

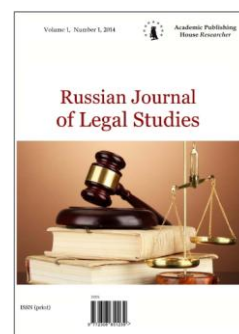
Copyright © 2015 by Academic Publishing House *Researcher*



Published in the Russian Federation  
Russian Journal of Legal Studies  
Has been issued since 2014.  
ISSN: 2409-627X  
Vol. 3, Is. 1, pp. 13-19, 2015

DOI: 10.13187/rjls.2015.3.13

[www.ejournal25.com](http://www.ejournal25.com)



UDC 94

## The Features of the Implementation of the Urban Reform in the Second Half of the XIX Century in the Black Sea Province: Historic-Legal Analysis

Olga D. Karnaukh

Sochi State University, Russian Federation  
26a, Sovetskay str., Sochi city, 354000  
Senior Lecturer  
E-mail: [urfakultet@mail.ru](mailto:urfakultet@mail.ru)

### Abstract

The article deals with the features of formation the municipal self-governed authority in the Black Sea Province. The article shows the principle of introduction in the village regulations of 1892: in full in the provincial city of Novorossiysk and in simplified form in other localities of the province. The article analyzes the procedure of elections of public deputies of the village council on the basis of village regulation of 1892, and forms of administrative control over the election process to the village council by the governance.

**Keywords:** the Black Sea Province; village regulation of 1892; peasant self-governed authority; village council; village governance; village head; simplified governance; meeting of the town commissioners; the deputies of village government.

### Введение

Городское самоуправление в России имеет богатую историю, не прошедшую бесследно для общественного организма. Осмысление исторического опыта является непременным условием успешного развития любых государственных и правовых институтов. Региональные аспекты истории отечественного государства и права дореволюционного периода являются важной составляющей современной историко-правовой науки. С возрастанием местного самоуправления в современном обществе особую актуальность приобретают региональные аспекты этой проблемы. Исследование истории городского самоуправления в определенных регионах страны позволяет выявить как общероссийские закономерности, так и специфику отдельно взятого региона.

### Материалы и методы

В качестве основного источника исследования в статье использовано законодательство Российской Империи о местном самоуправлении, в первую очередь, Городовое Положение 1892 года, другие нормативно-правовые акты, регулировавшие порядок создания и функционирования органов местного самоуправления, а также архивные документы из фондов Государственного Архива Краснодарского края. В ходе исследования использовались как общенаучные методы познания, так и частноправовые методы (формально-юридический, системно-исторический, метод сравнительного анализа).

## Обсуждение

Интерес исследователей к теме городского самоуправления существенно возрос в постсоветский период. Современные исследователи во многом повторяют дореволюционные традиции, делая упор на анализе законодательных актов в области городского самоуправления и особенностях его реализации в различных регионах российского государства. К их числу относятся работы Бурдиной Г.Ю., Синькевича Н.А., Кузьмина А.А., Гавозда К.В., Шафигулиной С.Р., Фарои Т.В., Лониной С.Л. и других [1].

К числу малоизученных регионов относится Черноморское побережье Северо-Западного Кавказа, поскольку его присоединение к России произошло во II половине XIX века и распространение общероссийского законодательства, в том числе в области городского самоуправления, имело ряд специфических особенностей.

Становление городского избирательного права и органов городского самоуправления в России началось в XVIII в. в связи с принятием Грамоты на права и выгоды городам Российской империи 1785. [2] Следующим шагом на пути дальнейшего формирования избирательного права и реформирования городского общественного управления явилось Городовое Положение от 16 июня 1870 г. [3] Городовое Положение 1870 г. более чем на 20 лет стало основным законодательным актом, регулирующим городское общественное управление.

Наконец, 11 июня 1892 г. император Александр III утвердил новое Городовое Положение [4], которое, сохраняя основные начала приобретения избирательного права, установленные Городовым Положением 1870 г., вносил ряд существенных изменений, а также ограниченные полномочия городских дум и управ и расширял контрольно-надзорные функции государства.

