

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ
«ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО
ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи

Савичев Алексей Аркадьевич

**Городское самоуправление Москвы и Санкт-Петербурга
в середине XIX – начале XX века: историко-правовое исследование**

Специальность 12.00.01 – Теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва — 2021

Работа выполнена в федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

Научный руководитель **Пашенцев Дмитрий Алексеевич,**
доктор юридических наук, профессор, заведующий отделом теории права и междисциплинарных исследований законодательства федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

Официальные оппоненты **Ларина Ольга Григорьевна,**
доктор юридических наук, профессор, проректор по науке и инновациям федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Юго-Западный государственный университет»

Медведева Екатерина Алексеевна,
кандидат юридических наук, инспектор по особым поручениям Отдела организации высшего образования Управления организации подготовки кадров Департамента государственной службы и кадров МВД России

Ведущая организация Государственное образовательное учреждение высшего образования Московской области «Московский государственный областной университет»

Защита диссертации состоится 18 октября 2021 года в 11.00 на заседании диссертационного совета Д 503.001.02 при Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – <https://izak.ru>.

Автореферат разослан «_____» _____ 20__ г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук



Помазанский А.Е.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ИССЛЕДОВАНИЯ

Актуальность темы исследования. История правового регулирования организации и деятельности органов городского самоуправления — вопрос, которому в отечественной юридической науке уделяется значительное внимание.

В настоящее время возрастает необходимость нового историко-правового осмысления организации и деятельности городского самоуправления крупнейших городов России. В условиях сложной организации системы городской публичной власти Москвы и Санкт-Петербурга на современном этапе не прекращается поиск оптимальной модели соотношения государственных и муниципальных властных структур указанных городов; ведутся дискуссии об объеме полномочий московских и Санкт-петербургских органов местного самоуправления; обсуждаются вопросы совершенствования организационно-правовых основ их деятельности.

Особый статус Москвы и Санкт-Петербурга как городов федерального значения, необходимость сохранения единства городского хозяйства в условиях сложной социально-экономической инфраструктуры и численность городского населения определяют потребность в значительной централизации городской публичной власти за счет функционирования на городском уровне особого аппарата регионального государственного управления. В связи с этим местное самоуправление соответствующих городских территорий существенно ограничено в своих правах по сравнению с муниципальными образованиями других субъектов Российской Федерации.

С другой стороны, необходимость обеспечения прав многочисленного московского и петербургского населения в сфере местного самоуправления как особой группы политических прав и свобод в условиях современной российской государственности представляется бесспорной, что предопределяет потребность в конструировании обновленной системы муниципальной власти в городах федерального значения.

С учетом сложившейся ситуации в настоящее время не прекращается

обсуждение дальнейших перспектив развития соответствующего института применительно к современным реалиям двух крупнейших городов Российской Федерации. Выдвигаются и рассматриваются различного рода инициативы и предложения, связанные с модернизацией системы муниципальных выборов, преобразованием общего порядка функционирования структур местного самоуправления и осуществления полномочий в конкретных сферах городского хозяйства, решением вопросов, касающихся муниципальной собственности. В условиях продолжающегося поиска наиболее эффективных способов решения соответствующих проблем представляется актуальным обращение к историческим аспектам правового регулирования рассматриваемой сферы общественных отношений на территории Москвы и Санкт-Петербурга.

Значительный опыт в развитии российского законодательства о самоуправлении городов был накоплен в середине XIX — начале XX вв.

Обновленная законодательная база по Санкт-петербургскому городскому самоуправлению получила юридическую силу уже к середине XIX столетия, а муниципальное управление Москвы было реформировано в начале 1860-х гг. Соответствующие города стали первыми населенными пунктами России, где была введена новая модель управления городским хозяйством. При этом правовое регулирование московского и Санкт-петербургского самоуправления имело определенную специфику и в рамках иных, более поздних исторических отрезков. С этой точки зрения, необходимо решение важной научной задачи, которая состоит в обобщении накопленного опыта правовой регламентации местного самоуправления Санкт-Петербурга и Москвы как двух крупнейших городов России.

Таким образом, детальное исследование правовых основ московского и Санкт-петербургского городского самоуправления в их исторической ретроспективе может способствовать конкретизации отдельных историко-правовых аспектов генезиса и эволюции местного самоуправления указанных городов, а также выявлению тенденций и практик, которые могут быть учтены в рамках модернизации соответствующего института в современных условиях.

Степень научной разработанности темы исследования. Исследования дореволюционного периода, посвященные проблемам городского самоуправления, условно можно разделить на работы, в которых рассмотрены общие вопросы общественного управления городских поселений России, и исследования, касающиеся анализа системы самоуправления конкретных городов, в том числе Москвы и Санкт-Петербурга. К первой группе относятся работы таких авторов, как А. И. Васильчиков, И. А. Вернер, В. Веселовский, А. К. Гейнс, Г. А. Джаншиев, И. И. Дитягин, А. А. Кизеветтер, Н. М. Коркунов, А. Михайловский, П. Муллов, И. Х. Озеров, К. А. Пажитнов, В. П. Семенов-Тянь-Шанский, В. Ф. Тотомианц, В. О. Урушадзе и др.

В свою очередь, специфика функционирования системы органов городского самоуправления в отдельных городах дореволюционной России, в том числе в Санкт-Петербурге и Москве, проанализирована в исследованиях П. Воронцова-Вельяминова, Ф. Е. Енакиева, С. Еремеева, Е. Н. Каменецкой, Н. П. Ланина, В. А. Никольского, Д. Д. Семенова, Г. М. Туманова, М. П. Щепкина, Ю. М. Фридвальда, Г. Ярославского.

Среди исследований советского периода в области городского (в том числе московского и Санкт-петербургского) самоуправления в России во второй половине XIX — начале XX вв. интерес представляют работы Л. В. Вяликовой, М. А. Горловского, О. С. Гринцевича, И. В. Дойникова, П. А. Зайончковского, Б. В. Златоустовского, Н. Ю. Кружаловой, В. А. Нардовой, Э. А. Павлюченко, Л. Ф. Писарьковой, П. Г. Рындзюнского и др.¹

При проведении диссертационного исследования, помимо работ дореволюционных и советских ученых, были использованы труды современных авторов. Вопросы развития городского самоуправления в России во второй половине XIX — начале XX вв. проанализированы в исследованиях Ю. М.

¹ См.: Вяликова Л. В. Московское городское самоуправление в 1912 – феврале 1917 гг.: дис. ... канд. ист. наук. М., 1989; Писарькова Л. Ф. Московское городское общественное управление с середины 1880-х годов до первой русской революции: дис. ... канд. ист. наук. М., 1979; Нардова В. А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х годов XIX века: правительственная политика: дис. ... д-ра ист. наук. Л., 1984; и др.

