

ПОЛИТИКО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РЕФОРМ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX ВЕКА

Р.Ф. Асанов

(доцент кафедры государственного права
Нефтекамского филиала Башкирского государственного университета,
кандидат юридических наук)

Работы, посвященные анализу генезиса института местного самоуправления, свидетельствуют о том, что самоуправление в качестве формы организации общества по решению вопросов локального значения в различных его проявлениях было присуще российской государственности на протяжении всей ее истории. Однако формы такового варьировались в зависимости от конкретных исторических условий. Это в значительной мере определено тем, что общественным отношениям присущ динамизм. В зависимости от изменения общественных отношений подвергается изменениям организация управления в целом, и самоорганизация общества в частности. Основными формами такой организации общества традиционно выступают государственное управление и самоуправление. Данные формы управления, по нашему мнению, не являются конкурирующими. Однако историко-правовой науке взаимоотношений институтов местного самоуправления и государственного управления известны и другие точки зрения. В основу одной из них было положено противопоставление этих двух форм управления, что не может быть признано полностью верным, поскольку, даже исходя из территории управления, данные формы управления имели единый объект. Более правильной является точка зрения о взаимодействии государственного и местного управления и самоуправления, обусловленных единым источником – народом¹.

Переходя к непосредственному раскрытию вопроса становления городского самоуправления, необходимо рассмотреть

¹ Шевчик Н.А. Государственная власть и местное самоуправление: правовые проблемы взаимодействия: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2001. – С. 12.

сложившуюся в данный период ситуацию в стране, которая явилась предпосылкой преобразования практически во всех областях государственного устройства. Указанные преобразования проводились под влиянием нарастающего общественного недовольства, причиной которого служило недовольство многими социально-экономическими и политическими потрясениями, свидетельствовавшими о несостоятельности государственного управления (восстание декабристов 1825 г., Крымская война 1854–1855 гг.).

Одной из проблем, характеризующих несостоятельность государственного устройства рассматриваемого периода, являлась проблема экономической отсталости многих крупных населенных пунктов, а также запущенность городского хозяйства в Российской империи. В качестве примера можно привести показатель уровня смертности в российских городах. «В наших русских городах смерть собирает обильную жатву. Есть города, где на 1 000 душ умирает ежедневно более 40 человек, есть города (Нижний Новгород, Рязань, Самара, Симбирск и др.), где смертность превышает рождаемость. В общем, по всей России смертность равняется 33 человека на 1000», – писал в начале прошлого века известный правовед А. Михайловский². Данное обстоятельство обращало на себя внимание представителей всех слоев общества, поскольку города являлись таким территориальным образованием, в котором формировался наибольший объем социального, экономического и политического потенциала государства. В таких условиях формирование нового уровня управления, который позволил бы коренным

² Михайловский А. Реформа городского самоуправления в России. – М., 1908. – С. 8.

образом улучшить благосостояние народа в населенных пунктах, стало одной из основных задач проводимых реформ второй половины XIX в. Это предполагало образование органов земского и городского самоуправления. Необходимость создания таковых была сопряжена с известными социально-экономическими преобразованиями в самом российском обществе второй половины XIX в. Это прежде всего крестьянская и другие реформы, повлекшие изменения в общественных отношениях и соответственно требовавшие новой формы организации общества, одной из которых и явилось создание органов общественного самоуправления, характеризующегося внесословностью. Новые экономические тенденции (капиталистические отношения в сфере производства) в XIX в. подтолкнули к полному отказу от прежней феодально-крепостнической основы общественных отношений, переживавших к этому времени глубокий кризис. Это привело к ряду преобразований в сфере социального управления.

Проводившиеся реформы в области городского самоуправления проходили в период преобладания уже ярко выраженного реакционного направления в политике государственного управления, которое достигло своей высшей точки в момент покушения на Александра II, совершенного Д. Каракозовым 4 апреля 1866 г. С этого времени проводилась жесткая политика усиленного административного контроля на местах. Примером этому может служить закон, усиливший губернаторскую власть на местах¹. Сформированные к тому времени органы земского самоуправления все чаще подвергались нападкам со стороны имперских органов исполнительной власти. Так, закрытие Санкт-Петербургского земства 13 января 1867 г. объясняли тем, что «земское собрание с самого открытия своих заседаний действует несогласно с законом, и вместо того, чтобы, подобно земским собраниям других губерний, пользоваться Высочайше дарованными ему правами для действительного попечения в вверенных ему местных

земско-хозяйственных интересах непрерывно обнаруживает стремление неточным изъяснением дел и неправильным толкованием законов возбуждать чувства недоверия и неуважения к правительству»². В подобных условиях и проходила подготовка к реформе городских органов самоуправления, которая оказала заметное влияние на их устройство, что выразилось в ограничении их самостоятельности.

