

ГОРОДСКА́Я ДУ́МА

Авторы: В. И. Фадеев (городская дума в РФ)

ГОРОДСКА́Я ДУ́МА, 1) в России выборный распорядительный орган гор. самоуправления. Создан в соответствии с [Жалованной грамотой городам 1785](#) под назв. Общая городская дума. Исполнит. орган – Шестигласная дума (в некоторых городах с 1846 – Распорядительная дума). Возглавлялась [городским головой](#). По закону выборы в Общую Г. д. проводились раз в три года от 6 разрядов избирателей – дворян-домовладельцев, купцов, цеховых ремесленников, постоянно проживавших в городе иностр. и иногородних купцов, [уменитых граждан](#), посадских. Каждый разряд, независимо от числа избранных в Думу гласных, имел в ней один голос. На практике Общая Г. д. состояла гл. обр. из купцов, мещан и ремесленников (в Москве преобладали гласные от иностр. и иногородних купцов). Между выборами Шестигласной думы заседания Общей Г. д. или не проводились, или устраивались тогда, когда «нужда и польза городская потребует» (напр., заседания Моск. общей Г. д. в 1786–98 состоялись 19 раз). Принимала меры для развития гор. торговли, следила за состоянием гор. публичных зданий, охраняла «мир, тишину и доброе согласие» между жителями города, содействовала гор. благоустройству и учреждению в городе школ, больниц, богаделен и сиротских домов. Располагала небольшими источниками доходов; как правило, они распределялись по усмотрению губернатора (генерал-губернатора). Общие Г. д. упразднены в 1798–1800 имп. Павлом I, в 1802 восстановлены имп. Александром I; в 1820-е гг. прекратили существование в ряде городов, в 1840-е гг. – повсеместно (выборы Шестигласной думы производили депутатские собрания).

Вновь созданы в С.-Петербурге (1846; реформирована в 1862), Москве (1862), Одессе (1863) и Тифлисе (1866). Влияние Общих Г. д. на гор. дела возросло, что было связано с активным участием дворянства в их деятельности. В 1863–1871 Моск. общая Г. д. заседала 15–19 раз в год.



Здание Городской думы (слева) на Невском проспекте в С.-Петербурге. Олеография. Нач. 20 в.



Здание Городской думы Москвы

Согласно [Городовому положению](#) 1870 в городах стали создаваться городские думы. Формировавшийся Г. д. исполнит. орган стал называться [городской управой](#). Право выборов гласных получили плательщики гор. сборов: с недвижимого имущества, свидетельств (купеческих, на мелочный торг, приказчиных 1-го класса), билетов на содержание пром. заведений и пр. Избират. права получили и женщины, они участвовали в выборах через доверенных лиц. Избиратели разделялись на разряды, от каждого из которых поступала $\frac{1}{3}$ часть от общей суммы всех гор. налогов и сборов (в 1889 в Москве 1-й разряд открывал плательщик налога в 37,8 тыс. руб., 2-й – в 1,2 тыс. руб., 3-й – в 217 руб.). Большинство избирателей относились к 3-му разряду (до 70–80% всех избирателей). Все разряды избирали равное число гласных. Общее число избирателей было небольшим, напр., в Москве, Одессе и С.-Петербурге – ок. 2% населения, в городах с населением до 200 тыс. чел. – ок. 4%, в городах с населением менее 20 тыс. чел. – 7%. Фактически в выборах участвовали

(ныне входит в число зданий ГИМа). Архитектор Д. Н. Чичагов. 1890–92. Фото. Нач. 20 в.

5–30% избирателей. Для выдвижения кандидатуры на выборы было достаточно самовыдвижения или предложения от одного из избирателей (огромное число кандидатов превращало проведение выборов в изнурительную работу). Гласные Г. д. избирались на 4 года. Г. д. в

зависимости от величины города состояла из 30–72 гласных (в Москве их число достигало 180, в С.-Петербурге – 250 чел.), к кон. 1880-х гг. в 613 городах (из 621, где действовало Городовое положение 1870) насчитывалось ок. 28 тыс. гласных. Среди них преобладали представители мещан, ремесленников и крестьян (ок. 46%); дворяне и чиновники составляли 19%, купцы и почётные граждане – 35%.

Г. д. осуществляла общее «попечение и распоряжение по городскому хозяйству и благоустройству». Она получила право издавать обязательные для жителей города постановления (ранее принадлежало только органам полиции), самостоятельно расходовать гор. средства и распоряжаться гор. имуществом, делать займы, устанавливать гор. налоги с недвижимой собственности, с выдачи торгово-промысловых документов, с трактиров, лавок, извозного промысла, определять сборы с содержания лошадей, экипажей и пр. (в установленных законом пределах). Надзор «за законным исполнением» обязанностей Думы и её управы осуществлял губернатор (градоначальник) через посредничество Губернского по городским (с 1892 – по земским и городским) делам присутствия (см. в ст. [Губернские присутствия](#)). С жалобами на действия администрации Г. д. могла обращаться в Сенат.

