



*здание Вологодской городской Думы на Сенной площади.
Вторая половина XIX века*

Страницы истории местного самоуправления (1785-1993 г.г.)

Первые органы местного самоуправления появились в российских городах в 1785 году во время царствования Екатерины II, когда была издана «Жалованная грамота на права и выгоды городам Российской империи».

Органами общего самоуправления становились городской голова и две Думы – Общая и Шестигласная. Общая городская Дума избиралась на три года из представителей шести разрядов городского населения: именитые горожане, настоящие городские обыватели (владельцы недвижимости в городе, не занимающиеся промышленностью или торговлей), гильдейские купцы, цеховые ремесленники, иногородние и иностранные «гости» (купцы), посадские (работающие в городе, но не имевшие недвижимости). Общая Дума была распорядительным органом. Один раз в три года Общая городская Дума выбирала Шестигласную в составе шести гласных (выборных членов) по одному из каждого шести разрядов. Шестигласная Дума была исполнительным органом и действовала постоянно. В обеих думах председательствовал городской голова.

Первым городским головой (1785-декабрь 1789 года) стал один из богатых местных купцов Максим Иванович Рыбников. Купец первой гильдии, он имел капитал в 12 тысяч рублей, занимался торговлей за границей (Голландия, Англия, Германия), владел соляным промыслом в Великоустюгской провинции, был хозяином семи домов в городе Вологде и 500 крестьянских душ, разбросанных по имениям и деревням Вологодского наместничества.

В 1785 году новый градоначальник клятвенно обещал служить верно вологжанам, не причиняя ущерба и прилагая максимум усилий на пользу своего города. В период сосредоточения власти в руках Рыбникова в центре города были построены рыбные ряды, торговля в которых велась вплоть до начала 20 века. В настоящее время через реку Золотуху перекинулся Рыбнорядский мост.

В период правления М.И. Рыбникова в 1789 году открылся Вологодский общественный банк. Основной капитал банка сложился из суммы превышения городских доходов над расходами и обязательных взносов обывателей. Купцы платили 10 % с капитала, а мещане и ремесленники — по 10 копеек с человека. Правительство Российской империи неоднократно

ставило Вологодский общественный банк в пример другим городам. Деятельность банка продолжалась 131 год вплоть до 1919 года.

Купец Максим Иванович Рыбников в январе 1790 года передал полномочия вновь избранному городскому голове Матвею Федоровичу Колесову.

Главными задачами самоуправления в тот период были распределение и сбор государственных и городских налогов, поставки продовольствия, содержание городской собственности, контроль за внутрисословным самоуправлением. В их ведомстве были управление и городское хозяйство.

Органы самоуправления жестко контролировались губернатором и казенной палатой. Городские расходы строго регламентировались, Дума не могла распоряжаться средствами по собственному усмотрению, не имела права самостоятельно принимать или вводить какие-либо налоги.

Следующим этапом в развитии местного самоуправления была Городская реформа 1870 года, проведенная в период правления Александра II. Тогда на смену сословному самоуправлению пришло бессословное.

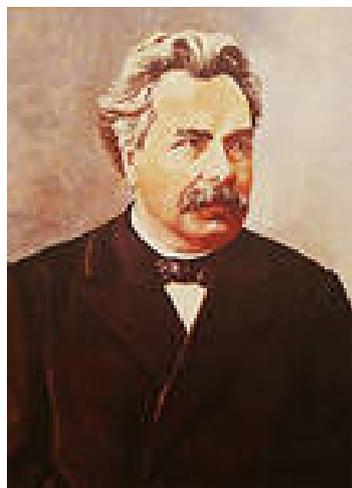
Горожане, имеющие право на участие в выборах, делились на три разряда (крупных, средних и мелких налогоплательщиков). В каждый из разрядов входили лица, вместе уплачивавшие одну треть городских доходов. От каждого разряда в Думу избиралось по равному числу гласных. **Первые выборы гласных в городскую Думу состоялись 29 декабря 1870 года.** Вновь избранная Дума начала свою работу 7 января 1871 года.

Срок полномочий гласных (депутатов) составлял четыре года с ротацией: половина гласных переизбиралась каждые два года. Исполнительным органом Думы была городская управа, состоявшая из шести человек: городского головы, секретаря и четверых членов управы. Управа избиралась из числа гласных. Городской голова одновременно возглавлял и думу, и управу. Городской голова и члены управы получали жалованье.

Первым городским головой после реформы был избран бывший городской полицмейстер Николай Зубов, до того бывший также секретарём вологодского дворянства и адъютантом Вологодского военного губернатора.

