

Галкин П.В.

Финансово-хозяйственная деятельность органов городского самоуправления Московской губернии и административный надзор (1870–1880-е гг.)

В отечественной историографии традиционно более пристальное внимание исследователи уделяют изучению земских учреждений, а истории органов городского самоуправления посвящено лишь несколько трудов. Первой работой, в которой рассматривалась правительственная политика в отношении городских учреждений в пореформенный период, стала монография В.А. Нардовой. В ней автор пришла к выводу, что городские думы не стремились выходить «за пределы очерченного для них круга хозяйственной деятельности», но при нечетких границах их компетенции, даже на хозяйственной почве между ними и губернаторами нередко возникали противоречия¹. Причем в монографии приводились лишь отдельные примеры взаимодействий с губернскими по городским делам присутствиями, что вызвало справедливые замечания в рецензии Н.П. Ерошкина².

В новейший период взаимоотношения власти и городских органов самоуправления нашли отражение лишь в монографии В.А. Тюрина, написанной на примере городов Среднего Поволжья. Оценивая характер взаимоотношений губернатора и земских учреждений, автор отмечал, что в конце XIX–начале XX веков «...наблюдалась эффективная и качественная работа данных структур в рамках очерченных прерогатив и законным разрешением конфликтных ситуаций»³. Более того, им было выделено несколько направлений такой «совместной деятельности», в том числе, мероприятия в области санитарии и охраны общественного порядка. При этом нельзя сказать, чтобы Тюрин идеализировал отношения власти и органов самоуправления. Он указывает на то, что в первое десятилетие существования всеобщих городских дум нередкими были злоупотребления выборных должностных лиц своим служебным положением, а губернаторы и присутствие в рамках своих обязанностей по административному надзору проводили предварительное расследование, после чего собранный материал направлялся в судебные органы⁴. Но, к сожалению, даже в этой работе проблема административного

¹ Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х гг. XIX в. Правительственная политика. Л., 1984. С. 136.

² Ерошкин Н.П. Рец. на кн.: Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – 90-х годов XIX в. Л., 1984 // Вопросы истории. 1987. № 3. С. 113–116.

³ Тюрин В.А. Власть и городское самоуправление в Среднем Поволжье: опыт взаимодействия на рубеже XIX–XX веков. Самара, 2007. С. 195.

⁴ Там же. С. 197.

надзора за деятельностью городских общественных учреждений рассматривается на отдельных примерах, и не приводится анализа решений губернского присутствия во всей совокупности.

Данная статья представляет собою попытку заполнить имеющуюся лакуну на примере деятельности Московского губернского по городским делам присутствия.

В соответствии с Городовым положением 1870 г., на распоряжения городского общественного управления допускались жалобы как со стороны частных лиц, так и со стороны правительственных, земских или сословных учреждений. При этом обжалование неправильных распоряжений городского головы или управы было возможно только в городской думе. От нее зависели подтверждение или отмена сделанных ими распоряжений, а жалобы на постановления дум требовалось направлять губернатору, который, в свою очередь, передавал их на рассмотрение губернского по городским делам присутствия⁵. В его состав, помимо губернатора (председатель присутствия), входили: вице-губернатор, управляющий казенной палатой, прокурор окружного суда, председатель мирового съезда, а также председатель губернской земской управы и городской голова губернского города.

Органам самоуправления, другим учреждениям и частным лицам следовало незамедлительно исполнять постановления присутствия, независимо от их намерения обжаловать его в Сенате. Причем в законе особо оговаривалась невозможность для отдельных гласных, городских голов или членов управ подавать жалобы в Сенат «по личному усмотрению», то есть без уполномочия городской думы. Срок обжалования постановления присутствия для всех учреждений устанавливался в шесть недель, и сам губернатор, в случае несогласия с постановлением присутствия, наряду с остальными участниками процесса, тоже мог подавать жалобу⁶.

Материалы, сохранившиеся в фондах Центрального исторического архива г. Москвы⁷, позволяют проанализировать деятельность Московского губернского по городским делам присутствия за весь период его существования – с 1871 по 1892 гг. Всего за 22 года в нем было рассмотрено более тысячи дел, из них 392 – по протестам губернаторов, остальные – по жалобам частных лиц и представителей городского самоуправления (269 и 103 соответственно), а также по обращениям государственных и сословных учреждений (73) и других заявителей.

⁵ *Мыш М.И.* Городовое Положение с относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. Изд. 9-е, испр. и доп. СПб., 1890. С. 346.

⁶ Там же. С. 360.

⁷ Центральный исторический архив г. Москвы. Ф. 1642. Оп. 1. Д. 1–19, 29–31.