Более 20 лет продолжался процесс распространения Городового положения 1892 года на города Российской империи, затронул он и Черноморскую губернию, образованную в 1896 году (столица Новороссийск). Когда в 1870 году городам европейской России было даровано самоуправление, обыватели Новороссийска ходатайствовали об учреждении городской думы, но из ходатайства ничего не вышло: город был слишком мал.

Однако, в Новороссийске правительственным Указом «О введении в Новороссийске Городового положения от 11 июля 1892 года» от 13 марта 1895 года [5] оно было введено даже ранее образования Черноморской губернии, когда Черноморский округ входил в подчинение Кубанской области. В связи с этим 3 июля 1895 года Начальник Кубанской области наказной атаман Я.Д. Малама направил полицмейстеру г. Новороссийска распоряжение о немедленном исполнении необходимых мер для введения в действие в Новороссийске городского правления, прежде всего «немедленно создать чрезвычайное собрание Общего Присутствия полиции и приступить к составлению избирательного списка...» [6].

По новому Городовому Положению в число избирателей могли попасть только лица с определенным имущественным цензом. Статья 24 закона закрепляла дифференциацию имущественного ценза для различных городов империи: для Москвы и Санкт-Петербурга – не менее 3000 руб., для губернских городов с населением не менее 100 тыс. человек – не менее 1500 руб., в прочих губернских и крупных уездных городах – не менее 1000 руб., в остальных городах – не менее 300 руб. Вводя довольно высокий имущественный ценз, Городовое Положение тем самым отстраняло от участия в выборах мелких собственников и торговцев.

Помимо собственников недвижимого имущества, правом участия в выборах наделялись и владельцы торгово-промышленных заведений, имевшие гильдейские свидетельства: в столицах – 1 гильдии, а в других городах – 1 и 2 гильдии. Ценз оседлости был снижен с 2 лет (1870 г.) до 1 года.

Новороссийск в отношении имущественного ценза избирателей приравнивался к губернским и крупным уездным городам с населением не менее 100 тыс. человек, следовательно, в избирательные списки должны были вноситься только лица, обладающие имущественным цензом, установленным в ст. 24 Городового Положения, т.е. не менее 1000 руб.

По ст. 57 Положения 1892 года, в состав городских дум кроме избранных гласных, входили с правом голоса председатель уездной земской управы и депутат от духовного

ведомства (если епархиальное начальство признавало полезным его назначить). В Новороссийске депутат от духовного ведомства для участия в заседании городской думы не избирался. Он назначался Сухумской епархией, о чём уведомлялся городской голова.

По Городовому положению евреи не имели права участвовать в выборах, за исключением городов, расположенных в черте еврейской оседлости. В связи с этим, Начальник Кубанской области в указаниях полицмейстеру г. Новороссийска от 9 июля 1895 года уточнял, что «лица иудейского вероисповедания в избирательные списки ни в каком случае не должны вноситься». [7]

6 июля 1895 года состоялось чрезвычайное заседание общего присутствия Новороссийской городской полиции с депутатами по хозяйственной части С.И. Новиковым и В.В. Ивановым и двумя кандидатами депутатов, где было принято постановление №7433: «...составление избирательных списков поручить помощнику секретаря городской полиции Петровскому, с назначением ему особого вознаграждения»; «... лица, не уплатившие недоимки, не будут внесены в списки избирателей». [8]

Уже 4 августа 1895 года был составлен список лиц и учреждений, пользующихся правом голоса на предстоящих выборах гласных Думы [9]. Из 17 тыс. жителей города в список были внесены 464 фамилии – это домовладельцы, имеющие недвижимого имущества на сумму более 1000 рублей, и 38 держателей торгово-промышленных заведений. Самыми богатыми людьми города были Платон Людмила Александровна (с недвижимостью на сумму 64 тыс. руб.) и Педино Меланья (более 38 тыс. руб.). Все остальные избиратели имели недвижимости на сумму не менее 30 тыс. рублей, многие – менее 5 тыс. рублей. 19 августа списки избирателей были вывешены для ознакомления, и жители города могли вносить свои замечания в полицию.

