**КУРСОВАЯ РАБОТА**

на тему: История становления городского самоуправления России

по дисциплине\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Студент \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_группы\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(ФИО полностью)

**Пояснительная записка**

Шифр работы \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Руководитель работы

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(ФИО)

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(подпись, дата)

Разработал студент

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(ФИО)

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(подпись, дата)

Оценка\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

2007

Содержание

Введение

1. Возникновение органов городского общественного самоуправления и правовые условия их деятельности

1.1 Сущность и становление городского общественного самоуправления

1.2 Самоуправление в гражданском обществе

1.3 Анализ современ­ного состояния городского управления в России

1. Городское самоуправление в Западной Сибири

2.1 Дума как орган городского самоуправления в Сибири

2.2 Исторический обзор местного самоуправления в городе Омске

2.3 Итоги и перспективы изучения городского самоуправления Западной Сибири второй половины XIX - начала XX в. на рубеже XX и XXI вв.

Заключение

Библиографический список

Приложение 1

Приложение 2

Введение

Органы городского самоуправления дореволюционной России являлись, наряду с земствами, одним из наиболее своеобразных инс­титутов существовавшей тогда в стране политической системы. Они представляли собой попытку сочетания принципов самостоятельно­сти и либеральных начал с жестким централизмом всего государст­венного аппарата. Элементы централизма особенно заметно сказались на деятельности органов городского самоуправления после принятия в 1892 г. нового Городового положения, что явилось частью прово­димых в стране так называемых контрреформ, которые представляли кардинальный поворот в государственно-правовом развитии России. Эти правительственные мероприятия должны были нейтрализовать связанные с реформами 60—70-х гг. XIX в. неблагоприятные для само­державия последствия. Именно контрреформы определили в конеч­ном итоге меру уступок старого класса новому, величину шага, со­вершенного Россией по пути от монархии феодальной к монархии буржуазной. Указанные изменения в политической системе предопре­делили государственно-правовое развитие страны по крайней мере до первой российской революции, а органы местного самоуправле­ния в том виде, какой они приняли в результате осуществления контр­реформ 80-90-х гг. XIX в., просуществовали вплоть до 1917 г.

Отсюда, вполне понятно, что изучение указанной проблемы как на общероссийском, так и региональном материале представляет значительный интерес в научном плане. Исследование истории го­родского самоуправления в Западной Сибири, являвшейся одним из крупнейших регионов Российской империи, позволяет выявить как общие, так и специфические черты в его организации и деятельности в дореволюционный период. Кроме того, в Сибири, где земство от­сутствовало, опыт работы городского самоуправления особенно ва­жен для изучения.

Интерес к истории городского самоуправления связан не толь­ко со стремлением историков более глубоко взглянуть в прошлое, но и с сугубо практическими потребностями. На современном этапе российской истории не сняты проблемы поисков более рациональ­ной организации местного самоуправления не только из-за недостат­ков, присущих нынешней системе, но и вследствие развития процес­сов урбанизации и усложнения задач, вставших перед муниципальными учреждениями. Поэтому исключительно актуальным является вопрос оптимизации деятельности органов местного самоуправле­ния. С началом перестройки и вплоть до последнего времени воз­можные модели искали преимущественно на Западе, хотя Россия имеет собственный опыт городского самоуправления в дореволюци­онный период. Возвращаясь ко многим забытым традициям город­ского самоуправления, важно полнее учитывать этот исторический опыт. Необходимо также с учетом современных реалий по-новому взглянуть на уже известные факты и события, чтобы преодолеть ста­рые мифы и заблуждения и предотвратить рождение новых. Все ска­занное выше - показатель актуальности и научной значимости темы.

Целью этой работы является исследование сущности, становления и особенностей городского самоуправления как в России в целом, так и в Западной Сибири.

Объект работы - Российская Федерация. Предметом работы являются органы городского самоуправления.

1. ВОЗНИКНОВЕНИЕ ОРГАНОВ ГОРОДСКОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ПРАВОВЫЕ УСЛОВИЯ ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
   1. Сущность и становление городского общественного самоуправления

К XI в. Древняя Русь представляла собой единое государство с централизованным управлением. Глава государства – великий князь – издавал общегосударственные законы, имел право объявлять войну и мир, осуществлял международную политику.

Управление регионами первоначально осуществляли местные лидеры (племенные вожди как Мал Древлянский или приглашенные варяги как Рогволд Полоцкий), которые вершили в своих княжествах суд, охраняли границу, собирали дань.

Основным органом государственной администрации в Древней Руси была дружина. Служилые люди делились на старшую и младшую дружину.

Высшим органом городского самоуправления являлось вече. Вече заключало ряд с князем, принимало решение о наборе ополчения. Состав веча определялся местными обычаями.

На уровне местного управления существовали должности тысяцкого и посадника, которые в некоторых городах были выборными. Первоначально тысяцкий был начальником, стоявшим во главе тысячи воинов. По другим сведениям тысяцкий означал главу тысячи горожан. Тысяцкий обычно отвечал за оборону городской крепости, осуществлял городской суд. Посадник стоял во главе посада, городского района за стенами крепости. Посадник осуществлял гражданское руководство на подчиненной территории. Значение посадников варьировалось в зависимости от города. В некоторых городах посадник (Новгород, Псков) – выборная должность, представитель местного самоуправления. В других городах (Владимир) посадник мог быть представителем старшего города или удельного князя. В этом случае посадников могло быть несколько, их полномочия были равны полномочиям наместников.

Земская община – основа местного самоуправления, участвовала в судебных разбирательствах, распределении земли.

Все вольные подданные великого князя по средневековому праву имели право отъезда, т. е. могли по собственному желанию поменять место службы и отъехать в другое государство [1; c. 23].

В конце XVI в. управление территориями осуществлялось через воевод. Воеводы назначались в города и контролировали близлежащую территорию. Воевода имел право решать гражданские дела на подчиненной территории, был обязан организовывать охрану порядка.

В 1550-е гг. была проведена реформа местного самоуправления. Территория Российского государства была поделена на волости. Внутри волостей основной административной единицей являлась губа, которая управлялась выборной администрацией. Во главе губы были губные старосты, которые следили за порядком на территории городов и уездов, вели дело производство. На территории города в управленческую администрацию входили городовые приказчики. Различные мелкие поручения выполняли целовальники, т. е. чиновники, целовавшие крест.

Губные старосты должны были избираться, основное требование к занятию этой должности – грамотность. Обычно старостами становились отставные служилые люди или пожилые горожане. Губные старосты подчинялись Разбойному приказу, по избирании принимали присягу в Москве. Администрация старосты состоял из подьячих тюремных сторожей и палачей, которые принимали присягу на месте. В Москве городская стража набиралась на год из городских тягловых людей, палачи нанимались из вольных людей по рекомендации. В провинциальных городах и уездах стража набиралась из крестьян и тягловых людей. Работники местной администрации получали денежную компенсацию за время нахождения на службе (прил.1) [1; c. 66].

При Петре I появлялись но­вые поселения городского типа, в которых стали формироваться органы самоуправления. Уже в 1699 г. Петр I, желая предоста­вить городскому сословию полное самоуправление по западному типу, приказал учредить бурмистрскую палату в Москве, а по городам учредить бурмистров «к расправным и купецким делам и соборам» и «выбирать им в бурмистры меж себя погодно... добрых и правдивых люден, кого они меж себя и по скольку человек похотят».

Бурмистрские избы ведали сбором податей, налогов, несени­ем повинностей городского населения, а также судом над ним. В состав бурмистрских изб входили бурмистры — выборные от купцов, фабрикантов, сотен и слобод. Выборы бурмистров про­водились ежегодно. Бурмистры в свою очередь выбирали из сво­ей среды на каждый месяц президента, который стоял во главе избы.

В городах стали формироваться органы самоуправления: посадские сходы, магистраты, которые заботились о развитии тор­говли и промышленности, об организации школ, осуществляли финансовую деятельность и суд по гражданским делам.

Городское сословие стало оформляться юридически. В 1720 г. в Санкт-Петербурге в связи с созданием коллегий, на правах кол­легии был учрежден Главный магистрат, которому было пору­чено «ведать все городское сословие в России».

По регламенту Главного магистрата 1721 г. горожане стали делиться на регулярных граждан и «подлых» людей. Регуляр­ные граждане, в свою очередь, делились на две гильдии. Пер­вая гильдия: банкиры, купцы, доктора, аптекари, шкипе­ры купеческих судов, живописцы, иконописцы и серебряных дел мастера. Вторая гильдия: ремесленники, столяры, портные, сапожники, мелкие торговцы. Гильдии управлялись гильдей­скими сходами и старшинами. Низший слой городского насе­ления выбирал своих старост и десятских, которые могли доно­сить магистрату о своих нуждах и просить их об удовлетво­рении.

По западноевропейскому образцу создавались цеховые орга­низации, в которых состояли мастера, подмастерья и ученики, руководимые старшинами. Все остальные горожане в гильдии не вошли и подлежали поголовной проверке с целью выявления среди них беглых крестьян и возвращения их на прежние места проживания.

Деление горожан на гильдии оказалось формальным, так как проводившие его военные ревизоры, прежде всего заботившиеся об увеличении числа плательщиков подушной подати, про­извольно включали в члены гильдий и лиц, не имеющих к ним отношения. Появление гильдий и цехов означало, что корпора­тивные начала противопоставлялись феодальным принципам хо­зяйственной организации [27; c. 200].

В 1785 г. была опубликована Грамота на права и выгоды го­родам Российской империи, позже получившая название Жа­лованной грамоты городам. При ее разработке были учтены некоторые пожелания из городских наказов Уложенной комис­сии, а также уставы, определявшие устройство прибалтийских городов, в частности Риги. В основе этих уставов было заложе­но магдебургское (по названию города в Германии), или немец­кое, право, сложившееся в эпоху Средневековья.

В городах учреждалось городское общество, названное ме­щанством и состоявшее из купцов и промышленников разного рода, за исключением дворян и людей служащих. Мещанству, или городскому обществу, предоставлялись права на промыслы, с исключением иногородних, право распоряжения общественным имуществом, право собираться по приказанию и дозволению начальника губернии для выборов из своей среды должностных лиц и выслушивания предложений начальства. Из выбранных лиц составлялся магистрат, которому поручалась защита город­ских жителей от неправильных служб и тягостей, т. е. с финан­совым интересом, а также охрана города. Для охраны беспомощ­ных членов городского общества (малолетних сирот и вдов) из выбранных лиц учреждалось особое присутственное место — сиротский суд, которому, а не самому обществу, поручалось по­печение о них.

