



О городском самоуправлении Переславля-Залесского

В этом году Переславская городская Дума отметит 140-летие начала своей деятельности. В связи с этим в газете запланирован ряд публикаций, посвящённых созданию городского самоуправления. И в большей степени тому, по какому принципу формировалась Дума более ста лет назад, какими вопросами ведала...

Расскажем мы и о наиболее значительных деятелях местного самоуправления, оставивших след в хозяйственной истории города и незаслуженно забытых сегодня. Возможно даже, эта информация окажется полезной кому-то из действующих или будущих депутатов...

Можно считать, что городское самоуправление в России появилось с принятием петровских регламентов Главного магистрата 1721 года и Инструкции городским магистратам 1724 года. С принятием в 1785 году Екатериной II «Жалованной грамоты на права и выгоды городам Российской империи» города были провозглашены всеобщими управляющими союзами, состав которых был призван охватить все элементы городского населения. Их деятельность должна была заключаться не только в исполнении различных государственных повинностей, но и в самостоятельном заведении отраслями коммунального хозяйства города.

Структура общественного управления складывалась из «собрания городского общества», «общей думы» — собрания городских представителей, и шестигласной думы, руководимыми городским головой. «Жалованная грамота» передавала управление городами купечеству и мещанству, главным образом зажиточному.

Городское общество было поделено на шесть разрядов: настоящих городских обывателей, купцов, цеховых ремесленников, городских гостей, именитых граждан и посадских. Основанием для причисления к первому разряду было обладание недвижимостью в черте города, ко второму — объявление купеческого капитала. Принадлежность к разряду цеховых ремесленников обуславливалась записью в цех. Вполне понятно определение разряда «городских гостей». Двукратное исполнение выборной должности по городу, университетский или академический дипломы или занятие оптовой торговлей давали основание причислять к разряду «именитых граждан». К «посадским» относились городские старожилы, уплачивающие городские налоги и не входившие в вышеперечисленные разряды городского общества.

Согласно «Жалованной грамоте», основными функциями городских дум были:

- прокормление городских жителей;
- предотвращение тяжб города с другими городами;
- сохранение в городе тишины и согласия;
- наблюдение порядка и благочестия;
- обеспечение города необходимыми припасами;
- охрана зданий;
- приращение городских доходов;
- разрешение противоречий между ремесленниками и гильдиями.

На практике роль дум была гораздо более скромной, чем намечалось в «Жалованной грамоте». Городские думы были практически безвластны, не имели права самостоятельно решать многие хозяйственные вопросы.

С принятием Городового положения ситуация несколько изменилась. Оно принималось дважды. Впервые утверждённое 16 июня 1870 года, оно коснулось более 500 городов Российской

*Петропавловский, Д. В. О городском самоуправлении Переславля-Залесского / Д. В. Петропавловский // *Переславская неделя*. — 2012. — 29 февраля; 7 марта. — С. 6; 6, 12.

империи и действовало до 1892 года. С его принятием начался мощный виток муниципального развития. Городские думы взялись за хозяйственную деятельность и практически не касались политических вопросов. В них шла борьба различных социальных и сословных групп гласных за реализацию экономических интересов.

Принятие Городового положения заменило сословно-бюрократические органы городского самоуправления на сословные, основанные на буржуазном принципе имущественного ценза. В практику выборов вводились избирательные собрания, информирование граждан о выборах, тайное голосование.

Дума избиралась на четыре года. Круг избирателей был в то время довольно небольшим, так как право избирать было ограничено суммой уплачиваемых в пользу города налогов с имущества и возрастом старше 25 лет.

В Переславле выборы Думы прошли в 1872 году. За вычетом лиц, имевших задолженность по налогам, к выборам допустили чуть больше полутора человека. На должность городского головы был избран купец Пётр Фёдорович Александров. Вместе с ним и члены управы: Фёдор Осипович Евреинов и Иван Иванович Чуксин. Председательствующий прежней шестигласной Думы — Андрей Иванович Житников — передал документы и кассу новому голове.

