

УДК 94(352.075(571.6):354)

**ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ НА ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ
РОССИИ (ПОСЛЕДНЯЯ ЧЕТВЕРТЬ XIX – НАЧАЛО XX В.)****Тригуб Г.Я.***ФГБОУ ВО «Владивостокский государственный университета экономики и сервиса (ВГУЭС)»,
Владивосток, e-mail: georgi.trigub@vvsu.ru*

В статье исследуются взаимоотношения органов местного государственного и общественного управления на Дальнем Востоке России в последней четверти XIX – начале XX века. В указанный период власти Российской империи последовательно проводили политику постепенного ограничения правовых и финансовых возможностей городского самоуправления. Административный надзор осуществлялся над многими сторонами жизни органов местного самоуправления, включая их формирование, различные аспекты деятельности. Вместе с тем правящие круги были заинтересованы в наличии и сохранении местного самоуправления, способного выполнять возложенные на него законом административно-хозяйственные задачи. Основная региональная особенность состояла в усиленном административном контроле деятельности городского самоуправления вследствие наличия на Дальнем Востоке России института генерал-губернаторской власти.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы государственной власти, сферы взаимодействия**MUTUAL RELATIONS OF MUNICIPAL GOVERNMENT
WITH PUBLIC AUTHORITIES IN FAR EAST RUSSIA
(LAST QUARTER XIX – BEGINNING OF XX CENTURY)****Trigub G. Ya.***Vladivostok State University Economics and Service (VSUES), Vladivostok, e-mail: georgi.trigub@vvsu.ru*

The article explores the mutual relations between local public authorities and self-government in Far East Russia in the last quarter XIX – beginning of XX century. During this period the authorities of the Russian Empire pursued a consistent policy of gradual restriction the legal and financial opportunities of municipal government. Administrative supervision carried out over many aspects of the life of local government, including their formation and various aspects of their activity. At the same time the ruling circles were interested in the availability and preservation of local self-government, capable of performing administrative and economic tasks assigned by law. The main regional feature was intensive administrative control over activities of municipal government because of the existence of the institute of general-governor's power in the Far East of Russia.

Keywords: local government, public authorities, areas of interaction

Соотношение государственной власти и местного самоуправления чрезвычайно важно для судеб муниципалитетов. Встраивание муниципальной власти в систему органов государственной власти может поставить под вопрос реальность института местного самоуправления как такового – одной из основ конституционного строя современной России. В связи с этим выявление характера взаимоотношений органов государственного и общественно-управления на Дальнем Востоке России в последней четверти XIX – начале XX в., являющееся целью статьи, представляет не только академический интерес. Обращение к историческому опыту позволяет извлечь уроки на будущее. В исследовании нами были применены сравнительно-правовой, историко-сравнительный, проблемно-хронологический, аналитический методы.

Выбор хронологических рамок исследования обусловлен тем, что в последней четверти XIX – начале XX в. в городах российского Дальнего Востока в разное время

впервые были образованы органы местного самоуправления – думы и управы. Порядок работы этих органов, а также их взаимоотношения с государственной властью регламентировались Городовым положением сначала 1870 г., затем 1892 г.

При введении Городового положения 1870 г. на восточной окраине России проявилась «невписанность» института генерал-губернаторской власти в управленческую иерархию: закон не определял место генерал-губернатора по отношению к городскому общественному управлению. В связи с этим генерал-губернатор Восточной Сибири М.С. Корсаков в январе 1871 г. представил в Сенат (и для сведения – министру внутренних дел) предложения об изменениях и дополнениях, которые необходимо внести в Городовое положение 1870 г. [7, л. 1]. Но из Министерства внутренних дел никаких указаний не последовало. Позже в циркулярном разъяснении от 20 апреля 1881 г. генерал-губернатор Д.Г. Анучин сообщил главным начальникам подведомственных

губерний и областей, что генерал-губернатор для дел, возникающих из применения Городового положения 1870 г., особой инстанции не составляет и все дела должны направляться в установленном порядке или в министерства, или в Сенат [7, л. 69].

На практике по всем предметам, по которым городским положением губернаторам было предоставлено право входить с представлениями к министру внутренних дел, они должны были обращаться к генерал-губернатору. Это усиливало административный контроль деятельности городского самоуправления, осуществлявшийся военным губернатором и возглавлявшимся им Присутствием по городским делам.

