

**Формирование местного самоуправления в Екатеринодаре во второй половине XIX в. :
нормативно-правовая база и практика**

Т.В. Фарои

Кубанский государственный университет, г. Краснодар

Статья посвящена рассмотрению формирования местного самоуправления в Екатеринодаре во второй половине XIX в. Автор выделила несколько этапов, охарактеризовав каждый из них. Особое внимание уделено введению в Екатеринодаре «Городового положения» 1870 г. В статье показаны выборы в первые городские думы Екатеринодара, а также их состав и функции. По мнению автора, реформа местного управления, проведенная в конце XIX в. российским правительством, имела большое значение для развития городов, способствовала их хозяйственному подъему.

Ключевые слова: XIX в., Российская империя, Кубань, Екатеринодар, «Городовое положение» 1870 г., реформа местного управления, городская дума, городская казна.

Общепризнано, что переход к конституционному строю, правовому государству в не-малой степени зависит и от правильно организованного местного самоуправления. Беря на себя круг социально-экономических функций, местное самоуправление выступает связующим звеном между населением и государственными структурами. Это способствует, с одной стороны, укреплению государства, освобождению государственных органов от решения многих вопросов на местном уровне, а, с другой стороны, приводит к децентрализации власти, ограждает население от тотального вмешательства государства в его повседневную жизнь. Все эти факторы являются залогом демократического строя.

Целью данной статьи является изучение истории введения местного самоуправления в Екатеринодаре во второй половине XIX в., оценка состава и деятельности первых органов городского самоуправления. Обращение к опыту прошлого позволяет увидеть как достоинства, так и недостатки системы местного самоуправления, учесть их и выработать рекомендации по усовершенствованию законодательства Российской Федерации.

Традиции местного самоуправления на Руси уходят корнями к первичной ячейке общества – сельской общине. Вместе с тем, правовые основы местного самоуправления в России были заложены во второй половине XIX в. в ходе Великих реформ Александра II. Во время осуществления земской и городской реформ были приняты «Положение о земских учреждениях» 1864 г. и «Городовое положение» 1870 г. [1]

Положением о городском самоуправлении создавались выборные органы власти – городские думы (ст. 15) и исполнительные органы – городские управы (ст.70). Городской голова одновременно являлся председателем и городской думы, и городской управы. Этим, по-видимому, предусматривалась ответственность городского головы, как за принятие каких-то решений, так и за их исполнение. Выборы строились на сословных началах. Ст. 55 Положения содержала перечень вопросов, входивших в компетенцию местных органов, причем она не выходила за пределы города, и ограничивалась только хозяйственными делами. Наряду с губернскими, уездными и городскими органами самоуправления в Российской империи действовали государственные органы, представлявшиеся губернаторами, уездными и иными чиновниками. Таким образом, в дореволюционной России существовали две системы управления на местах: государственная (правительственная) и земское, городское самоуправление, что позволило В.И. Ленину в свое время назвать местное самоуправление «пятым колесом в телеге русского государственного управления» [2, с. 35]. Контроль государства за деятельностью местных органов самоуправления объясняется существованием абсолютизма,

стремившимся контролировать все сферы общественной жизни, а также борющимся с ростом революционного движения в России.

Местное самоуправление в Екатеринодаре вводилось постепенно. Можно выделить несколько этапов [3, с. 223-229]. В 1867 г. Екатеринодар был переведен в гражданское состояние и получил устройство по дореформенному Городовому положению [4, с. 3]. Согласно этому Положению, его причислили к пятому классу местностей по платежу сборов и билетов. 8 июня 1867 г. были изданы правила заселения Екатеринодара, и на их основании учреждалось Екатеринодарское гражданское управление, названное городской думой. Первым городским головой с 11 апреля 1868 г. и по 15 декабря 1870 г. стал Константин Иванович Фролов, подпоручик, купец первой гильдии. А с 15 декабря 1870 г. и по 4 июня 1874 г. функции городского головы выполнял Даниил Никитич Сквориков [5; 6, с. 11-22; 7, с. 30].

Принятое в 1870 г. «Городовое положение» ввели в Екатеринодаре не сразу. Первоначально оно вводилось в 509 русских городах, а в остальных же, в том числе и в Кубанской области, ст. 2 предписывала «ввести настоящее Положение в ближайший, по возможности, срок, соображаясь с местными обстоятельствами, по усмотрению Министра Внутренних Дел» [8, с. 821].

