

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПОСАДСКОЙ СТРУКТУРЫ В РОССИИ XVII ВЕКА

*Работа представлена кафедрой теории и истории государства и права
Санкт-Петербургского гуманитарного университета профсоюзов
Научный руководитель – доктор исторических наук, кандидат юридических наук,
профессор Б.П. Белозеров*

В статье рассматривается правовое обеспечение системы местного управления посадской структуры в России XVII века на основе сравнительно-правового метода. Выводы исследования позволяют проследить этапы формирования основ законодательства в указанной сфере с акцентом на XVII век и выявить ошибочные подходы при создании современного законодательства о местном управлении.

The article considers law provision of the system of local government of the posad structure in Russia in the XVII century on the basis of a comparative law method. The conclusions of the investigation make it possible to trace the formation stages of legislation foundations in the sphere mentioned above with the accent on the XVII century and single out erroneous approaches in creating modern local government legislation.

В настоящее время большое значение имеют изменения, происходящие в сфере правового обеспечения местного управления. В данном контексте исследование института местного управления с позиции эволюционного развития правовых норм, направленных на регламентацию системы местного управления, приобретает особую значимость¹. Исследование правового обеспечения системы местного управления в контексте посадской структуры позволяет более детально проанализировать как систему местного управления в конкретный исторический период на определенной территории, так и показать реализацию права, в том числе на уровне локальных актов правоприменения.

Историко-правовой анализ правового обеспечения системы местного управления посадской структуры в России XVII века показывает этапы формирования основ законодательства в указанной сфере и позволяет выявить ошибочные подходы при формировании современного российского законодательства о местном управлении. Новизна такого подхода обусловлена целью исследования, заключающаяся в комплексном сравнительно-правовом анализе правового обеспечения системы местного управления посадской структуры в России XVII века.

Для глубокого всестороннего исследования поставленной проблемы важно определить этапы развития системы местного

управления посадской структуры в России XVII века. Превалирующим, несомненно, является принятие Соборного Уложения 1649 года (далее по тексту Уложение) как основополагающего правового документа в области правового обеспечения системы местного управления посадской структуры. Следовательно, необходимо выделить социально-исторические предпосылки, послужившие основанием законодательного закрепления системы местного управления посадской структуры, выявить сущность и элементы системы местного управления и посадской структуры, а также проследить существовавший до введения Уложения пласт нормативных актов, закреплявших систему местного управления посадской структуры.

К началу XVII века Русское государство находилось на переломном этапе своего развития². Кризис власти, выразившийся в образовании княжеско-боярской оппозиции и глубоких социальных противоречиях, стал причиной наступления в России Смутного времени, оказавшего большое влияние на последующее развитие российского государства и права.

На смену наместничьей системе местного управления в первой половине XVII века приходит воеводско-приказная система местного управления. Городовой воевода становится центральной фигурой в уездном управлении на протяжении всего XVII века. Назначался воевода Разрядным приказом сроком от одного года до трех лет. Если до введения Уложения компетенция воевод не была четко определена и обозначалась в наказах, выдаваемых при назначении каждому воеводе, то после введения вышеназванного правового документа компетенция воевод заключалась в единые строгие законодательные рамки.

Воевода обеспечивал государственную безопасность. Люди всех чинов, начиная с воевод и приказных, были обязаны извещать вышестоящие власти о каких-либо готовящихся или совершенных действиях против самодержца (статья 18 главы II Уло-

жения). Недоносительство каралось смертной казнью (статья 19 главы II Уложения). Самовольное выступление «скопом и заговором» кого-либо не только против царя и думных чинов, но и против воевод в полках и городах категорически запрещалось законом (статья 20 главы II Уложения). В качестве санкции за такие действия также назначалась смертная казнь (статья 21 главы II Уложения)³.

Следующая функция городских воевод имела полицейский характер. Это надзор за внутренней безопасностью и порядком непосредственно в уезде. В указанной сфере обязанности воевод в значительной мере совпадали и переплетались с обязанностями губных старост. В компетенцию губных старост входили «убийственные и татинные» дела. В тех уездах, где губных старост не было, эти дела возлагались на воевод (статьи 1 и 3 главы XXI Уложения⁴). Судебно-административные функции воевод по гражданским делам были сопряжены с контролем за соблюдением законов и исполнением судебных решений. Наряду с губными старостами и приказными людьми воеводы вершили в подведомственным им городах и уездах суд по гражданским делам (статья 30 главы X Уложения⁵). На воевод при исполнении ими судебных обязанностей, как и на любого судью, распространялся закон, заимствованный из Судебника 1550 года (статьи 1–3⁶) об ответственности судьи в том случае, если будет установлена предвзятость в отношении какой-либо из сторон. Воеводы несли ответственность (взыскание с них пошлины в пользу истцов) и в случаях преднамеренной (по посулам или по дружбе) или непреднамеренной задержки с оформлением поручных записей на спорящие стороны при передаче дела в приказы (статья 130 главы X, статья 44 главы XVIII Уложения⁷). Определенных границ судебной компетенции воевод в Уложении не представлено (статья 3 главы XIII Уложения⁸).

