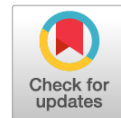


Городская дума в системе местного самоуправления Российской империи



Щербаков С. В.,

кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного и международного права РГА

Артемов Г. А.,

кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного и международного права РГА

Аннотация. В статье рассмотрен порядок формирования, полномочия и особенности работы городской думы в системе органов местного самоуправления.

Ключевые слова: Городовое положение 1870 г., городская дума, городская реформа, местное самоуправление.

По Городовому положению 1870 г. одним из основных принципов организации городского общественного управления был принцип отделения распорядительной власти от исполнительной¹. В связи с этим распорядительная власть (т.е. право принимать обязательные решения) была предоставлена городской думе, а исполнительная — городской управе.

Городская дума состояла из «гласных уполномоченных представителей общества», избираемых на четыре года (ст. 16) «в составе, соответствующем числу жителей, пользующихся правом голоса на выборах. В местностях, где число жителей, пользующихся правом голоса, не превышало трёхсот, в городской думе должно было быть тридцать гласных. Там же, где число избирателей более трёхсот, на каждые сто пятьдесят человек свыше этого числа прибавлялось по шесть гласных, до тех пор, пока общее число гласных достигало семидесяти двух. Правило это не распространялось на столичные городские думы, которые состояли в Санкт-Петербурге из двухсот пятидесяти двух, и в Москве из ста семидесяти гласных» (ст. 48)². Возможность досрочного прекращения полномочий думы не предусматривалась.

Дума могла решать все вопросы, отнесенные к компетенции городского самоуправления. Она обсуждала эти вопросы и принимала по ним определения и постановления, между которыми закон не проводил четкого разграничения. Однако анализ Городового положения 1870 г. позволяет сделать вывод

о том, что постановления принимались думой по вопросам благоустройства (о порядке содержания улиц и площадей, общественных зданий, по вопросам здравоохранения и т.п.), имели обязательный для городских жителей характер и за их нарушение была предусмотрена ответственность. По другим вопросам дума принимала определения.

Заседания городской думы назначались: или 1) по усмотрению городского головы, или 2) по требованию губернатора или градоначальника, по принадлежности, или, наконец, 3) по заявленному городскому голове желанию не менее одной пятой части гласных³.

Порядок производства дел в думе и порядок голосования определялся самой думой, однако по вопросам выборов должностных лиц, отстранения их от должностей и предания суду закон установил обязательное закрытое голосование. Дела в думе решались простым большинством голосов, а при их равенстве перевес давал голос председателя.

Деятельность дум проходила гласно. Все их определения и постановления, утвержденные думой сметы городских доходов и расходов, отчеты о движении этих сумм, а также отчеты о деятельности управ и состоянии подведомственных им частей (вместе с заключением по ним дум) подлежали опубликованию в губернских ведомостях, а также печатались особыми изданиями и доводились до всеобщего сведения другим способом, определявшимся думой. Все это создавало возможность

¹ Распорядительная власть в документах того периода именовалась «совершательной» (см.: Городовое положение с объяснениями. СПб., 1873. С. 19, 70).

² Там же. С. 52.

³ Щербаков С. В., Щербакова Е. С., Бутарева Л. Л. Воронежское городское самоуправление во второй половине XIX века (историко-правовой аспект). М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2008. С. 74.

для широкой критики деятельности самоуправления, в том числе со стороны прессы. Этот опыт гласности является полезным, особенно в современных условиях России.

Городская дума назначала выборы должностных лиц, устанавливала городские сборы и налоги, определяла городские расходы, утверждала правила управления городским имуществом, определяла общий порядок действий исполнительной городской власти. Дума имела право принимать решения, обязательные для исполнения жителями города по широкому кругу внутригородских проблем, кроме политических. Дума устанавливала и городские сборы, которые расходовались на содержание объектов общественного пользования.