Городские жители были разделены:

1. на городовых обывателей вообще или таких лиц, кото­рые имеют в городе недвижимое имущество и к которым причислены самые дворяне; на иногородних, не владеющих в го­роде таким имуществом и не записанных в городскую обыва­тельскую книгу;
2. на купцов трех гильдий;
3. на цеховых ремесленников: мастеров, подмастерьев и уче­ников;
4. на иногородних и иностранных гостей, записавшихся в го­родскую обывательскую книгу для производства промыслов, работ и других мещанских (т. е. свойственных городским жи­телям) упражнений;
5. на именитых граждан, а в числе их на заслуженных лиц городского общества; ученых, художников, архитекторов, живо­писцев, скульпторов, музыкантов; капиталистов, объявивших за собою капитала на 50 тыс. рублей и более; банкиров, которые занимаются переводом денег и объявят капитал от 100 до 200 тыс.; оптовых торговцев, не имеющих лавок (т. е. не зани­мающихся розничным торгом); кораблехозяев, отправляющих собственные корабли за море;
6. на посадских, т. е. старожилов, родившихся в городе или поселившихся там для промысла, рукоделия, работ; не причис­ленных к другим категориям граждан.

Все эти звания не были, безусловно, наследственными; их со­хранение зависело от ежегодного взноса известной подати, за­нятия, состояния и образования [14; c. 155].

В городе согласно жалованной грамоте действовали следую­щие должностные лица и учреждения: городничий, городовой магистрат и при нем городовой сиротский суд и словесный суд. Городничий назначался Сенатом по представлению губернского правления.

Обязанности городничего были следующие: охрана общест­венной тишины и порядка; надзор за исполнением закона и ис­полнение предписаний всех судебных учреждений, принятие мер против эпидемий, функции пожарной полиции, заботы о го­родских путях сообщения; отвод войскам квартир, пастбищ, при­зрение бедных и пресечение нищенства; надзор за мерами и ве­сами, который городничий осуществлял совместно с городовым магистратом; производство административного дознания; пре­следование шаек воров и беглых крестьян в городе, причем обыватели обязаны ему в этом случае помогать; восстановление порядка в случае открытого неповиновения властям со стороны целого общества.

В распоряжении городничего находилось «отчасти» войско, так называемые «штатные команды», которые несут в городах караульную службу в присутственных местах. Во всех делах, касавшихся купца или мещанина, городничий обязан был при­глашать к себе члена городского магистрата, избранного специ­ально для этой цели.

Горожане всех разрядов с 25-летнего возраста имели право раз в три года выбирать из своей среды городского голову и гласных (представителей от разрядов) в общую городскую ду­му. Дворяне в городской думе не были широко представлены, так как имели право отказаться от исполнения городских долж­ностей. Общая городская дума собиралась раз в три года или в случае необходимости, она ведала хозяйством города, обязана была давать отчет губернатору обо всех доходах и расходах. Кроме того, общая дума выбирала шесть представителей (по одному от каждого разряда) в Шестигласную думу, заседания которой проходили каждую неделю под председательством го­родского головы.

Шестигласная дума ведала вопросами сбора налогов, вы­полнения казенных повинностей, благоустройства города, его расходами и доходами, т. е. была исполнительным органом го­родского самоуправления. В ведении думы были 8 направлений деятельности:

1. прокормление и содержание городских жителей;
2. предотвращение ссор и тяжб города с окрестными города­ми и селениями;
3. сохранение в городе мира, тишины и согласия;
4. наблюдение порядка и благочиния;
5. обеспечение города привозом необходимых припасов;
6. охрана городских зданий, заведение нужных городу пло­щадей, пристаней, амбаров, магазинов;
7. приращение городских доходов;
8. разрешение сомнений и недоумений по ремеслам и гиль­диям.

Надзор за городским самоуправлением осуществлял губер­натор, к которому Шестигласная дума могла обращаться за по­мощью.

8 апреля 1782 г. был утвержден «Устав благочиния или по­лицейский», регламентировавший устройство городской по­лиции, которая действовала отдельно от уездной. Городскую полицию возглавлял полицмейстер или обер-комендант. Город, в котором было более 4000 дворов, делился на части из 300— 500 дворов во главе с частным приставом; части делились на кварталы по 50—100 дворов во главе с квартальным надзира­телем [8; c. 158].

Следующий крупный шаг в сторону самоуправления был сделан при Екатерине II, принявшей специальный акт - «Грамоту на права и выгоды городов Российской империи». Появились губернские и уездные дворянский собрания, городские думы, приказы общественного призрения, земские суды. Однако вся система самоуправления, как и прежде, строилась по сословному принципу и функционировала под строгим контролем государственных чиновников: городничих, полицмейстеров и др. С завершением правления Екатерины процесс снова пошел вспять.

Этапным моментом в развитии местного самоуправления в России оказались земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы Александра II. Положением о земских учреждениях создавались выборные земские собрания (губернские, уездные), которым поручалось общее заведование местными хозяйственными делами, включая школы, больницы, дома призрения и т.п. Властное влияние общины («мира») на жизнь крестьян было исключительно велико. Общинные (артельные) традиции прочно укоренились в сознании русского и близких ему народов.

Органами городского самоуправления были городская дума и городская управа. Но одновременно с ними на местах существовали и органы государственной власти. Земские и городские органы не были подчинены местной государственной администрации, однако свою деятельность они осуществляли под контролем министра внутренних дел и губернаторов.

Даже эти весьма ограниченные права местного самоуправления вызвали недовольство государственных чиновников, обращавших внимание государя на отсутствие единства и согласия в действиях правительственных и местных властей. Поэтому при Александре III положения о земских и городских учреждениях были пересмотрены с целью усиления государственного влияния на принятие местных решений.

Тем не менее, даже в условиях самодержавия земство было одним из самых влиятельных институтов власти и управления в России. На Тамбовщине в тот период оно было представлено такими замечательными личностями, как Вернадский (будущий академик, а тогда гласный поверенный Моршанского уезда), известные меценаты Носов, Асеев, Хлыстов и многие другие.

Новая попытка проведения реформы местного самоуправления была предпринята после Февральской революции 1917 года. 21 мая Временное правительство приняло пакет законов о земской и городской реформе. В короткие сроки было воссоздано более 9,5 тыс. волостных земств. Однако довести до конца эту реформу не удалось - наступил октябрь 1917 года.

После победы советской власти органы земского и городского самоуправления были заменены системой советов. Идея местного самоуправления, предполагающая известную независимость и самостоятельность местных органов, не могла не вступить в противоречия с задачами государства диктатуры пролетариата. Деревенская община, уже встроенная в механизм земского самоуправления в Тамбовской губернии сумела выстоять и успешно выполняла свои функции даже в период гражданской войны. Тамбовский крестьянин был одним из самых зажиточных в России, чем, по сути, и подписал себе смертный приговор. Продотряды на Тамбовщине получили невиданную даже в постреволюционной России полноту власти. И когда заполыхал так называемый «антоновский мятеж», главной его силой стали отнюдь не люмпены, а зажиточные крестьяне, объединенные общими заботами, выработанными в т.ч. и земской практикой. Итог Антоновского восстания для Тамбовщины был печален. Достаточно напомнить, что в его подавлении участвовали лучшие полководцы Советской России, использовались варварские методы (например, химическое оружие), да и сама Тамбовская губерния исчезла с карты России аж до 1937 года, когда органы власти и управления новоиспеченной Тамбовской области формировались уже встроенными в сложившуюся советскую систему.

В основу советской системы был положен принцип ее единства на всех уровнях и жесткой соподчиненности нижестоящих органов вышестоящим. Все советы действовали под контролем коммунистической партии. Однако необходимость скорейшего преодоления разрухи после Гражданской войны вызвала к жизни новую экономическую политику с определенным допуском рыночных методов хозяйствования, некоторой децентрализации власти и организацией хозяйственного самоуправления на местах. В 1920-1923 гг. при сохранении партийного руководства под местное самоуправление были переданы землеустройство, благоустройство, часть промышленности, водопровод и канализация, местный транспорт, пожарное и похоронное дело. Появились муниципальные электростанции, стали создаваться коммунальные (муниципальные) банки.

В 1925 г. было принято Положение о городских советах, а в 1926 г. - Положение о местных финансах, которые четко определили компетенцию и финансовые ресурсы местных советов в хозяйственной сфере. активно развивалась муниципальная наука, крупнейшим представителем который был профессор Л.Велихов. Его фундаментальный труд «Основы городского хозяйства», изданный в 1928 г., и сегодня сохраняет свою актуальность.

С 1927 - 1928 гг. в СССР наступил новый период развития, период «великого перелома» и ускоренной индустриализации, характеризующийся резким усилением централизации хозяйственной жизни.

Была проведена административно-территориальная реформа, вместо сельских волостей и уездов созданы укрупненные районы, лучше приспособленные для централизованного руководства. Все самоуправленческие зачатки в городах ив деревне были ликвидированы, а сам термин «самоуправление» надолго исчез из употребления. Профессора Л.Велихова репрессировали. Вновь установившаяся жесткая централизованная система руководства была закреплена Конституцией СССР 1936 года и сохранилась почти без изменений до конца 80-х годов.

Формально советская власть была вполне демократичной. По Конституции СССР 1936 года и Конституции РСФСР 1937 года советы избирались на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Были введены институт «Наказов избирателей» своим депутатам и система отзыва депутатов, не оправдавших доверие избирателей. Из числа депутатов создавались постоянные комиссии для предварительного рассмотрения вопросов, выносимых на сессии советов. Совет избирал из своего состав исполнительный комитет, его председателя и заместителей, подотчетных совету. В подготовленные исполкомами проекты бюджетов можно было вносить поправки на сессиях местных советов.

Однако фактически выборы в советы всех уровней, включая местные, проводились на безальтернативной основе, а кандидатура единственного претендента по каждому избирательному округу подбиралась партийными органами со строгим соблюдением спущенных сверху пропорций «качественного состава» (рабочие, крестьяне и интеллигенция, мужчины и женщины, молодые и в возрасте, коммунисты, комсомольцы и беспартийные и т.д.). Нижестоящие советы и исполкомы подчинялись вышестоящим. Сценарии сессий советов отрабатывались заранее. Такая система не была ни истинным народовластием, ни самоуправлением.

Интерес к идее МСУ вернулся с началом перестройки во второй половине 80-х гг. Развитие малого предпринимательства и расширение местной инициативы в сфере экономики требовали адекватных преобразований в системе местной власти. В апреле 1990 г. был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Впервые было законодательно закреплено понятие коммунальной собственности. В июле 1991 г. был принят российский Закон «О местном самоуправлении в РСФСР» Эти законы позволили начать возрождение МСУ на новых основах, при демократических альтернативных выборах и в условиях многопартийности. Система исполкомов с коллегиальной ответственностью за принимаемые решения была заменена системой глав администраций, действующих на принципах единоначалия. Однако сохранялась система вышестоящих и нижестоящих советов. Закон детально регламентировал все полномочия совета и администрации каждого уровня. Глава администрации назначался главой вышестоящей администрации, хотя и с согласия совета.

В условиях радикальных экономических реформ начала 1990-х гг., приведших к резкому ухудшению условий жизни населения, и при отсутствии необходимой правовой, экономической и финансовой базы демократически избранные советы неизбежно вступали в конфронтацию с органами исполнительной власти. Все это закончилось известными событиями октября 1993 года, после которых советы всех уровней были распущены.

