

І. А. ЮРІЙ

ПРАВОВІ ОСНОВИ ВСТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВОЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У ПІВНІЧНОМУ ПРИЧОРНОМОР'І В КОНТЕКСТІ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА ЗЛАМІ XVIII – XIX СТ.

Розглянуті правові аспекти започаткування інтеграційних процесів у Північному Причорномор'ї в останній чверті XVIII – на початку XIX ст. в умовах встановлення місцевої державної влади. Визначаються роль і місце адміністративних преференцій та особистих прагнень видатних державних діячів, спрямованих на державно-правовий розвиток Новоросії.

Ключові слова: Північне Причорномор'я, Новоросія, місцева державна влада, інститут градоначальництва, інтеграційні процеси.

Рассматриваются правовые аспекты осуществления интеграционных процессов в Северном Причерноморье в последней четверти XVIII – в начале XIX в. в условиях установления местной государственной власти. Определяются роль и место административных преференций и личных устремлений выдающихся государственных деятелей, направленных на государственно-правовое развитие Новороссии.

Ключевые слова: Северное Причерноморье, Новороссия, местная государственная власть, институт градоначальничества, интеграционные процессы.

The legal aspects of integration's realization in Northern Black Sea Coast in the last quarter of XVIII – in the beginning of XIX century in the conditions of an establishment of the local government are considered in the article. The role and a place of administrative preferences and personal aspirations of the outstanding statesmen directed on state-legal development of New Russia are defined.

Key words: Northern Black Sea Coast, New Russia, local government, the city management, integration processes.

В історії становлення державних структур у Північному Причорномор'ї, за яким з останньої чверті XVIII ст. у законодавстві Російської імперії закріпилися назви «Новоросія», «Новоросійський край», простежуються тенденції інтеграційних процесів, що мали значний вплив на подальший розвиток регіону. На цій території в контексті геополітичного простору Російської імперії було започатковано формування поліетнічного європейського соціуму з елементами інтернаціоналізму, особистої та економічної свободи. Строкатий склад населення, на відміну від внутрішніх губерній Російської імперії, став важливим чинником інтеграційних процесів у Новоросії. На початку XIX ст. у краї проживали представники багатьох народів: українці, росіяни, греки, італійці, поляки, французи, німці, болгары, серби, молдавани, угорці, турки, євреї, швейцарці, шведи та ін. Поселяючись тут, вони принесли на нову територію свою ментальність, господарські, правові, релігійні, культурні традиції. Їх вирізняли від населення внутрішніх губерній імперії знання політичної та правової культури, діловитість, володіння ремеслом, прагнення до нового у виробництві й торгівлі. Переселенці вимагали вільніших економічних відносин, а тому й не поспішали приймати російське підданство. Це суттєво вплинуло на формування місцевих структур державної влади у південному регіоні, що мали забезпечити його інтеграцію до імперського економічного та політичного комплексу.

Водночас українське Причорномор'я стало успішним прикладом європейської регіональної інтеграції в Російській імперії, пов'язаної з непересічними особистостями державних діячів, таких, як Арман Еммануель дю Плессі де Ришельє, Луї-Олександр де Ланжерон, Андрій Семенович Феньш, Балтазар Балтазарович Кампенгаузен, Микола Якович Трегубов, Михайло Семенович Воронцов, Олексій Іраклійович Левшин та ін., для яких інтереси розвитку краю були важливішими за особисті. Впровадження ними в управлінську сферу елементів європейського лібералізму, правової культури, поліетнічності, традицій економічної свободи забезпечили високий рівень розвитку регіону в XIX ст.

