УДК 342.553
ББК 67.400.73-1

Т. С. Бокарева

О СТАТУСЕ ГОРОДСКОГО ГОЛОВЫ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

В статье автор показывает особенности статуса городского головы в Российской империи в процессе его становления и развития. Интерес к названной выборной должности обусловлен уникальностью и широтой полномочий городского головы, который одновременно являлся высшим должностным лицом распорядительного и исполнительного органа городского общественного самоуправления, выполнявшим активную роль в организации и проведении выборов. В статье опубликованы архивные материалы, свидетельствующие о неоднократном обсуждении в органах местного самоуправления вопроса о разделении и целесообразности совмещения городским головой обязанностей председателя городского собрания и должности председателя городской управы, приведены три основные точки зрения по данному вопросу. В целях формирования более четкого представления о статусе городского головы автором описан порядок организации и проведения выборов должностных лиц в органы городского самоуправления. Интересным, по нашему мнению, является и то, что в современном избирательном процессе по-прежнему не утратили актуальности многие черты избирательного права Российской империи и особенности статуса лиц органов местного самоуправления. Изучение отечественного исторического опыта позволит не совершить многие ошибок в будущем современной России.

Ключевые слова: законодательство Российской империи, местное самоуправление, избирательный процесс, городской голова.

T. S. Bokareva

ON THE STATUS OF THE MAYOR IN THE RUSSIAN EMPIRE

In the article the author shows the features of the status of the mayor in the Russian Empire in the process of its formation and development. Interest in this elective office is due to the uniqueness and breadth of the powers of the mayor, who at the same time was the highest official of the administrative and executive body of city public self-government, who played an active role in the organization and conduct of elections. The article contains archival materials testifying to the repeated discussion in the local government bodies of the question of the division and expediency of combining the duties of the chairman of the City Assembly and the post of the chairman of the City Council with the City Head, three main points of view on this issue are given. In order to form a clearer understanding of the status of the City Head, the author describes the procedure for organizing and conducting elections of officials to the city self-government bodies, and, in the author's opinion, interesting that many features of the electoral law of the Russian Federation still remain relevant in the current electoral process empire and peculiarities of the status of persons of local self-government bodies. The study of domestic historical experience will not make many mistakes in the future of modern Russia.

Key words: legislation of the Russian Empire, local government, electoral process, city mayor.

Внимание автора к выборной должности городского общественного самоуправления обусловлено ее неоднозначным для периода Российской империи статусом (совмещение полномочий высшего распорядительного органа в городе и исполнительного органа), кроме того, должность городского головы учреждена еще Екатериной II в связи с изданием ею 14 декабря 1766 г. «Манифеста о созыве Уложенной комиссии и выборе депутатов» [1]. Нужно отметить, что эта должность просуществовала вплоть до распада Российской империи. Автор считает великим достижением то, что Императрица Екатерина II

дала возможность жителям Российской империи поучаствовать в разработке законодательного акта. С ее стороны — это «великая доверенность» народу, а также уникальная для XVIII в. возможность у простых обывателей открыто выступить с законодательной инициативой. Стоит отметить, что данный представительский всесословный опыт распространялся на территории всей Российской империи.

Итак, для организации выборов депутатов в Уложенную комиссию с 1767 по 1768 гг. (председательствования на выборах) была создана новая должность городского головы. Он

избирался сроком на два года всеми городскими домовладельцами, а не только торгово-промышленным сословием. В связи с этим город представлялся как целостная общественная единица.

