РОМАН ГЕВОРГОВИЧ ОГАНЕСЯН

Институт государства и права Российской академии наук
119019, Российская Федерация, Москва, ул. Знаменка, д. 10
E-mail: rgo1994@mail.ru
SPIN-код: 2267-9301

DOI: 10.35427/2073-4522-2020-15-1-oganesyan

ГУБЕРНСКОЕ ПО ГОРОДСКИМ ДЕЛАМ ПРИСУТСТВИЕ КАК ОРГАН АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В 70–90-е гг. XIX ВЕКА

Аннотация. В статье рассматривается деятельность губернского по городским делам присутствия — органа, устанавливающего административный надзор за деятельностью органов городского самоуправления в 70–90-е гг. XIX в. Исследование базируется на позициях дореволюционных юристов, рассматривающих и анализирующих нововведения в Городовом положении 1870 г. и изменения, произошедшие в 1892 г. В первую очередь стоит отметить, что в пореформенной России губернское по городским делам присутствие создавалось в целях упорядочения работы по административному контролю над органами городского самоуправления. Его организация была обусловлена необходимостью надзора за правильностью и законностью их постановлений, а также стремлением к ускорению решения многих дел, до этого часто подолгу лежавших в департаментах Правительствующего Сената. На присутствие в основном возлагались функции административного суда, решения которого чаще всего не были окончательными. На основе архивных материалов пореформенного периода анализируется практика административного надзора в отношении органов городского самоуправления. Особое внимание уделяется рассмотрению жалоб членов городского самоуправления по разным основаниям. После проведения городской контрреформы, в результате которой было принято новое Городовое положение, губернское по городским делам присутствие было объединено с губернским по земским делам присутствием. Это было сделано для упрощения работы, поскольку специфика деятельности этих органов была почти одинаковой. Таким образом, после соединения двух присутствий в одно у новой организации появилась возможность контролировать и разбирать важнейшие вопросы, касающиеся интересов всей губернии. В результате было выявлено, что деятельность губернского по городским делам присутствия также определяется в немаловажной степени публичной функцией.

Ключевые слова: административная юстиция, губернатор, губернское присутствие, Правительствующий Сенат, самоуправление

ROMAN GEVORGOVICH OGANESYAN

Institute of state and law of the Russian Academy of Sciences
10 Znamenka street, Moscow, 119019, Russian Federation
E-mail: rgo1994@mail.ru
SPIN code: 2267-9301

**THE PROVINCIAL URBAN AFFAIRS PRESENCE
AS AN ORGAN OF ADMINISTRATIVE
SUPERVISION OF MUNICIPAL GOVERNMENT
IN THE 70S AND 90S OF THE XIX CENTURY**

Abstract. The article deals with the activity of the provincial presence for urban affairs — the body that establishes administrative supervision over the activities of city self-government bodies in the 70s and 90s of the XIX century. The study is based on the positions of pre-revolutionary lawyers who consider and analyze innovations in the Urban statute of 1870 and changes that occurred in 1892. First of all, it is worth noting that in post-reform Russia, the provincial presence for urban affairs was created to streamline the work on administrative control over city self-government bodies. Its organization was due to the need to oversee the correctness and legality of their rulings, as well as the desire to speed up the resolution of many cases that had previously often lain for a long time in the departments of the Governing Senate. The presence was mainly assigned to the functions of the administrative court, whose decisions were often not final. Based on archival materials of the post-reform period, the practice of administrative supervision concerning city self-government bodies is analyzed. Special attention is paid to the consideration of complaints from members of the city government on various grounds. After the city counter-reform, which resulted in the adoption of the new Urban statute, the provincial presence for city affairs was merged with the provincial presence for land affairs. This was done to simplify the work since the specifics of the activities of these bodies were almost the same. Thus, after combining the two presences into one, the new organization has the opportunity to monitor and analyze the most important issues related to the interests of the entire province. As a result, it was revealed that the activity of the provincial presence for urban affairs is also determined to an important extent by the public function.