В 1883—1887 годах обязанности городского головы исполнял купец, известнейший меценат Христофор Семенович Леденцов. До этого Леденцов три срока подряд (1871-1883 г.г.) избирался гласным городской Думы.

В 70-80 годы 19 века гласные (депутаты) сами решали разнообразные городские проблемы, начиная от учета поступающих средств и кончая возведением предприятий.



*Христофор Семенович Леденцов – городской голова
(9 сент. 1883 – 14 мая 1887 года).*

Личный почетный гражданин, купец, окончил с похвальными аттестатами Вологодскую губернскую гимназию и Московскую практическую академию коммерческих наук, продолжил образование в Кембриджском университете. От отца унаследовал значительный капитал и умело его умножил. Был владельцем винокуренного завода, нескольких доходных домов, занимался торговлей льном и пушниной, владел акциями железных дорог, имел магазин в Вологде.

Деловой авторитет, личные качества Христофора Леденцова высоко оценили горожане. Летом 1883 года успешного купца и благотворителя внесли в списки для голосования на пост главы Вологды. 9 сентября Христофор Семенович стал главой города. В подчинении у него находилась городская Дума

и управа.

С первых дней новый глава повел жесткую линию против взяточников. Вначале строго предупреждал мздоимцев, а узнав о получении взятки увольнял чиновников со службы. Главной задачей нового градоначальника было оказание помощи малоимущим слоям населения разными приемами и способами. На деньги отца Семена Алексеевича Леденцова был открыт лучший по тому времени дом призрения на 30 немощных посетителей. Глава имел привычку и лично узнавать тех, кому требовалась помощь. Он посещал семьи, где потеряли кормильца, или семьи, где тяжело болели. Управа оказывала поддержку обездоленным вологжанам. Тем, кто сам был способен улучшить существование, старались предоставить благоприятные условия. Среди рядовых граждан оживилось жилищное строительство. Дума и управа помогали им лесом, материалами, выделяли участки земли.

Леденцов «дал бой» ростовщикам и в марте 1885 года на собрании Вологодской городской Думы он предложил организовать в Вологде городской ломбард. В октябре 1888 года первый в России Вологодский городской ломбард открылся и принял первых клиентов. В его создание Леденцов вложил свыше 11 тысяч рублей.

Христофор Семенович был неравнодушен к нуждам народного образования: заботился о средней школе, хлопотал о реальном училище и его выпускниках. Он оказывал поддержку и лечебным учреждениям города. Длительное время Христофор Семенович работал без отпусков. Лишь весной 1887 года он взял два месяца на отдых и вместе с семьей уехал в Ялту. В это время заканчивался его выборный срок на посту главы. 14 мая в городскую управу от Х.С. Леденцова пришло письмо о том, что он слагает с себя все обязанности по должности городского головы.

В 1892 году правительство Александра III приняло новое Городовое положение по которому налоговый избирательный ценз был заменён на имущественный, и правом голоса стали пользоваться только состоятельные горожане-собственники. Городской голова и члены управы были переведены в разряд государственных служащих. Над городским самоуправлением была установлена бюрократическая опека.

В конце 19 – начале 20 века Вологодская городская Дума занималась вопросами благоустройства, торговли, народного образования, здравоохранения, благотворительности. В годы земского самоуправления проведена значительная модернизация города: в 1898 году начал строиться городской водопровод, была введена в эксплуатацию первая телефонная сеть, открылось железнодорожное сообщение Вологды с Архангельском. В 1904 году была запущена первая электростанция. Под опекой земства развивалось начальное образование и здравоохранение.

В 1897 году Вологодская городская Дума приняла решение об устройстве телефонной сети общего пользования. По мнению городской власти: «Устройство общей телефонной сети, по существу своему затрагивает интересы всех жителей города, и назначение телефона состоит в том, чтобы содействовать прогрессу и развитию весьма многих сторон как общественной, частной, так и торгово-промышленной жизни». В конце декабря 1898 года была введена в эксплуатацию телефонная сеть на 52 абонента.

Февральская революция 1917 года открыла новые перспективы развития местного самоуправления. После того, как в Вологду пришло известие об отречении от престола Николая II, в городской Думе состоялось частное собрание гласных и представителей местных организаций партий эсеров (социалистов-революционеров), кадетов (конституционных демократов) и социал-демократов. Участниками собрания было предложено по примеру Петрограда сформировать Временный комитет и передать ему всю полноту власти. Городская Дума обратилась с призывом к населению: проникнуться величием момента и соблюдать спокойствие.

