

Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского
Серия «Юридические науки». Том 27 (66). 2014. № 2. С. 42-48.

УДК 343.41

ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СТАНОВЛЕНИЯ ЯЛТИНСКОЙ ДУМЫ ПО ГОРОДСКОЙ РЕФОРМЕ 1870 ГОДА

Федунов В. В.

*Таврический национальный университет имени В. И. Вернадского,
г. Симферополь*

Статья посвящена становлению Ялтинской городской думы как органа местного самоуправления на основании Городового положения от 16 июня 1870 г. Автором проанализирован Закон, выборы и состав городской думы и управы в 1871–1875 гг. Автор указал на многонациональный состав думы, отметил особенности избирательной системы и поведение избирателей на выборах, проанализировал процесс формирования доходной и расходной частей бюджета города.

Ключевые слова: городская дума, городская управа, городской голова, гласные, городская земля, доходы и расходы Думы.

6 июля 1870 г. в Российской империи было утверждено «Городское положение», которое закрепило систему новых органов городского общественного управления: городское избирательное собрание и городскую думу с городской управой – исполнительным органом. Все городские избиратели в соответствии с имущественным (податным) цензом делились на три группы, каждая из которых избирала треть гласных в городскую думу [1, с. 176].

Постановка проблемы. Актуальность статьи связана с организацией органов самоуправления на основании городской реформы 1874 г., которая обеспечила быстрое развитие всех хозяйственных отраслей городов. К решению этих вопросов привлекался широкий круг населения уездного города Ялта, представителей дворян и торгово-промышленной буржуазии. Это сделало городское самоуправление гибким и мобильным. Изучение работы Ялтинского городского самоуправления, использование всего полезного, с учетом современных реалий, может дать правильное понимание смысла реформирования городских органов самоуправления в Украине на основе глубокого изучения наследия предшественников.

Целью и задачей исследования является анализ Городского положения от 16 июня 1870 г., выборы и состав Ялтинской городской думы и управы. Для достижения поставленной цели автор на основе документальных источников предпринял попытку проследить историю становления и деятельности Ялтинской городской думы первого и второго созывов.

Анализ последних исследований и публикаций. В настоящее время отсутствует комплексное историко-правовое исследование, посвященное выборам в Ялтинскую городскую думу первого и второго созывов и ее деятельности в решении хозяйственных, культурных и социальных проблем города. В 1887 г. опубликован краткий

исторический очерк Владимира Антоновича Рыбицкого – первого городского головы Ялты [2]. В настоящее время имеется одна небольшая публикация в Интернете сотрудника Ялтинского историко-литературного музея Фоменко И. о купцах Ялты. В современной краеведческой литературе о Ялте фрагментарно упоминается: «Ялтинская городская дума».

Особую ценность представляют документы 522 фонда Государственного архива Автономной Республики Крым, на основании которых автор предпринял попытку изучить вопрос, поставленный целью исследования.

Изложение основного материала исследования. Городское положение 1870 г. было значительным шагом в направлении расширения самостоятельности органов городского самоуправления, повышения их роли в управлении хозяйственными, культурными и социальными вопросами своих территорий.

Согласно Городскому положению от 16 июня 1870 г. в выборах Ялтинской городской думы принимал участие широкий круг избирателей. Быть избранными гласными думы могли быть лица, достигшие двадцатипятилетнего возраста, владеющие недвижимостью, промышленными или торговыми предприятиями, занимающиеся мелкой торговлей, представляющие любое сословие. Не допускались к выборам лица, подвергавшиеся суду, отстраненные от должности, подследственные, лишенные духовного сана. Юридические лица и женщины участвовали в выборах через своих представителей. Голосование было тайным. Городские выборы проводились один раз в четыре года [3, с. 258, 260].

Указанный Закон ограничивал избирательные права евреев. В ст. 88 указывалось, что евреи не могут быть избранными городскими головами [3, с. 261].

Городскими думами формировались исполнительные органы – городские управы. Ключевой фигурой самоуправления был городской голова, избравшийся гласными городского собрания и утверждавшийся в должности губернатором [4, с. 465; 3, с. 261].