Присутствия по городским делам учреждались по мере формирования органов городского самоуправления. В 1875 – 1876 гг. были созданы Забайкальское, Приморское и Амурское областные присутствия по городским делам в соответствующих областных центрах – Чите, Николаевске-на-Амуре и Благовещенске. Характерной чертой стало создание на Дальнем Востоке Особых присутствий по городским делам в период действия Городового положения 1870 года. Мотивом для их учреждения послужили важность и сложность вопросов устройства городской жизни в молодых дальневосточных городах, к тому же удалённых от областных центров. 20 ноября 1880 г. Особое присутствие по городским делам было учреждено во Владивостоке [6, л. 15]. 12 декабря 1880 г. Особое совещание по городским делам было учреждено в г. Хабаровке [5, л. 5].

Взаимоотношения городского самоуправления с Присутствиями по городским делам, возглавлявшими их губернаторами и с другими органами государственной власти складывались по принципу подчинённости первого вторым, сложно и не всегда бесконфликтно. В статье «Городское дело в Сибири» так оценивалась работа Присутствий по городским делам в 80-х гг. XIX в.: «Из членов... присутствий весьма немногие и не везде приняли на себя труд основательно познакомиться с Городовым положением... Поэтому и решения губернских присутствий постановляются, как Бог на душу положит. Само собой разумеется, что, в качестве коронных чиновников, они при этом имеют в виду, прежде всего, ...интересы того или другого ведомства и не затрудняются жертвовать в пользу его... городскими интересами... затем, как чиновники, более или менее зависящие от губернатора, они стараются в решениях своих соображаться с его желаниями... Вообще в местных властях беспрестанно замечается стремление – возвратиться в городском деле к прежнему

порядку, т. е. к произвольному распоряжению городскими делами и к опеке над городским управлением» [1, с. 2]. Последнее обстоятельство отмечено и в статье о городском управлении в Забайкалье. Описывая ситуацию в Троицкосавске, её автор подчеркивает: «Областное управление крайне несочувственно относилось к самоуправлению города, желая иметь его в подчинении на прежнем основании» [4, с. 10].

Административный надзор осуществлялся над многими сторонами жизни местных самоуправлений, включая их формирование, различные аспекты деятельности и т.д. Голова был обязан представлять губернатору список вопросов, намеченных к обсуждению на очередном заседании, и копии всех постановлений. Все обязательные для жителей города постановления должны были утверждаться губернатором. Часто принятие какого-либо постановления выливалось в длительный и противоречивый процесс переписки думы с губернатором и административными органами, а в конечном итоге это постановление так и оставалось на бумаге.

Таким образом, самостоятельность действий городских лиц была предельно сужена. Каждый их шаг фактически оказывался под контролем администрации. В важнейшей – финансовой – сфере думы были лишены достаточной свободы. При формировании бюджетов – основы основ своего существования – городские самоуправления по расходной части сметы были связаны необходимостью первоочередного удовлетворения «обязательных расходов». К ним относились: содержание городского управления, общественных зданий, пособия разным учреждениям и ведомствам, расходы на полицию, отопление и освещение тюрем и другие внемуниципальные расходы, а также содержание памятников, улиц, площадей, мостов. Лишь оставшаяся часть денежных средств могла быть использована на «необязательные расходы», в том числе образование, здравоохранение и прочие предметы, относящиеся к пользам города и его обывателей [3, с. 837 – 838; 2, с. 454 – 455]. Городовое положение допускало также возможность административного вторжения в сферу бюджетных прав городского самоуправления. Губернатор мог отдать распоряжение, исполнение которого оплачивалось городом («непосредственные исполнительные меры за счёт города») [2, с. 455].

Согласно Городовому положению 1892 г. в области финансового хозяйства дума подчинялась не только губернатору, но и председателю Казённой палаты. Дума со-

ставляла только проект городского бюджета. Администрация же была вольна отказывать ей в своей санкции и изменять бюджет по своему усмотрению [2, с. 456]. Правда, дума могла обжаловать решение властей и имела право принести жалобу. Но установленный порядок рассмотрения жалоб не гарантировал безусловной охраны интересов городского самоуправления.

Администрация вмешивалась и в решение хозяйственных вопросов, что приводило в ряде случаев к конфликтным ситуациям. Серьёзные проблемы у самоуправлений дальневосточных городов возникали во взаимоотношениях с ведомствами вследствие «особых интересов» военного, военно-морского и иных ведомств в регионе. Типичной картиной противостояния ведомственных интересов и интересов города стало выяснение вопросов земельного владения между Владивостокским городским самоуправлением и ведомствами. До образования городского общественного управления распорядителями земель, прилегающих к бухте Золотой Рог, были местные органы военно-морского, а затем и военного ведомства, которые занимали по своему усмотрению удобные участки и раздавали их первым поселенцам под застройку. После введения Городового положения 1870 г. раздача земли в пределах городской территории должна была перейти всецело в ведение городского самоуправления. Но ведомства продолжали захватывать участки не только без согласования с городским общественным управлением, но и вопреки его постоянным возражениям. В июле 1898 г. была утверждена комиссия по распределению земель во Владивостоке под председательством генерал-лейтенанта Беневского, которая закончила свою работу в марте 1899 года. В апреле 1904 г. были приняты окончательные постановления на всех уровнях, и только к концу первого десятилетия XX в. проведены заключительные съёмки и замеры. Это, однако, так и не гарантировало окончательного упорядочения вопросов землепользования во Владивостоке [8, с. 181 – 196]. Подобные проблемы возникали и у городских управлений Хабаровска, Николаевска-на-Амуре, Никольска-Уссурийского и др.

