

*Нестеров И.А.*

## **Правовой статус Московского Городского головы и процедура его избрания по Городовому положению 1892 г.**

Городовое положение 1892 г., пришедшее на смену закону 1870 г., традиционно оценивается как составная часть контрреформ проводимых правительством императора Александра III. Действительно, новый закон ущемлял права дум, частично трансформировал систему городского общественного управления, и изменял правовое положение ее должностных лиц. В первую очередь это касалось главы самоуправления – Городского головы. Статья 114 нового закона утверждала, что в столичных городах (Санкт-Петербурге и Москве) Городские головы назначаются Высочайшей властью, по представлению министра внутренних дел, при этом думам предоставляется право избирать для этого двух кандидатов<sup>1</sup>. В должности Городского головы, товарища Городского головы, членов управы, помощника Головы, городского секретаря, а также в члены исполнительных комиссий, могли быть избираемы не только гласные, но и другие лица, имеющие право голоса на городских выборах (ст. 115–116)<sup>2</sup>. Расширенный круг кандидатов на высшие посты городского общественного управления устраивал в первую очередь городскую администрацию и государственную власть и позволял поставить думы под пристальный контроль.

Лица, избранные в должность Городского головы, и «заступающих его место» в губернских, областных и входящих в состав градоначальств городах, утверждаются в должностях Министром Внутренних Дел (ст. 118)<sup>3</sup>. А если министр внутренних дел или губернатор, по принадлежности, не найдет возможным утвердить лицо, избранное в должность Головы, и если выборы не состоялись, губернатор предлагает Думе произвести новые выборы. На повторных выборах «лица, не удостоившиеся утверждения, не могут быть подвергаемы вторичной баллотировке». «Если и эти выборы не состоятся, или вновь избранные лица не будут утверждены, то должности, остающиеся свободными, замещаются, в случае надобности, на выборный срок, лицами, назначаемыми: в столицах, а равно и в городах губернских, областных и входящих в состав градоначальств, – Министром Внутренних Дел, а в прочих городских поселениях – Губернатором» (ст. 119)<sup>4</sup>. С.Г. Щегловитов в своих

---

<sup>1</sup> Городовое положение с законодательными мотивами, разъяснениями и дополнительными узаконениями. Сост. С.Г. Щегловитов. С.-Петербург, 1892 г. С. 116–117.

<sup>2</sup> Там же. С. 117.

<sup>3</sup> Там же. С. 121.

<sup>4</sup> Там же. С. 122.

комментариях к закону поясняет, что при обсуждении этой статьи Городового положения, Государственный совет «принял на вид», что замещение выборных должностей и властью министра внутренних дел и губернатора является крайней мерой, которая может быть допущена «лишь в исключительных случаях, когда исчерпаны все средства к замещению сих должностей в общеустановленном порядке»<sup>5</sup>. «Неуспех» выборов или не утверждение в должности «не указывают еще на необходимость применения означенной меры» и должны служить основанием для назначения новых выборов. В случае провала повторных выборов или не утверждения кандидатов правительство само в праве назначить чинов городского управления<sup>6</sup>. В действительности же, как отмечает В.А. Нардова: «Городовое положение 1892 г. не только давало администрации право не утверждать городских голов без всякого обоснования отказа, но и узаконивало практику назначения вместо выборов на городские общественные должности»<sup>7</sup>. Порядок назначения выборных должностей городского самоуправления «должен был воспрепятствовать возможной оппозиции, которая могла бы проявиться в повторном избрании неутвержденных лиц»<sup>8</sup>, «в узаконенной системе назначений, так и в значительном расширении номенклатуры должностей, подлежащих утверждению, нашла отражение бюрократизация городского общественного управления»<sup>9</sup>.

Для наиболее точного понимания процедуры избрания главы городского общественного управления, обратимся к конкретному историческому материалу и проиллюстрируем ее на примере избрания в должность Городского головы князя В.М. Голицына в апреле 1897 г.