Законом городской голова был наделен достаточно широкими полномочиями, руководил работой, как думы, так и управы. Он издавал распоряжения о созыве думы и определял ее порядок работы, представлял интересы города в отношениях с административными органами. Гласные городских дум работали на общественных началах, члены управ – на постоянной основе [4, с. 465].

Избиратели в Ялтинскую городскую думу до непосредственного голосования зачитывали и подписывали присяжный лист – своеобразную клятву следующего содержания: «Я, нижеименованный, обещаюсь и клянусь Всемогущим Богом перед святым его Евангелием в том, что хочу и должен при выборе в установленные гражданские должности в городе Ялте для отправления правосудия и других дел по чистой моей совести их нахожу я способными и достойными и от которых, надеюсь, что они на возложенных на них должностях покажут себя ревностными к службе его императорского Величества и попечительными о пользе общественной. Если же я иначе поступлю, то как нерадивый о благе общественном, в коем и мое собственное заключается, подвергаю себя нареканиям собратьев моих. А в будущей жизни отвечу перед Богом и Страшным судом его. В заключение оней моей клятвы о беспристрастном выборе моем целую слова и крест моего спасителя. Аминь!» [7, с. 7–12].

После клятвы начинались выборы, в которых использовали избирательные шары. Голосование шарами не было чем-то принципиально новым. Само слово «баллотироваться» происходит от итальянского «ballotta» – шар. Те, кто высказывался «за», опускали белый шар, те кто против – «черный» [9].

Выборы в Ялтинскую городскую думу состоялись в сентябре 1871 г. Гласными избирали физические лица, являющиеся плательщиками городских сборов, т. е. являлись владельцами недвижимости, содержали торговые и промышленные заведения, обладали купеческими и промышленными свидетельствами. В состав Ялтинской думы было избрано по трем куриям 30 гласных, из которых 90% составляли представители дворянства и купечества. Среди гласных первого состава Думы были видные государственные деятели империи, проживавшие в Ялте, граф Воронцов С. М., князь Голицын Д. В. [5, с. 1, 20, 25, 32].

В Ялтинскую думу вошли представители различных национальностей, проживавшие в городе. Русские представляли дворян, а татары, греки, евреи, караимы были купцами, имея в собственности доходные дома, гостиницы, магазины и т. д. [6, с. 20].

1 октября 1871 г. состоялось первое заседание думы [9, с. 9]. Городским головой был избран камергер двора его императорского величества Галахов С. П., владелец гостиницы, который в 1872 г. сложил с себя полномочия по болезни. Новым городским головой Ялты гласные избрали коллежского советника Рыбицкого В. А., пробывшего в должности в течении 7 лет [2, с. 36, 55].

По воспоминаниям городского головы Рыбицкого В. А. деятельность думы в начальный период была осложнена отсутствием у города собственной земли, что порождало невозможность ведения хозяйственной деятельности и наполнения доходной части бюджета с владельцев недвижимости [2, с. 36]. В 1874 г. по ходатайству Ялтинской думы император Александр II подписал Указ о плане расширения города. Вместо прежних 6 десятин городская территория увеличилась на 500 десятин. В городскую черту были включены деревни Аутка и Дереккой. Увеличение городской территории позволило властям выделять земельные участки под частное жилищное строительство, строительство доходных домов, гостиниц европейского уровня и других торговых заведений. Первая гостиница на 130 номеров была построена в 1875 г. на набережной города и получила название «Россия». В 70–80-х гг. XIX в. в Ялте было построено три современные гостиницы: «Эдинбург», «Франция», «Бристоль» [10, с. 222–223].

В связи с недостатком городской земли и необходимостью организации торговли в Старом городе Ялтинская городская дума вновь обратилась к императору Александру II о содействии, поскольку земельный участок, на котором планировалось разместить базар, принадлежал графу Мордвинову. 1 июня 1878 г. император подписал Указ об отчуждении из владений Мордвинова Н. С. двух десятин под базарную площадь и улицу в Старой части города [13, с. 201].

