

Н. Е. Архипова

ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В НИЖНЕМ НОВГОРОДЕ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА: ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ И ТРАДИЦИИ

*Работа представлена кафедрой истории России
Нижегородского государственного педагогического университета.
Научный руководитель – доктор исторических наук, профессор, В. П. Кожевников*

В статье сопоставлены структура и функции дореволюционных и современных органов городского самоуправления Нижнего Новгорода, их взаимоотношения с губернской администрацией, социальный состав, расходная часть бюджета города.

In article «City self-management in N. Novgorod at the end of XIX c. – the beginning of XX c.: the continuity and traditions» N. E. Arkhipova has compared structure and functions of pre-revolutionary and modern bodies of city self-management of N. Novgorod, their mutual relations with provincial administration, a social composition, an account part of the city's budget.

Главная цель настоящей статьи заключается в определении на основе сравнительного анализа общих начал в устройстве и функционировании Нижегородской городской думы и управы конца XIX – начала XX в. и современной организации городского самоуправления Нижнего Новгорода.

Данная тема представлена в краеведении одной небольшой публикацией С. Н. Бисина¹, вышедшей в 1996 г. Однако проведенное автором сравнение нижегородского городского самоуправления, созданного на основе Городового положения 1870 г., и современного было поверхностным, за-

трагивающим лишь структуру органов власти, поскольку избранная в 1996 г. дума на тот момент не имела практики работы. За 10 лет функционирования городские власти приобрели определенный опыт, выявились достоинства и недостатки муниципального законодательства. Все это следует учитывать при сравнительном анализе.

Корни современной системы городского самоуправления лежат во второй половине XIX в. Городская реформа 1870 г., являясь уступкой централизованно-государственной системы зарождающемуся гражданскому обществу, была направлена на демократизацию городского управления и повышение гражданской активности населения. Для своего времени данная реформа имела в целом прогрессивное значение. Муниципальное хозяйство в городах было передано в ведение выборных общественных органов, которые в отведенной им сфере деятельности наделялись определенной самостоятельностью. Городовое положение 1892 г., утвержденное Александром III, вносило изменения в избирательную систему, увеличивая имущественный ценз, ограничивало самостоятельность органов городского самоуправления, усиливало контроль администрации за их деятельностью. При этом оно сохранило основные начала, заложенные в городском законе 1870 г.: выборный характер органов городского общественного управления, его организацию и задачи.

Современная структура городского самоуправления отчасти заимствована из второй половины XIX – начала XX в. Сегодня, как и 100 лет назад, представительным органом городского самоуправления является Городская дума. В конце XIX в. она избиралась на основе имущественного ценза, поэтому в среднем только 1,5% горожан имели право голоса. Современная дума избирается на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании. В конце XIX в. – XX в. на городские выборы являлось в среднем 30% избирателей². Сегодня избирательная явка сохраняет низкие показатели и едва

превышает 25%³. Горожане по-прежнему не верят в возможности городских властей. Недостаток навыков реального участия всех граждан в управлении страной или территорией привел к формированию стойкого сознания, что все определяет и за все отвечает государство.

Исполнительная власть в Нижнем Новгороде в конце XIX в. принадлежала городской управе, состав которой избирался Городской думой, а утверждался губернатором. Городской голова возглавлял думу и управу, соединяя в одном лице обязанности как распорядительного, так и исполнительного органов городского самоуправления. Он избирался гласными и утверждался министром внутренних дел (ст. 118 Городового положения 1892 г.). Современным исполнительным органом городского самоуправления является администрация Нижнего Новгорода. Сегодня принцип разделения властей в Нижнем Новгороде представлен более последовательно. Глава города, избираемый на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании, возглавляет исполнительный орган; председатель Городской думы, избираемый депутатами из своего состава, – представительный. Глава и администрация города подотчетны и подконтрольны в своей деятельности Нижегородской думе. Собрания думы являются гласными, как и 100 лет назад⁴. Гласность местного самоуправления – важная составляющая демократической системы управления обществом.

Безусловно, увеличение и усложнение городского хозяйства за 100 лет привело и к усложнению системы управления городом. В начале XX в. нижегородская управа состояла из пяти членов, городского головы, городского секретаря и секретаря управы – всего восемь человек, а канцелярия управы – из 66⁵. При Городской думе существовали подготовительные комиссии из гласных для решения сложных дел: постоянные (финансовая, ревизионная, оценочная) и временные. В начале XXI в. в администрации Нижнего Новгорода, состоящей

из отраслевых подразделений (департаменты, управления, комитеты), территориальных органов администрации города, служат сотни людей. При Нижегородской думе сегодня работают 10 постоянных комиссий: по бюджетной, финансовой и налоговой политике; по экономике, промышленности и предпринимательству; городскому хозяйству; имуществу и земельным отношениям; здравоохранению и социальной защите населения; развитию города, строительству и архитектуре и т. д.⁶

