

Галкин Павел Владимирович

ЖАЛОБЫ ЧАСТНЫХ И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ НА ДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В 1870-1880-Е ГГ. (ПО МАТЕРИАЛАМ МОСКОВСКОГО ГУБЕРНСКОГО ПО ГОРОДСКИМ ДЕЛАМ ПРИСУТСТВИЯ)

В статье рассматриваются проблемы обжалования решений городских общественных учреждений Московской губернии со стороны частных и юридических лиц. На основе архивных материалов пореформенного периода анализируется практика административного надзора в отношении органов городского самоуправления. Особое внимание уделяется рассмотрению жалоб на избирательные кампании, по вопросам налогообложения, а также по проблемам распоряжения городским имуществом и по разрешительным функциям городских органов. В результате исследования было выявлено, что губернским присутствием в среднем удовлетворялось около четверти обращений частных лиц.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2012/10-2/10.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2012. № 10 (24): в 2-х ч. Ч. II. С. 52-55. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2012/10-2/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

УДК 352.075

Исторические науки и археология

В статье рассматриваются проблемы обжалования решений городских общественных учреждений Московской губернии со стороны частных и юридических лиц. На основе архивных материалов пореформенного периода анализируется практика административного надзора в отношении органов городского самоуправления. Особое внимание уделяется рассмотрению жалоб на избирательные кампании, по вопросам налогообложения, а также по проблемам распоряжения городским имуществом и по разрешительным функциям городских органов. В результате исследования было выявлено, что губернским присутствием в среднем удовлетворялось около четверти обращений частных лиц.

Ключевые слова и фразы: частные и юридические лица; городские органы самоуправления; губернское по городским делам присутствие; административный надзор.

Павел Владимирович Галкин, к. ист. н., доцент

Кафедра муниципального управления и социального сервиса

Московский государственный областной социально-гуманитарный институт

pvgalkin@yandex.ru

**ЖАЛОБЫ ЧАСТНЫХ И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ НА ДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ
ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В 1870-1880-Е ГГ. (ПО МАТЕРИАЛАМ МОСКОВСКОГО
ГУБЕРНСКОГО ПО ГОРОДСКИМ ДЕЛАМ ПРИСУТСТВИЯ)[©]**

В исторической литературе, посвященной проблемам самоуправления, основное внимание традиционно уделяется практической деятельности общественных учреждений. И лишь в отдельных работах современных авторов рассматриваются аспекты взаимодействий органов городского самоуправления с государственными структурами [2, с. 152-180; 3, с. 332-338, 391-423; 7, с. 80-101, 163-192]. При этом позиция частных лиц по отношению к деятельности общественного самоуправления по-прежнему оказывается неизученной. В данной статье предпринята попытка восполнить этот пробел.

В соответствии с Городовым положением 1870 г., на распоряжения городского общественного управления допускались жалобы как со стороны частных лиц (за исключением городских гласных, которые могли прилагать лишь особые мнения к журналам заседаний), 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 которой зависело подтвердить или отменить сделанное ими распоряжение, а жалобы на постановления дум требовалось направлять губернатору, который в свою очередь передавал их на рассмотрение губернского по городским делам присутствия [1, с. 346]. В его состав, помимо губернатора (председатель присутствия), входили: вице-губернатор, управляющий Казенною палатою, прокурор Округного суда, председатель мирового съезда, а также председатель губернской земской управы и городской голова губернского города. Исполнять постановления губернского по городским делам присутствия органам самоуправления, другим учреждениям и частным лицам следовало незамедлительно, независимо от их намерения обжаловать его в Сенате.

В фондах Центрального исторического архива г. Москвы сохранились журналы Московского губернского по городским делам присутствия за весь период его деятельности - с 1871 г. по 1892 г. Всего за 22 года в нем было рассмотрено более тысячи дел, из них 269 обращений по жалобам частных и юридических лиц. Основными причинами, побуждавшими горожан обращаться в присутствие, были: заявления по поводу нарушений, допускавшихся в период избирательных кампаний (65 дел); жалобы, касающиеся налогообложения (65) и проблем, возникавших при распоряжении городским имуществом (38), а также по разрешительным функциям городских органов (37). Остальные группы дел были крайне малочисленны.

Заявления горожан по поводу *нарушений, допускавшихся в период избирательных кампаний*, в отличие от протестов губернатора по аналогичным вопросам, в меньшей степени были направлены на исправление избирательных списков (15 из 65 дел), а преимущественно касались пересмотра результатов выборов (45 дел). И лишь 5 жалоб были связаны с претензиями по выборам должностных лиц городского самоуправления. В целом наибольшее количество обращений пришлось на 1877 г. (16 дел), 1885-1888 гг. (22 дела за четыре года) и 1891 г. (7 дел).

