

УДК 339 (09)

Т.Г. Яковлева

РОЛЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕГУЛИРОВАНИИ ТОРГОВЛИ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX в. (НА МАТЕРИАЛАХ ЕНИСЕЙСКОЙ ГУБЕРНИИ)

Рассматриваются нормотворческая деятельность городских дум в отношении местной торговли, их участие в исполнении общероссийских законов и правил, взаимодействие городских дум и управ и торговцев.

Ключевые слова: торговля, Енисейская губерния, городская дума.

Историю торговли невозможно представить без рассмотрения вопроса о ее государственно-правовом регулировании. На местах политику правительства по регулированию торговой деятельности проводили городские думы и управы. Они решали вопросы повседневного функционирования города и, в том числе, рассматривали вопросы, касающиеся торговой деятельности. В частности, именно на них возлагалась обязанность наблюдать за точным исполнением правил, установленных для производства торговли и промыслов. Целью работы является выяснение роли органов местного самоуправления в регулировании торговли. Круг полномочий городских дум был довольно широк. На примере Красноярской городской думы можно выделить следующие направления их деятельности. Они давали разрешение на открытие постоянных дворов, трактиров, лавок и прочих заведений. Осуществляли контроль над ценами, в частности, ежемесячно утверждали цены на мясо и печеный хлеб. Следили за санитарным состоянием торгово-промышленных заведений. Через базарного смотрителя следили за порядком на базарах.

Городская управа, будучи исполнительным органом городской думы, осуществляла выдачу торговых документов и разрешений на открытие заведений трактирного промысла и питейные дома, питейный надзор, собрание и доставление справочных цен, производила надзор за ломовым и легковым извозным промыслом, взыскивала городские доходы с разного наименования доходных статей: базаров, различных мест, лавок, балаганов. Кроме того, городская управа должна была следить за колебанием цен на предметы продовольствия и в случае замеченного ею произвольного возвышения цен на печеный хлеб и мясо немедленно должна была представить в думу проекты такс на указанные предметы.

Функции проверки торговли и промышленности возлагались на торговых депутатов. Согласно статье 104 Положения о пошлинах за право торговли и промыслов депутатов для проверки торговли выбирали сами торговцы из своей среды, из лиц, заслуживающих особое доверие, в присутствии члена городской управы [1. Л. 6]. Лицам, занимающимся торговлей и промыслами, рассылались повестки, под роспись, в которых сообщалось о времени и месте проведения выборов. Как правило, они происходили в здании городской управы. Для того чтобы быть избранным, было необязательно присутствовать на выборах. Но далеко не все хотели становиться торговыми депутата-

ми, так как эта должность являлась своего рода повинностью и была связана с определенными издержками, кроме того, не у каждого была возможность оставить свои дела ради исполнения общественных дел. Поэтому многие старались различными способами уклониться от этого. Так, например, на 1890 г. была избрана торговая депутация из 6 человек. Из них только двое в итоге стали исполнять свои обязанности. Остальные отказались по разным причинам: кто-то не мог отлучаться с места работы, кто-то имел слабое здоровье и т. п. [1. Л. 8–11]. На их место избрали новых депутатов. Таким образом, далеко не всегда избирались лучшие и заслуживающие доверия люди. Торговые депутаты, выполняли поручения городского главы, что негативно сказывалось на исполнении ими своих прямых обязанностей. Из-за этого многие торговцы, не контролируемые торговым надзором, уклонялись от выборки свидетельств на право торгова, а от этого страдали интересы как казны, так и городской кассы [2. С. 437].

Органы местного самоуправления не только исполняли общероссийские правила и установления, но и принимали собственные. Например, правила производства базарной торговли, различные санитарно-гигиенические нормы и т. п. Пытались бороться с обманом покупателей (контрольные веса). Боролась с монополизацией. Так, оптовикам обычно запрещали покупать хлеб и иные продукты в первой половине базарного дня. Делалось это для того, чтобы крестьяне, приехавшие со своим товаром, удовлетворили личные потребности простых горожан, прежде чем вступят в дело скупщики.