Переходный период до конца 1995 г. характеризовался доминированием исполнительной власти. Лишь в некоторых регионах были избраны по временным положениям представительные органы местного самоуправления с весьма ограниченными полномочиями. Только после принятия в 1995 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» началось возрождение МСУ в России. Почти везде стали избираться и функционировать органы местного самоуправления. Однако даже на момент принятия Федерального Закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и до сей поры существенно отстает процесс формирования его финансово-экономической основы.

* 1. Самоуправление в гражданском обществе

Гражданское общество рождается именно на уровне города. Именно здесь гражданин непосредственно ощущает свои нужды и способен повли­ять на ход событий. Скажем, если у вас нет горячей воды, не надо обра­щаться к президенту — лучше разберитесь со своим РЭУ. Правда, у нас в стране эта нехитрая истина все еще дается гражданам с большим трудом, и именно это оказывается главным препятствием для развития местного са­моуправления. Оно развивается очень сложно не столько по вине пресло­вутого «начальства», сколько по причине пассивности самих граждан — по-видимому, сказывается тяжелое наследие семидесяти лет жизни в условиях жестко централизованной государственности.

Вот почему эта стезя — муниципальная служба — особенно важна для на­шей страны. Это следует учитывать тем, кто обучается или собирается обу­чаться ее премудростям. Если молодой человек готовится идти на муници­пальную службу, ему стоит с самого начала овладевать «особой экономи­кой» и проникаться особой «муниципальной идеологией». Отметим, что подготовка специалистов в области муниципального управления ведется весь­ма специфически по сравнению с общим экономическим образованием.

Муниципальная власть — самая многочисленная в любой демократичес­кой стране, и неудивительно, что нужда в муниципальных работниках ги­гантская. В 2001 году их численность составляла в России 500—550 тысяч человек (в среднем по 3,5 работника на тысячу жителей), из них 110 тысяч — это народные избранники, примерно 275 тысяч — непосредственно му­ниципальные чиновники, да еще около 150 тысяч — обслуживающий пер­сонал. Таким образом, уже сейчас это настоящая армия, и в ближайшем бу­дущем ей предстоит расти, поскольку муниципализация нашей страны еще далеко не завершена. Об этом речь пойдет ниже, здесь же стоит упомянуть, что в России пока лишь около 13 тысяч муниципалитетов, а будет, по край­ней мере, вдвое больше — только немногим более 40 процентов администра­тивных ячеек (районов, городов, поселков и т.п.) обзавелись муниципальными властями к 2001 году. Да и действующим муниципалитетам предстоит совер­шенствоваться. По экспертным оценкам, «полноценными» (имеющими как минимум самостоятельный бюджет и имущество в муниципальной собст­венности) можно счесть не более 4 тысяч муниципалитетов из 13.

К сожалению, сегодня муниципальные власти в России, особенно их ру­ководство и особенно в крупных городах, очень часто не понимают сути и специфики муниципального управления. Поэтому, повторим, у нас нужда в специалистах нового типа будет особенно большой, и этот рынок труда в самом ближайшем будущем окажется чрезвычайно емким и легким для тру­доустройства. Новым специалистам предстоит заменить собой старый ап­парат, не обладающий современной подготовкой, прежде всего в области специфической муниципальной экономики, к тому же сильно коррумпиро­ванный (по оценкам фонда ИНДЕМ, львиная доля коррупционеров во вла­стных структурах в нашей стране приходится на городские власти) [ 22; c.15].

Местное самоуправление с точки зрения местных общественных благ

Местное самоуправление — это прежде всего право местного сообщест­ва определять главные параметры своей жизни. К числу таких параметров относится сравнительная значимость общественных благ. Поясним на примере. Предположим, городские власти выдвигают на референдум, то есть на суд горожан, следующую проблему, наш бюджет располагает таки­ми-то средствами для инвестиций, и мы предлагаем вам решить, на что их потратить — на замощение улиц или на ремонт отопления. И то, и другое — общественное благо, но бюджет не позволяет улучшать и то, и другое одно­временно. Вот сами горожане и решают, какое из этих благ им сегодня цен­нее, и никто за них этого решать не вправе.

А вот пример из реальной жизни. В американском штате Массачусетс та­кие высокие налоги, что его называют иногда «Таксачусетс» (от английско­го слова tax — налог). В соседнем Ныо-Тэмпшире, наоборот, налоги очень низкие. Однако в Массачусетсе власти оказывают населению огромные услуги, а в Нью-Гэмпшире — почти никаких, там жители сами заботятся о своих школах, больницах, дорогах, собирая на это деньги помимо казны штата. Таков был выбор жителей каждого штата, и этот выбор они закре­пили в своей конституции, в законах штата. Если кому-то из жителей Мас­сачусетса покажется слишком обременительным платить большие налоги, он может перебраться в Нью-Гэмпшир, и наоборот.

В США бюджетные правила для муниципалитетов определяют власти каждого штата самостоятельно (так называемое правило home rule). По экс­пертным оценкам, там насчитывается около дюжины разных систем мест­ных бюджетов — в зависимости от выбора местного сообщества граждан [22; 34c.].

Судьба местного самоуправления в России

Такова либеральная философия местного самоуправления в ее приложе­нии к конкретной жизни западных стран, где на этот счет издавна сложи­лись устойчивые традиции. А как с этой «философской» точки зрения об­стоят дела с нашим российским местным самоуправлением?

Увы, ничего из перечисленного выше местная власть в России сделать не способна. Бюджетные правила для нее жестко предопределены на са­мом верху — федеральными законами, а также документами Министерства финансов. Ее права изменять налоговые ставки настолько ничтожны, что способны повлиять на размер доходов не более чем на 5 процентов, вво­дить же новые налоги, а уж тем более отменять старые она вообще не упол­номочена. Структура расходов тоже почти полностью расписана заранее, притом даже не в регионе, а на федеральном уровне. Практически отсутст­вует возможность заимствовать средства на стороне. Если добавить к это­му резкую несбалансированность бюджетной субфедеральной системы, ко­торая вынуждает громадное большинство местных бюджетов зависеть от поступления средств из бюджетов других уровней, то перед нами возника­ет весьма печальная картина...

Все это слишком хорошо известно, но это не значит, что местное само­управление так и не прижилось на нынешней российской почве. Подоб­ный вывод делать, по меньшей мере, рано, ведь для становления таких слож­ных институтов нужен солидный срок — гораздо больший, чем тот, кото­рый прошел с принятия нашей новой Конституции или даже с начала пе­рестроечных перемен. Пока же о российском местном самоуправлении можно сказать, что накоплен немалый опыт, и не только негативный, со­зданы сами учреждения, сложились коллективы муниципальных служа­щих, образовались межбюджетные каналы передачи средств. Теперь, наконец, настало время для того, чтобы оценить этот опыт и приступить к раз­гребанию завалов на пути развития местного самоуправления, помочь ему обрести подлинную автономию, прежде всего финансовую, и стать насто­ящей школой для воспитания самодеятельного гражданина.

Пусть местное самоуправление, этот мощный источник общественной самоорганизации, трудно контролировать сверху, но оно сулит огромный прирост активности граждан, резкое оздоровление политической структу­ры и подлинное народовластие [22; 35c.].

* 1. Анализ современ­ного состояния городского управле­ния в России

За 10 лет, прошедших со времени принятия новой Конституции Рос­сийской Федерации, законодатель­но отделившей местное самоуправ­ление от государственной власти, в российских городах накопился бога­тый и разносторонний опыт само­стоятельного социально-экономиче­ского развития в новых условиях. Принятый в 1995 г. базовый Феде­ральный закон ФЗ-154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Фе­дерации» установил общие принци­пы деятельности муниципальных об­разований. В частности, перечень вопросов местного значения, нахо­дящихся в ведении органов местно­го самоуправления, был открытым, структура органов местного само­управления не была жестко регла­ментирована и т. п.

Муниципалитеты, таким образом, получили высокую степень свободы в поиске эффективных способов решения своих проблем и выборе оптимального пути развития. Однако на практике эта свобода была суще­ственно ограничена дефицитом фи­нансовых и имущественных ресур­сов, вызванным неурегулированно­стью отношений между уровнями публичной власти. В этих рамках - между законодательно определен­ными широкими полномочиями и недостатком реальных управленче­ских рычагов - и шло развитие рос­сийских городов. Основным направ­лением развития (особенно на пер­вых порах) была рутинная работа по осуществлению институциональных преобразований, реформированию самой системы муниципального управления.

Разумеется, интенсивность пре­образований в разных муниципали­тетах была различной. Выделились, условно говоря, «передовые» горо­да, наиболее восприимчивые к но­вым веяниям и активные в плане модернизации своего управления, и города, по разным причинам «отстающие». Многое зависело от воз­можностей, которыми объективно располагали муниципалитеты, от среды (в широком смысле), в кото­рой они пребывали, но велика была роль и субъективных причин разного рода. Так или иначе, можно конста­тировать, что за время существова­ния института местного самоуправ­ления в России сложилась террито­риально обусловленная система организации городского управле­ния, заслуживающая изучения, систематизации и анализа.

Актуальность изучения современ­ного состояния городского управле­ния в России тем более велика сей­час, когда в развитии российских городов начинается принципиально новый этап. Причем наступление этого этапа определяют разнохарак­терные внутренние и внешние фак­торы.

С одной стороны, относительная экономическая стабилизация в стране и критическая масса накоп­ленного опыта позволили многим городам, наконец, переориентиро­ваться с решения текущих проблем и проведения институциональных преобразований на стратегическое планирование своего развития. «Ан­тикризисный» характер муниципаль­ных программ постепенно сменяется направленностью на реализацию конкретных проектов, имеющих стратегическое значение для разви­тия городов. Все большее распро­странение получают новые управ­ленческие технологии (стратегиче­ское планирование, мониторинг и оценка программ и т. п.) и инстру­менты социально-экономического развития (ипотечное кредитование, правовое зонирование и т. п.).

С другой стороны, сама система организации местного самоуправле­ния подвергается коренному реформированию. В рамках принятого 6 октября 2003 г. Федерального за­кона «Об общих принципах органи­зации местного самоуправления в Российской Федерации» (№ 131-ФЗ) меняются территориальная ор­ганизация МСУ, система распреде­ления полномочий, порядок взаимо­действия между уровнями власти. При этом многие эксперты сходятся во мнении, что эти изменения чре­ваты для российского местного са­моуправления многими проблемами, дестабилизацией, снижением сти­мулов для местной инициативы. В полном объеме закон вступит в силу с 1 января 2006 г., но подготови­тельная работа в российских регио­нах идет уже сейчас.

Эти факторы могут вступить во взаимное противоречие: необходи­мость перестраиваться на новые принципы работы способна затор­мозить развитие муниципалитетов. Ситуация переходного периода пре­доставляет хороший повод окинуть взглядом достигнутое на сегодняш­ний день и попытаться заглянуть в будущее.

