

Источник: Таганрогская правда
Дата выпуска: 26.10.1991
Номер выпуска: 205
Заглавие: Мы ничего не изобретаем заново
Автор: А. Цымбал

Из истории формирования органов городского управления Таганрога (1698-1918 гг.)

Это историческое исследование сопровождал автограф председателя горисполкома С. И. Шило – его резолюция: «Думаю надо опубликовать это в «Таганрогской правде» для обоснования наших претензий на статус города республиканского подчинения».

«Новое – это хорошо забытое старое» - истина избитая. Что вовсе не мешает ей оставаться истиной.

Возникший в переломную эпоху Петра I Таганрог прошел через все административные реформы и эксперименты, которые проводились в России последние 300 лет.

На первом этапе своего существования, будучи крепостью, город управлялся военной администрацией. Структура ее сложилась к 1700 году.

В 1699 году воеводою строящейся крепости на Таган Роге был назначен стольник Егор Янов, помощником его был дьяк Павел Мухин. Кроме них, в приказную палату были включены капитан нового порта Бекгам и командир местного гарнизона Фохт. С 1703 года администрация была подчинена азовскому губернатору И. А. Толстому. Высшая административная власть сосредоточивалась в руках адмирала Федора Матвеевича Апраксина, в ведении которого находились воронежские корабельные верфи и таганрогская гавань. Большинство распоряжений Петра I, касающихся строительства гавани и крепости, отдавались непосредственно через него. Сложилась типично абсолютистская система управления, характерной чертой которой была колоссальная централизация. Государь не просто следил за ходом строительства, он буквально распоряжался «каждым гвоздем», наказывал за проступки, руководил жизнью нового города-крепости, а местная администрация была послушным исполнителем его воли.

В 1708 году, 18 декабря, был издан указ Петра I о разделении Российского государства на восемь губерний. Троицк-на-Таган-Роге (так тогда называлась новая крепость) вошел в состав седьмой Азовской губернии, центром которой являлся город Воронеж. Это мало что изменило в административном устройстве крепости, так как генерал-губернатором новой губернии опять был назначен Ф. М. Апраксин, а И. А. Толстой сохранил пост азовского губернатора. Эти сподвижники Петра I оставались высшей администрацией Троицка-на-Таган-Роге вплоть до разрушения города в 1712 году.

В 1710 году был издан еще один указ, по которому города Азов и Таганрог были переданы в ведение Адмиралтейского приказа. Так было подчеркнуто их значение как военно-морских опорных пунктов на юге России.

К петровской эпохе относится и зарождение элементов городского самоуправления. Формирование их происходило не естественным путем, как в Европе, а по указам монарха. В 1699 году Петром I в Москве была учреждена бурмистрова палата (ратуша). Как говорилось в самом указе, это преобразование имело целью «освободить гостей купецких, промышленных людей и чернослободцев от ведомства приказных и иных чиновных людей в отношении суда и расправы торговых дел...». Ежегодный выбор бурмистров предоставлялся самим горожанам. В 1703 году слободское население крепости Троицкой-на-Таган-Роге избрало бурмистром П. П. Калашникова. Выборный бурмистр во всех делах, касавшихся его должности, не подчинялся воеводе, а мог держать ответ только перед бурмистровой палатой в Москве.

Дальнейшей реформой городского управления было учреждение городских магистратов. Но нашего города эти нововведения уже не коснулись, так как в 1712 году крепость была разрушена. Ее восстановление началось лишь в 1769 году, когда в первую очередь была восстановлена военная администрация. Первым комендантом крепости в период восстановления стал Дежедерас, солдаты которого и заняли территорию полуострова, утвердив на нем русский флаг. Военный комендант крепости подчинялся непосредственно командующему Кронштадтской эскадрой контр-адмиралу А. Н. Сенявину, который руководил восстановлением Азовского флота. Таким образом подчеркивалось значение Таганрога как военно-морской базы.

