

UDC 93/94

**PUBLIC AUTHORITIES AND GOVERNMENTAL SUPERVISION  
IN THE EARLY XX CENTURY: HISTORIC-LEGAL ASPECT***Olga D. Karnaukh*

Sochi State University for Tourism and Recreation  
Sovetskaya street 26a, Sochi city, Krasnodar Krai, 354000, Russia  
Senior Lecturer  
E-mail: urfakultet@mail.ru

The article is concerned with practical realization of some articles of the Gorodovoe Polozhenie of 1892, which has stipulated forms of administrative control over local authorities.

**Keywords:** the state supervision, self-governing institutions, the governor, city golova (mayor), Black Sea province.

Изучение материалов, связанных с историей правительственного надзора за институтами местного самоуправления, дает возможность составить более полное представление о развитии местного самоуправления в дореволюционной России.

По мнению Л.А. Тихомирова, необходимость государственного надзора за деятельностью органов местного самоуправления была обусловлена невозможностью разграничить «государственные» и «негосударственные» дела: «Нельзя допустить идеи, будто бы у какого бы то ни было общественного управления имеются какие-либо исключительно свои дела, не подлежащие контролю государства [1].

Надзорные функции государства в лице губернатора были закреплены в Городовом Положении 1892 г. По Положению 1892 г. общий надзор за местным самоуправлением осуществляли первый департамент Сената и Министерство внутренних дел, а непосредственный контроль – губернатор. Согласно Городовому Положению губернатор утверждал дату выборов, давал разрешение на организацию выборов по участкам, назначал председателей участковых избирательных собраний, определял порядок доведения до всеобщего сведения списков избирателей.

Жалобы на неполноту избирательных списков, а также на нарушения, допущенные на выборах, приносились губернатору (ст. 37, 50). Списки избранных гласных и кандидатов к ним в течение двух суток с момента выборов должны были представляться губернатору (ст. 37, 50) [2]. Однако, в случаях бездействия губернской администрации, спорные вопросы решались вышестоящей инстанцией, а именно – Наместником Кавказским, поскольку Черноморская губерния, образованная по Императорскому указу от 25 мая 1896 г. входила в состав Кавказского Наместничества [3].

Так, по поручению 20 жалобщиков, мещанин И. Спиридонов 24 июня 1911 г. отправил телеграмму Наместнику Его императорского Величества на Кавказе: «Случайно обнаружена поданная губернатору Березникову в 1908 г. жалоба выборщиков для представления Сенату на неправильности, допущенные при выборах в Новороссийскую думу до сих пор никуда не представлена и скрывалась в интересах городского головы Калинина, членов управы Пенчула, Мухина, ставленников губернатора Березникова, которыми ведется бесконтрольное хозяйство города» [4].

По этому факту было проведено служебное расследование, в ходе которого был выявлен виновный – старший помощник Правителя канцелярии Черноморского

губернатора коллежский секретарь Г.Ф. Рязанцев. Данный инцидент был рассмотрен Новочеркасской судебной палатой по Уголовному Департаменту, и на основании ст. 410 и ст. 65 (п. 8) Уложения о Наказаниях, коллежского секретаря Г.Ф. Рязанцева подвергли выговору за должностное преступление, впоследствии ему было отказано в пенсии [5].

Черноморский губернатор регулярно контролировал и регулировал деятельность органов городского самоуправления: ему представлялись для утверждения предполагаемые дни заседаний Новороссийской городской Думы, а также программы этих заседаний [6].

Городские головы, на основании ст. 65 Городового Положения должны были уведомлять Черноморского губернатора о дате заседаний городской Думы и перечне вопросов, выносимых на обсуждение [7].

Выборные должностные лица городского управления по Городовому Положению были приравнены к правительственным чиновникам, что ставило их в дисциплинарную зависимость от администрации, сообразно с этим губернатор имел право делать им предписания и указания.

Личный состав городских служащих был поставлен в подчиненное губернской администрации положение, поскольку утверждению подлежали не только городские головы, члены Управы, но и все лица, поступающие на городскую службу по назначению городского головы или по определению Управы [8]. Например, избранный в июне 1912 г. собранием Уполномоченных Туапсинского городского общественного управления помощником Туапсинского городского старосты И.Н. Назаренко утверждался в этой должности Черноморским губернатором. При этом Туапсинский городской староста должен был отправлять губернатору послужной список И.Н. Назаренко, где также указывалось: «...под судом и следствием не был и не состоит...» [9].

