

# ОПЫТ ГОРОДСКОГО ОБЩЕСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ 1870 – 1890-х ГОДОВ В РОССИИ: ОТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА К ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ

Виктория Марасанова\*

*В статье рассматривается реализация «Городовых положений» 1872 и 1890 годов в России. Введение органов городского общественного управления было ответом на практические потребности и городов, и коронной власти. Однако сложности создавало нечеткое разграничение в законе компетенции органов городского общественного управления и губернских учреждений. Не случайно в работе городских учреждений значительную роль играл личный фактор и контакты городских голов с губернаторами. Во второй половине XIX века в России была предпринята первая попытка создания всесословной модели городского управления, или поиски оптимальной структуры городских учреждений, в очередной раз менялось количество и статус поселений. При этом городские общественные учреждения находились под жестким административным контролем, и основная масса населения абсолютно не имела влияния на управление. Не случайно с 1890-х годов социально активное городское население начинает создавать нелегальные организации. Национальный опыт деятельности городских общественных учреждений имеет практическое значение для органов регионального и муниципального управления в связи с текущими изменениями в законодательстве о местном самоуправлении.*

Каждая эпоха крупных реформ в истории России сопровождалась изменениями в городском управлении. Монархи-реформаторы не оставляли без внимания город и как объект налогообложения, и как социальную единицу. При императоре Александре II вслед за отменой крепостного права были созданы земские и городские органы общественного управления, выборные органы суда (мировые судьи); вводился принцип всесословного комплектования армии. Однако Россия оставалась империей с неограниченным самодержавием, и в стране в основном сохранились дореформенные государственные учреждения. При этом практика пореформенного периода постоянно ставила вопросы о соотношении территориального, отраслевого, общественно-го и сословно-корпоративного принципов

управления, о сочетании интересов центра и регионов.

Наработанные практикой модели взаимодействия государственных и общественных учреждений имеют практическое значение для органов регионального и муниципального управления в связи с текущими изменениями в законодательстве о местном самоуправлении, в очередной раз меняющими систему выборов в городах и районах. Опыт создания всесословной модели городского управления, поиски оптимальной структуры городских учреждений, изменение количества и статуса поселений и т.д. – все эти вопросы, несомненно, являются актуальными для научных исследований. До 1917 года успели выйти обстоятельные работы, специально посвященные городскому общественному управлению [1],

\* Марасанова Виктория Михайловна, доктор исторических наук, профессор, заведующая кафедрой рекламы и связей с общественностью Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова

[8]. По понятным причинам в современной России в последние десятилетия стал вновь востребован национальный опыт трансформаций, направленных на продвижение к гражданскому обществу и правовому государству [2], [3], [4].

До городской реформы 1870 г. городские учреждения в основном занимались взиманием налогов, а теперь занялись многочисленными муниципальными проблемами. Им перешли функции упраздненных приказов общественного призрения и ряда других учреждений. Городские учреждения активно занимались вопросами благоустройства (на эти цели приходилось свыше трети городских расходов). Они заботились о медицинских, благотворительных и образовательных учреждениях, ведали организацией рынков, принимали постановления о санитарных и противопожарных мерах.

В соответствии с «Городовым положением» 1872 г. [5] впервые создавались всеобщие органы городского общественного управления на основе налогового ценза. Гласные избирались в городскую думу на четыре года по трем избирательным съездам крупных, средних и мелких налогоплательщиков. Городская дума являлась распорядительным органом и избирала из своего состава в качестве исполнительного органа городскую управу, в которую входили городской голова и члены управы. Городской голова возглавлял одновременно думу и управу. Городских голов Петербурга и Москвы утверждал император, остальных – министр внутренних дел. Контроль за городскими учреждениями осуществляло Министерство внутренних дел.

При проведении городской реформы губернаторы получили право надзора, протеста и остановки решений городских учреждений. В каждой губернии создавалось губернское по городским делам присутствие под председательством губернатора (с 1892 г. единое губернское по земским и городским делам присутствие). В его состав входили вице-губернатор, управляющий казенной палатой, прокурор окружного суда, председатель губернского земского собрания и один из гласных губернского земского собрания. Такое преобладание представителей администрации всегда обеспечивало поддержку предложений губернатора. В присутствие могли подаваться жалобы на деятельность органов городского управления. Решения присутствия могли быть обжалованы в 1-м Департаменте Сената (ст. 153). По вопросам городского хозяйства с

городскими думами вел переписку Хозяйственный департамент Министерства внутренних дел. Городской голова губернского центра входил в состав губернского по земским делам присутствия (ст. 11), что обеспечивало некоторую координацию в деятельности органов общественного управления в городах и сельской местности.

