

Савичев А.А.,

аспирант Московского городского университета управления Правительства Москвы

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОРОДСКОЙ УПРАВЫ КАК ОРГАНА ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ГОРОДОВОМУ ПОЛОЖЕНИЮ 16 ИЮНЯ 1870 Г. НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА МОСКВЫ

*Статья посвящена некоторым вопросам функционирования городской управы как органа городского самоуправления после городской реформы 1870 года. Оценивается эффективность деятельности управы с точки зрения ее организационной структуры, полномочий, состава должностных лиц и отношений с органами административно-полицейского управления.*

**Ключевые слова:** самоуправление, городское самоуправление, городское общественное управление, органы административно-полицейского управления, городская дума, городская управа, городской голова, бухгалтерия.

Savichev A.,

Postgraduate student, Moscow city University of management affiliated to the Moscow government

## LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITY OF THE ADMINISTRATIVE BOARD OF A CITY AS THE AUTHORITY OF THE MUNICIPAL SELF-GOVERNMENT ACCORDING THE CITY CHARTER OF JUNE 16<sup>TH</sup> OF 1870 YEAR, AS IN THE CASE OF THE CITY OF MOSCOW

*This article is devoted to some issues related to the functioning of the Administrative Board of a city as the authority of the municipal self-government after the municipal reform of 1870 year. It is evaluated the efficiency of the activity of the Board from the point of view of its organizational structure, full powers, staff of government officials and relations with the authorities of administrative-police control.*

**Keywords:** self-government, municipal self-government, municipal public government, authorities of administrative-police control, municipal Duma, Administrative Board of a city, mayor, accounts department

**В** современных условиях актуальность исследования проблем истории местного самоуправления не снижается, что обусловлено рядом важных обстоятельств:

- 1) правовая реформа в современной России невозможна без модернизации системы местного самоуправления с учетом исторического опыта его развития<sup>1</sup>;
- 2) в условиях построения правового и социального государства развитие местного самоуправления способствует формированию целостной системы общественных связей в контексте поиска новой модели взаимоотношений власти и общества<sup>2</sup>;

<sup>1</sup> Дорская А.А. Правовые реформы в России: Типология, логика развития, критерии результативности. СПб., 2014. С. 121.

<sup>2</sup> Рогачева Л.И. Развитие общественных связей в России. М., 2011. С. 5.

3) структуры местного самоуправления выступают как важный составной элемент гражданского общества<sup>3</sup>.

Одним из недостаточно исследованных вопросов истории местного самоуправления является вопрос о развитии городского самоуправления по Городовому положению 16 июня 1870 г. Дело в том, что с принятием Городового положения 1870 г. был изменен статус органов городского самоуправления, так как они получили большую самостоятельность. Губернатор, по сути, осуществлял лишь общий надзор за тем, чтобы их деятельность соответствовала требованиям законодательных предписаний.

Фактически система органов городского самоуправления была закреплена во 2-й главе Городового положения. Данная система была представлена Городским избирательным собранием (избирало гласных раз в четыре года), Городской думой (выборный распорядительный орган), Городской управой (выборный исполнительный орган)<sup>4</sup>.

В соответствии с Положением 1870 г. Московская дума избиралась на четыре года и состояла из 180 гласных (по 60 человек от каждой курии – от каждого из трех избирательных собраний). Затем Дума избирала свой исполнительный орган – Управу, число членов которой в разные периоды времени колебалось от 8 до 11. Также Дума избирала городского голову, который, в свою очередь, возглавлял деятельность и Думы и Управы<sup>5</sup>. Здесь важно отметить, что лица, избранные в качестве городского головы, подлежали утверждению в должности министром внутренних дел<sup>6</sup>.

Существование правила об утверждении в должности городского головы министром внутренних дел во многом подтверждает то, что в результате проведения городской реформы 1870 г. так и не была устранена значительная зависимость органов городского самоуправления в своей деятельности от органов административно-полицейского управления<sup>7</sup>. Это касается, в том числе, и Московской городской управы, которая, как уже было отмечено выше, наряду с Думой возглавлялась городским головой.

Дума определяла число членов Управы; количество их должно было быть не менее двух, не считая городского головы. Разрешение дел в Управе могло быть коллегиальным (перечень вопросов, рассматриваемых коллегиально, определялся Городской думой) и единоличным (в данном случае выносились конкретные распоряжения городского головы). Московская городская управа, будучи исполнительным органом городского самоуправления осуществляла разрешение текущих дел городского благоустройства и развития, составляла сметы расходов, а также отчетность по тем или иным вопросам городского хозяйства<sup>8</sup>.

Производная сущность Городской управы как органа городского общественного управления фактически предопределяла то, что Управа была подконтрольна и подотчетна Думе. Городская управа исполняла постановления Городской думы, отчитывалась перед последней путем представления докладов.

