

Источник: Вехи Таганрога

Дата выпуска: 2004

Номер выпуска: 19

Заглавие: Из истории управления Таганрогом

Автор: А. А. Цымбал

За свою трехсотлетнюю историю Таганрог прошел через все реформы и эксперименты в области муниципального управления, проводившиеся в Российском государстве. Именно этот период российской истории, последовавший за петровскими преобразованиями был ознаменован коренными переменами административной системы. Россия двигалась в европейском направлении, где система городского самоуправления имела многовековую историю. Октябрьская революция, нарушив это движение, не изменила сути основного принципа управления нашим государством - жесткой централизованной системы и еще больше ограничила права местных властей. Несмотря на все смены лозунгов и названий системы, Россия была и осталась страной «победившего бюрократизма».

Формирование этой бюрократической системы происходило во время Петра I, когда и был основан наш город. Завоевание новых приморских территорий для России сопровождалось их административным обустройством. Но, конечно, близость к театру военных действий накладывала свой отпечаток на административно-правовое искусство новых земель. На первом этапе, будучи крепостью, город управлялся военной администрацией.

В 1699 году воеводой строящейся крепости был назначен стольник Егор Янов, помощником его был дьяк Павел Мухин. Кроме них в приказную палату входили капитан нового порта Бекгам и командир местного гарнизона Фохт. Основными задачами администрации крепости были: руководство ее строительством, защита новых русских земель и различные военно-организационные мероприятия с этим связанные. С ростом города росло и число задач, стоявших перед администрацией. С 1703 года администрация крепости была подчинена азовскому губернатору И.А. Толстому. Высшая административная власть сосредоточивалась в руках адмирала Ф.М. Апраксина, в ведении которого находились воронежские корабельные верфи и таганрогская гавань. Большинство распоряжений Петра I, касающихся строительства гавани и крепости, отдавались непосредственно через него.

В петровскую эпоху очень ярко проявились черты абсолютейской системы управления, характерной чертой которой была колоссальная централизация. Государь не просто следил за ходом строительства Троицка-на-Таган-Роге, он буквально распоряжался «каждым гвоздем», наказывал за проступки, руководил всей жизнью нового города-крепости, а местная администрация была послушным исполнителем его воли. Конечно, при этом надо учитывать особенности личности первого императора России. Недюжинной его энергии хватало на все, и только благодаря ей стали возможны коренные перемены в жизни русского государства.

По таганрогской приказной палате, в новом городе в 1711 году насчитывалось свыше 8 тысяч постоянных жителей, т.е. примерно столько же, сколько их было в Петербурге в 1710 году. Основную часть населения на первых порах существования города-крепости составляли военные. Но в течение 1702 - 1704 гг. в Таганрог были переселены жители Арзамаса, Казани, Н. Новгорода, Самары и др. приволжских городов. В городе формировалась торгово-ремесленная прослойка населения. В 1711 году в Таганроге проживало свыше двухсот человек купецких и посадских людей.

Именно к петровской эпохе относится зарождение элементов городского самоуправления. Мы не будем рассуждать об исконности органов самоуправления для русских городов и вспоминать новгородское вече. Вече было явлением уникальным и совершенно не имело ничего общего с европейскими парламентами и магистратами. В конце XVII века Петр I не собирался возрождать новгородское вече, он создавал бургомистраты, как

еще один рычаг в государственном механизме. В 1699 году Петром I в Москве была учреждена Бурмистерская палата. Как говорилось в указе, это преобразование имело целью «освободить гостей, купеческих промышленных людей и чернослободцев от ведомства приказных и иных чиновных людей в отношении суда и расправы торговых дел...». Ежегодный выбор бурмистров предоставлялся самими горожанами. В 1703 году слободское население крепости избрало бурмистром П.П. Калашникова. Выборный бурмистр во всех делах, касавшихся его должности, не подчинялся военной администрации, а мог держать ответ только перед Бурмистерской палатой в Москве. Основной обязанностью бурмистров был сбор пошлин и контроль за казенной продажей «питий» и табака.