В процессе подготовки к выборам Новороссийскому полицмейстеру разъяснялись некоторые вопросы со стороны вышестоящих лиц, то есть областного начальства. Толкование норм избирательного права в целях единообразного применения осуществлялось Правительствующим Сенатом. [10] Во многом они дополняли и разъясняли статьи закона. Ими и руководствовался Начальник Кубанской области, давая разъяснения Новороссийскому полицмейстеру.

22 ноября был опубликован окончательно исправленный и утвержденный Начальником Кубанской области список избирателей Новороссийска. По сравнению с первоначальным, он претерпел значительные изменения: из прежнего количества избирателей (464) в новом списке осталось только 188. Из них – 173 владельца недвижимого имущества, остальные 15 – держатели торгово-промышленных предприятий. Из числа избирателей 26 являлись лицами женского пола. На основании закона они могли участвовать в выборах, но должны были заверить у адвоката доверенности на право голоса, данные им родственниками мужского пола. Обычно, форма такой доверенности была следующей: «Любезный муж (брат, сын), настоящей доверенностью уполномачиваю Вас участвовать на предстоящих в городе Новороссийске выборах гласных в городскую думу, предлагать кандидатов в гласные, баллотировать их, баллотироваться самому, подписывать всякие акты и протоколы ...» [11].

Количество гласных, подлежащих избранию, определялось областным правлением со ссылкой на Городовое Положение. Численный состав гласных находился в прямой зависимости от количества избирателей. Статья 56 Городового Положения определяла принцип формирования численного состава городской думы: «в городских поселениях, имеющих не более 100 избирателей, в думе должно быть 20 гласных. Там, где число избирателей более 100, на каждые 50 избирателей свыше этого числа прибавляется по 3 гласных до тех пор, пока их число достигнет: в столицах – 160; в губернских городах с населением свыше 100 тыс. и в г. Одессе – 80; в прочих губернских городах – 60; в иных – 40» [12]. Для пополнения числа гласных и кандидатов к ним разрешалось проведение дополнительных выборов. Как устанавливала ст.54 Городового положения недостающее число гласных могло пополняться с разрешения министра внутренних дел, лицами, состоявшими в звании гласного в течение последнего четырехлетия. Данный факт можно объяснить абсентеизмом избирателей. Таким образом, в Новороссийске, где было зарегистрировано в избирательном списке 188 избирателей, надлежало избрать 23 гласных.

23 декабря 1895 года состоялись первые выборы гласных (депутатов) в Новороссийскую Городскую Думу. Однако из 188 выборщиков на выборы явилось чуть более 90 человек. Голосование осуществлялось с помощью шаров. Полученный от избирателя белый шар означал подачу голоса «за», а черный шар – «против». Выборы проходили весь день, но из 23 гласных было избрано только 21 человек. Дополнительные выборы состоялись на следующий день. Всего избрали 23 гласных и 11 кандидатов в гласные [13].

Дума, являвшаяся распорядительным органом, из своего состава избирала исполнительный орган – городскую управу в составе городского головы и членов управы не менее 2 человек.

Выборы первого городского головы Новороссийска состоялись 20 января 1896 года. Городской голова, он же председатель городской управы, избирался из гласных Городской Думы. Первым городским Головой Новороссийска был избран врач Михаил Федорович Пенчул, один из самых уважаемых и известных людей Новороссийска, занимавший должность медика при начальнике Черноморского округа. Членами городской управы избрали П.К. Бровермана (сменил на следующих выборах М.Ф. Пенчула на посту городского Головы) и Е.П. Бильбаранов. Секретарем Управы был избран юрист, бывший делопроизводитель окружного управления Л.Л. Бач. [14]

На основании Городового положения, городской голова, его помощники, замещающие их лица и все остальные члены управы считались состоящими на государственной службе, утверждались и увольнялись с должности губернской администрацией, могли подвергаться взысканиям не только по суду, но и по административной линии (ст. 121, 122, 147, 149, 150). Должностным лицам городского общественного управления присваивались классы государственной службы. В 1893 году последовало специальное разъяснение министра внутренних дел, в котором указывалось, что с введением нового Городового положения управы «носят характер правительственных учреждений...» [15].