Началом проведения реформ в области городского самоуправления принято считать 20 марта 1862 г. В этот день под давлением общественного мнения и в ответ на ряд ходатайств о реформе городского самоуправления на основе всесословного принципа было опубликовано высочайшее повеление «безотлагательно приступить к улучшению общественного управления во всех городах империи»³. Вслед за этим Министерство внутренних дел издает циркуляр в обеспечение наиболее полного рассмотрения городского вопроса, в соответствии с которым в городах формировались специальные комиссии для разработки проектов и сбора материалов по городскому устройству органов местного самоуправления. 26 мая 1862 г. Министерство издало циркуляр № 61, в котором были потребованы сведения по городскому устройству, в числе других городов такие сведения требовались и от Нижнего Новгорода. «Государь император Высочайше соизволил предоставить МВД ныне же и безотлагательно приступить к улучшению общественного управления во всех городах Империи применяясь к основным началам общественного управления в Санкт-Петербурге.

Приступая к исполнению Высочайшей воли, я не мог не принять во внимание, что одно из главнейших причин, по которым изданное в 1785 г. постановление об общественном устройстве городов (Городовая грамота) не имело надлежащего успеха, — было — то, что постановление это содержало в себе лишь общие начала об-

² Скалон В.Ю. Земские вопросы. — М., 1882. — С.5.

³ См.: Шрейдер Г.И. Город и городское положение 1870 г. // История России в XIX веке. Эпоха реформ. — М., 2001 — С. 339.

¹ См.: Михайловский А. Указ. соч. — С. 28.

ществленного устройства без подробнейшего их развития и применения к различным местностям обширной империи, представляющих большое разнообразие по количеству населения общественному и хозяйственному быту жителей, разноплеменности их и многим другим условиям. Ввиду такого опыта, полагая, что введение нового порядка общественного управления в городах, необходимо ознакомиться с местными особенностями их я признал нужным истребовать местные соображения по настоящему предмету, и с этой целью, по распоряжению моему составлена во вверенном мне министерстве подробная программа, могущая служить руководством для таких соображений. В этой программе сделаны указания на важнейшие недостатки в существующем общественном управлении городов и на главные начала, принятые в основание преобразования сего управления в Санкт-Петербурге для устранения означенных недостатков; в ней изложены вопросы по разным предметам общественного управления, с подробными по каждому из вопросов объяснениями, для надлежащего их уразумения ответах на все эти вопросы и должны включаться требуемые соображения, которые послужат основанием для предположений министерства относительно нового общественного устройства городов.

Вследствие сего, препровождая при сем три экземпляра упомянутой программы, я покорнейше прошу Ваше превосходительство, немедленно по получении сего, учредить в губернском и других городах, где окажется удобным и возможным, особые Комиссии из наиболее сведующих и опытных лиц, с приглашением в оные депутатов от всех сословий города, не исключая дворян и других званий лиц, владеющих там недвижимой собственностью, на каковые комиссии и возложить составление требуемых отчетов»¹.

Программа для составления «соображений» относительно улучшения общественного управления в городах была опубликована в газете «Северная Почта»².

¹ ГУ ЦАНО, ф. 27, оп. 638, ед. хр. 2957, л. 5-6.

² Северная Почта. – 1862. – 8 мая. – № 99; № 100. – 9 мая; № 101. – 11 мая. № 100

Таким образом, первостепенной задачей стало создание единой нормативно-правовой системы регулирования общественного самоуправления в городах, которая явилась бы базой для формирования новых органов городского самоуправления. Необходимость формирования новой правовой системы была вызвана тем, что основным законодательным документом, регулировавшим устройство городского общественного управления, вплоть до начала 70-х г. XIX в. продолжала считаться Жалованная грамота городам Екатерины II (1785). Некоторые ее положения были фактически сведены на нет последующими законодательными актами, но при этом формально так и оставались не отмененными. Все законодательство в целом, весьма запутанное и неопределенное, давно перестало соответствовать уровню социально-экономического развития городов и их значению в жизни страны, становилось тормозом в организации городского хозяйства. В такой обстановке необходимость формирования единой системы нормативно-правового регулирования становится очевидной, и в связи с этим немаловажную роль играет именно Городовое Положение 1870 г. – результат восьми лет работы специальных комиссий, созданных для решения проблем реформирования городского устройства. Новое Городовое Положение получило Высочайшее утверждение 16 июля 1870 г. Данный нормативный правовой акт явился правовой базой реформирования органов городского самоуправления.