Дальнейшей реформой городского управления было учреждение городских магистратов. Но нашего города эти нововведения уже не коснулись, так как в 1712 году крепость была разрушена по Прутскому мирному договору с Турцией. Ее восстановление началось лишь в 1769 году, после ряда побед русского оружия над турками, когда перед Россией открылась перспектива стать черноморской державой.

Первым комендантом крепости в период восстановления стал генерал Дежедерас, солдаты которого 2 апреля 1769 года первыми вступили в разрушенную крепость. Он подчинялся непосредственно командующему Кронштадтской эскадрой контр-адмиралу А.Н. Синявину, который руководил восстановлением Азовского флота и военно-морской базы.

После окончания русско-турецкой войны (1768 -1774 гг.) в новых российских землях начала формироваться гражданская администрация края. Указом от 14 февраля 1775 года Новороссийский край был разделен на две губернии: Азовскую и Новороссийскую. Комендант Таганрога подчинялся теперь в решении гражданских вопросов азовскому губернатору В.А. Черткову, а по военной части - командующему Азовской флотилией контр-адмиралу Ф.Я. Клокачеву. Высшей административной инстанцией был наместник Новороссии светлейший князь Г.А. Потемкин, распоряжения которого беспрекословно выполнялись местной администрацией.

После завоевания Азовского моря, присоединения Крымского полуострова к России и основания там новой базы для флота - Севастополя, Таганрог потерял военно-стратегическое значение, но комендант по-прежнему оставался главным представителем администрации в городе, и его власть распространялась на решение всех гражданских дел.

В 1782 году в связи с реформой административно-территориального деления Азовская губерния была разделена на 9 уездов, один из них - Таганрогский - включал Миусский полуостров, крепость Дмитрия Ростовского (Ростов), Азов и Нахичевань. Все уездные учреждения, полиция, казначейство, предводительство дворянства создавались в Таганроге и находились здесь до 1834 года, когда уездным городом стал Ростов, изъятый из подчинения Таганрогу.

Наряду с официальной властью складывались представительные формы городского самоуправления - городские магистраты.

После переселения греков в Приазовье, в Таганроге учреждается «греческое купеческое правление», в его состав были выбраны председатель и два заседателя, содержавшиеся за счет греческого общества Таганрога. Подчинялось это правление губернатору и защищало интересы греческого населения (как купеческого, так и мещанского). В 1784 году оно было преобразовано в магистрат, который просуществовал до 1836 года. Одновременно с греческим был открыт и русский купеческий магистрат. В соответствии с городским положением 1785 года эти учреждения имели судебно-гражданский характер и должны были защищать интересы города, руководствуясь следующими правилами: заботиться о нуждах и недостатках города, ходатайствовать за него перед высшими инстанциями, следить за тем, чтобы с жителей города не взимались незаконные подати и т.д. Члены городского магистрата избирались горожанами, имевшими в городе имущество и платившими городские налоги. В начале XIX века магистрат состоял из шести человек: двух бургомистров

и четырех ратманов, служивших по выбору три года. Штат канцелярии, содержащийся на городские налоги, состоял из восьми человек, считавшихся государственными служащими. В состав магистратов входили также сиротский суд, ведавший делами опеки, словесный суд под председательством полицмейстера, впоследствии замененный мировым. Надзор за законностью и порядком в городе осуществляла с 1784 года управа благочиния, с 1797 года преобразованная в полицию. Полицмейстер ее возглавлявший назначался губернскими властями и был им подотчетен.

Должность коменданта крепости была упразднена в 1809 году, но главным городским администратором он перестал быть еще раньше.

В 1802 году указом императора Александра I в основных портовых городах Юга России - Керчи, Одессе, Таганроге, Феодосии были созданы градоначальства. Это были новые для России административно-территориальные единицы, включающие в себя город с прилегающими к нему окрестностями и управлявшиеся градоначальниками на правах губернаторов.

