

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЯЛТИНСКОЙ ГОРОДСКОЙ ДУМЫ В 70-80-Х ГГ. XIX В.

Федунов В. В.

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

Статья посвящена организационно-правовой деятельности Ялтинской городской думы как органа местного самоуправления, избранного на основании Городового положения от 16 июня 1870 г. Автором проанализированы архивные документы и другие источники. При написании статьи изучена правовая основа бюджета города, источники его формирования и расходная часть. Изложенный в статье историко-правовой материал позволил автору сделать выводы и обобщения фактического расходования средств Ялтинской городской думы на хозяйственные нужды города и осуществление управой разрешительных и контрольных функций в сфере сбора налогов, строительства, торговли, расходовании бюджета.

Ключевые слова: городская дума, городская управа, городской голова, гласные, обыкновенные и чрезвычайные сборы, купцы.

Постановка проблемы. Актуальность статьи связана с организацией управленческой деятельности Ялтинской городской думы (далее – Думы) и управы на основании городской реформы 1874 г., которая обеспечила быстрое развитие всех хозяйственных отраслей города. К решению этих вопросов привлекался широкий круг населения Ялты, представителей дворян и торгово-промышленной буржуазии. Это сделало городское самоуправление гибким и мобильным. Изучение фактической работы Ялтинского городского самоуправления, использование всего полезного (с учетом современных реалий) может дать правильное понимание смысла реформирования городских органов самоуправления на основе глубокого изучения наследия предшественников. Кроме того, автор статьи вводит в научный оборот много фактов, имен, которые по разным причинам не исследовались.

Целью и задачей исследования является изучение управленческо-хозяйственной деятельности Ялтинской городской думы по исполнению полномочий в соответствии с Городовым положением от 16 июня 1870 г. Для достижения указанной цели в ходе написания статьи автором решались следующие задачи:

- изучить Городовое положение от 16 июня 1874 г.;
- проследить основные направления организационно-правовой деятельности Ялтинской городской думы в первые десятилетия после ее выборов;
- проанализировать доходы и расходы ялтинского самоуправления, и направление их на содержание городской инфраструктуры;

Анализ последних исследований и публикаций. В настоящее время отсутствует комплексное историко-правовое исследование, посвященное управленческо-

хозяйственной деятельности Ялтинской городской думы в первые два десятилетия ее деятельности в решении хозяйственных, культурных и социальных проблем города. В 1887 г. опубликован краткий исторический очерк В. Рыбицкого, первого городского головы Ялты [3]. В настоящее время имеется одна небольшая публикация в интернете сотрудника Ялтинского историко-литературного музея И. Фоменко о купцах Ялты. В современной краеведческой литературе о Ялте фрагментарно упоминается Ялтинская городская дума. Кроме того, в конце XIX – начале XX вв. издавались путеводители по Крыму, в которых имеется определенная информация о Ялтинской городской думе, строительстве объектов, выделении земельных участков, месторасположении городских объектов на территории города.

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

Изложение основного материала исследования. 1 октября 1871 г. состоялось первое заседание Ялтинской городской думы, избранной на 4 года на основании закона Российской империи от 16 июня 1870 г., утвердившего Городовое положение (далее – Положение), в котором были прописаны права городских дум по установлению и сбору местных налогов и правила их расходования [1, л. 9; 2, с. 176]. Кроме того, согласно указанному закону все постановления городской думы направлялись губернатору, который или соглашался с ее решениями, или нет, направляя назад на пересмотр. Таким образом, губернатор был наделен законом надзорными и контролирующими правами [1, л. 26–27].

По воспоминаниям первого Ялтинского городского головы В.А. Рыбицкого 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 [3, 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. Так, князь С. Воронцов в 1873 г. согласился отдать городу часть своей земли Массандровского владения под городскую скотобойню. Аналогично поступил граф Н. Мордвинов, передав часть своей земли в старой части города под торговые заведения [6, л. 21].

Увеличение городской территории позволило властям выделять земельные участки под частное жилое строительство, строительство доходных домов, гостиниц европейского уровня и других торговых заведений.

