

Городское самоуправление в России в начале 20 века: историко-правовой аспект



Тихонравов Д.А.

начальник юридического отдела предприятия «БОН-Сервис»

В статье анализируется деятельность органов государственного самоуправления в России в указанный исторический период, на примере Казанской губернии показаны имевшиеся противоречия и трудности в реализации этими органами своих функций и полномочий в новых условиях, причины, предопределившие последующую ликвидацию городских дум и городских управ, явившихся прообразом нынешней системы местного самоуправления в стране.

Начало XX века и особенно эпоха политических потрясений и социокультурных перемен стала следующим этапом развития в России городского самоуправления, отвечавшим тем значительным модернизационным сдвигам, которые вынуждена была допустить монархическая власть. В новых условиях местное самоуправление было интегрирующим фактором, соединявшим цензовое население в рамках муниципального образования, оно создавало возможность решения общих задач независимо от сословной и национальной принадлежности и политических взглядов. Но рамки осуществления этих функций постоянно менялись и после революционного всплеска общества в октябре 1905 года, когда самодержавное государство пообещало несколько поделиться частью власти с обществом.

Наряду со стремлением городских дум расширить свои полномочия, на осуществление функций местной власти стали претендовать и новые органы (Советы и Коммуны). Так, Казанская городская коммуна, обосновалась 17-29 октября 1905 года в здании Городской думы, где революционная часть горожан фактически отстранила прежнюю администрацию и начала формировать собственный орган уп-

равления, претендующий на присвоение функций не только городской, но и государственной власти. Овладев вскоре контролем над положением, официальная власть не только восстановила свои позиции в городских системах, но и поставила городское самоуправление под еще более мощный государственный надзор. Городская управа вновь стала по существу одним из звеньев администрации, а система местных органов власти в период между революциями 1905 и 1917 гг. постепенно возвращалась к статусу, который она имела после контрреформ Александра III, что стало одним из признаков регресса и неспособности к эффективному функционированию всей государственной системы. Тем не менее, оппонирование органов городского самоуправления и государственных структур все еще практиковалось и особенно наглядно выражалось в Казани. Думы же других городов в этом отношении были более пассивными и не решались вступать в полемику с администрацией, всецело принимая те правовые рамки, в которые их поставила власть.

Деятели же Казанского общественного управления неизменно участвовали во всех земско-городских региональных и общероссийских инициативах, были особенно активны в раз-

личных межгородских съездах и союзах. Нередко городская Дума возбуждала ходатайства, рассматривала и принимала постановления по вопросам, не входившим по закону в ведение городского самоуправления. Большинство гласных думы стремились выйти за рамки решения сугубо хозяйственных дел. Так, в Думе обсуждались ходатайства о разрешении созыва съезда городских голов, скорейшем избрании и созыве народных избранников, об освобождении казанской городской полиции от поручений политического характера и т.п. Практически все эти предложения подробно фиксировались в журналах и протоколах Казанской городской думы за 1904-1905 гг., а также подробно освещались в городских газетах [2].

Власть осуществляла давление на местное самоуправление, добиваясь формирования более лояльного состава самоуправления. Так часто не утверждались избранные Казанской думой члены управы, не утверждались в должности и другие гласные.

К 1907 году в Думе все реже обсуждались вопросы, касающиеся общегосударственных дел, в дальнейшем из постановлений Думы вообще исчезли решения подобного рода, но увеличилось количество актов коллективного изъявления верноподданнических чувств императору Николаю II.

Однако, соотношение верноподданных актов и примеров оппонирования власти во второй половине 1910-х гг. стало меняться, особенно после военных неудач первой мировой войны. Поводом для резких заявлений в адрес властей стал продовольственный кризис, который особенно обострился на рубеже 1916-17 гг.

Деятели Казанского городского самоуправления утверждали, что город своими силами мог бы справиться с самыми сложными хозяйственными ситуациями, если бы ему не мешала «всероссийская неразбериха», когда все находилось под ударами случайностей и неожиданностей. Это заявление также было обнародовано в местной печати, причем с комментарием, где констатировалось, что попытки общества объединить свои усилия, помимо государства, встречали с его стороны решительное противодействие [3].