Инициированная правительством реформа в области местного самоуправления второй половины XIX в., проводилась и с позиции укрепления положения самодержавия, и предоставления обществу самоуправления на низшем, провинциальном уровне, чтобы не допустить его в столицу³, не провоцируя, таким образом, интереса общества к более радикальным преобразованиям в области государственного управления. Но все же не следует обходить вниманием и тот факт, что правительство

³ См.: Власть и реформы / Под ред. Б.В. Ананьича. – СПб., 1996. – С. 331.

формировало новый уровень управления не только вследствие того, что преобразование в обществе сделало его «невольным реформатором», но и в силу объективных причин, одной из которых является фактор территории Российского государства, управлять которым из одного лишь «центра» было невозможно. Центральный аппарат был не в состоянии учесть все нужды муниципальных образований, самобытность которых обуславливалась географическим месторасположением и сложившимися историческими и национальными особенностями. Потребности одного муниципального образования, разумеется, не совпадали с нуждами другого, а в сложившейся неблагоприятной экономической и политической ситуации государственная власть не могла учитывать все эти особенности. Вследствие этого возникали проблемы в управлении местностями, выразившиеся в их низком экономическом развитии и политической нестабильности. Думается, что именно в организации еще одного уровня управления – городского, правительство видело выход из сложившейся ситуации, т.к. именно органы местного самоуправления в целом и городского самоуправления в частности должны были эффективно и рационально выполнять возложенные на них права и обязанности по решению вопросов локального значения, поскольку местные образования обладали собственными ресурсами (финансово-экономическими, организационными, территориальными, правовыми), которые обеспечивали устойчивость и гибкость, а соответственно и стабильность в случаях различного рода кризисов. Эти качества органов местного самоуправления в сложившейся ситуации являлись необходимыми для стабилизации экономики и, как следствие, социального и политического спокойствия. Это осознавало и правительство. Доказательством тому как раз и являются активные действия в области реформирования и формирования нового уровня управления в лице органов местного самоуправления.

Подчеркивая историческую реальность, необходимо еще раз указать, что проводимые реформы проходили под влиянием

диаметрально противоположных тенденций развития государственного устройства. Одно из направлений было ориентировано на укрепление существующего монархического начала государственного устройства, другое – на введение таких институтов государственного устройства, которые при монархической форме правления были не допустимы. Таким институтом стало рассматриваемое нами общественное самоуправление, в котором городское население видело противоположность неограниченной власти монархии.

Однако противопоставление государственного управления и местного самоуправления видится нам верным только в той мере, в какой оно не вызвано реальными в историческом масштабе причинами. Иными словами, идея местного самоуправления рассматриваемого периода изначально возникла при наличии уже развитой системы государственного управления, при этом первое формировалось как нечто большее, чем дополнительный ресурс централизованного управления. Управление государственное и самоуправление на местах были связаны общностью управленческого воздействия, однако объект, субъект, содержание, а главное – сущность местного самоуправления коренным образом отличаются от государственного управления, располагающего государственно-властными полномочиями. И первый, и второй тип управления должны функционировать одновременно, каждый из них достигает свои цели и решает различные задачи. В итоге сама идея местного самоуправления не могла бы возникнуть и получить такое развитие, если бы качество государственного управления того времени позволяло бы необходимым образом организовывать стремление населения самостоятельно решать встающие перед ним проблемы местного значения. В конечном итоге формирование органов местного самоуправления проходило при таком балансе интересов, при котором, с одной стороны, монархическое правление сохраняло бы свои позиции, а с другой – были бы учтены объективные требования нового времени. Очевидно, что на практике поли-

тика самодержавия была, с одной стороны, направлена на повышение эффективности управления (в частности, введение новых органов), а с другой – пыталась сохранить собственную независимость от новых учреждений¹. Данное обстоятельство являлось качественной характеристикой проводимых реформ, отразившейся на многих нормативных правовых актах. Не стало исключением и Городовое Положение 1870 г. Так, в соответствии с новым нормативным правовым актом в городах были сформированы следующие органы городского самоуправления:

1. Городские избирательные собрания – это социальная общность людей, выявляющая свой гражданский потенциал посредством использования как коллективных, так и индивидуальных форм.