Городским головой мог быть избран далеко не каждый. Так, претендент должен был иметь в своем городе дом или дом и ремесло, или дом и промысел. Обязательным требованием были «добрая совесть и незасорное поведение». Не мог быть избран на должность городского головы человек, бывший ранее оштрафованным или находящимся под подозрением. Городским головой могло быть лицо не моложе 30 лет, которое избиралось по баллотировке. Изначально городской голова не имел постоянных обязанностей, кроме выборов депутатов. Однако впоследствии ему стали поручать дела, связанные с организацией городского самоуправления. В 1768 г., когда истек двухгодичный срок полномочий городского головы, указом от 21 мая городским обывателям было велено вновь избрать городских голов на прежних основаниях (допускалось оставление на должности того же лица, т. е. два срока исполнения полномочий подряд). Указ 29 апреля 1771 г. продублировал данные предыдущим указом предписания. Наконец, в 1771 г. последовало еще и общее распоряжение, согласно которому городские головы должны были избираться по окончании каждого двухгодичного срока на указанных в Манифесте 14 декабря 1766 г. основаниях, не дожидаясь уже особых высочайших повелений. Таким образом, с этого времени должность городского головы из временной трансформировалась в постоянную [2]. С проведением губернской реформы 1775 г. ему было поручено председательство в городском сиротском суде.

Интересным для того времени представляется тот факт, что выборные должностные лица городского общественного управления (в тех городах, где существовало упрощенное общественное управление — уполномоченные) обязывались перед вступлением в должность принять своеобразную присягу о добросовестном исполнении принимаемых ими на себя обязанностей.

Органами городского самоуправления являлись тогда общая и шестигласная городские думы. Общая городская дума (распорядительный орган) собиралась по мере нужд города, в свою очередь, шестигласная дума занималась ведением текущих городских дел. Председателем постоянно действующего органа был городской голова. Он выбирался только богатыми горожанами (как правило, им был купец 1-ой гильдии). В данной статье автор уделяет

внимание значимым, по его мнению, моментам в изменении законодательства, повлиявшего на изменения в статусе городского головы.

Так, Городовое положение 1870 г., к слову, вводимое лишь в административно-территориальных единицах, официально имевших статус города, содержало раздел, состоящий из 32 статей и называвшийся «О городских избирательных собраниях». Здесь была регламентирована вся система выборов. Согласно закону к числу учреждений городского общественного управления относились: избирательные собрания, городская дума (распорядительный орган, избирался на четыре года) и городская управа (исполнительный орган). Примечательно, что председательствовало в распорядительном и исполнительном органах одно лицо — городской голова (избирался на четыре года). В небольших уездных городах, а также в посадах городские управы и вовсе могли не создаваться, в этом случае их обязанности опять-таки возлагались на упомянутых нами выше городских голов. Не обошлось в этом вопросе и без участия Министерства внутренних дел, которое должно было при решении данного вопроса утверждать соответствующие постановления городских дум. Городские избирательные собрания предписывалось созывать один раз в четыре года для избрания членов городской думы — гласных, при этом время созыва определяла сама дума.

В целях формирования четкого представления о выборах в городах Российской империи и статусе городского головы считаем необходимым отметить, что для проведения реформы в губернских центрах создавались специализированные органы — губернские по городским делам присутствия. Они в дальнейшем должны были наблюдать за порядком переизбрания должностных лиц в городские учреждения и деятельностью последних. По Городовому положению 1870 г. далеко не каждый горожанин обладал избирательным правом. Так, непосредственно избирать гласных могли лишь российские подданные, достигшие 25 лет. Присутствовал также и ценз оседлости (проживание на территории города не менее двух лет) и имущественный ценз. Активное избирательное право имели и горожане, содержавшие торгово-промышленные заведения (купцы), и лица, платившие в пользу города торгово-промышленные сборы. Лично участвовать в выборах могли только мужчины. В свою очередь, женщины и лица мужского пола моложе 25 лет имели право участвовать в выборах через доверенных лиц. Избирательным правом наделялись и юридические лица, платившие в пользу города определенные взносы (ведомства, учреждения, общества, товарищества, монастыри и

церкви). Они участвовали в избирательном процессе через своих представителей. Городские жители не могли иметь на выборах более двух голосов: за себя и другого, в интересах которого он действовал (по доверенности). Составлением списка избирателей занималась городская управа. Утверждала же его городская дума. Все избиратели делились на три разряда (избирательных собрания). Основу такого деления составляла сумма уплачиваемых в пользу города взносов. Каждый разряд был вправе выбирать в думу равное количество гласных. Однако имущественный ценз обеспечивал численное преимущество среди избирателей первых двух разрядов, т. е. наиболее состоятельной категории того общества.

