

**ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В
СТРУКТУРЕ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**(ПО МАТЕРИАЛАМ Г. ВЯТКА
ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX – НАЧАЛА XX ВВ.).**

филиал ФГАОУ ВПО КФУ в г.Елабуга

В статье рассматриваются вопросы реализации одного из основных положений городских реформ второй половины XIX века - принципа разделения властей. Выявляется динамика взаимодействия распорядительной и исполнительной власти в структуре городского самоуправления. Ключевые слова: «дума», «управа», «Городовое положение 1870 года», «Городовое положение 1892 года», «контрреформа».

Буржуазный характер преобразований второй половины XIX века внес качественные изменения в структуру городского самоуправления, заложив в нее принцип разделения властей – исполнительной и распорядительной.

Наделенная распорядительными функциями, дума обладала достаточно широкими полномочиями в отношении управы и должна была выполнять координирующую роль в действиях последней. Тем не менее, за весь период действия Городового положения 1870 года, практически не встречались факты осуществления контроля думой городского управления.

Совмещение в одном лице должности председателя думы и управы привело к тому, что во второй половине XIX века произошло смещение функций в структуре городского самоуправления: исполнительные и распорядительные полномочия сосредотачиваются одном органе - городской управе. Признаками данного явления были либо игнорирование, либо промедление с исполнением постановлений думы, отсутствие отчетности управы перед думой, крупные хищения в городском хозяйстве. Сложившуюся ситуацию усугубляла индифферентность основной массы гласных, уклоняющихся от функций контроля.

Контрреформа 1892 года внесла свои коррективы в работу городского управления. Во-первых, административное утверждение, которое требовалось прежде только для городского головы и заступающих на его место членов управы, теперь распространялось на всю управу (3. С. 451).

Во-вторых, если раньше число членов управы зависело от думы, теперь оно было определено законом. В-третьих, пожалуй, самым существенным элементом в законодательстве было причисление городских голов и их товарищей, а также членов управы к лицам, состоящим на государственной службе (3. Там же).

В-четвертых, по-прежнему Положению должностные лица городского управления подвергались ответственности не иначе, как по суду. Из нового Городового положения была исключена статья, наделяющая исполнительный орган своего рода контрольными функциями в отношении распорядительного органа (статья 80 Городового положения гласила, что если городская управа большинством голосов признает определение думы «противозаконным» и по этому вопросу между думой и управой не будет достигнуто согласия, то управа передает дело губернатору) (6. С.17).

Таким образом, законодательство придало органу общественного управления статус административного учреждения. Казалось бы, оно осуществило функцию, совершенно несовместимую с самим понятием самоуправления. Ведь именно этот момент в законе 1892 года оценивался в советской историографии, как апофеоз правительственной реакции. Законодательство еще больше ограничило распорядительные полномочия думы в отношении управы в 1892 году, придав исполнительному органу статус государственного учреждения. Как по форме, так и по содержанию, созданная система местного самоуправления должна была войти в государственную структуру.

Между тем, в конце XIX – начале XX века во взаимодействии думы и управы происходят значительные изменения. Типичным явлением в развитии местного самоуправления становится рост в его общественно – политической

активности. В этих условиях позиция гласных думы в решении вопросов городской жизни приобретает инициативный характер. Следствием этого становится привлечение управы к отчетности перед ними. Вместе с тем, на данном этапе выявляется еще одно противоречие, заложенное в законодательную основу городского самоуправления, - предоставление номинальных контролирующих полномочий думе в отношении управы. Стремление думы привлечь управу к ответственности перед ней привело лишь к росту антагонизма между исполнительным и распорядительным органами самоуправления. Дума оказалась не в состоянии самостоятельно осуществлять контроль над управой. В сложившейся ситуации в начале XX века дума предпринимает неоднократные попытки привлечь как высшие, так и местные органы государственной власти к решению вопроса отчетности перед ней управы. Но и эти усилия были безуспешны.

Очевидно, причина сложившейся ситуации состояла в незаинтересованности государства в самодостаточности контролирующей функции думы, в принципиальном размежевании системы местного самоуправления, где общественно-представительным элементам должна была отводиться крайне незначительная роль. Обеспеченный законодательством номинальный характер полномочий думы в отношении управы должен был включать скрытые механизмы надзора администрации за городским самоуправлением, обеспечивая в его структуре ведущие позиции губернских властей.

В отечественной историографии надзор администрации за деятельностью самоуправления рассматривался как одно из негативных явлений в его развитии. На практике контроль местной администрации над общественным представительством сводился к выборному производству. В результате дела города оказались в руках городской управы – небольшой группы должностных лиц, численность которой не превышала более четырех человек. В данных обстоятельствах, невмешательство административной власти негативно сказывалось на состоянии городского хозяйства

Вопреки сложившейся ситуации, в условиях общественно – политического подъема на рубеже веков, неизбежным явлением в развитии самоуправления становится активизация распорядительных функций думы. Оставив попытки привлечь управу к ответственности перед ней законодательным путем, она выбирает путь непосредственного участия во всех отраслях городского хозяйства. Иными словами, распорядительный орган частично возлагает на себя обязанности исполнительного. Таким образом, появилась новая форма смещения полномочий в структуре муниципалитета, когда антагонизм между органами самоуправления сменяется в начале XX века слиянием их функций. Показателем данного явления было бюрократичивание всей системы самоуправления, которое проявлялось в участии гласных в ведении делопроизводственной части городского хозяйства, а также в привлечении администрации к решению разногласий между думой и управой. Двойственность создавшейся ситуации – усиление в общественном управлении демократических элементов, с одной стороны, и администрирование на этой же основе, – с другой, была закономерным следствием усложняющейся на муниципальной базе городской инфраструктуры.

Литература:

1. ГАКО. Ф. 628.Оп. 1.Д.450.
2. Городовое положение // ПСЗРИ. Отделение первое. Спб., 1874. - Т.14. №48498.
3. Городовое положение 1892 г. // ПСЗРИ. – Отделение третье. – Спб., 1895. Т. 12.
4. Журналы вятской городской думы за 1878 год. Вятка,1879.
5. Инструкции вятской городской управе. Вятка, 1895 г.
6. Нардова В. А. Самодержавие и городские думы в конце XIX – начале XX вв. Спб., 1994.
7. Постановление вятской городской думы за 1870-1871 года. Вятка, 1874г.