Прежде всего, назрела необхо­димость инвентаризации накоплен­ного городами опыта в сфере управления местным развитием с акцентом на таких актуальных пара­метрах как информированность ме­стных руководителей о новых управ­ленческих технологиях и распро­страненность этих технологий, ак­тивность муниципалитетов на меж­муниципальном уровне, техническая оснащенность администраций. Это первоочередная задача исследо­вания. Нельзя сказать, что россий­ское муниципальное поле прежде не попадало в центр внимания исследователей: его состоянию и про­блемам был посвящен ряд обстоя­тельных работ, среди которых стоит, например, выделить фундаменталь­ный труд В.Н.Лексина и А.Н. Швецова «Муниципальная Рос­сия». Однако эти исследования, как правило, замыкались на анализе формализованных сторон организа­ции местного самоуправления (ко­личественный состав муниципаль­ных образований, формы функцио­нирования местных органов власти, положения городских уставов и т. п.). Не менее показательные не­формализованные проявления деятельности муниципальных админи­страций (установление внешних кон­тактов, организация планирования муниципального развития, взаимодействие с местной общественно­стью, внедрение новых управленче­ских инструментов) выпадали из по­ля зрения исследователей.

Один из путей выявления тенден­ций муниципального развития, не отражаемых официальной статисти­кой - проведение опроса среди представителей муниципалитетов. В качестве формы организации ис­следования было избрано анкетиро­вание, позволяющее оценить со­стояние управления в российских городах с точки зрения самих муни­ципальных работников, что дает бо­лее выпуклую картину по сравнению со статистическими данными. Кроме того, метод анкетирования позволя­ет решить вторую задачу исследования - выяснить, как российские муниципалитеты относятся к ново­введениям, предусмотренным но­вым Законом о местном самоуправ­лении, каким они видят будущий статус своих городов в новой сис­теме (городской округ или город­ское поселение, не являющееся ок­ругом). В настоящее время ощуща­ется нехватка систематизированной информации на эту тему. Между тем, отношение и готовность муни­ципалитетов к реформе во многом определяет перспективы их даль­нейшего развития, в том числе со­циально-экономического.

1. ОРГАНИЗАЦИЯ И РЕПРЕЗЕНТАТИВНОСТЬ ИССЛЕДОВАНИЯ

В сентябре 2003 г. в ИЭГ была разработана анкета под названием «Городское управление в современ­ной России». Анкета была выверена профессиональными социологами на предмет корректности постанов­ки вопросов. С ноября по декабрь 2003 г. анкеты были разосланы в 1086 городов - во все города Рос­сии, за исключением городов феде­рального значения (Москвы и Санкт-Петербурга) и Чеченской Республи­ки. Представлять города при ответе на вопросы анкеты должны были главы городов или их заместители. Прием анкет от городов был завер­шен в конце июня 2004 г. Всего из 1086 городов заполненные анкеты прислали 217, Таким образом, каж­дый пятый город внес свой вклад в формирование общей картины со­стояния городского управления в современной России. Такой резуль­тат позволяет считать данную вы­борку достаточно репрезентатив­ной. В то же время результаты ис­следования нельзя механически экс­траполировать на все 100% россий­ских городов. Они отражают процессы, происходящие в наиболее «передовых» и активных в области развития местного самоуправления городах, носителях наиболее ценно­го опыта в данной сфере.

Для удобства анализа все города в соответствии с традиционной классификацией разделены на три группы: большие (свыше 100 тыс. жителей), средние (от 50 до 100 тыс. жителей) и малые (до 50 тыс. жителей). Группа больших городов, в свою очередь, поделена на адми­нистративные центры субъектов Федерации и города, не являющие­ся центрами субъектов Федерации.

Из 217 ответивших городов 52 города относятся к большим (из них 25 - центры субъектов Федерации), 43 - к средним, 122 - к малым. Этот результат в целом отражает общее соотношение долей больших, сред­них и малых городов в России.

Полученная выборка репрезента­тивна и в географическом отноше­нии. В анкетировании приняли уча­стие города из всех федеральных округов и из 80% всех субъектов Российской Федерации. Во всех ок­ругах, кроме Южного, на вопросы анкеты ответила практически одина­ковая доля от числа наличествую­щих городов - в среднем 20%. Юж­ный округ оказался представлен в исследовании главным образом Волгоградской и Ростовской облас­тями и Ставропольским и Красно­дарским краями; большинство горо­дов северокавказских республик не откликнулись на анкету.

2.ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Исследование показало высокую заинтересованность со стороны го­родов. На большинство вопросов были получены четкие и информа­тивные ответы, города довольно часто пользовались предоставлен­ной возможностью давать свои ком­ментарии при ответах на вопросы.

По итогам исследования можно сделать следующие основные вы­воды.

1. Распространение новых пере­довых технологий муниципального управления и инструментов соци­ально-экономического развития (стратегическое планирование, мо­ниторинг и оценка муниципальных программ, ипотечное кредитование, в меньшей степени - правовое зонирование) миновало стадию точеч­ного, «пилотного» внедрения в от­дельных городах и стало приобре­тать массовый характер. Не менее половины городов, участвовавших в исследовании, а, следовательно, как минимум 10% всех городов страны, знакомы с этими технологиями и на­ходятся на разных стадиях их вне­дрения.

В большинстве городов разраба­тываются прогнозы социально-экономического развития (в 96% от числа принявших участие в иссле­довании) и комплексные планы раз­вития (в 77% разработаны и в 10% находятся в стадии разработки). В настоящее время многие города пе­реходят от текущего и среднесроч­ного планирования к разработке долгосрочных стратегий собствен­ного развития. Пока лишь в полови­не ответивших на вопросы анкеты городов внедрен институт стратеги­ческого планирования местного со­циально-экономического развития. Малые и средние города по этому показателю не уступают большим, не являющимся центрами субъектов Федерации: во всех трех группах доля городов, разрабатывающих стратегии развития, близка к 50%. Лишь среди центров субъектов Фе­дерации эта доля существенно вы­ше - более 70%.

Около 60% городов, принявших участие в исследовании, заявили, что знакомы с технологией монито­ринга реализации муниципальных программ, и немногим меньшее число (55%) - что знакомы с тех­нологией оценки. Менее половины из них применяют эти инструмен­ты на практике, причем часто ог­раничиваются проведением мони­торинга.

В целом города, где до конца вы­держивается схема «мониторинг - оценка - изменения по итогам оцен­ки», составляют 40% от общего чис­ла городов, разрабатывающих про­граммы и планы муниципального социально-экономического разви­тия.

2. Сохраняют актуальность тради­ционные проблемы местного само­управления, прежде всего, финан­совые и кадровые. Финансовые проблемы заняли ведущие позиции в списке проблем, воспринимаемых городскими администрациями наи­более остро (уступив лишь пробле­мам ЖКХ). Большинство глав горо­дов для выполнения всех необходи­мых с их точки зрения функций же­лали бы увеличения существующего городского бюджета минимум в 3 раза.

Репутацию самого проблемного сектора городского хозяйства под­тверждает жилищно-коммунальная отрасль: проблемы в ЖКХ в качестве наиболее острых отметили более 70% глав всех городов. Далее идут финансовые и экономические про­блемы: бюджетный дефицит (59%), отсутствие инвестиций (46%), а так­же проблема изношенности основ­ных фондов (48%). В средних горо­дах проблемы формирования бюд­жета выходят даже на первую пози­цию, опережая ЖКХ (70 против 67%).

Часто при ответе на данный во­прос респонденты имели в виду не столько общегородские проблемы, сколько проблемы, стоящие перед городской администрацией в плане управления городом. По этой при­чине социальные и социально-экономические проблемы (низкие доходы населения, низкая заня­тость, преступность) уступили в итоге финансовым, которые традици­онно ощущаются острее именно представителями администраций, непосредственно имеющими дело с муниципальным бюджетом. Сравни­тельно невысокий показатель (18%) имеет преступность, что объясняет­ся преобладанием в выборке малых городов, где данная проблема ощу­щается менее остро, чем в больших городах. По той же причине отсутст­вие инвестиций, сравнительно редко отмечаемое представителями боль­ших городов, получило довольно высокое итоговое место.

Специфика больших городов, не центров субъектов Федерации, про­явилась в относительно высокой значимости проблемы территори­альных ограничений городского раз­вития (ее отметили 26% городов данной группы) и транспортных проблем (19%). И региональными центрами, и меньшими городами данные проблемы воспринимаются как менее актуальные (в этих груп­пах их отметили по 10-15% горо­дов).

В свою очередь, образование во всех городах воспринимается как наименее проблемная сфера (ее отметили только 5% всех городов). Не особенно обеспокоены в адми­нистрациях городов и проблемами малого бизнеса (8%). Лишь один го­род (Тугаев Ярославской области) отметил вариант «этнические кон­фликты».

Многие главы местного само­управления не довольны структурой и квалификационным уровнем своих администраций, что косвенно сви­детельствует как об отсутствии пол­ной свободы в их формировании, так и о том, что существующая сис­тема подготовки специалистов в сфере местного самоуправления не способствует эффективному реше­нию кадровой проблемы: большин­ство глав администраций вынужде­ны направлять сотрудников на курсы повышения квалификации, прово­димые "по разнарядке" региональ­ными органами власти. Кадровая проблема еще более обострится после вступления в силу нового за­кона о местном самоуправлении, в соответствии с которым большинст­во городов, участвовавших в иссле­довании, должны будут увеличить свои депутатские корпуса как мини­мум в 3 раза или сформировать но­вые представительные органы (если не получат статус городских окру­гов). Стали реальностью и активно функционируют сети горизонтальных межмуниципальных контактов.

3. Достаточно высокого уровня достигли информационная обеспе­ченность населения муниципальных образований и компьютеризация местных администраций. Подав­ляющая часть городов имеет свои СМИ, в том числе электронные. Свое радио имеется в 73% городов, телевидение - в 70%.

В целом компьютеризация адми­нистраций российских городов на­ходится на высоком уровне: около 90% от числа участвовавших в ис­следовании в принципе оснащены компьютерами. При этом в 45% го­родов на двух сотрудников прихо­дится более одного компьютера. Го­рода, в администрациях которых менее 1 компьютера на 3 человек, составляют меньше четверти от об­щего числа. Наиболее компьютери­зированы большие города, являю­щиеся региональными центрами, - среди них доля городов, где на двух сотрудников администрации прихо­дится более одного компьютера, достигает 80%. Большие города - не региональные центры по уровню компьютеризации сближаются с ма­лыми городами, которые компьюте­ризированы в наименьшей степени.

Довольно высока и степень обес­печенности городских администра­ций доступом в Интернет. Он имеет­ся в администрациях 85% участво­вавших в исследовании городов. В 30% из них доступ предоставлен всем сотрудникам. В общем случае, чем больше город и чем выше его административный статус, тем шире круг сотрудников и подразделений администрации, имеющих доступ в Интернет. В малых городах доступ, как правило, если и имеется, то только для ограниченного круга лиц и реже для специализированного информационного отдела админист­рации.