Следует остановиться на этих мероприятиях подробнее. Санитарный врач и санитарная комиссия, избираемые на заседании городской думы на 4 года, ежемесячно осматривали предприятия города, проводили дезинфекции помещений и химически-санитарные исследования. Отчеты об этом утверждались на заседаниях городской думы. Важную роль в контроле над торговлей играли врачебно-санитарные советы. Из их отчетов следует, что постановления городской думы нарушались с завидной регулярностью. Например, в §13 Правил о пользовании городской скотобойней запрещался убой скота в воскресенье и в праздничные дни, но некоторые мясоторговцы нарушали это правило неоднократно в отсутствие смотрителя [2. С. 70]. В связи с этим смотрителю скотобойни было предложено усилить надзор в праздничные дни, приняв со своей стороны меры к недопущению убоя скота. К торговцам же никаких карательных мер применено не было. Было только отмечено, что в случае повторного нарушения следует составить протокол. Таким образом, мясоторговцам давался шанс на исправление, хотя по сути их сразу же должны были оштрафовать.

При необходимости проверку торговых документов производили санитарные стражники. Это делалось в тех случаях, когда санитарному благополучию населения что-либо угрожало. Так, например, в 1907 г. в некоторых районах Сибири появилась азиатская холера, и необходимо было оградить от нее Енисейскую губернию. В связи с этим председатель Врачебно-санитарного совета счел необходимым произвести проверку торговых документов, выдаваемых управой мелким торговцам на право торговли съестными припасами, квасом и другими мелочными товарами [2. С. 70]. Это дела-

лось с целью выявления лиц, торгующих без разрешения, а значит, скорее всего, и нарушающих санитарные нормы. Судя по отчетам о санитарных осмотрах города Красноярска, можно выявить наиболее типичные нарушения: продажа сырой испортившейся колбасы, употребление сырой воды при приготовлении вод, приготовление грязного кваса, продажа гнилой рыбы [3. С. 59]. Грязное содержание пекарен, хранение испортившегося мяса, продажа незрелых и гнилых арбузов, сырого хлеба, испортившейся солонины, испачканное мясо, грязное содержание весов. При осмотре базаров периодически выяснялось, что цинк, которым оббиты прилавки, почти у всех был не цельным или не покрывал весь прилавок [4. С. 82–84].

Интересно, что, заботясь о санитарном соответствии продуктов, управа не всегда помогала торговцам в этом. Например, мясоторговец Морозов просил городскую управу разрешить ему построить возле столов балаган для защиты от пыли и дождей, так как от ветра мясо загрязняется, но ему отказали [5. Л. 122]. На городские лавки и прочие места для торговли ежегодно проводились торги. Лавки сдавали в аренду на один год, хотя торговцы изъявляли желание брать лавки в аренду на более длительный срок и ради этого готовы были даже идти на переплату, или же выступали с прошениями об отдаче им уже арендуемых лавок без торгов. Долговременная аренда была торговцам более выгодна, так как позволяла избежать неудобств, связанных с переездом и тому подобным, ведь за время аренды они успевали «обжить-ся» в лавке, провести в ней ремонт, приспособить под свои нужды. А на торгах не было стопроцентной гарантии того, что они смогут арендовать эту самую лавку на будущий год. Но, как правило, прошения и уговоры торговцев оказывались неудовлетворенными, так как сумма платы за лавки ежегодно увеличивалась, а в случае сдачи ее без торгов можно было рассчитывать на увеличение платы на заранее определенный процент, а на торгах сумму можно было увеличить гораздо больше. Не действовал даже такой аргумент, как проведенный в арендованных лавках ремонт [5. Л. 3, 9, 10]. Тем не менее случаи сдачи лавок без торгов имели место. Это происходило тогда, когда предложенная арендатором сумма была значительно увеличена по сравнению с предыдущим годом. Например, арендатор мясной лавки Зарх выступил с прошением об отдаче арендуемой им лавки в мясном ряду на три года с надбавкой до 40 %. Городская управа нашла такое предложение выгодным для городской кассы, кроме того, Зарх был известен как аккуратный плательщик и предоставил ручательство кредитоспособного лица [5. Л. 38]. На этих основаниях лавку оставили за Зархом без торгов, но все-таки не на три года, как он просил, а на один [5. Л. 35–36 об.].

