

УДК: 34

ГОЛОВИНА Татьяна Михайловна,
старший преподаватель кафедры права Чебоксарского
политехнического института (филиала) ФГБОУ ВПО
«Московский государственный машиностроительный
университет «МАМИ» г. Чебоксары,
Чувашская Республика, Россия
e-mail: valesta@mail.ru

GOLOVINA Tatyana Mikhaylovna,
Senior Lecturer of the Department of law Cheboksary
Polytechnic Institute (branch) of Moscow State
Engineering University "MAMI", Cheboksary city,
Chuvash Republic, Russia
e-mail: valesta@mail.ru

ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ОРГАНОВ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ЗЕМСТВ В КАЗАНСКОЙ ГУБЕРНИИ В XIX ВЕКЕ

FEATURES OF RELATIONS BETWEEN THE MUNICIPAL GOVERNMENT AND DISTRICT COUNCILS IN THE KAZAN PROVINCE IN THE NINETEENTH CENTURY

Введение земского самоуправления предполагало конкретизацию разграничения юридических и хозяйственных функций на нескольких уровнях государственных и негосударственных организаций. Однако нечеткое определение сфер деятельности и компетенций приводило к конфликтам между губернскими и земскими органами, а также между ними и городскими органами самоуправления. Конфликты возникали практически во всех областях: от выборов до решения хозяйственных и социальных вопросов. По итогам проведенного исследования отмечено, что городская и земская реформы начала 1890-х гг. продемонстрировали высокий интерес властей к органам местного общественного управления в направлении ужесточения правительственного контроля и ограничения законодательных свобод. Можно говорить о том, что изменения, произошедшие после реформы 1892 г. в городском управлении, шли по двум основным линиям: повышения имущественного ценза, что привело к сокращению контингента избирателей, и усиления контроля над городским общественным самоуправлением со стороны правительственных органов и учреждений.

The introduction of the Zemstvo self-government assumed specification of the differentiation of the legal and economic functions at multiple levels of government and non-government organizations. However, the unclear definition of the scope of activities and competence led to conflicts between provincial and local authorities, and between them and the city authorities. The conflict occurred in almost all areas: from elections to the solution of economic and social Affairs. According to the results of the survey indicated that the City and County reform of the beginning of the 1890-ies have demonstrated the high interest of the authorities to the bodies of local public administration in the direction of tightening government control and restrictions legislative freedoms. You can say that changes after the reform of 1892 in urban management went on two main lines: increasing property qualification, which led to the reduction of the electorate; strengthening of control over public self-government bodies and institutions.

Ключевые слова: органы городского самоуправления, городская реформа, общественное управление, сословия, сословные общества.

Keywords: Authorities municipality, urban reform, elections, management, states, estate community.

1 января 1864 г. согласно Положению о губернских и уездных земских учреждениях в половине российских губерний [9] (в 34 из 69 губерний, управлявшихся на общих основаниях и охватывающих центрально-европейскую часть Российской империи [7]) вводилось земское самоуправление. Российские регионы быстро освоили новый документ. Например, уже в декабре 1864 г. в Самарской губернии прошли выборы уездных гласных. В феврале 1865 г. состоялось первое в России учредительное губернское земское собрание. В сентябре 1865 г. по всей губернии прошли первые сессии уездных земских собраний.

Положение 1864 года расширило систему местного самоуправления в России. В качестве органов губернского земства действовали губернская земская управа и губернное земское собрание. Срок их срок полномочий был рассчитан на три года.

Деятельность земских учреждений находилась под постоянным контролем государственных органов. Причем контроль осуществляли представители центральной и местной власти. Земства должны были взаимодействовать с ними по различным вопросам.

Земские учреждения не вошли в систему государственных органов. Это значит, что служба в них относилась к категории общественных обязанностей. Разработчики Положения 1864 года считали, что земства имеют по определению негосударственную природу и, соответственно, земские учреждения не могут быть наделены государственно-властными полномочиями. Но поскольку речь шла о местном самоуправлении, земства получали право облагать население сборами и издавать обязательные для него постановления. Возникла дилемма: для эффективной реализации данных полномочий следовало обладать властью, но весь авторитет власти принадлежал государственным органам. При этом, несмотря на то, что финансирование полиция проводилось из земских средств, она не должна была подчиняться земствам. А они могли использовать меры принуждения исключительно при помощи полиции, которой одновременно следовало решать, насколько целесообразно применять подобные меры [6].