После окончания русско-турецкой войны в 1774 году 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 азовскому губернатору В. А. Черткову и 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.

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

После присоединения Крыма Таганрог теряет военно-стратегическое значение. Указ Екатерины II от 10 февраля 1784 года законодательно закрепил новый статус Таганрога – города гражданского и торгового. В связи с этим произошли значительные изменения в его административном устройстве. По-прежнему главой городской администрации являлся комендант, который был официальным представителем царской власти. Но наряду с официальной властью складываются и представительные формы городского управления – городские магистраты. В 1784 году создается и управа благочиния (с 1797 года полиция), подчинявшаяся губернским властям. После переселения греков в 1781 году 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).

Затем по распоряжению генерал-губернатора князя Потемкина это купеческое правление было преобразовано в греческий магистрат, который был открыт 20 июля 1784 года. Содержание его было отнесено на счет города, состав членов оставался тем же, что и в правлении, и выбирался на три года. Этот греческий магистрат просуществовал до 1836 года, когда был упразднен по решению государственного Сената от 12 января 1831 года, а дела его перешли в ведение городского магистрата.

Городской русский купеческий магистрат был открыт одновременно с греческим и тем же порядком. В соответствии с городовым положением 1785 года это учреждение имело судебно-гражданский характер и защищало интересы города, руководствуясь следующими правилами:

1. За городами нерушимо сохранялось право собственности на все законным способом приобретенные земли, пастбища, реки, рыбные ловли и т.п.
2. Городам дозволялось заводить на своих землях мельницы, устраивать, содержать и сдавать внаем харчевни, корчмы, трактиры, иметь гостиные дворы, учреждать школы, ярмарки и так далее.

Магистрат должен был наблюдать, чтобы на город не были налагаемы новые подати, службы или тягости без высочайшего повеления, заботиться о нуждах и недостатках города и ходатайствовать за него перед высшими инстанциями. Члены городского магистрата замещались по выбору городского общества. Служащие в канцелярии были штатскими и состояли на государственной службе, а содержание получали из городских

средств. Штат канцелярии к началу XIX века состоял из восьми человек, а магистрата – из шести: двух бургомистров и четырех ратманов, служивших по выбору три года и денег не получавших. Таганрогский магистрат существовал до 1869 года, когда по новой городской реформе был закрыт, а дела его переданы: судебные – окружному суду, а словесные и городские – мещанскому старосте, с 1878 года вошедшему в состав городской управы.

В состав магистрата также входили сиротский суд, ведавший делами опеки, и словесный суд под председательством полицмейстера, впоследствии замененный мировым судом.

Должность коменданта крепости была упразднена в 1809 году, но назначение главного городского администратора он утратил еще раньше. В 1802 году Екатеринославское наместничество было разделено на три губернии, вскоре вновь объединенные в Новороссийский край, а в основных портовых городах – Одессе, Феодосии, Керчи и Таганроге – созданы градоначальства. Это были новые для России административно-территориальные единицы, включавшие в себя город с прилегающими к нему окрестностями и управлявшиеся градоначальниками на правах губернаторов.

27 октября 1803 года указом Александра I были утверждены обязанности градоначальника в портовых городах. Он мог назначаться и увольняться с должности только императором по представлению министра внутренних дел. В его обязанности входило заведование всеми правительственными административными учреждениями в градоначальстве: полицией, почтой, арестантской ротой и тюрьмой, а также работа с иностранными консулами, выдача паспортов, надзор за карантинным портом и публичными зданиями, выдача разрешений на открытие частных заведений и надзор за ними, попечение о торговле и купеческом мореплавании, поощрение судостроения.

Все находящиеся в пределах градоначальства военные, морские и сухопутные начальники подчинены градоначальнику непосредственно во всем, что «до управления городом и вверенными ему частями касается». Кроме того, градоначальник должен был руководить деятельностью коммерческого суда, созданного в Таганроге в 1808 году, и председательствовать в статистическом комитете, открытом в 1835 году.

