**Занятие № 19.Утверждение и применение «Порядка общей пользы», его роль в жизнедеятельности черноморского казачьего войска»**



Важнейшим шагом на пути создания четкой административно-территориальной структуры Черномории стало принятие 1 января 1794 г. «Порядка общей пользы» - документа, регламентирующего управление, расселение и землепользование в Черноморском войске. Документ этот неоднократно анализировался с самых различных позиций. Исходя из цели и задач нашей работы, мы постараемся акцентировать внимание только на узловых моментах и тех, которые прошли мимо внимания исследователей.

Прежде всего, отметим, что «Порядок» не представляет собой в правовом отношении самостоятельный и оригинальный документ, созданный лишь интеллектуальными усилиями местной казачьей элиты. Он базируется на общероссийских актах: «Учреждения об управлении губерниями» и «Устава благочиния». В связи с этим представляется, что ведущую роль при создании «Порядка общей пользы» сыграл войсковой судья А. А. Головатый, служивший до образования Черноморского казачьего войска капитан-исправником (т.е. полицейским чиновником) в Новомосковске и потому прекрасно знавший общероссийское законодательство.

Первым пунктом «Порядка» учреждалось Войсковое правительство, «управляющее войском на точном и непоколебимом основании всероссийских законов». В его состав входили кошевой атаман, войсковой судья и войсковой писарь. Таким образом, Кош - как главный орган управления войском - трансформировался в войсковое правительство. В значении же «главный стан войска», Кош употреблялся еще много лет даже в общероссийских законодательных актах .

Важно отметить следующее обстоятельство – учреждение Войскового правительства явилось по сути дела формальным актом, закрепившим давно уже существующее в жизни. Дело в том, что бумаги за подписью Войскового правительства встречаются задолго до 1794 г. За один и тот же период параллельно фигурируют документы озаглавленные: «Из коша верных казаков Черноморских» и «Из войскового правительства войска...». «Порядок общей пользы» лишь устранил эту двусмысленность. Фактически он явился подзаконным местным актом, так как юридически существование Войскового правительства было Высочайше узаконено грамотой Екатерины II от 30 июня 1792 г. .

Вместе с тем нельзя не сказать о том, что само правительство уже в конце XVIII в. считало себя существующим с 1794 г. и за решения более раннего периода никакой ответственности не брало.

В Екатеринодаре для «прибежища бездомовных казаков» предполагалось выстроить сорок куреней, а по границам войска поселить куренные селения. В куренях избирались куренные атаманы сроком на один год, обязанные при курене иметь «безотлучное пребывание». В их функцию входило: «по нарядам начальства на службу казаков, чинить немедленное выставление и случающиеся между куренными людьми маловажные ссоры и драки разбирать голословно и примирять, с доставлением обидимой стороне справедливого удовольствия, а за важное преступление представлять под законное суждение войсковому правительству».

Для «заведения и утверждения благоустройного порядка» войсковая земля разделялась на пять округов со следующими окружными правлениями во главе: Екатеринодарское, Фанагорийское, Бейсугское, Ейское, Григорьевское. «Первое, при реке Кубани, между Казачьим ериком и Усть-Лабинскою крепостию, второе, от Черного моря до Черного ерика на Фанагорийскому острову, третие, от Ачуева вверх по Азовскому морю до речки Челбасъ, с левой стороны течения реки Бейсу, при устье его, четвертое, от реки Челбас до реки Ея, при устье ея, а пятое при границе от стороны Кавказского наместничества, по размежевании земель». Необходимо отметить, что окружные правления Черномории представляли из себя не что иное, как земскую полицию. В ряде документов 1794 г. встречаются такие формулировки: «… для лучшего управления земской полиции…войсковая земля разделена на пять округов» .

Земская (или сельская полиция) в виде так называемого нижнего земского суда была создана на основе «Учреждения для управления губернии», изданного в 1775 г. Суд выполнял административно-полицейские и судебные функции на территории уезда, был выборным и коллегиальным, состоял из 4-5 человек во главе с земским исправником .

В Черномории в состав окружных правлений входили полковник, писарь, есаул, хорунжий. «Порядок общей пользы» четко не фиксировал, каким способом должны были формироваться окружные правления – выборным или приказным. Последующие документы не оставляют сомнений в том, что ни о какой выборности не могло быть и речи – все эти лица назначались Войсковым правительством. Глава окружного правления в официальных документах именовался чаще всего так: «Полковник Ейской округи». Однако нередко его называли просто «начальником» или «командиром» округи.

