

0-734644

Санкт-Петербургский государственный университет

На правах рукописи



ФАРОИ
Татьяна Валерьевна

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ НА КУБАНИ
(КОНЕЦ XVIII - НАЧАЛО XX ВЕКОВ)

Специальность 12.00,01 -
теория и история права и государства:
история правовых учений

А в т о р е ф е р а т

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Санкт-Петербург - 2002

Диссертация выполнена на кафедре теории и истории государства и права Кубанского государственного университета

Научный руководитель: кандидат юридических наук,
доцент *Момотов Виктор Викторович*

Официальные оппоненты: доктор юридических наук,
профессор *Величко Алексей Михайлович*

кандидат юридических наук,
доцент *Кириллова Татьяна Константиновна*

Ведущая организация: Северо-Западная Академия государственной
службы. Санкт-Петербург

Защита состоится "19" декабря 2002 года в 16 часов на заседании диссертационного совета Д 212.232.31 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора наук при Санкт-Петербургском государственном университете по адресу: 199026, Санкт-Петербург, ВС). 22-я линия, дом 7

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Санкт-Петербургского государственного университета им. М. Горького по адресу: 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., дом 7/9

Автореферат разослан 14 ноября 2002г.

Ученый секретарь диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

А.В. Поляков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В процессе проводимых в России преобразований реформируется и система государственного управления, являющаяся неотъемлемым элементом единой системы государственной власти в Российской Федерации.

В Конституции РФ, федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, иных нормативных актах получили закрепление основные принципы функционирования системы государственного управления, порядок формирования и компетенция осуществляющих его функции государственных органов, равно как и основные принципы деятельности, порядок формирования и компетенция органов местного самоуправления.

Однако чрезмерная политизация всех сфер общественной жизни, включая государственное строительство, до сих пор оказывает негативное влияние на характер взаимоотношений между ветвями государственной власти, отрицательно сказываясь на урегулированности взаимоотношений органов исполнительной власти федерального уровня и субъектов Российской Федерации. Это, в свою очередь, негативно отражается на взаимоотношениях органов государственной власти с органами местного самоуправления, проблемы которого и без того весьма многочисленны и остры.

В связи с этим обращение к отечественному историческому опыту организации распределения государственной власти представляется весьма полезным. Несмотря на все различия исторических условий, всё же нельзя не признать определённого сходства проблем в сфере государственного управления и самоуправления, теоретически обсуждавшихся и практически решавшихся (и зачастую довольно успешно) в России в XIX в., с теми проблемами в сфере государственного управления, которые требуют своего концептуального и практического решения сегодня.

Тема диссертационного исследования актуализируется и потому, что в настоящее время в рамках истории государства и права России идёт процесс становления истории государственного управления в качестве самостоятельной дисциплины. Её предмет может составить история управляющего воздействия государства на общество во всём многообразии его проявлений: история способов воздействия государства на все слои населения, история функционирования государственных учреждений, история органов государственного управления и государственных должностей в полном объёме их вертикальных и горизонтальных связей, история особого управляющего слоя, его специфики, организации, мотиваций - история государственной службы.

В дальнейшем историко-правовая наука может обогатиться исследованиями исторических моделей государственного управления.¹ В качестве одной из таких моделей с полным правом может рассматриваться и

¹ См. напр.: Звездова Н.В. Местная власть в области войска Донского и ее реформирование в марте 1917 - феврале 1918 годов : Автореф. дис. ... канд.юрид.наук. Ростов-н/Д, 1997; Максимова О.Д. Правовое регулирование общественных отношений якутов в Госсийской империи в XIX - начале XX века: Автореф. дис... канд.юрид наук. М., 1998; Коровин А.Л. Государственное управление и местное самоуправление на Кубани

Черномория, преобразованная в 1860 году в Кубанскую область. Поэтому настоящее диссертационное исследование может оказаться полезным для теоретического становления истории государственного управления России в качестве самостоятельной дисциплины.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования является процесс становления и развития государственно-правового статуса Черномории (с 1792 г.) и Кубанской области (с 1860 г.) в период с конца XVIII до начала XX в.

Предметом исследования выступает комплекс правовых отношений, связанных с процессом правового регулирования системы государственного управления и самоуправления на Кубани в конце XVIII - начале XX в.

Хронологические рамки данной диссертационной работы охватывают период с конца XVIII века и до начала XX столетия. Выбор именно этого временного промежутка обусловлен тем, что он представляет собой завершённый период постепенного, но последовательного "встраивания" системы государственного управления в Черномории (Кубанской области) в систему государственного управления европейских губерний Российской Империи, период унификации местной системы государственного управления с общероссийской губернской моделью управления. Конец XVIII в. - это время заселения территории Кубани казачеством, период становления системы государственного управления и самоуправления. Начало XX в. (до 1905 года) - период сложившейся системы государственного управления и самоуправления на Кубани, когда сформировался ее завершённый вариант в условиях абсолютной монархии в России.

Территориальные границы исследования включают территорию Черноморского казачьего войска (с 1792 г.) и Кубанской области (с 1860 г.), соответствовавших географическому названию Кубань. Принимая во внимание своеобразие действовавших здесь геополитических, экономических, социокультурных, этнических, религиозных, и иных факторов, выбранный регион может рассматриваться как особое пространство, обладающее собственной местной спецификой и в силу этого представляющее значительный теоретический интерес в плане изучения исторических моделей государственного управления в России.

Степень научной разработанности проблемы. Исследование вопросов государственного управления и самоуправления имеет в России устоявшуюся историческую традицию. Теоретическими источниками, заложившими основы отечественной концепции государственного управления и самоуправления, являются труды государствоведов XIX и начала XX в., а именно: А. С. Алексеева, П. Ашлей, А. И. Васильчикова, М.Ф. Владимирского-Буданова, В. М. Гессена, А. Д. Градовского, Н. М. Коркунова, Н. И. Лазаревского,² и др.

в 1917 году: Автореф. дис.канд.истор.наук. Майкоп, 1998; Вашенко А.В. Правовой статус Царства Польского в составе Российской империи (1815-1830 г): Автореф. дис.канд.юрид.наук. М., 2000.

²Алексеев А.С. Русское государственное право. Конспект лекций. М., 1897. Ашлей П. Местное и центральное управление. СПб., 1910; Васильчиков А.И.О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и ино-

В их сочинениях проанализированы фундаментальные понятия теории государственного управления, сформулированы основные принципы построения административной системы, указаны функции государственного управления, определена компетенция его основных органов, выявлены особенности правового регулирования существовавшей в то время системы государственного управления в различных регионах страны, в том числе на Кавказе, установлены причины и условия возникновения местного самоуправления в стране, определены место и значение данного института власти, рассмотрены вопросы взаимоотношений между различными уровнями власти.

Однако работы названных авторов посвящены преимущественно теоретическому разрешению общих проблем государственного управления и самоуправления, вследствие чего правовое регулирование процессов формирования системы государственного управления и самоуправления в Черноории (Кубанской области) ими специально не рассматривалось.