Реализация «Городового положения» 1870 г. выявила ряд проблем правоприменительной практики (часто отличающейся от замысла законодателя) в сфере городского общественного управления. «Великие реформы», разработанные либеральной бюрократией, на местах реализовывались чиновничеством во главе с губернаторами, имевшими в основном весьма консервативные взгляды. Большая часть губернского чиновничества оставалась верна (по убеждениям, по привычке, по карьерным соображениям) традиционным политическим устоям и абсолютной монархии в качестве наиболее желательной формы правления. В этом, с одной стороны, был залог устойчивости традиционной государственности и, с другой стороны, неизбежность конфликтов при реализации либеральных реформ, прежде всего, в сфере крестьянского сословного и общественного управления. Именно кадры чиновников, воспитанные в консервативном духе николаевской России, сохранившие свои привилегии, практически полную зависимость от вышестоящего начальства и возможности для административного произвола по отношению к своим подчиненным и населению, должны были реализовывать весь комплекс реформ на местах. В этом заключалась реальная угроза в осуществлении преобразований на губернском уровне именно в том духе, в котором они задумывались либеральной бюрократией и провозглашались верховной властью.

Губернская администрация контролировала законность действий органов городского общественного управления. Копии со всех определений городской думы должны были предоставляться городским головой губернатору, и, если он «не усмотрит в оных нарушения законов», они вступали в силу и передавались для публикации в «Губернских ведомостях» (ст. 68). Однако «Городовое положение» 1870 г. не предусматривало право администрации оценивать решения городских дум с точки зрения их целесообразности. В обязательном утверждении министра внутренних дел или губернатора нуждались немногие постановления городских дум – о сравнительно крупных займах,

поручительствах или гарантиях от имени города (ст. 124), постановления об утверждении планов городов или об изменениях в ранее утвержденных планах (ст. 113).

Однако, если по положению 1870 г. губернатор мог приостановить решение думы, только признав «незаконным», то по «Городовому положению» 1892 г. основой для его отмены могла стать «неправильность», «несоответствие общим государственным пользам и нуждам», а также вывод о «явном нарушении интересов местного населения» (ст. 89) [6]. С 1892 г. городской голова был обязан представлять губернатору список вопросов к очередному заседанию (ст. 65) и копии со всех постановлений (ст. 76). Одновременно расширялся круг постановлений, требовавших утверждения министра внутренних дел или губернатора (ст. 78, 79). Эти статьи стали наиболее яркими примерами усиления административного контроля за деятельностью органов городского общественного управления.

В правительственных кругах объяснение недостатков городских учреждений находили в предоставлении им «слишком большой» самостоятельности. «Городовое положение» Александра III узаконило право администрации при определенных обстоятельствах назначать как руководящих должностных лиц, так и гласных думы. Если при повторном проведении выборов общее количество избранных гласных оказывалось менее 2/3 от установленного законом числа, то недостающее количество гласных пополнялось по распоряжению губернатора из гласных прежнего созыва (ст. 54). Если министр внутренних дел или губернатор не утверждали результаты выборов, то назначались новые выборы. При вторичном отклонении кандидатур или несостоявшихся выборах на вакантные должности в столицах и губернских городах назначал министр внутренних дел, а в остальных городах – губернаторы (ст. 119). По новому «Городовому положению» не только городской голова и его помощник, но и все члены управы считались состоящими на государственной службе. Они утверждались и увольнялись губернской администрацией, могли подвергаться взысканиям и по суду, и по административной линии.

Поставленные в 1892 г. задачи – предоставить администрации «действительный надзор» за деятельностью городского управления; улучшить состав городских органов в качественном отношении; поставить исполнительные органы городского управления в

тесную связь с правительством – в реальности привели к сокращению числа городских избирателей. Это было достигнуто путем отказа от налогового ценза и переходом к цензу имущественному. В целом по России доля городских избирателей снизилась с 5,3% до 1%. В результате даже в губернских центрах подавляющее большинство горожан не имело возможности участвовать в обсуждении и принятии решений по всем муниципальным вопросам. При общем сокращении численности избирателей состав органов городского общественного управления изменился в пользу дворянства. Если до контрреформы 1892 г. в составе гласных городских дум преобладали представители купцов, почетных граждан, мещан и ремесленников (до 85%), то после выборов по новому «Городовому положению» теперь уже дворяне и чиновники составляли до 80% гласных.

