

А.С. Милосердов

Международный юридический институт

ДИНАМИКА ИСТОРИЧЕСКОЙ ТРАДИЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДСКОЙ РЕФОРМЫ 1870 Г.)

Одним из принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации является принцип учета исторических традиций. В данном контексте представляет интерес рассмотрение динамики исторической традиции в период городской реформы 1870г., когда в российской империи была создана достаточно эффективная система городского самоуправления.

Через несколько лет после земской реформы, которая положила начало формированию новой сословной системы самоуправления в России, императорским указом было утверждено Городовое положение от 16 июня 1870 года. По этому закону в 509 городах России вводились новые сословные органы городского самоуправления – городские думы, избираемые на четыре года, которые из своей среды выбирали исполнительные органы – городские управы.

Городовое положение внесло значительные нововведения в формирование городских местных учреждений. Как подчеркивал дореволюционный исследователь К.А. Пажитнов, «... Положение 1870 года все же является крупным шагом вперед по сравнению с предшествующим периодом... Будучи проникнуто хотя и умеренно, но все же либеральным духом, и построено на идее доверия к общественной самодеятельности оно впервые вызвало наши города из той спячки, в которую последние были погружены, и придало им ту силу и значимость, о которой лишь мечтали преобразователи XVIII века» [3. С. 33].

Основой для Городового положения 1870 года послужила трехразрядная куриальная система выборов гласных, заимствованная российскими законодателями у Пруссии, в которой подобная избирательная схема действовала с 11 марта 1850 года [1. С. 7].

В ходе выработки Городового положения 1870 года выявились многочисленные противоречия, которые накопились к середине XIX века между различными сословными и социальными группами населения России.

В 1870 г. окончательно отработанный и одобренный Государственным Советом проект Городового положения был отправлен на утверждение императору и 16 июня 1870 года оно вступило в силу и было направлено во все наиболее крупные города России в течение полугода.

Система организации, которую предопределило Городовое положение 1870 года, заключалась в том, что все городские обыватели, заинтересованные в интересах города, призывались к участию в Городской думе. Городская дума была поставлена в более привилегированное положение, чем земские собрания, главным образом, благодаря предоставленному ей праву издания обязательных постановлений.

Дума назначала выборы должностных лиц, устанавливала городские сборы и налоги, определяла городские расходы, утверждала правила управления городским имуществом, определяла общий порядок действий исполнительной городской власти. Дела в Думе решались простым большинством голосов. Городская дума имела право принимать решения, обязательные для исполнения жителями города по широкому кругу внутригородских проблем, кроме политических. Дума устанавливала и городские сборы, которые расходовались на содержание объектов общественного пользования.

Городовым положением 1870 года устанавливался порядок избрания городских дум. В соответствии со статьями 16 и 48 Городового положения, городские избирательные собрания для выборов гласных Городской думы формировались через каждые четыре года под председательством городского главы. Статья 17 Городового положения 1870 года предоставляла право голоса в избрании гласных каждому жителю города, являющемуся российским подданным и достигшему двадцатипятилетнего возраста. Также данный житель должен был владеть в пределах городской черты недвижимостью, с которой платит сборы в казну города или содержать в городе торговое либо промышленное заведение по купеческому свидетельству. К участию в выборах данная статья допускала также лиц,

которые в течение двух последних лет перед производством выборов уплачивают в пользу города установленные сборы с промысловых, купеческих свидетельств либо билетов на содержание промышленных заведений. В качестве дополнительного условия для участия в избирательном собрании статья 17 выдвигала требование об отсутствии у горожанина задолженностей по городским сборам.

Аналогично земским выборам, в выборах городских дум женщины и лица моложе 25 лет могли участвовать через своих представителей. Неотделенные сыновья могли участвовать в выборах вместо отцов по их доверенности (статья 20 Городового положения). При этом данные лица должны были быть не моложе 25 лет и являться российскими подданными.

Согласно статье 21 закона, право участвовать в выборах посредством своих представителей предоставлялось также различным юридическим лицам, владеющим в городе недвижимостью или уплачивающим в городскую казну сборы.