Среди историко-правовых исследований советского периода следует выделить две работы Н. М. Ерошкина, в которых дан подробнейший обзор системы органов государственной власти Российской Империи, причём как центральных, так и местных³. Но анализ вопросов правового регулирования системы государственного управления на Кубани практически отсутствует, что, впрочем, объясняется целями и задачами, которые ставил перед собой указанный автор.

Что же касается современных российских исследователей, то нужно особо выделить Л. Е. Лаптеву, в работах которой, посвященных анализу системы государственного управления и самоуправления в России, впервые обобщён обширный материал практики управления отдельными территориями многонациональной Российской империи⁴. Но и в этих работах в силу задач, поставленных исследователем, специальный анализ процесса правового регулирования системы государственного управления и самоуправления на Кубани отсутствует.

Различные теоретические и исторические аспекты проблемы государственного управления и самоуправления проанализированы в работах Н.Н. Ефремовой, З. М. Блиевой, И.Л. Бабиц, В. И. Быстренко, А. А. Дорской, М.В.Немытиной, М. А. Сукиасяна, Д.Ю.Шапсугова а также в сборниках статей, вышедших в последние годы⁵.

странных земских общественных учреждений. СПб., 1871. Т.3; Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. Ростов-на-Дону, 1995; Гессен В.М. Русское государственное право. СПб., 1909; Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Т.1-3. СПб.,1892;Коркунов Н.М. Русское государственное право Т. 1-3. СПб , 1893; Лазаревский Н.И. Мелкая земская единица. СПб., 1903-1904.

³Ерошкин Н. М. 1)История государственных учреждений России до Великой Октябрьской социалистической революции. М., 1985; 2) Местные государственные учреждения дореформенной России (1780-1860 гг.). М., 1985.

⁴Лаптева Л. Е. 1)Самоуправление в российской государственной традиции. М, 1996; 2)Исследования обычного права народов Российской империи в XIX веке // Государство и право. 1997. № 8; 3) Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века). М, 1998.

⁵Ефремова Н.Н., Немытина М.В. Местное самоуправление и юстиция в России (1864-1917г) // Государство и право, 1994. №3; Блиева З.М. Система управления на Северном Кавказе в конце XVIII-первой трети XIX века. Владикавказ, 1992; Бабиц И.Л. Правовая культура адыгов: история и современность. М.,2000; Быст-

Из диссертаций недавнего времени, в той или иной степени относящихся к исследуемой нами теме, следует назвать работы Н. В. Звездовой, А. А. Коровина, К. П. Краковского, Г. Н. Малаховой, П.В. Прохода⁶, в которых основательно проанализированы отдельные стороны рассматриваемой проблемы. При этом важно подчеркнуть, что ни одна из них не содержит специального правового анализа законодательства о государственном управлении и самоуправлении на Кубани.

Таким образом, приходится констатировать, что в настоящее время нет историко-правовых исследований, специально посвящённых изучению процесса становления и формирования системы государственного управления и самоуправления на территории Черноморского (Кубанского) казачьего войска.

Значительный вклад в изучение обозначенной проблематики внесли историки Кубани и Северного Кавказа. Так, отдельные вопросы, относившиеся к системе государственного управления в Черномории (Кубанской области), затрагивали в своих работах такие дореволюционные отечественные историки, как И. В. Бентковский, Б. М. Городецкий, П. П. Короленко, И. Д. Попко, Е. Д. Фелицин⁷, которые основное внимание уделяли процессам освоения и заселения кубанских земель, быту черноморцев, ходу военных действий между ними и местными черкесскими племенами.

Крупный исследователь запорожского казачества Д. И. Яворницкий, напротив, в своём капитальном сочинении "История запорожских казаков" глубоко и детально рассматривал проблемы административной системы войскового самоуправления⁸. Кроме того, его монография позволяет увидеть истоки норм обычного права черноморских (кубанских) казаков, явившихся наследниками Запорожской Сечи.

Но, пожалуй, наибольшее внимание проблемам становления и формирования административной системы и местного самоуправления в Черномории (Кубанской области) уделит Ф. А. Щербина, рассматривавший историю

реко В.И. История государственного управления и самоуправления в России. Новосибирск; Москва, 1997; Дорская А.А. История государственных учреждений России до 1917 года. СПб., 1998; Сукиасян М.А. Власть и управление в России: диалектика традиций и инноваций в теории и практике государственного строительства. М., 1996; Шапсугов Д.Ю. Концепция местной власти/7 Государственное управление: проблемы теории, истории, практики, преподавания. Тезисы докладов. Ростов-на-Дону, 1993; Государственное управление: проблемы теории, истории, практики, преподавания. Тезисы докладов. Ростов-на-Дону, 1993; Государственное управление: история и современность. Международная научная конференция. М., 1997.

⁶ Звездова Н.В. Местная власть в области войска Донского и ее реформирование в марте 1917-феврале 1918 годов: Автореф. дис... канд.юрид. наук. Ростов-н/Д, 1997; Коровин А.А. Государственное управление и местное самоуправление на Кубани в 1917 году: Автореф. дис... канд.истор.наук. Майкоп, 1998; Краковский К.П. Судебная реформа в земле войска Донского: Автореф.дис... канд.истор.наук. Саратова, 1981; Малахова Г.Н. Становление российской администрации на Северном Кавказе в конце XVIII - первой половине XIX века: Автореф.дис. канд.юрид.наук. М., 1998; Прохода П.В. Эволюция суда и судопроизводства на Кубани (1793-конец XIXвека) : Автореф. дис. канд.истор.наук. Краснодар, 1999.

⁷ Бентковский И.В. 1) Заселение Черномории с 1792 по 1825 годы Иосифа Бентковского. М., 1880, 2) Происхождение казачества, его развитие и идеи. Екатеринодар, 1883; Городецкий Б.М. Развитие крестьянского землевладения на Северном Кавказе в связи с деятельностью крестьянского поземельного банка// Кубанский сборник, Екатеринодар, 1918. Т. 18; Короленко П.П. Черноморцы. СПб., 1874; Попко И.Д. Черноморские казаки в их гражданском и военном быту: очерки края, общества, вооруженной силы и службы в двух частях. Краснодар, 1998; Фелицин Е.Д. Кубанское казачье войско 1696-1888. Воронеж, 1888.

⁸ Яворницкий Д. И. История запорожских казаков. Т. 1-3. Киев, 1990-1991.

изменений системы государственного управления и самоуправления как важнейшую составляющую общественной жизни черноморского казачества⁹.

В советский период заметные исследования, посвящённые истории Кубани, стали появляться только со второй половины 1950-х г.¹⁰ Среди современных исследователей выделяются В.П.Громов, В. И. Недосекин, В.Н. Ратушняк, Б.А. Трехбратов, С. А. Чекменев, В.Н.Черников¹¹, в работах которых, наряду с изучением проблем колонизации Черноморья, процессов классовой борьбы, эволюции сельскохозяйственного производства, социальных отношений, складывавшихся внутри войска, рассматриваются и изменения структуры органов управления Черноморского казачьего войска. Вопросам административных преобразований на Северном Кавказе, проводимых А. П. Ермоловым, посвящены работы З. М. Блиевой¹². Информация о системе управления Кубанью имеется и в ряде научных сборников¹³.