Первое заседание сословной Думы состоялось 23 августа. На него прибыло 18 гласных из 36 избранных.

Если говорить о посещаемости заседаний Думы, то в среднем она была на уровне 60 процентов. Для членов Управы посещение было обязательным, хотя и избирались они из числа гласных. Членам Управы было определено жалование — по 600 рублей в год, а городскому голове — 1 000 рублей. Оклад в 700 рублей определён городскому секретарю Михаилу Ивановичу Рязанцеву.

Численность Управы зависела от величины городского бюджета, но не могла быть меньше трёх человек. В её состав мог входить любой горожанин, кроме государственных служащих. Управа являлась исполнительным органом городской Думы и подчинялась городскому голове. Он же созывал Думу и председательствовал в ней. Губернская администрация осуществляла контроль за законностью действий органов городского самоуправления — копии со всех определений Думы должны были предоставляться губернатору. За оперативность предоставления документов отвечала канцелярия городской Управы.

Городовое положение регламентировало смету расходов средств, поступивших в пользу города. Среди статей расходов: содержание городского общественного управления, городских зданий и памятников; выплаты по городским займам и выполнение принятых городом обязательств; финансирование учебных, благотворительных и других учреждений общего пользования, а также отчисления в казну.

Город брал на себя издержки по организации воинского постоя, отоплению и освещению тюрем, участвовал в финансировании содержания полицейских чинов и пожарных команд, а также оплачивал для них наём помещений с отоплением и освещением. Поддержание порядка на улицах, водопровод, освещение городских улиц также ложились на плечи городского бюджета...

Несмотря на недостатки, наличие собственного «бюджета» давало больше возможностей для развития. Но при всех положительных изменениях для бюджетов городов был характерен хронический недостаток средств, который частично возмещался за счёт частных пожертвований. Год от года, в связи с развитием экономики в городе, такие жертвования принимали постоянный характер. Среди жертвователей на богоугодные заведения были и те, кто содержал их по многу лет, как например Варвара Васильевна Гладкова, взявшая на содержание богадельню в 1892 году.

В том же году принимается новое Городовое положение. В соответствии с ним во Владимирской губернии право полного управления получили тринадцать городов, среди которых и Переславль.

Новый документ отвечал изменившимся представлениям власти об общественном самоуправлении. К предметам ведения муниципалитетов, по сравнению с предыдущим Положением, добавились некоторые пункты, касающиеся «попечения о призрении бедных и о прекращении нищенства», а также о «попечении об устройстве православных храмов и поддержании их в исправности и благолепии, а равно попечении об учреждениях, имеющих целью укрепление религиозного чувства и поднятие нравственности городского населения».

Да и во многом остальном по новому Городовому положению, действовавшему до 1917 года, городское самоуправление подверглось серьёзному реформированию. Об этом и расскажем далее.

Созданная ранее система исполнительных и распорядительных органов общественного управления, возглавлявшаяся городским головой, сохранилась. В городах, имевших не более ста избирателей, состав Думы не мог превышать двадцати гласных. Там, где число избирателей превышало сто, на каждые 50 избирателей свыше этого числа прибавляли по три гласных до тех пор, пока их число не достигало: в столицах — 160, в губернских городах с населением свыше 100 тысяч человек и в Одессе — 80; в прочих губернских городах, областных и входивших в состав градоначальства, как и в значительных уездных городах — 60, в остальных городах — по сорок.

Среди новшеств был принцип формирования представительных органов городского общественного управления. Городовое положение 1892 года узаконило право администрации при определённых обстоятельствах назначать как руководящих должностных лиц, так и гласных Думы. Если при повторном проведении выборов общее количество избранных гласных оказывалось менее двух третей от установленного законом числа, то недостающее количество гласных пополнялось по распоряжению губернатора из гласных прежнего созыва.