Под особым контролем правительственной и местной администрации находились вопросы, выходящие за рамки «дозволенного» местному самоуправлению. Любые проявления общественно-политической инициативы, критика отдельных государственных структур и персон мгновенно и жёстко пресекались.

Внутренняя организация городского самоуправления была достаточно рациональ-

ной. Распорядительные функции предоставлялись городской думе, управа же была исполнительным органом, действовавшим в рамках, отведённых ей думой. Распределение занятий и порядок действий управы и подчинённых ей органов устанавливались инструкцией, издаваемой думой. Решение представительных органов городского самоуправления были обязательны для выполнения управами.

Городской голова и члены управы выбирались городской думой из числа гласных. В некоторых городах восточной окраины России на определённом этапе формирования органов самоуправления исполнительная власть была представлена городским головой единолично, что также предусматривалось законодательством. О своих делах управа отчитывалась перед думой, отчёты вместе с заключениями думы по ним публиковались для всеобщего сведения. До начала 90-х гг. XIX в. постановлением представительного органа члены управы могли отстраняться от должности и даже предаваться суду [3, с. 839]. После принятия Городового положения 1892 г. практически сложилась система двойного подчинения городских исполнительных органов. С одной стороны, управы были по-прежнему подотчётны представительным органам самоуправления. С другой – губернатор получил право производить ревизию управ и всех подчинённых им учреждений, требовать от них объяснений по поводу тех или иных выявленных нарушений, принимать жалобы на действия управ. Право отстранять членов управы от должности, принадлежавшее ранее думе, было передано областному Присутствию по городским делам, которое также возглавлялось губернатором [2, с. 442, 448, 456]. Естественно, это уменьшало значение представительных органов городского самоуправления. Последние также находились под надзором губернатора и Присутствия по городским делам.

Городскому самоуправлению предоставлялось право издания обязательных для жителей постановлений, но они должны были утверждаться военным губернатором. Область этих постановлений была ограничена административно-хозяйственными вопросами. Причём выполнение постановлений городского самоуправления было осложнено. Во-первых, в условиях ограниченности городских средств весьма проблематичным являлось претворение постановлений в жизнь. Во-вторых, даже в случаях, когда они не требовали материальных затрат, необходимы были средства контроля. Полиция же, несмотря на то, что городское общественное управление платило значи-

тельные суммы на её содержание, не считала себя обязанной наблюдать за выполнением постановлений органов самоуправления, поскольку им не подчинялась. Чтобы усилить обязывающий характер подобных постановлений, подготовленный думой перечень обязательных общегородских правил должен был подписываться и издаваться губернатором, в непосредственном подчинении которого находилась полиция.

В заключение можно отметить, что в последней четверти XIX – начале XX в. последовательно проводилась политика постепенного ограничения правовых и финансовых возможностей городского самоуправления. Отрицательно сказывались на деятельности последнего также организационные трудности и бюрократическая волокита. С другой стороны, правящие круги были заинтересованы в наличии и сохранении местного самоуправления, способного выполнять возложенные на него законом административно-хозяйственные задачи, что являлось неосуществимым без опреде-

лённого допущения свободы и инициативы действий. Основная региональная особенность состояла в усиленном административном контроле деятельности городского самоуправления вследствие наличия на Дальнем Востоке России института генерал-губернаторской власти.

Список литературы

1. «Гласный». Городское дело в Сибири // Восточное обозрение. – 1884. – № 38. – С. 1–2.
2. Городовое положение, высочайше утверждённое 11 июня 1892 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. XII. – СПб.: Б.и., 1895. – С. 430–456.
3. Городовое положение, высочайше утверждённое 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. XLV. Отд. 1. – СПб.: Б.и., 1874. – С. 821–839.
4. К. М-в. Городское дело в Забайкалье // Восточное обозрение. – 1884. – № 50. – С. 8–10.
5. Российский государственный исторический архив Дальнего Востока (РГИА ДВ). Ф. 1. Оп. 1. Д. 740.
6. РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 25.
7. РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 3. Д. 2а.
8. Систематический сборник постановлений Владивостокской городской думы за 1901 – 1912 гг. – Владивосток: Б.и., 1913. – 750 с.