Таким образом, оценивая в целом историографию вопроса, следует признать наличие отдельных теоретических исследований, в которых в известном объёме разрабатывается рассматриваемая тема. Тем не менее эти исследования носят сугубо исторический, а не историко-правовой характер. К тому же они не дают завершённой картины становления и развития системы государственного управления и самоуправления в Черноморья (Кубанской области). Так что, несмотря на большой научный интерес, проблема формирования местной административной системы принадлежит к числу наименее разработанных аспектов истории Кубани.

Цель и задачи исследования С учётом степени изученности обозначенной темы и необходимости её дальнейшей разработки **цель** диссертационного исследования заключается в том, чтобы на основе системного изучения и обобщения соответствующей научной литературы и нормативно-правовой базы осуществить анализ правового регулирования системы государственного управления и самоуправления на Кубани в указанный исторический период, выявив при этом его принципы, формы и методы.

⁹ Щербина Ф. А. История Кубанского казачьего войска. Т. 1-2. Екатеринодар, 1910-1913.

¹⁰ См., напр.: Голобуцкий В. А. Черноморское казачество. Киев, 1956; 1) Фадеев А. В. Очерки экономического развития степного Предкавказья в дореформенный период. М., 1957; 2) Россия и Кавказ в первой трети XIX века. М., 1961.

¹¹ Громов В.П. Административно-территориальное и церковное управление Предкавказья во второй половине XVIII-первой половине XIX веков. Ростов-на-Дону, 1982; Недосекин В.И. Организация власти и управления в Черноморья в конце XVIII - первой половине XIX века // Дон и Степное Предкавказье. Социальные отношения, управление, классовая борьба Ростов-на-Дону, 1977; Ратушняк В.Н. Аграрные отношения на Северном Кавказе в конце XIX-начале XX веков Краснодар, 1982; Трехбратов Б.А. История Кубани: учебное пособие. Краснодар, 2000; Черников В.Н. Проблемы местного самоуправления и хозяйствования: исторический очерк. Краснодар, 1996; Чекменев С.А. Социально-экономическое развитие Ставрополя и Кубани в конце XVIII и в первой половине XIX века. Пятигорск, 1967.

¹² Блиева З. М. 1) Административные и судебные учреждения на Северном Кавказе в конце XVIII - первой трети XIX в.: Автореф. дис. канд. истор. наук. Л., 1984; 2) Административное устройство на Северном Кавказе в начале XIX века. Нальчик, 1987.

¹³ См., напр.: Новейшие исследования по истории Кубани Краснодар, 1992, Прошлое и настоящее в курсе отечественной истории. С древнейших времён до 1920 г. Ч. 1. Краснодар, 1993; Очерки истории Кубани с древнейших времён до 1920 года. Краснодар, 1996.

Достижение поставленной цели осуществляется посредством её развёртывания в ряд теоретических задач, решение которых и составляет проблемное поле настоящей диссертационной работы, включающее:

- анализ особенностей формирования системы управления и самоуправления в Черномории (Кубанской области) в конце XVIII - начале XX в, включая характеристику проводимой российским правительством правовой политики в данном регионе;
- определение этапов, форм и методов правового регулирования административной системы, формируемой на Кубани в указанный период;
- изучение законодательного регулирования административно-территориального развития Кубани в обозначенный исторический период;
- поэтапное исследование становления и развития системы государственного управления в Черномории (Кубанской области) в конце XVIII - начале XX в;
- анализ характера правового регулирования местного самоуправления (станичного, поселкового и городского) на территории Кубанской области в период с 1793 по 1905 г.

Методологическую основу диссертационной работы составляют такие общенаучные принципы познания государственно-правовой реальности, как принцип объективности, системности. В этих рамках в работе использован комплекс общенаучных и научно-специальных методов познания, включающий: исторический, логический, системно-структурный, формально-юридический, сравнительно-правовой, социологический. Использование широкого спектра методов позволило всесторонне исследовать различные аспекты проблемы в их взаимосвязи и взаимозависимости.

Источниковая база диссертационного исследования включает в себя разнообразные виды опубликованных и неопубликованных материалов. Эти материалы можно разделить на несколько категорий.

Первую категорию источников, подвергнутых научному анализу, образуют нормативные акты центральных органов власти Российской Империи, а также соответствующие им распоряжения и указания местной власти, прежде всего наказного атамана казачьего войска. Сюда относятся извлечённые из «Полного собрания законов Российской империи» (ПСЗ) положения, манифесты, учреждения, указы центрального правительства, касающиеся населения Черномории (Кубанской области). Кроме того, использован такой источник информации о структуре и формах деятельности административной системы региона в пореформенный период, как Свод законов Российской Империи¹⁴.

Вторую категорию составляют архивные документы Государственного архива Краснодарского края (ГАКК), среди фондов которого следует выделить: фонд станичных, куренных, хуторских, волостных правлений Кубанской области, фонд войскового правления Кубанского казачьего войска, фонд войскового дежурства Черноморского казачьего войска, фонд Кубан-

¹⁴ Свод законов Российской Империи. СПб., 1912. Т. 1-XXI.

ского областного правления, фонд Торгового словесного суда Кубанского казачьего войска, фонд Окружного суда Черноморского казачьего войска и Екатеринодарского окружного суда министерства юстиции. Изучены постановления, указы, циркуляры и иные документы центрального правительства, документы, приказы и предписания командира Отдельного Кавказского корпуса наказному атаману, документы, относящиеся к судебному ведомству, и т.д.

К третьей категории источников, изученных и обобщенных в диссертации, можно отнести периодическую печать Кубанской области XIX в., где также содержатся материалы по истории местной системы государственного управления и самоуправления. Впрочем, большая часть этих публикаций носит лишь официально-информационный характер.

Научная новизна работы состоит в том, что в ней впервые на основе системного анализа российского законодательства о государственном управлении и самоуправлении на Кубани осуществлено историко-правовое логически завершенное исследование процесса формирования и развития системы государственного управления и самоуправления в Черномории (Кубанской области) в конце XVIII - начале XX в. Формирование и развитие системы управления прослежено в конкретно-историческом аспекте, в связи с чем в диссертации особое внимание уделено влиянию войсковых традиций и норм обычного права черноморского (кубанского) казачества на становление и развитие местной административной системы и органов местного самоуправления. Помимо этого, выявлены основные особенности функционирования системы государственного управления в Черномории (Кубанской области) по сравнению с общероссийской губернской административной моделью, и указаны факторы, обусловившие своим действием эти отличия.