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 за счет прямых доходов увеличился в 5 раз: с 5 896 руб. до 34 712 руб., в 1876 г. он составил уже 37 563 руб., а в 1887 году он вырос до 48 699 тыс. руб. [7, л. 5; 3, с. 49, 69].

Доходы и расходы Ялтинской думы постоянно увеличивались за счет поступления обыкновенных и чрезвычайных сборов. В 1878 г. за счет обыкновенных сборов в бюджет поступило 27 776 руб. и дополнительно за счет чрезвычайных (дополнительны) –

30 396 руб., что составило 58 172 руб. Расходная часть составила 30 348 руб. [8, л. 93]. Таким образом, доходная часть бюджета значительно превышала расходную, что позволяло выделять значительные суммы на развитие инфраструктуры и содержание социальной и культурной потребностей города. Так, в 1887 г. из бюджета Ялты в 48 699 руб. было выделено на содержание городского общественного управления 6 110 руб., врачей и санитарный надзор – 6 284 руб., хозяйственный надзор и народное благосостояние – 14 423 руб., на уплату обязательств по городским имуществам – 7 270 руб. [3, с. 70]. Итого в 1887 году расходы города на хозяйственные нужды составили 34 087 руб.

Финансовый отдел Ялтинской городской управы возглавлял М. Шварцштейн, контролировавший доходную и расходную часть бюджета города [9, л. 95].

29 июля 1876 г. в Ялтинскую городскую думу пришло разъяснительное письмо, о том, что согласно ст. 128 Городового положения от 16 июня 1870 г. (далее – Положение) 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 [9, л. 91–92].

Кроме того, на основании ст. 136 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. 21 мая 1873 г. городская дума ввела сбор с коммерческих судов за пользование городской пристанью при выгрузке и погрузке товаров [6, л. 16.].

Согласно ст. 137 указанного закона Российской империи введение новых непредусмотренных сборов могло иметь место, но с разрешения центральной власти и думы [9, л. 92].

Протоколы заседаний Ялтинской думы за 70–80-х гг. XIX в. показывают, что основными вопросами ее работы были обеспечение продовольствием города и пополнение доходной части бюджета, в том числе восполнении сборов по недоимкам с недвижимых имуществ, сборе городского налога с городских заведений (гостиниц, трактиров и т. п.) [8, л. 1–96].

Кроме того, 23 июня 1879 г. председатель думы В. Рыбицкий доложил гласным о разрешении императора Александра II установить в пользу города нового налога-сбора с приезжающих, о чем ходатайствовал еще в мае 1876 г. [8, л. 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, командиры, прислуга и рабочие, лица, уплачивающие за наем квартиру менее 20 руб., и лица, пребывающие в городе не более восьми дней [4, с. 100].

22 января 1873 г. для организованного ведения строительства при Ялтинской управе было образовано строительное отделение в составе городского головы, члена управы, купца А. Бугаевского и архитектора Н. Грейма [7, л. 2].

21 марта 1873 г. Ялтинская городская дума поручила строительному отделению закончить проект по снабжению водой жителей города, а также установила новые правила торговли [7, л. 16].

В 70–80-е гг. XIX в. было реконструировано 10 улиц старого города с постройкой гостиниц «Бристоль», «Центральная», «Гранд-Отель». В Новом городе была построена гостиница «Россия» (1875 г.). 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. [5, с. 233–234; 3, с. 44].

В начале 80-х годов Ялтинская городская дума активно занимается выдачей разрешений на строительство домов, магазинов, пекарен, купален и других объектов. В основном за разрешениями на строительство обращалась купеческая и дворянская части городского населения. Такие разрешения выдавались купцам: М. Бухштабу, А. Бекирову, И. Гоф-Шнейдеру, С. Лейбовичу, М. Лапину и др. [10, л. 16–90]. Контроль за строительством возлагался на известных ялтинских архитекторов: П. Теренбея, Н. Штакеншнейдера, С. Клейна, Г. Шрейбера, К. Эшлиманна [10, л. 28, 90; 11, л. 1, 40]. Более того, Ялтинская городская управа в 1884 г. выдала разрешение на строительство цирка французскому гражданину Ж. Городерфецу, строительство которого было поручено инженеру А. Яворскому [12, л. 4].