Проблема одержавлення південного регіону з приєднанням його до складу Російської імперії розглядалася у наукових працях дореволюційних дослідників І.Ю. Андрєєвського, І.А. Блінова, В.М. Гессена, К.Ф. Головина, О.І. Градовського, В.М. Грабовського, В.В. Івановського, О.В. Лохвицького, М.М. Коркунова, А.О. Скальковського; радянських вчених – О.І. Дружиніної, М.П. Єрошкіна, В.М. Кабузана, В.І.Тимофєєнка у контексті висвітлення основ організації місцевого управління на півдні імперії, формування міського самоврядування, впливу на нього місцевої адміністрації; сучасних дослідників О.М. Головка, О.Ф. Скаун, В.С. Шандри, О.Н. Ярмиша, П. Херліхі та ін. Проте історіографічний аналіз свідчить про те, що проблема започаткування та розвитку інтеграційних процесів в умовах встановлення місцевої державної влади в українському Причорномор'ї ще не отримала свого належного наукового вивчення.

З огляду на це вважаємо необхідним висвітлення правових аспектів започаткування інтеграційного процесу на півдні Російської імперії на зламі XVIII – XIX ст. в умовах встановлення місцевої державної влади.

З приєднанням у другій половині XVIII ст. південних територій розпочалося впровадження системи управління, яка мала забезпечити якнайшвидше їх включення до загальногосподарського комплексу Російської імперії. На прикордонній території функціонування державних установ набувало місцевого забарвлення. Для представника імперської влади на окраїнних землях діяльність такої установи розглядалася як виконання головного завдання у сприянні одержавленню нещодавно приєднаної території, поширення російської ідеї, управлінської традиції, зміцнення позицій корони в регіоні.

Встановлення генерал-губернаторської (намісницької) влади в Україні пов'язане з ліквідацією інституту гетьманства. Вперше в офіційних документах про владу генерал-губернатора йдеться в імператорському указі 1764 р. «Об утверждении в Малороссии, вместо гетманского правления, Малороссийской коллегии», за яким Катерина II веліла генералу графу П.О. Рум'янцеву «главному малороссийскому командиру быть в такой силе как генерал-губернатору и президенту Малороссийской коллегии...»¹. За документом він наділявся надзвичайними повноваженнями, які пізніше були узаконені для генерал-губернатора з метою забезпечення управління намісництвом.

Законодавство не встановлювало чітких меж генерал-губернаторських повноважень, але наділяло їх загальними функціями нагляду та управління². Такий підхід щодо призначення генерал-губернаторів спостерігається пізніше щодо військових губернаторів і градоначальників.

Важливо зазначити, що перші генерал-губернатори, як підкреслював О.Д. Градовський, у своїй діяльності керувалися, в основному, ідеалами просвітницької держави³. Така тенденція чітко простежується в діяльності перших одеських гра-

доначальників, особливо Ришельє⁴.

Розвиток Північного Причорномор'я мав специфічні особливості, які відрізняли цей край від внутрішніх районів Росії. Освоєння тут нових земель відбувалося в умовах жорстокої боротьби з Оттоманською імперією за вихід до Чорного моря, що завершилася успіхом Росії у війнах 1768 – 1774, 1787 – 1791 рр. Щоб закріпити досягнення в галузі зовнішньої політики, царський уряд форсував заселення та освоєння земель. Як зазначала О.І. Дружиніна, в розвитку краю останньої чверті XVIII ст. чітко простежуються такі етапи: 1) від підписання Кючук-Кайнарджийського мирного договору (1774 р.) до включення Криму до складу Росії (1783 р.); 2) від включення Криму до російсько-турецької війни 1787 р.; 3) від початку війни 1787 р. до кінця XVIII ст.⁵

Новоросійську губернію було засновано в 1764 р. До її складу були включені землі зруйнованої Запорозької Січі. У Маніфесті Катерини II від 3 серпня 1775 р. про знищення Запорозької Січі наголошувалося на тому, що «нет теперь более Сечи Запорожской в политическом ее уродстве, следовательно же и казаков сего имени». Над цими землями встановлювалася «особлива опіка» заснованого там врядування. Генерал-губернатор мав забезпечити особливі заходи щодо організації надійної влади, що передбачали «кистребление на будущее время» самої назви запорозьких козаків і Січі Запорозької⁶.

