

ПОЛОЖЕНИЕ 1870 ГОДА О ПРИНЦИПАХ ФОРМИРОВАНИЯ И КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Раскрывается компетенция, принципы формирования, взаимоотношения с местными администрациями органов городского самоуправления в соответствии с Положением 1870 года.

Ключевые слова: городская реформа, органы городского самоуправления, компетенция, ценз, избирательное право.

The order of forming, the competence, mutual relations with administrative organs of local government according to the Reform of 1870 are analyzed.

Key words: local reform, organs of local government, competence, limits, electoral right,

Современные независимые государства, которые возникли на постсоветском пространстве вместе с обществом, решают вопрос о создании эффективных органов местного самоуправления. При решении данного вопроса одной из важнейших проблем остается определение места и роли местного самоуправления и его руководства в системе разделения полномочий между центральными и местными органами власти. Решение данного вопроса невозможно без изучения исторического опыта предыдущих поколений при создании органов самоуправления. Анализ их деятельности позволит учесть позитивный опыт и ошибки в наше время. Поэтому на наш взгляд актуальным представляется анализ политико-правового статуса органов городского самоуправления в соответствии с Положением 1870 г.

Еще со времен подготовки и реализации городской реформы 1870 г. многие исследователи анализировали содержание Положения и последствие реформы. Однако в большинстве работ основное внимание уделялось правовым аспектам – за счет исторической составляющей. Именно это и определило тему данной статьи.

Александр II и часть его окружения понимали необходимость скорейшей модернизации Российской империи. Одной из важнейших реформ, которые инициировал император и правительство, стала городская реформа 1870 г. Она юридически заменила сословные органы на новые, которые базировались на принципах имущественного ценза.

Анализ содержания Положения 1870 г. по нашему мнению лучше провести по таким направлениям: 1) избирательная система и городское население; 2) участие населения в работе городских дум и управ; 3) контроль местных администраций и центральных властей органов городского самоуправления.

В соответствии с законом 1870 г. в 509 городах Российской империи создавались органы самоуправления (в середине 70-х годов XIX ст. оно было введено уже в 707 городах). Новая избирательная система была одним из главных элементов реформы. Одним из главных критериев допуска к выборам становился имущественный ценз. Закон предусматривал, что к управлению городами допускались лица, которые были подданными империи (кроме женщин); старше 25 лет; владельцы недвижимого имущества в городе или же промышленного, или торгового предприятия; которые проживали в городе не менее двух лет и уплачивали налоги в пользу города; если они не имели недоимок (ст. 17) [1]. Авторы закона считали, что к решению городских вопросов нужно допускать только тех жителей города, которые регулярно платили налоги. Таким образом, в империи реализовывался буржуазный бессословный принцип избирательной системы. В то же время реализация данных принципов в реальной жизни была непоследовательной. Закон предоставлял избирательные права плательщикам лишь тех налогов, которые были зафиксированы в ст. 17 Положения. Следовательно, при уплате не указанных платежей (даже если они были больше тех, которые уплачивали со ст. 17) горожанин не включался в списки избирателей [2].

Население городов, после реализации реформы 1861 г. неуклонно росло. Темпы увеличения численности городского населения зависели от уровня экономического развития и миграционных процессов. В украинских губерниях только отдельные города Юга, Востока и Киев имели стабильный рост населения. В большинстве же населенных пунктов численность населения могла колебаться от 2 тыс. до 40 тыс. человек. Большая часть городского населения приходилась на крестьян и мещан, которые искали в городах заработок и перспективы на будущее.

Именно имущественный ценз стал главным препятствием для указанных категорий городского населения. Крестьяне и мещане в своем большинстве не владели недвижимым имуществом и предприятиями, что мешало им попасть в избирательные списки. Избирательных прав были лишены и представители вольных профессий и интеллигенция. В этом плане Положение 1870 г. было более консервативным, чем Жалованная грамота 1785 г.,

которая относилась к людям с академическим и высшим образованием к категории почетных граждан, а следовательно допускались к выборам. Такая ситуация вела к тому, что среди избирателей и гласных в городах Левобережной и Слободской Украины доминировали лица, которые имели начальное образование или неграмотные. Представителям же интеллигенции для участия в выборах необходимо было покупать фиктивные свидетельства приказчиков или недвижимостью [3].

В среднем в городах Российской империи к выборам допускалось приблизительно 5% жителей. Следовательно, новый закон устранял от активного участия в решении актуальных экономических, социальных и гуманитарных проблем большую часть населения городов. Такая ситуация способствовала формированию негативного отношения к органам самоуправления со стороны горожан.

Избирательный закон допускал голосование по поручению. Женщины, и лица до 25 лет, которые соответствовали требованиям имущественного ценза, имели право голосовать через доверенных лиц (ст. 20). Новое законодательство не признавало их права непосредственного участия в выборах. Лицо, передавшее по поручению свое активное и пассивное избирательное право, на выборы не допускалось [4]. С учетом того, что женщины составляли приблизительно половину городского населения, то можно сделать вывод, что их доверенные лица (мужья) голосовали исходя из своих предпочтений. В то время такая практика существовала не только в Российской империи. Для усиления государственных позиций среди избирателей и гласных авторы закона ввели в него положение, которое разрешало уполномоченным от монастырей, товариществ и ведомств (если они владели недвижимостью в городе) принимать участие в формировании органов самоуправления (ст. 21).

Статьи 169 – 177 Положения отлучали от выборов лиц, которые находились под следствием, были осуждены или имели недоимки. Избирательных прав были лишены и высшие чиновники: губернатор, члены губернского по городским делам присутствия (за исключением городского головы), члены губернского правления, чины местной полиции. Вводился ценз избрания гласных по религиозному принципу: гласные нехристианского вероисповедания не должны были составлять более 1/3 от общего числа гласных (ст. 35). В украинских губерниях это правило срабатывало чаще всего против иудеев и поляков, которые с подозрением воспринимались официальными властями.

Положение предоставляло определенные преимущества избирателям - владельцам части недвижимого имущества, которое находилось в общем, нераздельном владении. В таком случае каждый владелец получал право голоса на выборах. В то же время участие представителей купечества в выборах ограничивалось нормой закона, которая предоставляла право голоса в купеческой семье только отцу семейства (лицу, владевшему купеческим свидетельством). С учетом того факта, что число купцов среди горожан было незначительным (в Черниговской губернии – 0,6%), то и значительного представительства среди гласных они не имели. Определенным исключением были центры региональной и международной торговли. Однако в каждой губернии таких населенных пунктов было немного. Также необходимо помнить, что на украинских землях традиционно значительная часть мелкой и средней торговли контролировалась иудеями, права которых на выборах закон ограничивал.

Наибольшие споры при реализации Положения 1870 г. вызывала ст. 17. Правительство, Сенат, местная администрация и органы самоуправления часто по-своему трактовали содержание данной статьи, что вело к многочисленным спорам, жалобам и нарушениям. Сенат объяснял, что избирательным правом наделялись лица, которые имели недвижимость и платили с нее налоги. Но они же допускались к выборам в случае их освобождения от уплаты налогов органами самоуправления. Такая ситуация вела к массовому привлечению к выборам мещан-домовладельцев, которые были освобождены от уплаты оценочного сбора [5]. В списки избирателей включались лица, которые платили менее 50 коп. в год [6]. Такая ситуация волновала власти. Уже с 70-х годов XIX ст. Министерство внутренних дел требовало, чтобы лица, которые имели недвижимость и были освобождены от оценочного сбора, не допускались к выборам.

Понадобилось почти десять лет обсуждений, чтобы в конце 80-х годов Сенат поддержал позицию Министерства внутренних дел. Такая эволюция взглядов Сената связана была по нашему мнению с политической ситуацией в империи. С конца 70-х – в 80-х годах XIX ст. среди окружения императора и правящих кругов формировалось определенное разочарование реформами. В правящих кругах набирала популярность идея «неготовности» простого народа к решительным изменениям в государстве. Отдельные консерваторы обвиняли реформы 60-х – 70-х годов XIX ст. в политической нестабильности, которую они спровоцировали. События 1 марта 1881 г. и деятельность радикальных революционных групп только подтверждали аргументы консервативных кругов. Поэтому официальная власть постепенно начала отходить от либерального варианта реформ (в том числе и в организации местного самоуправления).

В. Пичета так прокомментировал существовавшую в то время избирательную систему: «Не доверяя демократической, внесловной организации общества, составители Положения ... постарались ... построить систему избирательного права, чтобы наиболее богатые и наименее численно представленные элементы имели в

думе наибольшее количество представителей. Правительство для этой цели заимствовало из Пруссии так называемую трехклассовую систему избирательного права ...» [7].

В империи избирательные права получали только лица, которые платили налоги в пользу города. Для избрания гласных создавалось три разряда. Каждый разряд избирал в думу одинаковое число гласных (1/3). Следовательно, число гласных зависело не от числа избирателей, а от размера выплачиваемых налогов [8]. Авторы закона предполагали, что данная система должна будет гарантировать преобладание в I и II разрядах представителей привилегированных званий и состояний, а также богатых горожан, которые должны были стать союзниками власти на местах (и доминировать над гласными III разряда). В реальной жизни эта правило срабатывало только в больших промышленных центрах. В небольших уездных городах фиксировалось доминирование мещан (плательщиков мелких налогов). В местечках и посадах большая часть избирателей приходилась на мещан и крестьян [9].

Большие проблемы возникали при организации самих выборов. Не имея достаточного опыта общественной работы, скромные финансовые возможности и нежелание полиции помочь в организации выборов, городские власти допускали много ошибок, которые негативно влияли на имидж органов самоуправления. Общую ситуацию усугублял низкий образовательный уровень большинства горожан, которые мало интересовались городскими делами, путались в процедуре выборов. Это создавало ситуацию, когда такие избиратели становились объектом разнообразных махинаций и нарушений со стороны заинтересованных лиц.

Гласные избирались квалифицированным большинством голосов. Если после выборов оставались вакансии, то проводились повторные выборы по тем кандидатурам, которые не получили необходимую поддержку в первом туре. В список включались лица, которые набрали наибольшее количество голосов после избранных (их число не должно было превышать более, чем в два раза количество вакансий). Избранными считались те кандидаты, что набирали простое большинство голосов. В случае равенства голосов, городской голова бросал жребий. На практике процедура выборов прекращалась после избрания полного состава думы (не голосовались кандидатуры, которые оставались в списке) [10]. Например, в Черниговской губернии при низкой явке избирателей создавалась ситуация, когда большинство лиц, явившихся на выборы, избирались гласными. В I разряде 80,9% присутствующих избирались гласными, во II разряде – 65,2% присутствующих становились гласными, а в III – от 80 до 90% [11].

Уже первые годы использования Положения 1870 г. показали определенные спорные вопросы, которые, по мнению активной части избирателей и гласных, необходимо было решить. Наиболее конструктивные предложения были высказаны харьковским городским головой И. Фесенко. Он предлагал: 1. Списки избирателей составлять по территориальному принципу. Город делить на территориальные единицы (приходы). Чтобы среди гласных были представители всех приходов. 2. Обязательное правило, когда гласный отчитывается в думе о своей работе. 3. От каждого прихода в состав городской думы избирать равное число гласных [12]. К сожалению, большинство предложений не были реализованы, а те, которые вводились, не дали ожидаемого результата. Отдельные поправки не могли существенно улучшить существовавшую избирательную систему, потому что избирательный закон оставался неизменным.

Власть, со своей стороны, также пыталась отследить ситуацию в городах. В 1882 г. хозяйственный департамент составил справку о результатах проведенных выборов в городские думы и управы. В связи с разными годами реализации городской реформы в одних населенных пунктах органы самоуправления избирались в третий раз, а в других во второй. В справке было проанализированы результаты выборов в 460 населенных пунктах. В ней отмечалось, что в состав гласных было избрано дворян и представителей духовенства – 15,5% (в первой курии), во второй – 18,5%, в третьей – 28,5%; купцов и почетных граждан, соответственно – 48,5%, 51%, 57,5%; мещан и других представителей непривилегированных званий и состояний – 36%, 30,5% и 14%. Соотношение трех групп избирателей в составе управ в первом, втором и третьем четырехлетии было следующим: дворян и представителей духовенства – 15%, 19,5% и 26,3%; купцов и «других» – 26%, 25% и 12,3%. Также, в департаменте обратили внимание на снижение активности избирателей. Например, на первые выборы пришло 20,5% избирателей, а уже на вторые – лишь 15% [13].

Результаты выборов в органы городского самоуправления тревожили правительство и правящие круги. Поэтому закономерной стала постановка вопроса об изменении избирательного законодательства в начале 80-х годов XIX ст. Инициаторы изменений планировали решить ряд вопросов: 1) ослабить влияние буржуазных элементов в органах самоуправления; 2) отстранить от выборов малоимущую часть городского населения; 3) ввести в состав избирателей образованную и богатую часть горожан, которые не имели недвижимого имущества (квартиросъемщики).

Отдельно в Положении было записано, что избирательные собрания не имели права давать избранным гласным никаких инструкций. Жалобы на допущенные нарушения рассматривала дума, губернатор и губернское по городским делам присутствие. В случае, когда факт нарушения подтверждался, то городская дума или губернское

по городским делам присутствие принимали решение о проведении новых выборов.

Распорядительным органом городского общественного управления была городская дума. Она состояла из гласных, которые избирались на 4 года (ст. 16) [14]. Количество гласных зависело от числа жителей, которые имели право голоса. В городах, где число жителей, которые были включены в списки избирателей, не превышало трехсот, думы состояли из тридцати гласных. Там же, где число избирателей превышало триста человек, на каждые сто пятьдесят человек прибавляли по шесть гласных. Это правило действовало до тех пор, пока общее число гласных не составляло семьдесят два человека.

Статус городов, особенности социально-экономического и культурного развития влияли на состав городских дум и управ. В крупных промышленных и административных центрах украинских губерний (Киев, Харьков, Екатеринослав) среди гласных преобладали представители дворянства и купечества [15]. В уездных городах и местечках среди гласных, как правило, преобладали представители непривилегированных званий и состояний. Например, в Черниговской губернии гласные от непривилегированных сословий составляли от 6/10 до 8/10 от общего числа всех гласных [16]. Избранные гласные в соответствии с законом выбирали думу, которую возглавлял голова (ст. 48).

Городское Положение достаточно четко очерчивало компетенцию дум. К их обязанностям относились: 1) дела общественного устройства (определения созыва очередного избирательного собрания; утверждение списков избирателей; рассмотрение жалоб на неправильное избрание отдельных лиц в думу и др.; назначение выборов городских чиновников; 2) вопросы о назначении и размере заработной платы чиновникам городского общественного управления; 3) дела связанные с формированием и тратами городского бюджета; 4) утверждение отчетов о состоянии городского имущества; 5) дела связанные с действиями исполнительной власти городского общественного управления; 6) дела о правилах использования городского имущества и руководства благотворительными организациями; 7) дела об утверждении решений об участии городского общественного управления в благоустройстве города; 8) вопросы об утверждении ходатайств связанных с внесением изменений в планы города; 9) ходатайство перед правительством о местных нуждах (ст. 55).

Дума, как представитель общества, была совещательным органом. Она действовала от имени городского общества во всех случаях, когда закон требовал по указанным ранее вопросам общественного решения или постановления (ст. 54). Само решение считалось законным, если оно было утверждено в присутствии не менее одной трети общего числа гласных (ст. 63). Отсутствие принудительной власти у дум негативно влияло на эффективность их работы. В тоже время Положение предоставляло думе более широкие, по сравнению с Жалованной грамотой 1785 г., полномочия. Она получила – определенным образом – законодательную власть. Обязательные постановления дум в сфере благоустройства (после согласования с местной полицией) имели силу закона для населения [17]. Городская реформа 1870 г. вводила правило, когда «... определения городских дум ... приводились, вслед за составлением оных, в исполнение ...» [18]. Были и исключения, когда решения дум, в соответствии с законодательством, должны были утверждаться властями.

Городская реформа предполагала, что непосредственно хозяйственными делами и общественным управлением будет заниматься управа. Управа, по мнению авторов закона, должна была действовать «согласно правилам и указаниям городской думы» (ст. 72). Члены управы выбирались гласными из своего состава (ст. 55, 70, 182). Закон запрещал, чтобы членами думы одновременно были отец и сын, тесть и зять, родные братья (ст. 87). Это положение должно было предотвратить использование общественных средств и власти в личных целях. Не христиане не могли превышать 1/3 состава управы (ст. 83). Такое требование иногда приводило к значительным трудностям при формировании дум и управ. В отдельных украинских городах большая часть населения была иудеями (Бердичев – 86,1%, Умань – 72%, Козелец – 53,1%, Сураж – 52,9%, Сквиря – 51,2%, Радомысль – 53,1%) [19]. Таким образом, законодательство отстраняло значительную часть населения не только от решения актуальных вопросов в городах, но и частично от общественной жизни.

Также членами управы нельзя было избирать лиц духовного звания, чиновников казначейства, прокуроров и их заместителей, глав и членов местных судов (за исключением почетных мировых судей) (ст. 89). Другие чиновники, которые находились на государственной службе, могли стать членами управы с разрешения начальства (ст. 90). Данное положение, по мнению авторов закона, должно было предотвратить влияние и давление на решения, и действия управы со стороны официальных лиц. На практике случаи вмешательства были достаточно частыми. Сформированные часто из случайных людей управы часто подвергались справедливой критике. Критику вызывали малоэффективные действия органов самоуправления, случаи коррупции, пассивность в решении актуальных хозяйственных и социально-культурных вопросов, что в свою очередь негативно влияло на повседневную жизнь горожан.

Отношения думы и управы строились в соответствии с правилами и указаниями городской думы. Управа предоставляла думе отчет (ст. 72) и получала от нее инструкции (ст. 76). В случае конфликтной ситуации между

указанными учреждениями в дело мог вмешаться губернатор и губернское по городским делам присутствие. Закон наделял думы и управы большими полномочиями при разрешении хозяйственных вопросов. Бюджеты городов принимались без административного утверждения. В то же время закон предоставлял губернаторам право контролировать законность принятых органами самоуправления постановлений. Только с разрешения губернаторов городские думы имели право выдавать обязательные постановления. Закон не допускал, чтобы органы городского самоуправления имели свою политическую позицию (они не имели права ходатайствовать об изменении существовавшего законодательства). Губернатор имел право опротестовывать вопросы, вынесенные на рассмотрение органами самоуправления, или приостанавливать исполнение решений (сроком до одного месяца). В таких случаях спорные вопросы рассматривались губернскими по городским делам присутствиями, которые возглавлял губернатор.

Закон разрешал думам обжаловать решения присутствия в Сенате. Однако до окончательного решения указанной инстанции дума должна была выполнять решение, которое приняло губернское по городским делам присутствие. Для предотвращения подобных конфликтов городские головы заранее знакомили губернаторов с вопросами, которые планировали выносить на рассмотрение муниципальные структуры. Все эти и другие ситуации были достаточно четко расписаны в Положении 1870 г. (ст. 56, 57, 68, 141 и др.).

Для предотвращения возникновения определенных иллюзий на местах 9 февраля 1873 г. Министерство внутренних дел выдало циркуляр «Об отношениях Городских голов с Начальником губернии». В нем достаточно четко была сформулирована официальная позиция относительно распределения полномочий между местными администрациями и органами городского самоуправления: «В следствие возникших недавно сомнений по поводу тех отношений, в коих должны состоять Городские Головы к Начальникам губерний, с Высочайшего государя императора разрешения имею честь уведомить..., что по смыслу подлежащих статей закона о пространстве и пределах власти Губернаторов... Городские Головы подведомственны Губернаторам на том же основании, как и другие лица, служащие в губерниях по выборам. Из сущности этих законоположений истекает, что Городские Головы оказываю Губернатору, коему присвоено право надзора за законным исполнением городским общественным управлением возложенных на него обязанностей, должное уважение, как представителю высшей правительственной власти...» [20].

Пренебрежительное отношение губернских администраций к органам городского самоуправления подтверждают многочисленные факты бюрократической волокиты. Например, проект «Обязательных постановлений для жителей города Изюма» прошел долгий шестилетний путь согласований у различных чиновников прежде, чем был утвержден [21]. Большинство губернаторов считали, что городская реформа 1870 г. предоставила им недостаточно власти над органами городского самоуправления. Данную позицию иллюстрируют слова Харьковского губернатора Д.М. Кропоткина: «Положение губернатора к городским общественным управлениям еще более неудобно (по сравнению с земствами). Губернатор по отношению к городским учреждениям не имеет почти никакого значения и выступает только посредником, через дела, которые передаются в губернское по городским делам присутствие, которые касаются неправильных действий городских общественных управлений. Губернатор при рассмотрении этих дел имеет абсолютно равный голос со всеми другими лицами, которые составляют городское присутствие» [22].

Как уже указывалось, Положение 1870 г., передавая часть вопросов городского хозяйства и благоустройства органам городского самоуправления, в то же время обязывало полицию «оказывать содействие в исполнении законных его тренований» (ст. 6) [23]. В самом законе обязанности полиции были сформулированы очень широко. Предполагалось, что в случае необходимости полиция должна была выступать в роли исполнительного органа муниципальных структур. Например, отдельные чиновники из канцелярии Черниговского губернатора даже боялись, что при реализации Положения 1870 г. такая широкая трактовка обязанностей полиции будет мешать ей выполнять свои прямые задачи. Однако в реальной жизни ситуация была совершенно противоположной. Полиция игнорировала просьбы городских властей о помощи или же неохотно приступала к выполнению своих прямых обязанностей по охране общественного порядка в городе. Ст. 6 Положения предоставляло право жаловаться городскому управлению на действия полиции, но города очень редко пользовались данным правом. Городские головы очень редко жаловались губернаторам на бездействие полиции. Губернаторы практически всегда поддерживали полицию и отказывались признавать их поведение неправильным.

Закон указывал, что полиция должна была решать ряд вопросов: полиция была обязана следить за точным выполнением обязательных постановлений городских дум (ст. 107); своевременно сообщать городскому управлению о всех проблемах связанных с благоустройством города (ст. 102); инициировать судебное преследование за нарушение обязательных постановлений городских дум (ст. 110); собирать разнообразные недоимки по налогам и повинностям в пользу города (ст. 138); передавать окладные листы владельцам недвижимого имущества и принимать действия по

сбору недоимок. В свою очередь и города должны были выделять средства на содержание полиции, на обустройство и наем помещений для городского полицейского управления (с отоплением и освещением) в соответствии со штатным расписанием. Города выделяли средства на провиант, амуницию, лечение членов полицейских команд (§§ 6, 8, 9 ст. 139). Установленные законом права и обязанности полиции и органов самоуправления давали возможность каждой из сторон требовать помощи при решении стоящих проблем. Однако полиция не всегда с готовностью выполняла законные обращения городских властей.

Общественные управления считали, что возложенные на них обязанности имели государственный характер. Такая уверенность сформировалась благодаря тому, что до городской реформы 1870 г. государство без участия населения решало вопросы, которые после принятия Положения были переданы органам самоуправления. Опираясь на ст. 6 Городского положения общественные управления требовали финансовой помощи со стороны земств и сословных учреждений. Полученные средства планировалось направлять на благоустройство городов и государственных учреждений. Органы городского самоуправления воспринимали себя носителями публичной власти, которая решала свои задачи при помощи государственных организаций. Городское положение четко не определяло юридическую разницу в методах и статусе городских и государственных учреждений, которые собирали платежи и недоимки в пользу государства и города (ст. 2065). С другой стороны, органы самоуправления не воспринимали свою деятельность как частную и благотворительную, потому что главные цели их деятельности были взяты из круга вопросов государственного управления (медицина, образование, торговля, промышленность и др.). В тоже время в отдельных случаях распоряжения местных администраций приравнивали общественные управления к частным товариществам и компаниям. Министерство внутренних дел, приравнивая городские управления к таким компаниям, не освобождало их от уплаты платежей за корреспонденцию. На этом же основании в 1876 г. были отклонены ходатайства городских властей Чернигова и Мглина об освобождении муниципальных структур от почтовых сборов за корреспонденцию [24].

Такая неопределённость в статусе городских структур имела разнообразные негативные последствия. Если городское управление считало, что его распоряжение имело одинаковое значение для государственных и общественных учреждений, то соответственно и полиция более ответственно относилось к его выполнению. Когда члены дум и управ были пассивными и не понимали своей роли в жизни городов, то их деятельность сводилась к простому исполнению обязанностей, отсутствию инициативы и безразличному отношению к проблемам города и его жителей. В такой ситуации полицейские чиновники не проявляли «чрезмерной инициативы». Частый отказ полиции от помощи городским властям при сборе налогов подводил отдельных гласных задуматься над вопросом о создании специальной муниципальной полиции (г. Сумы). Предполагалось, что созданная на средства города полиция будет более активно помогать при сборе налогов и охране общественного порядка. Однако хроническая нехватка средств и отказ правительства не позволили реализовать данную инициативу.

Местные администрации и муниципальные структуры фиксировали частые жалобы горожан на полицию, когда она собирала недоимки. Заплатив долг полиции горожанин мог получить повторное уведомление о долге и не мог доказать, что недоимок у него нет. Городские власти часто жаловались, что главная причина накопления недоимок это неудовлетворительное состояние их сбора полицией. Например, в Конотопе дума удовлетворила просьбу управы о назначении специального чиновника, который отвечал за сбор налогов и недоимок. Нежинская городская дума выступила с ходатайством о выделении специального чиновника в полицию, который бы исполнял решения городского управления по сбору недоимок. Эта инициатива не получила поддержки со стороны губернской администрации. Такое отношение полиции к своим обязанностям формировало уверенность у многих гласных в нецелесообразности использования полицейских чинов при решении городских проблем. Существовавшую проблему подтверждают слова Черниговского городского головы: «...полиция служит государственным чиновникам и учреждениям, а никак не городу и его жителям» [25]. Главной причиной такого положения он считал зависимость полиции от местных администраций.

Создав губернское по городским делам присутствие, государство надеялось, что это будет самостоятельная и независимая местная кассационная инстанция с судебно-административными правами. В реальной жизни ситуация была иной. Получив значительные полномочия присутствия проявляли равнодушие к проблемам городов. Одной из главных причин такой ситуации была зависимость членов присутствия от губернатора. Ст. 152 четко не указывала, как должно было проходить голосование (открыто или тайно). Поэтому, по мнению чиновников, при открытом голосовании члены присутствия боялись занимать принципиальную позицию при решении конкретных вопросов. Усугубляли ситуации случаи, когда губернаторы тормозили жалобы городов на незаконные действия полиции и местных администраций. Такое поведение губернаторов способствовало

усилению напряжения между городскими властями и администрациями, а также вели к формированию оппозиционных настроений среди населения. Для предупреждения указанных процессов центральная власть 8 августа 1880 г. отменила указ об особенных правах, которые имели губернаторы по указу от 19 августа 1879 г. Смерть Александра II и отказ от идей либерализма в пользу консервативной идеологии способствовали восстановлению полномочий губернаторов. 14 августа 1881 г. было принято Положение «О мерах охраны государственной безопасности и общественного спокойствия». Положение восстанавливало право губернаторов утверждать на должности лиц в городских и земских учреждениях.

Таким образом, проанализированные материалы дают возможность сделать вывод, что реформа 1870 г. создавала органы городского общественного управления, которые стали результатом компромисса между либералами и консерваторами. Городское положение пыталось объединить принципы самостоятельности и либерализма в системе местного самоуправления с жестким централизмом всего государственного аппарата. Принцип «самоуправления» заложенный в законе частично отвечал интересам центральной власти, потому что разрешал ей передать органам самоуправления часть полномочий, которые было сложно выполнять существовавшему бюрократическому аппарату.

Городская реформа стала шагом вперед – по сравнению с предыдущей эпохой. В городах на смену сословному представительству пришло буржуазное. Избирательное законодательство, которое базировалось на имущественном цензе, сужало возможность населения принимать участие в формировании дум и управ. Закон не предоставил достаточных полномочий думами и управам для реализации задач, которые стояли перед ними. Не были четко определены права и обязанности органов самоуправления. Жесткий контроль со стороны местных администраций усугублял ситуацию. Однако несмотря на ряд недостатков реформа 1870 г. в последствии доказала эффективность органов самоуправления (особенно в гуманитарной сфере), она вывела города из «застоя» и активизировала их деятельность.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2. – Т. 45. – Отд. 1. – № 48408. – 601 с.
2. Росийский государственный исторический архив (далее РГИА). – Ф. 1287. – Оп. 37. – Д. 2190. – Л. 77.
3. Джаншиев Г. Эпоха великих реформ. – М., 1881. – № 10. – С. 524.
4. РГИА. – Ф. 1287. – Оп. 38. – Д. 2497. – Л. 14.
5. РГИА. – Ф. 1287. – Оп. 38. – Д. 2503. – Л. 241 об.
6. Государственный архив Черниговской области (далее ГАЧО). – Ф. 128. – Оп. 1. – Д. 14460. – Л. 52.
7. Пичета В.И. Городская реформа 1870 года. / Кн. Три века. Россия от смуты до нашего времени. – М., 1913. – Т. 6. – С. 176 – 177.
8. РГИА. – Ф. 1287. – Оп. 38. – Д. 1807. – Л. 5.
9. Нікітін Ю.О. Аналіз складу виборців до органів міського самоврядування у Чернігівській губернії в 70-х рр. XIX ст. (за матеріалами ревізії сенатора О.О. Половцова) // Література та культура Полісся. – Ніжин, НДПУ, 2002. – Вип. 20. – С. 104 – 107.
10. Чудовский Д. Городовое положение с дополнениями и разъяснениями по указаниям и распоряжениям правительства, последовавшим после обнародования Положения до 1 октября 1874 года. – СПб., 1874. – С. 46.
11. Российская национальная библиотека г. Санкт-Петербург (далее РНБ). – Ф. 600. – Д. 1637. – Л. 170.
12. Фесенко И.О. К вопросу о реформе городских общественных управлений. В 2 ч. – Х., 1890. – Ч. 1. – С. 93 – 95.
13. РГИА. – Ф. 1287. – Оп. 38. – Д. 1806. – Л. 208 – 214.
14. Городовое положение со всеми относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. – СПб., 1890. – С. 52.

15. Государственный архив Харьковской области (далее ГАХО). – Ф. 45. – Оп. 1. – Д. 696. – Л. 9; Половцов А.А. Извлечение из всеподданнейшего отчета по ревизии Киевской губернии. – СПб., 1882. – С. 169.
16. ГАХО. – Ф. 128. – Оп. 1. – Д. 14460. – Л. 199 – 200.
17. Багaley Д.И., Миллер Д.П. История города Харкова за 250 лет его существования – Харьков, 1912. – Т. 2. – С. 290.
18. Центральный государственный исторический архив Украины г. Киев. – Ф. 442. – Оп. 106. – Д. 123. – Л. 77.
19. РНБ. – Ф. 600. – Спр. 824. – Л. 22; Записка сенатора А. Половцова о состоянии общественного управления и хозяйства в городах Черниговской губернии. – СПб., 1882. – Ч. II. – С. 6.
20. Земский сборник Черниговской губернии. – 1873. – № 2. – С. 1 – 2.
21. ГАХО. – Ф. 19. – Оп. 1. – Д. 4. – Л. 3, 23.
22. Материалы собранные для высочайше учрежденной комиссии о преобразовании губернских и уездных учреждений. В 4 ч. – СПб., 1870 – 1871. – Ч. 1 – 4. – С. 298.
23. ГАХО. – Ф. 128. – Оп. 1. – Л. 14460. – Л. 546.
24. РНБ. – Ф. 600. – Д. 1637. – Л. 285.
25. РНБ. – Ф. 600. – Д. 1418. – Л. 52.