Keywords: administrative justice, governor, provincial presence, Governing Senate, self-government

Городская реформа 1870 г. в большей степени отвечала потребностям развития страны, а именно подъему городского хозяйства и привлечению к работе в органах самоуправления предпринимателей. Однако в то же время у правительства сложился новый взгляд в от-

ношении административного надзора за органами городского самоуправления. В результате возникло совершенно новое учреждение — губернское по городским делам присутствие¹. Создание такого местного органа, контролирующего законность действий со стороны городского самоуправления, было предложено главой Второго отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии Д.М. Сольским, и оно оказалось весьма полезным, поскольку благодаря ему Правительствующий Сенат мог не рассматривать многие мелкие дела, которые из-за отсутствия принципиального значения и несложности юридической стороны без проблем рассматривались губернским присутствием, с другой стороны, дела исследовались всего за несколько недель, вместо того чтобы растягивать их на полтора-два года². Кроме рассмотрения жалоб, пререканий и дел о незаконности решений городского управления, губернское присутствие регулировало различные разногласия между городским головой и управой, в отношении управы и думы, между губернатором и думой относительно вопросов, касающихся обязательных постановлений. Согласно ст. 11 состав присутствия определялся следующим образом: председатель — губернатор, члены — вице-губернатор, управляющий казенной палатой, прокурор окружного суда, председатель мирового съезда, а в случае его отсутствия — один из членов съезда, председатель губернской земской управы и городской голова губернского города. Делопроизводство присутствия возлагалось на городского секретаря губернского города. Данная статья имела всего лишь одно примечание в отношении губерний, в которых судебные уставы еще не были введены³. В работе данного учреждения наблюдалась некая двойственность функций. В результате решением от 14 июня 1871 г. Сенат растолковал, что в случае совмещения двух должностей одним лицом (председателем губернской земской управы и председателем местного съезда мировых судей), то он замещался в составе присутствия членом от местного съезда мировых судей⁴. Однако председатель мог быть замещен в присутствии кем-либо из почетных мировых судей⁵.

¹ Городовое положение 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2. (Далее — ПСЗ-II). Т. 45. Отд. 1. 1870 год. СПб., 1874. № 48498. С. 824.

² См.: *Гогель С.К.* История Правительствующего Сената за двести лет 1771—1911 гг.: В 5 т. Т. 4. СПб., 1911. С. 168.

³ См.: *Корф С.А.* Административная юстиция в России. СПб., 1910. С. 99.

⁴ См.: там же. С. 101.

⁵ См.: там же.

Создание органа, связывающего Сенат и городское самоуправление, считается одной из характерных черт законодательства Сената о надзоре за городским самоуправлением. Другой особенностью стало то, что законодательство по губернским городским делам присутствия послужило прецедентом создания судебно-административных органов. Положение состава имело два негативных последствия:

1) административные судьи не могли получить независимость и несменяемость и были зависимы от губернатора;

2) каждый представитель присутствия заседал в качестве представителя ведомства, а не самостоятельного судьи.

Также один из главных недостатков состава присутствий заключался в председательстве губернатора. Здесь во многом сказался опыт французского законодательства. Впрочем, в 1865 г. во Франции было принято постановление, согласно которому префекты могли быть заменяемы вице-президентом совета, и, как показала практика, префекты весьма редко пользовались своим правом председательствования. В мае 1872 г. закон приписывал председательствовать в советах по судебно-административным делам одному из советников префекта⁶. Рассматривая российское законодательство, мы видим, что по многим делам губернатор мог являться заинтересованным лицом, и его деятельность ставила под сомнение самостоятельность других членов присутствий⁷.

Исполнение постановлений губернского по городским делам присутствия считалось для органов городского самоуправления, других учреждений и частных лиц обязательным независимо от их намерения обжаловать в Правительствующем Сенате⁸. Причем отдельным представителям городской думы, городского головы или члены городской управы не предоставили возможности подавать жалобы в Сенат «по своему собственному усмотрению», т.е. без рассмотрения со стороны городской думы⁹. Срок обжалования постановления губернского по городским делам присутствия устанавливался в шесть недель, и то он исчислялся:

а) для частных лиц — со дня объявления им решения Присутствия;

б) для общественных управлений — со дня получения ими копии с решения;

⁶ См.: *Ducrocq M.* Cours de Droit Administratif. T.I. Paris, 1877. P. 216.