Из числа жалоб, поданных на избирательные списки, 7 обращений (или 46,7%) было удовлетворено, и в них внесены соответствующие корректировки (как правило, добавлялись фамилии жалобщиков). Остальные заявления не получили поддержки в присутствии по разным причинам: чаще всего не подтверждались указанные в жалобах факты (Звенигород, 1873 г.; Подольск, 1877 г.), или оказывалась нарушена процедура подачи документов (Серпухов, 1872 г.; Дмитров, 1887 г.); в некоторых случаях положительное решение присутствием уже было сделано, например, на основании протеста губернатора, и лишь с определенными оговорками их можно считать отказами в удовлетворении жалобы (Богородск, 1882 г.).

Количество претензий по выборам, удовлетворенных присутствием, было несколько меньше: всего выявлено 17 случаев отмены результатов голосования в 8 городах (или 37,8%). Наибольшее число отмененных

выборов пришлось на избирательную кампанию 1876-1877 гг., тогда в 4 городах (Воскресенске, Дмитрове, Звенигороде и Серпухове) были аннулированы результаты голосования по 9 избирательным собраниям. В последующие годы отмены выборов в каждую избирательную кампанию, как правило, происходили в одном из городов. Исключением стали выборы 1886-1887 гг., когда были признаны недействительными итоги голосования сразу в 3 городах (Дмитрове, Звенигороде и Подольске) по 6 избирательным собраниям. Полная отмена результатов выборов по всем трем куриям происходила трижды: в Звенигороде (1877 и 1886 гг.) из-за участия недоимщиков и Павловском посаде (1880 г.), где некоторые избиратели имели по 3-4 голоса, хотя по закону допускается не более двух: одного - по собственному цензу и другого - по доверенности [9, д. 10, л. 285-291]. Большинство выборов в других городах отменялось по следующим основаниям: голосование городского головы на собраниях всех трех курий (Серпухов, 1872 г.), участие в собрании количества избирателей, не превышающего числа подлежащих избранию гласных (Серпухов, 1876 г.); участие недоимщиков (Дмитров, 1876 г.); незаконное участие лиц, утративших имущественный ценз (Воскресенск и Дмитров, 1877 г.). В последующие годы к ним добавились другие нарушения: отсутствие проверки прав явившихся на выборы (Богородск, 1883 г.); выборочное недопущение к участию в голосовании тех, кто явился после приведения к присяге (Дмитров и Подольск, 1887 г.), и, наконец, подсчет избирательных шагов только с одной стороны баллотировочного ящика (Сергиев Посад, 1891 г.).

Большое количество отмененных выборов, с одной стороны, свидетельствует о многочисленности нарушений, допускавшихся на избирательных собраниях, а с другой стороны, демонстрирует активную жизненную позицию жителей уездных городов, старавшихся не допустить вступления в силу несправедливых результатов голосования. При этом протесты по результатам выборов, не получившие поддержки в губернском присутствии, как правило, представляли собою общие описания нарушений, таких, как несвоевременное оповещение избирателей о времени выборов, попытки оказания давления на избирателей, участие в голосовании нетрезвых лиц и т.п. Они не подтверждались записями в протоколах избирательных собраний, а потому с легкостью опровергались городскими головами в их объяснительных записках на имя губернатора. При отсутствии других доказательств этого оказывалось достаточно для отказа присутствием в удовлетворении жалобы. Несмотря на все вышеперечисленные факты, нельзя считать, что в процессе выборов часто нарушалось законодательство, ведь за два десятилетия работы губернского по городским делам присутствия прошло 5 избирательных кампаний, и почти в каждом из 15 городов и посадов губернии выборы проводилось по трем куриям. Таким образом, не считая повторных и дополнительных выборов, было проведено более 225 заседаний избирательных собраний, а значит, протесты на результаты голосования подавались лишь на каждые пятые выборы.