В апреле 1917 года Временное правительство приняло закон о городском самоуправлении. В городах с населением более 150 тысяч человек надлежало избирать

районные думы и управы. В мае были обнародованы постановления «О производстве выборов уездных и губернских земских гласных» и «О волостном земском управлении», в июне — «Об изменении действующего Положения о губернских и уездных земских учреждениях впредь до издания нового о них Положения» и «Об изменении действующих Положений об общественном управлении городов». Данные законодательные акты составили основу реформы местного самоуправления.

30 июля 1917 года состоялись первые в истории гласные всеобщие выборы в городскую Думу. Активность избирателей составила 80 %. Было избрано 60 гласных от различных партий и объединений. Более половины гласных были социалистами. Первое заседание вновь избранной думы состоялось 9 августа 1917 года. Председателем Думы был избран И.П. Галабутский – заведующий экономическим отделом управы, эсер. Была сформирована городская управа.

Результаты выборов 30 июля 1917 года

№ списка	Объединение	Число голосов	Число избранных гласных
1	Союз домовладельцев	1739	8
2	Еврейская объединённая партия «Свобода и традиция»	199	1
3	Вологодское отделение Партии народной свободы	2345	11
4	Еврейская организация сионистов	263	1
5	Вологодский отдел социал-демократической группы «Единство» и Вологодский областной комитет Трудовой народно-социалистической партии	1307	6
6	Объединённый список вологодских отделений РСДРП, эсеров и «Бунда»	6861	33

В то же время по всей стране создается сеть классовых общественных структур — Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. **Выборы депутатов в Вологодский Совет рабочих и солдатских депутатов состоялись в начале марта 1917 года.** 9 марта на общем собрании представителей рабочих, солдат, профсоюзов, общественных организаций и социалистических партий были приняты общие положения о Совете. 15 марта состоялось первое заседание Совета. В его состав вошли представители от 23 предприятий и учреждений.

Баланс сил и интересов различных политических структур сохранялся до середины лета 1917 года.

После октябрьского переворота муниципалитет перешел в открытую оппозицию к большевикам. Дума отказывалась признать за Советами их право на власть. Только в начале декабря 1917 года после перевыборов Вологодского Совета рабочих и солдатских депутатов было обеспечено большевистское руководство. 20 января 1918 года власть в Вологде и губернии перешла к Советам.

В начале июня 1918 года прибывший в Вологду командующий Северным фронтом М. С. Кедров приказал немедленно распустить вологодское городское самоуправление, но его деятели, считая себя законными избранниками населения Вологды, продолжали выполнение возложенных на них функций. В конце июня 1918 года Кедров издал новый приказ о роспуске городской думы и управы, в котором в случае несдачи дел и саботажа угрожал членам и служащим этих учреждений арестом и препровождением в Москву в ЧК, «а в случае контрреволюционных выступлений или покушений» приказал «не останавливаться перед крайними мерами на них воздействия вплоть до немедленного расстрела тут же на месте».

27 июня 1918 года городская Дума была распущена. Упраздненная Дума передала дела образованному в июне 1918 года объединенному исполкому Совета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов Вологды и Вологодского уезда.

В ноябре 1918 года был создан Вологодский горсовет, первое заседание которого состоялось 13 декабря. В его состав вошли 80 человек (председатель губчека П. Н. Александров, губернский военный комиссар К. А. Авксентьевский и другие).

27 декабря 1918 года был избран объединенный исполком городского и уездного Советов. С сентября 1919 года сфера деятельности горсовета ограничивается городскими делами.

Таким образом, в России постепенно складывалась новая форма государства – республика Советов. Советы призваны были выступать в качестве представительных органов государственной власти. Существование Советов депутатов было закреплено Конституцией РСФСР 1918 года, Конституциями СССР 1924 и 1936 годов.

Конституция 1918 года устанавливала, что «Россия объявляется Республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Вся власть в центре и на местах принадлежит этим Советам». Советы определили себя как политическая власть диктатуры трудящихся.

Конституция 1936 года определяла Советы депутатов трудящихся в качестве органов государственной власти, которые «руководят культурно-политическим и хозяйственным строительством на своей территории, устанавливают местный бюджет, руководят деятельностью подчиненных им органов самоуправления, обеспечивают охрану государственного порядка, содействуют усилению обороноспособности страны, обеспечивают соблюдение законов и охрану».

За следующие четыре десятилетия Советы постепенно стали фактором не только государственной, политической, но и общественной структуры.

Общие принципы функционирования советской системы управления на местах были определены Конституцией СССР 1977 года.