Градоначальник мог назначаться и увольняться с должности только императором по представлению министра внутренних дел. В его обязанности входило руководить деятельностью всех правительственных административных учреждений, а также военных и морских соединений, находящихся на территории градоначальства. Под контролем градоначальника проходила работа всех уездных учреждений, городского магистрата, цеховых организаций, купеческого старосты и других сословно-представительных учреждений и комиссий, находившихся в городе. Сам градоначальник был подчинен непосредственно министру внутренних дел, с которым и решал большинство вопросов развития города и края. Указом Александра I от 31 октября 1807 года к Таганрогскому градоначальству были присоединены города Ростов, Нахичевань и Мариуполь.

Создание института градоначальств призвано было дать большую свободу развитию южнорусской торговли и, как мы узнали из истории Таганрога, надежды правительства оправдались.

Градоначальник решал и все вопросы, связанные с развитием городского хозяйства. Особенно показательно в этом плане правление таганрогского градоначальника Б.Б. Кампенгаузена (1805 - 1809), при котором была открыта гимназия, коммерческий суд, городской сад, строительный комитет, которым был утвержден план города. Развернулись большие работы по благоустройству, на которые градоначальник исходатайствовал из казны кредит в 50 тысяч рублей, а также 10 % от таможенного сбора. К сожалению, таких деятельных и талантливых администраторов как Кампенгаузен в истории Таганрога было мало, да и срок пребывания его на посту таганрогского градоначальника оказался очень коротким. Его таланты потребовались столице.

Наряду с созданием четкой административной системы градоначальства, продолжали совершенствоваться и органы общественного самоуправления. По-новому городскому положению, в 1831 году в Таганроге была учреждена шестигласная городская Дума. Шесть членов Думы избирались горожанами, обладавшими определенным имущественным цензом. На Думу было возложено управление городским хозяйством, а также формирование городского бюджета, при этом она обязана была давать отчет градоначальнику во всех доходах и расходах. Магистрат также сохранялся в городе как судебный орган. Интересы различных категорий граждан защищали такие учреждения как цехи (матросов, драгилей, стивадоров), ремесленная управа, мещанский и купеческий старосты. Таким образом, в первой половине XIX века была создана система административных и судебно-правовых органов, основывающаяся на сословно-имущественном принципе. Главным представителем царской власти являлся градоначальник, которому были подотчетны абсолютно все городские организации.

Коренные изменения в системе органов общественного управления города принесла

городская реформа 1870 года, последовавшая за отменой крепостного права Эта реформа значительно повысила роль представительных органов, а также ликвидировала систему городских магистратов и других сословных и цеховых объединений, дублировавших в решении многих вопросов городскую Думу. Именно во второй половине XIX века была создана четкая и для своего времени довольно прогрессивная система управления городом,

По реформе 1870 г. главным органом городского / общественного управления была городская Дума, избираемая лицами, облеченными избирательным правом. Оно предоставлялось всем плательщикам налогов, которые делились на три разряда: крупные, средние и мелкие. Каждый разряд составлял особое избирательное собрание, которое выбирало одну треть общего числа гласных Думы. Положением 1892 года деление на у* разряды было уничтожено, но избирательный ценз повышен. Были созданы избирательные участки по месту жительства. Гласные городской Думы избирались на четыре года в количестве 72 человек. На заседании Думы избирался городской голова, который председательствовал как в городской Думе, так и в Управе.

Исполнительным органом городского общественного управления была городская Управа. Она состояла из нескольких членов и городского секретаря. До 1892 года число членов Управы зависело от Думы и в разные годы было различным. Так, в 1890 году в Таганроге, кроме городского головы и его заместителя, в состав городской Управы входили шесть человек, а также городской архитектор и секретарь. По реформе городского положения 1892 года число членов городской Управы было ограничено до двух.

Для заведования отдельными отраслями хозяйства Дума избирала особые исполнительные комиссии.