Все это делало городскую реформу более прогрессивной, чем земскую (1864 г.). Существенным недостатком Городового положения была трехклассная избирательная система, в основу которой был положен не очень прогрессивный прусский опыт. Проблема данной системы состояла в том, что только прямые налогоплательщики в пользу города являлись участниками городского управления. Все избиратели вносились в общий список по нисходящей сумме уплачиваемых налогов, и затем делились на 3 курии (части), каждая из которых соответствовала трети общей суммы всех налогов. В первый разряд попадали богатые торгово-промышленные слои городского общества, во второй — люди среднего достатка, в третий — оставшаяся масса налогоплательщиков, самая многочисленная (годовой уплаченный налог мог составлять всего 2 копейки). Каждый из трех разрядов выбирал одинаковое количество гласных. Руководили в думе горожане высокого достатка, если учитывать специфику русских городов конца XIX в. — это были дворяне, купцы и промышленники. Остальные горожане, косвенные плательщики городских налогов, избирательных прав были лишены. Изолированным от городского самоуправления оставалась самая развитая и образованная часть населения.

В большинстве мелких городов не было возможности составить полноценные собрания. Организацию деятельности городских дум достаточно ярко характеризует анализ практики проведения их заседаний.

Закон не устанавливал и не ограничивал общее количество заседаний дум, их периодичность зависела в основном от усмотрения городского головы. Однако закон установил их минимальное количество — 2 заседания в год (для рассмотрения росписей городских доходов и расходов, а также отчетов городской управы).

На практике число заседаний дум в разных городах было совершенно различным. В губернских и других крупных городах их назначалось

больше, чем в остальных, а в небольших городах и посадах заседания проводились сравнительно редко.

На заседания дум большинство гласных собиралось неохотно. По свидетельствам городских голов ничего не было труднее, чем собирать гласных в составе, достаточном для открытия собрания. Нередко приходилось «ожидать часа два прежде, чем соберется одна треть гласных», необходимая для законности заседания⁴. Городские головы вынуждены были рассылать по городу служителей управы, чтобы они разыскивали гласных и приглашали их явиться на заседание.⁵

В большинстве заседаний дум присутствовало не менее половины всех гласных. Были даже такие гласные, которые за 4 года вообще не присутствовали ни на одном заседании или присутствовали не более одного раза в год. В среднем за 1878-1880 гг. в Киевской и Черниговской губерниях гласные, не посетившие ни одного собрания думы, составляли соответственно 9,3% и 13,7% общего числа гласных. А, например, в Черниговской губернии в 1878 г. ни одного заседания не посетили 47,2% гласных, в Киеве в 1878 г. — 19,4% и т.д. В вопросах посещаемости заседаний не было заметной разницы между гласными разных разрядов и категорий. Несмотря на это, гласные первого разряда (которых закон считал наиболее заинтересованными в городских делах) заседания дум посещали реже, чем другие гласные; купцы на заседания дум приходили чаще, чем другие лица⁶.

Посещаемость заседаний дум зависела от вопросов, которые подлежали рассмотрению, от рода занятий гласных, времени года и других факторов. Как правило, самыми многочисленными были заседания, в которых проводились выборы должностных лиц городского общественного управления.

Многие гласные, занятые решением своих проблем, посещали только те заседания, на которых обсуждались вопросы, затрагивавшие их собственные интересы или интересы их «партий», и делали это с «единственной целью провести какой-нибудь вопрос

⁴ Собрание думы считалось состоявшимся, если в него прибыло не менее одной трети всего числа гласных. Для рассмотрения наиболее важных дел (о приобретении в пользу города недвижимого имущества или о его отчуждении, о займах от имени города, об устранении должностных лиц городского общественного управления от должности, о переизбрании их судом и др.) на заседании думы требовалось присутствие не менее половины всего числа гласных и принятие решения большинством не менее двух третей наличных голосов.

⁵ Записка сенатора А. А. Половцова. С. 194; Записка сенатора А. А. Половцова. Ч. 1. С. 283.

⁶ РГИА. Ф. 1287. Оп. 38. Д. 2503. Л. 314-об.

