

УДК 34

Органы местного самоуправления в городах II половины XIX в.: исторический анализ

Попова Вера Владимировна, старший преподаватель кафедры уголовно-правовых дисциплин Муромского института (филиала) Владимирского государственного университета имени А. Г. и Н. Г. Столетовых, кандидат исторических наук
verav25@mail.ru

Аннотация: Статья посвящена особенностям формирования и деятельности органов местного самоуправления в городах России второй половины XIX в. Рассмотрена система органов самоуправления, создаваемая согласно Городовому положению 1870 г. Особое внимание уделено изучению организационных и правовых основ выборов в местные органы власти. **Ключевые слова:** органы местного самоуправления, городская дума, городская управа, выборы, избиратели.

В последние годы весьма актуальной является проблема реформирования органов местного самоуправления. Как отметил Президент Российской Федерации В. В. Путин в ходе выступления на заседании Совета по развитию местного самоуправления: «если в историческом аспекте посмотреть, то сегодня, так же, как и в 1864 году, когда была проведена знаменитая земская реформа, преобразования на местном уровне власти давно назрели» [1]. В этих условиях интерес-

ным и полезным становится изучение опыта России II половины XIX в., когда полномочия городского самоуправления медленно, но последовательно увеличивались, а сами города учились отстаивать свои интересы перед губернской и центральной властью.

Принятое в 1870 г. Городовое положение впервые закрепило всесословный принцип формирования органов общественного управления.

Создаваемые в городах органы управле-



UDC 34

Local authorities in cities of the second half of the XIX century: a historical analysis

Popova Vera Vladimirovna, seniore lecturer of the department of criminal law disciplines of the Murom Institute (branch) of Vladimir State University named after A. G. and N. G. Stoletovs, candidate of sciences (history)

verav25@mail.ru

Annotation: The article is devoted to the peculiarities of the formation and activities of local authorities in the cities of Russia in the second half of XIX century. The system of self-government created in accordance with city regulations in 1870. Special attention is paid to the institutional and legal foundations of the elections to local authorities. **Keywords:** local government, city council, city council elections, voters.

ния состояли из городского головы, городской думы, которая была представительным органом, городской управы, выполнявшей функции исполнительного органа и городского избирательного собрания в которое входили все жители города, наделенные избирательным правом. Избирательное собрание выбирало из своего состава гласных городской думы, а затем гласные избирали членов городской управы. Гласные городских дум избирались сроком на четыре года, соответственно раз в четыре года собирались городские избирательные собрания.

Избирательным правом обладали лица мужского пола, достигшие 25 лет, владевшие недвижимостью, подлежащей обложению городским налогом, или платившие сборы с установленных законом свидетельств (купеческого, промыслового, свидетельства на мелочный торг, приказничьего свидетельства первого разряда и с билета на содержание промышленных заведений). В качестве обязательного требования было закреплено отсутствие у избирателя недоимок по налогам и сборам, уплачиваемым в пользу города. Лица, достигшие 21 года («гражданского со-

вершеннолетия»), и женщины, соответствовавшие перечисленным требованиям, могли участвовать в выборах через уполномоченных доверителей. Избирательными правами пользовались и юридические лица. Ст. 21 Городового положения предоставила право участия в выборах монастырям, товариществам, акционерным обществам, компаниям и учреждениям, в собственности которых находилась недвижимость, расположенная в черте города, либо осуществлявшим торговлю и промыслы, с которых уплачивались налоги в пользу города. От имени организаций в выборах участвовали их представители на основании доверенности. Лица, участвовавшие в выборах в качестве представителей, опекунов и попечителей должны были соответствовать требованиям, установленным законом для избирателей.

Поскольку минимальный имущественный ценз не был законодательно установлен, избирателями признавались все домовладельцы, «даже не платившие оценочного сбора по причине малоценности своего имущества». При этом горожане, не имевшие в собственности недвижимость и снимавшие квартиру, оказались лишены избирательного права. Следует учесть, что к этой категории относилось большое число людей с высшим образованием, учителя, врачи, либеральные профессора, чиновники. Не могли принимать участие в выборах лица, лишенные или ограниченные приговором суда прав состояния, находившиеся под следствием, лишенные духовного звания или сана, признанные не состоятельными, а также имевшие недоимки

по сборам в пользу города. Отстранялись от участия в выборах и чины местной полиции. По замыслу законодателя они были лишены возможности оказывать давление на результаты голосования и выступали в качестве беспристрастных наблюдателей за порядком в процессе проведения выборов.