Представители губернского правления и местная полиция, подобно выборам в земства, лишались права участвовать в выборах городских гласных (статья 19 Городового положения 1870 года). Также данного права лишались несостоятельные должники и лица, исключенные из общин священнослужителей и из дворянских собраний (статья 18 Городового положения 1870 года).

Для производства выборов в каждом городе учреждались три избирательных собрания, каждое из которых выбирало по одной трети гласных, подлежащих избранию в городскую думу. Как определяла статья 24 Городового положения, для данных целей все избиратели вносились в один список в порядке причитающихся с них сборов в пользу города по убыванию, одновременно подсчитывалась общая сумма вносимых ими сборов в городскую казну. После этого данные лица делились на три разряда. В первый разряд вносились лица, которые вместе уплачивали 1/3 городских сборов. Ко второму разряду относились следующие за ними лица по списку, которые также совместно давали городу еще треть сборов. Все оставшиеся избиратели причислялись к третьему разряду.

В случае малочисленности либо однородности состава городских избирателей статья 25 городского закона о выборах предоставляла министру внутренних дел право разрешить деление избирателей на два, а не на три избирательных собрания.

По аналогии с Положением о губернских и уездных учреждениях 1864 года, статья 23 закрепляла право отдельных избирателей иметь на выборах два голоса - одного собственного и одного по доверенности. Доверенность должна быть составлена на гербовой бумаге и заверена в местной администрации или полицейском участке.

Следует отметить, что Городовое положение 1870 года, в противовес Положению о губернских и уездных земских учреждениях 1864 года, более детально определяло саму процедуру выборов. Так, статьи 26 - 29 Городового положения были посвящены составлению списков избирателей, а также порядку обжалования недостоверных сведений, содержащихся в данных списках.

Списки избирателей должны были содержаться городской управой в постоянной исправности со своевременными отметками о переменах, произошедших среди избирателей. Перед выборами в думу они еще раз проверялись.

Данные списки объявлялись для всеобщего сведения городской думой за два месяца до производства выборов способом, определяемым самой думой. В течение двух недель с момента объявления списков избирателей, как указывает статья 27 Городового положения, городские жители, в случае наличия у них возражений относительно полноты списков, могли подать свои обоснованные возражения в городскую управу.

По истечении двух недель, предоставленных для обжалования недостоверной информации в списках избирателей, управа представляла окончательные списки на утверждение городской думе. Одновременно со списками в городскую думу представляются заключения городской управы по возражениям на неправильности списков, оставленных ей без рассмотрения. Дума, в свою очередь, утвердив списки избирателей, возвращает их управе за один месяц до выборов в целях принятия последней мер по обеспечению явки избирателей на выборы (статья 28 Городового положения).

В качестве последней инстанции для обжалования незаконных решений городской думы относительно неправильно составленных списков, статья 29 указанного нормативного акта устанавливала губернатору. Согласно положениям данной статьи, лица, не согласные с определением думы об утверждении списков избирателей, имеют право в течение семи дней со дня объявления данного определения обжаловать решение городской думы в губернское присутствие по городским делам'. В случае, если данное присутствие сочтет доводы истца убедительными, губернатор дает думе указание о внесении изменения в избирательные списки. При этом, отсутствие решения по жалобе несогласного лица, как указывает примечание к статье, не является основанием для приостановки процесса выборов.

Выборы в городские думы проходили, в соответствии со статьей 31 положения 1870 года, закрытой подачей голосов посредством баллотировки шарами.

В процессе выборов избиратели всех разрядов, в отличие от земских выборов, имели право выбирать гласных как из собственной среды, так и из других избирательных собраний (статья 35 Городового положения). При этом любое лицо, принимающее участие в избирательном собрании, могло быть выдвинуто, как это закрепляла статья 37 Городового положения, группой выборщиков либо в порядке самовыдвижения.

