

УДК 316.3

*И.В. Евдошенко***ИЗ ИСТОРИИ СТАНОВЛЕНИЯ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ВЯТСКОЙ ГУБЕРНИИ**

Анализируются новые направления законодательного регулирования основ городского самоуправления в дореволюционной России. Успех и видимые просчёты земской реформы 1864 г. вынудили правительство самым серьёзным образом начать заниматься вопросами общественного самоуправления городов. Работа над законопроектом длилась с 1862 по 1866 г. Время прохождения этого законопроекта в высших органах государственной власти совпало с ужесточением внутренней политики и реакционным поворотом во взглядах самодержавия на самоуправление.

Рассматривается правовая природа возникновения и становления городского самоуправления на территории Удмуртии, отмечается, что укрепление института местного самоуправления способствует формированию реального механизма взаимодействия общества и государства, благодаря ему полнее реализуются гражданские права и свободы населения, быстрее решаются специфические социально-политические функции, которые способствуют достижению общественной стабильности.

Ключевые слова: городское самоуправление, Вятская губерния, гласные, городская дума, городская управа, экономика, сословия, компетенция, общественные и правительственные вопросы, полиция, администрация.

Необходимость городской реформы, начало которой было положено изданием «Городового положения» 1870 г., была обусловлена общим обновлением общественной жизни, развитием товарно-денежных отношений, ускоривших переход России на путь буржуазного развития. Реформы, начатые Александром II, положительно сказались на развитии российских городов: их жизнь приобрела совершенно иной вид. Было основано много торгово-промышленных предприятий и банков, развивалось железнодорожное строительство. Всё это требовало реорганизации устройства городов и городского управления в соответствии с новыми экономическими и политическими условиями.

В соответствии с «Городовым положением» от 16 июня 1870 г. предусматривалось создание системы городского самоуправления, включающего следующие институты: городское избирательное собрание (для избрания гласных через каждые четыре года), городскую думу (распорядительный орган) и городскую управу (исполнительный орган, половина которого должна была обновляться каждые два года) [1; 2].

Всякий городской обыватель, независимо от сословной принадлежности, имел право голоса при избрании депутатов (гласных) при следующих условиях:

- 1) русское подданство;
- 2) возраст не менее 25 лет;
- 3) соответствие имущественному цензу;
- 4) отсутствие недоимок по городским сборам.

Лишались избирательного права следующие лица: подвергшиеся суду за преступления и проступки; отрешённые от должности (в течение трёх лет со времени отрешения); состоящие под следствием и судом; лишённые духовного сана; иностранцы.

За женщин могли голосовать уполномоченные ими отцы, мужья, сыновья, зятья и родные братья. Они голосовали по доверенности.

Хотя гражданское совершеннолетие по законам Российской империи наступало в 21 год, правом избирать и быть избранными наделялись лица по достижении 25-летнего возраста. В этот промежуток времени (4 года) такие избиратели передоверяли свой голос опекунам и попечителям.

Различные юридические лица, а также монастыри и церкви, владевшие в городах недвижимым имуществом, с которого уплачивался сбор, пользовались правом голоса через своих представителей, отвечавших вышеперечисленным требованиям.

Все избиратели делились на три разряда (курии). Они вносились в общий список в порядке убывания уплачиваемых налогов и сборов. Затем список делился на три разряда, каждый из которых платил 1/3 общей суммы городских сборов [3]. Все разряды избирали равное число гласных, что являлось социально неравным принципом и обеспечивало преимущество зажиточных слоёв населения.

В задачи городского самоуправления входила забота о местных культурно-хозяйственных делах. В компетенции городского самоуправления находились дела общественные и правительственные.

К общественным относились:

- 1) внутреннее устройство городского самоуправления;
- 2) городское общественное хозяйство, благоустройство города;
- 3) общественное благосостояние (обеспечение населения продовольствием, устройство рынков и базаров, попечение о местной торговле и промышленности, о здравоохранении и народном образовании, санитарные и противопожарные меры).