Учитывая потребность города в земле, гласный – князь Воронцов С. М. передал безвозмездно городу часть своей земли в Массандре под городскую скотобойню [11, с. 21].

Решением Ялтинской думы от 17 июня 1875 г. был награжден купец Митрофан Кузнецов, который добровольно передал городу свой участок земли в 22 сажени под строительство Виноградной улицы [18, с. 2–3].

22 января 1873 г. для организованного ведения строительства при Ялтинской управе было образовано строительное отделение в составе городского головы, члена управы – купца Бугаевского А. В. и архитектора Грейма Н. [11, с. 2].

21 марта 1873 г. Ялтинская городская дума поручила строительному отделению закончить проект по снабжению водой жителей города, а также установила новые правила торговли [11, с. 16].

В 70–80-е гг. XIX в. было реконструировано 10 улиц старого города с постройкой гостиниц «Бристоль», «Центральная», «Гранд-Отель». Строительство мола позволило Ялте принимать круизные пароходы и грузовые суда. Заново был построен Новый город, состоящий также из 10 улиц: Набережная, Виноградная (Чехова), Аутская (Кирова), Садовая, Екатерининская, Морская и т. д. [10, с. 233–234].

Городской голова Рыбицкий В. А. описывает достижения думы первого созыва следующим образом: «Четыре года только прошло со времени введения городского положения, а город заключает уже – в 1875 г. – контракт на устройство газового освещения, город обладает тротуарами, фонарями, водопроводом» [2, с. 39].

Рост строительства, открытие торговых заведений, туризм способствовали быстрому наполнению доходной части бюджета Ялтинской городской думы. За первое четырехлетие работы думы с 1871 по 1875 гг. бюджет города увеличился в 5 раз, с 5896 руб. до 34712 руб., а в 1876 г. он составил уже 37563 руб. [12, с. 5].

29 июля 1876 г. в Ялтинскую городскую думу пришло разъяснительное письмо о том, что согласно ст. 128 Городового положения от 16 июня 1870 г. разрешено устанавливать в пользу города следующие сборы: оценочный с недвижимых имуществ, не выше 1% их стоимости; с документов на право ведения торговли и промыслов; с трактирных заведений, постоянных дворов и съестных лавочек; с извозного и перевозного промыслов; с лошадей и экипажей, содержащихся местными лицами и с собак. Дума была обязана на своем заседании утвердить размеры обложения и способы их взимания [14, с. 91–92].

Кроме того, на основании ст. 136 Городового положения в бюджет города поступали дополнительные средства от составления различного рода актов, сборы при клеймении мер и весов, от аукционных продаж движимого имущества, с привозимых на продажу товаров. Согласно ст. 137 введение новых не предусмотренных сборов могло иметь место, но с разрешения центральной власти и думы [14].

В 1876 г. доходная часть бюджета Ялтинской думы второго созыва составила 37563 руб.72 коп. Предусмотрено было две группы доходов города. Первая группа называлась – обыкновенные. Она состояла из четырех статей. Большая часть финансов пополнялась от сборов на торговлю и аренды городских помещений. Поступления в казну города составили 21975 руб. Существовали еще три статьи доходов. Вторая – с промышленников, третья – налоги косвенные (контракты, договора) и четвертая – доходы случайные (штрафы, не выполнение городских постановлений и продажа лишних продуктов).

Вторая группа городских доходов называлась чрезвычайной. В нее входили средства от продажи городской земли, взыскание недоимок, проценты от неоплаченных ссуд местным купцам и по векселям за участки в слободской части города. Доход по этой группе составлял 7311 руб. [15, с. 3–4].

Таким образом, первая обыкновенная группа доходов в три раза превышала вторую, из чего можно сделать вывод, что город Ялта развивался за счет торговли и курортной инфраструктуры.