Весьма актуальным после принятия «Городового положения» 1892 г. стал вопрос о введении в городах упрощенного управления или приравнивание уездных городов по избирательному цензу к губернским центрам. Законодательство предполагало создать упрощенную форму управления в городах, где введение общей системы управления оказалось чрезмерно дорого и сложно. Для мелких городов с 1892 г. вводилось «упрощенное управление». Сход домохозяев города избирал собрание уполномоченных (12-16 человек), а оно, в свою очередь, выбирало городского старосту с одним или двумя помощниками. В итоге 27 уездных городов (5%) были приравнены по избирательному цензу к губернским, а в 190 городах (35%) было введено упрощенное управление [7. Л. 92-97].

Значительные сложности создавало нечеткое разграничение в законе компетенции органов городского общественного управления и губернских учреждений. Это не исправило и принятие «Городового положения» 1892 г. Правительство наложило запрет на взаимодействие дум разных городов друг с другом, что не позволяло им совместно обсуждать злободневные вопросы. Во многих случаях для решения возникающих проблем городские учреждения должны были действовать только через правительственные органы. В этот период в России явно не хватало опыта общественной муниципальной практики, поэтому было так велико значение личных контактов между главами губернских и городских учреждений.

И все-таки, несмотря на многочисленные организационные трудности, городские общественные учреждения и после проведения контрреформ продолжали вносить существенный вклад в развитие городов империи (общее число городов в конце XIX в. – 541). Введение органов городского общественного управления было ответом на практические потребности и городов, и городского населения, и коронной власти. Но на практике в очередной раз имела место нестыковка законодательного замысла и его воплощения на практике. По мнению правительства, подчинение городских учреждений жесткому правительственному контролю должно было повысить эффективность деятельности дум и свести к минимуму проявления их оппозиционности. Усиление административного контроля за городскими учреждениями после контрреформы 1892 г. не изменило их структуру (за исключением введения упрощенного управления), но значительно сократило число городских избирателей. Особенно заметно изменился характер отношений органов городского общественного управления с губернской администрацией. Городские думы включались в общую систему государственных учреждений за счет усиления подчиненности бюрократическому аппарату управления. В первую очередь, возрос административный надзор за органами городского самоуправления со стороны губернского по земским и городским делам присутствия и губернатора.

По всей России земства, городские думы, сословные учреждения и правительственные органы не всегда работали согласованно друг с другом. Наложение органов общественного управления на сословный строй не могло быть непротиворечивым. Не случайно, в силу общих черт государственного строя и неясных формулировок законодательства, в результативности деятельности новых учреждений большую роль играл личный фактор и успешные контакты глав городского самоуправления с губернаторами. На формирование персонального состава городских учреждений, несомненно, влияла позиция губернаторов и министерства, а также недемократическое избирательное право и отсутствие избирательного права у квартиронанимателей.

Потребности государства и общественные запросы вели к постепенному развитию городского самоуправления и, следовательно, к более широкому привлечению населения к решению местных административно-

хозяйственных вопросов. Однако полное отсутствие контроля со стороны общества за губернскими органами управления и эффективной системы «сдерживаний и противовесов» административного произвола при неразвитости институтов правового государства в России создавало опасность серьезных социальных потрясений. По-прежнему основная масса населения не имела влияния и на местное коронное и на городское общественное управление, и такой порядок не способствовал стабильности государства. Тем более что после реформ 1880–1890-х годов часть временно утраченных позиций консервативной бюрократии и дворянства была как бы «отыграна назад» у общества. Не случайно с 1890-х годов социально активное городское население (интеллигенция, учащиеся, средние городские слои, рабочие) начинает «искать себя» и приходит в нелегальные организации.

На примере деятельности городских общественных учреждений можно видеть, что при сохранении самодержавия и сословного строя методы решений муниципальных проблем в начале XX столетия оставались в основном полицейско-бюрократическими. В итоге, сделав после отмены крепостного права первый шаг к конституционному строю и гражданскому обществу, Россия оказалась еще не готовой к новым кардинальным переменам, и они были отложены до первой российской революции 1905–1907 годов. И поскольку первая революция разрешила давно назревшие проблемы только частично, через десять лет в условиях Первой мировой войны государственный строй Российской империи был разрушен новыми революциями.