или препятствовать его разрешению». Торговцы наиболее активно посещали те заседания, на которых решались дела, так или иначе касавшиеся вопросов торговли⁷.

В связи с низкой посещаемостью заседаний дум законодатель вынужден был 25.11.1880 внести изменения в Городовое положение.

Трудно было не только собрать гласных в количестве, достаточном для открытия думы, но и удержать их в заседании до окончания рассмотрения всех вопросов, внесенных в повестку дня. После начала собрания гласные постепенно покидали его, а когда оставалось менее трети всех гласных, заседание приходилось преждевременно заканчивать. В результате многие дела оставались нерассмотренными и откладывались до следующего собрания. Преждевременное закрытие заседаний дум было обычным явлением.

Требование определенного кворума для законности заседаний использовалось в борьбе различных групп гласных. По Харьковской и Воронежской губерниям имеются сведения о нередко практиковавшемся способе искусственного прекращения заседаний дум. Когда составлявшие определенную группу гласные начинали убеждаться в том, что большинство думы готово принять решение в нежелательном для них направлении, они покидали заседание и из-за отсутствия кворума делали невозможным разрешение вопроса «в надежде, что это пройдет сообразно их видам в другой раз при ином составе гласных»⁸.

В городском самоуправлении (особенно в небольших городах) обычно наблюдалось господство отдельных гласных или их «партий», которые становились «решителями всех городских дел», а остальные гласные шли за ними «как послушное их орудие». По утверждению временного Одесского генерал-губернатора, высказанного в его отчете императору за 1882 г., в большинстве малых городов самоуправление представлялось «чистой фикцией», так как «недостаточность развития городских обывателей» и обширные полномочия, предоставленные законом городским властям, давали возможность «таким людям», захватившим власть, распоряжаться общественными делами по своему личному усмотрению⁹.

Решение вопросов в думах нередко зависело от материального состояния лиц, «воротил»,

которые попадали в гласные в основном ради своих личных целей и способны были подчинять своему влиянию других лиц, нерешившихся идти им наперекор. Показательной в этом отношении является ситуация, сложившаяся в 1891 г. в г. Ялте, когда в городскую думу были избраны три брата Абрам, Григорий и Хаскель (Александр) Бухштаб. Они были одними из самых богатых людей в Ялте, которую в связи с этим «держали в значительной от себя зависимости»¹⁰. Кроме материального давления на гласных имелись и факты прямых их подкупов с целью провести в думе желаемое решение¹¹. В результате всех этих обстоятельств думы нередко принимали решения, удовлетворяющие не общественные, а частные интересы.

Подобная система, естественно, привела к полному равнодушию населения, о чем свидетельствуют статистические данные МВД по Санкт-Петербургской и Московской губерниям. В Санкт-Петербурге за четырехлетний период (1889-1892 гг.) зарегистрировано было 21 170 избирателей, а участвовало 5 824 (из них 2 115 по доверенности) человека. В Москве, соответственно, — 23 671 и 1 807 (из них 177 — по доверенности) избирателей.

Городовое положение, принятое 11.06.1892, по сути своей было реакционным и фактически отменяло основные достижения самоуправления, сложившиеся в городах. Если ранее городская дума была подконтрольна губернатору и губернскому по городским делам присутствию, которые в судебном порядке обжаловали противозаконные действия городского самоуправления только в Правительствующем Сенате, то после принятия Положения 1892 г. представители государственной власти осуществляли по специально введенной в закон статье контроль, практически, всех решений думы. Широкий круг рассматриваемых вопросов подлежал обязательному утверждению губернатора. Права городской думы были сужены по закону и в области финансово-хозяйственной деятельности.

Список литературы

1. Городовое положение с объяснениями. СПб., 1873. С. 52.
2. Записка сенатора А. Половцова о состоянии общественного управления и хозяйства в городах Киевской губернии. Записка сенатора А. Половцова о положении крестьянского дела в Киевской губернии. С. Петербург, 1880.

⁷ РГИА. Ф. 1287. Оп. 38. Д. 2503. Л. 315; Д. 2504. Л. 541.