Після знищення Запорозької Січі (1775 р.) на території Південної України царський уряд проводить часті, часом невмотивовані, адміністративно-територіальні зміни, метою яких було забезпечення умов для заселення та господарського розвитку краю як складової імперії, встановлення над ним повного контролю з боку генерал-губернатора, який уособлював державну владу.

Починаючи з 1783 р., у зв'язку з ліквідацією загрози турецько-татарської навали та приєднанням Криму до Російської імперії Новоросійська і Азовська губернії, засновані відповідно в 1764 і 1775 рр., розглядалися урядом не лише як окраїнні землі, а як регіон, який у господарському відношенні мав поступово злитися в єдиному комплексі з іншими територіями країни. Указом 1783 р. було прийняте рішення поширити на них дію «Учреждения» 1775 р. Проведення адміністративної реорганізації у краї було доручено генерал-губернатору. Цю посаду обіймав князь Г.О. Потьомкін – видатний державний діяч з найближчого оточення Катерини II, який мав значний вплив на формування державної політики і був одним з найкращих її провідників, у тому числі й адміністративного поділу та управління регіоном. За його пропозицією було встановлене чітке розмежування вищевказаних вище губерній та їхніх повітів⁷. За «Учреждением» 1775 р. була узаконена норма заселення губерній (300 – 400 тис. душ), «дабы губерния, или наместничество порядочно могла быть управляема»⁸. Азовська та Новоросійська губернії на початку 80-х років XVIII ст. були мало заселеними і вказаним вимогам не відповідали. Тому в 1784 р. Катерина II підписала указ про об'єднання вказаних губерній в Катеринославське намісництво з організацією управління згідно з узаконеною «Учреждением» 1775 р. моделлю⁹.

Одним із важливих чинників формування правових основ державної влади на території колишнього Кримського ханства, приєднаної до Російської імперії у 1783 р., було створення особливої адміністративної одиниці – Таврійської області, яка була малозаселеною і в економічному відношенні дуже відсталою. Для відновлення Криму російському уряду доводилося враховувати існуючі тут соціальні відношення з національними і релігійними особливостями місцевого

населення. Утверджуючи своє панування в Криму, царизм робив ставку на татарських князів і мурз, в яких вбачав свою опору. За указом 1784 р. вони були зрівняні у правах і привілеях з російським дворянством¹⁰. Особливості розвитку краю та формування владних структур мали суттєвий вплив на організацію державної влади у Феодосійському та Керч-Єнікальському, а пізніше – Севастопольському і Ялтинському градоначальствах.

Генерал-губернатори як провідники державної політики на підвладних їм територіях, користуючись надзвичайною владою і довірою імператриці, часто керувалися у своїх діях не законодавством, а власним розумінням її волі. Це характеризує діяльність на Півдні України генерал-губернаторів П.О. Рум'янцева (1764 – 1774), Г.О. Потьомкіна (1774 – 1791), П.О. Зубова (1791 – 1795), Й.І. Хорвата (1795 – 1796). У своїй управлінській діяльності вони могли діяти значною мірою «на свій розсуд» і «були самі собі законом». Надзвичайні повноваження і довіра монарха сприяли тому, що з часом ця наглядова структура переросла в особисте управління генерал-губернатора (намісника)¹¹. Його функції в зазначений період чітко визначені не були, що призводило до частих непорозумінь.

Генерал-губернаторство як інститут державної влади забезпечувало управління місцевими установами та нагляд на приєднаних південних територіях Російської імперії до його відміни Павлом І. У його указі 1796 р. «О новом разделении государства на губернии» генерал-губернаторства як адміністративно-територіальні одиниці вже не називалися¹². За документом Катеринославське намісництво було перейменоване на Новоросійську губернію, яка простягалася від Дністра аж до Кубані. На чолі губернії стояв губернатор, який частково перейняв функції намісника, а статус останнього був ліквідований. Внаслідок таких змін губернатор наділявся контрольними повноваженнями щодо всіх урядових установ губернії, його влада поширювалася і на судові органи, де він здійснював ревізію і затверджував вироки палат карного суду.