Одна из наиболее важных функций воевод состояла в контроле за соблюдением

крепостного режима. Воеводы были обязаны установить вольное стояние людей, изъявивших желание записаться в крестьяне или бобыли к местным помещикам и вотчинникам (статьи 251 главы X, 20 главы XI, 28,48 и 73 главы XX Уложения⁹).

При рассмотрении системы местного управления также необходимо иметь представление о юридической регламентации посадской структуры. Посадская структура – это совокупность двух элементов: город-посад с определенной территорией и посадское население, проживающее на данной территории. Посадское население, как тяглое черное население города-посада, противопоставляется нетяглому населению. Под определением «тягло» следует понимать «денежные и натуральные повинности крестьян и посадских людей»¹⁰.

Сословие посадских людей до введения Уложения также не имело единого четкого законодательного закрепления, хотя такие попытки предпринимались Иваном III и Василием III через закрепление за посадскими людьми права личной свободы¹¹. В Уложении правовому положению посадских людей, в отличие от разбросанной по

всему тексту Уложения компетенции воевод как представителей местной администрации, была посвящена отдельная глава XIX «О посадских людях»¹². Она состоит из 40 статей, направленных на регулирование элементов посадской структуры¹³.

Многие из статей главы XIX «О посадских людях» Уложения соотносятся друг с другом, неоднократно повторяясь (в частности, это касается монопольного права посада на торговлю и ремесло). Здесь присутствуют и учредительные (статьи 1,5,9), и охранительные (статья 13) правовые нормы. Большинство исследуемых правовых норм являлись регулятивными и были направлены на регулирование фактических отношений между субъектами посадской организации через предоставление прав и обязанностей (наиболее яркими в данной контексте выступают статьи 11,17,30).

Подводя итог, можно заключить, что именно с введением Соборного Уложения 1649 года правовое обеспечение системы местного управления посадской структуры получает четкое единообразное законодательное закрепление на всей территории Русского государства XVII века.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: *Каменский А. Б.* Взгляд на историю местного управления // Политические исследования. 2000. № 5. С. 27–31; *Лаптева Л.* Плоха та реформа, которая не опирается на традиции // Муниципальная власть. 2002. № 4. С. 104–113; *Говоренкова Т., Жуков А., Савин Д., Чуев А.* И возвращается ветер на круги своя... // Муниципальная власть. 2004. № 3. С. 96–103, № 4. С. 94–102.

² Кризису русской государственности способствовал целый ряд объективных причин: постоянные набеги крымских татар, разгром Москвы в 1571 году, затянувшаяся пораженческая Ливонская война, опричные грабежи местного населения при Иване Грозном и периодические неурожаи и эпидемии.

³ Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Т. 1. 1649 по 1675. СПб. Печатано в Типографии II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 1830. С. 5.

⁴ Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Т. 1. С. 137.

⁵ Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Т. 1. С. 22.

⁶ Памятники русского права. Вып. 4. Памятники права периода укрепления русского централизованного государства. XV–XVII вв. М.: Госюридиздат, 1965. С. 375.

⁷ Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Т. 1. Соответственно: С. 33–34. С. 105.

⁸ Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Т. 1. С. 69.

⁹ Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Т. 1. Соответственно: С. 57. С. 66. С. 120. С. 124. С. 129.

¹⁰ Большой юридический словарь / Под. ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2001. С. 636–637.

ОБЩЕСТВЕННЫЕ И ГУМАНИТАРНЫЕ НАУКИ

¹¹ *Смирнов П. П.* Посадские люди и их классовая борьба до середины XVII века. М. – Л. Изд. и 2-я тип. Изд. АН СССР в Мск., Т. 1. 1948. С. 95–103.

¹² Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Т. 1. С. 108–114.

¹³ Тяглое население, прикрепляемое к посаду и в тягло (статьи 2,3,9); процедура обращения в тягло вольных людей, вступивших в брак с посадскими (статьи 21–23); правовое положение бежавших тяглых посадских людей (статьи 19–20); регулирование ликвидации белых слобод (статьи 1,5,7–8); монопольное право посада на торговлю и ремесло на посаде (статьи 1,5,9,16–17); обязанность продажи на посаде лавок, погребов и соляных варниц (статьи 5,9,15); правовое положение территории посада (статьи 1,5–7,10); правовое положение служилых людей (статьи 4,11–12); правовое положение стрельцов (статьи 26–27); правовое положение закладчиков (статьи 13,18,39).