К числу правительственных:

- 1) наблюдение за исполнением правил и законов относительно торговли и промышленности;
- 2) клеймение весов и мер;
- 3) отвод помещений для квартирующих войск;
- 4) наблюдение за исправным отправлением государственных и земских повинностей.

Городская дума формировалась из городского головы (председателя), гласных, а также из председателя уездной управы и представителя духовного ведомства. Обязанности председателя думы и управы совмещались в городском самоуправлении одним лицом, что являлось нарушением принципа разделения исполнительной и распорядительной властей. Причём основной целью при этом было установление своего рода надзора за деятельностью думы, чтобы избежать возможных противозаконных постановлений этого органа городского самоуправления. С этой целью городскому голове предоставлялось право приостанавливать исполнение думских определений в случае признания их незаконными.

Городские думы имели право собираться в течение всего года по мере накопления текущих дел. Количество заседаний городской думы законодательно не ограничивалась.

Городская дума самостоятельно назначала денежное содержание должностным лицам городского самоуправления, утверждала обязательные постановления городского общественного управления, устанавливала размер городских сборов и налогов и правила пользования городским имуществом и т. д.

Председатель городской думы возглавлял городскую управу, все члены которой избирались думой. Лица, избранные на должность председателя управы – городского головы, утверждались в губернских городах министром внутренних дел, во всех остальных – губернатором. В обязанности управы входило непосредственное руководство городским хозяйством, сбор и расходование городских налогов и сборов, разработка проектов городских смет и т. д.

Управа была подотчётна в своих делах перед думой. В случае чрезвычайной ситуации городской голова обладал правом единого распоряжения с последующим уведомлением об этом членов управы. Городской голова совместно с управой обладал правом обжалования постановлений думы.

Для руководства конкретными отраслями городского хозяйства или в каких-либо случаях дума по представлению управы была вправе создавать исполнительные комиссии, подчинявшиеся в своей деятельности городской управе. Например, разработкой городского бюджета занималась финансовая комиссия городской думы. Бюджет формировался исключительно из сумм налоговых сборов. Городской думе предоставлялось право обложения налогом имущества и доходов частных лиц города.

Несмотря на то что законодательство признало самостоятельность городского самоуправления, постановления городских дум должны были предоставляться губернатору, обладавшему правом в двухнедельный срок приостановить их исполнение как незаконных. Более того, важнейшие из постановлений, касавшиеся, например, изменений планов городов, отчуждения принадлежащих городу земель, получения крупных займов, поручительства от имени города и установления новых сборов утверждались правительством или соответствующим министерством. Контроль за деятельностью и сметой городского управления осуществлялся также губернатором. По проектам постановлений думы, обязательных для жителей города, управа должна была получить заключение начальника местного полицейского управления.

На территории Вятской губернии реформа городского самоуправления проходила в 1870–1871 гг. Городовой устав был введен сначала в Сарапуле и Елабуге [4], затем – в Малмыже и Глазове [5].

Активными деятелями в органах городского общественного самоуправления уездных городов с момента образования и до их ликвидации были купцы. На втором месте стояли мещане. Так, по данным на 1873 г., из 133 гласных, представленных в четырех уездных городах Вятской губернии, 68,

1 % (89 человек) составляли купцы, 26,6 % (35 человек) – мещане, 1,6 % (2 человека) – духовенство, 3,7 % (5 человек) – остальные, в том числе один крестьянин. Думу, как правило, возглавляли купцы первой и второй гильдии. Первым председательствующим городской думы, городским головой Сарапула был избран купец второй гильдии Г.Д. Пешехонов, Елабуги – купец первой гильдии С.К. Емельянов, Глазова – купец второй гильдии М.С. Смышляев, Малмыжа – купец второй гильдии Д.В. Попов. Представители купеческих династий Сарапула (Зылевых, Бодалевых, Барановых, Колчиных, Пешехоновых, Барабанщиковых, Ижболдиных, Мощевитиных, Смагиных), Елабуги (Стахеевых, Ушковых, Гирбасовых, Емельяновых), Глазова (Смышляевых, Булычевых, Чарушниковых, Гырдымовых), Малмыжа (Батуевых, Черновых, Кунаевых, Худяковых) из поколения в поколение состояли в составе гласных, передавая свои служебные должности «по наследству» [6].