⁷ См.: *Корф С.А.* Указ. соч. С. 104.

⁸ См.: *Галкин П.В.* Из российского опыта административного надзора за городским управлением (1870 г.) // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 5. С. 35.

⁹ См.: Городовое положение 16 июня 1870 г. С. 841.

в) для губернатора — со дня подписания решения¹⁰.

Правительствующий Сенат, т.е. Первый департамент, рассматривал протесты губернаторов и министра внутренних дел по постановлениям губернского по городским делам присутствия. Не входя здесь в подробное исследование данного вопроса, стоит обратить внимание на общий порядок поступления дел такого рода в Сенат. Губернаторы и министр внутренних дел входили со своими представлениями в Первый департамент в том случае, если городские собрания не соглашались с их первоначальными возражениями на постановления министерства. В результате разрешению Сената подлежали протесты по делам особой важности, когда губернатор считал нужным остановить исполнение постановлений губернских по городским делам присутствий под свою личную ответственность¹¹. Сенат также, кроме рассмотрения жалоб на счет постановления присутствия, принимал решения по делам за должностные преступления. В отношении остальных служащих городского самоуправления аналогичным правом обладала городская дума. Согласно ст. 156 Городового положения от 16 июня 1870 г. должностные лица городского самоуправления, перечисленные в ст. 73, 82–85, могли «подвергаться ответственности не иначе как по суду»¹².

Все эти новшества, которые содержались в Городовом положении 1870 г., получили достаточно всестороннюю и объективную оценку в работах дореволюционных юристов. Так, например, М.П. Щепкин считал, что губернское по городским делам присутствие — лучшее из нововведений городской реформы 1870 г.¹³ В свою очередь, либерально настроенный Б.Н. Чичерин выступал за распространение и развитие самоуправленческих начал, высказывал точку зрения, где допускал, что вмешательство государства нужно там, где частная и общественная деятельность считается недостаточной¹⁴. С позиции профессора Н.К. Рен-

¹⁰ См.: Городовое положение 16 июня 1870 г. С. 855.

¹¹ См.: *Градовский А.Д.* Начала русского государственного права. Т. I—III. СПб., 1875; URL: <http://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/3988988/chapter/41/>.

¹² Городовое положение 16 июня 1870 г. С. 857.

¹³ См.: *Анкушева К.А., Бочанова Г.А., Дегальцева Е.А., Кириллов А.К., Ноздрин Г.А., Шиловский М.В., Ус Л.Б.* История общественного самоуправления в Сибири второй половины XIX — начала XX века. Новосибирск, 2006. С. 73.

¹⁴ См.: *Костяева Д.В.* Анализ основных функций надзорного органа — губернского по городским делам присутствия на основе Городового положения 1870 года // Научный диалог: Юриспруденция. Сборник научных трудов, по материалам IX международной научно-практической конференции 20 ноября 2017 г. СПб., 2017. С. 32.

ненкампфа, создание губернского присутствия хотя и ослабляло личную власть губернатора, но вместе с тем усиливало степень губернаторского надзора, опираясь на присутствие, губернатор может действовать более решительно и нести ответственность более слабую¹⁵. Кроме того, он полагал, что субъекты административного надзора, учитывая их государственный статус, могли проявлять склонность к превышению своих полномочий¹⁶. Ввиду условий городской жизни встречались случаи, когда его интересы общественного учреждения не совпадали с интересами города или органов городского самоуправления. Сенат вынес немалое количество решений, в которых отображалась защита прав и интересов граждан от неправильных притязаний со стороны городских учреждений. Например, Сенат разъяснял, что «городские думы не вправе воспрещать частным лицам перестройку домов на участках, по которым предположено провести улицы, до тех пор, пока эти участки не будут куплены или отчуждены установленным в законе порядком, что первоначальное устройство мостовых в городах лежит на обязанности городского самоуправления, и лишь дальнейшее их поддержание, когда они уже построены, возлагается на домовладельцев и т.п.»¹⁷. Такое решение имело важное значение для отдельных городских обывателей, но если рассматривать практику Сената со стороны городских общественных учреждений, то оно скорее указывало на установление правомерных отношений между администрацией и городским самоуправлением. Губернские власти, несмотря на введение Городового положения 1870 г., не сразу забыли прежнюю, достаточно немаловажную роль городских учреждений и не сразу стали смотреть на новые органы самоуправления как на установления, а не подчинения¹⁸.