Утрата правительственного контроля над ситуацией стала ясна уже после первого года

войны, и администрация вынуждена была все чаще обращаться к городским думами, взявшим на себя основную заботу об организации приема беженцев, о санитарном обслуживании, об обеспеченности насущных потребностей армии в предметах воинского быта и обозно-транспортного обслуживания. Тем самым война усиливала настрой общества на переход ряда государственных функций к местному самоуправлению, что стало основой формирования новых общероссийских институтов, опирающихся на местное самоуправление – Общероссийского союза городов и более широкого – Земгора, тем самым, иницируя подлинно реформаторский курс для перехода государства на демократический вариант необходимых преобразований.

Революция Февраля 1917 года стала поворотным пунктом к качественному изменению во взаимоотношениях власти и самоуправления. Пришедшее на смену старому режиму Временное правительство рассматривало обновленную систему общественного самоуправления как свою опору в демократизации страны. Соответственно органы самоуправления ожидали от новой власти расширения своей правовой компетенции, наделения муниципальных образований достаточно широкими полномочиями. Но российская действительность революционного 1917 года выявила крайнюю нестабильность политической системы в целом, политический коллапс союзов городов (региональных и общероссийских), часто не имевших никакой возможности повлиять на решения Временного правительства, а тем более на деятельность массово возникавших Советов рабочих и солдатских депутатов (и их съездов и объединений). В то же время выявилась заметная инертность горожан «самоуправлявшихся» сообществ, об этом свидетельствовали вопиюще низкая явка на муниципальные выборы, глубокая апатия по отношению к местному самоуправлению, слабющему экономически и политически, которые стали характерны для политической обстановки в городах Казанской губернии.

Временное правительство стремилось выстроить новую систему взаимоотношений с местным самоуправлением, при назначении своих комиссаров на местах оно вменяло им в

обязанность опираться на земское и городское самоуправление. Но комиссары и представители муниципалитетов на местах занимали выжидательную позицию или действовали с учетом своего, а не правительственного видения обстановки в городах и губерниях. Поэтому функции органов общественного самоуправления остались фактически без особых изменений. Все их постановления по-прежнему нуждались в последующем утверждении со стороны новых местных органов государственной власти и управления. Когда с июня 1917 года стало действовать новое Городовое положение [5], в нем вновь была законодательно закреплена нормативная обязанность надзора за органами городского самоуправления со стороны представителей центральной власти – губернских комиссаров Временного правительства. В существе статуса городских дум фактически мало что менялось. Они оставались лишь органами, которым государственная власть передавала ряд функций местного управления. Они не стали органами местной власти и в систему государственного аппарата также не входили. Задача политической организации городского населения по-прежнему оставалась вне компетенции городских дум. Зато детально были прописаны такие нормативные функции городского общественного самоуправления, как составление плана города, надзор за строительством, городское благоустройство, взимание налогов и сборов; жилищный вопрос, городское освещение, водопровод, канализация, заведывание транспортом, скотобойнями, противопожарное дело; школьное и внешкольное образование, культурно-просветительская деятельность, медико-санитарное дело, обеспечение города продовольствием; оказание юридической помощи населению, попечение о бедных и устройство попечительств, охрана труда, организация общественных работ, развитие местной торговли и надзор за нею и др.

К существенным расширениям функций следовало бы отнести переходившее к городам по новому Городовому положению право заведования городской милицией.

При столь разнообразном круге вопросов, разрешением которых теперь могла заниматься городская дума, все же по существу в ведении

дум находились вопросы управления местным хозяйством и городскими предприятиями, а также отраслевое управление делом народного здравоохранения и социального обеспечения. Новыми функциями местного самоуправления стали: оказание юридической помощи населению, заведование школьным делом в учебном отношении, устройство бирж труда, заведование местной милицией.

В это же время в крупных промышленных и военно-административных центрах, таких как Казань, стали создаваться более деятельные и политически активные институты – Советы рабочих депутатов, Советы солдатских депутатов (Казань была центром крупного военного округа). И где бы в дальнейшем не переизбирались городские думы, везде они действовали параллельно с уже существующими Советами, присвоившими себе новые функции. Советы все более решительно вторгались во все сферы общественной и хозяйственной жизни, затрагивали и вопросы, относящиеся к компетенции городских дум.