Конституция расширила и конкретизировала полномочия Советов. Советы народных депутатов не только принимали решения, но и должны были осуществлять контроль за претворением их в жизнь. Увеличивался срок полномочий местных Советов с двух до двух с половиной лет. Основным принципом деятельности Советов народных депутатов стала система советской вертикали власти: от Верховного СССР - до районных, городских, поселковых и сельских советов. Подчинение руководства и составов советов по партийной линии позволяла КПСС полностью контролировать принятие любых решений.

Считалось, что Советы не только сами управляют, но и привлекают через свои органы к управлению широкие массы трудящихся. По Конституции 1977 года депутат осуществлял свои полномочия, не прерывая с производственной или служебной деятельности. Отсутствие профессионального депутатского корпуса считалось достижением советской демократии.

Выборы депутатов проводились по избирательным округам. Выдвигать кандидатов в депутаты могли: КПСС, профсоюзы, ВЛКСМ, кооперативные и общественные организации, трудовые коллективы, собрания военнослужащих по воинским частям. Права самовыдвижения по Конституции СССР 1977 года не было.

Гражданам СССР гарантировалось свободное и всестороннее обсуждение политических, деловых и личных качеств кандидатов в депутаты, а также право агитации на собраниях, в печати, на радио и телевидении. Допускалась избрание одного гражданина «как правило не более чем в два Совета народных депутатов».

Основной формой реализации своей власти у местных Советов была сессия. В городах сессии созывались не реже четырех раз в год. Общественное начало работы Советов находило свое отражение в организованных формах депутатской деятельности, среди которых были постоянные комиссии, депутатские группы и посты, а также в практике вовлечения общественности в работе исполнительно - распорядительных органов власти.

Полномочия депутата включали в себя не только работу на сессиях и в постоянных комиссиях, но и право депутатского запроса к соответствующим органам и должностным лицам, которые были обязаны дать ответ на запрос на сессии Совета.

Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об организации работы с наказами избирателей», принятый в сентябре 1980 года, прописывал порядок оформления наказов при высказывании их на предвыборных собраниях. Наказ избирателей носил характер юридического акта, при котором согласованные наказы утверждались Советом в качестве правового документа, обязательного к исполнению. Наказы избирателей учитывали при разработке планов экономического и социального развития и составлении бюджета, организовывали выполнение наказов избирателей и информировали граждан об их реализации.

Ответственность депутатов перед избирателями закреплялась в обязанности не реже двух раз в год отчитываться о своей работе перед избирателями, коллективами и организациями, выдвинувшими его в депутаты. Несмотря на формальный характер влияния избирателей на выбор кандидатуры будущего депутата, в советском законодательстве предусматривалось право отзыва депутата, периодически реализуемое избирателями.

Понятие местного самоуправления в Конституции СССР не существовало и заменялось понятием «местные органы государственной власти и управления». Советы занимали место органов местного самоуправления, обладая кругом полномочий в решении вопросов местного значения. Согласно законодательным нормам местные Советы наделялись полномочиями руководства на своей территории государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством. Утверждали планы экономического и социального развития и местного бюджета, осуществляли руководство подчиненными им государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями, обеспечивали соблюдение законов, охрану государственного и общественного порядка и прав граждан, содействовали укреплению обороноспособности страны.

Решения местных Советов были обязательны для исполнения всеми расположенными на территории Совета предприятиями, учреждениями, организациями, а также должностными лицами и гражданами.

Исполнительными и распорядительными органами местных Советов являлись исполнительные комитеты (исполкомы). Их численный состав определялся советами и состоял из председателя, заместителя, секретаря и членов комитета, которые избирались из числа депутатов. Исполкомы были подотчетны как избравшим их Советам, так и вышестоящему исполкому. Заседания исполкомов созывались по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц и были правомочны при наличии не менее двух третей общего состава исполнительного комитета.

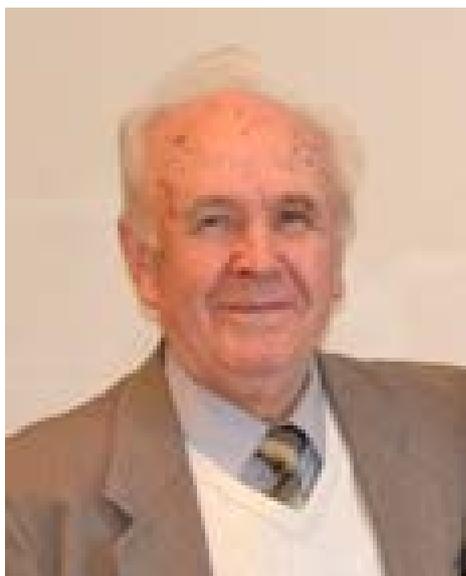
Еще одним «коренным отличием» советской демократии от западного парламентаризма являлся принцип соединения в деятельности «выборных представителей народа законодательной функции и функции исполнения законов». Неразделенность ветвей власти трактовалось как преимущество советской демократии над буржуазной.