В декабре 1896 г. К.В. Рукавишников отказался повторно занять должность Городского головы. В связи с этим, гласными Московской думы была создана экстренная комиссия для обсуждения вопроса о кандидате главы городского самоуправления, член которой Духовский, предложил в кандидаты князя В.М. Голицына. На собрании думы 7 января, исправляющий должность Городского головы Н.Н. Щепкин попросил гласных положить записки с заявлением двух кандидатов в ящик для баллотировки. После подсчета записок, предпочтения гласных разделились

---

<sup>5</sup> Городовое положение с законодательными мотивами, разъяснениями и дополнительными узаконениями. Сост. С.Г. Щегловитов. С.-Петербург, 1892 г. С. 122.

<sup>6</sup> Там же. С. 123.

<sup>7</sup> Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х годов XIX в.: правительственная политика. Л., 1984. С. 134.

<sup>8</sup> Там же. С. 134.

<sup>9</sup> Там же. С. 134.

следующим образом: Лямин М.И. получил 40 записок, князь Голицын В.М. – 36, Санин П.И. – 26, Морозов С.Т. – 19, Щепкин Н.Н. – 18, Лямин С.И. – 15, Герье В.И. – 13, Вишняков А.С. – 9, Щукин С.И. – 6, Рукавишников К.В. – 5, Бахрушин А.А. и Гучков Н.И. – 4, Лепешкин С.В. – 3, Бахрушин Вас. А., Голицын С.М. и Гучков А.И. – 2, Бахрушин Вл. А., Боткин П.П., фон-Вендрих Н.К., Духовский М.В., Загоскин Н.Н., Калашников П.М., Мамонтов С.И., Мамонтов С.Н., Найденов Н.А., Печкин С.И., Сумбул Л.Н. и князь Голицын без указания имени получили по одной записке<sup>10</sup>. Для того чтобы обсудить проблему выборов с заявленными кандидатами, а так же, чтобы дать время гласным обсудить этот вопрос, Н.Н. Щепкин назначил выборы двух кандидатов на 28 января. Однако, на собрании 28 января, исправляющий должность Городского головы сказал, что «рассылая приглашения на сегодняшнее заседание, я включил в предмет наших занятий выборы кандидатов на должность Городского головы, в виду того, что от нескольких лиц, заявленных кандидатами, я ко времени рассылки повесток не получал еще ответов о согласии их или несогласии баллотироваться»<sup>11</sup>. А перед самим заседанием выяснилось, что все заявленные кандидатами на должность Головы, включая князя В.М. Голицына, отказались от баллотировки<sup>12</sup>. Н.Н. Щепкин постановил, что «сегодня баллотировки кандидатов на должность Городского головы не будет и в одно из предстоящих заседаний я предложу гг. гласным вновь подать записки с заявлениями кандидатов на должность Городского головы»<sup>13</sup>. Таким образом, выборы были отложены.

Затягивая выбор главы городского общественного управления, Московская дума столкнулась с реальной угрозой применения «крайней меры», о которой писал С.Г. Щегловитов, чего конечно, она не хотела допускать. Осознавая опасность, старейшие гласные, начали направлять к князю В.М. Голицыну, не высказавшему еще своего решения, многочисленных парламентаров. Думские посланцы проявляли упорство уговаривая Голицына. Гласные ставили вопрос таким образом, что кандидатура В.М. Голицына получалась единственной. «С каждым днем и каждым часом, положение мое делается все труднее...Кандидатура моя становится таким образом, что я один могу спасти Москву от позора правительственного назначения, а на такой почве не много скажешь»<sup>14</sup>. Думцы уверяли Владимира Михайловича, что от

---

<sup>10</sup> Стенографические отчеты о собраниях Московской городской думы за 1897 г. М., 1897. С. 17.

<sup>11</sup> Там же. С. 85.

<sup>12</sup> Там же. С. 85.