В соответствии с Положением, так же, как и в случае городских органов самоуправления, предусматривалось существование распорядительных и исполнительных органов. К рас-

порядительным относились губернские и уездные земские собрания. К исполнительным – губернские и уездные земские управы.

Так же, как и в городской системе органов самоуправления, соблюдался сословный ценз. В частности, для выборов в собрания учреждались три курии (городская, землевладельческая и сельских сообществ). Вся система выборов поэтому называлась куриальной. В городском самоуправлении сословный ценз сменился на имущественный с введением Городового положения 1870 года.

Положение 1864 года подчеркивало в целом негосударственный характер земских учреждений, а также самостоятельность и независимость в решении предназначенных им хозяйственных дел. В реальности это не всегда соблюдалось.

Отметим, что позднее, в 1890-х гг., земские и губернские органы перешли в разряд государственных. Но это не изменило их взаимоотношений с полицией, так как власть опасалась передать в руки населения реальные властные механизмы.

Закон разграничивал полномочия губернских и уездных земских учреждений. В частности, в число обязанностей губернских учреждений входили дела, касающиеся губернии в целом или даже только нескольких ее уездов. Уездные учреждения занимались делами «каждого отдельного уезда».

К ведению уездных земских учреждений относились:

- предварительный расчет размера общегубернских повинностей, которые приходились на уезд, а также способов их исполнения;
- распределение внутри уезда губернских и государственных сборов, передаваемых уездным земским учреждениям;
- сбор и сообщение сведений и заключений губернскому земству о состоянии хозяйства уезда;
- устройство и контроль за состоянием путей сообщения, а также по указанию губернской управы надзор за устройством общегубернских путей сообщения, которые проходят по уезду;
- разрешение на открытие, изменение сроков и перенесение в другие места торгов, ярмарок и базаров.

Губернские земские учреждения занимались, соответственно:

- разрешением на открытие, изменение сроков, перенесение новых и уже существующих ярмарок, а также на открытие новых пристаней на судоходных реках;
- распределением между уездами государственных повинностей и сборов;
- представлением ходатайств об отнесении земских дорог и дорожных сооружений в разряд государственных по уважительным причинам (через губернатора);
- приемом жалоб на действия земских управ и их рассмотрением;
- распоряжениями по взаимному земскому страхованию на случай пожара.

Несмотря на это, практически сразу после принятия Положения 1864 года, то есть после введения земского самоуправления, возникло противостояние муниципальных органов власти и земских организаций [4]. Это противостояние было вызвано нечетким определением сфер деятельности и компетенции данных органов.

Городовое положение 1870 года значительно увеличило компетенцию городского самоуправления и расширило его права. Ряд экспертов считает, что оно вообще было наиболее либеральным в российской истории, так как обеспечивало максимально возможные на тот момент права городского сообщества [3]. Однако ключевые постановления Думы все равно подлежали утверждению правительством. Преимуществом нового закона было то, что он недвусмысленно фиксировал те «случаи и порядок, в которых действия и распоряжения сего управления подлежат утверждению и наблюдению правительственных властей» (ст. 5) [2].

Казанская городская дума и городская управа находились в ведении Министерства внутренних дел. Министр внутренних дел утверждал на должности городского голову и его заместителя по представлению губернатора. Для контроля за работой органов самоуправления при губернаторе существовал специальный орган – Губернское по городским делам Присутствие. Оно имело право вмешиваться в дела органов городского самоуправления и обычно занимало сторону губернатора в спорных вопросах. Это приводило к возникновению конфликтов между Присутствием и губернатором, а также между губернатором и городской думой.