Жалобы в Сенат на решения губернского присутствия подавались всего три раза. В первом случае протест был связан с оставлением «без последствий» жалобы, в которой указывалось на то, что серпуховская дума не опубликовала исправленные списки избирателей (1873 г.). Во втором обращении избиратели г. Воскресенска выражали несогласие с отклоненным присутствием в 1877 г. коллективной жалобой, под которой подписались 33 человека. А третье заявление последовало в том же году на повторные выборы в г. Дмитрове, где разногласия касались признания недоимщиками части избирателей. В журналах присутствия не содержится ни одного указа Сената, по приведенным жалобам, но в материалах из фонда канцелярии губернатора, посвященных выборам, есть сведения об указе, поступившем на жалобу дмитровского избирателя П. Н. Колосова. В нем были приняты во внимание нарушения, допущенные городской думой, которая не установила срок уплаты оценочного сбора, что не позволило определить число недоимщиков. На этом основании Сенат признал решение губернского по городским делам присутствия об отмене выборов по второй курии, не имеющим «законного основания», и оставил в силе итоги первых выборов, на которых жалобщик был избран в гласные [8, д. 275, л. 144-145]. В целом незначительное количество обращений со стороны частных лиц в Сенат показывает, что решения присутствия по избирательным кампаниям, по-видимому, вполне удовлетворяли избирателей.

Жалобы частных и юридических лиц *по вопросам налогообложения* (всего их выявлено 65) можно разделить на две группы: около 2/3 составляли заявления, касавшиеся неправильной раскладки оценочного сбора с имущества, и около 1/3 - протесты на размеры акцизного сбора с трактирных заведений. По городам наибольшее количество дел приходилось на Серпухов (13), Звенигород, Павловский посад и Подольск (по 7). В то же время в двух городах - Бронницы и Верея - не было подано ни одной жалобы по такому поводу. Из общего количества изученных дел в 10 случаях жалобы были оставлены присутствием без рассмотрения. Как правило, это происходило по формальным причинам (несвоевременная подача заявления или когда дело считалось предметом гражданского иска). По 29 делам либо жалобы были оставлены «без последствий», либо постановления городских дум «в силе», что на практике означало одно и то же - отклонение жалоб по существу излагавшихся в них претензий. В редких случаях члены присутствия усматривали нарушения процедурных вопросов при принятии городскими думами решений или возвращали их на повторное рассмотрение (суммарно - 4 дела). Решение в пользу жалобщиков были приняты присутствием по 13 делам, а по 10 отклоненным претензиям частные и юридические лица обращались с жалобами в Сенат (по ним последовало всего 3 указа, и только по одному из них вопрос был решен положительно).

В общем количестве дел жалобы юридических лиц составляли незначительное количество - всего 7 обращений (из них 3 жалобы было направлено в Сенат). Одним из таких заявителей выступал поверенный правления Товарищества Купавинской суконной фабрики Н. Я. Крылов, который пытался доказать необходимость полного освобождения предприятия от городского сбора. Однако сначала в 1881 г. был получен отказ присутствия в рассмотрении дела по существу с предложением решить вопрос в судебном порядке.

После чего жалоба была направлена в Сенат, и, в соответствии с его указом (от 11.10.1882 г.), присутствию пришлось рассматривать дело заново. В итоге, спустя два года, вопрос решился в пользу заявителя, и фабрика, расположенная в Богородском уезде, была освобождена от обложения городским сбором. Другим юридическим лицом, пытавшимся последовательно отстаивать освобождение от налогов, являлся Высоцкий монастырь в г. Серпухове. Основным аргументом городских гласных при принятии решения об обложении оценочным сбором монастырской земли было то обстоятельство, что участки сдавались монастырем в аренду частным лицам. Тяжба была начата в 1885 г., когда, пытаясь оспорить постановление городской думы и губернского присутствия, настоятель монастыря подал жалобу в Сенат. В указе, последовавшем в ответ на данное обращение, говорилось, что поскольку монастырская земля сдается в аренду, она должна подлежать оценочному сбору независимо от того, какими соображениями «руководствовался монастырь, отдавая землю в аренду...» [6, д. 428, л. 7 - 7 об.]. Спустя четыре года ситуация с отстаиванием монастырем своих прав повторилась, но по данному эпизоду сведений о содержании сенатского указа не сохранилось.

Выявить сословную принадлежность жалобщиков из числа частных лиц не во всех случаях представляется возможным, поскольку иногда в качестве заявителей указывались «домовладельцы» или подавались коллективные жалобы от представителей разных сословных групп (купцов, мещан и даже крестьян). Большинство заявлявшихся претензий были типичными, т.к. жалобщиков обычно не устраивал размер установленного городской думой налога.

