

К ВОПРОСУ СООТНОШЕНИЯ РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫХ И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ФУНКЦИЙ В СТРУКТУРЕ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (ПО МАТЕРИАЛАМ Г. ВЯТКА ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX – НАЧАЛА XX ВЕКА)

Галлямова З. В.

Елабужский институт (филиал) ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет», Россия, Республика Татарстан, (423600, г. Елабуга, ул. Казанская, д. 89), e-mail: egpu@mail.ru

Рассматривается реализация законодательных положений второй половины XIX века в отношении устройства механизмов взаимодействия распорядительных и исполнительных функций в структуре городского самоуправления. Показана изначальная противоречивость реформаторского курса в данной области, раскрыты негативные последствия совмещения в одном лице должностей председателя думы и управы. В результате, в структуре общественного представительства произошло смещение функций: во второй половине XIX века исполнительные и распорядительные полномочия сосредотачиваются в одном органе – управе. В конце XIX – начале XX века своего апогея достигает антагонизм между распорядительным и исполнительным органами: дума безуспешно пытается осуществлять контроль над управой. Появляется новая форма смещения полномочий в структуре муниципалитета, когда противостояние между органами самоуправления сменяется в начале XX века слиянием их функций уже на базе распорядительного органа – думы.

Ключевые слова: городское самоуправление, городское положение, городская дума, городская управа, исполнительные функции, распорядительные функции.

TO THE QUESTION OF INTERREATION OF REGULATORY AND EXECUTIVE FUNCTIONS WITHIN THE MUNICIPAL GOVERNMENT (FOLLOWING THE TOWN OF VYATKA IN THE SECOND HALF OF THE 19TH – THE BEGINNING OF THE 20TH CENTURY)

Gallyamova Z. V.

Yelabuga Campus of Kazan (Volga Region) Federal University, Russian Federation, Republic of Tatarstan, (423600, St. Yelabuga, 89 Kazanskaya), e-mail: egpu@mail.ru

The article considers the implementation of legislative provisions of the second half of the 19th century pertaining to the creation of interaction mechanisms of regulatory and executive functions within the municipal government. It shows the initial inconsistency in the reformative policy in the given field, reveals the negative consequences of combining in one individual the positions of chairmen of the дума and the executive council. As a result in the structure of the municipal office there occurred the shifting of functions: in the second half of the 19th century regulatory and executive powers centre in one body – the executive council. At the end of the 19th – the beginning of the 20th century the variance between the regulatory and executive bodies reaches its acme: the дума makes unsuccessful attempts to exercise control over the executive council. There appears a new form of shifting of powers within the municipal government when the opposition between the municipal bodies leads to the merging of their functions now on the basis of the regulatory body – the дума.

Key words: the municipal government, the municipal дума, the executive council, executive functions, regulatory functions.

Буржуазный характер преобразований второй половины XIX века внес качественные изменения в структуру городского самоуправления, заложив в нее принцип разделения властей – исполнительную и распорядительную.

Такой подход к устройству городского самоуправления в условиях социально-экономического развития российских городов, предполагающий расширение городского хозяйства, был вполне рационален и являлся одним из прогрессивных моментов городской реформы. Между тем, обзор материала второй половины XIX – начала XX в. позволяет

говорить о явных противоречиях в устройстве законодательства по городскому самоуправлению. В частности, к таковому можно отнести совмещение в одном лице должностей председателя думы и председателя управы. На практике это приводило к номинальности распорядительных функций думы и к сосредоточению городских дел в руках небольшой группы лиц.

Городская управа была исполнительным органом общественного управления по обоим Городовым положениям. Законодательство определило функции управы следующим образом: «а) по наблюдению за правильностью производства торговли, за верностью употребленных в торговле весов и мер и по клеймению весов и мер; б) по взиманию в пользу казны и земства налога с недвижимых имуществ и пошлин за право торговли; в) по распределению между городскими обывателями натуральных повинностей, отнесенных на них по земской раскладке» [2. С.830]. Согласно ст. 94 Городового положения, каждые 2 года половина состава управы обновлялась. В целом, пребывание в должности члена управы составляло 4 года: 2 года в новом и столько же в старом составе [2. Там же]. Функции и порядок работы управы, определенные законом 1870 года, сохранялись и в последующем. Если рассматривать механизм взаимодействия исполнительного и распорядительного органов, то он складывался по следующему порядку. Распорядительные функции думы в отношении управы состояли в вынесении окончательных решений по ее докладом, утверждении отчетов управы по отдельным отраслям городского хозяйства.