Расходы Ялтинской городской думы в 1876 г. составили 37017 руб. 16,5 коп. и подразделялись на 4 группы. Первая самая большая часть составила 14060 руб. на содержание управы, суда, полиции, городского врача (500 руб.), строительство улицы, покупка чугунных фонарей для освещения города (2776 руб.). Вторую группу составляли коммунальные расходы в сумме 10816 руб. (освещение города, чистка отхожих мест, прием императорской семьи). Третья, пока небольшая, часть расходов (1599 руб.) направлялась на содержание учебных благотворительных заведений, покупку земли для здания детского приюта. К четвертой группе относились расходы в сумме 3429 руб. под отводы земельных участков для улиц новой части города согласно утвержденному императором плану строительства от 1 ноября 1873 г. [16, с. 5–6].

Протоколы заседаний Ялтинской думы за 1877 г. показывают, что основными вопросами ее работы были обеспечение продовольствием города и пополнение доходной части бюджета, в том числе восполнение сборов по недоимкам с недвижимых имуществ, сборе городского налога с городских заведений (гостиниц, трактиров и т. п.). Кроме того, 23 июня 1879 г. председатель думы Рыбицкий В. А. доложил гласным о разрешении императора Александра II установить в пользу города нового налога – сбора с приезжающих, о чем ходатайствовал еще в мае 1876 г. [13, с. 11, 198]. Указанный сбор взимался ежегодно в период с 1 апреля по 1 ноября и направлялся на организацию развлекательных мероприятий в период курортного сезона. При этом законодательством был определен круг лиц освобожденных от уплаты курортного сбора, а именно: дети до 14 лет, командировочные, прислуга и рабочие, лица, уплачивающие за наем квартиру менее 20 руб. и лица, пребывающие в городе не более восьми дней [21, с. 100].

Доходы и расходы Ялтинской думы постоянно увеличивались за счет поступления обыкновенных и чрезвычайных сборов. В 1878 г. за счет обыкновенных сборов в бюджет поступило 27776 руб. и дополнительно за счет чрезвычайных – 30396 руб., что составило 58172 руб. Расходная часть составила 30348 руб. [17, с. 93]. Таким образом, доходная часть бюджета значительно превышала расходную, что позволяло выделять значительные суммы на развитие инфраструктуры города.

10 сентября 1879 г. Ялтинская дума уволила Рыбицкого В. А. с должности городского головы по его заявлению. Новым головой был избран барон Врангель А. А., занимавший эту должность, как и предыдущий, в течении 7 лет [13, с. 235; 2, с. 44]. В 1881–1882 гг. пополнение доходной части бюджета обеспечивалось с разрешения городской управы на покупку земельных участков, строительство и аренду домов, торговых заведений, купален, пекарен и т. п. [19, с. 16–90]. По проектам Ялтинских архитекторов Теремьева П. К., Штакеншнейдера Н. А., Шрейбера Н. жилые дома строились в Новом городе на улицах Виноградной, Екатерининской, Набережной, Садовой. К 19 апреля 1883 г. новая улица была застроена, освещена фонарями и названа Екатерининской [20].

Выводы. На основании изложенного историко-правового материала можно сделать следующие выводы и обобщения:

1. Выборы в Ялтинскую городскую думу прошли в сентябре 1871 г. Избиратели гласных думы принимали присягу, обязуясь голосовать по совести. Покупка или продажа голосов была исключена и, вообще, находилась за пределами мыслей избирателей, дававших клятву Богу.

2. Первым городским головой стал Рыбицкий В. А., пробывший в должности 7 лет, обеспечивший становление думы, организацию работы гласных и управы.

3. Состав гласных Ялтинской думы первого и второго созывов был многонациональным, в большинстве включал представительство дворянства и купечества.

4. Бюджет думы формировался на основании норм Городового положения от 16 июня 1870 г., состоял из обыкновенных и чрезвычайных сборов, которые превышали расходную часть.

5. Огромное содействие в развитии Ялты оказал император Александр II, принимавший личное участие в расширении ее городских земель, способствуя развитию курортной инфраструктуры города.