Обязанности окружных правлений Черномории в общих чертах были схожи с обязанностями сельской полиции. В обязанности окружных правлений входило следующее:

Заботиться о «заведении жителями хлебопашества, мельниц, лесов, садов виноградов, скотоводства, рыболовных заводов, купечества и прочих художеств;

Сохранять имеющиеся леса от вырубки и пожара;

- «голословно» разбирать ссоры и драки, обиженных защищать, вдовам и сиротам во всем помогать, ленивых приучать к трудолюбию, холостых «побуждать» к женитьбе, непокоряющихся власти штрафовать, а преступников присылать в войсковое правление для законного осуждения;

Присылать главной команде семидневные рапорты о благосостоянии всех военных жителей, а в случае чрезвычайном рапорт присылать в тот же самый час;

Регулярно осматривать в исправности ли переправы, мосты, гати;

Смотреть за жителями, за чистотой в городах и селениях, а на случай пожара, проверять имеется ли вода и инструменты к тушению;

Ловить и отсылать воров и разбойников к «законному осуждению»;

В случае заразной болезни отделять зараженных от здоровых, окружить караулом и рапортовать войсковому правительству «откудова таковое зло возымело начало»;

Сообщать войсковому правительству о случаях падежа скота.

Сугубо местной особенностью было наблюдение за поголовной и постоянной вооруженностью жителей.

Промежуточное звено между войсковым правительством, средним и низшим уровнем власти – занимал войсковой есаул. «Порядок» вменял ему функции контроля за исполнением повелений атамана и правительства окружными чиновниками и кордонными старшинами. Инструкция войсковому есаулу, в частности, предписывала:- «Не исполнителей закона и установленного порядка… представлять начальству»;

- «Маловажные и уголовные дела разбирать в ведомстве сего войска случившиеся, не исключая и тех мест где над войсковыми жителями и частные командиры определены … виновных старшин присылать … на решения правительства, а рядовых на том же месте штрафовать по мере вины их…». Важные дела предписывалось отсылать в правительство или ближнее окружное правление.

- «Буде где появится … скопище воров и разбойников, о таковых дать знать правительству, а самому отправиться с потребным числом команды в то место, стараться всех переловить; а затем по расспросе на месте … забрав под караул, имение всех их описать без остатка… самих же учинивших злое дело… доставлять правительству для суждения по законам»;

Следить за вырубкой леса, исправностью мостов, чистотой улиц и дворов, за противопожарными мерами;

Наблюдать за мерами и весами. Продавцов с фальшивыми мерами и весами брать под караул и доставлять в правительство, товары их опечатывать;

Беглых и беспаспортных брать под стражу и передавать в войсковое правительство; «передержателей привлекать к суждению по законам»

К «Порядку общей пользы» был разработан специальный «Штат по должности кошевого атамана и войскового правительства» . Штат предусматривал создание следующих экспедиций и отделений: паспортов и билетов, воинских, казенных и гражданских дел, дела по разным публикациям. Всего штат правительства и атамана насчитывал 18 человек, расходы на зарплату, канцелярские товары и дрова были определены в 2000 руб. Следует отметить и наличие иной точки зрения на структуру Войскового правительства. В справке 1822 г., подготовленной к «Правилам по управлению Войском Черноморским» (разработанным А.П. Ермоловым) утверждалось, что Войсковое правительство в 1794 г. состояло из войскового атамана с двумя судьями, секретарем, протоколистом и заключалось в трех повытьях и регистратуре . Указанный состав правительства документами конца XVIII в. не подтверждается.

«Завести» окружные правления, назначенные «Порядком общей пользы», удалось далеко не сразу. В сентябре 1794 г. войсковой судья А.А. Головатый доложил правительству, что «Порядком общей пользы» предположено пять окружных правлений, из них открыто только два: Фанагорийское (во главе – полковник И. Юзбаша) и Ейское (полковник Е. Чепега). Войсковой судья лично назначил полковниками в Екатеринодарское, Бейсугское и Григорьевское правление К. Белого, А. Миргородского и И. Кулика. Сообщив об этом правительству, А. Головатый предложил ему разделить землю на пять округов. Таким образом, мы можем сделать вывод, что за восемь месяцев со дня принятия решения никаких практических мер по разграничению войсковой земли предпринято не было.