Таким образом, органы городского самоуправления Новороссийска были представлены городской Думой, городской Управой, городским Головой. 8 февраля 1896 года состоялось открытие Новороссийской городской думы и управы. Эти события в Новороссийске торжественно отмечали как введение Городового положения 1892 года.

История городского самоуправления в Новороссийске насчитывает шесть составов городских дум. Выборы производились 6 раз, увеличивалось количество жителей города, но процент населения, участвующих в выборах, не превышал 1 % [16].

Данные о выборах в органы городского самоуправления в Новороссийске примерно совпадают с результатами выборов в городах Кубанской области, а также с данными в целом по Российской империи [17].

Однако, по Городовому Положению 1892 г. выборы проводились методом баллотировки шарами, когда назначались ассистенты, число которых соответствовало количеству кандидатов в гласные, за каждым ассистентом закреплялся баллотировочный ящик. Ассистент выдавал каждому избирателю, пользующемуся правом одного голоса по одному шару – белому и черному, и по два шара тем избирателям, которые имели карточку с надписью «два голоса» (по доверенности), более двух голосов иметь запрещалось. После проведения процедуры голосования подсчитывалось количество белых и черных шаров, отданных за того или иного кандидата, выбранными считались те, чья разница между белыми и черными шарами будет максимальной [18].

Однако, порядок баллотировки шарами затягивал сам процесс голосования, способствовал разного рода злоупотреблениями. Новый способ голосования законодательно был введен в 1906 г.: не баллотировочными шарами, а записками [19]. Устанавливалось, что записки составляются либо в избирательных собраниях, либо заранее, и в них указывалось лицо, за которое подавался голос.

Таким образом, выборы в городскую думу во II пол. XIX – нач. XX в. не были демократичными, так как имущественный ценз был достаточно высоким, и масса городских обывателей не получила представительства. Однако становление городских выборных органов способствовало формированию электорально-правовой культуры горожан и формированию традиций избирательного права.

В Черноморской губернии только в ее столице, Новороссийске, было введено Городовое Положение от 11 июля 1892 года. В других населенных пунктах в связи с малым

количеством населения городское самоуправление не могло функционировать. Однако Городовое Положение 1892 года установило две формы общественного управления: в полном объеме и упрощенном виде. В соответствии со статьей 22 Городового положения и приложениями к ней упрощенное общественное управление предполагало учреждение Собрания городских уполномоченных (в количестве от 12 до 15 человек) во главе с городским старостой. Уполномоченных избирал сход местных домохозяев сроком на четыре года из числа лиц, владевших недвижимостью стоимостью не менее ста рублей. Староста председательствовал в собрании и одновременно являлся исполнительным органом городского управления [20].

В обзоре Черноморской губернии за 1892 год Черноморский губернатор докладывал о включении посадов Туапсе и Сочи в «расписание поселений с упрощенным общественным управлением» (в Туапсе введено в 1898 году, в Сочи – в начале 1899 года) [21].

### **Заключение**

Таким образом, в силу специфики колонизации Черноморского побережья Северо-Западного Кавказа населенные пункты Черноморской губернии первоначально образовывались как военные укрепления, гражданская жизнь в них была развита слабо. До проведения городской реформы 1892 года элементы самоуправления практически отсутствовали. Городовое Положение 1892 года было введено в губернском городе Новороссийске в полном объеме, в Туапсе и Сочи – в форме упрощенного общественного управления. Складывание системы городского самоуправления в регионе началось гораздо позже, чем в центральных губерниях Российской Империи.