Хотелось бы отметить, что лицо, победившее на торгах, не всегда могло быть уверенным в том, что предмет торга достанется именно ему. В разъяснении правительствующего Сената от 26 мая 1898 г. за № 4547 было сказано, что «городское общественное управление вправе и после производства торгов отдать доходную статью в аренду лицу, неустоявшему на торгах». Именно это произошло при отдаче в аренду городских весов в 1910 г. [5. Л. 53–54 об.]. На торгах победил Абрам Левшиц, предложивший 1552 рубля 15 копеек. Он оставил залог в сто рублей и был уверен, что весы остались

за ним, а через неделю оказалось, что весы переданы Зельмановичу, который на торгах предлагал 1552 рубля 10 копеек, так как он имеет большие преимущества. Левшиц, не понимая, какие преимущества имеет Зельманович, обратился с прошением о разъяснении в городскую Думу. Из объяснения городской управы следовало, что Зельманович известен как лицо более материально обеспеченное и, следовательно, имеющее больше возможностей выполнить взятые обязательства. Поэтому управа, руководствуясь интересами казны и на основании вышеуказанного разъяснения отдала весы в аренду Зельмановичу. Думу такое объяснение удовлетворило, и она утвердила результаты торгов. Действительно, Зельманович был известным предпринимателем-кондитером, как раз в это время по проекту архитектора Соколовского строился его дом, на первом этаже которого впоследствии и располагалась его кондитерская (ныне это здание находится на углу ул. Маркса и Сурикова, г. Красноярск) [6. С. 89–90].

После торгов арендатор обязан был заключить с городской думой определенный контракт. В принципе сам факт участия в торгах являлся признаком согласия с ним. В контракте были прописаны правила ведения торговли, расположения товаров и тому подобное. В случае его нарушения возбуждался иск о взыскании штрафа в пользу городской кассы [5. Л. 138 об.]. Правила, изложенные в контракте (или иначе его называли кондиции), могли меняться, и торговцы далеко не всегда были с этим согласны. Например, в 1910 г. торги на отдачу лавок не состоялись по причине несогласия торговцев с условиями кондиций. Новые правила разрешали: производить торговлю лишь товарами, соответствующими наименованию ряда, в котором лавка находится; занимать места для выставки товаров напротив арендуемых помещений на пространство не более одной сажени от стены лавок. Кроме того, запрещалось выставлять перед лавками ящики и хранить в них товары. В Красноярскую городскую думу поступило прошение от арендаторов лавок, в котором они просили изменить эти положения. В принципе эти требования кажутся вполне обоснованными, так как за время торговли сложились запасы определенных товаров и запрет на торговлю некоторыми из них сильно ударил бы по торговцам, кроме того, лавки были очень маленькими, и весь товар в них просто не помещался, поэтому требовались лари [5. Л. 41–41 об.]. В этой ситуации управа не пошла навстречу торговцам, и их ходатайство было отклонено, но в тех случаях, когда условия кондиций наносили большой урон производству торговли, управа шла на их пересмотр. Например, после года применения вышеуказанных правил (в редакции 1910 г.) выяснилось, что запрет на торговлю предметами первой крестьянской необходимости в бакалейно-пряничном ряду очень неблагоприятно отразился на торговле этого ряда и привел к тому, что через пару лет торговцы вообще могли разориться. Это связано с тем, что главными базарными покупателями были приезжие крестьяне, которым, помимо съестных припасов, в первую очередь нужны были «крестьянские опояски, рукавицы, варежки, деревянные чашки и ложки, сита для муки, ситечки и цедилки, веники, кисти и прочее», а уже с ними они покупали все остальное [5. Л. 162]. Поэтому вышеупомянутое запрещение привело к тому, что торговля оказалась в упадке, лавки почти не

приносили прибыли. Поэтому торговцы обратились в управу с просьбой принять меры: переименовать их ряд в смешанный или разрешить им торговлю разными товарами, кроме тех, на которые имеются специальные ряды [5. Л. 162 об.]. Управа, признав просьбу торговцев правомерной, удовлетворила их ходатайство и разрешила в их ряду мелочную смешанную торговлю, кроме железных, скобяных, кожевенных, мануфактурных, галантерейных, рыбных, колбасных и тому подобных товаров [5. Л. 163].