Зміни у місцевому управлінні були важливими, бо вони сприяли поширенню військових губернаторств на територію України, а згодом і градоначальництва. Крім того, встановлення у Новоросії постійного місцевого управління стало важливим кроком у розвитку краю.

Приєднання великих територій, зміна правителів створювали істотні управлінські проблеми та зловживання владою. Мабуть цим можна пояснити один із перших іменних указів Олександра І Сенату «О запрещении начальникам губерний принимать от градских людей подарки»¹³. Проте ліквідувати хабарництво серед державних посадовців у такий спосіб так і не вдалося.

Іменним указом Олександра І від 8 жовтня 1802 р. «О разделении Новороссийской губернии на три губернии: на Николаевскую, Екатеринославскую и Таврическую и об устройстве там судебных мест» було започатковано в Російській імперії градоначальницьку форму місцевого управління. В указі зазначено, що губернії Миколаївська і Катеринославська у їхніх штатах і формі управління повинні дотримуватися правил, вказаних в «Учреждении постановленных, и вновь изданных для всех Великороссийских губерний положений, исключая четырех портовых городов...» – Одеси, Херсона, Таганрога, Феодосії. Цим торговим містам указом передбачалося надати «на користь торгівлі» особливі переваги. Крім того, в кожному із названих міст «сверх положенных по штатам для отправления правосудия и полицейского надзора мест и чинов, для покровительства торгующим имеет быть от Нас определен из чиновников высших классов

особенный Градо-Начальник...»¹⁴. Так законодавець підкреслював важливість нової посадової одиниці у структурі влади на півдні імперії.

Згодом названі в іменному указі міста, крім Херсона, стали центрами градоначальств¹⁵. Це були нові адміністративні одиниці, завдання яких були дуже подібними до губернаторських. Як підкреслював О.Д. Градовський, підставами до вилучення деяких міст із загального губернського управління у градоначальства було їхнє особливе значення переважно в торговельному відношенні, як портів, важливих для ведення зовнішньої торгівлі, що вимагали особливих заходів піклування та поліцейського нагляду. Вагомим чинником необхідності останнього О.Д. Градовський вважав наявність у градоначальствах переселенців, «прийшлого населення, що викликає необхідність особливого поліцейського нагляду»¹⁶. Таке твердження підтримував також В.Є. Романовський, акцентуючи увагу на безпосередньому підпорядкуванні градоначальника «центральної владі»¹⁷. Вважаємо, що зауваження В.Є. Романовського потребує уточнення. Безпосередньо центральній владі градоначальник підпорядковувався на початковому етапі формування нового інституту місцевого врядування – градоначальництва. З 1821 р. таке підпорядкування здійснювалося через посередництва військового губернатора, а з 1822 р. – генерал-губернатора.

Визначення Херсона, Таганрога, Феодосії як найперспективніших міст півдня Російської імперії передбачало виключення їх із загального губернського управління і встановлення градоначальницької влади з наданням їм особливих переваг для розвитку торгівлі. Це, в свою чергу, вимагало посилення нагляду з боку державного службовця, наділеного імператором відповідними владами повноваженнями. Подальші дії уряду підтвердили послідовність у прийнятті рішення щодо градоначальництва в Одесі, Таганрозі, Феодосії – портових містах, яким надавалися особливі переваги. Херсон з 1803 р. набув статусу губернського центру, тому з вказаного переліку відразу випав.