Со второй половины 80-х гг. XIX в. стала утверждаться практика правительственного назначения на должность городского головы, что противоречило Городовому положению 1870 г. Во взглядах правительства все отчетливее можно было проследить изменения в понимании того, что собой представляют органы местного самоуправления, и того реального места, которое они занимали в системе государственного устройства. Позиция имперского правительства в отношении органов

¹⁵ См.: *Ренненкампф Н.К.* Публичные лекции о новом Городовом положении. СПб., 1871.

¹⁶ См.: *Ренненкампф Н.К.* Новое Городовое положение в его практическом применении. Киев, 1874.

¹⁷ Цит по: *Гогель С.К.* Указ. соч. С. 170.

¹⁸ См.: там же.

городского самоуправления заключалась в стремлении сократить самостоятельность муниципальных властей, встроить их в систему государственного управления.

Первый департамент Правительствующего Сената рассматривал огромное количество дел, а также протесты губернаторов на решения органов городского самоуправления, ущемлявшие права подданных. Например, владельцы городских недвижимостей часто жаловались на установление городскими думами размера оценки домов для взимания государственного сбора. Правовая позиция Первого департамента состояла в том, что эти постановления дум могли быть обжалованы лишь в процессуальном порядке, а не по оценке. Сенат отказывался рассматривать многочисленные жалобы частных лиц на постановления городских дум о признании питейных заведений в определенных местностях вредным для общественного благоустройства, считая это исключительно правом дум согласно Закону от 1 января 1876 г. Также заключения губернских по городским делам присутствий он проверял исходя из оценки законности постановления городской думы (или признавал, или отменял)¹⁹. Отсюда, по мнению автора, напрашивается вывод, что Первый департамент считался неким аналогом кассационных департаментов Сената, призванных также давать оценку закона исходя из принятого решения.

В рамках административного надзора много раз выявлялись попытки расширения полномочий городского управления за счет:

1) местных органов правопорядка. Появившаяся склонность органов самоуправления к увеличению собственных полномочий за счет полиции как главная проблема выражалась в научных произведениях Н.К. Ренненкампа. Он писал, что главный недостаток Городового положения — отсутствие исполнительной власти в городских учреждениях: «Новое Городовое положение, определяя отношение полиции к городскому управлению, упустило из виду, что полиция и городское благоустройство составляют нераздельные силы и что невозможно с успехом строить, украшать чистоту, порядок и не иметь средств за исполнением предпринимаемых мер»²⁰. Несмотря на то что местное управление пыталось расширить свои права, в рамках действующего законодатель-

¹⁹ См.: Систематический сборник решений Правительствующего Сената и распоряжений правительства, разъясняющих Городовое положение. СПб., 1881; Сборник определений Первого департамента Правительствующего Сената по городским и земским делам за 10 лет (1891—1901). СПб., 1903.

²⁰ Ренненкампф Н.К. Новое Городовое положение в его практическом применении: Публ. лекция, чит. 22 дек. 1873 г. Киев, 1874. С. 5.

ства все попытки расширения полномочий, предпринимавшиеся городскими думами, одна за другой пресекались. В качестве примера можно привести дело 1878 г., когда губернатор П.П. Дурново опротестовал два постановления Звенигородской думы: в первом содержалось поручение полицейскому надзирателю провести дознание по делу о невыплате горожанами денег за пастьбу скота, а во втором постановлении — распоряжение провести дознание относительно лиц, содержащихся в камерах, которые располагались во дворе пожарной команды. В обоих случаях члены губернского по городским делам присутствия согласились с губернатором, что представители самоуправления превысили свои полномочия, и постановления были отменены. Впрочем, в 1886 г. губернатору В.С. Перфильеву пришлось опротестовать очередное постановление Звенигородской думы, в котором содержалось требование к полиции о передаче общественному управлению имущества двоих мешан для погашения их недоимок по городскому сбору²¹;