2. Городская Дума – законодательный орган городского самоуправления.

3. Городская Управа – исполнительный орган городского самоуправления.

Факт двойственного ведения политики по реформированию городского устройства отразился на правовой базе регулирования отношений в сфере городского самоуправления, которое прежде всего выразилось в большей степени подчинения представителям исполнительной власти сформированных органов. Это проявлялось в развитии системы административного контроля центральной власти над местными органами самоуправления, бюрократической субординации в отношениях центра и мест. В распоряжении центральной власти находилось большое количество методов интеграции органов местного самоуправления в государственный механизм управления. На интегративное состояние органов местного самоуправления указывает и законодательное ограничение прав местной власти со стороны государства. Например, закрепленные в Городовом Положении начала, которые можно свести к общему и частному контролю и самоконтролю деятельности новых органов самоуправ-

¹ См.: Лаптева Л.Е. Местное управление в пореформенной России (1864–1905): Дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2001 – С. 97.

ления (закрепление обязательных статей бюджета, иерархия норм права, одобрение, временная приостановка, пересмотр и др.), имевшие единственную цель – жесткое подчинение деятельности городских органов самоуправления. Существовавший предварительный контроль приводил к ограничению самостоятельной деятельности органов местного самоуправления в реализации отдельных проектов (к примеру, введение новых статей налогообложения). В.А. Нардова справедливо отмечает, что один из главных недостатков Городового Положения заключался в том, что принцип разграничения исполнительной и распорядительной власти был проведен недостаточно последовательно, что выразилось, например, в совмещении обязанностей председателя Думы и Управы². По данному поводу справедливо замечает известный русский правовед К.А. Пажитнов, который писал, что такой порядок нельзя, однако, считать правильным, т.к. он может при известных обстоятельствах легко затруднить критику Управы; более целесообразным поэтому является предоставление Думе права выбирать из своей среды особого председателя³. Необходимо отметить, что совмещение обязанностей председателя Думы и Управы, повышенная ответственность за отправление городского самоуправления, наличие особой компетенции, особый порядок занятия должности – это характеристики особого правового статуса Городского Головы, который выполнял важную роль в системе местного городского самоуправления, и это явление не случайное, т.к. особое правовое закрепление статуса этого должностного лица законодателем было направлено на получение центральной властью своего представителя, который определял бы направления деятельности органов местного городского самоуправления. Совмещение обеих названных должностей в одном лице представляется весьма важным и для самого правительства, в

² См.: Нардова В.А. Указ. соч. – Л., 1984. – С. 49.

³ См.: Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. – СПб., 1913. – С. 32.

интересах которого необходимо, чтобы во главе городского управления стояло лицо, «значение коего давало бы ему способы вовремя сдерживать увлечение и надлежащим образом направить общество»¹.

Еще одним ярким примером того, что принцип разграничения власти на местном уровне был проведен непоследовательно, является тот факт, что с самого начала общественное самоуправление городов было лишено принудительного органа, который, в свою очередь, ставил в зависимость органы местного самоуправления.

В сфере избирательного права был полностью исключен сословный принцип. Сословный принцип представительства в органах городского самоуправления был заменен всесословным принципом представительства. В основу избирательной системы был также положен принцип уплаты городским населением налогов в казну (так называемый податной цenz). Избирательные права и право участия в избирательных собраниях были гарантированы правовым, организационным и информационным обеспечением. Была введена трехразрядная система выборов. Что касается основного условия получения избирательного права в зависимости от уплаты налогов в городскую казну, он разъяснялся в объяснительной записке к проекту «Положения о городском общественном управлении», в которой говорилось, что «поскольку городское благоустройство может поддерживаться и развиваться лишь с помощью материальных средств, и т.к. средства эти составляются преимущественно из уплачиваемых местными жителями повинностей с имуществ, которыми они владеют в городе, а также с производимых там торгов и промыслов, то из этого вытекает, что только жители, владеющие в городе недвижимым имуществом и уплачивающие в городскую кассу определенные сборы с торговых свидетельств и билетов, должны пользоваться правом участия в обществен-