Октябрьский переворот, переход центральной власти к большевистскому Советскому правительству по-новому поставили вопрос о городских думах. Как правило, большевики и их союзники из партии левых социалистов уже не присутствовали на заседаниях Дум, они всецело ориентировались на местные советы и в целом стремились укреплять систему Советов «сверху донизу». В Казани либералы и центристы, в том числе мусульманские националисты, наоборот, собирались на заседания городской думы, которые в конце 1917 г. носили почти исключительно политический характер. Казанская дума не сразу уступила свои позиции, продолжала отстаивать возможность демократического развития политической системы. На первом же заседании после октябрьского переворота Дума приняла политическое заявление: «Всенародно избранные гласные Казанской городской думы призывают граждан не идти за отдельными безответственными лицами, с доверием сплотиться вокруг думы для спасения Родины, завоеваний революции и сохранения порядка в городе» [1]. Не желали уступать власть Советам и думы в уездных городах.

Однако в ноябре-декабре 1917 г. Советы еще не предусматривали полной ликвидации органов местного городского самоуправления. В уездных городах Казанской губернии городские думы нередко взаимодействовали с новой Советской властью. Советская власть там еще не имела необходимого аппарата и кадров и не смогла сразу взять на себя функции указанных учреждений. Советское правительство в первое время своего существования не только сохранило за городскими думами их хозяйственные функции, но и расширило их права и полномочия декретом от 27 октября 1917 г. «О расширении прав союза городских самоуправлений в продовольственном деле». Было дано даже право изымать все пустующие, но годные для проживания помещения, размещать в них нуждающихся граждан, а также организовывать жилищную инспекцию, домовые комитеты и жилищные суды. По декрету 12 ноября 1917 г., недвижимое и другое имущество дворянских собраний и других сословных структур также немедленно переходило во владение городских управ. Вскоре регистрация гражданских актов, браков, рождения детей, смерти были переданы соответствующим отделам городских управ. 28 января 1918 г. началось упразднение городских дум. В Казани постановлением исполкома Совета Дума была распущена с передачей ее функций Совету городского хозяйства. К октябрю 1918 г. процесс перехода местного хозяйства был почти повсеместно завершен [4].

Итак, государство и в период самодержавия, и в период деятельности Временного правительства, и тем более в первые месяцы советской власти, хотя и проводило различную общегосударственную политику, но всегда не очень желало опираться на структуру демократического местного самоуправления. Однако в названные периоды государственная власть не всегда имела возможность эффективно реализовывать свои функции, и поэтому в силу объективных причин местное самоуправление функционально заполняло образовывавшиеся в системе социальные ниши. Советская государственность отнюдь не предполагала наличия де-

мократической представительной структуры, что и предопределило ликвидацию городских дум и городских управ. Их упразднение стало закономерным результатом развития социально-экономической и политико-правовой ситуации в стране, когда после стремительного «левения» общества на волне революционных изменений к власти в стране пришли левые радикалы, которые, по сути, уничтожили демократические завоевания Февраля, в том числе, и весьма демократическую систему местного самоуправления.

Воссоздание и наполнение новым политико-правовым содержанием системы местного самоуправления является ныне актуальной проблемой реформирующегося российского общества, в котором важнейшую, стабилизирующую роль призваны взять на себя органы местного самоуправления, воплощающие принципы гражданского общества и правового государственного строя. У России и в этом отношении накоплен немалый, хотя и противоречивый, и в историческом сравнении кратковременный опыт. Но опыт, в целом, позитивный, доказывающий важность становления и функционирования институтов местного самоуправления со своеобразным российским политико-правовым оформлением.

Литература:

1. Большаков, Д. Городская дума и красный муниципалитет // Коммунистический путь. – 1922. – №11 (18). – С.44-47.
2. Волжский листок. – 1905. – 30 июн. – № 242.
3. Казанский телеграф. – 1905. – 10 февр. – № 3639. – 30 июн. – №3773.
4. Волжско-Камская речь. – 1916. – 15 дек. – № 277. Доклад НКВД о первом годе его деятельности // Вестник Комиссариата внутренних дел. – 1918. – № 23. – С.14.
5. Собрание узаконений Временного правительства. – 1917. – №95. – С.529. Вестник Временного правительства. – 1917. – 6 июня.