2) создания дополнительных коллегиальных структур. В ст. 73 Городового положения говорилось о том, что «...для ближайшего заведования отдельными отраслями городского хозяйства и общественного управления дума по предоставлению городской управы может создавать особые исполнительные комиссии, временные или постоянные, составляемые из нескольких лиц по назначению думы»²². При этом такие комиссии должны были состоять под руководством одного из членов городской управы (ст. 75)²³. Любые способы выйти за рамки, указанные в законе, следовательно, опротестовывались губернатором. Самый яркий пример — введение в 1876 г. Воскресенской городской думой должности «альгермана», который должен был составлять справочные базарные цены, но, поскольку это не было указано в законе, присутствие отменило постановление²⁴. В 80–90-е гг. XIX в. создание дополнительных органов самоуправления широко распространялось. В 1888 г. Харьковская дума приняла решение создать комиссию по рассмотрению дел, касавшихся интересов городского общества по земельному наделу. А затем в 1890 г. сразу в трех уездных городах были организованы дополнительные коллегиальные структуры. В ито-

²¹ См.: Центральный исторический архив г. Москвы (далее — ЦИАМ). Ф. 1642. Оп. 1. Д. 8. Л. 23–24, 107–107 об.; Д. 16. Л. 336 об.— 337.

²² *Мыш М.И.* Городовое положение со всеми относящимися к нему узаконениями, судебными правительственными разъяснениями. СПб., 1876. С. 45.

²³ См.: там же.

²⁴ См.: ЦИАМ. Ф. 1642. Оп. 1. Д. 6. Л. 22.

ге Городовое положение, которое регулировало порядок создания исполнительных комиссий при городских думах, оказалось достаточно полным для административного надзора. На протяжении 200 лет функционирования городских присутствий сенатские дополнения и министерские истолкования к закону были минимальными.

Отдельной особенностью в протестах губернаторов было то, что стали привлекать к ответственности должностных лиц общественно-го управления²⁵. Когда дело возбуждалось по инициативе губернатора, присутствие как учреждение могло исполнять свои функции по возбуждению дела по должностному преступлению: потребовать от обвиняемого объяснения, проводить предварительное обсуждение, рассматривать заключения прокурора о дальнейшем направлении дела и при несогласии с заключением возбуждать производство о пререкании. В случае принятия решения о предании виновных суду об этом следовало сообщить городской Думе, за которой сохранялось право обжаловать данное постановление в Сенате. Если гласные соглашались с определением присутствия, то дело передавалось судебному следователю. Заключение, которое основывалось на материалах предварительного следствия, возвращалось в губернское присутствие, и от него зависело, разрешить дело административным порядком или сделать распоряжение о предании обвиняемого суду²⁶. В качестве примера можно взять протест 1874 г., когда городского голову Подольской городской думы Федора Степановича Добротворского обвинили в незаконных действиях по сборам, расходованию средств и ведению отчетности. В ответ на эту жалобу, поступившую в Московское губернское по городским делам присутствие, ему удалось избежать ответственности, представив убедительные объяснения. Но спустя месяц гласные Подольской городской думы подали новый протест в форме постановления городской думы. Однако по закону для созыва требовалось заявить об этом городскому голове и получить разрешение от губернатора²⁷. Члены присутствия выявили нарушения в составлении протеста, поэтому не стали рассматривать по существу. В то же время было установлено, что Добротворский отказался дать губернатору объяснения по данному вопросу. Рассмотрев данную ситуацию, члены Московского губернского по городским делам присутствия в результате привлекли Добротворского к судебной ответственности по ст. 336 Уложения о наказаниях уго-

²⁵ См.: *Мыш М.И.* Указ. соч. С. 92–94.

²⁶ См.: там же.

²⁷ См.: там же. С. 88–89.