Список литературы:

1. Исаев И. А. История государства и права России. / Курс лекций. – М., 1993. – 245 с.
2. Рыбицкий В. А. Пятидесятилетие Ялты. 1837–1887 гг. / Исторический конспект и памятная книжка. – Ялта, 1887. – 74 с.
3. Хрестоматія з історії держави і права України у 2-х томах. – Т. 1 / за ред. В. Д. Гончаренко. – К., 2000. – 471 с.
4. Історія держави і права України у 2-х томах. – Т. 1 / за ред. В. Я. Тація. – К, 2000. – 646 с.
5. Государственный архив Автономной Республики Крым (ГАРК). – Ф. 522 – Оп. 1. – Д. 85.
6. ГАРК. – Ф. 522. – Оп. 1. – Д. 85. – Л. 20.
7. ГАРК. – Ф. 522. – Оп. 1. – Д. 2.
8. Новая Ялта. – № 41(183). – 17 марта. – 2009.
9. ГАРК. – Ф. 522. – Оп. 1. – Д. 62.
10. Путеводитель по Крыму (Сосногоровой и Караулова) / под ред. Н. Головкинского, К. Вернера. – М., 1889. – 280 с.
11. ГАРК. – Ф. 522. – Оп. 1. – Д. 85.
12. ГАРК. – Ф. 522. – Оп. 1. – Д. 208.
13. ГАРК. – Ф. 522. – Оп. 1. – Д. 241.
14. ГАРК. – Ф. 522. – Оп. 1. – Д. 205.
15. ГАРК. – Ф. 522. – Оп. 1. – Д. 209.
16. ГАРК. – Ф. 522. – Оп. 1. – Д. 209.
17. ГАРК. – Ф. 522. – Оп. 1. – Д. 241.
18. ГАРК. – Ф. 522. – Оп. 1. – Д. 178.
19. ГАРК. – Ф. 522. – Оп. 1. – Д. 332.
20. ГАРК. – Ф. 522. – Оп. 1. – Д. 332. – Л. 90; Д. 398. – Л. 11, 38, 40; Д. 430. – Л. 9.
21. Новокрещенов Е. В. История Ялты. – Ялта, 2011. – 318 с.

Федунов В. В. Історико-правові аспекти становлення Ялтинської міської думи з реформи 1870 року / В. В. Федунов // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки. – 2014. – Т. 27 (66). № 2. – С. 42-48.

Стаття присвячена становленню Ялтинської міської думи як органу місцевого самоврядування на підставі Міського положення від 16 червня 1870 р. Автором проаналізовано Закон, вибори і склад міської думи і управи в 1871–1875 рр. Автор вказує на багатонаціональний склад думи, відзначені особливості виборчої системи і поведінку виборців на виборах, проаналізовано процес формування дохідної та видаткової частин бюджету міста.

Ключові слова: міська дума, міська управа, міський голова, голосні, міська земля, доходи і витрати Думи.

**HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS OF THE FORMATION
OF THE YALTA CITY COUNCIL ON REFORM 1870**

Fedunov V. V.

Taurida National University named after V. Vernadsky, Simferopol

Article is devoted to the formation of the Yalta city council, as the local authority on the basis of city regulations of 16 June 1870 . The authors analyzed the Act , the election and composition of the city council and the council in 1871-1875gg . The author points to the multinational composition of the Duma , marked features of the electoral system and voting behavior in elections, analyzed the formation of the revenue and expenditure sides of the budget of the city.

Relevance of articles associated with the organization of local governments on the basis of urban reform in 1874, which enabled rapid development of all economic sectors cities. To address these issues attract a wide range of the population of the county town of Yalta, the representatives of the nobility and the commercial and industrial bourgeoisie. This made the municipality flexible and mobile. Study of the work of Yalta city government, the use of all useful, given the current realities, can give a proper understanding of the meaning of the reform of urban self-government in Ukraine on the basis of in-depth study of heritage predecessors.

The purpose and objective of the study is to analyze the position of the City June 16, 1870, elections and the composition of the Yalta city council and administration. To achieve this goal the author on the basis of documentary sources attempted to trace the history of the formation and activities of the Yalta city council first and second convocations.

Key words: City Council, City Council, Mayor, vowels, urban land, income and expenses of the Duma.