Так, в 1871 г. поводом для очередного конфликта послужил отказ первого городского головы Казани, избранного по Положению 1870 года, Козьмы Ивановича Романова от своей должности. Дума назначила выборы нового головы. Но губернатор выступил против данного решения, заявив, что Романов может быть уволен только министром внутренних дел, так как им и назначался. В ответ Дума 30 ноября 1871 г. приняла постановление, ссылающееся на статьи

82, 83 и 93 Городового положения. В документе утверждалось, что министр только утверждает вновь избранного городского голову, а на увольнение и новые выборы его согласия не требуется. Обращение было направлено в Присутствие, что привело к затяжному трехстороннему конфликту. В итоге Сенат, в течение 1,5 лет рассматривавший жалобу нового городского головы Ераста Петровича Янишевского и гласного Петра Николаевича Арцыбышева, оставил дело без последствий [10].

Сложности возникали также в отношении между казанским уездным земством и органами городского самоуправления Казани. Прежде всего, речь идет о налоговых вопросах. Жители города платили налог с недвижимости земству (большую часть) и городу (меньшую часть). При этом Казань, будучи частью уездного земства, вносила немалую долю в земскую кассу. Само земство было для нее тяжелым финансовым бременем. С 1871 по 1892 г. только земские сборы составили более 1,5 млн. руб., а аналогичные городские сборы – около 860 тыс. руб. Причем земство имело право увеличивать налог на недвижимость, а городские органы самоуправления были ограничены 1% от стоимости недвижимости. Иные налоги не имели существенного значения [10].

Кроме того, юридическое объединение губернского города и уезда в уездное земство проявило массу принципиальных отличий экономического, культурного и административного характера между ними. Тем более, что уездное земство, по сути, ведало теми же объектами, что и город, который находился на его территории.

Наконец, уездное земство не занималось нуждами города. Образование, городские коммуникации, здравоохранение, полиция, пожарная часть находились в ведении города, который обеспечивал их полностью на собственные средства. Земские же сборы уходили на покрытие нужд земства за пределами Казани. Даже земская больница в черте города содержалась на средства губернского земства [10].

Несмотря на то, что Казань выплачивала уездному земству крупные средства, в 1874 г. в уездном земском собрании она была представлена всего лишь 14 голосами из 54 гласных и 1 кандидатом в гласные.

В результате Казанская городская дума уже в январе 1872 г. избрала специальную комиссию для разработки проекта отделения Казани от уездного земства. 3 февраля того же года проект был утвержден городской думой, но дальнейшего развития события не получили. Вопрос о выделении Казани ставился в 1881 г., в 1883 г., к нему также возвращалась Казанская городская дума, избранная уже по Положению 1892 года. [10]

Создание городских (и земских) учреждений поставило вопрос о природе и статусе местной власти. Земства активно боролись за то, чтобы не только самостоятельно решать вопросы в пределах своей компетенции, но и участвовать в решении общегосударственных задач. Они создали эффективную систему самоуправления, что подтверждается и порядком образования земских и городских учреждений, и тем широким кругом вопросов, которые они решали.

Нередко уездная земская управа обращалась к городским органам местного самоуправления по поводу решения общественных нужд, например, в отношении постройки земской больницы на территории города Царевококшайска Казанской губернии: «уездная управа честь имеет покорнейше просить городское общественное управление не отказать земскому собранию уполномоченных г. Царевококшайска об уступке в собственность земства означенного места в одну десятину под постройку земской больницы. При этом бесплатное лечение в земской больнице мещан г. Царевококшайска по-прежнему будет оставаться на обязанности земства» [5].

Итак, Положением 1864 года в России создавался институт всесословного местного самоуправления, сыгравший выдающуюся роль в хозяйственной и культурной жизни страны. При этом надо учитывать, что земская система не имела своего центрального органа. Это привело к тому, что появились ходатайства об «увенчании здания» земства представительным учреждением с совещательным голосом при императоре [6].

Основной проблемой взаимодействия земских органов и органов городского самоуправления, по сути, стало пересечение выполнения возложенных на них обязанностей. Например: участие обеих категорий общественных организаций в общественном призрении, просвещении, развитии народного образования, здравоохранении. Ситуация усугублялась тем, что отсутствовало четкое разграничение полномочий и злоупотребления со стороны выборных должностных лиц.