На этой основе сформулированы **основные положения, выносимые на защиту**:

1. Своеобразие системы государственного управления и самоуправления в Черномории (Кубанской области) в период с конца XVIII до начала XX в. обусловлено комплексным воздействием таких геополитических и социально-экономических факторов, как: особенности присоединения территории Северного Кавказа к России; пестрота этнического состава населения данного региона; необходимость создания самообеспечивающихся вооружённых сил; проведение российским правительством эффективных мероприятий правового характера, направленных на улучшение экономической ситуации в регионе.
2. Неотъемлемой частью проводимой Россией политики являлась правовая политика, целью которой было утверждение нового правового порядка (т.е. характерного для европейских губерний Российской империи). Четко прослеживалась тенденция противостояния «естественного» правового порядка, сложившегося в среде казачества и горского населения, основанного на обычаях и традициях, и законопорядка, имевшего место в Российской империи. Это вело к

утрате господствующего положения обычного права в сфере правового регулирования системы управления в Черномории (Кубанской области) и замене обычного права общеимперским законодательством.

3. Становление и развитие системы государственного управления на Кубани происходило на протяжении конца XVIII- начала XX в. За это время здесь были проведены реформы, определяющие тенденции развития государственного управления: 1827, 1842, 1860, 1883 гг. Могут быть выделены следующие этапы этого процесса: 1792-1842 гг., 1842-1860 гг., 1860-1883 гг., 1883-1905 гг. Общей тенденцией формирования системы государственного управления в Черномории (Кубанской области) в рассматриваемый период была её унификация с общероссийской губернской моделью управления. Этот процесс завершился к 1905 г.
4. Система органов местного самоуправления на Кубани в указанный период строилась преимущественно на демократических началах. Сохранялись традиционные принципы и институты управления, интересы общества соблюдались и охранялись законом. При этом диктат государственных органов отсутствовал, органы самоуправления пользовались известной долей свободы в принятии решений в пределах своей компетенции. В общине обычное право оставалось господствующим социальным регулятором. Государство в данном случае «находит» самоуправление, а не создает его.

Теоретическая и практическая значимость диссертации состоит в том, что ее результаты могут быть использованы в дальнейших исследованиях по истории государственного управления и самоуправления, при чтении лекционных курсов и ведении семинарских занятий у студентов исторического, юридического факультетов и факультета управления.

Апробация результатов диссертационного исследования осуществлялась в процессе преподавания историко-правовых дисциплин на юридическом факультете Кубанского государственного университета. Различные аспекты исследования и его результаты освещались в докладах автора и обсуждались на следующих конференциях: межвузовской научной конференции «Право собственности в русской и западной традиции: история и современность» (Краснодар, октябрь 2000 г.), Всероссийской научно-практической конференции «Правовой режим законности: вопросы теории и истории» (Санкт-Петербург, февраль 2001 г.) Всероссийской научно-практической конференции «Человек и общество на Кавказе. Проблемы правового бытия» (Ставрополь, октябрь 2001 г.); Всероссийской конференции «Актуальные проблемы истории государства и права, истории политических и правовых учений» (Самара, апрель 2001 г.), Всероссийской научной конференции «Источники (формы) права: вопросы теории и истории» (Сочи, март 2002 г.). Результаты исследования обсуждались и рецензировались на кафедрах теории и

истории государства и права Кубанского государственного университета, теории и истории государства и права Санкт-Петербургского государственного университета.

Структура диссертации определяется ее целью и задачами. Работа состоит из введения, трёх глав, включающих 9 разделов, заключения и списка использованных источников и литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении определены актуальность темы исследования, его объект и предмет, цель и задачи, хронологические границы, дан обзор историографии вопроса и охарактеризована источниковая база, отражена научная новизна, сформулированы положения, выносимые на защиту, отмечена теоретическая и практическая значимость работы.

Первая глава «Особенности формирования системы государственного управления и самоуправления на Кубани в конце XVIII-начале XX в.» посвящена исследованию геополитических и социально-экономических факторов процесса становления и развития административной системы Черноморья (Кубанской области), анализу правовой политики России на Северном Кавказе, форм и методов правового регулирования, а также административно-территориальному развитию исследуемого региона. Глава состоит из трёх разделов.

В первом разделе «Влияние геополитических и социально-экономических факторов на формирование системы государственного управления и самоуправления» отмечается, что становление и развитие системы управления и самоуправления в регионе в обозначенный период происходило под влиянием комплекса геополитических и социально-экономических факторов, из числа которых выделены и проанализированы следующие: особенности присоединения территории Северного Кавказа к России; пестрота этнического состава населения; необходимость создания самообеспечивающихся вооружённых сил; проведение российским правительством эффективных мероприятий; правового характера, направленных на улучшение экономической ситуации в регионе. При этом подчеркнuto, что вектор политических устремлений России был направлен на включение данного региона в состав Российской империи и интеграцию его в механизм Российского государства.

Комплексное действие указанных факторов обусловило своеобразие сформировавшейся в Черноморье (Кубанской области) административной системы. Характер присоединения новых территорий на юге Российской империи, сложность политической обстановки, необходимость налаживания добрососедских отношений с горскими народами Северного Кавказа объективно вынуждали российские власти проявлять осторожность в поиске оптимальных форм взаимодействия во всех областях жизнедеятельности, в том

числе и в сфере управления, как с населением присоединенных территорий, так и с казачеством - опорой российского господства на Кавказе.

Во втором разделе «Становление и развитие форм и методов правового регулирования государственного управления и самоуправления» выясняются место и роль различных форм (источников) права в сфере регулирования системы управления и самоуправления на Кубани в конце XVIII - начале XX в., а равно и методов такого регулирования.

Отмечается, что неотъемлемым элементом политики, осуществляемой Россией в конце XVIII - начале XX в. на Северном Кавказе в целом и в Черномории (Кубанской области) в частности явилась правовая политика, конечной целью которой было утверждение в регионе нового (т.е. характерного для европейских губерний Российской империи) правового порядка, для чего был принят целый ряд нормативно-правовых актов, регулировавших различные сферы общественных отношений, в том числе и систему государственного управления и самоуправления в среде казачества и горского населения.

Основной при этом стала проблема поиска и закрепления оптимального соотношения общеимперского законодательства и установившегося правового порядка как у казачества (что было особенно актуально для конца XVIII - начала XIX в.), так и в среде горского населения. Ведь у тех и других основной формой регулирования общественной жизни являлись правовые обычаи (адаты у горцев) и религиозные нормы (шариат у горских народов).

Но уже со второй четверти XIX в. эта форма правового регулирования общественных отношений начала утрачивать своё безусловное господство в области соционормативной регуляции указанных сообществ. Единственной областью её применения оставалась сфера местного (общинного) самоуправления. Тем самым в течение определённого периода обычное право черноморского казачества и горских народов Кавказа развивалось параллельно с российским законодательством, что особенно характерно для традиционного права горцев, поскольку здесь нормы адата и шариата сохраняли своё ограниченное действие вплоть до первой четверти XX в.

В разделе показано, что утрата обычным правом своего господствующего положения в сфере правового регулирования системы управления и самоуправления в Черномории (Кубанской области) стала следствием целенаправленно осуществляемой правовой политики, которая заключалась в постепенной замене обычного права общеимперским законодательством путем проведения поэтапного перехода к регулированию сложившихся здесь общественных отношений общероссийским законодательством.