Алпатова, Н. И. Биюшкиной, Н. А. Бойко, А. В. Борисова, А. В. Бочарова, Е. Е. Бурцевой, П. В. Галкина, М. В. Зайцева, И. Н. Иваненко, П. М. Курдюка, К. В. Лена, В. В. Поповой, Н. Ю. Рождественской, Л. Б. Салиховой, А. К. Семенова, В. А. Скубневского, Е. Г. Соловьевой, В. А. Тюрина, А. С. Чуевой, Н. В. Шабалина и др.

Проблемы самоуправления дореволюционных городов России были также освещены в исследованиях таких зарубежных ученых, как Brower Daniel R., Hamm M. F., Starr S. Frederick и др.

Организация городского общественного управления Москвы наиболее подробно исследована в трудах О. Г. Агеева, В. В. Бакушева, В. Ю. Виноградова, В. А. Ивановского, Н. А. Куликова, Л. А. Молчановой, А. Н. Писарева, Л. Ф. Писарьковой, К. К. Полещука, А. А. Романова, И. И. Серженко, Е. Г. Улумбелашвили, И. Н. Шумейко.

В числе наиболее комплексных исследований по дореволюционному городскому самоуправлению Москвы — работы Л. Ф. Писарьковой². Автор рассматривает ряд проблем, касающихся организации и проведения городских выборов, состава гласных Московской думы, доходов и расходов городского бюджета.

Кроме того, интерес представляет работа В. Ю. Виноградова «Московское городское самоуправление во второй половине XIX века: историко-правовой аспект»³.

К числу работ, посвященных вопросам общественного управления Санкт-Петербурга, относятся исследования А. Г. Вайтенса, А. П. Купайгородской, И. И. Мальцева, В. А. Нардовой, Н. А. Синькевича, А. С. Сухоруковой, Е. Д. Юхневой.

Наиболее крупный научный вклад в исследование специфики городского самоуправления Санкт-Петербурга внесен авторами монографии «Петербургская

² См.: Писарькова Л. Ф. Московская городская дума: 1863–1917 гг.: дис. ... д-ра ист. наук. М., 1998; Ее же. Городские реформы в России и Московская дума. М., 2010.

³ См.: Виноградов В. Ю. Московское городское самоуправление во второй половине XIX века: историко-правовой аспект: дис. ... канд. ист. наук. М., 2001.

городская дума 1846–1918», в числе которых В. А. Нардова, А. П. Купайгородская, А. С. Сухорукова и др.⁴

Наряду с этим интерес представляют исследования Н. А. Синькевича. Автором рассмотрены предпосылки городских реформ 1870 и 1892 гг., особенности избрания Санкт-петербургских гласных, функции органов городского самоуправления Санкт-Петербурга в 1873–1903 гг.⁵

Несмотря на достаточно большое число работ, посвященных городскому самоуправлению Москвы и Санкт-Петербурга, многие из них касаются лишь отдельных, более узких вопросов городского самоуправления соответствующих городов (т.е. основное внимание уделено конкретным сферам городского хозяйства, более узким историческим отрезкам, вопросам взаимоотношений с органами государства и т.п.)⁶.

Кроме того, малоизученной остается значительная часть историко-правовых вопросов данной проблемы, так как исследования по городскому самоуправлению столичных городов Российской империи касаются, в основном, лишь его общих исторических аспектов.

Также проблемы городского самоуправления Российской империи середины XIX — начала XX вв. не имеют достаточной научной проработки в части сравнительно-правовой характеристики генезиса и эволюции данного института на территории Москвы и Санкт-Петербурга как двух крупнейших городов России, обладавших на дореволюционном этапе столичным статусом, а в условиях современной российской государственности — статусом городов

⁴ См.: Нардова В. А. и др. Петербургская городская дума 1846–1918. СПб., 2005.

⁵ См.: Синькевич Н. А. Городское самоуправление Петербурга во второй половине XIX века (историко-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997; Его же. Самоуправление и полиция Санкт-Петербурга в XVIII — начале XX века: основные этапы эволюции: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2004.

⁶ См.: Мальцев И. И. Общественное самоуправление С.-Петербурга в 1892–1902 гг.: дис. ... канд. ист. наук. СПб., 1993; Полещук К. К. Н. А. Алексеев и его деятельность на посту московского городского головы в 1885–1893 гг.: дис. ... канд. ист. наук. М., 2017; Романов А. А. Деятельность органов городского самоуправления по развитию социально-экономической инфраструктуры Москвы в последней трети XIX — начале XX вв.: дис. ... канд. ист. наук. М., 2010; Сухорукова А. С. Петербургская городская дума и проблема градостроительства в конце XIX — начале XX века: автореф. дис. ... канд. ист. наук. СПб., 2000.

федерального значения.

Цель исследования состоит в том, чтобы с историко-правовых позиций обосновать и раскрыть специфические тенденции и закономерности правового регулирования организации и деятельности органов городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга в середине XIX — начале XX вв.

Достижение указанной цели определило постановку и решение следующих **задач исследования**:

– выявить и обосновать основные векторы правового регулирования городского самоуправления России на общегосударственном уровне в середине XIX — начале XX вв., раскрыть специфику влияния этих векторов на городское самоуправление Москвы и Санкт-Петербурга;

– дать сравнительно-правовую характеристику применения государством партикулярных начал законодательного регулирования городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга во второй половине XIX — начале XX вв.;

– определить основные тенденции правового регулирования порядка деятельности городских дум и управ путем принятия соответствующих нормативных правовых актов на уровне городского самоуправления на примере крупнейших городов Российской империи, включая Москву и Санкт-Петербург;

– раскрыть особенности становления городского самоуправления в пределах заявленных территориальных и хронологических рамок диссертационного исследования;

– разработать классификацию активного и пассивного избирательного права с точки зрения имущественного ценза и охарактеризовать зависимость электоральной активности от соответствующих видов активного избирательного права в Москве и Санкт-Петербурге;

– определить и с историко-правовых позиций обосновать специфику московских и санкт-петербургских городских избирательных кампаний в период действия Городового положения 1892 г.;

– охарактеризовать основные организационно-правовые проблемы

функционирования представительных структур городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга.

Объект диссертационного исследования составляют общественные отношения в системе городского самоуправления Российской империи середины XIX — начала XX вв.

Предметом исследования выступают общие закономерности правового регулирования организации и деятельности органов городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга в Российской империи середины XIX — начала XX вв.

Соответствие паспорту специальности. Диссертация соответствует паспорту специальности 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве. Исследование направлено на выявление общих закономерностей правового регулирования развития городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга в историко-правовой ретроспективе, что коррелируется с подпунктами 2.7 и 2.8 перечня областей исследований, предусмотренного паспортом специальности 12.00.01 (в части научного осмысления законодательной основы российских преобразований муниципального управления городов в системе важнейших государственных и правовых реформ второй половины XIX — начала XX вв.).