Городская управа активно выдавала разрешения на открытие торговых заведений. Так, если в 1868 г. их насчитывалось не более 25, в 1877 – 55, то в 1887 г. в городе функционировало более сотни объектов торговли [3, с. 49]. В архивных документах за 1884–1885 гг. имеются десятки заявлений купцов в Ялтинскую управу с просьбой разрешить открыть торговые заведения [13, л. 92]. В 1885 г. городская управа опубликовала именной список из 16 купцов 2-й гильдии, в котором указывались их жены и дети. Национальный состав был следующий: 6 русских, 8 евреев, 2 татарина [13, л. 92].

Архивные документы сохранили заявления граждан в городскую управу Ялты за 1885–1886 гг. с просьбой разрешить установку временных балаганов (палаток) для торговли фруктами, водой и т. п. Контроль за установкой временных объектов торговли осуществлял ялтинский архитектор Н. Штакеншнейдер. При этом заинтересованные лица в установке балаганов для торговли давали управе расписки о том, что обязуются снести их по первому требованию управы [14, л. 31].

В 1879 г. барон А. Врангель был избран вторым Ялтинским городским головой, прослужив в этой должности 7 лет до 1886 г. При нем были приняты решения о дополнительном присоединении к городской земле за счет владений графа Н. Мордвинова, о строительстве городской больницы, введен городской сбор за пользование пристанью для судов, утвержден штат полицейских, содержавшихся за счет казны города, проложено большое количество улиц, составлен подробный план города с пояснительной запиской [3, с. 45].

Ялтинская городская дума в 1884 г. контролировала внешний вид строящихся объектов (особенно на Набережной) и в случае их несоответствия обязывала застройщиков изменить фасады зданий. Так, из выписки из протокола заседания думы от 3 августа 1884 г. следует, что внешний вид купальни, построенной на Набережной Н. Кожуриной, неудовлетворительный. Ялтинская дума обязала застройщицу

изменить фасад купальни, заключить дополнительный договор об аренде городской земли и указала Управе усилить контроль за фасадами строящихся объектов [12, л. 88]. С 1889 г. по 1891 г. указанная застройщица вела самовольное строительство новых купален на Набережной, в связи с чем управа обращалась к уездному исправнику (полиция) о приостановлении работ. Лишь 20 марта 1891 г. строительство было разрешено, а надзор над проведением работ взял на себя архитектор Н. Краснов [15, л. 71, 82, 84].

В 70–90-е гг. XIX в. в Ялте заново был построен Новый город, состоящий из 10 улиц: Набережная, Виноградная (Чехова), Аутская, Садовая, Нововиноградная (Боткинская), Екатерининская, Приютская, Прорезная, Морская и Пушкинский бульвар [5, с. 233–234]. 19 апреля 1883 г. было освящено создание новой Екатерининской улицы [1, л. 9]. Некоторые владельцы земельных участков, понимая важность прокладки улиц, отказывались от части своих участков в пользу города. Так, 17 июня 1875 г. на заседании Ялтинской городской думы в составе 16 гласных был награжден М. Кузнецов, который добровольно передал участок земли в 22 сажени под Виноградную улицу в Новой части города [16, л. 2–3; 3, с. 38].

С 15 июля 1885 г. Ялтинская управа вела переговоры с собственниками земельных участков, убеждая отказаться части земельных владений в связи с прокладкой новых улиц по Набережной и Виноградной (ныне Чехова). Были приглашены застройщики Я. Левентон, Н. Иванов, А. Чернянский и П. Клюев. В августе того же года управа вела переговоры с купцами И. Гофшнейдером и М. Бухштабом, земельные участки которых располагались на указанных улицах. Часть собственников отказывалась уступать земельные участки для прокладки улиц. В 1890 г. Ялтинская гордума договорилась с местными владельцами и выделила 500 руб. на составление плана города с проектируемыми новыми улицами: Виноградная, Морская, Маловиноградная и др. [17, л. 5, 8, 9, 37, 41, 79].