Ещё одно существенное изменение — продолжила усиливаться административная опека над самоуправлением в целом. Персональный состав Управы губернских городов стал утверждаться министром внутренних дел, а уездных городов — губернатором. Члены управы включались в число государственных чиновников. По прежнему закону должностные лица городского самоуправления могли наказываться только по суду, по новому положению их могли привлечь к дисциплинарной ответственности и снять с должности. Дума такого права была лишена.

Поэтому, несмотря на то, что члены Управы избирались из числа гласных, независимость Управы от Думы, как органа исполнительной власти, в этих условиях возросла.

И более того, губернатор отныне имел право отменять постановление Думы не только в случае его незаконности, но и в случае «несообразности общим пользам и нуждам».

Реализация Городового положения 1892 года вела к постепенному сращиванию государственных и общественных органов управления в стране.

Если в предыдущей редакции Городовое положение вверяло губернатору надзор «за правильностью и законностью действий» городских органов, то по закону 1892 года губернатор мог направлять «оние действия согласно государственной пользе».

Кроме избранных гласных, в заседаниях Думы с правом голоса принимали участие председатель местной уездной земской управы и депутат от духовного ведомства, если епархиальное начальство признаёт полезным его туда назначить.

Чтобы заседание Думы состоялось, требовалось присутствие: в городах, где гласных не более 40 человек — половины общего числа; в других — не менее одной трети. Чрезвычайные собрания признавались действительными при любом числе гласных.

В связи с таким большим количеством гласных и дабы избежать излишних дискуссий на заседаниях Думы, проекты её решения стали готовиться комиссиями. До 1890-х годов их почти не было. Но после введения нового Положения выросло их количество и роль. Комиссии не только готовили проекты решений, но и проводили их в жизнь. В них могли входить как гласные городских дум и члены управы, так и частные лица.

Бессловные городские думы дополнялись словными органами управления в лице мещанских и купеческих обществ, возглавляемых управами и старостами. Сегодня их называли бы общественными объединениями и союзами.

Так, например, гласный Николай Степанович Гренадеров, избравшийся в городскую Думу с 1902 года пять раз подряд, до этого, в 1898 году, был избран переславским мещанским старостой и находился в этом статусе как минимум до 1915 года.

Но наибольшие изменения были внесены именно в избирательную систему. По положению 1892 года трёхразрядная система заменялась одним избирательным собранием, имущественный ценз повышался за счёт установления нижней планки стоимости имущества, владельцы которых допускались к выборам — 1 000 рублей для губернских городов и 300 — для уездных.

Целью проведения реформы было уменьшение влияния торгово-промышленного класса и увеличение представительства дворянства.

Отныне правом участия в выборах могли воспользоваться русские подданные, а также те учреждения, которые не менее года владели в пределах городского поселения недвижимым имуществом по оценке для взимания сбора в пользу города.

Так, в списке лиц, имеющих право на участие в выборах 1906 года, значатся: Копания «Зингер», товарищество «Андрея Захряпина сыновья», товарищество Переславской мануфактуры, товарищество «Петра Свешникова сыновья»; а уже на 1914 год — Попечительский совет Переславской женской гимназии, Переславское кредитное товарищество, Переславский народный клуб, торговый дом «Братья Ларионовы», торговый дом «Братья Петропавловские».

Тем не менее, переславскому купечеству и мещанам, занимавшимся торговлей, в общем удалось сохранить свои позиции за счёт той социальной активности, которая воспитывалась в этих сословиях ещё со времён шестигласной Думы, когда практически каждый выполнял общественные поручения на благо городского общества. Следует отметить, что правительством был наложен запрет на взаимодействие дум отдельных городов, что мешало им совместно обсуждать вопросы муниципальной деятельности.

И хотя Положение 1892 года ввело в деятельность городского самоуправления ряд антидемократических черт, оно имело и некоторые положительные последствия: сокращались злоупотребления городских голов, упростилось управление и соответственно уменьшились расходы на его осуществление.

Органы городского самоуправления продолжали работу по развитию хозяйства. В городах учреждались товарные биржи, ломбарды, строились скотобойни, элеваторы, регулировались цены на продукты питания.