Кроме того, управа должна была руководствоваться разработанной думой инструкцией. Всего за период 1870–1917 гг. были изданы две инструкции – в 1870 и 1895 годах [6;8.С.118-131]. В инструкциях четко оговаривались функции управы, указывались дела, по которым они могли выносить самостоятельное решение, а какие решать коллегиально. Указывались правила заведования городским имуществом, правила отдачи в аренду городских оброчных статей и т. д. Отдельно указывалась форма отчетности, порядок заведования делопроизводством. Но в целом, как показывает анализ регионального материала, инструкции носили номинальный характер и не являлись гарантией их выполнения городским управлением.

Насколько дума была способна к осуществлению контроля над деятельностью управы? Как отмечалось выше, наделенная распорядительными функциями, дума обладала достаточно широкими полномочиями в отношении управы и должна была выполнять координирующую роль в действиях последней. Тем не менее за весь период действия Городового положения 1870 года практически не встречались факты осуществления контроля думой городского управления. Так, в 1878 году, с началом нового четырехлетия,

было обнаружено, что управа практически не предоставила отчетов по городскому хозяйству. Между новыми и бывшими членами управы начался спор по вопросу о том, кто должен составлять отчеты за прежние годы – управа нового или старого состава. Дума в данной ситуации выступила в роли третейского судьи, не вполне обоснованно возложив данную обязанность на новых членов управы [4. С.45]. Тем самым сама дума заложила основу безответственности управы перед распорядительным органом, не используя никаких механизмов своего контроля над ней.

Такая ситуация была обусловлена равнодушием большинства гласных к делам города, не желающих вникать в вопросы городского хозяйства. Несмотря на то, что во второй половине 70-х гг. были созданы контрольная и ревизионная комиссии, ни один отчет управы не был обревизован. Характерно, что за весь период этот вопрос на думских заседаниях ни разу не затрагивался и был поднят только в конце 90-х годов. Была создана ситуация, при которой два органа общественного управления существовали в одной системе обособленно друг от друга, при этом вопросы городской жизни становились предметом забот управы, в то время как ее распорядительный орган – дума ограничивалась вынесением постановлений без контроля их реализации. В качестве единственного случая попытки осуществления контроля над выполнением думских постановлений можно отметить инцидент между думой и управой в 1877 году. Тогда гласный Шубин потребовал привлечения управы к суду за медленность исполнения постановления думы от 27 февраля 1875 года, согласно которому должна была быть образована комиссия для ревизии отчетов банка [1. Л.280]. В 1878 году возник конфликт между гласным думы Жирухиным и членом управы Чарушиным. Последний был обвинен в использовании некачественного леса при устройстве спуска к реке Вятка [1. Лл.315-317], а также в уклонении от переоценки собственного недвижимого имущества [4. С.102-139]. Казалось бы, возникшая ситуация должна была поставить вопрос о более тщательном выполнении думой своих контролирующих функций. Дума же ограничилась ролью арбитра между двумя членами общественного управления, решив инцидент в пользу Чарушина. Закономерным явлением отсутствия контроля как со стороны думы, так и администрации были растраты городских сумм. Наиболее громким делом была недостача в 1883 году казенных денег в размере 1267 рублей [5. С.119-122]. Недостача произошла в результате произвольной выдачи значков ломовым извозчикам. Расплачиваться пришлось городскому голове Еремееву (он был вынужден продать собственный дом) и члену управы Арбузову. Факт причастности городского головы к ущербу в городском хозяйстве лишней раз показал нецелесообразность совмещения в одном лице таких взаимоисключающих по своему характеру функций в системе самоуправления. Законодательство, совмещая в одном лице исполнительную и распорядительную власть,

сводило к нулю какие-либо механизмы думского контроля: городской голова, являясь одновременно председателем думы и управы, не мог обеспечить эффективное координирование работы этих органов.