Реформа 1870 года полностью изменила принцип представительства в системе городского самоуправления с сословного на имущественный. Новая система самоуправления привела и к изменению существовавшей конфигурации власти в городе. Многие новые структуры работали одновременно со старыми институтами.

Принятие Городового положения 1870 года должно было переложить большую часть функций по управлению городским хозяйством на органы местного самоуправления. Государственная власть при этом должна была лишь контролировать их реализацию. Но правительственная администрация не желала мириться с самостоятельностью городского общественного управления и терять свою власть.

Новая городская реформа должна была коренным образом изменить статус городского самоуправления по отношению к системе государственных учреждений и упрочить положение администрации на местах. Практически задачей реформы было превратить земские и городские учреждения в разновидность органов исполнительной государственной власти путем усиления контроля правительственных организаций и учреждений над общественным управлением; общественное управление лишалось властных полномочий и становилось зависимым от государственной власти.

Можно говорить о том, что в рассматриваемый период общественная теория самоуправления начала уступать место государственной, которая провозглашала тесную связь органов самоуправления с началом общегосударственного устройства и необходимость включения их в систему государственных учреждений, предлагала признать земское дело делом государственным, а основной задачей органов самоуправления — признать выполнение общественными силами порученных им государством функций [8]. Однако в результате, как отмечает В.В. Баксаяр, Положения 1864 и 1870 годов формировались в результате «борьбы двух теорий самоуправления»: общественно-хозяйственной и государственной. Причем общественно-хозяйственная теория сыграла большую роль, чем государственная, и определила процесс отделения органов самоуправления от государственной системы. На момент разработки Положений к необходимости этого склонялись и либералы, и консерваторы. Либералы считали ключевым моментом общественное значение институтов самоуправления, так как это давало возможность избежать вмешательства в их работу официальных властей и обеспечить независимость от абсолютистского режима. Консерваторы же в отделении органов самоуправления от государственных видели возможность изолировать политическую власть от «притязаний общественного элемента» [1].

Как отмечает В.Д. Гончаров, в дальнейшем городское самоуправление развивалось в условиях подготовки городской и земской контрреформ, которые были направлены на ослабление и бюрократизацию органов общественного управления, принижение их роли и значения. Контрреформы были представлены в виде нового Городового положения, утвержденного 11 июня 1892 г. Оно задавало общий строй городского самоуправления на все последующие десятилетия российской дореволюционной истории [3]. По мнению В.Ю. Виноградова, дальнейшие условия работы и развития земского и городского общественного самоуправления во многом были определены недостатками Городового положения 1870 года и Положения о губернских и уездных земских учреждениях 1864 года. С другой стороны, реформы 1864 и 1870 гг. с их значительной подготовкой по социальным и правовым вопросам ограничили деятельность правительства в начале 1890-х гг. и тем самым снизили влияние контрреформы местного самоуправления. Наконец, в целом либеральность Городового положения 1870 года позволила правительству в последующие годы реализовывать нужную ему социальную политику [2].

Городская и земская реформы начала 1890-х гг. продемонстрировали высокий интерес властей к органам местного общественного управления в направлении ужесточения правительственного контроля и ограничения законодательных свобод.

Можно говорить о том, что изменения, произошедшие после реформы 1892 г. в городском управлении, шли по двум основным линиям:

- 1) повышения имущественного ценза, что привело к сокращению контингента избирателей;
- 2) усиления контроля над городским общественным самоуправлением со стороны правительственных органов и учреждений.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Баксаяр В.В. Социально-исторические истоки формирования городского самоуправления в России / Под ред. О.А. Алексеева. — Саратов: Научная книга, 2004.
2. Виноградов В.Ю. Становление и развитие системы городского самоуправления в пореформенный период Российской империи: 1870–1914 гг.: Автореф. дис. ... докт. ист. наук. — М.: РУДН, 2005.
3. Гончаров В.Д. Отношения государственной власти и городского самоуправления в дореволюционной России: Историко-правовой анализ: дис.... д-ра юрид. наук: 12.00.01. — СПб., 2001. — С. 322; Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. — М., 1995.
4. Ерохина Е.А. Взаимодействие органов городского самоуправления и земств в Симбирской губернии в 60-е —