Рассмотрим в общем виде внутренний состав Городской управы города Москвы, образованной в результате принятия Городового положения 1870 г. Управа включала в себя присутствие и канцелярию. Присутствие возглавлялось городским головой, при котором со-

<sup>3</sup> Пашенцев Д.А. Роль частного права в формировании институтов гражданского общества // Вестник Академии права и управления. 2014. № 36. С. 63.

<sup>4</sup> Алексеева Г.А., Архипова Т.Г., Бадя Л.В. и др. Управление Москвой до октября 1917 г. Т. I. М.: 1997. С. 40–41.

<sup>5</sup> История Москвы с древнейших времен до наших дней: В 3-х т. Т. 2: XIX век / Под общ. ред. чл.-кор. РАН, дир. Института истории РАН, А.Н. Сахарова. М.: 1997. С. 265.

<sup>6</sup> Управление Москвой до октября 1917 г. ... С. 42.

<sup>7</sup> Пашенцев Д.А. История государства и права России. М.: Эксмо, 2010. С. 87.

<sup>8</sup> Управление Москвой до октября 1917 г. ... С. 42.

стояли члены Управы<sup>9</sup>. Избирались члены Управы из числа гласных Городской думы сроком на четыре года. Один из членов Управы выступал в качестве товарища (заместителя) городского головы. Каждый член Управы осуществлял руководство определенным отделением в составе исполнительного органа. Как уже отмечалось выше, городской голова возглавлял деятельность и Думы и Управы. В ведении товарища городского головы находились: главная бухгалтерия, стол по составлению ежегодных приходно-расходных смет, юрисконсультская часть при Городской управе, секретарский отдел с кабинетом переписки при присутствии Управы. В полномочия товарища городского головы входило следующее: подготовка докладов Городской думе по различным вопросам хозяйственного развития и благоустройства города; составление всевозможных инструкций и правил делопроизводства для канцелярии Управы и учреждений, находящихся в ведении Управы; распоряжения по вопросам, рассматриваемым отделениями Управы<sup>10</sup>.

Все прочие дела рассматривались и решались в девяти соответствующих отделениях, каждым из которых руководил определенный член Управы. Данные отделения осуществляли свои функции в зависимости от той сферы деятельности, которая закреплялась за ними. Некоторые отделения имели в своем составе другие менее крупные структурные образования с более узкими направлениями деятельности.

1-е отделение включало в себя: 1) административной отдел, занимавшийся делопроизводством в сфере выборов на различные должности в органах городского самоуправления, а также документооборотом по тем или иным кадровым вопросам, в том числе по вопросам назначения на должность в Управе и увольнения, награждения служащих Управы и их пенсионного обеспечения; здесь же решались вопросы о вступлении в силу постановлений и иных документов Думы и Управы, имевших для жителей города обязательный характер; 2) стол, заведовавший сбором налогов с недвижимого имущества, с предприятий промышленности и торговли; 3) стол, осуществлявший сборы с трактирных заведений, за выдачу торговых документов, с экипажей, за велосипеды и автомобили, за выдачу нотариально заверенных документов, а также прием судебных сборов и штрафов по решениям мировых судей; 4) стол, осуществлявший выдачу разрешений на открытие заведений промышленности, торговли, заведений трактирного промысла без продажи крепких напитков, а также надзор за указанными заведениями через торговую полицию, находившуюся в ведении данного стола.

2-е отделение осуществляло функции в сфере обустройства и реконструкции шоссе, мостовых, переходов, набережных, мостов, водоемов, сточных труб, плотин; содержания бульваров, общественных парков и садов, площадей; устройства и ремонта городских водосточных и дренажных труб; освещения города; организации проведения на бульварах города различного рода музыкальных и иных праздничных мероприятий; содержания памятников и пр.

3-е отделение ведало городскими землями, имениями, ломбардами, Аукционной камерой. Отделение сдавало в аренду доходные места для мелкой и розничной торговли, для устройства на берегах водоемов купален, пристаней, рыбного промысла. В состав отделения входили два отдела: по делам ломбарда, Аукционной камеры и по распределению обязанностей между экспертами и ценовщиками московских сословных обществ и межевого. Последний осуществлял выдачу планов, свидетельств на разделы владений, обмерочных свидетельств и копий с них, выполнял функции по планированию в сфере землепользования в целом.

<sup>9</sup> *Рогачева Л.И.* Особенности развития местного самоуправления в дореволюционной России // Правовая инициатива. 2014. № 3. С. 19.

<sup>10</sup> Управление Москвой до октября 1917 г. ... С. 57–58.

4-е отделение. В его структуре выделялись: 1) водопроводный отдел, отвечавший за содержание городских водопроводов, водоотведение, учет в сфере городского водопользования и прием платы за водоснабжение; 2) канализационный отдел, выполнявший функции в области устройства и эксплуатации канализации.