<sup>13</sup> Там же. С. 85.

<sup>14</sup> ОР РГБ. Ф. 75. Оп. 1. Д. 19. С. 803 – 804. Запись 12 марта 1897.

его решения будет зависеть и время выборов<sup>15</sup>. 14 марта к Владимиру Михайловичу прибыла очередная делегация, состоящая из графа М.С. Ланского, братьев Бахрушиных, Н.А. Найденова, М.И. Лямина, П.П. Боткина, В.И. Герье и других видных представителей думы. «Начал разговор я и говорил долго, но не убедил никого; они так прижали меня к стенке, так поставили, что я утратил все свои силы, все свои аргументы. Порешили на том, чтобы подождать до 1-го апреля, они – для того чтобы к тому времени выяснить великокняжеский и петербургский ко мне отношения, я же подождать, что за это время найдется другая кандидатура»<sup>16</sup>. Заседание думы, на котором должно было проходить «заявление записками кандидатов на должность Городского головы»<sup>17</sup> состоялось 1 апреля 1897 года. Всего было подано 104 записки, которые и определили расстановку думских сил. Кандидатами были заявлены: В.М. Голицын – 101 голосом, Н.Н. Щепкин – 12, Н.И. Гучков – 8, С.Т. Морозов – 3, П.М. Калашников – 2, В.И. Герье, С.Н. Мамонтов, Н.А. Найденов и А.А. Шилов – 1<sup>18</sup>. Сразу после объявления результатов исправляющий должность городского головы Н.Н. Щепкин и один из кандидатов Н.А. Найденов от баллотировки отказались<sup>19</sup>. Князь В.М. Голицын на этом собрании значился в числе тех, кто «не явились и уведомлений о причинах неявки не прислали»<sup>20</sup>. Владимир Михайлович в это время находился у себя дома, а известие о том, что за него была подана 101 записка, он получил вечером от думского посланца. Князь признавался, что такого числа он не ожидал<sup>21</sup>. Именно это и склонило Владимира Михайловича в пользу того, что бы пойти навстречу Московской думе и принять ее предложение занять место Городского головы.

5 апреля состоялось чрезвычайной собрание Думы, на котором гласные приступили к баллотировки кандидатов на должность Городского головы. Н.Н. Щепкин заявил, что «из числа лиц, предложенных в прошлом собрании к избранию в кандидаты, изъявил согласие баллотироваться только князь Владимир Михайлович Голицын; остальные же лица от баллотировки отказались»<sup>22</sup>. После баллотировки и подсчета шаров, председатель под аплодисменты собравшихся объявил, что «в кандидаты на должность Московского Городского головы избран князь В.М. Голицын,

---

<sup>15</sup> ОР РГБ. Ф. 75. Оп. 1. Д. 19. С. 806. Запись 14 марта 1897.

<sup>16</sup> ОР РГБ. Ф. 75. Оп. 1. Д. 19. С. 806. Запись 14 марта 1897.

<sup>17</sup> Стенографические отчеты о собраниях Московской городской думы за 1897 г. С. 191.

<sup>18</sup> Там же. С. 191.

<sup>19</sup> Там же. С. 191.

<sup>20</sup> Там же. С. 192.

<sup>21</sup> ОР РГБ. Ф. 75. Оп. 1. Д. 19. С. 830. Запись 1 апреля 1897 г.

<sup>22</sup> Стенографические отчеты о собраниях Московской городской думы за 1897 г. С. 194.

получивший 101 избирательный и 4 неизбирательных шаров»<sup>23</sup>. Кандидатуру Владимира Михайловича администрация Московской губернии не поддерживала. Но, несмотря на сложные отношения, Высочайшим приказом по гражданскому ведомству от 19 апреля 1897 года в должности Московского Городского головы был утвержден, действительный статский советник князь Владимир Михайлович Голицын<sup>24</sup>.