В соответствии со статьей 38 Городового положения 1870 года, избранным в гласные думы мог считаться только тот кандидат, который получил в собрании более половины голосов всех выборщиков, присутствующих на выборах. Более того, согласно статье 41 указанного положения, решение собрания об избрании гласных в думу считается действительным, если в нем участвуют лица, имеющие избирательные права больше, чем подлежит избранию гласных. В противном случае собрание закрывается и назначается новое собрание выборщиков. При этом, как гласит вышеуказанная статья, следующее собрание выборщиков назначается не ранее, чем через неделю после закрытия первого собрания. Вместе с тем, новое собрание имело кворум вне зависимости от числа явившихся на него выборщиков.

В ситуации, когда кандидат на выборах в гласные не получал более 50% голосов присутствующих на выборах избирателей, по статье 38 Городового положения 1870 года проводился второй тур выборов среди кандидатов, получивших наибольшее количество голосов избирателей. При повторной баллотировке избранными признавались все кандидаты, получившие более избирательных голосов, чем неизбирательных, даже если первых меньше половины от общего числа голосов выборщиков. Между лицами, получившими одинаковое число голосов, бросался жребий.

Результаты выборов оформлялись особыми выборными листами, которые передавались в городскую управу не позднее, чем через сутки после выборов. Городская управа, в свой черед, составляла из выборных листков общий список и объявляет его публично (ст. 42 Городового положения).

Жалобы на неправильное производство выборов могли быть поданы в течение семи дней с момента окончания выборов в присутствии по городским делам либо в саму думу. В случае если данные жалобы не будут поданы в течение семи дней либо предъявленные жалобы сочтут безосновательными, избранные гласные приступают к исполнению своих обязанностей (ст. 43 - 47 Городового положения 1870 года).

В ситуации, когда гласный, по каким - либо причинам выбывал из состава городской думы, согласно статье 49 этого положения, его заменяло лицо, получившее на выборах следующее за выбывшим гласным большинство голосов выборщиков.

В целом, представляется вполне обоснованным мнение В.А. Нардовой, которая пишет: «Городская реформа создала совершенно новые по своему характеру и задачам учреждения. Функции органов городского управления претерпели коренные изменения. В то время как прежде их задачи сводились в основном к взиманию налогов и сборов, выполнению разного рода повинностей, субсидированию ряда правительственных учреждений, то теперь на первый план выдвинулись чисто муниципальные вопросы. Правительство целиком освободило себя от забот о развитии и управлении городским хозяйством, полностью возложив их на органы общественного управления» [2. С. 231].

Таким образом, в период реформ середины девятнадцатого столетия в русле общей модернизации государственной системы в Российской империи были созданы правовые основы для формирования местного самоуправления.

Местное самоуправление было создано сверху, по инициативе правительства, а не народных масс, что отразилось на его структуре и направлениях деятельности. Оно состояло из земских и городских учреждений, причем деятельность тех и других регламентировалась отдельными правовыми актами. В соответствии с господствовавшей хозяйственной теорией местного самоуправления, функции последнего были ограничены только хозяйственными вопросами, причем исключительно на местном уровне. Законодательство о выборах было основано на системе цензов. Первым из них стал имущественный ценз: чтобы участвовать в выборах, нужно было обладать определенной собственностью. Выборы проходили по куриальной системе: избиратели делились на группы, каждая из которых выбирала своих представителей отдельно. Дворянство как правящий класс получило законодательно закрепленные преимущества на выборах в органы местного самоуправления в ущерб остальным категориям населения.

Деятельность органов местного самоуправления подвергалась мелочной регламентации со стороны административно-бюрократического аппарата, о чем свидетельствует большое количество подзаконных нормативных актов в данной сфере.

В процессе своей деятельности некоторые представители местного самоуправления стремились выйти за рамки местных хозяйственных функций, что не устраивало самодержавие и ускорило проведение реформирования системы самоуправления на основе консервативных начал.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Гессен В. М. Городское самоуправление. СПб.: Типолитография Н. Трофимов, 1912.
- [2] Нардова В.А. Городское самоуправление в России после реформы 1870г. // Великие реформы в России, 1856 – 1874. М., 1992.
- [3] Пажитнов К. А. Городское и земское самоуправление. СПб., 1913.