5-е отделение включало в себя следующие подразделения: 1) стол, ответственный за строительство, капитальный ремонт, а также страхование зданий; 2) отдел городского ветеринарного надзора и боен, имевший в своем подчинении ветеринарно-санитарную станцию по надзору за бешенством, городские ветеринарные амбулатории. Последний отдел осуществлял ветеринарный надзор за торговлей молочным и племенным скотом, лошадьми; вел борьбу с заразными болезнями животных.

6-е отделение – строительное. Осуществляло деятельность по планированию в сфере строительства, выдаче разрешений, наблюдению за возведением частных построек.

7-е отделение специализировалось в сфере образования. Отделение заведовало начальными училищами, городскими училищами, городскими ремесленными и профессиональными школами. Здесь же решались вопросы о выделении средств на содержание указанных учреждений, назначении и увольнении учителей, распределении стипендий. Кроме того, в ведении данного отделения находились городские библиотеки и читальни, а также Городская художественная галерея П.М. и С.М. Третьяковых.

8-е отделение осуществляло функции в сфере воинской повинности, а также в области благотворительности. Сюда входили следующие структурные подразделения: 1) стол по воинской повинности, занимавшийся составлением и ведением посемейных списков купцов, мещан и ремесленников, подготовкой призывных списков, выдачей приписных свидетельств, организацией подготовительных мероприятий для исполнения воинской повинности московскими купцами, мещанами и ремесленниками, ведением дел по рассмотрению и утверждению приговоров мещанского и ремесленного обществ об установлении неспособности обывателей к труду; 2) стол, отвечавший за расквартирование войск, хозяйственное содержание городских зданий (кроме больниц, богаделен и приютов), пожарной команды, жандармского дивизиона и городской полиции; выдачу пособий семействам нижних чинов запаса и ратникам ополчения, пособий на пожизненное содержание воинов, тяжело раненных под Плевной, на содержание учреждений Министерства внутренних дел, генерал-губернаторского управления, губернского по земским и городским делам присутствия, Коммерческого суда, Сиротского суда и прочих учреждений и должностных лиц гражданского ведомства, а также на содержание городского арестного дома; 3) благотворительный отдел, в ведении которого находились богадельни, дома призрения, ночлежные дома, приюты, городские столовые; городские участковые попечительства о бедных, Городской благотворительный совет. Благотворительный отдел принимал пожертвования на цели, непосредственно связанные с указанной сферой деятельности. При отделе было образовано справочное бюро по делам благотворительности.

9-е отделение занималось надзором за санитарным благополучием города; устройством, содержанием и управлением постоянными и временными больницами, лечебницами; реализовывало медицинский надзор за городскими учебными заведениями; управляло ветеринарной частью (кроме ветеринарного надзора боен), городской хлебопекарней и прачечной; выдавало пособия врачебно-санитарным учреждениям.

При Городской управе состояли общественные организации служащих: ссудосберегательная касса, общество потребителей и библиотека<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Управление Москвой до октября 1917 г. ... С. 58–60.

С учетом внушительных расходов городского бюджета Москвы на финансирование органов административно-полицейского управления, очевидной была необходимость максимально эффективного и прозрачного использования финансов города. Именно этим, отчасти, можно объяснить особый порядок заведования бухгалтерией и казначейством Московской Городской Управы. Заведование и наблюдение над бухгалтерией и казначейством поручалось членам Управы поочередно<sup>12</sup>.

На основании изложенного можно сделать следующие выводы.

1. Московская городская управа в соответствии с Городовым положением 1870 г., как и городские управы других городов Российской Империи выступала органом производным по отношению к Городской Думе. Городская Дума в рассматриваемый исторический период еще более, чем ранее утвердилась в качестве органа представительной власти, первичного органа, формируемого населением столицы путем проведения выборов. Городская же управа – это орган, который избирался уже сформированной по итогам выборов Думой и был подконтролен ей.

2. В результате реализации городской реформы 1870 г. Городская управа города Москвы, как и Дума, по-прежнему оставалась в серьезной зависимости от органов административно-полицейского управления. Это подтверждается, в частности тем, что возглавлялась деятельность этих органов общественного городского управления городским головой, который, хотя и избирался Городской Думой, но, тем не менее, утверждался в должности министром внутренних дел. Более того, при рассмотрении тех или иных вопросов в Управе допускался единоличный порядок принятия каких бы то ни было решений. Данный порядок предполагал вынесение соответствующих решений городским головой.

