



УДК 352.07(47)(1-21)

Проекты реформирования городского управления в начале XX в. и их реализация

А. В. Ильина

Иркутский государственный университет, г. Иркутск

Аннотация. В статье рассматриваются проекты реформирования городского положения, разработанные в начале XX в., их влияние на дальнейшее развитие муниципально-го управления во время революции и Гражданской войны.

Ключевые слова: реформа городского управления, реформа местного самоуправления, избирательное право, полномочия органов местного управления, Иркутская городская дума.

Муниципальное законодательство постоянно находится в процессе совершенствования. Государство пытается разработать такие нормативно-правовые акты, которые бы в наибольшей степени отвечали его потребностям. Особенно это заметно при рассмотрении эволюции избирательного законодательства, когда власть ставит целью избрание в представительные органы наиболее лояльных депутатов. Поэтому законодательство часто обращается к опыту, накопленному в XX и даже XIX в. Полномочия органов местного самоуправления, системы их формирования и финансовые вопросы постоянно эволюционируют, ищутся новые подходы взаимодействия муниципальных властей и государства. В статье рассматривается не только опыт управления, но и нереализованные проекты.

Опыт организации городского самоуправления в России в начале XX в. может быть полезен и для нашего времени. Он показывает важность определения пределов самостоятельности органов городского самоуправления, их компетенции, принципы формирования и прочие параметры для того, чтобы они являлись гармоничным элементом всей системы городского управления и эффективно развивали городское хозяйство.

Необходимость реформирования городского управления в начале XX в. назрела прежде всего из-за изменившихся условий: экономический рост, усиление рабочего движения, урбанизация, демократизация. Также на идеи нового городского положения оказала большое влияние и Первая мировая война, которая изменила все стороны государственной и общественной жизни. Несоответствие Городового положения 1892 г. стало очевидным в условиях военного времени, когда органам общественного управления пришлось решать задачи, прежде не возлагаемые на них – расквартирование войск, размещение пленных и беженцев, прием и лечение раненых, регулирование цен на предметы первой

необходимости. Все это требовало пересмотра полномочий и источников доходов городов.

Также в Сибири не были введены земства – один из основных элементов местного самоуправления того времени. Городская дума ходатайствовала о введении земства, которое обеспечивало основу для развития модернизации царской России. И если земства в Сибири были учреждены Временным правительством в 1917 г., то городская реформа так и осталась нереализованной [9, с. 56].

Но это не значит, что в Иркутске не понимали необходимости введения нового городского положения. На съезде Всероссийского союза городов, проходившего в Москве в мае 1916 г., где Иркутск представлял городской секретарь И. И. Серебренников, были выработаны основные моменты нового городского положения [11, с. 222].

Пиками обсуждения городской реформы были 1912–1913 и 1916 гг.; первый период из-за того, что существенно изменились условия городской жизни в связи с капитализацией, урбанизацией и демократизацией страны, накопились наработки нового положения, а также в связи с приближающимися выборами в городскую думу, второй же прежде всего связан с изменившимися условиями: в связи с большим количеством военнопленных и беженцев, размещаемых в городах, необходимо было существенно пересмотреть функции и полномочия городского управления.

К реформированию городского управления подталкивало еще и то, что с 1903 г. в столице действовало «Положение об общественном управлении города Санкт-Петербурга». В 1905 г. Московская городская дума попросила комиссию по общим вопросам рассмотреть вопрос о создании городского положения для Москвы, но Особое по городским делам присутствие отменило это решение на основании того, что этот вопрос не входит в предмет ведения думы.

В 1913–1916 гг. Всероссийский союз городов, правительство и Государственная дума подготовили проекты нового положения, которые существенно отличались друг от друга в ряде моментов. Конституционно-демократическая партия предлагала радикальный для своего времени проект, который основывался на демократических принципах управления и во многом был схож с проектом Всероссийского союза городов (далее ВСГ), так как большинство представителей Союза были из партии кадетов. Главное различие проектов состояло в том, что ВСГ предлагал предоставить городским общественным управлениям возможность вступать в союзы с общественными управлениями других городов [3, с. 49].

Правительственный же проект в целом был ориентирован на незначительные отступления от существующего городского положения: он в некоторой степени расширял компетенцию органов городского самоуправления, но стремился не только сохранить прежний объем правительственного контроля за его действиями, но и усилить его, вводя даже право администрации распускать городские думы.

Широкое освещение проекты реформы получили и на страницах сибирской печати: «Вестник Иркутского городского общественного управления», «Сибирские записки», «Вестник общественного управления» – практически все

сибирские общественно-политические издания активно обсуждали городскую реформу.

Можно выделить несколько основных вопросов городского самоуправления, которые наиболее широко обсуждались и по сей день остаются актуальными.

Избирательное право. И. И. Серебренников писал на страницах «Вестника Иркутского городского общественного управления»: «Избирательное законодательство в городские думы противоречит законодательству в Государственную думу, так как квартиронаниматели не могут голосовать на выборах в Городскую думу» [1, с. 56].