Градоначальник утратил значительную часть своих полномочий, но продолжал оставаться главной административной инстанцией города, на него был возложен надзор за законностью деятельности органов управления. В пределах своих полномочий городское управление действовало самостоятельно. Распоряжаться в круге действий городского управления градоначальнику разрешалось только в случае неисполнения обязательных для города повинностей. Круг деятельности городского общественного управления Таганрогского градоначальства охватывал заведование капиталами и имуществом города, попечение о его благоустройстве, обеспечении продовольствием, о здоровье жителей, призрение бедных и других видах благотворительности, о мерах предосторожности от огня и других бедствий, о развитии местной промышленности, торговли и народного образование

Система управления городом, сложившаяся после реформы 1870 года, сохранялась до революции, несмотря на значительные административно-территориальные изменения, произошедшие после ликвидации Таганрогского градоначальства в 1887 году. Таганрог был присоединен к Области Войска Донского (ОВД). Из Таганрогского градоначальства образован Таганрогский округ, в состав которого вошли Миусский округ и первый стан Ростовского уезда. Местопребыванием управлений округа назначался Таганрог. Все права и обязанности, лежавшие по закону на таганрогском градоначальнике, присваивались войсковому наказному атаману Войска Донского. С переменой своего статуса Таганрог утратил свою самостоятельность. Зато войсковая администрация получила возможность решить многие финансовые проблемы за счет богатых городов. (Кроме Таганрога в ОВД вошли города Азов, Ростов и Нахичевань).

В бюджет войскового правления перешли ежегодные пособия, которые платил Таганрог в Гос. казначейство (49 065 руб.), поземельный налог - 30 850 руб., особый налог в войсковой капитал - 44 528 руб.

Любое же городское начинание теперь было гораздо труднее воплотить в жизнь, а получить финансирование на какие-то городские нужды практически невозможно. По любому вопросу, требовавшему разрешения властей, городская Дума обращалась в Новочеркасск к наказному атаману, он выходил на военного министра, а тот в свою очередь

обращался к императору. Очень часто проекты обустройства Таганрога тормозились уже на уровне наказного атамана, а уж военного министра совсем не интересовали проблемы коммунального хозяйства Таганрога. Так были погребены многие проекты, направленные на улучшение жизни горожан и требовавшие дополнительного финансирования: строительство водопровода и канализации, трамвая, устройство глубокого порта и т.д.

Но, несмотря на все сложности, городская Дума в кон. XIX - нач. XX вв. довольно много сделала для развития города. Именно в этот период значительно выросло число учебных заведений и медицинских учреждений, проводились работы по благоустройству, замощению и озеленению улиц города, регулированию цен на основные продукты питания. Активизировалась и общественная жизнь - таганрожцы создали десятки различных обществ, начиная от «Общества любителей правильной охоты» до благотворительных объединений, охватывавших разные стороны городской жизни и интересов его жителей.

Октябрьская революция коренным образом изменила жизнь страны. Большевики, придя к власти, одной из главных задач поставили слом старой государственной машины. На смену городским органам самоуправления, существовавшим до революции - Думе и Управе, пришли Советы рабочих депутатов - выборный орган, избирающийся по классовому принципу. Если раньше права горожан ограничивал имущественный ценз, то теперь в выборах не могли участвовать представители эксплуататорских классов: дворяне, купцы, предприниматели, священнослужители. Таким образом, лишены избирательных прав оказались значительные слои населения страны. Кроме того, власть Советов была номинальной, а реальная власть находилась в руках партийных органов.

Все исторические катаклизмы: смена строя, территориальных границ, названий, лозунгов; все многочисленные реформы не изменили главного принципа управления страной и городами - жесткой централизации и бюрократизации власти. Российская бюрократия, как птица Феникс, возрождаясь после революций и реформ, приумножает свои ряды. 4Приватизировав» государство, она душит любую инициативу в общественной жизни, сводя принципы управления к манипулированию обществом.