Нормативной базой исследования является массив нормативных правовых актов, регулировавших общественные отношения в области общественного управления городов России.

В целом эти акты условно можно разделить на следующие разновидности:

1) по территориальному критерию: а) касавшиеся всех городских территорий России⁷, б) действовавшие в отношении определенных групп городских поселений⁸, в) распространявшиеся на конкретные города⁹;

⁷ См., например: Высочайше утвержденное положение Комитета Министров от 13 октября 1853 г. «О предоставлении Министру Внутренних Дел назначать небольшие денежные пособия городским жителям, пострадавшим от пожаров» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXVIII. Ч. 1. № 27606; Городовое положение от 16 июня 1870 г. // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XL. Отд. 1. № 48498.

⁸ См., например: Высочайше утвержденные Правила о применении Высочайше утвержденного, 16 июня 1870 года, Городового Положения к городам Прибалтийских губерний от 26 марта 1877 г. // ПСЗРИ. Собр. II. Т. LII. Ч. 1. № 57101.

2) по уровню принятия: а) общегосударственные¹⁰, б) местные акты должностных лиц государства¹¹, в) акты органов городского самоуправления¹².

В рамках настоящего исследования центральное место среди законодательных актов о городском самоуправлении занимают: Именной указ от 13 февраля 1846 г. «О новом положении о общественном управлении С.-Петербурга», Положение «Об общественном управлении города Москвы» от 20 марта 1862 г., Городовое положение от 16 июня 1870 г., Городовое положение от 11 июня 1892 г. и Положение об общественном управлении города С.-Петербурга от 8 июня 1903 г.

Эмпирической основой исследования выступили документы официального делопроизводства (опубликованные и находящиеся в архивных фондах), материалы периодической печати, воспоминания современников.

Большое значение в ходе исследования имели архивные документы. В работе были использованы материалы Государственного архива Российской Федерации, Центрального государственного архива города Москвы и Центрального государственного исторического архива Санкт-Петербурга.

В Государственном архиве Российской Федерации были исследованы документы следующих фондов:

– № 569 — «Лорис-Меликов Михаил Тариелович, граф, Министр внутренних дел, главный начальник «Верховной распорядительной комиссии по охранению государственного порядка и общественного спокойствия», Генерал от кавалерии»;

– № 586 — «Плеве Вячеслав Константинович, Директор департамента полиции (1881–1884 гг.), товарищ Министра внутренних дел (1884–1894 гг.),

⁹ См., например: Положение об общественном управлении г. Москвы от 20 марта 1862 г. // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXXVII. Отд. 1. № 38078.

¹⁰ См., например: Городовое положение от 11 июня 1892 г. // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XII. № 8708.

¹¹ См., например: Обязательное постановление московского Генерал-Губернатора от 14 октября 1881 г. «Об уличном дежурстве домовых дворников и ночных сторожей с инструкцией для них, по г. Москве» // Сборник обязательных постановлений, изд. Его Сиятельством Господином Московским Генерал-Губернатором, Московской Городской Думою и Московским Губернским земским собранием. М., 1891. С. 4–10.

¹² См., например: Постановление «О порядке содержания в санитарном отношении парикмахерских заведений в С.-Петербурге» // Известия Гор. Думы. 1901 г. № 5 и 22. С. 73, 74.

секретарь и главноуправляющий кодификационной частью при Государственном совете (1894 г.), Министр и статс-секретарь по делам Финляндии (1899–1902 гг.), Министр внутренних дел, Шеф жандармов (1902–1904 гг.), сенатор»;

– № 595 — «Трепов Дмитрий Федорович, Московский обер-полицеймейстер, Петербургский генерал-губернатор, товарищ Министра внутренних дел;

– № 1729 — «Святополк-Мирский Петр Дмитриевич, князь, министр внутренних дел (август 1904 г. — январь 1905 г.)».

В Центральном государственном архиве города Москвы автором были использованы документы фондов:

– № 4 — Канцелярия московского дворянского депутатского собрания;

– № 16 — Управление московского генерал-губернатора;

– № 46 — Канцелярия московского градоначальника;

– № 60 — Московское особое по городским делам присутствие;

– № 65 — Московское губернское по земским и городским делам присутствие;

– № 160 — Московские городские общая и распорядительная думы;

– № 179 — Московские городские дума и управа.

В Центральном государственном историческом архиве Санкт-Петербурга были исследованы материалы фондов:

– № 513 — Петроградская городская управа;

– № 792 — Петроградская городская дума.

Наряду с архивными документами при написании диссертации использовались опубликованные документальные источники. Среди них — отчеты Московской и Санкт-Петербургской городских управ; списки гласных Московской городской думы с указанием числа посещений каждым из них думских заседаний; отчеты Санкт-Петербургского градоначальника; документы, касавшиеся подготовки городских реформ второй половины XIX в. и др.

Отдельные вопросы специфики реализации законодательства о городском самоуправлении в Москве и Санкт-Петербурге достаточно подробно освещались

в дореволюционной прессе. При проведении исследования были использованы материалы из отдельных номеров газет Московские ведомости, Русские ведомости, Московский листок и других периодических изданий. Указанные материалы публиковались в форме репортажей, официальных обзоров деятельности структур городского самоуправления, различных откликов по наиболее актуальным вопросам городского хозяйства Москвы и Санкт-Петербурга.

В качестве источников также были задействованы воспоминания отдельных авторов, например, Н. И. Астрова, В. И. Герье, К. Головина и др.

Методологическую основу исследования составляют такие общенаучные методы познания, как метод анализа, синтеза, диалектический метод и др. Кроме того, в ходе исследования были использованы специальные методы: формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой.

Среди методов, имевших приоритетное значение, выделяются диалектический, а также сравнительно-правовой методы. При помощи диалектического метода, основу которого составляют принципы развития и историзма, выявлены главные отличительные черты городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга на отдельных этапах генезиса и эволюции соответствующего института в середине XIX — начале XX вв. (в том числе специфика становления всесословного самоуправления в указанных городах до городской реформы 1870 г., особенности применения партикулярных начал общегосударственного правового регулирования данной сферы общественных отношений в пределах заявленных территориальных и хронологических рамок исследования и др.).

Использование сравнительно-правового метода выразилось в компаративном анализе московской и Санкт-Петербургской систем городского самоуправления, а также в их сопоставлении с муниципальным управлением иных городов России и зарубежных городских поселений. При помощи данного метода были выявлены и обоснованы основные векторы правового регулирования городского самоуправления России на общегосударственном уровне в середине

XIX — начале XX вв., раскрыта специфика влияния этих векторов на городское самоуправление Москвы и Санкт-Петербурга.