ловных и исправительных 1845 г. Согласно данной статье относительно виновных «в непредоставлении в свое время требуемых на законном основании надлежащим порядком справок и сведений, или же ответов и объяснений в качестве наказания предусматривалось замечание или выговор»²⁸. Осенью члены Подольской городской управы попытались поставить под сомнение правомерность обращения в Московское губернское по городским делам присутствие гласных, сославшись на то, что в принятии обращения участвовали члены городской управы прежнего созыва, которые были заинтересованы в обвинении «по собственным мотивам». В свою очередь, губернатор П.И. Дурново, приняв недовольство Подольского городского головы как оскорбление, безотлагательно отправил рапорт в Сенат. И в апреле 1875 г. был издан указ, в котором говорилось о том, что обращение губернатора рассматриваться не будет в силу нарушения ст. 158 Городового положения: он не смог предоставить определение присутствия о привлечении к уголовной ответственности Добротворского, лишив Подольскую городскую думу законной возможности подать жалобу в Сенат²⁹. Такое формальное решение высшей судебной инстанции привело к дальнейшим обострениям между Подольским городской головой и московским губернатором: гласные Подольской городской думы были не согласны с обвинением городского головы и приняли постановление обжаловать решение Московского губернского по городским делам присутствия в Сенате, но это постановление так и не дошло до Сената в силу того, что были выявлены нарушения процедуры принятия данного постановления: голосование проводилось открыто, а по закону требовалась закрытая баллотировка³⁰. Также было установлено, что далеко не все гласные разделяли постановление городской думы, и часть из них даже представила жалобу губернатору, ссылаясь на то, что на заседаниях присутствуют незаконные лица, т.е. «находящиеся под следствием». В результате члены присутствия, руководствуясь законом, признали обжалование не подлежащим рассмотрению из-за того, что гласные, не разделяющие мнения большинства думы, могут прилагать к журналу собрания особые мнения. Такие «тяжбы» менялись одна за другой. Помимо многочисленных обращений в присутствие, подольские мещане подали жало-

²⁸ Цит. по: Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. СПб., 1869. С. 102.

²⁹ См.: *Мыш. М.И.* Указ. соч. С. 78.

³⁰ См.: *Галкин П.В.* Из российского опыта административного надзора за городским управлением (1870 г.) // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 5. С. 36.

бы в Сенат за незаконные действия одного из членов городской управы И.М. Колосова и самого городского головы. В итоге Московское губернское по городским делам присутствие признало Добротворского привлечь по суду к ответственности за превышение власти (ст. 338 Уложения о наказаниях); за нарушение правил засвидетельствования актов... (ст. 362); за вымогательство у Грачева рекрутской квитанции путем притеснения... (ст. 377, п. 1). Эти статьи Уложения о наказаниях предусматривали «лишение прав и преимуществ» и ссылку в Сибирь на поселение. В итоге все материалы были направлены в Сенат, но их рассмотрение растянулось более чем на два года³¹.

В процессе разработки Городового положения 1892 г. ставилась конкретная цель — усилить контроль правительственной власти на местном уровне. Император считал, что городам даровано слишком много самостоятельности в решении хозяйственных вопросов. Компетенция губернских присутствий расширялась от надзора за соблюдением законности до наложения санкций, а именно рассмотрение: 1) жалоб на незаконность постановлений дум; 2) разногласий городского головы с управой и управы с думой; 3) разногласий о пределах ведомства, власти и обязанностях городов в сношениях с государственными, земскими и сословными учреждениями; а также 4) распоряжения об исполнении за счет города обязательных для него повинностей в случае, если городское управление не исполнило их после напоминания об этом губернатора; 5) предание суду должностных лиц городского управления. Если по Положению 1870 г. должностные лица городского управления подвергались ответственности с устранением от должности или без не иначе как по суду (ст. 156), то по закону 1892 г. городской голова в уездных и безуездных городах предавался суду губернским присутствием; в губернских городах — советом МВД (ст. 151); городской голова, его помощники, члены управ, городской секретарь подвергались губернским присутствием мерам дисциплинарного взыскания: замечание, выговор, увольнение (ст. 147, 149, 150); должностные лица управы, служащие по найму, предавались суду как госслужащие (ст. 154).