⁸ РГИА. Ф. 1287. Оп. 38. Д. 2504. Л. 308-об.; Д. 2505. Л. 322-об.

⁹ РГИА. Ф. 1287. Оп. 38. Д. 2503. Л. 139, 193-об.; Д. 2505. Л. 379; Фонд библиотеки. Оп. 1. Д. 17. Л. 93; Д. 59. Л. 644.

¹⁰ РГИА. Ф. 1287. Оп. 38. Д. 2499. Л. 351-об.

¹¹ Там же. Д. 2503. Л. 377, 439 об. 441.

3. Записка сенатора А. Половцова о состоянии общественного управления в городах Черниговской губернии. [Санкт-Петербург, 188-?]. [4], IV, 511 с., 1 л. табл.; 34.
4. Полное собрание законов Российской Империи. 2-е собр. СПб., 1884. Т. 55. Отд. 1. № 61581.
5. РГИА, Фонд библиотеки. Оп. 1. Д. 17. Л. 93; Д. 59. Л. 644.
6. РГИА. Ф. 1287. Оп. 38. Д. 2503. Л. 139, 193-об.; Д. 2505. Л. 379.
7. РГИА. Ф. 1287. Оп. 38. Д. 2503. Л. 314-об.
8. РГИА. Ф. 1287. Оп. 38. Д. 2503. Л. 315; Д. 2504. Л. 541.
9. РГИА. Ф. 1287. Оп. 38. Д. 2504. Л. 308-об.; Д. 2505. Л. 322-об.
10. РГИА. Ф. 1287. Оп. 38. Д. 2499. Л.351-об.
11. Щербаков С.В., Щербакова Е.С., Бугарева Л.Л. Воронежское городское самоуправление во второй половине XIX века (историко-правовой аспект). М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2008.

City Duma in the System of Local Government of the Russian Empire

Shcherbakov S.V.,

PhD in Law, Associate Professor
of the Department of Constitutional
and International Law of the Russian Customs Academy

Artemov G.A.,

PhD in Law, Associate Professor
of the Department of Constitutional
and International Law of the Russian Customs Academy

Abstract. *The article considers the order of formation, powers and operation of the City Duma in the system of local governments.*

Keywords: *City regulation of 1870, City Council, urban reform of local government.*

References

1. Gorodovoe polozhenie s obyasnieniyami. SPb., 1873. S. 52.
2. Zapiska senatora A. Polovtsova o sostoyanii obschestvennago upravleniya i khozyajstva v gorodakh Kievskoj gubernii. Zapiska senatora A. Polovtsova o polozhenii krestyanskago dela v Kievskoj gubernii. S. Peterburg, 1880.
3. Zapiska senatora A. Polovtsova o sostoyanii obschestvennago upravleniya v gorodakh Chernigovskoj gubernii. [Sankt-Peterburg, 188-?]. [4], IV, 511 s., 1 l. tabl.; 34.
4. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj Imperii. 2-e sobr. SPb., 1884. T. 55. Otd. 1. 61581.
5. RGIA, Fond biblioteki. OP. 1. D. 17. L. 93; D. 59. L. 644.
6. RGIA. F. 1287. Op. 38. D. 2503. L. 139, 193-ob.; D. 2505. L. 379.
7. RGIA. F. 1287. Op. 38. D. 2503. L. 314-ob.
8. RGIA. F. 1287. Op. 38. D. 2503. L. 315; D. 2504. L. 541.
9. RGIA. F. 1287. Op. 38. D. 2504. L. 308-OB.; D. 2505. L. 322-ob.
10. RGIA. F. 1287. Op. 38. D. 2499. L.351-ob.
11. Scherbakov S.V., Scherbakova E.S., Butareva L.L. Voronezhskoe gorodskoe samoupravlenie vo vtoroj polovine XIX veka (istoriko-pravovoj aspekt). M.: Izdatelsko-torgovaya korporatsiya «Dashkov i K», 2008.