Теоретическую основу диссертации составляют работы специалистов по истории государства и права. Среди них можно выделить исследования Р. Ф. Асанова, Н. И. Биюшкиной, Н. А. Бойко, В. Ю. Войтовича, В. Д. Гончарова, И. В. Дойникова, А. А. Дорской, И. Н. Иваненко, Е. В. Иванютиной, А. В. Колотилина, Л. Е. Лаптевой, В. А. Малхозова, Л. А. Молчановой, Д. А. Пашенцева, Н. А. Синькевича, Е. Г. Соловьевой, И. А. Чичеровой и др.

Важное значение имели также работы отечественных и зарубежных ученых-специалистов по теории государства и права: Н. А. Власенко, Р. Дворкина, Е. М. Крупени, М. Н. Марченко, В. С. Нерсесянца, Д. Ролза, В. М. Сырых, Ю. А. Тихомирова, Т. Я. Хабриевой, Г. Л. Харта, Н. Н. Черногора, В. Е. Чиркина.

Хронологические рамки исследования охватывают период с середины XIX в. и до начала XX в. Хронологические рамки исследования были выбраны, исходя из комплекса социально-экономических, политических и правовых факторов, характерных для указанного исторического периода российской государственности. Выбор нижней хронологической границы исследования объясняется реформированием в 1846 г. общественного управления Санкт-Петербурга и последующим преобразованием системы самоуправления других крупных городов (Москвы, Одессы и Тифлиса) на принципах всеобщности и началом разработки общеимперского проекта преобразования городского самоуправления на бессловных началах. Реализация данных реформ осуществлялась на фоне отмены крепостного права, увеличения процессов урбанизации, торгово-промышленного роста городов и, как следствие, возраставшей необходимости привлечении населения к делу управления городским хозяйством.

Верхняя хронологическая граница — февраль 1917 г. Конечная дата исследования обуславливается началом работы Временного правительства после Февральской революции 1917 г., ознаменовавшей наступление нового этапа развития российской государственности, что предопределило существенные

изменения в правовом регулировании городского самоуправления.

Территориальные рамки исследования охватывают городские территории Москвы и Санкт-Петербурга, состав которых с середины XIX до начала XX вв. неоднократно претерпевал изменения в связи с интенсивным социально-экономическим развитием указанных городов. Кроме того, в отдельных случаях рассматриваются вопросы организации и деятельности структур городского самоуправления иных регионов Российской империи и зарубежных стран в той части, в какой это необходимо для достижения цели исследования.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что в работе на основе исследования новых архивных источников выявлены особенности и закономерности правового регулирования городского самоуправления России в середине XIX — начале XX вв. с фокусировкой на изучении развития данного института в его историко-правовом контексте на территории Москвы и Санкт-Петербурга и рассмотрении наиболее важных сравнительно-правовых аспектов соответствующей проблемы в пределах заявленных территориальных и хронологических рамок.

Конкретные элементы научной новизны проявляются в следующем:

- выявлены и обоснованы основные векторы правового регулирования городского самоуправления России на общегосударственном уровне в середине XIX — начале XX вв., раскрыта специфика влияния этих векторов на городское самоуправление Москвы и Санкт-Петербурга;
- дана сравнительно-правовая характеристика применения государством партикулярных начал законодательного регулирования городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга во второй половине XIX — начале XX вв.;
- определены основные тенденции правового регулирования порядка деятельности городских дум и управ путем принятия соответствующих нормативных правовых актов на уровне городского самоуправления на примере крупнейших городов Российской империи, включая Москву и Санкт-Петербург;

- раскрыты особенности зарождения городского самоуправления в пределах заявленных территориальных и хронологических рамок исследования;

- разработана классификация активного и пассивного избирательного права с точки зрения имущественного ценза, охарактеризована зависимость электоральной активности от соответствующих видов активного избирательного права в Москве и Санкт-Петербурге;

- определена и с историко-правовых позиций обоснована специфика московских и санкт-петербургских городских избирательных кампаний в период действия Городового положения 1892 г.;

- охарактеризованы основные организационно-правовые проблемы функционирования представительных структур городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга;

- введены в научный оборот новые архивные данные из фондов Государственного архива Российской Федерации, Центрального государственного архива Москвы и Центрального государственного исторического архива Санкт-Петербурга.

Проведенное исследование позволило сформулировать ряд **новых или обладающих элементами научной новизны выводов и положений**, которые выносятся на защиту:

1. Историко-правовой анализ городского самоуправления России середины XIX — начала XX вв. позволил выделить три вектора правовой регламентации соответствующей сферы общественных отношений на общегосударственном уровне:

- установление единых правовых норм в отношении всех городских поселений;

- регулирование самоуправления на территории отдельных групп городов, исходя из их административно-политического статуса, социально-экономических, географических, национальных и иных местных особенностей;

- законодательное закрепление особых норм в сфере городского самоуправления для конкретных городских поселений.

При этом Москву и Санкт-Петербург следует рассматривать в качестве городов, которые испытывали одновременное влияние всех трех указанных векторов, соответствуя, с точки зрения одних параметров, общероссийской модели городского самоуправления, но в то же время существенно отличаясь от нее по ряду иных показателей, как общих для Москвы и Санкт-Петербурга, так и характерных исключительно для одного из соответствующих городов.

2. Анализ временных и пространственных критериев действия законодательства Российской империи о городском самоуправлении показал, что Санкт-Петербург, по сравнению с Москвой, характеризовался более широкой практикой функционирования системы городского самоуправления, основанной исключительно на партикулярных законодательных началах, т.е. урегулированной специальным нормативным правовым актом, принятым на высшем государственном уровне и действующим только в отношении территории соответствующего городского поселения. Это было обусловлено более поздним введением всеобщего самоуправления в Москве по Положению 1862 г. (соответствующее петербургское Положение 1846 г. было принято на 16 лет раньше), а также принятием Положения об общественном управлении г. Санкт-Петербурга 1903 г. при сохранении юридической силы Городового положения 1892 г. в отношении остальных городов России, включая Москву.

3. 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, а также перечень урегулированных ими вопросов.

4. Вопреки распространенному в научной литературе мнению о том, что местное самоуправление в России в середине XIX — начале XX вв. было

следствием осуществления правительственной инициативы, т.е. возникло по решению государства, становление городского самоуправления Москвы 1862 — начала 1870-х гг., следует рассматривать в качестве результата проявления воли городского населения. Учреждение всеобщих структур городского самоуправления Москвы в виде Общей и Распорядительной дум было реализовано по ходатайству дворян Московского уезда. Таким образом, введение системы указанных органов городского самоуправления было инициировано представителями местного населения, что может рассматриваться как нетипичный для указанного исторического периода путь формирования соответствующего института.