Слабость контроля над деятельностью Г. д. и отсутствие чётко обозначенных пределов её компетенции вели к расхищению гор. средств и частым конфликтам Г. д. с администрацией. В связи с этим Городовым положением 1892 чётко регламентирована деятельность Г. д., ограничена её финансовая и хозяйств. самостоятельность. Губернатор (градоначальник) стал утверждать гор. сметы, а также контролировать не только законность, но и целесообразность постановлений Г. д. В случае если губернатор (градоначальник) считал, что постановление Г. д. «нарушает интересы местного населения» или противоречит интересам государства, он мог приостановить действие такого постановления и передать дело на рассмотрение Губернского по земским и гор. делам присутствия, а затем – министру внутр. дел, который в определённых случаях в свою очередь должен был представить вопрос на разрешение Гос. совета или К-та министров. Некоторые постановления Г. д. стали требовать утверждения министра внутр. дел. В 3–4 раза был сокращён круг избирателей за счёт введения на выборах имуществ. ценза (его величина зависела от адм. значения города и числа его жителей) и лишения избират. прав мелких торговцев и промышленников (как правило, ранее игнорировали выборы). Было сокращено число гласных (в Европ. России – в 2 раза): в Москве и С.-Петербурге до 160 чел., в городах с населением св. 100 тыс. чел. и в Одессе – до 80 чел., в остальных городах Г. д. стала насчитывать 20–60 чел. В состав Г. д. стали входить председатель уездной земской управы и представитель православного духовенства.

Находившиеся в распоряжении всех Г. д. средства в 1871 составили 21 млн. руб. и в дальнейшем значительно опережали рост гор. населения: в 1894 их доход составлял 67 млн. руб., в 1913 – 297 млн. руб. Первоначально б. ч. средств Г. д. получали от налогообложения гор. населения, к 1912 половину доходов Г. д. составили поступления от эксплуатации муниципальной собственности (скотобоен, хлебопекарен, электростанций, трамвайных линий и т. д.). Г. д. развернули строительство бесплатных школ и больниц, с помощью концессий или облигационных займов совершенствовали мостовые, освещение города, вели дорогостоящее строительство водопроводов, канализационных сетей, позднее – трамвайных линий и т. д. Препятствием для их нормальной

хозяйств. деятельности являлись «обязательные расходы» на содержание полиции (с 1913 половину расходов на этот предмет несло правительство), воинских частей, гос. учреждений и пр., поглощавшие значит. часть гор. бюджетов.

Образованное в результате Февр. революции 1917 Врем. правительство постановлениями от 15(28) апр. и 9(22) июня 1917 предоставило Г. д. широкие полномочия и максимально расширило круг её избирателей (в Петрограде их число увеличилось в 115 раз, в Москве – в 130 раз), установило порядок проведения выборов по спискам кандидатов от политич. партий. Избират. права получило всё гор. население (независимо от срока пребывания в городе) старше 20 лет, в т. ч. и женщины, а также расквартированные в городе войска. Число гласных Г. д. заметно увеличилось (в Москве и Петрограде – до 200 чел.). В результате проведённых в июне – окт. 1917 в 643 городах выборов по новым законам произошло полное обновление состава Г. д. В них стала преобладать интеллигенция; впервые были избраны женщины (в Москве – 12, Петрограде – не менее 10, в Коломне – 2). Среди гласных появилось много политич. деятелей, не искушённых в хозяйств. вопросах и рассматривавших Г. д. как трибуну для политич. выступлений, что способствовало углублению политич. кризиса в стране, а также дезорганизации гор. хозяйства. Г. д. была подчинена гор. милиция. Государство (в лице губернских комиссаров Врем. правительства) перестало осуществлять надзор за целесообразностью действий Г. д. На рассмотрение министра внутр. дел должны были поступать лишь постановления дум, имевшие решающее значение для гор. бюджетов.

После Окт. революции 1917 началась ликвидация Г. д. (б. ч. ликвидирована в 1918), процесс замены Г. д. городскими советами завершился с окончанием Гражд. войны 1917–22.

Работа гласных была безвозмездной, оплачивалась с апр. 1917.

2) В Рос. Федерации в гор. поселениях ряда субъектов РФ (напр., Нижний Новгород, Челябинск и др.) наименование представит. органа муниципального образования. Состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах, численность которых определяется уставом гор. поселения в соответствии с требованиями закона. Депутаты осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. В исключит. компетенции Г. д. находятся вопросы: принятие устава муниципального образования, утверждение местного бюджета, установление местных налогов, принятие планов и программ развития муниципального образования, контроль за исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и др. Организацию деятельности в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет глава муниципального образования, а в случае если указанное должностное лицо является главой местной администрации (исполнительно-распорядит. органа муниципального образования) – председатель, избираемый Г. д. из своего состава.

3) В субъекте РФ – городе федерального значения Москве – наименование законодат. (представит.) органа гос. власти. Московская Г. д. состоит из 35 деп., избираемых населением города на 4 года.

Литература

Лит.: Дитятин И. И. Устройство и управление городов России: В 2 т. СПб.; Ярославль, 1875–1877; Кизеветтер А. А. Городовое положение Екатерины II 1785 г. Опыт исторического комментария. М., 1909; Нардова В. А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX – начале XX в. СПб., 1994; Писарькова Л. Ф. Московская

городская дума, 1863–1917. М., 1998; Галкин П. В., Иванова Е. В. На городской службе: Очерки общественного самоуправления г. Коломны конца XIX – начала XX в. Коломна, 2002; Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006.