4. Укрепляются партнерские свя­зи между российскими городами, причем выделяются города-лидеры, наиболее активные в плане межму­ниципального взаимодействия. По­давляющее большинство городов, принявших участие в исследовании (более 80%), входят как минимум в одну муниципальную ассоциацию. Из них примерно четверть - более чем в две ассоциации. В макси­мальном числе ассоциаций со­стоит Челябинск; еще 7 городов со­стоят в 6 ассоциациях. Из муници­пальных ассоциаций респондентами чаще всего (60 упоминаний) указы­вался Союз малых городов Россий­ской Федерации, что объясняется повышенным представительством в выборке малых городов. Также бо­лее 20 упоминаний собрали Ассо­циация сибирских и дальневосточ­ных городов, Союз исторических го­родов и регионов России и Союз российских городов.

5. Для институционального разви­тия российских городов фактор чис­ленности населения не имеет ре­шающего значения. Большие города далеко не по всем позициям явля­ются безоговорочными лидерами. Их превосходство ожидаемо велико по параметрам, требующим концен­трации финансовых, человеческих и иных ресурсов (техническая осна­щенность администраций, частота проведения опросов общественного мнения, интенсивность жилищного строительства, привлечение незави­симых организаций к разработке муниципальных программ и планов и т. п.). Но по ряду показателей ин­ституционального развития, не предполагающих существенных за­трат,- средние и малые города по меньшей мере не уступают боль­шим. Это, в частности, касается ин­тенсивности межмуниципальных связей (в том числе на международ­ном уровне), внедрения практики стратегического планирования, рас­пространения инструментов мони­торинга и оценки муниципальных программ. Недостаток бюджетных ресурсов небольшие города ком­пенсируют инициативностью, вос­приимчивостью к инновациям и ак­тивностью на межмуниципальной сцене.

Следует также отметить, что ад­министративный статус является более существенным дифференци­рующим фактором, чем численность населения. Большие города, не яв­ляющиеся региональными центрами, по многим параметрам институцио­нального развития находятся ближе к средним городам, чем к большим городам - центрам субъектов Феде­рации. Они в большей степени опа­саются за свою независимость по­сле вступления в силу новой редак­ции федерального закона, регули­рующего местное самоуправление.

6. Практически все муниципаль­ные образования, принявшие уча­стие в исследовании, знакомы с но­вой редакцией закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». По состоянию на осень 2003 - весну 2004 г. процессам подготовки к проведению реформы в городах дан старт, но деятельность в этом направлении ведется не очень интенсивно. Об этом свидетельствует и тот факт, что за два года до вступления зако­на в силу более 30% городов, участ­вовавших в исследовании, так и не определились относительно своего будущего статуса в новой системе местного самоуправления. Это объ­ясняется недостаточной проработ­кой в тексте закона критериев пре­доставления муниципальным обра­зованиям нового статуса.

В середине 2004 г. отношение глав администраций к реформе ме­стного самоуправления было неод­нозначным - около 40% городов оценивали новый закон в целом не­гативно при таком же количестве позитивно настроенных и 20% на­строенных нейтрально. Скепсис вы­ражали главным образом те города, которые с 1 января 2006 г. рискуют утратить свою самостоятельность. По преимуществу, это малые горо­да, но также и около 30% средних и 10% больших. Некоторые из них «отвоевали» статус муниципального образования в результате длитель­ной борьбы с региональными орга­нами государственной власти, и не­получение статуса городского окру­га явится для них существенным ударом.

1. РОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ЗАПАДНОЙ СИБИРИ

2.1 Дума как орган городского самоуправления в Сибири

Дума как орган городского самоуправления была впервые уч­реждена в 1785 г. по Жалованной грамоте городам. В Сибири органи­зация Дум затянулась до конца XVIII в. Думы были оформлены в То­больске, Томске, Тюмени, Таре, Туруханске, Нарыме, Енисейске, Омске, Якутске, Верхнеудинске, Нерчинске, В остальных местах фун­кции городских дум выполняли ратуши [11; c. 202].

На смену бургомистру пришел городской голова, избиравший­ся, как правило, из почетных граждан, первостепенного купечества. По Жалованной грамоте «городовые обыватели» относились к одно­му из шести разрядов. Первый состоял из лиц, имеющих в городе строения или землю. Ко второму относились купцы трех гильдий. Ремесленники, мастера, подмастерья и ученики составляли третий разряд. Четвертый разряд включал иностранцев и иногородних, по­селившихся в данном городе. Пятый разряд - это горожане: предпри­ниматели и банкиры, чей капитал составлял от 50 до 200 тыс.-руб.; лица свободных профессий - ученые, художники, музыканты; люди, которых сегодня мы относим к правящей элите, те, кто нес службу в системе городского и губернского управления, т.е. городские головы, бургомистры, члены губернского магистрата. И, наконец, шестой раз­ряд - люди «посадские». Посадские и ремесленники составляли ос­новную массу городского населения. Они имели единое наименова­ние - мещане.

Для малых городов критерии отнесения к разрядам определен­ным образом корректировались: размер обязательного капитала тре­бовался меньший. К малым городам относилось и большинство си­бирских городов.

Городовые обыватели выбирали общую городскую думу во гла­ве с городским головою. Общая дума выбирала из своих членов шестигласную думу (6 гласных - по одному от каждого разряда населе­ния) под председательством городского головы. Общая дума собира­лась 1 раз в 3 года, а также в другое время, если того требовали обяза­тельства. Шестигласная дума считалась ее исполнительным органом и была постоянно действующим учреждением для текущего управления. Срок полномочий членов думы - гласных - определялся в 3 года. Общей думе отводилась распорядительная функция в области город­ского хозяйства. В повседневной практике этим занималась шестигласная дума, которая должна была заботиться о материальном дос­татке жителей и обеспечивать город продовольствием, наблюдать за городскими зданиями, устройством площадей, пристаней, складов, гостиных дворов.

Во всей своей деятельности думы были поднадзорны и подкон­трольны губернаторам, которые наблюдали, чтобы решения думы не противоречили законам. В сибирской практике отмечались значительные отступления от законодательных норм по формированию соста­ва думы: нарушалось соотношение между количеством выборщиков и гласных от разрядов населения, в гласные выбирались госслужа­щие, не соблюдался ценз.

В первой четверти XIX в. думы функционировали в следующих сибирских городах: Тобольске, Тюмени, Туринске, Таре, Томске, Крас­ноярске, Енисейске, Кузнецке, Бийске, Иркутске, Верхнеудинске, Нер­чинске, Якутске. В 1822 г. в Сибири думы были упразднены, вместо них в многолюдных городах вводилось хозяйственное управление в составе городского головы и 4-х гласных, в средних городах - управ­ление хозяйственными и судебными делами, где заседали городские судьи и 2 ратмана, в малолюдных - только городской староста, хотя могла быть и ратуша.

Хозяйство городов Сибири велось крайне неудовлетворитель­но. Доходы их были мизерными и почти не росли.

Несоответствие городского строя запросам экономики явилось одной из предпосылок общего политического кризиса в России. Еще в начале 60-х гг. хозяйственный департамент МВД поднял вопрос о возможностях проведения городских реформ.

Для этого в городах создавались специальные комиссии, фор­мирование которых ложилось на губернские власти. Такие комиссии были созданы ив сибирских городах. Представители с мест, как в Ев­ропейской России, так и в Сибири высказались за всесословность городского общественного управления, предоставление большей са­мостоятельности общественным учреждениям и устранение излиш­ней административной опеки. Работа городских особых комиссий Сибири привела к тому, что в ходе обсуждения проекта о городском общественном управлении 31 декабря 1866 г. министр МВД Валуев заявил, что ввести городовое положение в сибирских городах в пол­ном его объеме было бы неудобно, так как они «находятся на исключительном положении». По его мнению, «исключительное положе­ние» сибирских городов заключалось в малочисленности населения, низком образовательном уровне горожан, слабости сибирской буржу­азии, удаленности городов Западной и Восточной Сибири от Центра страны. Валуев просил двух сибирских генерал-губернаторов выска­зать свои предложения о принципах введения городского самоуправ­ления с учетом местных условий для городов Западной и Восточной Сибири. Те, в свою очередь, интересовались мнениями подотчетных им губернаторов.

В конечном итоге высшая губернская власть Сибири пришла к выводу о том, что необходимы серьезные корректировки реформы по отношению к сибирским городам. МВД учло это. Был понижен иму­щественный ценз, дающий право участия в городских выборах. В со­всем маленьких городах (а таковых в крае было множество) избира­тели делились не на 3 разряда, а только на 2 [24; c.55].

По Городовому положению 1870 г. к учреждениям городского управления относились: 1) городские избирательные собрания; 2) го­родские думы, состоящие из городского головы и гласных; 3) городс­кие управы.

Городские избирательные собрания собирались 1 раз в 4 года только для избрания гласных. В основе избирательной системы ле­жал принцип соразмерности участия в городском общественном уп­равлении количеству уплачиваемых городских налогов. Это достига­лось путем деления избирателей на части (разряды) с равными общи­ми суммами платежей. Каждому из разрядов предоставлялось право выбора одинакового количества гласных.

Так, в Омске право выбирать получили 1346 человек, они были разделены на 3 избирательных курии. В первом разряде было 23 (они уплачивали 1/3 городских налогов), во втором - 123, в третьем - 1200 человек [16; c.7].

В выборах в органы городского самоуправления участвовали лица, достигшие 25 лет, владевшие недвижимостью, промышленны­ми или торговыми предприятиями, занимающиеся в городах кустар­ными промыслами или мелкой торговлей, представляющие любое сословие. Не допускались к выборам лица, подвергшиеся суду, отре­шенные от должности, подследственные, а также лица, лишенные духовного сана. Кроме того, избирательных прав были лишены ев­реи. Юридические лица, владеющие в городе недвижимостью, и жен­щины участвовали в выборах через представителей.

Выборы впервые в России стали осуществляться путем закры­той баллотировки. Процедура выдвижения кандидатов специально не оговаривалась. Как правило, кандидатуры выдвигались перед нача­лом голосования. Любой избиратель мог предложить в гласные нео­граниченное число кандидатур, в том числе и свою собственную. Из­бранными в гласные считались лица, за которых проголосовало бо­лее половины избирателей.

Городское самоуправление ведало широким кругом хозяйствен­ных вопросов. Права у городских дум в этот период были широкими. Они могли избирать из своей среды городских голов и членов город­ских управ, а также устанавливать им оклады; принимать постанов­ления по хозяйственным вопросам; утверждать городской бюджет; устанавливать налоги и принимать решения о займах от имени горо­да. Коронная администрация следила лишь за законностью и утверж­дала только наиболее важные постановления дум.

Городовое положение 1870 г. было прогрессивной реформой, вызванной буржуазным развитием страны. И хотя этот закон с точки зрения буржуазного права имел ряд недостатков (например, отсут­ствие у дум принудительной власти, совмещение должностей городс­ким головой по руководству и думой, и управой), все же в известной мере он удовлетворял капиталистическим потребностям страны.

Функционирование городских дум на практике принесло опре­деленную пользу. Успехи по руководству местным хозяйством были очевидны. Даже правительственная комиссия признала «видимые ус­пехи благоустройства в относительно короткий срок».