5. В рамках сформировавшейся во второй половине XIX в. системы городского самоуправления применительно как к активному, так и пассивному избирательному праву, в зависимости от имущественного ценза, можно выделить следующие их разновидности:

- а) возникавшее на основе уплаты оценочного сбора с городского недвижимого имущества;
- б) предоставлявшееся вследствие уплаты торгово-промышленного сбора;
- в) смешанное, предполагавшее предоставление права избрания гласных либо быть избранным в качестве гласного при наличии одновременно двух указанных условий.

Анализ избирательной явки в Москве и Санкт-Петербурге показал, что, исходя из предложенной классификации, наиболее благоприятной почвой для высокой электоральной активности служило смешанное избирательное право, предполагавшее наличие более прочных социально-экономических связей избирателя с городом и, как следствие, его более высокую заинтересованность в эффективном функционировании структур городского самоуправления. Преобладание в Санкт-Петербурге соответствующей электоральной категории предопределяло более высокую явку избирателей в период действия Закона 1870 г. по сравнению с Москвой.

6. Сравнительно-правовой анализ избирательных систем Москвы и Санкт-

Петербурга по Городовому положению 1892 г. показал, что опыт московских избирательных кампаний следует считать более успешным. Деление территории Москвы на избирательные участки, в отличие от Санкт-Петербурга, было введено уже на первых выборах. Как результат — избиратели были лучше знакомы с баллотируемыми лицами и друг с другом, могли согласовать кандидатуры и сделать более осознанный выбор. Поэтому в Санкт-Петербурге, где вплоть до повторного голосования в 1897 г. выборы проходили в едином избирательном собрании, недобор гласных был намного существеннее.

7. В период действия Городового положения 1892 г. специфика деления города на избирательные участки в Москве существенно отличалась от системы формирования таких участков на повторных выборах в Санкт-Петербурге в 1897 г. Исходя из этого, можно сформулировать следующие основные принципы создания московских участков, которые не были характерны для Санкт-петербургской модели:

– сложносоставность формировавшихся избирательных участков, границы каждого из которых охватывали несколько граничивших друг с другом полицейских частей города (в Санкт-Петербурге границы каждого участка совпадали с территорией одной конкретной полицейской части);

– сбалансированность избирательных участков как по численности электората, так и по количеству гласных, подлежащих избранию от каждого из этих участков (в Санкт-Петербурге число гласных, избравшихся от каждого участка, было пропорционально численности избирателей, проживавших на его территории, т.е. общее число избравшихся членов Городской думы было распределено по соответствующим участкам неравномерно).

8. В качестве одной из ключевых проблем функционирования Московской и Санкт-Петербургской городских дум следует рассматривать наличие нормативных предпосылок для принятия ими нелегитимных решений. Соответствующие правовые нормы были предусмотрены в принимавшихся на высшем государственном уровне законодательных актах, закреплявших требования к правомочности думских заседаний.

Собрания Московской и Санкт-Петербургской городских дум в период действия Городового положения 1870 г. считались правомерными при наличии лишь 1/5, а по Положению 1892 г. — 1/3 от общего числа гласных. Для принятия решений по ряду наиболее важных вопросов местного значения требовалось присутствие не менее половины думского состава. В первом случае решения принимались простым большинством, а в последнем — 2/3 голосов от общего числа присутствующих лиц.

В таких условиях в силу четного числа гласных даже установление усиленного, 50%-ого кворума не могло быть гарантией легитимности принимавшихся решений, так как вторая часть гласных составляла также 50%, т.е. была тождественна нормативно закреплённому кворуму.

Теоретическая значимость исследования определяется тем, что оно существенно расширяет историко-правовую тематику исследований местного самоуправления в России за счет того, что в значительной степени конкретизирует концептуальные особенности его становления и эволюции на территории крупнейших городских центров. Полезность обобщения практики правового регулирования городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга в середине XIX — начале XX вв. с учетом специфики формирования и эволюции соответствующей нормативной правовой базы видится бесспорной для развития истории государства и права России ввиду того, что имеющиеся исследования затрагивают данный вопрос лишь фрагментарно, без проведения его детального историко-правового анализа в пределах заявленных территориальных и хронологических рамок.

Таким образом, настоящее исследование обеспечило решение особой, теоретически значимой научной задачи, которая состоит в выявлении специфики правового регулирования организации и деятельности структур городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга во второй половине XIX — начале XX вв. в контексте того политического курса, который осуществлялся в рассматриваемой сфере общественных отношений на общегосударственном уровне.

Кроме того, полученные выводы составляют теоретическую основу для дальнейших научных разработок в области теории государства и права, истории политических и правовых учений, конституционного и муниципального права.

Практическая значимость исследования. Основные выводы диссертации могут быть использованы в процессе правотворческой и правоприменительной деятельности в области местного самоуправления, в частности, на территориях крупнейших городов России. Также материалы исследования могут быть использованы при написании учебно-методических пособий и в процессе преподавания курсов истории отечественного государства и права и муниципального права, а также в рамках профессиональной подготовки кадров для системы государственной и муниципальной службы городов федерального значения.

Апробация результатов исследования нашла отражение в докладах на международных и всероссийских научных конференциях: Всероссийская научно-практическая конференция памяти проф. Ф. М. Рудинского «Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика» (г. Москва, Юридический институт МГПУ, 24 апреля 2014 г.), Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы систематизации законодательства, информационного права и информационной безопасности» в честь 150-летнего юбилея принятия Судебных Уставов 1864 г. (г. Москва, ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 5–6 июня 2014 г.), Всероссийская научная конференция «Гармонизация подходов в исследованиях и обучении праву» (г. Москва, Юридический институт РУДН, 27–28 марта 2015 г.), Международная научная конференция памяти проф. Ф. М. Рудинского «Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика» (г. Москва, Юридический институт МГПУ, 23 апреля 2015 г.), II Всероссийская научно-практическая конференция (Правовые чтения на Большом Каретном — 2016) «Правовая политика и правовой мониторинг: проблемы теории и практики» (г. Москва, Всероссийский государственный университет юстиции «РПА Минюста России», 28 октября 2016 г.), Всероссийская научно-практическая конференция

аспирантов и соискателей «Актуальные проблемы права в современных исследованиях молодых ученых-юристов» (г. Москва, Всероссийский государственный университет юстиции «РПА Минюста России», 21 апреля 2017 г.), II Всероссийская научная конференция «Систематизация законодательства в фокусе историко-правовой науки (к 470-летию принятия Судебника 1550 г.)» (г. Москва, ИЗиСП, 13 мая 2020 г.).

Выводы исследования опубликованы в 17 научных статьях автора, в том числе 10 статей в изданиях, рекомендованных ВАК РФ для публикации основных результатов диссертационных исследований.