Жалобы частных лиц на неправильное назначение размера акциза удовлетворялись присутствием в 40% случаев, в то время как удовлетворение претензий по обложению оценочным сбором происходило менее чем в 10% дел. Причина заключалась в том, что в процедуре определения акцизного сбора в качестве центрального звена участвовала особая трактирная депутация, выборы в которую содержатели трактиров проводили сами, а городская дума должна была лишь утверждать их результаты. В соответствии с Положением о трактирных заведениях, органы городского самоуправления устанавливали также средний акциз и общую сумму, «подлежащую поступлению в доход городского поселения», а размер взноса с каждого конкретного заведения определялся трактирной депутацией «...по соображениям обширности и выгодности положения в городском поселении каждого заведения» [4, с. 73-74]. В силу данного обстоятельства любое, даже незначительное нарушение указанных норм закона могло повлечь за собою протест со стороны недовольных содержателей трактиров. Примером является решение губернского присутствия 1882 г. об отмене постановления городской думы Павловского посада по обложению акцизом буфета на железнодорожной станции, которое оказалось принято трактирной депутацией, состоящей всего из двух человек, хотя по закону их должно быть не менее десяти. Аналогичным образом развивалась ситуация в отношении постановления подольской городской думы, утвердившей раскладку акциза, принятую и вовсе без избрания трактирной депутации (1889 г.).

Среди жалоб частных лиц, по которым после отрицательного решения присутствия были поданы обращения в Сенат, рассмотрим два дела, завершившихся изданием сенатских указов. Первое было начато в 1888 г. и связано с жалобами купчих на постановление серпуховской городской думы о возложении на них обязанностей по выплатам акцизного сбора за приобретенные ими трактиры, а во втором случае, в 1889 г. жалоба на неправильную раскладку акциза была подана в г. Дмитрове. И на обе жалобы Сенатом было принято решение оставить их «без последствий», по первому делу как «неосновательной», а по второму - на том основании, что после утверждения городской думой раскладки и рассылки окладных листов рассмотрение жалоб «не может быть допускаемо» [9, д. 18, л. 21 - 22 об., д. 19, л. 22 - 23 об.]. Как следует из данных эпизодов, даже те немногие жалобы частных лиц по вопросам налогообложения, которые удастаивались сенатского решения, отклонялись либо из-за «неосновательности», либо по формальным причинам.

В целом заметим, что общее количество жалоб получивших положительное решение в присутствии, составляло 1/5 часть от общего количества обращений. И данный результат можно оценивать двояким образом: с одной стороны, это свидетельствует о значительном удельном весе ошибок, допускавшихся городскими органами самоуправления в сфере налогообложения, а с другой стороны, показывает невысокое качество обращений, в которых подчас даже не указывалось, какие именно неправильности оспаривает жалобщик.

Совершенно иначе обстояло дело с жалобами частных лиц на постановления городских дум, связанных с *распоряжением имуществом*: из 38 выявленных жалоб ни одна не поучила удовлетворения, в т.ч. и 5 заявлений, направленных в Сенат. Более половины всех дел, рассмотренных присутствием в данной сфере, касались вопросов аренды, и, как правило, жалобщики были недовольны отказами в пользовании землями или пытались доказать право собственности на участки земли, сдававшиеся в аренду. Остальные дела были связаны с куплей-продажей городской земли и организацией торгов на исполнение работ или получение подрядов. Члены губернского присутствия, руководствуясь нормами Городового положения, неизменно либо отказывали в рассмотрении таких заявлений и предлагали жалобщикам для отстаивания своих гражданских прав обратиться с иском в суд (ст. 148), либо оставляли жалобы «без последствий», полагая, что принятые гласными постановления соответствуют компетенции общественного самоуправления (ст. 55, п. 10). Следует признать, что последовательное соблюдение органом административного надзора предписаний закона свидетельствовало о высоком уровне правовой культуры, поскольку далеко не во всех губерниях дело обстояло именно таким образом. По данным проф. Н. К. Ренненкампа, с самого начала своей деятельности члены губернских присутствий, «...забывая иногда свою кассационную роль, предлагали положительные меры, давали предписания, входили в существо хозяйственных распоряжений, утверждали определения дум и принимали на себя обязанности даже судьи, разрешающего споры о праве собственности, владения, силе контрактов и т.п.» [5, с. 15-16].

Немалое количество жалоб частных лиц было направлено против постановлений по *разрешительным функциям* городских органов самоуправления (выявлено 37 дел). Среди городов наибольшее количество таких заявлений было представлено жителями Богородска (14 дел), Павловского посада (6) и Дмитрова (4). По содержанию чаще других подавались жалобы на отказы в открытии питейных заведений (12 дел), а также по вопросам торговли и строительства (8 и 6 соответственно). Относительно редкими были протесты на постановления, связанные с выдачей документов и открытием складских помещений (5 и 2 соответственно). В числе дел, не поддающихся классификации, одно касалось отказа в отпуске дров из городского леса, другое - утверждение плана пригородной слободы (оба дела - Богородск, 1880 г.). И было даже такое дело, в котором городская дума запретила захоронение крестьян на городском кладбище (Можайск, 1887 г.).