Органы общественного самоуправления несли ответственность за уровень развития местного хозяйства, благоустройства и всей со­циальной сферы. Накапливался опыт муниципальной деятельности. Началась волна ходатайств о снятии обязательных повинностей с ме­стных бюджетов. Современники уже не представляли себе жизнь без штата муниципальных служащих, без организации думами работ по городскому обустройству и т.д.

Вместе с несомненной пользой, которую принесли органы са­моуправления своей работой, был и негатив, на который обращало внимание как правительство, так и общественность.

В печати получили широкое освещение неудачные случаи уп­равления в некоторых городах и земствах. В «Московских ведомостях», например, городское самоуправление обвинялось в разграбле­нии городов (Орла, Тулы, Дмитрова, Липецка, Козлова).

В правительственных сферах распространилось мнение о несо­стоятельности органов городского общественного управления, о не­способности их самостоятельно решать серьезные задачи.

Проблемы, существовавшие в городском и земском самоуправ­лении, поднимались в правительственных кругах и в печати небезос­новательно. В органах общественного управления эпизодически на­блюдались факты хищения, растрат, небрежности по руководству ме­стным хозяйством. Сказывались и неопытность городских деятелей, и непрофессионализм, а иногда и негативные личные качества чле­нов дум и управ. Еще одной причиной нежелательных коллизий, возни­кавших на практике, были недостатки Городового положения 1870 г. В целях создания условий более рационального функционирования органов власти на местах была поставлена задача модификации ко­декса местного самоуправления. Над составлением проектов работа­ла Особая комиссия под председательством М. С. Каханова.

Городовое положение 1892 г. исходило из начал, положенных в основу утвержденной в 1890 г. реформы о земских учреждениях. Ре­организация органов самоуправления на новой правовой основе была нацелена на ослабление выборного начала, ограничение самостоятель­ности и независимости от административной власти [11; c. 263].

Существенно и очень значительно была изменена избиратель­ная система. Если прежде (по городовому положению 1870 г.) к выбо­рам в органы городского самоуправления допускались практически все налогоплательщики, то теперь в число выборщиков попадали толь­ко достаточно состоятельные граждане, с высоким имущественным цензом. Для различных городов его размеры были разные. Для губер­нских центров требовалась недвижимость стоимостью 1000 рублей. Минимальный же размер ценза для остальных городов составлял 300  
рублей. Избирательное право на основе торговых документов сохра­нялось только за лицами или обществами, обладавшими купечески­ми свидетельствами 1 и 2-й гильдий. Статья 54 узаконивала право администрации назначать на руководящие должности в городском общественном управлении конкретных лиц, а также состав гласных. Назначение становилось возможным в условиях несостоявшихся вы­боров, при неутверждении избранных кандидатур губернатором. Дан­ная статья давала возможность административной власти вводить в состав самоуправлений, на руководящие должности подходящих с точки зрения губернатора людей.

Новым Городовым положением вводились 2 формы обществен­ного управления: в полном объеме и упрощенном виде. На мелкие города с малой численностью населения распространялась упрощен­ная форма самоуправления. Для участия в выборах требовался ценз всего 100 рублей. Вместо городской думы избиралось собрание упол­номоченных от 12 до 15 человек. Оно избирало старосту и 1 или 2 помощников.

Круг полномочий органов городского самоуправления был, как и прежде, очень широк. Сюда входили сборы и повинности, заведова­ние капиталом и другим имуществом, забота о необходимом для го­родских жителей продовольствии, о благоустройстве, попечение о бедных, о врачебной помощи, о противопожарной безопасности, о народном образовании и т.д.

Статьи с 76 по 89 были посвящены взаимоотношениям городс­ких дум с губернской администрацией по поводу принятия и утверж­дения постановлений. Из этих статей следует, что практически все постановления гласных могли вступать в силу лишь с согласия губер­натора. Если по Городовому положению 1870 г губернатор мог отме­нить постановление в случае его незаконности, то новая правовая основа добавляла к этому еще и возможность отмены при усмотре­нии в постановлениях «несоответствия общим государственным пользам и нуждам, либо явного нарушения интересов местного насе­ления».

Городской голова, как и прежде, совмещал председательство в думе и в управе. Принципиально менялось положение головы, его товарища или помощника, а также членов управы, которые считались теперь состоящими на государственной службе и, соответственно, несли ответственность по административной линии. Губернатор имел право делать им предписания и указания, отстранять от должности.

Стремление к огосударствлению органов общественного управ­ления развивается и в других статьях. Статья 99 давала право голове останавливать исполнение дел управы, если он считал их незаконны­ми и предоставлять их на усмотрение губернатора. Статья 89 давала право управе выполнять несвойственную для исполнительного орга­на функцию - приводить в исполнение свои решения без постановле­ния думы (в определенных случаях), но с согласия губернатора [24; c. 54].

Новое Городовое положение по-прежнему оставляло неясными взаимоотношения органов самоуправления и полиции. В статье 788 фигурирует понятие «торговой полиции», однако неясно, что под этим подразумевается. В статье 96 устанавливается, что деятельность уп­равы должна происходить при содействии полиции, но неясно, каким образом организовано это содействие. В статье 112 указано на обя­занности полицейских чинов наблюдать за точным исполнением обя­зательных постановлений для местных жителей, однако дума не мог­ла привлечь полицию к такого рода делам, т.к. не имела на этого за­конного права. Принудительной власти у городских самоуправлений не было.

Некоторые статьи городового положения 1892 г. были шагом вперед по сравнению с прежним законом. Согласно статье 106, всем служащим в учреждениях городского управления теперь запрещалось участвовать в приобретении имуществ, продажа которых на них воз­ложена по службе. Аннулировалось право голосовать по довереннос­ти, которое в прошлом приводило к многочисленным злоупотребле­ниям. Статья 117 устанавливала запрет занимать одновременно дол­жности по общественному управлению лицам, связанным родствен­ными узами и распространяла этот запрет на более широкий круг род­ства.

Городовое положение 1892 г. в России являлось звеном общей консервативной политики в рассматриваемый период. По сути, но­вый закон не менял характера деятельности муниципальных органов. Это входило в планы создателей реформы. Известный идеолог кон­серватизма в России К.П. Победоносцев отстоял некоторую «долю свободы» для местных органов самоуправления, считая, что при го­сударственном контроле это не опасно. Бюрократизация местного самоуправления, усиление административной опеки над ним вряд ли могли снизить его позитивную роль в хозяйственной, культурной жиз­ни населенных мест. Более того, в условиях экономической модерни­зации роль городских дум в созидательных преобразованиях объек­тивно увеличивалась [24; c. 102].

* 1. Исторический обзор местного самоуправления в городе Омске

Местное самоуправление появилось в Омске в последней четверти XVIII в., когда Омская крепость получила городской статус и на города Сибири распространились основные положения «Жалованной грамоты на права и выгоды городам Российской империи» 1785 г. Город был провозглашен всесословным управляющимся союзом, со­став которого должен был охватывать все элементы го­родского населения, а деятельность должна заключать­ся не только в исполнении различных государственных повинностей, но и в самостоятельном заведовании всеми отраслями городского благосостояния. Малочисленное ом­ское городское общество в XVIII — начале XIX вв. не мог­ло содержать органы городского самоуправления в полном объеме, поэтому Омск был признан «малолюдным» горо­дом, вместо думы в нем была создана ратуша. Омская го­родская ратуша состояла из двух комиссий: первая ведала судом по уголовным делам, вторая — гражданским судом, полицией, торговлей, сбором налогов, рекрутской повинно­стью, надзирала за цехами. Штат Омской ратуши состоял из двух бургомистров, стоявших во главе комиссий, четы­рех ратманов и двух человек, избиравшихся в сословные суды. Все эти лица выбирались омскими купцами и меща­нами на три года.

Организация местного самоуправления в Омске была изменена в 1822 г. в результате реформ М.М. Сперанского, когда произошло повышение административного статуса города. В городе на Иртыше были созданы вместо ратуши полицейское и хозяйственное управления, а также город­ской суд. Во главе городского хозяйственного управления стоял городовой староста, ему в помощь горожане избира­ли двух гласных, работавших на общественных началах. Городовой суд состоял из выборных судьи и двух заседателей. Органам городского самоуправления придавались канцелярии, состоявшие из секретарей и писцов.

Городское полицейское и хозяйственное управления подчинялись окружному управлению, во главе которо­го стоял начальник с советом из городничего, окружно­го судьи, земского исправника, окружного стряпчего и  
казначея. Окружное управление, в свою очередь, подчи­нялось Омскому областному управлению, а после ликвида­ции в 1838 г. Омской области Тобольскому губернскому правлению.

В 1839 г. Омск стал главным административным цен­тром Западной Сибири, что повлекло за собой изменение структуры городского самоуправления. В 1840 г. в Омске была организована первая городская дума (в это время городские думы в Западной Сибири были только в Томске, Тобольске и Тюмени). После 1840 г. в истории Омского городского общественного управления можно выделить сле­дующие этапы: при шестигласной думе по городовому по­ложению 1785 г.; при думе с депутатами от домовладель­цев всех сословий; с думой по городовому положению 1870 г.; с думой по городовому положению 1892 г.

Собрание городского общества выбирало городского го­лову и общую городскую думу. На первых выборах избира­тельное право получили 223 человека. В общую городскую думу были выбраны 4 купца и 13 мещан. Первым город­ским головой был избран купец 3-й гильдии Н. Николаев. Общая городская дума выбрала из своей среды шестигласную думу, которая была учреждена в Омске в упрощенном виде — по одному гласному от купцов и мещан. Предсе­дателем той и другой думы был городской голова, которого избирали на три года.

Шестигласная дума не была исполнительным органом общей городской думы. Разница между ними заключалась в том, что общая городская дума собиралась для решения наиболее сложных вопросов, а шестигласная — для повсе­дневного исполнения дел.

По статье 167 «Жалованной грамоты» 1785 г. основ­ными функциями городских дум были: 1) прокормление городских жителей; 2) предотвращение тяжб города с дру­гими городами; 3) сохранение в городе тишины и согласия; 4) наблюдение порядка и благочиния; 5) обеспечение горо­да необходимыми припасами; 6) охрана зданий; 7) при­ращение городских доходов; 8) разрешение противоречий между ремесленниками и гильдиями. На практике роль думы была более скромной, чем намечалось в «Жалован­ной грамоте». Городская дума была практически безвласт­на, не имела права самостоятельно решать многие хозяй­ственные вопросы, В виду доведенной до абсурда центра­лизации решение чуть ли не каждого вопроса требовало санкции Министерства внутренних дел. Дума выполняла мелочные поручения по наряду губернского правления. Тобольское губернское правление полностью контролировало деятельность думы и вникало в малейшие детали омского бюджета, стремясь уменьшить расходы хоть на несколько копеек.

Работа на городских должностях была в то время не­престижна и обременительна. Омские обыватели стреми­лись уклониться от нее: нанимали вместо себя других лиц, не являлись на службу и т.д. В первые годы после откры­тия думы не раз возбуждались ходатайства об ее упразд­нении и о замене думы более дешевыми полицейским и хозяйственным управлениями [23; c.9].

