

УДК 342. 25 (18)

СТАНОВЛЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ГОРОДОВ ЮГА РОССИИ В ПЕРВОЙ ЧЕТВЕРТИ XIX века

© 2008 г. Н.А. Ряснянская

Ставропольский государственный аграрный университет,
355017, г. Ставрополь, пер. Зоотехнический, 12,
inf@stgau.ru

Stavropol State Agrarian University,
355017, Stavropol, Zootechnicheskiy Lane, 12,
inf@stgau.ru

Рассматривается сложный процесс формирования местного самоуправления городов юга России в первой четверти XIX в. На основе архивных документов, научных исследований показана роль органов общественного управления в социально-экономическом развитии южнороссийских городов. Особое внимание уделено проблемам становления органов местного самоуправления в годы правления императора Александра I.

Ключевые слова: местное самоуправление, городская дума, губерния, городское общество, магистрат, ратуша.

The article investigates the difficult process of formation of local self-management of the cities of the south of Russia in the first quarter of 19th century. On the basis of archival documents, scientific researches it shows the role of public management in social and economic development of Southern cities. Special attention is given to the problems of formation of local self-management in the year of Emperor Alexander I's reign.

Keywords: local self-management, a municipal дума, province, a city society, city council, a town hall.

В социально-политической истории России особое внимание сегодня уделяется вопросам местного самоуправления. Имея многовековую практику функционирования этого института, правительство столкнулось с многочисленными проблемами при реализации его на местах. Для каждой эпохи российской истории были характерны свои особенности и трудности, которые приходилось решать государству, учреждая городское общественное самоуправление. В связи с этим большой интерес для изучения основ отечественного самоуправления представляют города юга России, прошедшие путь от пограничных крепостей с военным управлением до городов с думами и магистратами.

В первой половине XIX в. в России под влиянием социально-экономических и общественно-политических факторов возникла необходимость в преобразовании государственно-управленческого аппарата, в том числе и местного самоуправления. Открытие дум в городах юга России началось в правление Александра I. Вступив на престол в результате дворцового переворота, в решении многих вопросов внутривластного характера он отошел от курса Павла I, вернувшись к идеям Екатерины II. Это было выражено прежде всего в преобразованиях городского самоуправления.

В городах-крепостях юга России реформы Александра I затронули и административную сферу. В частности, указом от 8 октября 1802 г. Новороссийская губерния для «удобства управления» была разделена на 3 губернии: Николаевскую, Таврическую и Екатеринославскую, состоящую из 6 уездов, среди которых числился также и Ростовский. В свою очередь Азов и Таганрог вошли в состав Таганрогского округа Екатеринославской губернии. Нововведения в городах Центрального и Восточного Предкавказья начались с указа Правительствующего Сената от 15 ноября 1802 г., согласно которому снова восстанавливалась Кавказская губерния с пятью уездами, определенными указами

от 5 мая 1785 г. [1]. Но теперь губернским городом стал Георгиевск. Управление Кавказской губернией сосредоточивалось в лице инспектора Кавказской линии Астраханского губернатора и главноуправляющего Грузией, которым тогда был назначен генерал-лейтенант князь Цицианов.

Несмотря на то что города Екатеринославской губернии были основаны раньше городов Предкавказья, к началу XIX в. система гражданского управления в них только начинала складываться. В отличие от Таганрога и Ростова Азов быстро терял свои позиции во внешней торговле, так как оставался в стороне от морских и сухопутных торговых путей. Согласно постановлению Сената от 1810 г., Азовская крепость упразднялась, а сам Азов стал посадом Екатеринославской губернии. Одновременно с военными город начали покидать мирные жители – ремесленники, торговцы, подрядчики. Если в 1816 г. в посаде Азова проживало 1667 чел., то к 1823 г. в бывшей крепости не насчитывалось и 100 [2]. Чтобы повлиять на ситуацию, сложившуюся в посаде, указом Сената от 19 февраля 1823 г. в Азове была открыта ратуша, исполняющая судебные-административные функции.

По сравнению с Азовом в Ростове намного раньше началась реализация Жалованной грамоты городам 1785 г. После придания Ростову в 1797 г. статуса уездного города в нем началось введение гражданского управления. Первые шаги по реализации в Ростове Жалованной грамоты городам были сделаны в 1801 г. К сожалению, до наших дней не дошли сведения об открытии в городе органов самоуправления. Еще в XIX в. ростовский архив был утрачен. Об этом периоде можно судить только благодаря дореволюционному краеведу И.А. Кузнецову, которому удалось ознакомиться с архивом городского управления. Из его исследований следует, что самоуправление Ростова формировалось на той же основе, что и во многих городах России.