В 1892 г. архитектором Н. Красновым был составлен план города Ялты с нанесением проложенных новых 18-ти улиц [17, л. 89, 99, 100, 119].

Денежные отчеты Ялтинской городской думы в 1883–1884 гг. дают возможность изучить расходование средств на хозяйственные нужды города.

В архивных документах содержатся отчеты расходов Думы на устройство городского сада, улиц, читальни, скамеек, окраске фонарей, прокладке канализационных труб и т. д. [18, л. 2–15]. В 1889 г. количество казенных и общественных зданий в Ялте насчитывал 21 объект недвижимости, большая часть из которых находилась на содержании бюджета города и требовала больших расходов [17, л. 52], а именно:

- 1) городской сад;
- 2) Пушкинский бульвар;
- 3) городской театр;
- 4) лавки на мосту;
- 5) агентство;
- 6) городская пристань;
- 7) прогимназия;
- 8) базарная площадь;
- 9) таможня;

- 10) женская прогимназия;
- 11) бойня;
- 12) бассейн;
- 13) спасательная станция;
- 14) церковь Святого Иоанна Златоуста;
- 15) предполагаемая церковь Святого Александра Невского;
- 16) лютеранская церковь;
- 17) синагога;
- 18) присутственные места;
- 19) земская управа;
- 20) детский приют;
- 21) земская школа.

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

1. Городовое положение от 16 июня 1870 г. стало для Ялтинской городской думы правовой основой налогообложения, что повлекло быстрое возрождение хозяйственной жизни в города.

2. Присоединение в 1874 г. к Ялте значительных земельных территорий на основании Указа императора Александра II позволило Ялтинской городской думе в 1874 г. и 1886 г. разработать и утвердить планы застройки, выделять земельные участки под строительство гостиниц, торговых заведений, частную застройку.

3. Бюджет Думы, формировавшийся на основании норм Городового положения от 16 июня 1870 г., состоял из обычных и чрезвычайных сборов, которые превышали расходную часть.

4. Развитие курорта, приток капиталов, значительно увеличил бюджет Ялтинского городского самоуправления, средства которого направлялись на строительство школ, больниц, скверов, городских дорог, набережной, улиц и их освещение.

5. Собираемые налоги и сборы направлялись на содержание инфраструктуры города, дорог, школ, больниц, освещение, скверов, садов.

6. Ялтинская городская дума и управа выполняла контрольные и разрешительные функции.

Список литературы:

1. Государственный архив Республики Крым (ГАРК), ф. 522, оп. 1, д. 62 // Журналы заседаний Ялтинской гордумы в 1871 г.
2. Исаев И.А. История государства и прав России : [курс лекций] / И.А. Исаев. – М., 1993. – 245 с.
3. Рыбицкий В.А. Пятидесятилетие Ялты. 1837–1887 г. / В.А. Рыбицкий // Исторический конспект и памятная книжка. – Ялта, 1887. – 74 с.
4. Новокрещенов Е.В. История Ялты / Е.В. Новокрещенов. – Ялта, 2011. – 318 с.
5. Путеводитель по Крыму / под ред. Н.С. Головкинского, К.С. Вернера. – М., 1889. – 280 с.
6. Государственный архив Республики Крым (ГАРК), ф. 522, оп. 1, д. 85 // Журналы заседаний Ялтинской гордумы в 1873 г.
7. Государственный архив Республики Крым (ГАРК), ф. 522, оп. 1, д. 208 // Журналы заседаний Ялтинской гордумы в 1876–1879 гг.
8. Государственный архив Республики Крым (ГАРК), ф. 522, оп. 1, д. 241 // Журналы заседаний Ялтинской гордумы в 1877–1879 гг.
9. Государственный архив Республики Крым (ГАРК), ф. 522, оп. 1, д. 205 // Журналы заседаний Ялтинской гордумы в 1876 г.