«Жалованная грамота на права и выгоды городам Рос­сийской, империи» 1785 г. фактически устраняла от уча­стия в городском самоуправлении все городские сословия, кроме мещанского и купеческого. В 1863 г. омские дворяне-домовладельцы, ссылаясь на развал в городском хозяйстве и злоупотребления городского головы В. Кузнецова, хода­тайствовали о выборе из них гласных в городскую думу, чтобы сделать городское управление в Омске таким же, как в Москве, Санкт-Петербурге и Одессе. В ходатайстве говорилось, что обоз пожарной команды в Омске использу­ется для развоза воды и вывоза нечистот, из 49 уличных фонарей, на которые город отпускает средства действуют только 10, городской голова Кузнецов занижает акциз с собственных предприятий, а также вопреки существую­щему законодательству закупает сырье для своего виноку­ренного завода на городском рынке.

В конце 1864 г. в Омске с разрешения правительства были избраны депутаты от домовладельцев всех сословий. Эти депутаты собирались, как правило, для обсуждения важнейших нужд города. Такая реорганизация местного самоуправления мало изменила городскую жизнь [23; c. 15].

* 1. Итоги и перспективы изучения городского самоуправления Западной Сибири второй половины XIX - начала XX в. на рубеже XX и XXI вв.

Городская проблематика всегда будет важнейшим направлением в системе отечественных исторических исследований. Устойчивый интерес к многоплановой истории сибирских городов проявился еще в последней четверти XIX века. К тому же городские поселения региона уже давно стали объектом историографического анализа. Тем не менее, в истекшее десятилетие изучение обозначенной проблемы приобретает качественно и количественно новые очертания.

Накопленный в предшествующее время и вновь выявленный фактический материал привел к появлению принципиально нового типа многоплановых исследований по истории сибирских городов.

Одним из перспективных направлений региональной урбанистики в последнее время становится изучение самоуправления Сибири в нормативных рамках городовых положений 1870 и 1892 гг. У ее истоков стояли А.П. Толочко и И.А. Коновалов. В 1997 г. они выпустили скромную по объему работу, в которой проанализировали рассматриваемый сюжет на примере дореволюционного Омска.

Здесь достаточно подробно анализируется деятельность органов общественного самоуправления региона в последней трети XIX - начале ХХ в. Можно согласиться с предлагаемой группировкой их производственных функций, хотя 3-ю (мероприятия по благоустройству улиц и площадей (мощение, осушение, освещение) и 4-ю (озеленение городов, разбивка в них скверов и парков) можно объединить. Привлекает своей аналитичностью сюжет, посвященный земельному хозяйству городских поселений, попыткой оценить эффективность деятельности в этой области городских дум и управ.

В упомянутом исследовании содержатся разнообразные сведения о буквально героических усилиях западносибирских муниципальных образований по эффективной эксплуатации городского хозяйства (водопровод, скотобойни, аптеки, перевозы и т.д.), развитию образования, в области социальной защиты; выявляется специфика этой работы в экстремальной ситуации Первой мировой войны. Однако в большинстве случаев изучаемые процессы отслеживаются на примерах ограниченного количества городских поселений, в основном - Томска и Омска; статистические данные приводятся не в динамике, а выборочно. Подобная практика зачастую приводит к ошибочным или односторонним суждениям.

В целом же, коллективная монография «Городское самоуправление в Западной Сибири в дореволюционный период: становление и развитие», кандидатские диссертации И.А. Коновалова, А.В. Литягиной, К.В. Лен, Е.Ю. Меренковой, Л.А. Ереминой, О.В. Чудакова, их публикации, как нам представляется, заложили прочную основу для дальнейшего плодотворного изучения многообразных аспектов истории органов сибирского городского самоуправления в 1870-1919 гг.

Теперь попробуем перечислить наиболее актуальные и малоизученные из них. Представляется, что хронологические и тематические рамки деятельности муниципальных органов должны быть доведены до момента их ликвидации коммунистами в конце 1919 г. В публикациях, посвященных социальному катаклизму 1917-1920 гг., и в обобщающих исследованиях по истории отдельных сибирских городов (Иркутск, Томск, Барнаул, Новониколаевск, Омск) в общих чертах отслеживается процесс демократизации органов городского самоуправления на принципах всеобщего избирательного права, проведение на этой основе выборов с выдвижением кандидатов в гласные по партийным спискам, участие муниципалитетов в политическом процессе, их взаимоотношения с органами государственной власти. Однако специальных работ по указанному периоду еще очень мало.

Не менее важной задачей является расширение источниковой базы проблемы, введение в научный оборот новых типов и массивов источников, а также их публикация, прежде всего - в специализированных сборниках. Таковых к настоящему времени появилось совсем немного, из которых только один, посвященный Барнаульской городской думе (1877-1996), дает представление о функционировании муниципального органа, а во всех остальных городское управление фиксируется как часть системы местного самоуправления территориально-административного образования. В связи с этим большой интерес представляют списки лиц, «имеющих право участвовать в избирательном собрании по выбору уполномоченных» (гласных) в городские думы на очередное четырехлетие, которые регулярно (раз в четыре года) составлялись специально созданными оценочными комиссиями и фиксировали имущественное состояние лиц, имеющих право на участие в выборах (100 рублей и выше). Их анализ за несколько четырехлетий позволит ответить на дискуссионный вопрос об изменении социального состава гласных в регионе. Дело в том, что в упомянутой выше коллективной монографии омских историков, вслед за В.А. Нардовой, главную причину принятия городового положения 1892 г., связывают со стремлением самодержавия укрепить позиции дворянства в городском самоуправлении. Тем не менее, приводимые ими данные по Западной Сибири реально свидетельствуют об уменьшении представительства в нем купечества и роста доли крестьян, мещан, ремесленников, дворян, чиновников и духовенства, но вовсе не о «некотором укреплении в них позиций дворян».

Необходимо тщательно проанализировать взаимоотношения муниципалитетов с органами государственного управления на уровне территориально-административных образований, прежде всего - с губернскими по городским делам присутствиями. К сожалению, даже в специальных работах наличие данного органа только фиксируется, но не раскрывается его компетенция и практическая деятельность. Первые, пока еще робкие попытки рассмотрения этого вопроса зафиксировали такую специфическую черту городского самоуправления в Сибири, как неравноправное представительство в рассматриваемом органе представителей административных и общественных учреждений из-за отсутствия в регионе земства. По данным К.В. Лена, в конце 1888 г. в состав Томского губернского по городским делам присутствия входили председатель губернского правления, управляющий казенной палатой, председатель губернского суда, губернский прокурор и городской голова Томска.

Актуальность этого аспекта исследования истории городского самоуправления в Сибири определяется как раз и наличием разноголосицы в трактовке упомянутых выше дефиниций. Например, И.А. Коновалов считает, что «городское самоуправление было необходимым элементом в системе государственной власти и управления»[15]. А.В. Литягина заявляет: «Органы самоуправления в городах и их деятельность - важнейшая часть истории местного управления в России». Л.А. Еремина включает их в структуру государственной власти, а О.В. Чудаков их существование рассматривает как «попытку сочетания принципов самостоятельности и либеральных начал в системе местного управления с жестким централизмом всего государственного аппарата». Пожалуй, только К.В. Лен разграничивает городское представительство с государственными учреждениями.

В рассматриваемый период появились первые публикации О.А. Харусь, С.В. Макарчука, Д.В. Филиппова, анализирующие участие городских дум и управ, их гласных в общественно-политической жизни региона в период революции 1905-1907 гг. Революционная волна захватила образованные слои, развязала языки, тем более что верховная власть рескриптом Николая II иркутскому генерал-губернатору графу П.И. Кутайсову от 3 апреля 1905 г. официально разрешила обсуждать вопрос о введении земства в Сибири. Гласные Иркутской городской думы в феврале этого года начали подготовку адреса на высочайшее имя с перечислением необходимых «коренных» реформ.

В Чите, Красноярске, Иркутске, Томске, Омске, Тюмени, Барнауле складывается своеобразное двоевластие. Причем в Томске центром альтернативной власти становится городская дума во главе с городским головой А.И. Макушиным. Именно здесь события приняли наиболее радикальную окраску. После разгона 18 октября 1905 г. митинга старшеклассников, городская дума потребовала от губернатора уволить полицмейстера, вывести из города казаков, освободить политических заключенных и одновременно постановила прекратить финансирование полиции и начать формирование из добровольцев городской милиции. Губернатор вынужден был выпустить 160 политзаключенных. Для организации милиции городская управа создает «Комитет общественной безопасности», а 19 октября в Томске проходят выборы гласных в городскую думу на основе всеобщего избирательного права.

Воспроизведенный сюжет показывает, что позиция и участие в событиях 1905-1907 гг. муниципальных органов региона только начинает переосмысливаться и изучаться в рамках новой парадигмы модернизационных процессов в России начала ХХ в. Вместе с тем, анализ политической деятельности муниципальных образований Сибири необходимо продолжать, прежде всего, за счет расширения хронологических рамок. Именно городские думы, из-за отсутствия земских учреждений, взяли на себя, по нашему мнению, апелляцию к властям по насущным проблемам местной жизни с момента своего образования. Так, по инициативе гласного Енисейской городской думы Скорнякова в адресе городского самоуправления было зафиксировано: «Нужды Сибири, нужды наши слишком велики и обширны, велики, потому что мы долго, почти 300 лет были пасынками России… Наши первые и настоятельные нужды - это введение земства, гласного суда, свобода печати и слова, свобода личности и имущественной неприкосновенности, свобода переселений и прекращение ссылки в Сибирь». Слабо изучена деятельность местных отделов Всероссийского союза городов в период Первой мировой войны. Если съезду западносибирских городов в Омске 11-13 апреля 1915 г. посвящено два абзаца в очерках по истории Омска, то об аналогичном мероприятии в Иркутске применительно к Восточной Сибири 14-19 апреля 1916 г. только упоминается в одной из наших публикаций.

В рамках политической истории рассматриваемого объекта А.П. Толочко, И.А. Коноваловым, Е.А. Дегальцевой пока еще очень скромно поставлен вопрос о взаимоотношении муниципалитетов с общественными организациями [24]. В частности, омские историки проанализировали некоторые аспекты деятельности обществ обывателей и избирателей с точки зрения попыток установления общественного контроля за самоуправлениями. В свою очередь, Н.И. Гаврилова и Л.Б. Ус попытались взглянуть на них с позиций формирования элементов гражданского общества в Сибири. По мнению первой, одним из результатов функционирования городских дум и управ стало оформление и дальнейшее развитие «представления о думе как об общественно-политическом органе», превращение избирательных кампаний в неотъемлемую часть общественного быта Иркутска.

К актуальным задачам можно отнести рассмотрение первых шагов сибирских муниципалитетов в области охраны окружающей среды, их взаимоотношения с правоохранительными органами и т.д. Таким образом, разработка многообразных аспектов становления и деятельности городского самоуправления в Сибири требует пристального внимания со стороны научного сообщества региона, а их промежуточные итоги и результаты следует регулярно обсуждать на конференциях, симпозиумах и семинарах.