Указанная тенденция проявилась соответственно и в постепенном расширении сферы действия общероссийского законодательства в пространстве и по кругу лиц. Если в конце XVIII-начале XIX вв. практически по всем вопросам правового регулирования системы государственного управления и самоуправления в Черномории принимались специальные нормативно-правовые акты, то со второй половины XIX в. здесь начинают вводиться нормативно-правовые акты, действовавшие на территории большей части

страны. В дальнейшем общероссийское законодательство становится в регионе универсальным.

Что же касается методов правового регулирования местной административной системы, то, опираясь на анализ соответствующих нормативно-правовых актов, автор приходит к заключению о преобладании в них управомочивающих и обязывающих норм права,

На основе изложенного автором сделан вывод о том, что в рассматриваемый период правовая политика России на Северном Кавказе в целом и в том числе в Черномории (Кубанской области) была гибкой, пластичной, компромиссной, маневренной, нацеленной на постепенное «встраивание» норм и институтов традиционного права в российское правовое пространство.

В третьем разделе «Законодательное регулирование административно-территориального развития Кубани в конце XVIII - начале XX в» на основе анализа соответствующей нормативно-правовой базы выявлена взаимосвязь территориального устройства данного региона со структурой и характером распределения государственной власти.

В диссертации также выясняются причины, анализируются характер и результаты административно-территориальных реформ, осуществлявшихся на территории рассматриваемого региона (1794, 1802, 1827, 1842, 1860 гг.). Рассмотрение этих преобразований позволяет присоединиться к выводу Н. П. Ерошкина о том, что борьба двух тенденций - ведомственного (линейного) управления, с одной стороны, и децентрализации управления с подчинением всех его звеньев по горизонтали одному местному начальнику - с другой стороны, в бюрократических сферах велась всю первую половину XIX в. и перешла в пореформенную Россию¹⁵. Государство при этом пыталось найти компромиссное решение в форме сочетания той и другой форм управления.

Во второй половине XIX в. процесс административно-территориальных преобразований в регионе не носил динамичного характера. Наиболее значимое изменение в этой сфере произошло в 1860 г., когда была образована Кубанская область. В состав новой области вошли земли Черномории и первых шести бригад Кавказского линейного войска. Но окончательно границы Кубанской области установились в 1864 г.

В 1883 г. принимается новое Учреждение управлением Кавказского края¹⁶, в соответствии с которым Кубанская область была поделена на семь округов; Черноморский округ, оставаясь в составе административных частей Закавказья, подчинялся в порядке управления начальнику и областным учреждениям Кубанской области; местопребыванием главных учреждений Кубанской области был г. Екатеринодар, а Черноморского округа - г. Новороссийск. В 1892 г. Черноморский округ был выведен из состава Кубанской области и была образована Черноморская губерния, состоявшая из трёх округов: Новороссийского, Туапсинского и Сочинского.

¹⁵ Ерошкин Н. П. Местные государственные учреждения дореформенной России (1780-1860 гг.). М., 1985. С. 17

¹⁶ 3 ПСЗ. Т. 3 № 1522

Таким образом, в рассматриваемый период на территории Кубани существовали такие территориальные образования, как Черноморья и Кубанская область. Со второй половины XIX в. в состав Кубанской области были включены территории, населенные горцами. Черноморья и Кубанская область не имели самостоятельного государственно-правового статуса и в различные периоды входили в состав таких государственно-территориальных образований, как губернии и наместничества.

Сказанное позволило диссертанту прийти к выводу о перераспределении функций государственной власти по вертикали, о переносе центра тяжести в сфере государственного управления в регионы, что привело к наделению особым кругом властных полномочий и органы государственной власти, существовавшие в рассматриваемый период на территории Кубани. Вместе с тем это не означало осуществления административной децентрализации, ибо последняя предполагает не перераспределение государственной власти по вертикали, а перераспределение государственно-властных полномочий, выделение субъектов государственно-правовых отношений, наделяемых кругом самостоятельной или совместной компетенции в сфере законодательства. Данное обстоятельство свидетельствует о том, Российская империя продолжала оставаться унитарным государством.

Вторая глава «Правовое регулирование системы государственного управления, на Кубани в конце XVIII - в начале XX в» содержит описание и анализ правового регулирования системы государственного управления на Кубани. Глава включает в себя пять разделов.

В первом разделе «Становление системы государственного управления и её правовое регулирование (1792-1842гг.)» на основе анализа законодательства, регулировавшего порядок формирования и компетенцию конкретных государственных институтов, осуществлявших государственное управление на территории Черномории, рассмотрен процесс становления и развития местной административной системы.

1792-1842 г. - это период становления системы государственного управления в Черномории, время выработки центральной властью оптимальных форм взаимодействия с местной властью, время поисков центральным правительством оптимальных законодательных решений в сфере управления регионом и приближения форм и методов деятельности местных административных учреждений к общероссийским нормам работы аналогичных учреждений.

Автор обращает внимание на то, что в первые годы заселения Черномории в силу недостаточного внимания центрального правительства к вопросам внутреннего управления Черноморского казачьего войска и отсутствия чётких правительственных указаний на этот счёт войско было предоставлено самому себе и имело возможность выработать структуру войскового управления в соответствии со своими традициями. А поскольку, несмотря на относительную малочисленность среди переселенцев на пожалованные кубанские земли запорожцев (Черноморское войско было прямым наследником Запорожского) постольку система войскового самоуправления, формы деятельно-

сти ряда его органов во многом основывались на традициях войскового самоуправления запорожцев.

Причём, по мнению автора, наиболее значимой и влиятельной в данном отношении традицией нужно считать патриархальный характер отношений между всеми членами войска, проистекающий из глубоко укоренившегося понимания последнего как единой большой семьи. В управление также были перенесены принципы выборности всех должностных лиц, их периодическая отчетность перед коллективом.

Начало XIX в. стало одним из узловых моментов в истории Черноморского казачьего войска, поскольку именно к 1801 г. относится первое значительное вмешательство российского правительства во внутреннее управление войска, следствием которого стало создание Войсковой канцелярии. В Черноморское войско были назначены прокурор и внешний правительственный чиновник - доверенная особа Его Императорского Величества, что имело своим результатом ужесточение контроля за деятельностью нового высшего органа войскового управления со стороны центрального правительства.

Однако, как показала практика, наличие в законодательном акте (указе Павла I 1801 г.) множества недоработок с самого начала тормозило работу Войсковой канцелярии. По мнению автора, основными недостатками этого документа были: отсутствие чёткого представления о задачах Канцелярии, недостаточное разграничение между гражданскими и военными делами Канцелярии при её подчинённости в части первых Сенату, а в части вторых Военной коллегии, что закономерно привело к увеличению числа посредников между войсковыми органами управления и центральными органами власти.

Неблагополучное положение дел в Черноморском войске потребовало нового изменения правил управления, которые и были установлены указом от 25 февраля 1802 г. «Об учреждении в войске Черноморского Войскового правительства и о зависимости оногo по делам гражданским и военным»¹⁷. Этим актом Войсковая канцелярия была практически возвращена к тем формам её работы, которые существовали до 1801 г.