После принятия закона, 16 июня 1871 г. по инициативе начальника области была организована комиссия по оценке степени готовности городов Кубанской области. Комиссия решила ввести «Городовое положение» в городах Екатеринодаре, Ейске, Темрюке как городах, «которые успели уже развить до известной степени торговую и промышленную деятельность». В сентябре 1872 г. наместнику Кавказа, великому князю Михаилу Николаевичу общественность города подала записку о своих нуждах, в том числе о необходимости введения нового «Городового положения». В мае 1873 г. Кубанское областное правление получило из Тифлиса предупреждение о скором введении в области «Городового положения», а также предписание о подготовке списков избирателей. 21 ноября 1873 г. от наместника Кавказского начальнику области поступило разрешение ввести «Городовое положение» в городах Екатеринодаре, Ейске, Темрюке. Начальником области было организовано областное по городским делам Присутствие, которое руководило введением Положения 1870 г. На первом его заседании 1 января 1874 г. рассматривались вопросы о «распределении размеров городских сборов и каких недоимщиков считать не имеющих права голоса при избрании гласных» [9, с. 245-247]. Следовательно, началась подготовка к выборам гласных в I Екатеринодарскую Городскую думу. В приложении к «Кубанским областным ведомостям» № 3 за 19 января 1874 г. опубликовали объявление, которое доводило до сведения жителей города, что в скором времени «будет приступлено к выборам». Здесь же объявлялось, что по ст. 17 и ст. 24 будут составлены списки обывателей, платящих разные сборы и повинности. Имеющие недоимки не будут включены в списки избирателей, поэтому Дума обязала жителей погасить их в течение двух недель. 16 февраля 1874 г. старая Екатеринодарская Дума составила и опубликовала списки избирателей.

По сумме уплачиваемых налогов избиратели делились на три разряда. Разделение на отдельные избирательные собрания объяснялось необходимостью, поскольку существовавшая до этого система выборов посредством городского схода «не представляла возможности ни ввести порядок в выборы, ни организовать правильных собраний с устранением влиятельных лиц» [10]. В I разряд входило 27 чел. Сумма, поступившая от них в доход г. Екатеринодара за 1873 г., составляла 5336 руб. 42 коп. Самым крупным налогоплательщиком оказался купец Михаил Калашников, уплативший 579 руб. 48 коп. Замыкал этот список купец Иван Пономарев – 129 руб. 10 коп. По социальному составу данный список представлял следующее: 24 купца, 1 керченский житель, 1 отставной войсковой старшина.

По II разряду к голосованию допустили 69 чел. Сумма их доходов составила в 1873 г. 5347 руб. 36 коп. От 125 руб. 10 коп. у купца Авксентия Бахчисарайцева до 46 руб. у дворянина Александра Майпариани. Социальный состав этой курии был более пестрый: 45 купцов, 17 мещан, 2 войсковых старшины, один отставной прапорщик, один дворянин, один крестьянин – Н. Соколов, уплативший 125 руб. налогов, и 2 вдовы.

В III разряд вошло 1608 чел. Сумма их дохода – 5334 руб. 43 коп., от 44 руб. у мещанина И. Волкова до 5 коп. у вдовы казака С. Тимошенковой. Среди представителей этого разряда: 25 купцов (в основном, вдовы), 148 мещан, 43 урядника, 77 казаков, 7 крестьян, остальные без указания социального положения.

Таким образом, принадлежность к одному из разрядов избирателей зависела от суммы уплачиваемых налогов. Каждый из трех разрядов уплачивал 1/3 суммы всех налогов. Социальный состав избирателей в первую Екатеринодарскую Городскую думу представлял собой следующую картину: 118 купцов, 165 мещан, 1 дворянин, а также представители казачества: 77 казаков, 43 урядника, 3 войсковых старшины, 1 подполковник, 1 хорунжий. Крестьян представляли 8 избирателей. Каждый разряд избирателей, по законодательству, мог избрать 24 гласных в Городскую думу.

Выборы состоялись в апреле-мае 1874 г. В местной газете 13 апреля было напечатано объявление, приглашающее избирателей на выборы: у I разряда – 23 апреля, II – 25, у III – 29 апреля. Выборы прошли организованно, о чем свидетельствует местная пресса тех дней. Избирателей I разряда на выборы явилось 20 чел., II – 39 чел., III – 61 чел. Ввиду того, что законодатель не предусмотрел зависимости признания выборов состоявшимися от численной явки избирателей, то это признали достаточным.

«Кубанские областные ведомости» 25 мая 1874 г. опубликовали на своих страницах списки лиц, избранных гласными в Городскую думу. Анализируя данный список, отметим, что в I Екатеринодарской Думе преобладали купцы, их было избрано 36 чел., что составляло 50% от числа всех гласных. Социальный состав Думы оказал влияние на круг вопросов, которые решала Городская дума в течение первого года своей деятельности.

4 июня 1874 г. в здании общественного клуба состоялась присяга гласных и провели выборы городского головы и членов Городской управы. Ими стали: П.И. Якунинский, В.Г. Третьяков, В.С. Ищенко, И.К. Дуля, М.Ф. Хименский, К.П. Приклонский. 26 июня они приступили к отправлению своих обязанностей [11, с. 2]. Всего в 1874 г. состоялось 3 заседания Городской думы.

Первое заседание Городской думы состоялось 12 августа того же года. На его торжественном открытии присутствовали Начальник области Н.Н. Кармалин и вице-губернатор Н.И. Николич. После официальных мероприятий Городской голова прочел «общее обозрение о состоянии городского хозяйства, о материальных средствах города и состоянии городской кассы, найдя вышперечисленное в плохом состоянии» [12, с. 2].