Заключение

Местное самоуправление имеет длительную историю. В средневековье и на Руси, и в Западной Европе многие города были «вольными» и «самоуправлялись» аристократией этих городов. В новейшее время, после буржуазных революций, «третье» сословие активно выступало за право на местное самоуправление и добивалось в этой борьбе немалых уступок от традиционного государственного аппарата.

В России после отмены крепостного права при Александре II было принято законодательство о земском (1864 г.) и городском (1870 г.) самоуправлении. Это был, безусловно, значительный шаг вперед в общественном развитии России, однако не следует забывать об условиях, в которых он свершился. Во-первых, в России действовал монархический принцип верховной власти, при котором народ был лишь подданным. Во-вторых, Россия того времени отличалась сильной бюрократической системой. В-третьих, местное самоуправление (земское и городское) формировалось в аграрной стране с преимущественно сельским населением и своеобразной мещанской организацией жизни в городе. Надежды на формирование действенной системы местного самоуправления в дореволюционной России не оправдались.

Нестали и исключением города Западной Сибири. Здесь, процесс становления и развития местного самоуправления, хотя и имел некоторые особенности, в целом протекал в русле общероссийских тенденций. Зачатки местного самоуправления появились здесь в по­следней четверти XVIII в., когда на городские поселения региона были распространены основные положения «Жалованной грамоты на права и выгоды городам Российской империи» 1785 г., которая передавала управление в них купечеству и мещанству, главным об­разом зажиточному. Ввиду малочисленности большинства западно­сибирских городов, они, как правило, не могли содержать органы местного самоуправления в полном объеме, поэтому городские думы действовали лишь в крупных городских центрах - Томске, Тоболь­ске, Тюмени, и затем в Омске. В других городах региона местное управление было представлено в упрощенном виде. Функции город­ских дум были весьма ограничены, они не имели права решать даже многие хозяйственные вопросы без санкций коронной администрации. Организация и функции местного управления в городах Запад­ной Сибири были изменены Городовым положением 1870 г. Город­ская реформа расширила круг избирателей, четко определила компе­тенцию исполнительной и распорядительной властей, предоставила местному самоуправлению более значительные права в бюджетной политике и решении других вопросов городской жизни. Однако вслед­ствие слабого торгово-промышленного развития большинства запад­носибирских городов доходная часть их бюджетов была невелика, а это ограничивало возможности местного самоуправления в сфере раз­вития городского хозяйства и благоустройства, в удовлетворении са­мых насущных проблем горожан даже в весьма скромных размерах. Попытки общественности добиться демократизации городско­го самоуправления не увенчались успехом, так как этот процесс зави­сел от глубокого реформирования социально-политического строя России в целом, что было невозможно в условиях существования цар­ского самодержавия.

Библиографический список

1. Байнова М. С. История государственного управления в России: Учебное пособие. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2005. – 236 с.
2. Барабашев, Г. В. Местное самоуправление / Г. В. Барабашев. – М.: Изд-во МГУ, 1996. – 352 с.
3. Василенко, И. А. Государственное и муниципальное управление / И. А. Василенко. – М.: Гардарики, 2006. – 320 с.
4. Витте, С. Ю. «На пределы компетенции местных союзов существуют раздельные взгляды» // Муниципальная власть. 1997. № 1. 130с.
5. Воронин, А. Г. Основы управления муниципальным хозяйством: учеб. пособие / А. Г. Воронин, В. А. Лапин, А. Н. Широков. – М.: Дело,1998. – 420с.
6. Гадалин С. И. Система государственного и муниципального управления: курс лекций / С. И. Гадалин, Н. А. Кузина, Т. И. Бондарева. – Омск: Изд-во ОмГТУ, 2007. – 68 с.
7. Глебов Ю. Я., Павлов Г. А., Шевченко П. Л. Власть города Омска: история и современность. – Омск, 2006. – 200с.
8. Государство российское: власть и общество. С древнейших времен до наших дней. Сборник документов / Под ред. Ю. С. Кукушкина. М.: Изд-во МГУ, 1996. – 525 с.
9. Данилевский И. Н. Древняя Русь глазами современников и потомков (IX – XII вв.). М.: Аспект-пресс, 1998. – 321 с.
10. Емелъянов Н.Ф. Город Курган. 1782-1917. Социально-экономическая история. Курган, 1992. – 360с.
11. Зуев А. С. Городское самоуправление. // Краткая энциклопедия по истории купечества и коммерции в Сибири. Т. 1. Новосибирск, 1994. – 562 с.
12. Иванова В. Н. Местное самоуправление: проблемы теории и практики / В. Н. Иванова. – СПб: Изд-во СПб. университета, 1996. – 390с.
13. Игнатов В. Г., Бутов В. И. Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика: учеб. пособие / В. Г. Игнатов, В. И. Бутов. – Москва – Ростов, 1999. – 250 с.
14. Карамзин Н. М. История Государства Российского. В 12 т. / Подготовка текста В. Б. Муравьева. М.: Московкий рабочий; Слог, 1994. – 512 с.
15. Коновалов И.А. Состояние городского хозяйства Омска в XIX в. // Страницы исторического прошлого Омска (XIX — начало XX вв.): Краеведческий сборник. Омск, 1994. – 323 с.
16. Кочнев С. И. К истории Омского городского общественного управления // Вестник Омского городского общественного управления. Омск, 1912. № 22. 15 С.
17. Мельников В. П., Холостова Е. И. История социальной работы в России: М.: Аспект-пресс, 2003. – 305 с.
18. Муниципальное управление: учеб. пособие / Н. В. Шумянкова – М.: Экзамен, 2002. – 377с.
19. Мухин В. И., Шумянкова Н. В. Система муниципального управления в России / В. И. Мухин, Н. В. Шумянкова. – М.: Национальный институт бизнеса, 2001. – 231 с.
20. Основы местного самоуправления: учеб. пособие. – М.: РИЦ «Муниципальная власть», 2001. – 632 с.
21. Ремяев А.В. Обсуждение в правительственных сферах Рос­сии вопроса об особых преимуществах государственной служ­бы в Сибири и на Дальнем Востоке // Проблемы социально-экономического развития и общественной жизни России (XIX — начало XX вв.). Омск, 1994. С. 40.
22. Смирнягин Л. В. Лекции по экономике города и муниципальному управлению. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2004. – 340 с.
23. Толочко А. П., Коновалов И. А. Городское самоуправление в Омске в дореволюционный период. Омск: Омск. гос. ун-т, 1997. – 182 с.
24. Толочко А. П., Коновалов И. А., Меренкова Е. Ю., Чудаков О. В. Городское самоуправление в Западной Сибири в дореволюционный период: становление и развитие: Монография. – Омск: Омск. гос. ун-т, 2003. -196 с.
25. Цыганов В. Б. История государственного управления в России: Учеб. пособие в 2-х частях. Ч. 2. Екатеринбург: УрАГС, 2000. – 430 с.
26. Шумянкова Н. В. Муниципальный менеджмент: учеб. пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. / Н. В. Шумянкова. – Новогорск, АГЗ МЧС России, 2000. – 440 с.
27. Щепетев В. И. История государственного управления в России: Учеб. для студ. высш. учеб. заведений. – М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 2003. – 512 с.
28. сайт сети Интернет www.urbaneconomics.ru

Приложение 1

Община

- коллективная ответственность по налогам;

- выборы старост и делегатов на сборы

Избираются местными жителями, осуществляют муниципальное управление в регионах, функции:

1. регистрация сделок;
2. уголовный процесс

Наместник государя, функции:

1. сбор налогов;
2. оборона;
3. выдача виз для проезда

Воевода

Муниципальное управление в Москве

Земский приказ

Разбойный приказ

Губные старосты

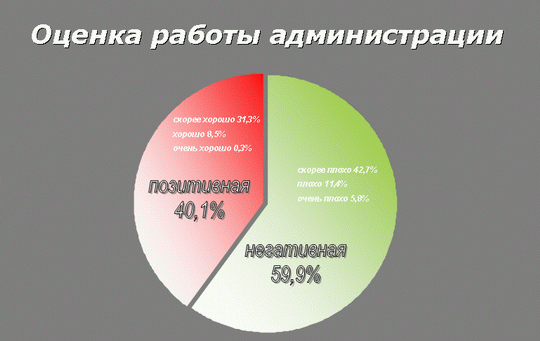
Рис. 1 Местное управление в Московском государстве

Приложение 2

Контент-анализ работы администрации города Омска

Опрос горожан работы администрации дал следующие результаты:

Независимо от социально - демографического статуса респондентов, наиболее типичным ответом в оценках работы администрации был «справляется со своими обязанностями скорее плохо, чем хорошо» - почти 60% опрошенных склонны давать в различной степени негативные оценки работе администрации.



Однако, ответ на вопрос «На что в первую очередь необходимо местным властям уделить внимание?» показал низкую степень информированности горожан: много затруднившихся с ответом, много «штампов», сформированных несколько лет назад. Так, три четверти опрошенных затруднились назвать какие-либо конкретные действия Главы города, которые вызвали бы у них поддержку или осуждение. В ряде случаев респонденты отмечали, что ничего не знают о деятельности мэра.

Интересный результат. Особенно, если учесть, что и печатные, и электронные СМИ немалое внимание уделяют освещению работы органов местного самоуправления. Контент - анализ (изучение содержания городских СМИ), проводимый в течение трех последних лет специалистами Фонда экономического и социального развития, показывает, что по количеству упоминаний на страницах газет Глава города и городской Совет депутатов уверенно занимают первое место.

Значит, дело не в недостатке информации. Тогда в чем? В ее характере или в желании потребителя получать информацию? Не знаю - необходимо дополнительное исследование. Например, такое. В середине 80-х годов ХХ века жителей одного провинциального американского городка спрашивали, что они знают об Организации Объединенных Наций. 80% жителей города ничего об этой организации не знали. Затем, в течение месяца в городке шла широкомасштабная информационная кампания: страницы местных газет, теле- и радиопрограммы, листовки, расклеенные на заборах и разбросанные в местах массового скопления людей, ярко и доходчиво рассказывали горожанам об ООН, ее функциях и деятельности. В конце кампании опрос провели снова. И оказалось, что теперь об ООН не имеют никакого представления… 80% опрошенных! Конечно, нам до Америки еще далеко, но тенденция проявляется, однако…

В том, что недостаток официальной (30,6%), нормативно-правовой (39,2%), статистической (31%) информации испытывает около половины опрошенных жителей Омска, вины местной власти нет.



Сам формат большинства омских СМИ (в особенности - еженедельных рекламных изданий) не допускает самой возможности таких публикаций. Узкая специализация, малый тираж или своеобразная политическая ориентация городских СМИ не позволяют доносить до каждого объемных официальных и аналитических сведений, организовывать конструктивную и плодотворную дискуссию по сложным вопросам городской жизни. Конечно, тот, кто интересуется, в принципе, может получить необходимую информацию.