Таким образом, система Советов не являлась в полном смысле системой местного самоуправления. Но система функционирования Советов народных депутатов отражала

представления тогдашнего политического руководства и общества о принципах государственного управления и его механизме.

С конца 80-х годов 20 века было начато реформирование политической системы СССР. Правовую основу преобразований органов местного самоуправления заложил принятый 9 апреля 1990 года Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Закон определял местное самоуправление как самоорганизацию граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей административно - территориальных единиц, на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы. По сути, провозглашаемое местное самоуправление по-прежнему оставалось местной государственной властью, а сам закон в большей степени основывался на советской идеологической основе, именно его можно считать предтечей местного самоуправления в России.

В марте 1990 года в Вологде впервые были проведены демократические альтернативные выборы в Совет народных депутатов города. На 200 депутатских мест претендовало свыше 600 кандидатов. В Совете оказались не только представители КПСС, но и других политических организаций. Впервые отсутствовала «разнарядка»: пол, возраст, образование и т.д. На первой сессии Совета было создано 16 депутатских комиссий и 19 депутатских групп.



Председателем первого Вологодского городского Совета народных депутатов стал опытный производственник, стратег и тактик одновременно - Евгений Ильич Ершов, работавший на этом посту с 11 мая 1990 года по 1 ноября 1993 года.

Из числа председателя и заместителя Совета, председателей и представителей депутатских комиссий, а также представителей депутатских групп был создан Президиум Совета в составе 23 человек.

Е. И. Ершов Председатель Совета народных депутатов (1990 - 1993 г.г.)

Депутаты вели прием избирателей, решали их насущные проблемы, связанные с благоустройством городских территорий. Работу городского Совета народных депутатов строили на диалоге с исполнительной властью. В этот период депутатами были разработаны такие важные для Вологды решения, как: программы приватизации, социальной защиты малообеспеченных семей, развития объектов жилищно-коммунального хозяйства, строительства и благоустройства в городе. Тогда же было принято Положение о местном самоуправлении, которое можно назвать прообразом современного Устава города.

В июле 1991 года был принят Закон РСФСР «О местном самоуправлении в Российской Федерации», который частично модернизировал советскую систему. Этим законом было предусмотрено принятие в районах и городах положений о местном самоуправлении.

На реформирование системы местного самоуправления значительное влияние оказали события августа 1991 года. После «путча» коммунисты были отстранены от контроля над Советами. Указом Президента РСФСР от 25 ноября 1991 года вводилось назначение глав

местных администраций главой вышестоящей администрации. Постановлением Администрации Вологодской области от 12 ноября 1991 года была образована Администрация города Вологды. При ее формировании был реализован принцип единоначалия и замещения должностей по назначению глав своей и вышестоящей Администрации.

В октябре 1991 года в Вологодском городском Совете народных депутатов был создан Малый Совет в количестве 11 человек. В период между сессиями он осуществлял отдельные полномочия городского Совета. Заседание Малого Совета считалось правомочным, если в нем принимало участие не менее двух третей от состава (8 человек). Заседания Малого Совета проводились первый второй и четвертый четверг каждого месяца с 14.00 до с 18.45, с перерывами 15 минут после каждого часа работы. В период с конца октября 1991 года по конец сентября 1993 года проведено 34 заседания Малого Совета и принято 542 решения.



Малый Совет Вологодского городского Совета народных депутатов. 1992 год.

Судьбу Советов всех уровней определили события сентября-октября 1993 года. Указом Президента РФ «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» от 9 октября 1993 года № 1617 и принятым в соответствии с ним постановлением Администрации Вологодской области от 12 октября 1993 года № 519 была приостановлена деятельность городских и районных Советов народных депутатов до формирования новых органов местного самоуправления. Осуществление исполнительно-распорядительных функций райгорсоветов было передано соответствующим администрациям.

Указ Президента РФ «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» от 26 октября 1993 года № 1760 ликвидировал Советы народных депутатов всех уровней. Деятельность Вологодского городского Совета была прекращена с ноября 1993 года постановлением Администрации Вологодской области от 29 октября 1993 года № 566 «О городских и районных Советах народных депутатов области». На протяжении полугода представительный орган местного самоуправления в Вологде отсутствовал.