Второе и третье заседания прошли 12 ноября и 19 декабря 1874 г. Рассматриваемые на заседаниях Думы вопросы можно условно разделить на три группы: хозяйственные, о состоянии финансов города и способах их увеличения, о назначении жалований выборным должностным лицам. Кроме того, были приняты решения по широкому кругу вопросов, касающихся благоустройства города [5]. Наибольший практический интерес представляют вопросы финансового характера. В частности, Дума выступила с ходатайством об открытии в Екатеринодаре отделений коммерческого и государственного банков, определив новые доходные статьи местного бюджета: «сборы на право торговли и промыслов и сборы со всякого рода патентов» [5]. В пользу городской казны приняли решение взимать с гильдейских свидетельств по 25%, а с билетов и промысловых свидетельств 10%, с патентов – 20%. В период развития капиталистических отношений указанные статьи приносили немалый доход в местный бюджет.

В течение первого года деятельности Екатеринодарской Городской думы Кубанским по городским делам Присутствием было отменено два постановления: об отказе выдачи заштатного жалования чинам упраздненной Городской думы и о продаже заложенных купцом Фроловым процентных бумаг под выданную ему из городских сумм ссуду.

Таким образом, реформа местного управления, проведенная в конце XIX в. российским правительством, имела большое значение для развития городов, способствовала их хозяйственному подъему. Городское самоуправление, согласно Положению, делилось на распорядительный орган – Городскую думу и исполнительный – Городскую управу, которые

подчинялись непосредственно Сенату. Однако губернатор смотрел за законностью принимаемых решений, т.е. осуществлял надзор за их деятельностью. Все эти подходы были реализованы в деятельности Екатеринодарской Городской думы.

Подчеркнем, что Городская дума, являясь распорядительным органом, не имела законодательных прав, кроме права издавать постановления по входящим в ее компетенцию вопросам. В целом, ее права ограничивались лишь узкими рамками чисто хозяйственных вопросов. Городская дума также не имела принудительной власти, поскольку полиция находилась в подчинении органов государственной власти. По нашему мнению, позитивный и негативный опыт функционирования дореволюционных Городских дум следует учитывать при совершенствовании законодательства РФ, касающегося местного самоуправления.

Примечания

1. Полное собрание законов (ПСЗ) Российской Империи. – Т. XLV.
2. Ленин В.И. Гонимые земства и Аннибалы либерализма // Полн. собр. соч. Т. 5. Май-декабрь 1901 г. – Изд. 5-е. – М.: Политиздат, 1967. – С. 21-72.
3. Фарои Т.В. Правовое регулирование системы государственного управления и самоуправления на Кубани (конец XVIII – начало XX веков): Монография. – Краснодар: КубГУ, 2009. – 250 с.
4. Кубанские областные ведомости (Екатеринодар). – 1874. – № 33.
5. Государственный архив Краснодарского края (ГАКК). – Ф. Р-1547. – Оп. 1. – Д. 119.
6. Бардадым В.П. Отцы города Екатеринодара. – Краснодар: Сов. Кубань, 2005. – 216 с.
7. Черников В.Н. Проблемы местного самоуправления и хозяйствования. Исторические очерки / гл. ред. С.А. Кропачев. – Краснодар, 1996. – 68 с.
8. ПСЗ Российской Империи. – Т. XLV.
9. Кубанский сборник: Тр. Кубан. обл. стат. к-та / Под ред. С.В. Руденко. Т. 6. 1900. – Екатеринодар: Тип. И.Ф. Бойко, 1900. – 263 с.
10. Кубанские областные ведомости. – 1874. – № 16.
11. Кубанские областные ведомости. – 1874. – № 29.
12. Кубанские областные ведомости. – 1874. – № 32.

The formation of local self-government in Ekaterinodar in the second half of XIX century: legal framework and practice

T.V. Faroi

*the candidate of jurisprudence, the senior lecturer
Kuban state university, Krasnodar*

Article is devoted to the formation of local self-government in Ekaterinodar in the second half of XIX century. Author singled out several steps, describing each of them. Special attention is paid to the introduction of Ekaterinodar “City regulations” 1870. Article shows the election of the city Council of Ekaterinodar and their composition and functions. According to the author, reform of local government, held at the end of XIX century Russian government was of great importance for developed cities, contributed to their economic rise tively.

Keywords: XIX century, Russian Empire, Kuban, Ekaterinodar, “City regulations” 1870, reform of local government, city council, city treasury.

УДК 342.26(470.62)”19”

Реализация законности на Кубани в середине XIX века: основные проблемы

Т.В. Фарои

Кубанский государственный университет, г. Краснодар

В статье охарактеризован процесс введения российским правительством единой системы государственного управления на Кубани. Автор отметила, что переход на новую, основанную на общероссийском законодательстве, систему управления Кубанью, создал необходимые основы для ломки старых отношений. В статье проанализировано Положение 1842 г. о Черноморском казачьем войске. Автор пришла к выводу о том, что право в виде законо-