Данный пробел в законодательстве мог бы исправить административный контроль. Но как показывает региональный материал, объектом внимания со стороны администрации в данный период была, прежде всего, практическая деятельность представительства (точнее, выполнение последним задач административного назначения) и выбор главы местного самоуправления. Невмешательство администрации в дела города играло негативную роль, так как пускало на самотек работу городского управления. Анализ функционирования системы самоуправления второй половины XIX века позволил выявить деформацию его структуры: исполнительные и распорядительные полномочия сосредотачиваются в одном органе – городской управе. Признаками данного явления были либо игнорирование, либо промедление с исполнением постановлений думы, отсутствие отчетности управы перед думой, крупные хищения в городском хозяйстве. Сложившуюся ситуацию усугубляла индифферентность основной массы гласных, уклоняющихся от функций контроля.

Контрреформа 1892 года внесла свои коррективы в работу городского управления. Во-первых, административное утверждение, которое требовалось прежде только для городского головы и заступающих на его место членов управы, теперь распространялось на всю управу [3. С. 451].

Во-вторых, если раньше число членов управы зависело от думы, теперь оно было определено законом. В-третьих, пожалуй, самым существенным элементом в законодательстве было причисление городских голов и их товарищей, а также членов управы к лицам, состоящим на государственной службе [3. Там же].

В-четвертых, по прежнему Положению должностные лица городского управления подвергались ответственности не иначе, как по суду. Предание суду городских голов зависело от первого департамента Сената, а предание суду остальных должностных лиц – от думы или от Губернского по городским делам присутствия, решения которых могли быть обжалованы думой в Сенате. По новому положению предание суду должностных лиц общественного управления зависело, исходя из должности, от губернского по городским делам присутствия или от совета МВД [3. Там же].

Таким образом, законодательство придало органу общественного управления статус административного учреждения. Казалось бы, оно осуществило функцию, совершенно несовместимую с самим понятием самоуправления. Именно этот момент в законе 1892 года

оценивался в отечественной историографии, как апофеоз правительственной реакции: такой подход к общественному управлению объяснялся желанием правительства сделать самоуправление безликим винтиком в административной системе без каких-либо претензий на общественно-политическую роль. Законодательство еще больше ограничило распорядительные полномочия думы в отношении управы в 1892 году, придав исполнительному органу статус государственного учреждения. Как по форме, так и по содержанию, созданная система местного самоуправления должна была войти в государственную структуру. Тем не менее, как показывают исследования В. А. Нардовой, правительству не было нужды ужесточать свою политику в сфере общественного представительства: городское управление не выходило за пределы местных нужд и не представляло никакой опасности для государственной власти [7. С.253]. Об этом же позволяет говорить анализ регионального материала.

Реформа 1870 года обеспечила такой социальный контингент в органах самоуправления, который по своей обывательской природе не только не мог быть оппозицией существующему режиму, но и оказался практически неспособным к эффективной деятельности в рамках города. Это позволяет предположить, что реформа 1892 года была мотивирована не столько идеологическим курсом правительства, сколько необходимостью решения насущных, злободневных вопросов: в условиях социально-экономического подъема, активного процесса урбанизации, возрастала значимость слаженного функционирования городского хозяйства.

В какой мере преобразования в данной области отразились в степени отчетности управы перед думой? Первые годы действия нового законодательства были отмечены произвольным расходом городского имущества. В условиях хронического дефицита в бюджете города огромные растраты еще более усугубляли сложное положение в городском хозяйстве, создавая реальную угрозу его разрушения. Очевидна тесная взаимосвязь между равнодушием гласных к делам города и самоволием управы в отношении городских средств. На первое четырехлетие (1893–1896 гг.), которое «прославилось» наиболее крупными хищениями городских средств, приходится самый низкий процент посещения думских заседаний – в среднем 13,8 %. Второе четырехлетие (1897–1901 гг.) стало новой отправной точкой в истории вятского городского самоуправления. С устройством городского водопровода начинается строительство предприятий на муниципальной основе, развивается сфера услуг. Значительно меняется социальный состав городского управления, возрастает удельный вес чиновников – в 2,64 раза по сравнению с предшествующим периодом. Такое явление могло сыграть только позитивную роль в работе думы. Это означало повышение образовательного и профессионального уровней самоуправления – опыт работы на