В избирательных собраниях должен был председательствовать городской голова. Голосование осуществлялось в закрытом режиме посредством баллотировки шарами. Наряду с активным избирательным правом согласно анализируемому положению существовало и так называемое пассивное право. Так, кандидатом в гласные при наличии собственного желания мог стать любой из избирателей. Городской голова, члены городской управы и городской секретарь (секретарь думы) избирались городской думой, она же определяла и численный состав, причем на указанные должности могли уже помимо гласных выдвигаться и другие лица, наделенные активным избирательным правом (лично или по доверенности) [3]. В случае если городской голова не мог временно исполнять свои обязанности в связи с болезнью и по иным причинам, то они ложились на плечи члена городской управы — «заступающего» место головы, которого также избирала дума. Интересным является то, что и здесь дело не обходилось без участия Министерства внутренних дел: и городские головы, и «заступающие» подлежали утверждению в губернских городах Министром внутренних дел, в остальных — губернатором.

По закону 1870 г. избиратели могли подавать городскому голове жалобы на возможные нарушения. Он, в свою очередь, в течение семи дней обязан был сообщить о таких нарушениях губернатору, а тот — губернскому по городским и земским делам присутствию. Если жалоба подтверждалась в ходе проверки фактами, проводились новые выборы. Характерной чертой городских выборов в последней трети XIX в. была низкая явка избирателей, что, по мнению автора, свидетельствуют о равнодушии со стороны значительной части избирателей к выборам. Скорее всего, сложившуюся ситуацию можно объяснить недовольством существовавшими порядками, низким уровнем политической культуры у городского населения того времени, а также рядом организационных трудностей самих

выборов и пр. Полагаем, налицо было проявление абсентеизма. Тем не менее от руководителя зависит очень многое, но, разумеется, далеко не все. Многое определяется тем, какое общество его избрало. Иными словами, народ не однородная и не одинаково образованная сила, от того, какие группы населения оказались в большинстве на выборах, с какой мерой осознания и значимости своего выбора они пришли, во многом будет зависеть судьба страны. Можно заключить, что каков народ, такова и избранная им личность.

Результатом реформы стало в определенной степени повышение статуса ряда городов, горожане приобрели первый позитивный опыт представительного городского общественного управления. В городах сформировался слой людей, готовых активно участвовать в общественном управлении (выборные должностные лица), однако нельзя отрицать, что в целом укоренившийся политический менталитет менялся медленно.

Отметим еще раз, что компетенция городского головы была обширной (в думе и в управе). Так, по усмотрению городского головы в соответствии с законом 1870 г. могли назначаться заседания городских дум. Для придания законности решениям думы на ее заседаниях должен был собориться кворум присутствующих (не менее 1/3 гласных). Городской голова отдавал распоряжение о созыве городской думы, а также составлял повестку ее заседания, он уведомлял губернатора о времени и обсуждаемых вопросах в рамках предстоящего заседания. В основном решения по ряду вопросов в думе решались простым большинством голосов, а в случае равенства голосов решающее слово оставалось за председателем (городским головой). Взаимодействие городского общественного управления с губернской властью осуществлялось через городского голову.

«Городской голова получал возможность почти неограниченного влияния на деятельность городской думы и управы, одновременно возглавляя городскую думу (распорядительный орган) и управу (исполнительный орган)» (за исключением: почетных мировых судей, прокуроров (их товарищей) и чиновников казначейств). Так, если учитывать, что городской голова — это государственный чиновник, его полномочия в регламентации собственно органов самоуправления довольно широки, что не всегда положительно сказывалось на эффективности работы дум и управ, взаимоотношениях внутри данных учреждений. Однако противоположную точку зрения высказывает А. О. Немировский, который оправдывает совмещение в руках головы функций законодательной и исполнительной власти. По его