Структура диссертации определяется целями и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения и библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновываются актуальность темы диссертационного исследования, его новизна, теоретическая и практическая значимость, формулируются положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Становление и развитие органов городского самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге (конец XVIII — начало 70-х гг. XIX вв.)» диссертации включает в себя три параграфа.

Первый параграф «Общая характеристика городского самоуправления России в конце XVIII — середине XIX вв.» главы содержит общую характеристику возникновения и дальнейшего развития городского самоуправления в России на отдельных исторических этапах. Наибольшее внимание уделено преобразованиям в сфере общественного управления российских городов последней четверти XVIII в. Введение Грамотой на права и выгоды городам Российской империи 1785 г. городских выборных органов обозначало признание за городами собственных специфических интересов,

которые должны были обеспечиваться указанными органами независимо от общих потребностей уезда или иной, более крупной административно-территориальной единицы.

В то же время в первой половине XIX в. Закон 1785 г. полноценной реализации на практике не имел. Тяжелое финансовое положение городов, существенное доминирование административно-полицейских издержек над расходами по обеспечению различных сфер городского хозяйства и безрезультативность государственных мер по упорядочению городских бюджетов обуславливали острую необходимость преобразования системы городского общественного управления. В результате отправной точкой в процессе реформирования городского самоуправления на началах сословности, а позднее — бессословности стало принятие Положения об общественном управлении Санкт-Петербурга 1846 г.

На основе проведенного анализа выделены следующие основные проблемы развития городского хозяйства в Российской империи, предопределявшие необходимость кардинальной реорганизации городского самоуправления: отсутствие у структур городского самоуправления реальных полномочий по решению вопросов местного значения; существование на практике лишь сословного общественного управления, которое полностью подменяло общегородское самоуправление, учрежденное Законом 1785 г.; неудовлетворительное финансирование ряда социально значимых сфер городской жизни (образование, здравоохранение и др.)

Во втором параграфе «**Правовое регулирование городского самоуправления Санкт-Петербурга в 1846 — начале 1870-х гг.**» первой главы отмечается, что Положение об общественном управлении Санкт-Петербурга 1846 г. заменило Шестигласную думу, учрежденную Жалованной грамотой городам Российской империи 1785 г., на сословную Распорядительную думу. То есть из представителей каждой сословной группы формировались Общая дума и ее исполнительный орган — Распорядительная дума.

Ярко выраженный сословный характер введенной системы городского самоуправления проявлялся в процедуре избрания гласных (голосование осуществлялось отдельно по сословиям); специфике функционирования Общей думы (заседания проводились преимущественно по отделениям, сформированным по сословному принципу); составе Распорядительной думы, члены которой избирались от отделений Общей думы (при этом представительство мещан и ремесленников было наименьшим).

Также отмечается, что многие ключевые вопросы городского значения по-прежнему были подведомственны государственным структурам.

В параграфе сформулированы выводы о следующих негативных тенденциях всесословного самоуправления Санкт-Петербурга: чрезмерное вмешательство государства в процесс управления городом; недостаточное финансирование основных социально значимых сфер городской жизни; недемократичность городского самоуправления, выражавшаяся, в том числе, в явном доминировании дворян и купечества.

В третьем параграфе **«Становление и функционирование городского самоуправления Москвы 60-х — начала 70-х гг. XIX вв.»** первой главы отмечается, что принятие Положения об общественном управлении г. Москвы 1862 г., с одной стороны, явилось продолжением политики государства по преобразованию городского самоуправления, начатой с введения аналогичного Положения 1846 г. в Санкт-Петербурге, которое и было взято за образец при разработке московского Закона. С другой стороны, московское Положение имело существенные отличия от петербургского акта. Последний в своей начальной редакции предусматривал проведение прямых выборов гласных общей думы. В Москве же Положением 1862 г. сразу были введены двухступенчатые выборы: горожане избирали выборных, а затем выборные избирали гласных. В 1862 г. такая процедура была введена и для Санкт-Петербурга. Однако по ряду иных параметров московская система городского самоуправления была построена на более демократичных началах, выражавшихся, в частности, в расширенном

составе потенциальных избирателей и более сбалансированном представительстве интересов конкретных сословных групп.

В параграфе сформулирован вывод о том, что всесословное городское самоуправление Москвы имело особый, нетипичный для данного периода путь возникновения, отличавшийся, в том числе, и от специфики формирования данного института в Санкт-Петербурге. Положение 1862 г. стало результатом проявления воли представителей городского общества, а не следствием инициативы государства, как большинство иных дореволюционных законодательных актов в сфере местного самоуправления.

Вторая глава «Городское самоуправление Москвы и Санкт-Петербурга по Городовому положению 1870 г.» диссертации состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Разработка, принятие и особенности Городового положения 1870 г.» второй главы отмечается, что в рамках подготовки городской реформы 1870 г. в городах были сформированы особые комиссии, большинство которых выступило против сословного начала в организации городского общественного управления. В результате данная позиция была взята за основу соответствующего преобразования. После внесения проекта реформы в Государственный совет его обсуждение было продолжено с участием чиновников министерства внутренних дел и представителей общественного управления некоторых городов, в том числе, Москвы и Санкт-Петербурга.

Принятое в итоге Городовое положение 1870 г. предоставило избирательные права лицам, которые платили городской сбор с недвижимого имущества или содержали торговое или промышленное заведение по купеческому свидетельству, либо при условии проживания в городе в течение 2 лет уплачивали сбор со свидетельств: купеческого, промыслового на мелочный торг, приказчиьего 1-го класса или с билетов на содержание промышленных заведений.

В параграфе сделан вывод о том, что законодатель не отказался полностью от применявшегося до городской реформы 1870 г. партикулярного принципа законодательного регулирования общественного управления отдельных городов,

учитывающего их региональную специфику. Однако, если в период развития всесословного самоуправления (в частности, по Санкт-Петербургскому и Московскому Положениям 1846 и 1862 гг.) данный принцип был выражен в самостоятельных актах об общественном управлении соответствующих городов, то после реформы 1870 г. он проявлялся в нормативных документах, уточнявших и конкретизировавших отдельные нормы общероссийского Городового положения.

Во втором параграфе **«Организация городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга в период действия Городового положения 1870 г.»** второй главы отмечается, что выборы гласных в России были организованы по трехклассной пропорциональной избирательной системе, заимствованной из законодательства Пруссии. Для производства выборов создавались три избирательных собрания, каждое из которых выбирало одну треть от общего числа гласных. С этой целью горожане вносились в избирательные списки в том порядке, в каком они располагались по суммам причитавшихся с каждого из них сборов в городскую казну. Далее избиратели из конкретного списка делились на три разряда (курии). В первый разряд попадали лица, которые являлись плательщиками наиболее крупных сумм сборов, представляя тем самым одну треть всех городских налогов с избирателей (данный разряд был самым немногочисленным). Во вторую категорию включались следующие за лицами из первого разряда избиратели, на долю которых также приходилась одна треть городских сборов. В третью же, самую многочисленную — все остальные избиратели (являвшиеся мелкими собственниками и торговцами).