Городовое положение закрепило трехразрядную систему выборов, которая действовала следующим образом. Получаемая городом сумма прямых доходов делилась на три равные части. Составлялся список плательщиков в порядке убывания уплачиваемых ими сборов. Таким образом, несколько наиболее крупных плательщиков, на долю которых приходилась первая треть налогов, составляли первый разряд избирателей. Второй разряд включал следовавших далее по списку более мелких плательщиков, уплачивающих вместе вторую треть, и потому был более многочисленным. Остальные избиратели составляли третий разряд. В результате небольшая группа наиболее состоятельных горожан, отнесенных к первому разряду, выбирала столько же гласных, сколько и основная часть избирателей. Такая система позволяла ограничить возможность малоимущих слоев городского населения влиять на состав представительных органов.

Количество гласных определялось исходя из данных о числе избирателей. При этом на первых 300 избирателей приходилось 30 гласных, а затем на каждых 150 избирателей по 6 гласных. Максимальное количество гласных в уездных городах не должно было превышать 72 человека.



Законом допускалось выдвижение кандидатов как по собственной инициативе, так и по предложению других лиц. В результате в выборах принимало участие большое количество претендентов, что делало процедуру голосования и подсчета голосов длительной и трудоемкой. Поскольку допускалась баллотировка не только по собственной инициативе лица, но и по инициативе других избирателей, на практике возникали ситуации, когда в качестве кандидата выдвигалось лицо, не знавшее о своем участии в выборах.

Избиратели могли пользоваться двумя голосами: своим и по доверенности. Процесс засвидетельствования доверенностей имел свою особенность, которая объяснялась проблемой неграмотности существенной части населения Российской империи. Проблема эта касалась не только низших слоев населения (крестьянства, мещан), но и значительной части купечества, особенно в мелких уездных городах. Поэтому большинство оформляемых доверенностей составлялось посторонними лицами, что открывало возможности для многочисленных нарушений выборной процедуры. Сенатом неоднократно предпринимались попытки установить требования к содержанию и форме доверенностей на право участия в выборах. Так, 11 февраля 1881 г. было принято положение о необходимости наличия в доверенности подписи, сделанной доверителем собственноручно. Также доверитель должен был вписать в текст документа полное имя лица, на имя которого доверенность выдавалась. Изначально это положение касалось выборов в земства, од-

нако применялось и при избрании в органы городского самоуправления. В 1887 г. разъяснениями Сената было подтверждено, что доверенность могла быть признана подлинной только при соблюдении вышеперечисленных требований. Факт подлинности доверенности свидетельствовала городская управа. После принятия разъяснений Сената на каждой доверенности стали делаться удостоверяющие записи за подписью городского головы и двух членов управы. Подлинность доверенности подтверждалась и печатью городской управы. Также в обязанности управы входило заверение того, что подпись сделана доверителем собственноручно. Однако по причине низкого уровня грамотности населения многие избиратели не могли даже самостоятельно подписать доверенность. Поэтому на практике нередко заверялись и подписи, сделанные за доверителя посторонними лицами.

Таким образом, первое время после введения в действие нового законодательства органы местного самоуправления испытывали затруднения, которые объяснялись особенностями состава населения уездных городов Нижегородской губернии.

Выборы осуществлялись в ходе тайного голосования, которое проводилось с использованием баллотировочных шаров. Избиратели выбирали не одного кандидата из представленного списка, а голосовали «за» или «против» каждого претендента. Процесс выборов («баллотировка») происходил следующим образом. Для голосования по каждому кандидату предназначался специальный ящик. Избиратель опускал баллотировочный

шар в правое отделение, голосуя «за», либо в левое — голосуя «против». Такая процедура повторялась в отношении каждого избирающегося.

Выборы признавались состоявшимися, если количество избирателей, принявших участие в голосовании, превышало количество подлежащих избранию гласных. Избранными считались лица, набравшие более половины голосов, то есть кандидаты, у которых количество избирательных шаров превысило количество неизбирательных. Если в отношении одного или нескольких лиц количество голосов «за» и «против» оказывалось одинаковым, персонально по их кандидатурам назначались перевыборы. Если количество получивших абсолютное большинство голосов не составляло полного комплекта гласных, назначались дополнительные выборы. К повторной баллотировке допускались лица, набравшие наибольшее после избранных количество голосов. В этом случае получение абсолютного большинства уже не было обязательным.

Полномочия исполнительного органа были возложены на городскую управу, которая непосредственно занималась решением вопросов местного значения на основании законодательных актов и в соответствии с указаниями городской думы. Члены управы избирались думой сроком на четыре года. Каждые два года происходило переизбрание 1/2 ее состава, при этом допускалось повторное избрание на следующий срок. Размер жалования членам управы определялся городской думой, исходя из возможностей

местного бюджета. Управа была подотчетна в своих делах перед думой, без разрешения которой не могла расходовать денежные средства.