В решении задач сегодняшнего дня, наряду с анализом современных реалий и изучением опыта разных регионов и стран, важное значение имеет национальный опыт муниципального управления, в том числе на начальном этапе городского общественного управления (1870–1917 гг.). У нынешних муниципальных властей остались такие же, как у исторических «предшественников», основные направления деятельности: нужно строить дороги, открывать (сохранять) школы, больницы, решать вопросы городского благоустройства и т.д. Конечно, в работе органов городского самоуправления немало сложностей, а главной проблемой, как и полтора века назад, остается наполняемость местных бюджетов в условиях быстрых общественных трансформаций, неоднородной социальной структуры на-

селения и нестабильной экономической ситуации. Неслучайно опыт городских и земских общественных учреждений сегодня

вновь востребован практиками муниципальной работы.

### Литература:

1. Дитятин И.И. Устройство и управление городов России. Т. 1. СПб., 1875; Т. 2. Ярославль, 1877.
2. Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х гг. XIX в.: Правительственная политика. Л., 1984.
3. Нардова В.А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX – начале XX вв. СПб., 1994.
4. Писарькова Л.Ф. Городские реформы в России и Московская дума. М., 2010.
5. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ). Собр. II. Т. XLV. Отд. 1-ое. СПб., 1874. № 48498.
6. ПСЗ. Собр. III. Т. XII. СПб., 1895. № 8708.
7. Российский государственный исторический архив. Ф. 1287 «Хозяйственный департамент Министерства внутренних дел». Оп. 38. Д. 2604.
8. Семенов Д.Д. Городское самоуправление: очерки и опыты. СПб., 1901.

## EXPERIENCE OF MUNICIPAL PUBLIC ADMINISTRATION OF THE 1870 – 1890<sup>s</sup> IN RUSSIA: FROM LEGISLATION TO LAW ENFORCEMENT PRACTICES

The article discusses the implementation of the «City Regulations» of 1872 and the 1890s in Russia. Introduction of municipal public management was a response to the practical needs of both the cities and the crowned power. However, the equivocal division of the competence between municipal public management and provincial agencies in the law created complexities. It is no coincidence that personal factor and relationship between mayors and governors played a significant role in the work of municipal institutions. In the second half of the XIXth century in Russia the first attempt to create a model of municipal governance that would include all classes and social categories was made, search for an optimal structure of municipal institutions was conducted, the quantity and the status of

settlements were revised once again. At the same time, municipal public institutions were under strict administrative control and the bulk of the population had absolutely no influence on the governance. Not coincidentally, from the 1890s the socially active urban population began to create illegal organizations. National experience of municipal public institutions activity has a practical significance for the regional and municipal authorities in connection with the ongoing changes in the legislation on local self-governance.

Victoria Marasanova – Doctor of Science (History), Professor, Head of the Department of Advertising and Public Relations, Yaroslavl State University named after P.G. Demidov

### Ключевые слова:

исторический опыт, городское общественное управление, законодательство, городская реформы, городская дума, городской голова.

### Keywords:

historical experience, municipal public administration, legislation, municipal reform, city council, city mayor (golova).

### References:

1. Ditjatin I.I. Ustrojstvo i upravlenie gorodov Rossii [Organization and management of the cities in Russia]. Vol. 1. St. Petersburg, 1875; Vol. 2. Yaroslavl, 1877.
2. Nardova V.A. Gorodskoe samoupravlenie v Rossii v 60-h – nachale 90-h gg. XIX v.: Pravitel'stvennaja politika [Municipal Government in Russia in the 60s – early 90s of the XIX century: Government Policy]. Leningrad, 1984.

3. Nardova V.A. Samoderzhavie i gorodskie dumy v Rossii v konce XIX – nachale XX vv. [Autocracy and City Councils in Russia in the late XIXth – early XXth centuries]. St. Petersburg, 1994.
4. Pisar'kova L.F. Gorodskie reformy v Rossii i Moskovskaja дума [Municipal reforms in Russia and the Moscow Duma]. Moscow, 2010.
5. PSZ (Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii) [Complete Collection of Laws of the Russian Empire]. Coll. II. Vol. XLV. First part. St. Petersburg, 1874, no. 48498.
6. PSZ (Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii) [Complete Collection of Laws of the Russian Empire]. Coll. III. Vol. XII. St. Petersburg, 1895, no. 8708.
7. Rossijskij gosudarstvennyj istoričeskij arhiv [Russian State Historical Archive]. F. 1287 « Hozjajstvennyj departament Ministerstva vnutrennih del» [«Economic Department of the Ministry of the Internal Affairs»]. Op. 38. D. 2604.
8. Semenov D.D. Gorodskoe samoupravlenie: očerki i opyty [Municipal Government: essays and tests]. St. Petersburg, 1901.