Московские и Санкт-Петербургские городские выборы характеризовались рядом организационных и технических трудностей: нехватка помещений и оборудования; низкая электоральная культура горожан; широкая практика лоббирования интересов отдельных коммерческих структур.

В параграфе проанализировано соотношение отдельных групп московских и Петербургских избирателей с точки зрения видов городских сборов. Отмечается, что более высокая избирательная явка в Санкт-Петербурге предопределялась

преобладанием в составе электората горожан, плативших одновременно сбор с недвижимого имущества и торгово-промышленный сбор. Данная категория избирателей имела более высокую заинтересованность в эффективности городского самоуправления, так как их социально-экономические связи с городом были намного прочнее, чем у лиц, плативших лишь один из этих сборов. В Москве доля избирателей, плативших одновременно оба сбора, была чуть выше 9%, в то время как в Санкт-Петербурге — более 64%. Вместе с тем данная ситуация может объясняться также тем, что значительную долю петербургского электората составляли чиновники, привыкшие к определенной дисциплине по выполнению задач, отраженных в нормативных правовых актах.

Кроме того, рассмотрены вопросы порядка деятельности городских дум соответствующих городов, дан анализ структурно-функционального состава городских управ.

В параграфе подчеркивается, что принятие на городском уровне нормативных правовых актов о порядке деятельности структур городского самоуправления не было упорядочено законом. Как результат, данные акты отличались друг от друга по таким параметрам, как форма, время принятия, перечень урегулированных ими вопросов, объем. В частности, в Москве соответствующие нормативные документы отсутствовали на протяжении более 15 лет после городской реформы 1870 г.

Исходя из этого, сделан вывод о бессистемном, стихийном характере принятия на уровне городских поселений России нормативных правовых актов о порядке деятельности городских дум и управ.

Также в параграфе сформулирован вывод о создании на данном историческом отрезке нормативных предпосылок для принятия наименее легитимных решений городскими думами Москвы и Санкт-Петербурга, так как общий законодательно установленный кворум гласных, составлявший 1/3, по отношению к столичным городам был снижен до 1/5.

В третьем параграфе «Основные направления деятельности московского и Санкт-Петербургского городского самоуправления» второй

главы дан обзор массива обязательных постановлений Московской и Санкт-Петербургской городских дум, принятых в период действия Положения 1870 г. по таким вопросам, как пожарная безопасность, благоустройство городской территории, торговля, безопасность извозного промысла.

При этом значительная роль в управлении городским хозяйством принадлежала административно-полицейским структурам. Это выражалось в том, что их должностные лица принимали собственные нормативные акты по достаточно широкому кругу вопросов городской жизни, обеспечивали исполнение думских постановлений, содействовали органам самоуправления в реализации мероприятий по поддержанию в городе чистоты, соблюдению правил торговли, оказанию помощи беднейшим слоям населения и др.

В параграфе сделан вывод о том, что городские расходы на содержание системы административно-полицейского управления, составлявшие значительную долю расходной части столичных бюджетов, были, во многом, обоснованными с учетом степени вовлеченности соответствующих должностных лиц в решение различных вопросов местного значения.

Третья глава **«Особенности правового регулирования городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга в конце XIX — начале XX вв.»** диссертации состоит из трех параграфов.

В первом параграфе **«Подготовка и обсуждение Городового положения 1892 г.»** главы подчеркивается, что необходимость реформирования системы городского самоуправления была признана в правительственных кругах еще в начале 1880-х гг. Особая комиссия для составления проектов местного управления под председательством статс-секретаря М. С. Каханова подготовила проект преобразования местного самоуправления, состоявший из семи отделов. Городскому общественному управлению был посвящен третий отдел. Среди основных тезисов, сформулированных Комиссией в ходе разработки проекта преобразования и положенных в основу реформы, выделялись необходимость отмены применявшейся трехразрядной пропорциональной системы выборов гласных, а также целесообразность лишения права голоса мелких собственников

и торговцев. Кроме того, в результате реформы губернаторы и градоначальники получили право надзора не только за законностью, но и за правильностью действий структур общественного управления городов (думские постановления могли отменяться в случае их несоответствия общим государственным пользам и нуждам либо явного нарушения интересов местного населения).

В параграфе сформулирован вывод о том, что реакционный характер проведенной реформы проявлялся на двух уровнях: 1) на уровне системы городского самоуправления (сокращение числа избирателей за счет ужесточения избирательных цензов); 2) на государственном уровне (предоставление губернаторам и градоначальникам права следить не только за законностью, но и за правильностью действий органов городского самоуправления).

Во втором параграфе **«Изменения в организации и деятельности городского самоуправления г. Москвы и Санкт-Петербурга»** третьей главы указывается, что численность московского и петербургского электората после городской реформы 1892 г. сократилась в три раза. На фоне установления еще более жестких, по сравнению с иными городами, имущественных цензов и высоких темпов роста так называемого «пришлого» населения» доля избирателей в Москве и Санкт-Петербурге была менее 1%, что было ниже среднего показателя по России.

Отмечается, что в отличие от Санкт-Петербурга, в Москве практика деления города на избирательные участки, была начата уже с первых выборов, что позволило обеспечить формирование более полного состава Московской городской думы, в то время как в Санкт-Петербурге недобор гласных был намного существеннее (таким образом, московские избиратели были лучше знакомы друг с другом и баллотлируемыми, могли согласовать кандидатов между собой и сделать более осознанный выбор). Московский опыт городских избирательных кампаний отличается от петербургского также в силу применения иной схемы формирования избирательных участков (в сравнении с созданием этих участков на вторых петербургских выборах). За счет объединения нескольких сопредельных полицейских частей в Москве создавались

максимально сбалансированные по численности электората и по числу избравшихся гласных участки. В Санкт-Петербурге при повторном голосовании на выборах 1897 г. были образованы участки, территория которых определялась границами одной конкретной полицейской части, а число избравшихся от каждого участка гласных было пропорционально численности электората соответствующего участка.

Среди иных изменений в порядке деятельности и практическом функционировании московского и петербургского городского самоуправления выделяется: установление ответственности гласных за отсутствие на заседаниях дум без уважительных причин; существенное увеличение объема деятельности соответствующих органов и расширение их структурно-функционального состава; совершенствование формирования доходной части городских бюджетов за счет муниципализации ряда предприятий и отраслей городского хозяйства.