Городское самоуправление конца XIX – начала XX в. находилось под жестким контролем губернской администрации. Губернатор мог приостановить действие любого решения думы на основании заключения о его «незаконности» и «неправильности» – «несоответствия общим государственным пользам и нуждам» или о нарушении интересов местного населения (ст. 83 Городового положения 1892 г.). Это открывало возможности для неоправданного вмешательства губернского начальства в дела городских учреждений. Городской голова и члены управы, в отличие от гласных думы, считались состоящими на государственной службе и получали за это жалованье. При определенных обстоятельствах администрация имела право назначать как руководящих должностных лиц, так и гласных думы (ст. 54, 101, 119, 121 Городового положения 1892 г.). Таким образом, городское самоуправление входило в систему государственной власти.

Статья 12 Конституции РФ 1993 г. признает местное самоуправление самостоятельным в пределах его полномочий. Органы местного самоуправления города не входят в систему органов государственной власти РФ и Нижегородской области. Государство контролирует соблюдение закона органами самоуправления, а не целесообразность или качество принимаемых решений. Назначение должностных лиц местного самоуправления органами госвласти и государственными должностными лицами не допускается. Однако принятые в конце XX в. законы не смогли обеспечить

финансовую самостоятельность и независимость местных органов власти. Теоретически наделенные большим количеством источников доходов местные органы власти на практике не могли ими воспользоваться. Законы не определили, каким должно быть соотношение между доходными источниками, финансовой помощью из вышестоящих бюджетов в доходной части городов. Доходы местных бюджетов недостаточны для покрытия текущих расходов, не говоря уже о капиталовложениях. В таком противоречии и шло развитие городов. Другим недостатком самостоятельности городского управления служит то, что при отсутствии контроля «сверху», со стороны государства, отсутствует контроль и «снизу», со стороны граждан, а это ведет к снижению ответственности за свои действия. Центр социально-экономической экспертизы Нижнего Новгорода в 2002 г. в качестве негативных последствий самостоятельности отмечал почти полную «закрытость» реальных муниципальных бюджетов и, как следствие этого, возникновение коррупционной среды на муниципальном уровне. Однако при всех недостатках самоуправления специалисты отмечают и его преимущества: оно не требует наличия хорошо выстроенной и эффективно работающей административной вертикали и хорошо подготовленного чиновничества, а также не позволяет местным властям переложить ответственность на центр.

Стремясь преодолеть недостатки муниципального управления, сегодня власть предпринимает попытку ввести новую модель местного самоуправления – децентрализацию. Для нее характерно встраивание местного самоуправления в вертикаль государственной администрации; сочетание выборных и назначаемых руководящих структур (мэр назначается); обязательное утверждение бюджета вышестоящим административным уровнем; контроль не только за законностью решений муниципалитета, но и за их целесообразностью и т. д.⁷ Так традиции прошлого пытаются реализовывать в настоящем. Сегодня идет спор о

правильности включения органов самоуправления в систему госвласти. Представители органов городского самоуправления выступают против этого, поскольку это нарушает Конституцию, ограничивает демократические завоевания прошлых лет. Идеи децентрализации вызывают положительный отклик со стороны губернаторов. Контроль над органами городского общественного управления оценивается неоднозначно. С одной стороны, в определенной степени он препятствует злоупотреблениям должностных лиц и нерациональному использованию городских средств, а с другой, – сужает инициативу дум, открывая большие возможности для вмешательства администрации в их дела.

Сопоставим состав Нижегородской думы конца XIX в. и начала XXI в. На протяжении 16 лет, с 1893 по 1908 г., в ней преобладали представители купеческого сословия, занимая более половины мест в думе – в среднем 59%, мещанам, ремесленникам, крестьянам принадлежало в среднем 9%, дворянско-чиновничьей группе – 30,5% мест⁸. В современном составе думы (IV созыва) 71% мест принадлежит представителям малого и среднего бизнеса и производства, а представителям здравоохранения, образования, культуры только 14%. Эта односторонность – нарушение прав нижегородцев, поскольку основным назначением представительного органа является интегрирование интересов различных групп населения, представленных депутатами.

Круг вопросов, которыми городские думы занимались в конце XIX в. и занимают сейчас – это проблемы городского хозяйства и благоустройства, здравоохра-

нения, образования и культуры, социальной защиты населения, развития местной торговли и промышленности и т. д.

На городские бюджеты возложена основная нагрузка по содержанию социальной сферы. Если до 1917 г. Нижний Новгород тратил 40%⁹ бюджета на лечебно-санитарную часть, общественное призрение, образование и культуру, то за последние 6 лет расходы на образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство составили в среднем 73%¹⁰.