В том случае, если арендатор лавки по той или иной причине не мог заниматься торговлей из нее, то он мог передать ее другому лицу, с которым также заключали контракт. Для передачи лавки нужно было заявление нынешнего арендатора о желании передать лавку и будущего – о готовности эту лавку принять [5. Л. 57, 58–58 об., 115, 124–124 об., 127–127 об., 138 об.]. Но, что примечательно, отказаться от лавки арендатор не мог. По пункту 1 контракта «от содержания лавок до окончания срока контракта арендаторы отказаться права не имеют» [5. Л. 138 об.]. Помимо всего прочего, городская дума давала разрешение на постройку помещений для торговли, но при условии последующей передачи их городу. [5. Л. 12–12 об.]. При этом управа боролась с самовольными постройками балаганов, так как в ночное время они могли служить притоном для разных подозрительных людей. Для предотвращения этого в 1871 г. был выстроен деревянный торговый корпус в 20 лавок. Тем же, кто в него не поместился, были отданы в оброчное содержание места земли около лавок для продажи с них съестных продуктов, с обязательством не устраивать на этих местах балаганов. Тем не менее некоторые из торгующих, без всякого разрешения, устраивали на взятых ими местах балаганы [7. Л. 42, 42 об., 44]. Причем сделано это было не по прихоти, а из нужды, так как открытые столы не спасали ни от дождя, ни от буранов, происходивших в тот год в Красноярске [7. Л. 45–46]. Но городская управа при помощи полицейского управления добилась ликвидации балаганов.

Кроме того, в сфере компетенции управы были вопросы, связанные с хозяйственной стороной торговли. Например, серьезной проблемой был вопрос об отоплении лавок. Торговцы регулярно обращались в управу с прошениями о разрешении им устраивать возле своих лавок маленькие деревянные теплушки либо построить одну общую теплушку [5. Л. 2.]. Прошение это было в высшей степени справедливым, так как в зимнее время очень трудно целый день находиться на морозе, поэтому просителям разрешили построить особую «теплушку» или пристроить каменную к самому корпусу лавок. Как правило, в теплушках не было печей, и нагревались они за счет плотных стен и от людей, которые в них находились. В любом случае это было теплее, чем стоять на ветру [5. Л. 66]. Но управа не всегда положительно решала прошения арендаторов лавок. Они могли получить отказ в том случае, если это было небезопасно в пожарном отношении. Противопожарные правила включались даже в контракты, заключаемые с торговцами. Например, «не хранить и не держать в помещениях в недозволенных количествах легковоспламеняющихся и взрывчатых предметов и материалов» [5. Л. 157]. А после пожара, возникшего по причине воспламенения целлулоидовых вещей от солнца, в

кондиции, по инициативе противопожарной комиссии, был внесен пункт о воспрещении держать в лавках целлулоидные вещи [5. Л. 142–142 об.].

Решения городской управы доносились до сведения просителей через смотрителей базаров и торговых площадей. Базарный смотритель был весьма значительной фигурой в торговой жизни города, «хозяином базара» [5. Л. 136]. Он играл важную роль в контроле за соблюдением правил, установленных для производства торговли и промыслов, за верностью цен на предметы продовольствия, за верностью мер и весов, за нескупкой хлеба для возвышения и понижения цен и за установлением порядка производства между торгующими в базарные и торговые дни [8. Л. 1]. Он должен был следить за исполнением различных постановлений думы, управы и губернских властей, давать пояснения по различным вопросам. В случае обнаружения нарушений он должен был сообщить об этом торговому смотрителю для преследования виновных по закону. Городские думы и управы боролись с монополизацией торговли, так как это не имело никаких законных оснований и было нежелательно в интересах потребителей. Например, Красноярская городская управа с завидной регулярностью отклоняла прошения арендаторов чайной о запрете торговли съестными припасами возле этой самой чайной [5. Л. 148]. Также управа не шла навстречу прошениям о запрете торговли хлебом собственникам, о чем просили торговцы, о запрете торговать консервами за пределами рыбного ряда и т. п. [5. Л. 13, 144–144 об.].