ном управлении»². Такой принцип приобретения избирательного права практически исключил участие в избирательных собраниях представителей трудовой интеллигенции (врачей, педагогов, медиков) и лиц, работавших по найму, чья заинтересованность в осуществлении местного самоуправления была ни чуть не меньше, чем у представителей других слоев общества. По этому поводу К.А. Пажитнов писал: «...в этом отношении оно делает шаг назад по сравнению с теми принципами, которые положены в основу Жалованной грамоты (1785 г.) на права и выгоды городам Российской империи.

Согласно последней обладание университетским или академическим дипломом давало право на занесение в разряд именитых граждан, которые выбирали своих представителей в Общую думу по «семи названиям»; затем, в состав шестого разряда – посадских – входила часть того трудового населения, которая городским положением 1870 г. за правоспособную не признавалась»³.

Привлекая все городское население к управлению городами, центральная власть косвенно развивала управленческую инициативу у населения, необходимую для успешного управления городами на местах. Правительство, однако, предвидело возможность дальнейшего усиления подобных тенденций, что было неприемлемо при нестабильной политической ситуации, а также при сложившейся монархической форме правления, при которой органы местного самоуправления могли использоваться в качестве «трибуны для предъявления правительству политических требований»⁴ и проведения политической инициативы со стороны нежелательных революционно настроенных элементов общества. Поэтому власть была заинтересована в формировании таких органов городского самоуправления, социальным ядром которых являлись бы все те же сословия, на которые

¹ Материалы, относящиеся до нового общественного устройства в городах империи – СПб., 1877. – Т. 3. – С. 472.

² Материалы, относящиеся до нового общественного устройства в городах империи. – Т. 1. – С. 38.

³ Пажитнов К.А. Указ. соч. – С. 28.

⁴ Нардова В.А. Указ. соч. – С. 20.

опиралось государство при отправлении своей политики, в том числе (и преимущественно) – дворянство. И поэтому в своей основе многие из позитивных тенденций избирательной системы городского самоуправления второй половины XIX в. были неполными. В данном случае правительство, введя всесословное представительство городского самоуправления и пытаясь контролировать социальный состав представительных органов, сознательно обеспечивало превалирование господствующего класса в названных органах.

Подходя к рассмотрению данных фактов более объективно, можно увидеть помимо достижения интегративной формы функционирования органов местного самоуправления, подчиняющихся центральным органам государственной власти, также и цель обеспечения государством гарантии становления и существования первых. Данная гарантия обеспечивалась прежде всего посредством создания нормативно-правового поля деятельности созданных органов, предоставления защиты своих прав в судебном порядке и т. п.

Новое Городовое Положение 1870 г. в целом носило прогрессивный характер по сравнению с предыдущими нормативными правовыми актами в рассматриваемой сфере в силу своих демократических начал. Новый нормативный правовой акт определял роль городского самоуправления в осуществлении управления муниципальными образованиями и их населением, правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления; устанавливал общие принципы организации городского самоуправления в Российской империи.

Кратко характеризуя Городовое Положение 1870 г. можно отметить, что в соответствии со сложившейся в юридической науке практикой классификации можно выделить следующие основные группы субъектов, на которые распространялось действие Городового Положения:

1. Физические лица – лица, проживающие на территории городского поселения и обладающие активным и пассивным правом участия в городском самоуправлении.

2. Городские избирательные собрания, Городская Дума, Городская Управа.

3. Губернские по городским делам присутствия, губернатор, министр внутренних дел, Сенат, органы полиции.

4. Другие негосударственные организации.

Предметом регулирования Городового Положения выступали общественные отношения, возникавшие в результате отправления местного самоуправления населением по вопросам, отведенным данным нормативным правовым актом к компетенции городского общественного управления определенного соответствующей территорией городского образования; порядок формирования и функционирования городского самоуправления; порядок прохождения службы в городском общественном управлении; финансово-экономические отношения городского самоуправления.

Основными вопросами, которые отводились к компетенции общественного управления Городовым Положением в соответствии с политикой правительства, как и по земскому самоуправлению, выступали дела лишь хозяйственной сферы, носящие локальный характер.