В частности, из-за преобладающего купеческо-мещанского состава населения в шестигласной думе вместо представителей от 6 разрядов заседали выборные гласные от 2 сословий. Согласно сведениям, представленным И.А. Кузнецовым, в ведении думы находились торговые делегации, образованные в 1824 г., и депутатское собрание, занимавшееся ведением обывательской книги. В отличие от других южно-российских городов в Ростове в помощь думе избирались смотрители, депутаты, оценщики и старосты [3].

Одной из особенностей развития городов-крепостей Азово-Моздокской укрепленной линии являлось то, что они постоянно подвергались различным административным преобразованиям. После включения Ростова вместе с Таганрогом и Азовом в состав Екатеринославской губернии они оказались на территории Земли войска Донского, но подчинялись Екатеринославскому губернатору, а не войсковому атаману. Как свидетельствуют дореволюционные историки, Ростов сравнительно быстро заселялся. В 1823 г. в городе уже насчитывалось 1015 построек, из которых 25 – каменных. Как правило, это были одноэтажные дома. Каменные и кирпичные постройки принадлежали русским и иностранным купцам, а также чиновникам и духовенству.

По сравнению с Ростовом в более выгодном положении оказался Таганрог. Развитие экономики и придание Таганрогу статуса крупного портового города России непосредственно повлияло на формирование в нем общественного управления. Очередные преобразования в Таганроге системы управления ознаменовал указ от 8 октября 1802 г., согласно которому в городе учреждалось градоначальство. Такая система особенно была распространена в России в начале XIX в., так как градоначальство формировалось в основном в портовых и пограничных городах с развитой торговлей.

Разработка проекта об учреждении в Таганроге думы на основе Жалованной грамоты городам 1785 г. связана с именем градоначальника Б.Б. Кампенгаузена. Представляя в 1808 г. свой проект в МВД, необходимость его реализации градоначальник объяснял возможностью «... избежания разных затруднений, происходящих по неимению еще в Таганроге думы, часть хозяйственная там по сие время управляется российским и греческим магистратами, обоими по разнь от чего бывают в общих хозяйственных распоряжениях медленность и не сообразность...» [4, л. 1–2]. С открытием думы, как считал Б.Б. Кампенгаузен, можно было решить одну из главных проблем города – определить приходно-расходные статьи Таганрога.

Учитывая проживание в Таганроге 2 крупных обществ – российского и греческого, – в думу должны были избираться гласные от этих обществ. По национальному признаку эта дума могла получить название 2-гласной, но Б.Б. Кампенгаузен не уточнил количество избираемых гласных от каждого общества. Чтобы предотвратить разногласия между греками и русскими, он предложил «дела до обоих обществ относящихся рассматривать общим собранием думы», а вопросы, касающиеся того или иного общества, соот-

ветственно разбирались гласными от греков или русских. Как и во многих городах юга России, дума, по проекту Б.Б. Кампенгаузена, получала в свое распоряжение «... все доходы города, ... все раскладки... все городские повинности» [4, л. 4 об.]. В 1808 г. проект Б.Б. Кампенгаузена об открытии в Таганроге думы был рассмотрен в МВД, и градоначальник получил разрешение провести выборы в городские должности. Но при проведении выборов возникли проблемы с греческим обществом, которое отказалось избирать городского голову из представителей своего общества, опасаясь, «... чтобы он не распространил действий своих на внутренние дела их общества» [4, л. 22]. В итоге они избрали только депутата «с ограничением» в Комитет для приведения города в лучшее состояние.

Рассмотрев отчет градоначальника о результатах выборов, МВД постановило, что в учреждении думы в Таганроге нет необходимости. Принятие такого решения оно объяснило отсутствием в городе «... тех классов людей, из которых она должна быть составлена». В то же время по поводу вопроса о городских доходах правительством было уточнено, что ими в Таганроге «успешно» может распоряжаться градоначальник. Таким образом, несмотря на статус Таганрога как крупного портового города России, в нем так и не была реализована в полной мере Жалованная грамота городам.