Число избирателей органов городского управления было меньше, чем число избирателей Государственной думы. Расширение избирательных прав ставилось во главу угла. По некоторым проектам (проект Московской городской думы) предлагалось привлечение квартиронанимателей с определенным финансовым цензом (как при выборах в Государственную думу) и даже предоставление избирательных прав женщинам.

Женское избирательное право к 1915 г. уже существовало в Новой Зеландии, Австралии, Норвегии, Исландии и Дании. В других европейских странах активно действовало движение суфражисток, боровшееся за равноправие. В 1906 г. в Великом княжестве Финляндском, которое тогда было частью Российской империи, при введении Сеймового устава женщины получили избирательные права наравне с мужчинами – могли как избирать, так и быть избранными [10].

Самыми радикальными были предложения конституционно-демократической партии: введение возрастного ценза (21 год) и ценза оседлости (6 месяцев), имущественный ценз полностью отменялся.

В пользу этого высказывался тезис о том, что всеобщее избирательное право вытекает из самого существования городского самоуправления. Противники же возражали: всеобщее избирательное право понизило бы уровень деятельности городского самоуправления, так как безграмотный элемент возобладаст над культурным. Также были опасения, что такое предложение не пройдет в законодательных учреждениях.

Правительственный проект не предполагал допуска к выборам всех собственников и предлагал имущественный и образовательный ценз. Также предполагалась трехрядная (куриальная) система, использовавшаяся еще в Городовом положении 1870 г.: деление избирателей согласно имуществу, подлежащему сбору в пользу города. Эта система была заимствована из прусского муниципального законодательства и просуществовала до 1892 г. [6, с. 31].

Предложения проекта кадетов в области избирательного законодательства нашли свое отражение во «Временных правилах о производстве выборов гласных городских дум» 1917 г., где правом участия в выборах стали пользоваться «российские граждане обоего пола всех национальностей и вероисповеданий, достигшие ко времени составления избирательных списков двадцати лет и если они на время составления избирательных списков проживают в городе, либо имеют в городе домашнее обзаведение или состоят там на службе, или же имеют иные связанные с городом определенные занятия» [4, с. 159]. Изменения

коснулись и самого способа выборов: вводилась принципиально новая для того времени система: пропорциональная. Ее введение показало, насколько сильно состав представительного органа зависит от системы голосования – в Иркутской городской думе появилось 38 новых гласных [5, с. 23].

Дальнейший поиск подходов взаимодействия муниципальных властей и государства связан с избирательным законом правительства Колчака, где пропорциональная система изменялась на мажоритарную, а круг избирателей сузился в связи с введением годичного ценза оседлости, увеличением возрастного ценза до 21 года и отсутствием права голоса у солдат срочной службы и милиционеров.

В 1920 г. снова вернулись к пропорциональной системе: большевики поставили цель не допустить проникновения в советы представителей других политических партий. Врачи, учителя, интеллигенция, бывшие чиновники, торговцы, священники, приказчики были лишены права участия в выборах, несмотря на его наличие в Конституции [8, с. 9].

Финансы. Денежный вопрос всегда стоял остро, но в связи с тем, что война затянулась, встал во главу угла. Так как городские управления вели значительную работу по оказанию помощи пострадавшим от войны и размещению войск и военнопленных, то нагрузка на городские финансы увеличилась и, соответственно, увеличивались и долги городов.

Согласно проекту, представленному на IV съезде Всероссийского союза городов, предлагалось «укрепление финансового положения путем освобождения городских управ от общегосударственных расходов и повинностей и предоставление им новых источников дохода, а равно права устанавливать нормы обложения» [3, с. 57].

Правительственный проект предполагал расширение финансовой базы за счет новых предметов обложения: оранжереи, садоводства, питомники, молочные фермы. В отношении обязательных расходов органов городского самоуправления проект сохранял все существующие статьи расходов, включая квартирную воинскую повинность.

Полномочия. В связи с войной и перестройкой жизни на военный лад актуальность расширения полномочий органов городского управления возросла. Помимо текущих задач городские думы также занимались вопросами, которые не были свойственны мирному времени.

Всероссийский союз городов предлагал расширение прав города по изданию обязательных постановлений, распространение компетенции городских общественных управлений на всю совокупность местных дел и интересов. Согласно проекту кадетов, город мог иметь собственную подотчетную муниципальную полицию.

Правительственный проект также предполагал расширение полномочий органов городского управления, но в большей степени декларативно, так как в нем отсутствовал пункт, в котором бы полностью перечислялись полномочия думы.

Надзор. Еще одним камнем преткновения стал вопрос надзора за органами городского управления. Согласно проекту Государственной думы, наблюдение правительственной администрации вводилось исключительно за законностью

действий Думы, причем наблюдение производить должен был особый независимый орган – административная юстиция [7, с. 158]. Проект Всероссийского союза городов помимо этого предполагал также отмену правительственных утверждений по отношению к лицам, избираемым и приглашаемым на службу по городскому общественному управлению.

