

13. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ЗЕМСКОГО И ГОРОДСКОГО ОБЩЕСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

13.2. Городское общественное управление

Система местного управления получила развитие с принятием 16 июня 1870 г. Городового положения, которым были введены все сословные органы городского самоуправления и управления – избирательные собрания, думы и управы.

Законодатель разделил избирателей на 3 имущественных разряда (в малых городах – на 2). Правами наделялись лица, платившие в пользу города налоги с недвижимости, торговых и промышленных предприятий, торговли и промыслов, а также представители собственников моложе 25 лет, женского пола и юридических лиц.

Избиратели первых двух собраний, вносившие две трети налогов, выдвигали две трети гласных; кандидаты в гласные могли принадлежать к любой из трех групп граждан.

В состав городской думы, обновлявшийся раз в 4 года, входили от 30 до 72 человек (в Москве – 180, в Санкт-Петербурге – 250). Городская дума избирала голову, членов городской управы (не менее двух) и секретаря (в малых городах только голову). В должности городского общественного управления разрешалось избирать любых лиц, наделенных избирательными правами, однако запрещалось включать в городскую управу членов одной семьи. Нехристиане могли составить в городской управе не свыше одной трети членов. Евреи не избирались головами.

Должности городской общественной службы позволялось совмещать с должностями в органах земского и сословного управления, а также с обязанностями государственной службы после разрешения начальства. Исключение составляли духовные лица, судьи, за исключением почетных мировых, прокуроры и их товарищи, чиновники казначейств. Кандидата на должность головы города утверждал губернатор, губернского города – министр.

Избранные лица присягали согласно своему вероисповеданию о добросовестном исполнении обязанностей и подписывали соответствующие документы.

Секретарь думы губернского города числился на государственной гражданской службе, его должности был присвоен чин VIII класса.

Для оперативного управления отдельными отраслями хозяйства дума по представлению управы могла создавать исполнительные комиссии.

Права головы ограничивались при обсуждении отчетов городской управы и вопросов, связанных с оплатой труда земских должностных лиц.

Голове и членам управы запрещалось входить «в подряды и поставки по предметам городского хозяйства». Жалобы на противоправные распоряжения головы и управы разбирались в думе.

Надзор за деятельностью органов городского общественного управления осуществляли губернатор и губернское по городским делам присутствие в составе высших должностных лиц местной администрации – губернатора, вице-губернатора, управляющего казенной палатой, председателя мирового съезда, председателя губернской управы и головы губернского города, а также губернского прокурора.

Губернатор знакомился с повестками заседаний думы, контролировал деятельность городских властей и предлагал думе или губернскому по городским делам присутствию вынести решения в случае выявленных правонарушений.

Губернское по городским делам присутствие разрешало споры о пределах компетенции органов государственного, общественного и сословного управления, разбирало жалобы на действия городских дум, принимало решения о предании должностных лиц общественного управления суду.

Решение о предании должностных лиц суду могло быть обжаловано городской думой в Сенате. Решение о предании суду головы принимал исключительно Сенат.

Нормы Городового положения 1870 г. в процессе их применения толковались и дополнялись постановлениями Сената, уточнялись нормативными правовыми актами Министерства внутренних дел.

Городовое положение, вновь принятое в 1892 г., объединило городское общество в одно избирательное собрание, предусматривая возможность разделения его на территориальные участки. Круг избирателей сократился. Закон ввел новое условие для получения избирательного права: оплату городского оценочного сбора в размере от 300 до 1500 рублей, в столицах – 3000 рублей.

Число гласных в думах теперь должно было быть от 20 до 80 (в столицах – 160). Число гласных от нехристиан не могло превышать одной пятой. Евреи как обособленная социально-сословная группа устранялись из числа избирателей и гласных за исключением городов границ оседлости.

Низкая избирательная активность граждан компенсировалась правом министра дополнять состав думы гласными предыдущего срока ее работы.

В состав городской думы с правом голоса вошли председатель уездной земской управы и депутат, назначенный епархиальным управлением.

Закон распространил статус государственных служащих на голов, их товарищей и членов управ, а также на городских секретарей в столицах и городах губернских, областных и входивших в состав градоначальств. Неявка на службу без уважительной причины влекла для них замечание, денежное взыскание и, наконец, увольнение.

В отношении чиновников, работавших в органах городского общественного управления, применялись правила, предусмотренные Уставом о службе по определению от правительства.

Должностным лицам городского общественного управления запрещалось приобретать имущество, продаваемое с их участием.

В интересах стабильного функционирования органов городского общественного управления досрочное увольнение выборных должностных лиц допускалось по решению утвердивших или назначивших их органов.

Новый закон обязал гласных планировать работу городской думы. В сентябре их собранию следовало принять отчет об исполнении бюджета, в ноябре – обсудить смету городских доходов и расходов, в декабре – утвердить план заседаний.

Дума могла провести от 4 до 24 очередных заседаний в год. Кворум составлял треть, в малых городских поселениях – половину гласных. Для помощи гласным голова мог приглашать экспертов.

Закон определил ряд имущественных вопросов, решавшихся в думе квалифицированным большинством. Составление и исполнение бюджетной сметы регламентировали особые правила, данные в приложении к закону.

Городовое положение 1892 г. расширило и регламентировало надзорные функции государственных органов, гарантировав органам городского общественного управления защиту их нарушенных прав. Бюджетная смета представлялась губернатору и управляющему казенной палатой. Спорные вопросы разрешались установленным порядком.

Согласованные сметы и затем отчеты, одобренные ревизионной комиссией и утвержденные думой, представлялись губернатору и министру.

Наряду с бюджетной сметой закон закрепил новый перечень постановлений городской думы, касавшихся наиболее важных вопросов экономической жизни и подлежавших утверждению губернатором или министром.

Впредь губернатор мог приостановить исполнение любых постановлений, признанных им несогласными с законодательством или «несоответствующими общим государственным пользам и нуждам или явно нарушающими интересы местного населения». В первом случае решение об одобрении или отмене постановления думы принимало губернское по городским делам присутствие.

Как губернатор посредством министра, так и городская дума посредством губернатора и министра пользовались правом опротестовать решение губернского по городским делам присутствия в Сенате.

Во втором случае решение о судьбе постановления думы принималось Государственным советом, если оно было связано с увеличением налоговой нагрузки, или Комитетом министров, если было вынесено в столицах или городах губернских, областных, входивших в состав градоначальств или уездных, предусмотренных особым списком.

Как и закон 1870 г., Городовое положение 1892 г. вводилось постепенно, не охватив всей территории Российской империи.