Первый шаг в преобразовании самоуправления в Кавказской губернии относится к 1807 г., когда императорским указом от 21 августа 1807 г. уничтожались городские магистраты в Кавказской губернии. Вместо них было предписано «... учредить в городах Георгиевске и Ставрополе ратуши, в коих быть 1 бургомистру и 2 ратманам в прочих же городах ...». В результате дела магистрата «... оставшиеся в нерешении так и решенные ... передавались ратуше» [5]. После упразднения магистратов новому органу городского самоуправления пришлось решать немало дел. Как правило, в ратуше оформлялись купчие на земельные участки, заключались контракты на строительство почтовых домов, подписывались разрешения на возведение жилых построек, а также решались вопросы о продаже имений с аукциона.

Однако уже с первых дней было видно, что ратуши не справляются с возложенными на них обязанностями из-за большого объема работы, что вызывало недовольство особенно купцов и мещан. В этих условиях правительство пошло на реформирование местного самоуправления в городе. Официально 18 января 1808 г. «... в Ставрополе по согласию купеческого и мещанского обществ была открыта городская дума» [6]. Первым городским головой в Ставрополе был избран купец Г. Архундаки, грек по национальности. Гласных избирали в думу на 3 года, в количестве трех представителей от купечества и двух – от мещан. Первыми гласными ставропольской шестигласной думы стали купцы М. Ефремов, К. Чернов, В. Есяновский и мещане – М. Тарасов и С. Ермоленко. Гласные должны были вести себя «... благопристойно и справедливо ... справлять должность с особенною ревностью и усер-

дием ко благу общей пользы ... обид же и притеснений никому не причинять» [7].

К осени 1808 г. шестигласная дума активно включилась в работу. Она начала выдавать торговые свидетельства и собирать торговые пошлины в доход города, записывать в гильдии купцов после объявления капиталов, составлять ведомости для сбора казенных податей и по требованию местных властей предоставляла сведения о городском бюджете. Особым предметом ведения думы было составление вместе с городничим ведомостей цен на хлеб, продукты питания и строительные материалы. Ведомость цен была не просто подробным перечнем продаваемого. Она позволяла контролировать цены во время торгов и являлась одним из показателей экономического развития региона.

С дальнейшей колонизацией Азово-Моздокской укрепленной линии в крепостях, имевших военное управление, правительство постепенно стало вводить гражданское, что было продиктовано самой жизнью. Одной из особенностей заселения пограничных рубежей на юге России являлось то, что наряду с мирным населением здесь находились поселения казаков, в частности Войска Донского, которые имели свою систему управления. Изменения в системе казачьего самоуправления начались с учреждения по указу от 14 февраля 1775 г. Войсковой канцелярии вместо существовавшего правления. При Александре I фактически сложилась новая система управления Войска Донского. Указом от 6 февраля 1804 г. канцелярия Войска Донского разделялась на военную, гражданскую и экономическую экспедиции. Кроме этого, вводились должности полицмейстера, приставов, надзирателей, архитектора и землемера [8]. Со временем главное управление Войска Донского сосредоточилось в Черкасске, получившим в дальнейшем статус города и герб. Однако местоположение Черкаска оказалось неудачным. Очень часто в городе случались наводнения, приносившие населению немалые убытки. Атаман Войска Донского М.И. Платов обратился к Александру I с просьбой о перенесении казачьего городка Черкаска на новое место. Указом от 23 августа 1804 г. император дал свое разрешение. Новое место для казачьего городка атаман М.И. Платов выбирал вместе с комиссией во главе с инженером, генерал-лейтенантом Деволаном. Официально указом от 31 декабря 1804 г. местность между речками Тузловом и Аксаем стала новой казачьей столицей, получившей название Новочеркасск.

Поселения Войска Донского, граничившие с городами юга России, заметно от них отличались. Прежде всего казаки обязаны были нести военную службу, что наложило отпечаток на формирование у них системы управления. Даруя казакам многочисленные льготы, правительство стремилось обеспечить государству надежные полки, выступающие в военные походы по первому приказу, а также защищенные пограничные рубежи. В то же время, наделяя казаков привилегиями, правительство многочисленными указами ограничило их самостоятельность, но сохранило военное управление с элементами гражданского. Таким путем правительство

пыталось внедрить в казачью среду российскую модель управления, введенную во многих городах.

Одновременно с Новочеркасском развивался другой казачий город – Екатеринодар. Всеми вопросами в войсковом городе Черноморского казачества занималась Войсковая канцелярия. Но особая роль в Екатеринодаре, как и во многих городах Предкавказья, отводилась городничему, избираемому из казаков и под отчетному Войсковой канцелярии. Его обязанности были определены еще атаманом З. Чепегой, но с развитием города они только увеличивались.