В документах Центрального государственного архива Удмуртской Республики содержатся сведения о деятельности Глазовской и Сарапульской городских дум. Согласно им одним из важнейших направлений деятельности этих городских дум являлось благоустройство города, в том числе содержание дорог, строительство мостов, соблюдение санитарных и противопожарных норм [7]. В Сарапуле в 1893 г. при поддержке городской думы был построен водопровод.

Большое внимание уделялось обеспечению населения продовольствием [8], развитию местной торговли, устройству рынков и базаров. В области народного образования и медицины городские думы тесно сотрудничали с земствами. При поддержке купечества велась многосторонняя благотворительная деятельность. Открывались дешевые столовые для бедных, дома трудолюбия, ясли, богадельни и дома призрения.

По мере развития городского общественного управления становилось всё очевиднее, что возникла серьёзная угроза политическому господству дворянства, так как по мере развития в стране капитализма шло его расслоение и ослабление. «Народные избранники» активно вытесняли из городских учреждений представителей дворянства.

В очередной раз государство проявило объективный интерес к институту местного самоуправления, поскольку в силу своей природы оно выступает связующим звеном между населением и государственными структурами. Через укрепление института местного самоуправления возможно формирование реального механизма взаимодействия общества и государства: здесь полнее реализуются гражданские права и свободы населения, быстрее решаются специфические социально-политические функции, которые способствуют достижению общественной стабильности. К числу недостатков реформы можно отнести то, что органы городского самоуправления контролировались и подчинялись царской администрации, их самостоятельность была строго ограничена, материальная база недостаточна.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Елистратов А.И. Основные начала административного права. М., 1917. С. 224-231.
2. Семёнов Д.Д. Городское самоуправление. М., 1901.
3. Сборник узаконений и распоряжений Правительства по земским учреждениям с приложениями нового городского положения. СПб., 1870. С. 4-10.
4. ЦГА УР. Ф. Р-1539. Оп. 2. Д. 238.
5. ЦГА УР. Ф. 975. Оп. 1. Д. 298.
6. Очерки истории Удмуртии XIX века. Ижевск: УИИЯ и УрО РАН, 1996. С. 256.
7. ЦГА УР. Ф. 246. Оп. 1. Д. 87. Л. 28, 30.
8. ЦГА УР. Ф. 145. Оп. 1. Д. 3. Л. 171.

Поступила в редакцию 01.09.14

I.V. Evdoshenko

FROM THE HISTORY OF THE FORMATION OF THE CITY GOVERNMENT IN VYATKA PROVINCE

The paper analyzes new directions of legal regulation of municipal government bases in pre-revolutionary Russia. The success and apparent miscalculations of Zemstvo reform of 1864 forced government to be very seriously involved in issues of social self-government of cities. Work on the bill lasted from 1862 to 1866. The time of passing this bill in the higher bodies of the government coincided with a tightening of internal policies and re-turning of autocracy's views on self-government.

The author considers the legal nature of the origin and formation of municipal government in the territory of Udmurtia. It is noted that strengthening of the institution of local government contributes to the formation of a real

mechanism of interaction between society and the state. Thanks to it we can more fully realize civil rights and freedoms of the population, quickly solve specific social and political functions which contribute to achieving social stability.

Keywords: municipality, Vyatka province, vowels, city council, city government, economy, estate, expertise, public and governmental issues, police, administration.

Евдошенко Ираида Владимировна,
кандидат юридических наук, доцент

ФГБОУ ВПО «Удмуртский государственный университет»
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп.4)

Evdoshenko I.V.,
Candidate of Law, Associate Professor

Udmurt State University
426034, Russia, Izhevsk, Universitetskaya st., 1/4