Результативность жалоб по данному направлению являлась достаточно высокой: положительное решение присутствия было получено по 9 заявлениям (24,3%), и еще по 3 делам претензии были направлены в Сенат (Богородск, 1876 и 1886 гг.; Павловский посад, 1889 г.). В числе жалоб, удовлетворенных присутствием в первые годы его работы, несколько дел касались отмены постановлений городских дум, направленных на ограничение числа питейных заведений (Богородск, 1874-1875, 1879 гг.). В последующее десятилетие на первый план выходят дела по пересмотру решений городских дум в области строительства (Серпухов, 1882 г.; Бронницы, 1888 г.; Павловский посад, 1890 г.), которые, как правило, отменяли потому, что городские думы не рассматривали проекты на предмет их соответствия строительному законодательству. К числу редких случаев, когда происходила отмена постановления городской думы, можно отнести жалобу на запрет устройства склада керосина (Звенигород, 1878 г.), жалобу мещан на лишение их права пользоваться полевыми угодьями, принадлежащими городу (Павловский посад, 1886 г.), а также попытку ограничения времени торговли крепкими напитками в праздничные дни (Серпухов, 1892 г.). Заметим, что отмены постановлений городских дум происходили в случае выявления членами присутствия противоречий действующему законодательству, либо превышения думами их компетенции.

Подводя общий итог, отметим, что в отношении удовлетворения претензий средний показатель составил около 25%, а наибольшие отклонения от него были зафиксированы по делам о пересмотре размеров акциза (по этой категории дел присутствием удовлетворялись до 40% обращений) и по обложению оценочным сбором (удовлетворение претензий происходило менее чем в 10% дел). По всем остальным рассмотренным категориям отклонение от среднего показателя не превышало 3-5%. Единственной сферой деятельности городского самоуправления, в которой не было пересмотрено ни одного постановления, были решения по распоряжению имуществом, потому что все они либо соответствовали компетенции общественного самоуправления, либо могли быть оспорены только в судебном порядке. Среди заявлений, находивших поддержку в присутствии, в большинстве случаев выявлялись нарушения закона или превышение городскими думами компетенции, реже это были процедурные неточности.

Список литературы

1. **Мыш М. И.** Городовое Положение с относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. Изд-е 9-е, испр. и доп. СПб., 1890.
2. **Нардова В. А.** Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х гг. XIX в. Правительственная политика. Л., 1984.
3. **Писарькова Л. Ф.** Городские реформы в России и Московская дума. М., 2010.
4. **Положение о трактирных заведениях от 4 июля 1861 г.** // Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). СПб., 1863. Собрание 2-е. Т. 36. Отд. 2. № 37198.
5. **Ренненкамф Н. К.** Новое городовое положение в его практическом применении: публ. лекция, чит. 22 дек. 1873 г. Киев, 1874.
6. **Российский государственный исторический архив (РГИА).** Ф. 1341. Оп. 153.
7. **Тюрин В. А.** Власть и городское самоуправление в Среднем Поволжье: опыт взаимодействия на рубеже XIX-XX вв. Самара, 2007.
8. **Центральный исторический архив г. Москвы (ЦИАМ).** Ф. 17. Оп. 50.
9. **ЦИАМ.** Ф. 1642. Оп. 1.

PRIVATE PERSONS AND LEGAL ENTITIES' COMPLAINTS AGAINST ACTIONS OF MUNICIPAL SELF-ADMINISTRATION BODIES IN THE 1870-1880S (BY THE MATERIALS OF MOSCOW PROVINCE OFFICE ON MUNICIPAL AFFAIRS)

Pavel Vladimirovich Galkin, Ph. D. in History, Associate Professor
Department of Municipal Administration and Social Service
Moscow State Regional Social-Classical Institute
pvgalkin@yandex.ru

The author considers the problems of the appeal of the municipal decisions of Moscow province public institutions by private persons and legal entities, basing on archival materials from post-reform period analyzes the practice of administrative supervision in relation to municipal self-administration bodies, pays special attention to the consideration of complaints concerning election campaigns, tax questions, as well as the problems of municipal property disposal and the licensing functions of municipal bodies, and as a result of the research reveals that the province office answered on average about a quarter of private persons' appeals.

Key words and phrases: private persons and legal entities; municipal self-administration bodies; province office on municipal affairs; administrative supervision.