### **Примечания**

1. Бурдина Г.Ю. Городские органы самоуправления в Среднем Поволжье в пореформенный период.// Дис. ... канд. истор. наук. Самара, 1993; Синькевич Н.А. Городское самоуправление Петербурга во второй половине XIX века (историко-правовой аспект).// Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997; Кузьмин А.А. Городское самоуправление Самары 1851-1892 гг.// Автореферат ... канд. истор. наук. Москва, 2003; Гавозда К.В. Городская реформа второй половины XIX века в России и особенности ее реализации на Кубани (историко-правовой анализ)// Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002; Шафигулина С.Р. Развитие избирательного права в России во второй половине XIX – нач. XX (1864-1917) (историко-правовое исследование)// Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. Фарои Т.В. Правовое регулирование системы государственного управления и самоуправления на Кубани (к XVIII – нач. XX)// Автореферат ... канд. юрид. наук. СПб., 2002; Лони́на С.Л. Становление и развитие городского самоуправления в Восточной Сибири в 1870-1917// Автореферат... канд. истор. наук. Красноярск, 2002.

2. Российское законодательство X-XX вв. – Т.5. – С.68.

3. Полный Свод Законов Российской Империи. Собр. II. Отд. 1. – Т.45. - №48498.

4. ПСЗ РИ. Собр. III. Отд. 1 – Т. XII. - №8708

5. ПСЗ РИ. Т. 15, 1895, ст. 11455

6. Новороссийский филиал Государственного архива Краснодарского края, ф. 4, оп. 1, ед. хр. 1, л. 1.

7. Новороссийский филиал ГАКК, ф.4, оп.1, д.160, л.2

8. Новороссийский филиал ГАКК, ф.4, оп.1, ед. хр.1, л.4; 6-8.

9. Новороссийский филиал ГАКК, ф.4, оп.1, лл. 32-42

10. Шафигулина С.Р. Развитие избирательного права в России во второй половине XIX – начало XX в. (1864 – 1917) (историко-правовое исследование). Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 57-59.

11. Новороссийский филиал ГАКК, ф.2, оп.1, д.332, лл.158-166.

12. Собрание узаконений и распоряжений Правительства. 1892. №69. Ст.728.; Объявленное Высочайшее повеление министерством внутренних дел. О приведении в действие нового Городового Положения // Собрание узаконений и распоряжений Правительства. 1892. Ст.1034.

13. Новороссийский филиал ГАКК, ф.4, оп.1, д.1, л.197.

14. «Кавказ» №29 от 31 января 1896 г.
15. Мыш М.И. Городовое положение 11 июня 1892 года... 3-е изд. С. 196.
16. Гавозда К.В. Городская реформа второй пол XIX века в России и особенности ее реализации на Кубани (историко-правовой анализ). Дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002. С. 114.
17. Там же.
18. НФ ГАКК, ф.2, оп.1, д.332, л.113.
19. Высочайше утвержденное мнение Государственного совета от 19 апреля 1906 г. О производстве городских выборов записками//ПСЗ РИ. Собр. III. – Т.XXVI. - №27731
20. Мыш М.И. Городовое Положение 11 июня 1892 года. 6-е изд. СПб., 1908. С. 952-956.
21. См.: Обзор Черноморской губернии за 1898 год (Приложение ко всеподданейшему отчету Черноморского губернатора). С. 65.