10. Государственный архив Республики Крым (ГАРК), ф. 522, оп. 1, д. 332 // Журналы заседаний Ялтинской гордумы в 1880–1881 гг.
11. Государственный архив Республики Крым (ГАРК), ф. 522, оп. 1, д. 393 // Журналы заседаний Ялтинской гордумы в 1882–1883 г.
12. Государственный архив Республики Крым (ГАРК), ф. 522, оп. 1, д. 455 // Журналы заседаний Ялтинской гордумы в 1884 г.
13. Государственный архив Республики Крым (ГАРК), ф. 522, оп. 1, д. 462 // Журналы заседаний Ялтинской гордумы в 1884–1885 г.
14. Государственный архив Республики Крым (ГАРК), ф. 522, оп. 1, д. 476 // Журналы заседаний Ялтинской гордумы в 1889–1890 г.
15. Государственный архив Республики Крым (ГАРК), ф. 522, оп. 1, д. 456 // Журналы заседаний Ялтинской думы в 1884–1891 гг.
16. Государственный архив Республики Крым (ГАРК), ф. 522, оп. 1, д. 178 // Журналы заседаний Ялтинской гордумы в 1875 г.
17. Государственный архив Республики Крым (ГАРК), ф. 522, оп. 1, д. 469 // Журналы заседаний Ялтинской гордумы в 1885–1894 гг.
18. Государственный архив Республики Крым (ГАРК), ф. 522, оп. 1, д. 427. Журналы заседаний Ялтинской гордумы в 1883–1884 гг.

Федунов В. В. Організаційно-правові аспекти діяльності Ялтинської міської думи в 70-80-х рр. XIX ст. / В. В. Федунов // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки. – 2014. – Т. 27(66). – № 3. – С. 65-71.

У статті розглядається організаційно-правова діяльність Ялтинської міської думи як органу місцевого самоврядування на підставі Міського положення від 16 червня 1870 р. Автором проаналізовано архівні документи та інші джерела. Під час написання статті вивчена правова основа бюджету міста, джерела його формування та видаткова частина. Викладений у статті історико-правовий матеріал дозволив зробити висновки й узагальнення фактичного витрачання коштів Ялтинської міської думи на господарські потреби міста й здійснення міською думою та управою дозвільних і контрольних функцій у сфері збору податків, будівництва, торгівлі, витрачання бюджету.

Ключові слова: міська дума, міська управа, міський голова, голосні, звичайні й надзвичайні збори, купці.

ORGANIZATIONO-LEGAL ASPECTS OF YALTA CITY COUNCIL IN 70-80 OF THE TWENTIETH CENTURY

*Fedunov V. V.
Taurida National University named after V. I. Vernadskiy,
Simferopol*

The article is devoted to the legal activities of the Yalta city Duma as a body of local self-government, elected on the basis of the City status on June 16, 1870. The author analyzes archival documents and other sources. The article examined the legal basis for the city's budget, the sources of its formation, as well as the expenditure side. Set out the historical and legal material has allowed the author to draw conclusions and generalizations actual spending Duma on economic needs of the city and implementation of a municipal Duma and the administration of the licensing and Supervisory functions in the sphere of tax collection, construction, trade and spending budget.

Statement of the problem. The relevance of the article associated with the organization of the administrative activity of the Yalta city Council and administration on the basis of the urban reforms of 1874, which resulted in the rapid development of all economic sectors of the city. To address these issues involved a wide range of the population of the city, representatives of the nobility and the commercial and industrial bourgeoisie. Did the city government flexible and mobile. The study of the actual operation of the Yalta city government, using all useful, taking into account modern realities, can give the correct understanding of the meaning of reforming city government on the basis of in-depth study of the heritage of its predecessors. In addition, the author introduces into scientific use many facts, names, who for various reasons were not investigated.

Key words: city Council, city Council, mayor, vowels, ordinary and extraordinary fees, merchants.