Существенное внимание думы уделяли модернизации городского хозяйства. Они организовывали строительство мостов, водопроводов, проводили освещение и мощение улиц, осуществляли наблюдение за общественным порядком. Они выступали инициаторами и координаторами благотворительных акций, получивших значительное развитие в конце XIX века.

Несмотря на недемократическое избирательное право и отсутствие избирательного права у квартирнанимателей, нечёткое разграничение компетенции органов городского общественного управления и губернских учреждений, думы на протяжении второй половины XIX века доказали свою важность.

Предусмотренные городскими положениями 1870 и 1892 годов избирательные процедуры не давали реализовать принцип всеобщности. Фактически в городских думах преобладали представители купечества и мещанства. Более 90% горожан были лишены возможности влиять на их деятельность.

После Февральской революции остро встал вопрос о демократизации городских дум. Предполагалось, что их состав пополнится представителями различных общественных организаций. Но почти сразу же это решение было отменено в связи с подготовкой Временным правительством закона о выборах в городское самоуправление.

В апреле 1917 года вышли временные правила о производстве выборов гласных дум. Ими деятельность дум была прекращена, и должны были пройти новые выборы. Так гласные Переславль-Залесской Думы сложили свои полномочия и... занялись подготовкой к новым выборам! Ведь большую помощь Управе оказали теперь уже «смещённые» гласные: была создана комиссия из 13 человек.

По новому закону о выборах возрастной ценз снижался до 20 лет. В выборах в Думу теперь могли участвовать не только горожане, но и проживающие в пригороде рабочие, списки которых готовили фабричные конторы и содержатели торговых заведений с обязательным указанием возраста и места проживания. Было запрещено участвовать в выборах представителям администрации, полиции, монахам, а также невменяемым, судимым и глухонемым.

Выборы в Переславле показали активность различных групп населения, особенно среди впервые допущенных к выборам. И низкую активность со стороны различных политических сил.

Для участия в выборах, по состоянию на 27 июля, было зарегистрировано четыре списка кандидатов в гласные городской Думы: домовладельцев; служащих в различных учреждениях под девизом: «Единение труда и просвещения»; от беспартийной группы объединение и от Совета рабочих.

Из 5 тысяч 789 избирателей подали бюллетени 3 тысячи 341. За первый список — 675, за второй — 312, за третий — 170 и за четвёртый — 2 178 голосов.

Таким образом, по списку № 1 прошло шесть человек, № 2 — три человека, № 3 — один человек и по № 4 — 19 человек.

Выборы состоялись 6 августа 1917 года. Всеобщим прямым равным и тайным голосованием на срок полномочий до 1 января 1919 года были избраны 29 гласных.

Теперь во вновь избранных органах местной власти разделялись посты председателя Думы и городского головы. Так, председателем Думы был избран Н. Я. Щепетов, его заместителем В. И. Маркеллов, городским головой — С. С. Геммельман, товарищем головы — В. В. Соколов (от рабочих), членами Управы: И. Н. Кузнецов, Д. П. Лебедев (оба от рабочих) и В. И. Чернов (из прежних).

Новым городским думам пришлось работать в условиях разрухи и острого бюджетного дефицита...

Всего сорок шесть лет — с 1872 по 1918 год, продолжалась деятельность выборных органов городского общественного самоуправления в Переславле-Залесском.

Но, подводя итоги их деятельности, основанной на принципах самокупаемости, разделения исполнительных и представительных органов власти, прежде всего следует отметить, что залогом успеха повседневной работы органов самоуправления стали люди, радеющие за свой город. Благодаря им происходили качественные изменения в городе: увеличение численности населения, формирование разветвлённой инфраструктуры: водопровод, канализация, электрическое освещение, мощение улиц, благоустройство, пожарное хозяйство, создание сферы массового образования и досуга.

Продолжением добрых традиций городского самоуправления стала воссозданная в 1994 году Переславль-Залесская городская Дума.