В параграфе сделан вывод о более успешной практике городских выборов в Москве, по сравнению с Санкт-Петербургом. Кроме того, отмечены общие тенденции в сфере общественного управления этих городов, в том числе, низкая доля городских избирателей (меньше среднего показателя по России), а также принятие многих постановлений городских дум по инициативе губернатора либо градоначальника как должностных лиц административно-полицейской власти.

В третьем параграфе **«Городское самоуправление Санкт-Петербурга по Положению об общественном управлении 1903 г.»** третьей главы отмечается, что пересмотр законодательства о городском самоуправлении Санкт-Петербурга в начале XX в. был обусловлен необходимостью модернизации данной сферы на фоне слишком низкого процента избирателей в условиях большой численности столичного населения и недостаточной эффективности деятельности петербургских структур общественного управления.

Вследствие принятия Положения об общественном управлении города Санкт-Петербурга 1903 г. был расширен круг избирателей за счет допуска к выборам наиболее состоятельных квартирантов; введен образовательный ценз для гласных; ослаблен институт городского головы.

Вместе с тем, на практике доля петербургских избирателей выросла незначительно. Данный показатель лишь приблизился к его среднему значению по России (примерно 1%).

В параграфе сделан вывод о том, что в условиях сохранения юридической силы Городового положения 1892 г. в отношении всех остальных городов России, включая Москву, Санкт-Петербург вновь, как и в период с 1846 по 1870 гг., получил систему городского самоуправления, основанную исключительно на партикулярных законодательных началах, т.е. урегулированную специальным нормативным актом, принятым на высшем государственном уровне и действующим исключительно на соответствующей территории. Исходя из этого, в начале XX в. санкт-петербургская практика функционирования органов общественного управления на основе таких нормативных актов была существенно расширена.

Таким образом, во второй половине XIX — начале XX вв. Санкт-Петербург имел более богатый опыт применения на общегосударственном уровне партикулярного подхода к правовому регулированию городского самоуправления, по сравнению с Москвой.

В **заключении** автором обобщены результаты проведенного исследования, сформулированы основные выводы.

Основные выводы исследования отражены в **научных публикациях** автора:

Статьи в журналах, включенных в перечень рецензируемых научных изданий, утвержденный Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации:

1. Савичев, А. А. Правовой статус городской торговой полиции по Положению «Об общественном управлении г. Москвы» 1862 года / А. А. Савичев // Евразийский юридический журнал. — 2013. — № 12 (67). — С. 102–104 (0,35 п.л.).

2. Савичев, А. А. Правовое регулирование деятельности Городской Управы как органа городского самоуправления по Городовому положению 16 июня 1870 г. на примере города Москвы / А. А. Савичев // Вестник Академии права и управления. — 2015. — № 1 (38). — С. 203–209 (0,7 п.л.).

3. Савичев, А. А. Роль средств массовой информации в системе городского самоуправления в России: история и современность / А. А. Савичев // Государственная власть и местное самоуправление. — 2016. — № 1. — С. 13–18 (0,75 п.л.).

4. Савичев, А. А. Абсентеизм в системе городского самоуправления в России: историко-правовой аспект / А. А. Савичев // Мониторинг правоприменения. — 2017. — № 2 (23). — С. 64–67 (0,5 п.л.).

5. Савичев, А. А. Некоторые вопросы организации государственной власти и местного самоуправления в городе Москве / А. А. Савичев // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 5. С. 27–31 (0,5 п.л.).

6. Савичев, А. А. Правовое регулирование городских выборов в Российской империи в 1870–1892 гг. / А. А. Савичев // История государства и права. — 2017. — № 16. — С. 8–12 (0,5 п.л.).

7. Савичев, А. А. Городское самоуправление Москвы и Санкт-Петербурга в 40–60-х годах XIX века: сравнительно-правовой анализ / А. А. Савичев // Вестник Российской правовой академии. — 2017. — № 3. — С. 21–25 (0,63 п.л.).

8. Савичев, А. А. Модели правового регулирования городского самоуправления в России в середине XIX — начале XX вв. / А. А. Савичев // Право. Журнал Высшей школы экономики. — 2018. — № 2. — С. 103–123 (1,38 п.л.).

9. Савичев, А. А. Правовое регулирование городских выборов в Москве в 1892–1917 гг. / А. А. Савичев // Мониторинг правоприменения. — 2018. — № 4 (29). — С. 58–63 (0,6 п.л.).

10. Савичев, А. А. Историко-правовой анализ деятельности Московской городской управы в 1870–1892 гг. / А. А. Савичев // Государство и право. — 2019. — № 7. — С. 179–183 (0,5 п.л.).

Публикации в иных научных изданиях

11. Савичев, А. А. Проблемы взаимодействия органов городского самоуправления с органами полиции в системе управления города Москвы в результате реализации городской реформы 1870 года / А. А. Савичев // Мониторинг правоприменения. — 2013. — № 3. — С. 46–49 (0,5 п.л.).

12. Савичев, А. А. Правовое положение генерал-губернаторов в системе управления городов Российской Империи во второй половине XIX века (на примере города Москвы) / А. А. Савичев // Мониторинг правоприменения. — 2013. — № 4. — С. 64–67 (0,5 п.л.).

13. Савичев, А. А. Сравнительный анализ обеспечения доступа к информации в системе городского самоуправления: история и современность / А. А. Савичев // Правовая информатика. — 2014. — № 3. — С. 41–44 (0,5 п.л.).

14. Савичев, А. А. Виды правовых актов органов городского самоуправления в период реализации городской реформы 1870 г. / А. А. Савичев // Scientific works. The International Scientific and Theoretical Journal. Баку. — 2015. — No. 1 (24). — С. 119-123 (0,23 п.л.).

15. Савичев, А. А. Совершенствование системы общественного управления в городах Российской Империи в середине XIX века на примере города Москвы / А. А. Савичев // Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика: материалы ежегодной Всероссийской научной конференции памяти проф. Ф. М. Рудинского, 24 апреля 2014 г. / под общ. ред. Д. А. Пашенцева. — М.: МГПУ, 2014. — С. 97-100 (0,19 п.л.).

16. Савичев, А. А. Политико-правовые идеи о местном самоуправлении в XIX веке и их отображение в развитии городского самоуправления в Российской Империи / А. А. Савичев // Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика: материалы ежегодной Международной научной конференции памяти проф. Ф. М. Рудинского, 23 апреля 2015 г. / под общ. ред. Д. А. Пашенцева. — М.: МГПУ. – Рязань, 2015. — С. 120–124 (0,17 п.л.).

17. Савичев А. А. Систематизация законодательства о городском самоуправлении в Российской империи / А. А. Савичев / Систематизация законодательства в фокусе историко-правовой науки (к 470-летию принятия Судебника 1550 г.) : сборник научных трудов / под общ. ред. Д. А. Пашенцева. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2021. — С. 163-171 (0,3 п.л.).