Основными направлениями губернаторского надзора являлись проблемы, связанные с организацией работы городского общественного управления (72), исполнением обязательных повинностей (35) и нарушением избирательных процедур (37), а также финансовые вопросы, возникавшие в сфере налогообложения (58), при составлении смет (26) и определении арендных платежей (27). В меньшей степени губернаторы опротестовывали решения городских дум по делам общественных банков (38), издание обязательных для горожан и учреждений постановлений (24), определения, касавшиеся разрешительных функций (17), и действия в отношении сословных органов самоуправления (10). К числу дел, не подпадавших под вышеперечисленные категории, относились: благодарности государственным служащим, запрещавшиеся по закону; решения в отношении увольнения или назначения городских врачей, что относилось к компетенции врачебного управления; постановления о закрытии учебных заведений, которые требовали согласования с уездным училищным советом и т.п.

Проведем анализ комплекса дел, находившихся на рассмотрении губернаторского присутствия, по протестам губернаторов и связанных с постановлениями городских дум в финансово-хозяйственной сфере. Всего выявлено 111 таких дел, или 28,3 % от общего количества обращений губернаторов в присутствие.

В соответствии с Городовым положением думам предоставлялось право устанавливать в пользу города сборы с недвижимых имуществ, с документов на право торговли и промыслов, а также с трактирных заведений и постоянных дворов. Кроме того, гласные могли представить документы на утверждение в законодательном порядке сборов с извозного промысла, с лошадей и экипажей, содержащихся частными лицами, и даже на собак (ст. 128). Допускалось также зачисление в местный бюджет сборов, взимаемых с привозимых в город товаров (ст. 136).

Наибольшее количество налоговых протестов губернатора касалось установления акцизов с трактирных заведений (13 из 58). Все замечания по этому направлению можно разделить на две части. Во-первых, это обложение тех предметов, которые не предусмотрены в законе (чайных лавок, торговых заведений, бань, питейных заведений в уезде). Во-вторых, пресекались нарушения порядка принятия решений при установлении размеров взносов: в частности, не допускалось определение акциза для отдельных заведений, так как это являлось прерогативой трактирной депутации, состоящей из представителей заинтересованной стороны; не разрешалось также взимание акциза с заведений, открытых в течение сметного года. Другим

распространенным нарушением закона в постановлениях городских дум являлось установление сборов без подачи ходатайства об их утверждении в законодательном порядке. Наибольшее число таких решений думы вынесли в первые годы деятельности, а чаще всего предметами потенциального налогообложения оказывались извозный промысел и плата с так называемых «бездомовых» купцов, то есть с тех, кто вел торговлю в городе, но не имел в нем жилой недвижимости. Так, в 1873 г. клинская городская дума приняла постановление о дополнительном сборе с купцов в размере 12 рублей на отбывание постоянной повинности, но на основании протеста губернатора присутствие исключило данное назначение из сметы. В ответ гласные решили обжаловать постановление присутствия в Сенате, так как «взносы с купцов были взысканы до получения определения присутствия и губернатор своевременно не обжаловал решение о сборах», а заменить собранную сумму из других источников доходов не представлялось возможным. Новое постановление присутствия оказалось весьма неожиданным: оно отменило собственное решение и возвратило прошение в Сенат городской думе. Одновременно было признано необходимым обратиться в министерство внутренних дел для разъяснения вопроса о возможности использования средств, собранных с купцов в размере 1926 рублей в текущем сметном году⁸. И только спустя год из министерства был получен ответ, в котором сообщалось, что подобные дела находятся в компетенции Сената⁹. В результате проблема расходования средств так и не была положительно решена из-за бюрократической волокиты.

По сходному сценарию развивалась ситуация по взиманию сбора с купцов в г. Коломне: сначала присутствие признало недействительным постановление городской думы, а когда с ее стороны последовала жалоба в Сенат, члены присутствия отменили свое прежнее решение, посчитав, что нет необходимости обращения в вышестоящие инстанции¹⁰. Сам факт отмены присутствием собственных решений по одним и тем же вопросам свидетельствует о боязни чиновников, входящих в него, допустить ошибки в трактовке законов. В последующие годы таких просчетов в деятельности присутствия уже не наблюдалось. И в целом с конца 1870-х гг. количество дел о нарушениях городскими думами законодательства по налогообложению практически свелось к минимуму: за полтора десятилетия было рассмотрено всего 14 протестов губернаторов. Из них три дела касались неправильного определения акцизного сбора, еще в трех случаях гласные принимали решения о неуравнительной плате за пользование

⁸ Там же. Д. 3. Л. 88–90.

⁹ Там же. Д. 4. Л. 199–200.

¹⁰ Там же. Д. 3. Л. 13об., 109–110об.