В 20-х гг. XIX в. сохранилось мало сведений о градостроительстве в Екатеринодаре. Известно, что в это время была создана рота мастеровых, куда входили 60 плотников, 3 токаря, 3 слесаря, 6 столяров, 3 живописца, 12 каменщиков, 12 кузнецов, 45 портных и 21 сапожник. На социально-экономическое развитие Екатеринодара решающее влияние оказала передача, согласно указу от 11 апреля 1820 г., Черноморского войска в ведение командующего войсками отдельного Кавказского корпуса. В истории России это был период Кавказской войны, заметно отразившейся на экономическом развитии не только Екатеринодара, но и многих городов Азово-Моздокской линии.

Свои особенности в процессе становления местного самоуправления были в таких многонациональных городах Предкавказья, как Кизляр и Моздок. К началу XIX в. Кизляр был весьма «пестрым» по своему национальному составу. Здесь проживали русские офицеры и чиновники, выходцы из Грузии, Армении, Азербайджана, Дагестана, татары. Учитывая это, гражданский губернатор М.Л. Малинский предложил открыть в Кизляре 4-гласную думу. Конечно же, это решение не было принято единодушно всеми обществами Кизляра. Первым свое недовольство высказало армянское общество, подав жалобу на Кавказское губернское правление министру внутренних дел, князю А.Б. Куракину. Общество заявило о нарушении Жалованной грамоты, дарованной им Павлом I, согласно которой армяне, проживавшие в Кизляре, Моздоке и других городах, могли вестись судом и расправой, кроме рассмотрения уголовных дел. Но не только армяне протестовали против 4-гласной думы. Свое недовольство высказали также и татары, заявив, «... что по азиатству входить в сие не могут» [9]. Несмотря на возникшие проблемы в деле об открытии думы в Кизляре, правительство только к 1811 г. настояло на реализации этого плана. Свое решение оно объяснило тем, что в городе необходимо было правильно распределить доходы, что и будет возложено на думу.

Неравномерное становление местного самоуправления в городах Центрального и Восточного Предкавказья в первой половине XIX в. значительно отразилось на их развитии. Формирующаяся в них система местного самоуправления не могла в одночасье решить все проблемы городов. В 20-х гг. XIX в. среди городов Предкавказья стал выделяться Ставрополь. Несмотря на то что в это время он не мог выдержать сравнения с каким-нибудь развитым российским городом, в его становлении намечались новые тенденции в

социально-экономическом аспекте. Иначе дела обстояли в Георгиевске. Выгодное географическое расположение на торговых путях, а также назначение его губернским центром в 1802 г. создавали благоприятные условия для его развития. Но вскоре на Георгиевск обрушились большие бедствия. В 1809 г. из-за «заразительной болезни» в городе были установлены жесткие карантинные меры, которые препятствовали развитию торговли и промышленности. Большой урон городу нанесли 2 пожара, произошедшие в 1809 и 1816 г., в результате сгорело около половины жилых построек.

После всех событий жители Георгиевска пришли в полное разорение. Плохой славой стал пользоваться город из-за заболоченной местности и неблагоприятных климатических условий, которые пагубно сказывались на здоровье приезжающих. Повышенная смертность в городе стала главным результатом неурегулированной постоянной повинности. Приезжающих военных и гражданских чинов размещали без особого разбора в дома горожан, превращая их в казарму. При несоблюдении санитарных мер и плохом медицинском обслуживании эти дома становились очагом «казарменной лихорадки».

Учитывая сложившуюся ситуацию, правительство приняло решение провести ряд преобразований в Кавказской губернии. Разработка этого проекта была поручена главноуправляющему Кавказским краем – генералу от инфантерии А.П. Ермолову. Представленный на рассмотрение правительства проект сводился к тому, что Кавказская губерния преобразовывалась в Кавказскую область с центром в Ставрополе, куда и переводились присутственные места из Георгиевска. Торжественное открытие губернских присутственных мест в Ставрополе состоялось 1 мая 1825 г.

Городское общественное управление в городах юга России в первой половине XIX в. формировалось под влиянием внутренней и внешней политики правительства. Вступивший на престол в 1801 г. император Александр I свой политический курс начал с упразднения павловских нововведений. В основу его преобразований были положены екатерининские законоположения, в частности Жалованные грамоты дворянству и городам 1785 г. Их реализация позволяла избежать коренной ломки системы управления, сложившейся в XVIII в.