### References:

1. Burdina G.Yu. Gorodskie organy samoupravleniya v Srednem Povolzh'e v poreformennyi period.// Dis. ... kand. istor. nauk. Samara, 1993; Sin'kevich N.A. Gorodskoe samoupravlenie Peterburga vo vtoroi polovine XIX veka (istoriko-pravovoi aspekt).// Dis. ... kand. jurid. nauk. SPb., 1997; Kuz'min A.A. Gorodskoe samoupravlenie Samary 1851-1892 gg.// Avtoreferat ... kand. istor. nauk. Moskva, 2003; Gavozda K.V. Gorodskaya reforma vtoroi poloviny XIX veka v Rossii i osobennosti ee realizatsii na Kubani (istoriko-pravovoi analiz)// Dis. ... kand. jurid. nauk. SPb., 2002; Shafigulina S.R. Razvitie izbiratel'nogo prava v Rossii vo vtoroi polovine XIX – nach. XX (1864-1917) (istoriko-pravovoe issledovanie)// Dis. ... kand. jurid. nauk. Saratov, 2002. Faroi T.V. Pravovoe regulirovanie sistemy gosudarstvennogo upravleniya i samoupravleniya na Kubani (k XVIII – nach. XX)// Avtoreferat ... kand. jurid. nauk. SPb., 2002; Lonina S.L. Stanovlenie i razvitie gorodskogo samoupravleniya v Vostochnoi Sibiri v 1870-1917// Avtoreferat... kand. istor. nauk. Krasnoyarsk, 2002
2. Rossiiskoe zakonodatel'stvo X-XX vv. – Т.5. – S.68.
3. Polnyi Svod Zakonov Rossiiskoi Imperii. Sobr. II. Otd. 1. – Т.45. - №48498
4. PSZ RI. Sobr. III. Otd. 1 – Т. XII. - №8708
5. PSZ RI. Т. 15, 1895, st. 11455
6. Novorossiiskii filial Gosudarstvennogo arkhiva Krasnodarskogo kraia, f. 4, op. 1, ed. khr. 1, l. 1.
7. Novorossiiskii filial GAKK, f.4, op.1, d.160, l.2
8. Novorossiiskii filial GAKK, f.4, op.1, ed. khr.1, l.4; 6-8.
9. Novorossiiskii filial GAKK, f.4, op.1, ll. 32-42
10. Shafigulina S.R. Razvitie izbiratel'nogo prava v Rossii vo vtoroi polovine XIX – nachalo XX v. (1864 – 1917) (istoriko-pravovoe issledovanie). Diss. ... kand. jurid. nauk. Saratov, 2002. S. 57-59.
11. Novorossiiskii filial GAKK, f.2, op.1, d.332, ll.158-166.
12. Sobranie uzakonenii i rasporyazhenii Pravitel'stva. - 1892. - №69. - St.728.; Ob"yavlennoe Vysochaishee povelienie ministerstvom vnutrennikh del. O privedenii v deistvie novogo Gorodovogo Polozheniya // Sobranie uzakonenii i rasporyazhenii Pravitel'stva. – 1892. – St.1034.
13. Novorossiiskii filial GAKK, f.4, op.1, d.1, l.197.
14. «Кавказ» №29 от 31 января 1896 г.
15. Мыш М.И. Городовое положение 11 июня 1892 года... 3-е изд. С.196.
16. Gavozda K.V. Gorodskaya reforma vtoroi pol XIX veka v Rossii i osobennosti ee realizatsii na Kubani (istoriko-pravovoi analiz). Diss. ... kand. jurid. nauk. SPb, 2002. S. 114
17. Там же.
18. NF GAKK, f.2, op.1, d.332, l.113
19. Vysochaishe utverzhdennoe mnenie Gosudarstvennogo soveta ot 19 aprelya 1906 g. O proizvodstve gorodskikh vyborov zapiskami//PSZ RI. Sobr. III. – Т.XXVI. - №27731
20. Мыш М.И. Городовое Положениe 11 июня 1892 года. 6-е изд. СПб., 1908. S. 952-956.
21. См.: Обзор Черноморской губернии за 1898 год (Приложение ко всеподданейшему отчету Черноморского губернатора). S. 65.

УДК 94

**Особенности реализации городской реформы II пол. XIX века  
в Черноморской губернии: историко-правовой аспект**

Ольга Дмитриевна Карнаух

Сочинский государственный университет, Российская Федерация  
354000, Сочи, ул. Советская, 26а  
Старший преподаватель  
E-mail: urfakultet@mail.ru

**Аннотация.** В статье рассматриваются особенности становления городского самоуправления в Черноморской губернии. Показана специфика введения в регионе Городового Положения 1892 года: в полном объеме в губернском городе Новороссийске и упрощенном виде в других населенных пунктах губернии. Проанализированы процедура выборов гласных (депутатов) городской думы на основе Городового Положения 1892 года, а также формы административного контроля за избирательным процессом в городскую думу со стороны государства.

**Ключевые слова:** Черноморская губерния; Городовое Положение 1892 года; городское самоуправление; городская дума; городская управа; городской голова; упрощенное управление; собрание городских уполномоченных; гласные городской думы.