Ввиду столкновения интересы местного населения и тех, кто нарушал закон, Сенат начал осуществлять проверку распоряжений органов надзора за целесообразностью, ограничив их деятельность. Серьезное значение имели те решения Сената, которыми категориче-

³¹ См.: *Галкин П.В.* Из российского опыта административного надзора за городским управлением (1870 г.) // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 5. С. 37.

ски устанавливалось, что городское самоуправление свободно в выборе способов извлечения доходов из городских имуществ и что надзор за целесообразностью действий органов городского самоуправления вообще не может распространяться на заведывание ими принадлежащими городам доходными статьями. Таким толкованием исключалось из сферы надзора за целесообразностью весьма значительная сторона жизни городского самоуправления. Однако в последние годы XIX в. Сенат по этому направлению пошел еще дальше. Он основывался на том предположении, что хотя согласно ст. 88 Городового положения 1892 г. окончательное суждение по существу о соответствии или несоответствии общим государственным пользам или интересам местного населения постановлений городских дум, приостановленных губернаторами в порядке п. 2 ст. 83 и ст. 86 того же положения, предоставлено министру внутренних дел, эти статьи не выходят за рамки ведомства Правительствующего Сената. На него же согласно ст. 2 Учреждения Правительствующего Сената возложено «хранение законов и попечение о повсеместном отправлении правосудия»³². Хотя такого рода решения касались лишь небольших городов, так как только в отношении их министру внутренних дел было предоставлено указанное выше право. Если касаться общественных учреждений более значительных городских поселений, то мы видим, что высший надзор устанавливался за тем, чтобы их постановления соответствовали государственным требованиям и нуждам и явно не нарушали бы интересы местного населения. Постановления и мнения, которые не подлежали проверкам со стороны Сената, подлежали рассмотрению Комитетом министров и Государственным советом.

Таким образом, мы видим, что положение Сената в сфере надзора за городским самоуправлением, губернскими по городским делам присутствиями никогда не оценивалось положительно. Органы городского самоуправления то и дело допускали существенные отклонения от точного смысла закона, которые повторялись каждый год. Также хочется отметить, что административный надзор пресекал нарушения, которые допускались органами городского самоуправления. Достаточный объем нарушений, выявленных губернатором, показал недостаточную правовую культуру должностных лиц общественного управления. Одной из причин считалась довольно частая смена должностных лиц, поскольку изменение состава управ проводилось каждые три года и доста-

³² Галкин П.В. Из российского опыта административного надзора за городским управлением (1870 г.). С. 37.

точное количество «ошибок» со стороны нового состава допускалось. Однако не стоит забывать еще об умышленном принятии городскими думами постановлений с нарушением закона. В таких случаях, на что могли рассчитывать деятели городского самоуправления — это только невнимательность губернатора к тем или иным постановлениям. Хотя выявить такие моменты не представлялось возможным.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Анкушева К.А., Бочанова Г.А., Дегальцева Е.А., Кириллов А.К., Ноздрин Г.А., Шиловский М.В., Ус Л.Б. История общественного самоуправления в Сибири второй половины XIX — начала XX века. Новосибирск: ИД «Сова», 2006.

Гогель С.К. История Правительствующего Сената за двести лет 1771–1911 гг.: В 5 т. Т. 4. СПб.: Сенатская типография, 1911.

Галкин П.В. Из российского опыта административного надзора за городским управлением (1870 г.) // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 5. С. 60–67.

Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Т. I–III. СПб.: Типография М. Стасюлевича, 1875.

Корф С.А. Административная юстиция в России: В 2 т. Т. 2. Очерк действующего законодательства. СПб.: Тип. Тренке и Фюсно, 1910.

Костяева Д.В. Анализ основных функций надзорного органа — губернского по городским делам присутствия на основе Городового положения 1870 года // Научный диалог: Юриспруденция. Сборник научных трудов, по материалам IX международной научно-практической конференции 20 ноября 2017 г. СПб.: ЦНК МНИФ «Общественная наука», 2017. С. 31–33.

Мыш М.И. Городовое положение со всеми относящимися к нему узаконениями, судебными правительственными разъяснениями. СПб.: Тип. Н.А. Лебедева, 1876.