Под контролем градоначальника проходила работа всех уездных учреждений, городского магистрата и Думы, ремесленной управы, купеческого старосты и других сословно-представительных учреждений и комиссий, находившихся в городе. При градоначальнике состояли помощник, чиновники особых поручений (в разное время один-два), канцелярии (штаты определялись министерством внутренних дел), секретарь, городской врач, инженер, архивариус. Отдельно в Таганроге с 1806 года существовал строительный комитет, также подконтрольный градоначальнику. С 1867 года была введена должность городского архитектора.

Самостоятельность таганрогского градоначальника в решении местных вопросов была подтверждена указом Александра I от 12 июня 1808 года, по которому он был освобожден от подчинения административным органам Новороссийского края и подчинен непосредственно центральным правительственным учреждениям.

Несколько ранее, 31 октября 1807 года, указом императора к Таганрогскому градоначальству были присоединены Ростов, Нахичевань, Мариуполь. Только в 1834 году Ростов был изъят из подчинения таганрогскому градоначальнику и стал уездным городом. Нахичевань и Мариуполь вышли из состава градоначальства гораздо позднее – в 1859 году.

Наряду с созданием четкой административной системы градоначальства продолжали совершенствоваться и органы общественного управления. В 1831 году в Таганроге была учреждена городская Дума. На Думу было возложено управление всем хозяйством города, причем она была обязана давать отчет градоначальнику во всех доходах и расходах.

Создание градоначальства, по замыслу правительства Александра I, должно было способствовать экономическому развитию края и в первую очередь служить интересам торговли. Эта цель была достигнута, а в первой четверти XIX века Таганрог достиг рас-

цвета как крупнейший торговый порт юга России. Рост торговли способствовал и развитию сельского хозяйства в прилегающих к Таганрогу районах.

Коренные изменения в системе органов общественного управления городом 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 для своего времени, довольно демократичная система управления городом.

Главным органом городского общественного управления являлась городская Дума, избираемая лицами, облеченными избирательным правом. Право это предоставлялось всем плательщикам налогов. Избиратели делились на три разряда: крупные, средние и мелкие плательщики. Каждый разряд составлял особое избирательное собрание, которое выбирало одну треть общего числа гласных. Положением 1892 года деление на разряды было уничтожено, и в дальнейшем избиратели подразделялись по месту жительства. Были созданы избирательные участки. Гласные городской Думы избирались на четыре года. Для небольших городов их число ограничивалось 72. На заседании Думы избирался городской голова, который председательствовал как в городской Думе, так и в управе.

Городская управа являлась исполнительным органом городского общественного управления и состояла из нескольких членов и городского секретаря, которые также избирались Думой. 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 **Думы** 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, но вступить в свои обязанности они могли только с разрешения градоначальника.

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 своей власти 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 охватывал заведование капиталами и имуществом города, попечение о его благоустройстве, обеспечении продовольствием, о здоровье жителей, призрении бедных и других видах благотворительности, о мерах предосторожности от огня и других бедствий, о развитии народного образования, местной промышленности и торговли.

В дальнейшем, вплоть до 1918 года, городская Дума и управа осуществляли управление городом, несмотря на значительные административно-территориальные изменения, происшедшие после ликвидации Таганрогского градоначальства в 1887 году. 10 мая этого же года произошло присоединение Таганрога в административном отношении к Донской области. Из Таганрогского градоначальства образован Таганрогский округ, в состав которого вошли: Таганрогское градоначальство, Миусский округ и первый стан Ростовского уезда. Таганрогский округ был разделен на восемь заседательных участков. Место пребывания управлений округа назначался Таганрог. Все права и обязанности, лежащие по закону на таганрогском градоначальнике, присваивались войсковому наказному атаману Войска Донского.

К концу XIX века окончательно сложилась система городского управления и административно-территориального подчинения Таганрога, просуществовавшая до революции.