Начавшийся в 1801 г. процесс ограничения власти административных органов Черноморского войска имел столь динамичный характер, что уже к 1810 г. достиг своего пика, оказав парализующий эффект на местную административную систему. Таким образом, от практически полного невмешательства во внутренние дела Черноморского казачьего войска центральная власть довольно быстро перешла к полному подчинению деятельности Войсковой канцелярии. Эти крайности, будучи свидетельством отсутствия у центрального правительства чёткой, продуманной стратегии построения системы государственного управления в Черномории, разумеется, не могли иметь и положительного практического эффекта.

Очередная реорганизация административной системы Черноморского войска была проведена в 1827 г. по инициативе А. П. Ермолова. Появление в

¹⁷1 ПСЗ. Т. 27 №20156.

том же году «Положения об управлении Черноморского войска»¹⁸ было направлено против сложившейся к тому времени практически полной зависимости войсковых учреждений от присутственных мест Кавказской губернии.

В соответствии с этим документом высшим должностным лицом в Черномории оставался войсковой атаман. Однако принцип формирования этого традиционного для казачества института власти был изменён: из выборной эта должность была переведена в разряд должностей, замещаемых по назначению Императора. Войсковая канцелярия разделялась на две экспедиции - воинскую и экономическую. По мнению автора, Положение 1827 г. явилось очередной попыткой центральной власти унифицировать нормы деятельности административных учреждений Черноморского войска с правилами, разработанными для казачьих войск в целом.

На основе изложенного сделаны следующие выводы. В начале рассматриваемого периода система государственного управления в Черномории основывалась на традиционных для черноморского казачества институтах власти и характеризовалась сосредоточением различных функций - военной, гражданской, административной и судебной - в одних и тех же органах. Однако уже с начала XIX в. всё более заметным стало участие центрального правительства (какое, надо признать, не всегда отличалось оперативностью и эффективностью) в формировании местной административной системы, оформившееся в течение рассматриваемого исторического периода в прочную тенденцию.

С этого времени в регионе начинается формирование органов власти, которые, всё более приближаясь по форме и методам своей работы к общегосударственным, не утрачивали при этом полностью своей региональной специфики. В сфере управления регионом всё более явственно намечается тенденция к разделению военных и гражданских функций. В итоге преобразований административной системы в Черномории, осуществлённых в границах указанного периода, принцип выборности высших должностных лиц был упразднён, как не соответствовавший духу и практике государственного управления в России.

Во втором разделе «Развитие системы государственного управления на Кубани с 1842 по 1860 г.» рассматриваются изменения в административной системе Черноморского войска, введённые «Высочайше утверждённым положением о Черноморском казачьем войске»¹⁹ (1842 г.). Необходимость проведения реформы объясняется неэффективностью российских законов по управлению Черноморией, сложностью установления режима законности на этой территории. Специальные ревизии, осуществляемые центральными органами власти, выявили ряд недостатков в сфере управления, обусловленных стремлением казачества осуществлять управление на основе своих обычаев.

Основой Положения 1842 г. стало аналогичное «Положение об управлении войском Донским» от 1835 г., показавшее свою эффективность в среде донских казаков, что и явилось решающим аргументом в пользу его приме-

¹⁸ 2 ПСЗ. Т.2. № 1058.

¹⁹ 2 ПСЗ. Т.17 №15809.

нения на территории Черномории, чему в немалой степени способствовало и сходство условий казачьего быта.

Указанный законодательный акт унифицировал форму работы органов управления и суда Черноморского войска и стоявших во главе их должностных лиц с формой деятельности соответствующих органов и лиц в войске Донском, а их предметы ведения и функции - с предметами ведения и функциями органов и должностных лиц губернского управления. Кроме того, введённый впервые в 1827 г. принцип дифференциации гражданской и военной властей получил в Положении 1842 г. своё дальнейшее развитие.

Этот нормативный акт значительно укрепил позиции окружных управлений - войсковых органов власти Черномории среднего уровня, которые в соответствии с вновь утверждённой их структурой теперь состояли из окружных судов, окружных сыскных начальств, словесных и мировых судов и окружных стряпчих. При этом самой нижней ступенью войскового управления продолжало оставаться управление станичное.

Таким образом, схема отношений центрального правительства с Черноморским казачьим войском заметно усложнилась и приобрела сугубо бюрократический характер, вполне соответствовавший общероссийской модели управления того времени.

В том же разделе рассмотрен вопрос о правовом регулировании государственного управления Черноморской береговой линии. В силу напряжённой ситуации, складывавшейся на данной территории, она отличалась от административной системы в Черномории. Это лишний раз подтверждает, что административная политика российского государства, включая, разумеется, и её законодательную составляющую, выстраивалась с учётом характера присоединения и освоения различных территорий, специфики их развития.

Управление Черноморской береговой линии регулировалось Сводом общих губернских учреждений 1842 г., Сводом учреждений для управления Закавказского края 1842 г., специально изданным "Положением о заселении и гражданском управлении северо-восточного берега Чёрного моря"²⁰ от 15 декабря 1846 г, а также рядом указов и правил.

В Положении 1846 г. северо-восточным берегом Чёрного моря именовалось всё пространство между устьями рек Кубани и Жигура. В административном отношении оно разделялось на три отделения: к первому было отнесено пространство от устья Кубани до форта Александрийского, ко второму - от этого укрепления до границы Мингрелии включительно, а третье отделение состояло из Мингрелии и Гурии. Здесь также учреждались три портовых города: Анапа, Новороссийск и Сухум-кале. Станицы и посёлки в окрестностях Анапы получили название «закубанского поселения».

Система государственного управления Черноморской береговой линии строилась на принципе единоначалия, жёсткой подчинённости по вертикали, что обуславливалось военным положением территории, необходимостью оперативного решения возникавших проблем. В порядке общего управления

²⁰ ГАКК. ф. 249. оп. 1. д. 1837.

весь северо-восточный берег Чёрного моря причислялся к Закавказскому краю, вследствие чего весь управленческий аппарат данной территории утверждался Наместником на Кавказе.

Субъектами управления на данной территории являлись: начальник Черноморской береговой линии, начальники её отделений, коменданты портовых городов. Кроме того, в городах Анапа, Новороссийск и Сухум утверждались особые ратуши, а для управления закубанским поселением было образовано Анапское правление закубанских поселян. Все указанные субъекты гражданского управления Черноморской береговой линии обладали также судебными функциями. Причём они были обязаны заниматься рассмотрением как уголовных, так и гражданских дел.

Указом от 24 апреля 1859 г.²¹ города Анапа и Новороссийск упразднились, а гражданское управление северо-восточным берегом Чёрного моря возлагалось на командующего войсками правого крыла Кавказской линии и наказного атамана Черноморского казачьего войска.

В третьем разделе «Изменения в системе государственного управления на Кубани в 1860-1883 гг. и её правовое регулирование» рассматриваются ход и результаты реорганизации административной системы Кубанской области в пореформенную эпоху в России.

Значение данного периода для развития системы государственного управления региона определяется уже хотя бы тем обстоятельством, что именно в это время появляется новая административно-территориальная единица - Кубанская область, которая была образована из территорий Черноморского казачьего войска и Кавказского линейного казачьего войска.