Предотвратить попадание в число руководителей городского общественного управления нежелательных для власти персон должен был определенный порядок утверждения в должности. Для выяснения политической благонадежности кандидата правительственная администрация использовала картотеку Департамента полиции, а также материалы местных жандармских управлений. «В том случае, когда кто-либо из руководителей городского общественного управления попадал в поле зрения политической полиции, для оперативного получения сведений о таком лице использовались все службы и приемы политического сыска» [10].

Случаи неутверждения избранных думами лиц были далеко нередким явлением. По данным «Справочника городского деятеля», в котором учтены сведения за период с 1900 по 1913 гг., имели место 208 случаев неутверждения в должности голов и членов управ по 318 городам [11]. Ни одно решение городской думы не могло быть приведено в исполнение без одобрения губернской администрации. Требовалось утверждение для всякого сколько-нибудь значительного думского постановления, в том числе для годовой сметы.

Следует отметить, что сметы доходов и расходов всех городов Черноморской губернии направлялись для заключения к Управляющему Екатеринодарской Казенной Палатой, а затем на утверждение Черноморскому губернатору, на основании ст. 12 Правил о составлении, рассмотрении и исполнении городских смет и отчетов (приложение к ст. 140 Городового Положения) [12].

Власть губернатора, его полицейские функции непрерывно возрастали, и «к началу XX в он был настоящим сатрапом, от милости которого зависело существование как любого учреждения, так и любого лица губернии» [13].

Несмотря на то, что круг проблем, отнесенных, согласно Городовому Положению, к ведению городских дум был очерчен достаточно широко, самостоятельность действий городских дум была предельно сужена. Вероятно, именно поэтому, исследователь О. Эйхельман назвал губернатора «хозяином и начальником» губернии. Но одновременно дополнял, что он «лишь исполнитель и оберегатель законов и законного порядка» [14].

Таким образом, ни о какой самостоятельности органов городского самоуправления не могло быть и речи. В результате реализации Городового Положения 1892 г. усиливалась административная опека над ними, а также сокращались пределы их самостоятельных действий.

#### **Примечания:**

1. Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. М., 1998. С. 540.
2. Мыш М.И. Городовое положение 11 июня 1892 г. с относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. 3-е изд., неофиц. СПб., 1897. С. 104–106.
3. Полный свод законов Российской империи. Т. 14. Ст. 12995.
4. Государственный архив Краснодарского края (ГАКК). Ф. 468. Оп. 2. Д. 44.
5. ГАКК. Ф. 468. Оп. 2. Д. 44.
6. Архивный отдел администрации города Новороссийска. Ф. 2. Оп. 1. Д. 268. Л. 14.
7. ГАКК. Ф. 468. Оп. 2. Д. 500.
8. Нардова В.А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX – начале XX века. СПб.: Наука, 1994. С. 13–15
9. ГАКК. Ф. 468. Оп. 2. Д. 56.
10. Политический сыск в России: история и современность СПб., 1997. С. 139
11. Календарь – Справочник городского деятеля на 1915г., СПб., 1915. С. 209.
12. ГАКК. Ф. 468. Оп. 2. Д. 496.
13. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 57.
14. Эйхельман О. Обзор центральных и местных учреждений управления в России и Устава о службе по определению Ст. Правительства. Киев, 1890. С. 24–36.

УДК 93/94

### **ОРГАНЫ САМОУПРАВЛЕНИЯ И ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЙ НАДЗОР В НАЧАЛЕ XX ВЕКА: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

Карнаух Ольга Дмитриевна

Сочинский государственный университет туризма и курортного дела  
354000, Россия, Краснодарский край, г. Сочи, ул. Советская, 26 а  
старший преподаватель  
E-mail: urfakultet@mail.ru

Статья посвящена практической реализации ряда статей Городового Положения 1892 г., которое закрепило формы административного контроля за органами городского самоуправления.

**Ключевые слова:** государственный надзор, органы самоуправления, губернатор, городской голова, Черноморская губерния.