городскими выгонами, и дважды думы пытались установить сбор с патентов на продажу крепких напитков, выдававшихся на заведения, расположенные за пределами городских границ. Конечно, значительное число протестов губернатора по вопросам налогообложения, зафиксированных в первые годы существования всеобщих городских дум, было прямым следствием стремления гласных пополнить городскую казну. Однако нарушения закона, допускавшиеся в постановлениях по этим вопросам, за исключением отдельных рассмотренных выше эпизодов, своевременно пресекались губернатором и отменялись присутствием. С одной стороны, это свидетельствовало об эффективности текущего административного надзора, но, с другой стороны, показывало инертность механизма изменения законодательства, поскольку разрешительные функции на введение дополнительных соборов с извозчиков и «бездомовых» купцов, на наш взгляд, вполне можно было бы предоставить на уровень губернии

В отношении смет губернатор мог рассматривать постановления по существу, а именно на него возлагалось наблюдение за тем, чтобы городские органы не допускали неуравнительности в обложении имуществ, принадлежащих разным собственникам, назначали все необходимые суммы на удовлетворение обязательных потребностей и не устанавливали сборы, не предусмотренные законом (ст. 143). В числе постановлений городских дум, опротестованных губернатором и отмененных присутствием, чаще других оказывались: невнесение расходов на содержание полиции и составление сметы с дефицитом без указания источников его покрытия. Кроме того, пресекалось так называемое нецелевое использование средств. Например, в 1876 г. было отменено решение подольской думы о содержании за счет города церковных сторожей и певчих, а в 1885 г. в Сергиевом посаде было запрещено ассигнование из благотворительного капитала на приобретение портрета жертвователя, поскольку это противоречило завещанию¹¹. Иногда отмена постановления происходила из-за нарушения городскими деятелями процедуры принятия решения. Так, в 1875 г. не была утверждена смета в г. Клине на том основании, что при ее рассмотрении на заседании думы председательствовал не городской голова, отлучившийся в канцелярию, а старший из гласных¹². Единственный случай, когда протест губернатора не был поддержан общим решением присутствия, касался ходатайства думы Сергиева Посада о выделении кредита в размере 50 тыс. рублей для возможного покрытия страховых

¹¹ Там же. Д. 6. Л. 1–3; Д. 15. Л. 160об.–162.

¹² Там же. Д. 5. Л. 232об.–234об.

выплат по пожарным убыткам (1876 г.)¹³. Данное постановление не противоречило закону, а губернатор, по-видимому, обратил внимание на него потому, что подобные обращения за займами в этот период были весьма редкими.

Важным условием развития общественного самоуправления являлась его правоспособность в части *распоряжения городским имуществом*. В соответствии с Городовым положением думам предоставлялось право приобретать и отчуждать недвижимые и движимые имущества, вступать в договоры (ст. 116). При этом улицы, тротуары, мосты и т.п. находились в общем пользовании горожан, а их отчуждение было возможно только после утверждения губернатором соответствующих изменений в плане города (ст. 120–121). Такое правило не распространялось на распоряжения городских дум об отводе мест для организации торговых заведений или общественных построек незначительного размера (ст.122). Во всех случаях, когда постановления городских дум противоречили закону, губернатор в рамках административного надзора мог приостановить их исполнение и представить протест в присутствии по городским делам. Всего по этому направлению было выявлено 27 дел, причем большая их часть относилась к середине 1870-х гг., а в последующее десятилетие отмечались лишь отдельные пиковые годы – 1881 и 1884 гг. По городам наибольшее число протестов поступило на решения, принятые думами г. Звенигорода (6 дел), г. Воскресенска и г. Клина (по 4 дела). Чаще других в поле зрения губернатора оказывались вопросы аренды и продажи земельных участков (по 7 протестов), передачи их в безвозмездное пользование, а также проблемы установления границ городских земель (по 4 протеста).

Среди дел, связанных с арендными отношениями, представляют интерес два постановления воскресенской городской думы, принятые в 1876 и 1877 гг. В первом из них гласные предлагали потребовать уплату недоимки по арендному сбору с бывшего члена городской управы, который своевременно не информировал коллег об отказе арендатора выплачивать установленные в договоре суммы. Однако присутствие отменило постановление, указав на то, что «...никакие взыскания, начеты или другие административные наказания не могут иметь применения к лицам, служащим в городской управе» иначе, как по решению суда¹⁴. На следующий год воскресенские гласные приняли решение, по сути, представлявшее собой попытку переложить на мещанское общество выплату государственного налога за арендуемую землю, но и в этом случае присутствие отменило постановление, поскольку обязательства по налогам

¹³ Там же. Д. 6. Л. 168–170.

¹⁴ Там же. Л. 173об.–174.

должен был исполнять собственник земли, то есть городское общественное управление¹⁵.