Однако не во всех российских городах получило воплощение управление на основе екатерининских законоположений. Свои особенности оно имело в городах юга России, являющихся пограничными рубежами. Как и многие города, они были основаны как крепости, но близость театра военных действий и постоянная угроза нападения со стороны горцев способствовали тому, что основным контингентом в них являлось военное, а не гражданское население. В этих условиях общественное управление формировалось под влиянием местных условий и национального фактора. Исключение составляли казачьи столицы Екатеринодар и Новочеркасск, где вся полнота управления сосредоточивалась в Войсковой канцелярии. Введение в этих городах Жалованной грамоты Екатерины II было

не реально, так как мирных жителей насчитывались единицы, а у казаков сложилась своя система управления, упразднение которой могло привести к трудно-разрешимым конфликтам.

Иначе формировалось общественное управление в Новороссийской губернии. В портовых городах, имеющих разнообразный контингент населения, Жалованная грамота 1785 г. могла быть реализована, но воплощение в жизнь получили только некоторые ее положения. Так, Азов из-за невыгодного географического положения заметно стал проигрывать по сравнению с Таганрогом и Ростовом. После упразднения самой крепости Азов стали покидать как военные, так и мирные жители. Поэтому гражданское управление не для кого было вводить. И только в 20-е гг. XIX в., чтобы предотвратить упразднение самого города, правительство принимает решение открыть в нем ратушу.

Свои особенности имело таганрогское городское управление. В связи с проживанием в нем 2 наиболее крупных обществ – российского и греческого – в городе соответственно были открыты 2 магистрата, разногласия которых приводили к затягиванию рассмотрения многих дел. Поэтому развитие города всецело зависело от деятельности градоначальников, являющихся представителями военной и гражданской власти. В результате в Таганроге оказалось еще сложнее реализовывать какие-то нововведения, так как они неизбежно встречали сопротивление греческого общества, заявлявшего об ущемлении его прав. Именно поэтому проект Б.Б. Кампенгаузена об открытии в Таганроге думы остался только на бумаге.

В отличие от Таганрога в Ростове – одном из крупных портовых городов России – с 1801 г. было введено местное самоуправление на основе Жалованной грамоты городам 1785 г. Учитывая значение города и его доходы, в помощь думе избирались оценщики, депутаты, старосты. Однако архив ростовской думы утрачен более чем за 40 лет. Поэтому о процессе становления местного самоуправления можно только судить по трудам дореволюционных исследователей.

Реализация Жалованной грамоты Екатерины II в российских городах является одним из этапов развития отечественного самоуправления. Как свидетельствуют архивные документы, введение дум происходило не повсеместно или с рядом ограничений. Благодаря более лучшей сохранности архива Ставропольской городской думы, удалось изучить процесс ее становления, рассмотреть круг решаемых ею вопросов и проблемы, с которыми она сталкивалась, ее роль в XIX в. Во многих городах Кавказской губернии самоуправление формировалось под влиянием многонационального состава населения, например в Кизляре и Моздоке, где главную роль играли армянские суды. В данном случае можно говорить о специфике российского самоуправления, реализация на местах которого свидетельствует о гибкой политике правительства в это время, стремлении укрепить пограничные рубежи ценой уступок и дарования привилегий.

Развитие пограничных городов, рост числа мирного населения повышали значение места и роли самоуправ-

ления в социально-экономической сфере жизни общества. Поэтому к середине XIX в. органы общественного самоуправления становятся неотъемлемой частью формирования российской системы управления.

Литература

1. *Компанский К.* Исторический обзор гражданских учреждений Кавказского и Закавказского края // Кавказский календарь на 1868 год. Тифлис, 1867. Отд. III. С. 406–407.
2. *Перепечаева Л.Б.* Крепость и посад Азов (конец XVIII – начало XX вв.): Очерки истории Азова. Азов, 1995. С. 113.
3. *Кузнецов И.А.* Прошлое Ростова (Очерки по истории г. Ростова-на-Дону). Ростов н/Д, 1897. С. 127.
4. РГИА, ф. 1286, оп. 1, д. 223, л. 1–2.
5. ГАСК, ф. 445, оп. 1, д. 9, л. 22.
6. Там же, ф. 95, оп. 1, д. 3, л. 2.
7. Там же, д. 44, л. 7.
8. Историческая записка о городе Новочеркаске и его управлении. Новочеркасск, 1895. С. 2.
9. Кавказская губерния // АКАК. Тифлис, 1870. Т. 4. С. 920.

Поступила в редакцию

3 октября 2007 г.