Из приведенного выше примера явствует, что Московская дума избрала своим кандидатом одного князя В.М. Голицына, тогда как 114 статья Городового положения указывает на то, что кандидатов должно быть двое. В апреле 1897 г. это не вызвало споров в Думе и отказа администрации утверждать кандидата. Однако, аналогичный же прецедент, связанный с переизбранием Голицына в январе 1901 г., озадачил гласного С.Н. Мамонтова, который сам отказался от баллотировки в Городские головы. На собрании Думы в январе 1901 г. он заявил: «Что на основании ст. 114 Городового Положения Думе предоставляется избирать двух кандидатов»<sup>25</sup>. На что получил правовое толкование от исправляющего должность Городского головы: «ст. 114 Городового Положения Думе предоставляется избирать двух кандидатов, но не вменяет это в неперемнную обязанность»<sup>26</sup>. Далее председатель сослался на пример прошлых выборов Головы, а С.Н. Мамонтов, в свою очередь, обратился к нему с вопросом о возможности постановки этого вопроса на обсуждение. Дав согласие, исправляющий должность, добавил, что: «по примеру прошедших выборов и на основании точного смысла Городового положения баллотировке может подвергаться и один кандидат»<sup>27</sup>. Это его заявление сняло возражения недовольных гласных.

По Городовому положению 1892 г. (ст. 121) Городской голова, его товарищ, члены управы, а так же городской секретарь в столицах, губернских, областных и входящих в состав градоначальств городах, считались состоящими на государственной службе. Столичные Головы получали чин действительного статского советника<sup>28</sup>. Срок службы Головы устанавливался положением в четыре года, в случае «выбытия» Головы до окончания срока в течение трех первых лет службы, его должность замещалась вновь. Если же это произошло в последний год четырехлетнего срока, то в должность Головы вступал его товарищ или помощник, «либо заступающий место

---

<sup>23</sup> Стенографические отчеты о собраниях Московской городской думы за 1897 г. С. 194.

<sup>24</sup> Известия Московской городской думы. Май. Выпуск II. М., 1897. С. 2.

<sup>25</sup> Стенографические отчеты о собраниях Московской городской думы за 1901 г. М. 1901. С. 12.

<sup>26</sup> Там же. С. 12.

<sup>27</sup> Там же. С. 12.

<sup>28</sup> ПСЗ-3. Т.12: Штаты и табели. С. 171.

головы» (ст. 124–125)<sup>29</sup>. Так же Городовое положение (ст. 94) четко указывает, что если Голова временно не может исправлять своей должности по болезни или другим уважительным причинам или будет отвлечен исполнением иных возложенных на него по закону обязанностей, то он заменяется своим товарищем или помощником, либо заступающим место Головы, а за отсутствием товарища или заступающего место Головы – старшим по времени избрания и количеству избирательных голосов членом управы.

Увольнение же со службы Городского головы до истечения выборного срока, производиться по его ходатайству, а так же властью, от которой зависит утверждение или назначение его в должности (ст. 122)<sup>30</sup>. Городской голова являлся членом и председателем управы (исполнительный орган городской думы) и имел достаточно широкие полномочия в ее управлении. Во-первых, если при коллегиальном обсуждении дела, решение не было принято ввиду равенства голосов, голос председателя имел перевес. Так же, если Голова находил, что решение большинства «противно закону», то он должен был остановить исполнение решения и предоставить дело губернатору, который, в свою очередь, передавал дело в местное по земским и городским делам присутствие. А «в случаях, не терпящих отлагательства, Голова вправе принять меры, предоставленные коллегиальному обсуждению Городской управы, но обязан довести о своих действиях до сведения Управы в первое о том заседание ее» (ст. 99)<sup>31</sup>. Во-вторых, в полномочия Головы входил общий надзор за правильным течением дел в Управе и подведомственных ей учреждениях. Так же его власти предоставлялись «распоряжения о собрании сведений, приготовлении дел к докладу и другие подобные дополнительные действия» (ст. 100)<sup>32</sup>.