Для регулирования управления в регионе 19 ноября 1860 г. был издан именной указ «О некоторых изменениях в Положениях казачьих войск Черноморского и Кавказского линейного, переименованных в Кубанское и Терское казачьи войска»²². По этому указу Черноморскому войску присваивалось наименование Кубанского казачьего войска. В его состав также были включены шесть бригад Кавказского линейного войска, а из остальных его бригад образовывалось Терское казачье войско.

В целом указ 1860 г. не вносил существенных изменений в систему государственного управления войсками. В дальнейшем предполагалось издание нового Положения, а потому действие этого указа ограничивалось законодателем во времени (до 1 января 1863 г.).

По указу 1860 г. звание наказного атамана Кубанского войска присваивалось начальнику Кубанской области и командующему находившимися здесь войсками. Непосредственное управление войском возлагалось на начальника штаба. На начальника Кубанской области возлагались все обязанности по гражданской части, которые ранее выполнял наказной атаман Черноморского казачьего войска. Помимо этого он выполнял обязанности по заведованию городами Темрюк и Ейск, а также дирекцией училищ бывшего Черноморского казачьего войска и таможенными учреждениями на восточ-

²¹ 2ПСЗ. Т. 34. №34410.

²² 2ПСЗ. Т. 35. №36327.

ных берегах Азовского и Чёрного морей. Для этого указом 1860 г. предусматривалось, что при начальнике области должна состоять канцелярия, в которой ранее сосредоточивались гражданские дела. На начальнике Кубанской области лежали и обязанности по военному управлению. Со всеми предложениями, превышающими пределы предоставленных полномочий, он должен был «входить с представлениями к Наместнику Кавказскому».

Таким образом, органы государственной власти Кубанской области по-прежнему делились на военные и гражданские: Войсковой наказной атаман и его канцелярия ведали как военным, так и гражданским управлением; непосредственно к военному относились войсковое дежурство во главе с начальником штаба и комиссия военного суда, а к гражданскому - войсковое правление и экспедиции (исполнительная, гражданская, хозяйственная), «отделение счетное» (войсковой контроль) и войсковое казначейство.

Окончание Кавказской войны в 1864 г. стало новым толчком к проведению административных преобразований на Кубани, лежавших в русле общей для российской административной системы тенденции к углублению разделения военных и гражданских функций в сфере государственного управления казачьих войск. Осуществляемые на протяжении ряда лет изменения в сфере государственного управления Кубанской области были подытожены реформой 1869 г.

Указом от 30 декабря 1869 г. «О преобразовании административных учреждений в Кубанской и Терской областях»²³ Кубанская и Терская области подчинялись Наместнику Кавказскому. Должности начальника области и наказного атамана соединялись в одном должностном лице, которое подчинялось начальнику Кавказского края, причём в гражданском отношении - ему как Наместнику на Кавказе, а в военном - ему же, но как Главнокомандующему. В подчинении начальника Кубанской области находились войска, расположенные как на территории области, так и в Черноморском округе. При нём учреждалась должность помощника, на которого возлагались определённые функции в сфере военного и гражданского управления.

К ведению уездных (окружных) начальников указ 1869 г. отнёс заведение «полицейской частью» в округах и городах, где не было отдельной городской полиции. Им присваивались права и обязанности уездных исправников и уездных полицейских управлений, а их деятельность регулировалась Временными правилами об устройстве полиции от 25 декабря 1862 г. Сверх предусмотренных этими Правилами обязанностей, кубанская полиция должна была осуществлять делопроизводство и счетоводство по земским повинностям и наблюдение за общественным управлением в казачьих станицах, селениях государственных и временнообязанных крестьян, горских аулах и колониях.

В результате проведенного анализа в диссертации сделан вывод о том, что в рассматриваемый период процесс разделения гражданских и военных функций в сфере государственного управления Кубанской области приобре-

²³ 2 ПСЗ. Т. 44. 47847.

тает отчётливые институциональные формы: в областных органах государственной власти выделяются институты гражданского управления и институты военного управления. При этом организация военного управления в Кубанской области значительно упрощается. Кроме того, в этот период судебная система Кубанской области стала вполне соответствовать общероссийской. Было положено начало и процессу интеграции институтов управления горского населения области в механизм российского государства.

В четвертом разделе «Изменения в системе государственного управления на Кубани с 1883 по 1905 годы и её правовое регулирование» на основе анализа соответствующей нормативной базы рассматриваются изменения: за этот период в административной системе Кубанской области. При этом отмечается, что в пределах системы государственного управления Кубанской области, созданной на основе нормативно-правовых актов 1869 г., органы областного управления действовали по отношению к казачьему населению на основании общих губернских учреждений, что со временем стало вызывать нарекания со стороны руководства.

Дело в том, что отбывание воинской повинности казачьим сословием имело некоторые особенности, а именно: весь ежегодно подрастающий контингент молодых казаков зачислялся в «служилый разряд» и обязывался, за исключением незначительного числа лиц, получавших временные льготы, иметь собственное обмундирование и снаряжение к службе; в определённых случаях даже «льготные казаки» по распоряжению военного начальства должны были прибывать в назначенные пункты для проверки обмундирования и снаряжения к службе и для практических занятий, т. е. на военные сборы. Несогласованность в действиях военных органов и органов гражданского государственного управления Кубанской области, постоянно возникавшая при решении указанных вопросов, приводила к сбоям, неразберихе, а иногда и к прямому игнорированию указаний военных властей.

Таким образом, практика показала, что полное разделение органов управления на военные и гражданские для данного региона неприемлемо. Обнаруживавшаяся неэффективность правового регулирования этих вопросов, основанного лишь на общероссийских нормативно-правовых актах, по-прежнему требовала издания специальных указов и постановлений, в которых законодатель пытался учесть административную специфику Кубанской области. Эти попытки завершились очередной реформой системы государственного управления в регионе, проведённой в 1883-1892 гг.

В разделе подчёркивается, что при этом государство пошло по пути деления, органов государственной власти Кубанской области военными функциями. Был принят ряд нормативно-правовых актов, а именно: новое Учреждение управления Кавказского края от 2 апреля 1883 г.²⁴, указ императора Александра III от 21 марта 1888 г.²⁵, Учреждение управления Кубанской

²⁴ ²⁴ 3 ПСЗ Т. 3. № 1522.

²⁵ ²⁵ 3 ПСЗ Т. 8. №. 5076.

и Терской областей и Черноморского округа от 21 марта 1888 г.²⁶, Учреждение управления Кавказского края 1892 г.²⁷.

Анализ положений указанных нормативных актов позволил автору диссертации прийти к заключению, что и в рассматриваемый период процесс формирования системы государственного управления Кубанской области протекал в пределах своей определяющей тенденции, заключающейся в унификации схемы управления областью с общероссийской губернской моделью управления. Этот процесс завершился к 1905 г.

В пятом разделе «Особенности государственного управления городами на Кубани с 1792 по 1905 годы» дан содержательный анализ вопросов, связанных с управлением городами Кубанской области до введения в них местного самоуправления.