Ренненкамф Н.К. Публичные лекции о новом Городовом положении. СПб.: Тип. А. Траншеля, 1871.

Ренненкамф Н.К. Новое Городовое положение в его практическом применении: Публ. лекция, чит. 22 дек. 1873 г. Киев, 1874.

Ducrocq M. Cours de Droit Administratif. T.I. Paris, 1877.

REFERENCES

Ankusheva K.A., Bochanova G.A., Degaltseva E.A., Kirillov A.K., Nozdrin G.A., Shilovsky M.V., Us L.B. (2006) *Istoriya obschestvennogo samoupravleniya v Sibiri vo vtoroi polovine 19th — nachale 20 veka* [History of public self-government in Siberia of the second half of the XIX — early XX century]. Sova publishing house, Novosibirsk (in Russ.)

Gogel S.K. (1911) *Istoriya pravitelstvuyushchego Senata v 1771–1911 v pyati tomakh* [History of the governing Senate for two hundred years 1771–1911 in five volumes. Volume the fourth]. Saint Petersburg, Senate printing house (in Russ.)

Galkin P.V. (2012) From the Russian experience of administrative supervision of city administration (1870) // *State power and local self-government*, No. 5, pp. 60–67 (in Russ.)

Gradovsky A.D. (1875) *Nachala Russkogo gosudarstvennogo prava* [The Beginning of Russian state law]. Volumes I–III. St. Petersburg, printing house of M. Stasyulevich (in Russ.)

Korff S.A. (1910) *Administrativnaya usticiya v Rossii* [Administrative justice in Russia]. In 2 t. T. 2. Outline of current legislation. SPb., Type. Trenke and Fusno (in Russ.)

Kostyaeva D.V. (2017) *Analiz osnovnikh funkciy nadzornogo organa — gubernskogo po gorodskim delam prisutstviya na osnove gorodovogo polozheniya 1870 goda* [Analysis of the main functions of the Supervisory authority — the provincial presence for urban affairs on the basis of the city regulations of 1870] // Scientific dialogue: Jurisprudence. Collection of scientific papers, based on the materials of the IX international scientific and practical conference on November 20, 2017, Ed. Central research Institute of public science, pp. 31–33 (in Russ.)

Mysh M.I. (1876) *Gorodovoe polozhenie so vsemi otnosyashimisya k nemu zakoneni-yami, sudebnimi i pravitel'stvennymi razyasneniyami* [City regulations with all related laws, judicial government explanations]. SPb. Type. N.A. Lebedeva (in Russ.)

Rennenkampf N.K. (1871) *Publichnii lekcii o novom gorodovom polozhenii* [Public lectures on the new city regulations]. SPb. Type. A. Transhel (in Russ.)

Rennenkampf N.K. (1874) *Novoe gorodovoe polozhenie v ego prakticheskom primenenii* [New city regulation in its practical application]: Publ. lecture, cheat. 22 Dec. 1873 Kiev (in Russ.)

Ducrocq M. (1877) *Kurs administrativnogo prava* [Cours de Droit Administratif]. Vol. 1. Paris (in French)

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ:

Оганесян Роман Геворгович — младший научный сотрудник сектора философии права, истории и теории государства и права Института государства и права РАН

AUTHOR'S INFO:

Roman G. Oganessian — young researcher, Department of Legal Philosophy, Legal History and Legal Theory, Institute of State and Law Russian Academy of Sciences

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Оганесян Р.Г. Губернское по городским делам присутствие как орган административного надзора за деятельностью городского самоуправления в 70–90-е гг. XIX века // Труды Института государства и права РАН / Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS. 2020. Т. 15. № 1. С. 150–163. DOI: 10.35427/2073-4522-2020-15-1-oganesyan

CITATION:

Oganessian, R.G. (2020). The Provincial Urban Affairs Presence as an Organ of Administrative Supervision of Municipal Government in the 70–90-ies. XIX Century. *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN* / Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS, 15 (1), pp. 150–163. DOI: 10.35427/2073-4522-2020-15-1-oganesyan