мнению, такое положение вещей способствовало быстрому реагированию на острейшие потребности городского развития (голове лучше других известна важность любой проблемы) [4]. Согласимся этим, поскольку нарушение принципа разделения властей в то время не влияло отрицательно на решение хозяйственных вопросов по причине отсутствия политических партий, т. е. не могло быть политической борьбы. Следовательно, это не мешало справедливо контролировать деятельность управ. Хотя, с одной стороны, такое положение вещей способствовало коррупции, но с другой — придавало большую заинтересованность в своей работе городскому голове. Ведь если его назначили с согласия (Министра внутренних дел или же губернатора) государственной власти, а значит, именно она была ответственна за деятельность городского головы, который в свою очередь старался оправдать ее надежды и был заинтересован в продуктивности работы органов городского самоуправления. Примером актуальности обсуждения статуса городского головы послужат архивные материалы.

Так, в 1885 г. Государственной Думой по заявлению гласного Г. Н. Шаумана было рассмотрено дело № 126 о несовмещении должности городского головы с другой должностью в постороннем учреждении [5].

В 1892 г. было рассмотрено дело № 36 об образовании подготовительной комиссии для пересмотра организации городской управы и всех других исполнительных органов [6]. «Гласный П. П. Дурново заметил, что как показал опыт, совмещения в одном лице городским Головой председателя Думы и председателя Управы представляется крайне неудобным: так как городскому Голове неудобно председательствовать в Думе, то есть учреждении ревизирующем, ибо оно разрешает и те доклады Управы, которые касаются жалоб на действия Управы, и те, которые состоялись в Управе под председательством того же городского Головы. На такое неудобство положения городского Головы было обращено внимание и в Государственном Совете при обсуждении ныне действующего Городового положения и, так как в настоящее время это законоположение вновь пересматривается в Государственном Совете, то было бы своевременно ходатайствовать об отделении должности городского Головы от должности председателя городской Управы».

При рассмотрении проекта нового Городового Положения в Высочайше учрежденной под председательством статс-секретаря кн. Урусова комиссии от 24 февраля 1870 г., в которой в качестве экспертов были приглашены городской Голова С.-Петербургский Н. И. Погребов, московский кн. А. М. Черкасский, одесский — Н. А. Новосельский, харьковский — Н. Д. Шатунов,

динабургский — Н. И. Гегельстром, череповецкий — И. А. Милютин, елецкий — Д. С. Русанов, вознесенский — Я. П. Гарелин и гласные городских общих дум: г. С.-Петербург В. И. Лихачев и г. Москва А. Д. Шумахер были выражены три мнения:

«Некоторые из членов комиссии и экспертов полагали необходимым обязанности председателя городского Собрания (Думы) и городского Головы (председателя Управы) соединить в одном лице; другие — признавали такое совмещение невозможным, находя более правильным удержать, во всей силе, проектированное в ст. 41 правило; наконец, один член комиссии, соглашаясь с принципом разделения обязанностей председателя городского Собрания и должности городского Головы, не усматривал, однако же, препятствия к тому, чтобы городским Собраниям (Думам) было предоставлено избирать в председатели себе, наряду с гласными, и городских Голов, если бы то признано было ими, по особому доверию к Голове, или по другим уважениям, удобным и возможным».

Относительно необходимости совмещения обязанностей председателя городской думы и должности городского головы (председателя управы) в особой, Высочайше учрежденной комиссии, было объяснено следующее:

«1) Одесским городским Головой Новосельским была высказана мысль об отделении теоретически правильной, но применение ее на практике весьма окажется, по его мнению, возможным, по крайней мере в том виде, в котором она выражена в проекте. По мнению Новосельского в действительности будет так, что председатель Думы при избрании его на годичный срок, делается, особенно там, где выбор не велик и избрание падало бы частно на одних и тех же лиц, вторым, или, вернее, первым Головой города, и превращение это совершилось бы без особых с его стороны исканий, по естественной и неотразимой силе вещей... По сему, хотя проектом определяется, что вся распорядительная часть по городскому общественному управлению должна быть сосредоточена в городской Управе, но действительно распорядителем по городским делам будет не управа, а городская Дума, которой и даются все необходимые для сего способы.