Итак, современная структура органов самоуправления по главным своим составляющим и их функциям совпадает со структурой тех же органов конца XIX – начала XX в. Городское самоуправление конца XIX в. функционировало под жестким контролем губернской администрации. Сегодня наблюдается тенденция подчинения городского самоуправления вышестоящему административному уровню, включение его в систему госвласти. С одной стороны, может показаться, что существует опасность потери некоторых демократических завоеваний прошедшего десятилетия. С другой стороны, большинство демократических прав в отношении городского самоуправления только декларировались, но не реализовывались в жизни. Различные категории населения, как и 100 лет назад, так и сегодня, неравномерно представлены в органах городского самоуправления, что отрицательно сказывается на соблюдении интересов горожан. Расходная часть бюджета Нижнего Новгорода свидетельствует о сохранении органами городского самоуправления приоритета за социальной сферой города.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Бисин С. Н. Развитие лучших принципов работы Нижегородской городской думы и управы в деятельности современных органов местного самоуправления Н. Новгорода. // 100 лет XVI Всероссийской промышленной и художественной выставке 1896 г. в Н. Новгороде. Материалы Всероссийской научно-практической конференции 3–5 сентября 1996 г. Н. Новгород, 1997. С. 238.

² Подсчитано автором на основе данных: ГУ ЦАНО, Ф. 72. Оп. 20. Д. 15. Л. 50; Д. 226. Л. 26–27; Д. 741. Л. 7 об.; Оп. 638. Д. 3969. Л. 10; Оп. 20. Д. 2851. Л. 7–26; Ф. 27. Оп. 638. Д. 3969.

Л. 453–494. Л. 646–684; Л. 10; Ф. 72. Оп. 20. Д. 2851. Л. 7–26; Ф. 27. Оп. 638. Д. 3992 а. Л. 449–494. Л. 604–669.

³ Общие результаты выборов депутатов городской думы 24 декабря 2000 г. // Нижегородский рабочий. 2000. 27 декабря. С. 5.

⁴ Устав Н. Новгорода от 23.11.2005 № 91, ст. 26, п. 1; ст. 27, п. 2; ст. 29, п. 1–3; ст. 33, п. 1; ст. 38, п. 2, 6, 7; ст. 41, п. 1.

⁵ ГУ ЦАНО. Ф. 30. Оп. 35 а. Д. 6870. Л. 6–9.

⁶ Устав Н. Новгорода от 23.11.2005 № 91, ст. 41, п. 8.

⁷ Самостийность, породившая конфликты // Нижегородские новости. 2002. 6 сентября. С. 4–5; *Говоренкова Т., Жуков А., Савин Д., Чуев А.* «А» и «Б» сидели на трубе // Муниципальная власть. 2004. № 1–2. С. 81–88.

⁸ Подсчитано автором на основе данных: Списки лиц и учреждений на основании Высочайше учрежденного 11 июня 1892 г. городского положения, имеющих право участия в городских выборах по Н. Новгороду на 1893–1896 гг., 1897–1900 гг., 1905–1908 гг. Список лиц, избранных в гласные Нижегородской городской думы на 1893–1896 гг. // Нижегородские губернские ведомости. 1893. 24 февраля; Список избранных в гласные Нижегородской городской думы на 1897–1900 гг. // Там же. 1897. 15, 29 января. ГУ ЦАНО. Ф. 27. Оп. 638. Д. 3970. Л. 1–3; Л. 47–48; Д. 3985. Л. 2–3.

⁹ Подсчитано автором на основе данных: Объяснительная записка к отчету нижегородской городской управы за 1904 г.; *Пушкарев М.* Справочная книга по Нижегородскому городскому общественному управлению. Н. Новгород, 1908. С. 38–39; Доклад городской управы по отчету за 1909 г. в нижегородскую городскую думу. Приложение к ст. 174. Протоколы нижегородской городской думы за 24 мая 1910 г. Б/г, б/м; Краткая справка о деятельности Нижегородской городской думы за 1913–1916 гг. Н. Новгород, 1916. С. 21.

¹⁰ Подсчитано на основе данных: Постановление городской думы г. Н. Новгорода об исполнении бюджета г. Н. Новгорода за 1999 г. // Нижегородский рабочий. 2000. 5 апреля. С. 10; *Чичурина Е.* Расширенный дефицит: депутаты городской думы утвердили бюджет 2001 г. // Закон. Финансы. Налоги. 2001. № 9. С. 3; *Пудов С.* Большой кошелек. // Покровка, 7. 2003. № 4. С. 4; Постановление городской думы г. Н. Новгорода об исполнении бюджета г. Н. Новгорода за 2005 г. // Нижегородский рабочий. 2006. 6 мая. С. 1–3.