Отмечается, что само применение понятия «город» к населённым пунктам Кубани вплоть до второй половины XIX в. носит несколько условный характер, поскольку первоначально они образовывались как военные укрепления, имевшие вполне определённое назначение. Так как до проведения городской реформы 1870 г. эти населённые пункты находились на военном положении, то гражданская жизнь в них была развита очень слабо. Организация государственного управления ими строилась на основе специальных нормативно-правовых актов, принимаемых царским правительством, в которых учитывалась специфика данных населённых пунктов.

Осуществленный в разделе анализ законодательства, посвященного вопросам управления такими городами области, как Екатеринодар, Ейск и Темрюк, привел автора к выводу о том, что до введения системы самоуправления в городах Кубанской области действовало управление, в котором полицейские и административно-хозяйственные функции совмещались в одних органах.

Третья глава «Правовое регулирование местного самоуправления на Кубани с 1792 по 1905 годы» посвящена исследованию проблем правового регулирования процесса становления и развития органов местного самоуправления в Черномории (Кубанской области). Глава состоит из двух разделов.

В первом разделе «Станичное и поселковое общественное управление» на основе анализа соответствующих законодательных актов рассмотрены вопросы правового регулирования станичного и поселкового общественного управления, формировавшегося на территории Кубанской области.

На Кубани местное самоуправление существовало на уровне куренного, станичного и с конца XIX в. - городского управления. Оно имело некоторые особенности, связанные с богатыми традициями войскового самоуправления, сложившимися еще в Запорожской сечи. Эти традиции, основанные на нормах обычного права, со временем претерпевали значительные изменения, но всё же сохранялись.

²⁶ 3 ПСЗ. Т. 8. № 5077.

²⁷ Свод законов Российской Империи Т. I-VIII. СПб., 1911.

Диссертант полагает, что государство не навязывало ни черноморскому (кубанскому) казачеству, ни горским народам региона тех институтов общественного самоуправления, которые существовали в центральной России. Оно пыталось учитывать своеобразие положения Черномории (Кубанской области) как приграничного региона, особенности казачьего быта и уклада жизни черкесских племён, а также интересы казачества как военного сословия и устремления горских племён.

Российское правительство своими нормативно-правовыми актами не пыталось как-то менять устоявшиеся традиции казачьего и горского самоуправления, а закрепляло уже сложившиеся в данных общностях нормы, постепенно направляя его в нужное русло. Таким образом, государство в данном случае "находит" самоуправление, а не создаёт его.

Проведённый в данном разделе анализ механизма осуществления власти органами местного самоуправления Черномории (Кубанской области) позволяет заключить, что он строился в основном на демократических началах: имел место принцип выборности всех органов местного самоуправления, их подотчетности населению, ответственности. Интересы всего общества соблюдались и охранялись законом. Диктата государственных органов (центральных и местных) в отношении местного самоуправления Кубанской области не прослеживается, в том числе и в конце XIX в., когда наметилась тенденция к усилению административного контроля над судами и органами местного самоуправления. Органы самоуправления пользовались известной долей свободы в принятии решений в пределах своей компетенции.

Второй раздел «Городское самоуправление» посвящён становлению городского самоуправления на территории Кубанской области.

Обращается внимание на то, что городское самоуправление, появившееся в России во время проведения реформ второй половины XIX в. и осуществлявшееся прежде всего на основе Городового положения 1870 г., урегулировавшего порядок выборов и компетенцию органов городского самоуправления, было введено в действие на Кубани спустя четыре года, в 1874 г.

16 июня 1871 г. по инициативе начальника области была организована комиссия по вопросу о степени готовности городов Кубанской области к введению указанного Положения. Эта комиссия решила организовать местное самоуправление в городах Екатеринодаре, Ейске, Темрюке как «городах, которые успели уже развить до известной степени торговую и промышленную деятельность»²⁸. Разрешение о введении местного самоуправления в Екатеринодаре, Ейске и Темрюке поступило 21 ноября 1873 г. Начальником области было организовано областное по городским делам присутствие, которое руководило реализацией Положения 1870 г.²⁹

Таким образом, со второй трети XIX в. в крупных городах Кубанской области довольно эффективно действовало городское самоуправление, основанное на представительстве от населения, разделении административных и полицейских функций. И хотя к ведению органов местного самоуправления

²⁸ Кубанские областные ведомости. 1874, № 16.

²⁹ Кубанский сборник. Екатеринодар, 1878. Т. 6. С. 245-247

относилось решение чисто хозяйственных вопросов, они способствовали подъёму городов области в экономическом и культурном плане и являлись важным завоеванием, способствовавшим административной децентрализации государственной власти.

В заключении диссертационного исследования подводятся итоги проделанной работы, излагаются полученные в результате исследования выводы, формулируется определяющая тенденция, в русле которой протекал весь процесс формирования системы государственного управления в Черномории (Кубанской области) в конце XVIII - начале XX вв., а именно: ужесточение административного контроля центральной власти за деятельностью органов местной власти и постепенное «встраивание» войсковых традиций и институтов в сфере управления в общероссийскую губернскую модель управления, осуществляемое посредством последовательно проводимого ограничения, вытеснения норм обычного права общероссийским правовыми нормами.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Из истории введения местного самоуправления в Екатеринодаре во второй половине XIX века // Правоведение. Сборник научных статей. Краснодар, 1998.С. 28-35.
2. Влияние особенностей правового регулирования земельной собственности на формирование системы управления на Кубани в конце XVIII -XIX веках // Право собственности в русской и западной традиции: история и современность. Краснодар, 2000. С. 130-139.
3. Влияние религиозного фактора на особенности правового сознания черноморского казачества // Права человека и гражданина: законодательство и практика. Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Краснодар, 2001. С. 40-42.
4. Местное самоуправление в России: опыт российской и западной традиции права // Политические и правовые системы: история и современность. Краснодар, 2001. С. 185-194.
5. Теоретические аспекты проблемы государственного управления окраинами Российской империи в XIX веке в дореволюционной отечественной историографии: к постановке вопроса // Закон и судебная практика. Материалы межвузовской научно-практической конференции. Краснодар, 2001. С. 21-26.
6. Проблемы реализации законности на Кубани в середине XIX века // Правовой режим законности: вопросы теории и истории. Материалы научно-теоретической конференции. СПб., 2001.С. 201-204.
7. Обычай, обычное право черноморского казачества и их роль в укреплении российской государственности в начале XIX века // Актуальные проблемы истории государства и права, политических и правовых учений. Самара, 2001. С. 138-140.

8. Правовое регулирование и характер земельной собственности на Северном Кавказе во второй половине XIX века // Право собственности в русской и западной традиции: история и современность. Краснодар, 2001. С.94-120.
9. Формы и методы правового регулирования системы государственного управления на Кубани в конце XIX -начале XX веков // Человек и общество на Кавказе: проблемы правового бытия. Ставрополь, 2002. С. 164-166.
10. Правовые обычаи запорожского и черноморского казачества: проблема преемственности и эффективности (конец XVIII- начало XIX веков) // Источники (формы) права: вопросы теории и истории. Сочи, 2002. С. 190-196.