Другой разновидностью имущественного найма, близкого по смыслу к арендным отношениям, можно считать договор, который в 1888 г. намеревалось заключить серпуховское общественное управление с правлением Волго-Камского банка. Предполагалось отдать во владение и пользование часть дома, расположенного в г. Москве и полученного городским управлением по завещанию купца Д.И. Варигина. Причем оплату за наем помещения планировалось получить не наличными средствами, а в виде оплаты ремонтных работ по перестройке дома, оценивавшихся в 150 тыс. рублей. Постановление было опротестовано губернатором и отменено присутствием на том основании, что сумма предполагаемого обязательства превышала сумму городских доходов за два последних года, а значит, проект договора требовалось представить на утверждение министру внутренних дел¹⁶.

Постановления городских дум по вопросам продажи земельных участков, как правило, опротестовывались из-за отсутствия необходимого кворума при принятии решения в городской думе. Исключением из правил стало постановление коломенской городской думы 1881 г., в отношении которого протест губернатора не был поддержан присутствием. Разногласия возникли из-за выставленного на продажу дома, подаренного несколькими годами ранее городскому управлению для сиротского приюта. Члены присутствия посчитали, что намерение гласных направить вырученные от продажи деньги на нужды детей приюта не нарушает воли жертвователя¹⁷. Однако, это представляется весьма сомнительным решением, поскольку использование помещения для размещения сирот и расходование денег, полученных в результате его продажи, все-таки являются разными по смыслу действиями.

Постановления, касавшиеся безвозмездной передачи имущества в пользование тех или иных лиц, оспаривались губернатором по другим основаниям. Чаще всего это происходило из-за нарушения в них принципа равенства прав горожан на пользование общим имуществом. Примером может служить постановление серпуховской думы 1874 г. о предоставлении в заведование местным мещанам и купцам береговой полосы земли по р. Оке, «как принадлежащей этим сословиям». Члены присутствия при рассмотрении этого дела руководствовались разъяснениями управляющего министерством внутренних дел, в котором указывалось, что «...городские думы могут

¹⁵ Там же. Д. 7. Л. 174об.–175об.

¹⁶ Там же. Д. 31. Л. 19об.–24об.

¹⁷ Там же. Д. 11. Л. 46об.–48.

заведовать землями, принадлежащими разным сословиям, а управление землями по сословному принципу возможно, только если эта земля принадлежит какому-либо одному сословию»¹⁸. На этом основании решение было отменено. Единичными являлись случаи, когда постановления городских дум опротестовывались по причине того, что передача земельных участков в пользование отдельным лицам или категориям горожан могла привести к стеснению прохода или проезда. Так, в 1888 г. присутствие отменило постановление клинской городской думы об уступке участка земли местному мещанскому обществу для строительства богадельни. По закону, такого рода документы местные органы должны были в обязательном порядке передать губернатору на утверждение, чего в данном случае сделано не было¹⁹.

В целом общее количество протестов губернаторов на постановления городских дум по распоряжению имуществом было сравнительно невелико, а за вычетом тех случаев, когда решения принимались при отсутствии кворума, их остается в среднем менее одного в год. Если учитывать, что подобные решения органов местного самоуправления не могли быть единичными, то можно констатировать: в данной сфере деятельности городские гласные проявляли последовательное соблюдение законодательных норм, а потому действия административного надзора оказывались минимальны.

Подводя общий итог, отметим, что в большинстве случаев гласные городских дум стремились минимизировать обязательные расходы и одновременно пополнить доходную часть местного бюджета путем привлечения к налогообложению разных промыслов. Все эти попытки, как противоречащие действующему законодательству, неизменно пресекались губернатором, что свидетельствовало о достаточной эффективности существовавшей системы административного надзора. В то же время это указывало и на излишнюю централизацию управления финансами, а отсутствие действенных механизмов совершенствования налогообложения, в свою очередь, предопределило застойные явления в сфере городского хозяйства на долгие годы.

Список литературы:

1. *Ерошкин Н.П.* Рец. на кн.: *Нардова В.А.* Городское самоуправление в России в 60-х – 90-х годов XIX в. Л., 1984 // Вопросы истории. 1987. № 3. С. 113–116.
2. *Мыш М.И.* Городовое Положение с относящимися к нему узаконениями, судебными

¹⁸ Там же. Д. 4. Л. 227об.–232.

¹⁹ Там же. Д. 31. Л. 148–149об.

- и правительственными разъяснениями. Изд. 9-е, испр. и доп. СПб., 1890.
3. *Нардова В.А.* Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х гг. XIX в. Правительственная политика. Л., 1984.
 4. *Тюрин В.А.* Власть и городское самоуправление в Среднем Поволжье: опыт взаимодействия на рубеже XIX–XX веков. Самара, 2007.
 5. Центральный исторический архив г. Москвы. Ф. 1642 – Московское губернское по городским делам присутствие.