Сформированная в результате реформ система выборов в органы местного самоуправления имела как положительные, так и отрицательные черты. К положительным следует отнести, в первую очередь, то, что существовавшая ранее сословная система городского самоуправления уступила место системе, основанной на принципе всеобщности. Также в качестве положительного момента следует назвать возможность участия в выборах широкого круга городских жителей.

Основные недостатки избирательной системы сводились к следующему. Многие городские жители оказались лишенными избирательного права: чиновники, лица «либеральных профессий», рабочие, не имевшие недвижимости и, в основном, проживавшие на съемных квартирах.

В списке избирателей ориентироваться было трудно, так как он был составлен не в алфавитном порядке, а по нисходящей сумме уплачиваемых налогов, причем от руки и в единственном экземпляре.

Процедура выдвижения кандидатов в гласные в Положении оговорена не была, поэтому любой избиратель мог предложить неограниченное число кандидатур. В результате количество кандидатов было непомерным, их отбор занимал массу времени. Персонального обсуждения выдвигаемых кандидатур не проводилось, предвыборная агитация отсутствовала. Нередко список состоял из неизвестных



и малоизвестных людей, и избирателю приходилось голосовать «вслепую». Голосование по доверенности вело к распространению перепоручения избирательного права, что давало свободу для злоупотреблений.

Одним из наиболее существенных недочетов избирательной системы стало разделение избирателей на разряды по имущественному признаку, причем лица, относящиеся к разным разрядам, были поставлены в неравное положение. Несмотря на большую численную разницу, каждый разряд выбирал равное количество гласных. В результате наиболее обеспеченные горожане получали большие возможности участвовать в местном самоуправлении.

Причинами низкой активности избирателей были как правовая неграмотность большей части населения, так и отсутствие у них стимула принимать участие в общественной деятельности. Многие горожане, наделенные избирательным правом, не были знакомы с законодательством. Они не воспринимали возможность участвовать в деятельности общественного управления как одно из своих важнейших прав. При этом никакой разъяснительной работы по вопросам значимости выборов среди городских обывателей не проводилось. Власти ограничивались лишь информированием населения о дате предстоящих выборов и списках избирателей. Одной из серьезных проблем была низкая грамотность населения. В результате горожане, которым законом было предоставлено избирательное право, оказывались не в состоянии не только лично участвовать в выборах, но

даже надлежащим образом оформить доверенность, что делало возможным различные злоупотребления и нарушения процедуры голосования.

Не способствовала участию в общественной деятельности и недоработанная система проведения выборов. Поскольку процедура голосования и подсчет избирательных баллов происходил в обязательном присутствии всех выборщиков, это занимало много времени, что было крайне неудобно для горожан, имевших свое дело. Участие в голосовании могло повлечь для них значительные убытки, которые материально никак не компенсировались. Много времени отнимала и деятельность на должностях общественного управления. При этом самостоятельность была ограничена, а ответственность достаточно серьезна. В результате члены городских дум и управ достаточно часто добровольно слагали с себя полномочия, ссылаясь на занятость и невозможность совмещать профессиональные занятия с общественной службой.

Таким образом, с самого начала функционирования новых органов городского самоуправления было видно, что в положениях закона присутствовали такие недоработки, которые побуждали граждан уклоняться от службы.

Примечания

1. Заседание Совета при Президенте по развитию местного самоуправления. URL: <http://www.>

putin-today.ru/archives/3653 (дата обращения: 25.08.2014).

2. Баженова Л. Е. Городовое положение 1892 г. и его введение в Н. Новгороде // Труды Горьковской школы МВД СССР. 1975. Вып. 4. С. 41–48.

3. Байдакова Н. Н. Введение Городового Положения 1870 г. в Н. Новгороде и выборы в Нижегородскую городскую думу (1870–1890 гг.) // Ученые записки Горьковского университета им. Н. И. Лобачевского. 1969. Вып. 105: Серия гуманитарные науки. С. 73–78.

4. Мустафин И. Р. Организация и проведение выборов в городские думы уездных городов (по материалам Нижегородской губернии) // Ученые записки ВВАГС. Н. Новгород: ВВАГС, 2007. Т. 7. С. 132–133.

5. Мустафин И. Р. Организация и деятельность органов местного самоуправления уездных городов Нижегородской губернии во второй половине XIX в.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Н. Новгород, 2010. 47 с.

6. Попова В. В. Трансформация городского самоуправления и его сословного состава в Нижегородской губернии (по Положениям 1870 и 1892 гг.) // Власть. 2010. N 10. С. 115–118.

7. Пудалов Б. М. Из истории взаимоотношений органов государственного управления и самоуправления в Нижегородской губернии // Проблемы социального управления: методология, теория, практика: материалы Всероссийской научной конференции. Н. Новгород: Издательство ВВАГС, 1998. С. 105–106.