В регулировании торговли городские дума и управа нередко шли на различные уступки, но только в том случае, если в этом была необходимость. Обычно поступали просьбы о снижении или вообще освобождении от уплаты торговых сборов. Например, городская управа удовлетворила ходатайство И.Е. Шерстобитовой о предоставлении ей на базарной площади бесплатно места под торговлю по причине ее бедности, но не без вмешательства енисейского губернатора [5. Л. 150]. Ее освободили от уплаты 15 коп. за раз за место, так как, по сообщению базарного смотрителя, просительница была действительно бедна, имела сына, больного припадками, и единственным средством к существованию для нее являлась торговля продуктами, а именно овощами [5. Л. 149–149 об.]. Ирина Егоровна не могла наняться в услужение, так как сына нельзя было оставлять одного, у него припадки случались ежедневно, при этом он был разбит параличом, не владел левой рукой и ногой. В своем прошении, отправленном на имя губернатора, она указывала, что торговля скудная и ее прибыли едва хватало на пропитание и квартиру. При этом управа, видя ее бедственное положение, не обращала на нее внимания и требовала уплатить положенные 15 коп. Енисейский губернатор передал это дело на рассмотрение городскому голове, а он и управа просьбу удовлетворили. На наш взгляд, в данном случае свою роль сыграло как вмешательство губернатора, так и реально бедственное положение женщины. На другую подобную просьбу ответили отказом, так как сведения, сообщаемые в прошении, не подтвердились базарным смотрителем. Так, Наталья Трофимовна Житевская просила выдать ей бесплатный билет на торговлю зеленью, поношенными юбками и рубашками из старого белья. Она сообщала, что у нее четверо детей, которых она растит без мужа, и у нее нет средств к существованию [5. Л. 155]. Из со-

общения базарного зрителя же следовало, что ее старшему сыну 22 года, он работает официантом и живет отдельно, дочери 19 лет, и она, работая в прислуге, получает 6 рублей, а младшие сын и дочь живут с матерью, причем дочь помогает матери в торговле [5. Л. 154 об.]. В связи с этим Н.Т. Житевской отказали в выдаче бесплатного свидетельства на торговлю.

Нередко органы местного самоуправления и сами пытались участвовать в торговле, выступая в качестве конкурентов частным предпринимателям. Например, Енисейская городская дума в целях предотвращения голода среди малоимущего населения осенью закупала хлеб по низким ценам, создавая стратегический запас. Зимой и весной, когда рыночные цены на хлеб увеличивались, городские власти продавали его беднейшим жителям по сниженной цене. Однако хлеба на все нуждающееся население города не хватало, чем и пользовались спекулянты, еще больше повышая цены. Новый городской голова купец М.М. Бородкин, избранный на эту должность осенью 1888 г., изменил тактику борьбы со спекулянтами. Зимой 1888/89 г. он стал вывозить хлеб из стратегического запаса городской думы, а также лишний хлеб из своего личного резерва на рынок и продавать его по низким ценам, провоцируя конкуренцию. Снижали цену спекулянты, снижал ее и городской голова. В итоге к весне 1889 г. цена на хлеб в г. Енисейске стала ниже осенней, составив 1 руб. 05 коп. – 1 руб. 10 коп. за пуд [9. С. 157]. На одном из заседаний Красноярской городской думы также была высказана мысль, что самым правильным регулятором цен на мясо было бы учреждение городской мясной лавки, но на практике это трудно осуществимо, так как для этого требуется основательная организация дела, с неперемным условием покупки скота из первых рук, иначе предприятие будет приносить значительные убытки [3. С. 22].

Таким образом, органы местного самоуправления в рассматриваемый период не только следили за исполнением общероссийских законов и установлений, но и сами проводили различные мероприятия по регулированию и регламентации торговли на местах. Именно они определяли правила торговли, следили за санитарным состоянием базаров и торговых мест, боролись с монополистами. Основной целью этой деятельности было не ограничение предпринимательской инициативы, а контроль за хозяйственной жизнью города и защита интересов его жителей. В этом направлении политика ограничений сочеталась с поощрительными мерами.

Литература

1. *Архивное* агентство администрации Красноярского края (далее АААКК). Ф. 161. Оп. 2. Д. 251.
2. *Обзор* хозяйства города Красноярск за июль – сентябрь 1907 г. Красноярск, 1907.
3. *Обзор* хозяйства города Красноярск за апрель – июнь 1904 г. Красноярск, 1904.
4. *Обзор* хозяйства города Красноярск за июль – сентябрь 1904 г. Красноярск, 1904.
5. АААКК. Ф. 161. Оп. 1. Д. 179.
6. *Погребняк А.И.* Купцы-предприниматели Енисейской губернии. Красноярск, 2002.
7. АААКК. Ф. 173. Оп. 1. Д. 2188.
8. АААКК. Ф. 161. Оп. 1. Д. 51.
9. *Кускашев Д.В.* Основные направления деятельности органов городского самоуправления Енисейской губернии в финансово-хозяйственной сфере (1870–1892 гг.) // Управление и экономика: теория и практика: Сб. науч. трудов. Красноярск, 2007. Вып. 3.