Правительственный же проект стремился не только сохранить существующий надзор и контроль за выборностью должностных лиц, но даже усилить его.

Разрешение разногласий между общественным и административным управлением Губернского по земским и городским делам присутствия сохраняло бы контроль за деятельностью органов городского управления. Ряд постановлений городских дум, согласно проекту правительства, должен утверждаться губернатором, кроме того, вводилась категория постановлений, подлежащих утверждению со стороны начальника главного управления по делам местного хозяйства. Также вводился пункт, согласно которому губернатор мог распустить городскую думу при условии, что городское хозяйство находится в длительном расстройстве.

Децентрализация. Проект, разработанный ВСГ, предполагал децентрализацию муниципального управления. В целях улучшения хозяйственной деятельности городских окраин в больших городах с населением свыше 100 тыс. жителей предлагалось предоставить им право организовывать мелкие самоуправляющиеся единицы в виде избираемых населением каждого района города участковых советов, которые избирают исполнительные органы – участковые управы [3, с. 50]. Такая же схема предлагалась и в проекте конституционно-демократической партии. Предполагалось, что такое разделение способно приблизить местные власти к решению насущных проблем горожан, сделать систему органов городского самоуправления более эффективной.

Вопрос же о децентрализации городского самоуправления больших городов вообще не был затронут в правительственном проекте. Но при обсуждении проекта кадетов в Государственной думе был сделан вывод, что децентрализация городского управления правительству видится в усилении власти губернатора [2, с. 28].

Таким образом, мы видим две тенденции в предложениях реформирования городского управления: одна устремлена на демократизацию местного самоуправления (проекты партии кадетов и Всероссийского союза городов), другая, консервативная, – правительственный проект, который содержал положения, направленные на полное подчинение городского управления имперским властям.

Список литературы

1. Вестник Иркутского городского общественного управления. Отдел неофиц. – Иркутск : Паровая тип. П. В. Казанцева, 1913. – № 1. – 58 с.
2. Вестник Иркутского городского общественного управления. Отдел неофиц. – Иркутск : Паровая тип. П. В. Казанцева, 1916. – № 1–2. – 124 с.
3. Вестник Иркутского городского общественного управления. Отдел неофиц. – Иркутск : Паровая тип. П. В. Казанцева, 1916. – № 3–4. – 104 с.

4. Временные правила о производстве выборов гласных городских дум // Городское самоуправление в Иркутске: от Екатерины Великой до Дмитрия Медведева / А. В. Петров [и др.]. – Иркутск, 2008. – С. 159–162.

5. Городские головы, гласные и депутаты Иркутской думы 1872–2011 : биограф. справочник / авт.-сост. А. В. Петров, М. М. Плотникова ; отв. ред. Л. М. Дамешек. – Иркутск : Оттиск, 2011. – 400 с.

6. Нардова В. А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х гг. XIX в.: правительственная политика / В. А. Нардова. – Л. : Наука, 1984. – 260 с.

7. Нардова В. А. К вопросу о реформе городского положения (1905–1916) // На пути к революционным потрясениям. – СПб., 2001. – С. 151–165.

8. Петров А. В. Формирование избирательной системы советского государства как способ управления гражданами (на примере г. Иркутска) // Сиб. юрид. вестн. – 2013. – № 3. – С. 9–13.

9. Плотникова М. М. Роль Иркутской городской думы в ходе подготовки распространения на Сибирь земских учреждений // Изв. Иркут. гос. ун-та. Сер. История. – 2011. – № 1 (1). – С. 50–58.

10. Сеймовый устав Великого княжества Финляндского [Электронный ресурс] // Конституции государств мира : сайт. – URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=555>.

11. Серебrenников И. И. Претерпев судеб удары. Дневник 1914–1918 гг. / И. И. Серебrenников ; ред.-сост. Г. С. Андреев, П. К. Конкин, П. А. Новиков ; коммент. П. А. Новикова. – Иркутск : Изд-во Сапронова, 2008. – 592 с.

Municipal Reform Projects at the Beginning of the XXth Century and Their Implementation

A. V. Ilina

Irkutsk State University, Irkutsk

Abstract. The article considers the municipal reform projects, developed at the beginning of the XXth century. Impact of the projects on the further development of municipal government during the revolution and the civil war is analyzed.

Keywords: municipal government reform, local government reform, electoral law, local government authority, Irkutsk City Duma.

Ильина Анна Владимировна

преподаватель, кафедра

социально-экономических дисциплин,

Международный институт экономики

и лингвистики

Иркутский государственный университет

664003, г. Иркутск, ул. К. Маркса, 1

тел.: 8(3952)52–11–21

e-mail: annilin@mail.ru

Ilina Anna Vladimirovna

Teacher, Department of Social and

Economic Studies, International Institute

of Economics and Linguistics

Irkutsk State University

1, K. Marx st., Irkutsk, 664003

tel.: 8(3952)52–11–21

e-mail: annilin@mail.ru