государственной службе мог успешно использоваться и в его работе. Одновременно, вместе с усилением административного элемента в составе общественного управления, активизируется внешнее воздействие – администрация начинает делать в думе запросы о состоянии городских дел, о порядке делопроизводства. С этого периода и дума начинает требовать от управы более регулярной отчетности и более четкого и своевременного выполнения ее постановлений. Таким образом, законодательство, запустив механизм административного контроля над работой городского управления, одновременно стимулировала в его структуре распорядительные функции. Между тем, с развитием городских предприятий, правильная постановка делопроизводства стала основной проблемой городского управления. Для решения этих вопросов в думе была развернута активная деятельность по созданию из состава гласных ревизионных комиссий для ведения отдельных отраслей городского хозяйства. В условиях активного развития на муниципальной основе городской инфраструктуры наблюдается бюрократизация всей системы самоуправления. Фактически и дума, и управа перестают существовать в отдельности: они сливаются в единое муниципальное образование, приобретая статус собственника многоотраслевого городского хозяйства. Наблюдается очередная структуризация системы самоуправления, основу которой теперь уже составляет дума. Анализ взаимодействия думы и управы в призме законодательной политики позволяет сделать следующие выводы. Признавая прогрессивность принципа разделения властей, заложенного в структуру городского управления, нельзя не признать его номинальность на практике. Вероятнее всего, такая ситуация была подкреплена самим курсом правительства, не заинтересованном в самостоятельности контролирующей функции распорядительного органа. Законодательство, не обеспечив действенного механизма реализации распорядительных полномочий думы в отношении управы, еще больше ограничило их в 1892 году, придав исполнительному органу статус государственного учреждения. Анализ материала выявляет и задачи, которой руководствовались законодатели в данном вопросе. Во-первых, как уже отмечалось В. А. Нардовой, это было стремление задействовать в городском управлении чиновничий элемент (это также подтверждается на региональном материале). Во-вторых, законодатель руководствовался целью обеспечить ведущую позицию местной администрации в структуре городского самоуправления: в своей практике реализации контроля над управой дума неоднократно стремилась привлечь как высшие, так и местные органы государственной власти. Нежелание последних идти навстречу думе было обусловлено принципиальным размежеванием системы местного самоуправления, где общественно-представительным элементам должна была отводиться крайне незначительная роль. Между тем реализация реформаторского курса приводила к неожиданным

результатам, вызванным самыми различными факторами: модернизационные процессы, общественно-политический подъем на рубеже веков. Происходит модернизация и городского самоуправления, на базе которого идет активное развитие городской инфраструктуры. Дума, сосредоточившая в себе как распорядительные, так и исполнительные функции, становится базисом бюрократизации всей системы городского самоуправления. Анализ материала показывает нецелесообразность одностороннего подхода к изучению системы местного самоуправления, в формировании и развитии которого играли факторы, разнообразные как по природе, так и по степени значимости. Региональная специфика, отдаленность от центра еще более усложняли их соотношение в функционировании органов общественного управления. В целом, запущенный во второй половине XIX в. самоуправленческий механизм оказался достаточно гибким и жизнеспособным, проявив в условиях радикальных перемен свойство адаптации как к законодательской политике правительства, так и к реальной социально-экономической обстановке.

Список литературы

1. Государственный архив Калужской области. Ф. 628. Оп. 1. Д. 450.
2. Городовое положение // ПСЗРИ. – Отделение первое. – СПб., 1874. – Т. 14. – №48498.
3. Городовое положение 1892 г. // ПСЗРИ. – Отделение третье. – СПб., 1895. – Т. 12.
4. Журналы вятской городской думы за 1878 год. – Вятка, 1879.
5. Журналы вятской городской думы за 1883 год. – Вятка, 1884.
6. Инструкции вятской городской управе. – Вятка, 1895.
7. Нардова В. А. Городское самоуправление в России в 60 – начале 90 гг. XIX века / В. Нардова. – Л.: Наука, 1984.
8. Постановления вятской городской думы за 1870–1871 года. – Вятка, 1874.

Рецензенты:

Маслова Инга Владимировна, доктор исторических наук, профессор кафедры всеобщей и отечественной истории Елабужского института (филиал) ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет», г. Елабуга.

Суслов Михаил Григорьевич, доктор исторических наук, профессор кафедры общей и отечественной истории ФГАУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь.