

## ПОСЛЕДСТВИЯ ГОРОДОВОЙ РЕФОРМЫ 1892 ГОДА ДЛЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ\*

*Аннотация.* Городская реформа 1892 года усилила зависимость городского самоуправления от местной администрации: практиковалось назначение должностных лиц самоуправления, расширялись права губернатора относительно контроля за думскими решениями. Но контрреформа имела и положительные стороны: были сокращены штаты, регламентированы полномочия в законодательстве.

*Ключевые слова:* Городовое положение 1892 года, органы местного самоуправления, городская дума, городская управа, губернатор, правовой статус.

Убийство царя-реформатора 1 марта 1881 года повлекло за собой укрепление вертикали власти и усиление влияния правительства во внутригосударственных вопросах. Переход правительства к новому курсу ознаменовала собой реформа земских и городских органов местного самоуправления.

Новое Городовое положение, введённое в действие царским указом от 11 июня 1892 г., сохранило за городскими органами самоуправления весь комплекс вопросов, которыми они занимались ранее. Нетронутой осталась и прежняя организация общественного управления [1, 18-26]. Однако в результате проведения реформы коренным образом менялся характер отношений между государственной властью и думами, произошло усиление вертикали власти. Государство усиливало опеку над самоуправлением, сократив пределы их самостоятельности.

Из Городового положения 1892 года исчезло важное понятие «городского общества», и появилось понятие – «городское поселение». В результате «общественное» управление стало трактоваться как «казённое» управление (статья 7), как одно из «административных мест» (статья 137) [2, 194].

Согласно Городовому положению 1892 года сократился круг избирателей. Число гласных думы ставилось в зависимость как от числа избирателей, так и от количества городского поселения (статья 56). После реформы 1892 года избирательное право предоставлялось лишь тем горожанам, которые представляли наиболее состоятельную часть городского населения. Имущественный ценз значительно повысился: согласно статье 24, «правом участия в выборе гласных пользуются лица, состоящие в русском подданстве, а также благотворительные, учёные и учебные учреждения и учреждения правительственные, если эти учреждения и лица не менее одного года владеют в пределах городского поселения, на праве собственности или пожизненного владения, недвижимым имуществом, обложенным оценочным сбором ... в обеих столицах – не менее трех тысяч рублей, в губернских городах с населением свыше ста тысяч человек и в городе Одессе - не менее 1500 руб., прочих городах – не менее одной тысячи рублей, в остальных городских поселениях – не менее трехсот рублей...». В небольших городах общественное управление формировалось по упрощенному порядку - городскую думу заменяло собрание уполномоченных (12 представителей) избираемых сходом домохозяев, владеющих недвижимым

\* © Щербаков С.В.

имуществом стоимостью не менее 10 рублей. По этим правилам городской голова и городская управа заменялись городским старостой с одним или двумя помощниками [3, 79]. Таким образом, имущественный ценз вытеснил разрядную систему выборов.

Однако сущность нововведений состояла в том, что местное самоуправление по реформе 1892 г. попало под контроль губернской администрации. Дело в том, что в Городовом положении 1892 г. было опущено имевшееся в предшествовавшем законе определение статуса городского общественного управления, гласившее, что «в пределах своей компетенции оно действует самостоятельно». В статье, определявшей компетенцию губернатора, также сделана поправка: вместо нормы, предоставляющей губернатору право наблюдать за законностью действий органов городского общественного управления, статья 11 нового Положения предписывала ему «следить за правильностью и законностью» этих действий [4, 68]. Очевидно, что такая поправка расширила полномочия губернатора по отношению к городской думе. Все это создавало условия для изменения отношений между правительством и местным самоуправлением в сторону усиления администрирования.

Органы городского самоуправления также претерпели некоторые изменения. Численность гласных подверглась сокращению в связи с достаточно резким сокращением численности избирателей. В соответствии со статьей 56 «в городских поселениях, имеющих не более 100 избирателей, в думе должно быть не более 20 гласных. Там, где число избирателей больше 100, на каждые 50 избирателей свыше этого числа прибавляется по 3 гласных до тех пор, пока их число не достигнет в столицах 160, в губернских городах с населением более 100000 человек и в г.Одессе – 80, прочих городах – 60, в остальных городских поселениях – 40» [5, 111]. Кроме того, в состав городских дум вводились по статье 57 председатель уездной земской управы и депутат от духовного ведомства с правом голоса.

Какое влияние оказало на численность избирателей увеличение имущественного ценза, свидетельствуют данные, приведенные Г.А. Шрейдером: «В Петербурге было более 21 тысячи избирателей, теперь менее 8 тысяч, в Москве было их более 20 тысяч, теперь немногим более 7 тысяч, в Киеве было 6890, теперь 291...» [6, 68].

По Положению 1892 г. за думой по-прежнему остались распорядительные функции, за управой – исполнительные, но вместе с тем управа оказалась в более выгодном положении по отношению к городской думе. Управа получила новый статус – учреждения, целиком зависимого от государственной. Это выразилось, к примеру, в том, что Городовое положение допускало возможность для исполнительного органа осуществлять полномочия распорядительного органа: согласно статье 89, если очередное собрание думы не состоится дважды из-за неприбытия положенного числа гласных, то подлежащие его рассмотрению доклады управы предоставляются с её заключением губернатору, и «те из них, с коими он не встретит препятствия согласиться, направляются к исполнению» [7, 195].

Администрирование чиновничье-бюрократического аппарата по отношению к городским думам как метод контроля их деятельности закреплялся в новом Положении тем, что права городских голов, председательствовавших в них, расширялись: теперь городской голова мог собственной властью в случае несогласия снимать включенные в повестку дня заседания думы вопросы. Ранее для этого требовалось согласие думы. Дума лишалась также права за нару-

шение законности членами управы предать их суду. Подобное решение теперь зависит от определения Губернского по городским делам присутствия. По Закону 1892 г. дума могла лишь просить о предании членов управы суду. Такой порядок ставил должностных лиц городского управления городского управления в большую зависимость от администрации, чем от думы. Поскольку статус думы выше, чем управы, последняя выбиралась думой и отчитывалась перед ней, поэтому именно перед думой управа и должна была отвечать за свои действия.

Если рассматривать городское общественное управление 90-х гг. XIX в. в России и все его учреждения с учетом приданных им Положением 1892 г. функций и степени разделения последних, то необходимо обратиться к статье 62, которая подчеркивает, что «...в круге предметов ведомства общественно-го управления думе принадлежит общая распорядительная власть» [8, 132]. Несмотря на то, что после 1892 г. дума стала более ограниченной в своей компетенции, она все-таки в общем отстояла свою прежнюю власть, в ней остался центр тяжести городского управления. Практически же получалось, что эта самая «общая распорядительная власть» не так уж велика, а политика государственного давления на думу скоро сделала ее совсем номинальной.

Таким образом, по Городовому положению 1892 г. в сравнении с Городовым положением 1870 г. существенно сокращался круг избирателей, число гласных в думе было также уменьшено, значительно сокращалось поле самостоятельных действий думы, заметно расширялись рамки контроля за деятельностью органов городского общественного управления со стороны губернской администрации. Все это свидетельствует о том, что учреждения городского самоуправления поставлены в большую зависимость от губернской администрации, которая имела возможность по своему усмотрению оказывать влияние на муниципальную власть. Следовательно, реформа 1892 года не продвинула российское общество к созданию демократического, правового государства.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гессен В.М. Городское самоуправление. - СПб., 1912.
2. Шрейдер Г.И. Городская контрреформа 11 июня 1892 г. // История России в XIX в. Т. 5. СПб (б.г.).
3. Мыш М.И. Городовое положение 11 июня 1892 г. с относящимися к нему указаниями, судебными и правительственными разъяснениями. – 7-е изд. – СПб., 1910.
4. Мыш М.И. Указ. соч.
5. Мыш М.И. Указ. соч.
6. Шрейдер Г.И. Указ. соч.
7. Мыш М.И. Указ. Соч.
8. Мыш М.И. Указ. Соч.

S. Shcherbakov

#### CONSEQUENCES THE POLICEMAN OF REFORM OF 1892 FOR LOCAL GOVERNMENT

*Abstract.* City reform of 1892 has strengthened dependence of city self-management on local administration: appointment of officials of self-management practised, the rights of the governor concerning the control over the Duma decisions extended. But counterreform had also positive sides: states have been reduced, regulated powers in the legislation.

*Key words:* Gorodovoe position of 1892, local governments, municipal дума, town council, the governor, a legal status.