- 90-е гг. XIX века: дис. ... канд. ист. наук. – Ульяновск, 2006.
5. Йошкар-Ола. 1584–1991. Документы и материалы по истории города. – Йошкар-Ола: Марийское книжное издательство, 1994.
 6. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. – М.: Норма, 2002.
 7. Лонская С.В. Мировая юстиция и местное управление в дореволюционной России: Аспекты взаимопонимания // Правоведение. – 2003. – № 4. – С. 191–197.
 8. Лютфалиев Р.Т. Правовое регулирование городского самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Москва, 2006.
 9. Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1 января 1864 г. // Полное собрание законов. Собрание второе. Т. XXXIX. N 40457.
 10. Черняк Э.В. Казанская общественная дума как орган городского самоуправления в пореформенный период. – Казань, 2003.

REFERENCES

1. Baksalyar V.V. Socio-historical origins of municipal government in Russia . Ed. O.A. Alexeev.[Sotsialno-istoricheskie istoki formirovaniya gorodskogo samoupravleniya v Rossii. Pod red. O.A. Alekseeva]. Saratov: Science Book, 2004. (in Russ.).
2. Vinogradov V.Y. Formation and development of the system of municipal government in the post-reform period of the Russian Empire: 1870-1914 gg .: Author. Dis. ... Doctor. ist. Sciences.[Stanovlenie i razvitie sistemy gorodskogo samoupravleniya v poreformennyy period Rossiyskoy imperii: 1870-1914 gg.: Avtoref. dis. ... dokt. ist. nauk]. Moscow: Friendship University, 2005. (in Russ.).
3. Goncharov V.D. Relationship of state power and municipal government in pre-revolutionary Russia: Historical and Legal Analysis: Dis Dr. jurid. : 12.00.01.
4. [Otnosheniya gosudarstvennoy vlasti i gorodskogo samoupravleniya v dorevolutsionnoy Rossii: Istoriko-pravovoy analiz: dis.... d-ra yurid. nauk: 12.00.01]. Saint-Petersburg, 2001. P. 322; (in Russ.).
5. The guard, NV Local government: history, theory, practice. [Mestnoe samoupravlenie: istoriya, teoriya, praktika]. Moscow. 1995. (in Russ.).
6. Erokhina E.A. Interaction of municipal government and zemstvo in Simbirsk province in 60th – 90th. XIX century: dis. ... PhD. ist. Sciences. [Vzaimodeystvie organov gorodskogo samoupravleniya i zemstv v Simbirskoy gubernii v 60-e - 90-e gg. XIX veka: dis. ... kand. ist. nauk.]. Ulyanovsk, 2006. (in Russ.).
7. Yoshkar-Ola. 1584–1991. Documents and materials on the history of the city. Yoshkar-Ola, Mari Publishing House, 1994. (in Russ.).
8. Koveshnikov E.M. State and local government in Russia: theoretical and legal bases of interaction. [Gosudarstvo i mestnoe samoupravlenie v Rossii: teoretiko-pravovye osnovy vzaimodeystviya]. Moscow: Norma, 2002. (in Russ.).
9. Lonskaya S.V. World Justice and Local Governance in pre-revolutionary Russia: Aspects of understanding . [Mirovaya yustitsiya i mestnoe upravlenie v dorevolutsionnoy Rossii: Aspekty vzaimoponimaniya // Pravovedenie]. Jurisprudence. 2003. no. 4. PP. 191–197. (in Russ.).
10. Lyutfaliev R.T. Legal regulation of municipal government in the Russian Federation: diss. ... The master of laws: 12.00.02.[Pravovoe regulirovanie gorodskogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii: dis. ... kand. yurid. nauk: 12.00.02]. Moscow, 2006. (in Russ.).
11. Regulation on the provincial and district zemstvo institutions January 1, 1864. Complete Collection of Laws. Assembly of the second. Т. XXXIX. N 40457. (in Russ.).
12. Chernyak E.V. Kazan public thinks as a body of municipal government in the post-reform period.[Kazanskaya obshchestvennaya дума как орган городского самоуправления в poreformennyy period.]. Kazan, 2003. (in Russ.).