3. Ввиду того, что количество членов Городской управы в рассматриваемый исторический период не могло быть менее двух, не считая городского головы, а максимальное их число определено не было (вопрос об их числе решался Городской Думой), в процессе функционирования Городских управ зачастую могли отсутствовать более или менее прочные основы их деятельности. Если говорить о городе Москве, то, как уже было сказано выше, в разные периоды времени число членов Управы варьировалось от 8 до 11. При этом в составе московской Управы насчитывалось 9 отделений, каждым из которых руководил конкретный член Управы, а также ряд иных подразделений, находившихся в заведовании товарища городского головы (например, главная бухгалтерия и стол по составлению ежегодных приходно-расходных смет).

4. Структура московской Управы, сформированная в результате проведения городской реформы 1870 г., представляется достаточно разветвленной и сложной, поскольку, помимо руководящих должностных лиц (городской голова и товарищ городского головы) и находившихся в их ведении подразделений, в ней представлены 9 отделений, которые, в свою очередь, выступают основной структурной единицей в данном органе. При этом структурная организация московской Управы была осложнена наличием в ней других относительно обособленных подразделений, создававшихся уже в рамках отделений и отвечавших за более узкие сферы общественной жизни города (отделы и столы).

5. Говоря о структуре московской городской управы, следует подчеркнуть, что данная структура, будучи достаточно сложно организованной, не была до конца упорядочена. Во многих случаях сферы деятельности конкретных отделений не были точно и четко определены. Соответственно, полномочия этих отделений представляются в этой связи достаточно расплывчатыми. Об этом свидетельствует, прежде всего, тот факт, что некоторые отделе-

<sup>12</sup> ЦИАМ, ф. 179, оп. 2, д. 22, л. 15.

ния Управы включали в свой состав такие подразделения, сферы деятельности которых во многом не были смежными друг с другом. Например, 5-е отделение включало в себя отдел, ответственный за строительство и капитальный ремонт зданий, а также отдел городского ветеринарного надзора и боен; 8-е отделение имело в своем составе, помимо стола по воинской повинности и стола, отвечавшего за расквартирование войск и хозяйственное содержание зданий, пожарной команды, жандармского дивизиона и городской полиции, благотворительный отдел. С другой стороны, некоторые отделения, так или иначе, были ответственны за те вопросы, которые во многом были связаны с вопросами, решаемыми другими отделениями. Здесь можно говорить, если не о дублировании полномочий, то об излишнем дроблении, а порой и о чрезмерной конкретизации каких бы то ни было функций. В качестве примера можно привести относительное сходство сфер ответственности 5-го и 6-го отделений. В 5-м отделении находился стол, ответственный за строительство, капитальный ремонт, а также страхование зданий, а 6-е отделение само по себе занималось строительными вопросами, осуществляя функции по планированию в сфере строительства, выдаче разрешений, наблюдению за возведением частных построек. Такое положение дел, вполне вероятно, могло отрицательным образом сказываться на эффективности деятельности Управы в целом.

### Список литературы

1. *Алексеева Г.А., Архипова Т.Г., Бадя Л.В. и др.* Управление Москвой до октября 1917 г. Т. I. / Мэрия Москвы. М., 1997. 517 с.
2. *Дорская А.А.* Правовые реформы в России: типология, логика развития, критерии результативности. СПб.: Астерион, 2014. 176 с.
3. История Москвы с древнейших времен до наших дней: В 3-х т. Т. 2: XIX век / Под общ. ред. члена-корреспондента РАН, директора Института истории РАН, А.Н. Сахарова. М.: Изд-во объединения «Мосгорархив», 1997.
4. *Пашенцев Д.А.* История государства и права России. М.: Эксмо, 2010. 142 с.
5. *Пашенцев Д.А.* Роль частного права в формировании институтов гражданского общества // Вестник Академии права и управления. 2014. № 36.
6. *Рогачева Л.И.* Особенности развития местного самоуправления в дореволюционной России // Правовая инициатива. 2014. № 3.
7. *Рогачева Л.И.* Развитие общественных связей в России. М., 2011.

### Reference list

1. *Alekseeva G., Arkhipova T., Badya L. and etc.* The management of Moscow until October of 1917. Vol.1. / Mayoralty of Moscow. M., 1997. 517 p.
2. *Dorskaya A.* The legal reform in Russia: typology, logic of development, criteria of efficiency. SBR., 2014. 176 с.
3. The history of Moscow from ancient times to the present days: In 3 volumes. Vol.2.: XIX century / Under the general editorship of Sakharov A., the corresponding member of the Russian Academy of Sciences, Director of Institute of History of the Russian Academy of Sciences M.: Published by Association "Mosgorarkhiv", 1997.
4. *Pashentsev D.* The history of Sate and law. M.: Eksmo, 2010. 142 с.

5. *Pashentsev D.* The function of private law in the formation of civil society institutions // Bulletin of Academy of law and management. 2014. № 36.
6. *Rogacheva L.* The features of development of local self-government in pre-revolutionary Russia // Legal initiative. 2014. № 3.
7. *Rogacheva L.* The development of public relations in Russia. M., 2011.