Кроме обязанностей в управе Городской голова, являлся председателем на заседаниях Городской думы. Такое совмещение обязанностей Головы и председателя было признано целесообразным еще в 1870-е годы. Законодатели видели в нем «лучшее ручательство против незаконных постановлений, как в Думе, так и в Управе»<sup>33</sup>. Как отмечает Л.Ф. Писарькова: «Необходимо заметить, что Московская городская дума не один раз давала повод усомниться в справедливости такого

---

<sup>29</sup> Городовое положение с законодательными мотивами, разъяснениями и дополнительными узаконениями. Сост. С.Г. Щегловитов. С.-Петербург, 1892. С. 125–127.

<sup>30</sup> Там же. С. 124.

<sup>31</sup> Там же. С. 93–94.

<sup>32</sup> Там же. С. 94.

<sup>33</sup> Писарькова Л.Ф. Городские реформы в России и Московская дума. М., 2010. С. 188.

мнения»<sup>34</sup>. Совмещение в лице Городского головы функций руководителя исполнительной и законодательной власти, не могло не ущемлять думских прав. Именно поэтому власть, сосредоточенная в руках Головы, порой, могла переходить тонкую грань, которая отделяла ее от самовластия<sup>35</sup>. В такой ситуации огромное значение приобретали личные качества Городского головы. Влияние личности главы городского общественного управления на деятельность Городской думы и управы, особенно возрастало в переломные моменты, которые могли определять направления хозяйственной деятельности Думы на десятилетия<sup>36</sup>. Князь В.М. Голицын в своих воспоминаниях «Москва в 70-х годах» упоминает о трех наиболее характерных типах Городских голов: « Один спрашивал у Думы, как ей угодно, чтобы дело было направленно, другой ей говорил – вы так хотите, и так оно будет, а третий восклицал – я так хочу и так этому следует быть!»<sup>37</sup>.

Широкий спектр прав и обязанностей, которыми был наделен Городского голова по Городовому положению 1892 года, возлагал на него большую правовую и нравственную ответственность. От главы городского общественного управления во многом зависела продуктивность работы думы, быстрота рассмотрения дел, принятый решений и эффективность их осуществления. Личные качества Головы могли стать, как двигателем, так и тормозом в решении насущных проблем городского хозяйства.

#### **Список литературы:**

1. *Астров Н.И.* Воспоминания. М., 2000.
2. *Герье В.И.* О Московской городской думе // Московский архив. Выпуск I. М., 1996.
3. *Голицын В.М.* Москва в 70-х годах // Голос минувшего. 1919. № 5–12.
4. *Голицын С.М.* Записки уцелевшего. М., 2006.
5. *Голицын М.В.* Мозаика моей жизни. М., 2008.
6. Городовое положение с законодательными мотивами, разъяснениями и дополнительными узаконениями. Сост. С.Г. Щегловитов. СПб., 1892.
7. Известия Московской городской думы. Май. Выпуск II. М., 1897.
8. *Нардова В.А.* Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х годов XIX в.: правительственная политика. Л., 1984.

---

<sup>34</sup> Там же. С. 188.

<sup>35</sup> Там же. С. 255–256.

<sup>36</sup> Там же. С. 256.

<sup>37</sup> Голицын В.М. Москва в 70-х годах // Голос минувшего. 1919. № 5–12. С. 153.

9. *Писарькова Л.Ф.* Городские реформы в России и Московская дума. М., 2010.
10. Почетные граждане города Москвы (1866–1917): Историко-биографическое издание/Комиссарова С.А., Кошкидько В.Г., Соловьев К.А. М., 2009.
11. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание (1881–1913). Т.12.
12. Стенографические отчеты о собраниях Московской городской думы за 1897 г. М., 1897.
13. Стенографические отчеты о собраниях Московской городской думы за 1901 г. М., 1901.