26 сентября 1794 г. состоялось заседание Войскового правительства, где оно и приказало разделить земли войска на 5 округов , при этом их границы были уточнены и несколько отличались от обозначенных «Порядком».

В кубанской историографии, кажется, еще не встречалось сообщение, что в августе 1793 г. в Черномории создали особую команду «для снятия на карту войсковых земель» . Возможно, именно ее данные дали возможность разделить Черноморию на округа и выделить предполагаемые места под поселение куренных слобод. Впоследствии границы округов стали предметом длительных и ожесточенных споров, но это тема отдельного исследования.

На своей территории окружные полковники обладали значительной властью. Они вводили новые должности: базарных, береговых старшин, особых смотрителей в отдаленные селения, урочища, косы, рыбные заводы.

Помимо «Порядка общей пользы» должностные обязанности окружных правлений, войскового есаула и куренных атаманов определялись специальными инструкциями. Для окружных правлений было подготовлено особое «Наставление из войскового Черноморского правительства», созданное на основе «Устава благочиния» и лишь немного подправленное на местный лад. Обязанности полковников правлений во многом совпадали с полномочиями земских исправников или капитанов, записанных в «Учреждении для управления губерний» (7 ноября 1775 г.).

Труднее разобраться с компетенцией куренного и сельского атаманов и сельского смотрителя. Из «Наставления» для куренных атаманов войскового атамана Т. Котляревского от 10 февраля 1799 г. мы узнаем, что безусловно главным в этой триаде считался атаман куренной, а сельский выступал его помощником, выполняя все его приказания на месте в куренном селении .

Таким образом, в конце XVIII в. административный аппарат Черномории (без Екатеринодара) был представлен Войсковым правительством, войсковым есаулом, окружными правлениями, куренными и сельскими атаманами, особыми смотрителями, приставами и десятскими селений и различными чиновниками, отвечавшими за какой-то узкий участок работы (к примеру, «береговой старшина»).

В заключение несколько слов о создании административных структур в войсковом граде Екатеринодаре. 20 октября 1793 г. кошевой атаман З. Чепега назначил первым городничим Екатеринодара Д. С. Волкореза . Городничий, согласно «Учреждению для управления губерний» являлся главой администрации и полиции уездного города. Его функции определялись специальной инструкцией, во многом аналогичной инструкции капитан-исправника нижнего земского суда. Обязанности городничего Екатеринодара были определены ордером кошевого атамана З. Чепеги 19 ноября 1793 г. . Этот документ довольно часто цитировался в исторической литературе и нет смысла на нем останавливаться. Можно отметить лишь появление в городе квартальных. Документы этого периода свидетельствуют о существовании «городнического правления»: городничий, его помощник, писарь.

В августе 1798 г. атаман Т. Котляревский приказал городничему капитану Танскому иметь при «городничестве» двух квартальных и двух конных рассыльных, а от граждан города избрать десятских и сторожей .

Таким образом, порядок организации административно-полицейской власти в Екатеринодаре в конце XVIII в. можно представить следующим образом: Черноморское войсковое правительство, городничий, помощник городничего, писарь и его помощник, квартальные надзиратели, десятские, сторожа. Следует только отметить одну городскую особенность: каждый казак, проживавший в Екатеринодаре, но будучи приписанным к своему куреню, подчинялся не только городским властям, но и своему куренному атаману.

Подведем итоги. К концу XVIII в. в Черномории сложилась довольно стройная и относительно дееспособная административная система. Ее средние и низовые звенья находят свои аналоги в общероссийской, естественно имея некоторые местные особенности. Войсковое правительство представляет из себя высшую исполнительную власть и занимается военными, экономическими, культурными, социальными, религиозными вопросами. В то же время на местном уровне оно обладает и некоторыми законодательными правами (что обусловлено относительной автономией казачьего войска), и значительной долей судебной власти, являясь высшей судебной инстанцией в Черномории. При этом общероссийские законы очень гибко интерпретируются и адаптируются к старым казачьим обычаям.

Отличительной чертой административного аппарата Черномории конца XVIII являлся его ярко выраженный военно-полицейский характер.