Детальніше пояснення причин створення на півдні градоначальств знаходимо в імператорському рескрипті миколаївському військовому губернатору генерал-лейтенанту Беклешеву від 7 лютого 1803 р.: «Вигідне розташування краю обіцяє значну користь для торгівлі, яку уряд повинен підтримувати. Упущення цієї мети останнім часом стало суттєвою перепорою для розвитку портових міст»¹⁸. З метою покращання становища Олександр I прийняв рішення «призначити особливих градоначальників в Одесу, Таганрог, Кефу (Феодосію – *І. Ю.*) і Херсон». У документі підкреслювалося, що перших двох градоначальників уже призначено, у Феодосії – відсутні належні умови для такого заходу («несуществование еще никаких заведений в Кефе»), а близькість Херсона від губернського центру дозволяє поки що залишити ці міста у віданні військового губернатора Беклешева і губернського начальства.

Пояснення конкретних причин затримки з призначенням інших градоначальників супроводжувалося настановою для Беклешева щодо нагального ретельного огляду ввірених йому в управління губерній з метою виявлення недоліків і їх ліквідації, забезпечення умов для майбутнього градоначальництва. Особливо наголошувалося на необхідності встановлення нагляду за створенням належних умов для іноземців, що прибули до краю на постійне проживання. Необхідність опіки над іноземцями у портових містах визначалася також як одна з важливих умов створення там градоначальницького управління.

Інститут градоначальництва мав значну роль у започаткуванні та розвитку

інтеграційних процесів, прискоренні колонізації півдня Російської імперії, впровадженні різних заходів заохочення переселенців до постійного тут проживання. У першій половині XIX ст. особливе значення мали Одеське, Таганрозьке (значну частину території якого складала українські землі), Феодосійське, Керч-Єнікальське, Ізмайльське градоначальства.

Не випадково у наведених документах першим містом, де планувалося встановити градоначальницьке управління, було вказано Одесу. З 20-х років XIX ст. Одеса стає одним з найрозвинутіших міст імперії, передовим центром зовнішньої торгівлі та підприємництва, могутнім європейським портом з вивозу зерна на експорт. Стрімкому розвитку міста, яке в цей час посідає третє за величиною місце у Російській імперії після Петербурга і Москви, сприяли започаткування основ градоначальницького управління, встановлення режиму порто-франко, а також поєднання економічних та адміністративних переваг з особистим прагненням багатьох громадян міста принести користь краю¹⁹. Саме зі становленням і розвитком міста Одеси було тісно пов'язане започаткування інституту градоначальництва в системі державного механізму Російської імперії, з введенням якого, в свою чергу, було розвинуто та впроваджено європейські ідеї лібералізму та економічної свободи на півдні держави.

Сьогодні, на жаль, прогресивному розвитку Одеси заважає багато проблем. Як і інші міста Причорномор'я, вона успадкувала з радянських часів кризовий стан міських інфраструктур. Негативний вплив на громадське життя має тінюва економіка, безробіття, незадовільна демографічна ситуація. Соціальні та моральні збитки несуть криміногенна обстановка, низькі показники забезпечення житлом і медичного обслуговування, екологічні проблеми; модернізації вимагає комунальне господарство (транспорт, водопостачання, теплофікація, енергетичне забезпечення). Майбутнє цілісної української державності багато в чому залежить від правильно налаштованої державної політики стосовно сучасних соціально-економічних, політичних і правових проблем українського Причорномор'я. Тому в здійсненні політико-адміністративної реформи в Україні слід особливо увагу звертати на історичні особливості регіонального розвитку і, зокрема, позитивного досвіду функціонування державних структур у Північному Причорномор'ї.