2) С.-Петербургским Головой С. С. Погребовым было изложено, что по ныне действующему общественному устройству, между совещательным и распорядительным органами городского управления существует, — как и должно быть, — самая тесная связь, постоянное взаимодействие их друг на друга. Эта связь и это взаимодействие, выражающееся в бессменном председательстве городского Головы, как представителя всего городского сообщества и всего

общественного управления, с приведением в исполнение проекта, должны были бы исчезнуть, и вместо двух органов одного и того же городского управления, являлись бы два отдельные самостоятельные учреждения, со своими особыми председателями. Отсюда неминуемы были бы между ними столкновения, недоразумения, пререкания и низведения Городского головы на степень простого приходорасходчика... Наконец, для действительного, живого контроля по ведению городских дел необходимо, чтобы во главе управления стояло одно лицо, которое несло бы всецело ответственность за успешный ход дел; при раздвоении же сей ответственности между двумя председателями, возможность к достижению такой цели должна была бы совершенно исчезнуть.

В сем же, приблизительно, смысле высказались череповецкий, харьковский, елецкий и бывший вознесенский Головы, с тем лишь добавлением, что на время рассмотрения отчетов городской Управы и жалоб на оную, или на Городского голову, могли бы быть избираемы для председательствования в городской Думе, особые лица.

3) Московский городской Голова кн. А. М. Черкасский и гласный С.-Петербургской Общей Думы В. И. Лихачев, вполне соглашаясь с мнением всех прочих городских Голов и доказывая также несоответственность разделения обязанностей председателя городской Думы и должности городского Головы, с низведением последнего на степень только председателя Управы» [7].

Из анализа архивных данных следует, что на протяжении всего периода реформирования городского самоуправления неоднократно поднимался вопрос о целесообразности (нецелесообразности) совмещения полномочий городского головы в представительном и законодательном органах. Приводились различные доводы «за» и «против». Однако законодательный анализ свидетельствует о том, что статус городского головы всегда оставался неизменным. Таким образом, окончательно сформировавшаяся в XIX в. система органов местного и городского самоуправления имела большое государственное значение, так как именно посредством указанных учреждений во многом реализовывалась политика центральной и административной власти.

-
1. ПСЗ. Т. XVII. № 12801.
 2. ПСЗ. Т. XVII. № 12801.
 3. Юрьев В. П. Состояние города Вятки в царствование Екатерины II: Очерк из истории городского общественного управления. Вятка, 1885.
 4. Бокарева Т. С. Местное самоуправление в либеральной отечественной политико-правовой мысли второй половины XIX века. // Труды Академии управления МВД России. 2015. №. 3 (35). С. 106—109.
 5. Лен К. В. Городовое положение 1870 г. сквозь призму истории российской провинции. // Научный диалог. История. Социология. 2014. № 5 (29). С. 11—12.
 6. ЦГИА СПб. Ф. 792 Оп. 1. Д. 4103. Л. 1.
 7. ЦГИА СПб. Ф. 792. Оп. 1. Д. 5440. Л. 1.

© Бокарева Т. С., 2018

-
1. PSZ. T. XVII. No. 12801.
 2. PSZ. T. XVII. No. 12801.
 3. Yuryev V. P. The state of the city of Vyatka in the reign of Catherine II: An essay from the history of urban public administration. Vyatka., 1885.
 4. Bokareva T. S. Local self-government in the liberal domestic political and legal thought of the second half of the XIX century. // Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2015. No. 3 (35). Pp. 106—109.
 5. Len K. W. The city's position in 1870 through the prism of the history of the Russian province // Scientific dialogue. History. Sociology. 2014. No 5 (29). Pp. 11—12.
 6. TsGIA St. Petersburg. F. 792 Op. 1. D. 4103. L. 1
 7. TsGIA St. Petersburg. F. 792. Op. 1. D. 5440. L. 1.

© Bokareva T. S., 2018