1. Указ Екатерины II «Об утверждении в Малороссии, вместо гетманского правления, Малороссийской коллегии». 10 ноября 1764 г. // Полное собрание законов (ПСЗ) Российской империи. – Собр. I. – Т. 16. – СПб., 1830. – № 12277. 2. *Морякова О.В.* Система местного управления России при Николае I. – М.: МГУ, 1998. – С. 33. 3. *Градовский А.Д.* Исторический очерк учреждения генерал-губернаторств в России // Собр. соч. – СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1899. – Т.1. – С. 312. 4. *Юрїї І.А.* Ідея громадянського суспільства та діяльність дюка де Ришельє в м. Одесі // Актуальні проблеми політики: Зб. наук. праць. – Вип. 28. – Одеса: Фенікс, 2006. – С. 501–506. 5. *Дружинина Е.И.* Северное Причерноморье в 1775 – 1800 гг. – М.: Наука, 1959. – С. 5. 6. *Манифест Екатерины II.* Об уничтожении Запорожской Сечи и о причислении оной к Новороссийской губернии. 3 августа 1775 г. // ПСЗ Российской империи. – Собр. I. – Т. 20. – СПб., 1830. – № 14354 (13354). 7. *Именной указ, данный Сенату.* О составлении Екатеринославского наместничества из губерний Азовской и Новороссийской. 30 марта 1783 г. // ПСЗ Российской империи. – Собр. I. – Т.21.– СПб., 1830. – № 15696. 8. *Учреждения для управления губерний Всероссийской империи.* Часть I. 7 ноября 1775 г. // ПСЗ Российской империи. – Собр. I. – Т. 20. – СПб., 1830. – № 14392. 9. *Именной указ, данный Сенату.* Об открытии Екатеринославского наместничества. 4 июля 1784 г. // ПСЗ Российской

империи. – Собр. I. – Т. 22. – СПб., 1830. – № 16028. **10.** *Именной указ*, данный Сенату. О позволении князьям и мурзам татарским пользоваться всеми преимуществами российского дворянства. 22 февраля 1784 г. // ПСЗ Российской империи. – Собр. I. – Т. 22. – СПб., 1830. – № 15936. **11.** *Блинов И.А.* Губернаторы: ист.-юрид. очерк. – СПб.: Типо-литография К.Л. Пентковского, 1905. – С. 97. **12.** *Именной указ*, данный Сенату. О новом разделении государства на губернии. 12 декабря 1796 г. // ПСЗ Российской империи. – Собр. I. – Т. 24. – СПб., 1830. – № 17634. **13.** *Указ* именной, данный Сенату. О запрещении начальникам губерний принимать от градских людей подарки. 11 октября 1801 г. // ПСЗ Российской империи. – Собр. I – Т. 26. – СПб., 1830. – № 20030. **14.** *Указ* именной, данный Сенату. О разделении Новороссийской губернии на три губернии: на Николаевскую, Екатеринославскую и Таврическую, и об устройстве там судебных мест. 8 октября 1802 г. // ПСЗ Российской империи. – Собр. I. – Т. 27. – СПб., 1830. – № 20449. **15.** *Указ* именной, данный Сенату. О переводе губернского управления из Николаева в Херсон и о переименовании Николаевской губернии в Херсонскую. 15 мая 1803 г. // ПСЗ Российской империи. – Собр. I. – Т. 27. – СПб., 1830. – № 20760. **16.** *Градовский А.Д.* Исторический очерк учреждения генерал-губернаторств в России // Собр. соч. – СПб.: тип. М.М. Стасюлевича, 1899. – Т.1. – С. 135. **17.** *Романовский В.Е.* Государственные учреждения древней и новой России. – М: Изд. I. Кнебель, 1911. – С. 433. **18.** *Державний архів Одеської області (ДАОО).* – Ф. 1. – *Управління новоросійського і бессарабського генерал-губернатора.* – Оп. 248. – Спр. 1606. – Інструкції херсонському військовому губернатору і одеському градоначальнику. Всепідданійша доповідь. – 1802 – 1803 рр. – Арк. 5. **19.** *Какая она, Одессчина* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://odesskiy.com/regioni-odesskoy-oblasti/kakaja-ona-odesschina.html>