

УДК 340.15:342.553“18/19”(477.7)

І.А. Юрій

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ ГРАДОНАЧАЛЬНИЦТВА НА ПІВДНІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ (XIX – ПОЧАТОК XX СТ.)

Актуальність досліджень історико-правових аспектів державних інституцій, пов'язаних з проблемами реформування суспільства, пошуків ефективних шляхів створення досконалої системи управління, механізмів її впровадження та реформування, сьогодні зростає. Заслужує на увагу в цьому аспекті проблема формування правових основ градоначальництва XIX – початку XX ст. Градоначальництво як особлива інституція управління тісно пов'язане з одержавленням найважливіших напрямів соціально-економічного та культурного життя півдня Російської імперії в процесі інтеграції.

Історіографічний аналіз свідчить про те, що, незважаючи на наявність великого масиву джерел, опублікованої наукової й мемуарної літератури, названа проблема ще не отримала свого належного висвітлення. В історико-правовій літературі значна увага приділяється аналізу місцевих органів управління Російської імперії, що дає можливість частково відтворити картину панування царського режиму в Причорномор'ї XIX – початку XX ст. Це дослідження В. Гессена, О. Градовського, В. Грабовського, К. Головина, В. Григор'єва, М. Єрошкіна, А. Михайловського та ін. Дані з історії створення, функціонування градоначальств та градоначальницької влади наводилися у спільних працях, здебільшого описового характеру, або розглядалися в контексті більш широких наукових проблем [1]. Але проблема правових основ формування та розвитку градоначальництва на півдні Російської імперії XIX – початку XX ст. досі залишається маловивченою.

У розвитку інституту градоначальництва Російської імперії простежуються три важливих періоди: 1802–1821, 1822–1874, 1874–1917.

Перший період (1802–1821) розпочинається 8 жовтня 1802 р., коли вперше в указі Олександра I за № 20449 «Про розділення Новоросійської губернії на Миколаївську, Катеринославську і Таврійську» була сформульована офіційна думка про створення в портових містах особливого градоначальницького управління [2].

Відповідно до указу, в Одесу, Херсон, Таганрог і Феодосію передбачалось призначити особливого градоначальника з «чиновників вищих класів», якому до розробки відповідних інструкцій доручалось керівництво міською поліцією, контроль за діяльністю та сприяння більш швидкому вирішенню справ у магістраті, опікування торгівлею і мореплаванням, нагляд за всіма місцевими громадськими установами, захист жителів градоначальства. За вказаним документом градоначальник мав бути підпорядкований по комерційній частині – міністру комерції, по цивільних справах – міністру внутрішніх справ, по судових – генерал-прокурору. Одночасно градоначальник звільнявся з-під влади губернського управління. Спількування з губернським начальством передбачалось лише в необхідних випадках.

Більш детально функції, компетенція і масштаби діяльності градоначальника визначались іменним указом Олександра I від 27 січня 1803 р. «О бытии в городе Одессе градоначальником генерал-лейтенанту Дюку де-Ришелье и о должности его» [3]. Цим указом було засноване перше градоначальство в Одесі, у місті, яке подавало великі надії для розвитку торгівлі Російської імперії. Першим градоначальником був призначений Арман Емманюель дю Плессі дюк де Ришельє (1766 – 1822) – визначний діяч XIX ст.

Вказаний документ свідчив про те, що царський уряд був зацікавлений у швидкій зміні становища щодо управління приморськими містами. Звернувши увагу на значні недоліки, що були в системі губернського управління, уряд намагався звільнити градоначальників від додаткових обов'язків, якими були обтяжені губернатори. Градоначальники наділялися функціями, необхідними для управління лише територією, що входила в межі градоначальства. За межами градоначальства поширювалася влада губернського управління. В указі було вказано, що підпорядковувався градоначальник безпосередньо царю і міністерству на підставі попереднього указу від 8 жовтня 1802 р. Крім того, в указі № 20600 більш чітко були виписані обов'язки градоначальника, до яких входило:

- керувати в довіреному йому місті всіма урядовими установами, а саме: міською поліцією, митницею, карантинном, громадськими установами;
- видавати паспорти людям, що торгують у межах градоначальства, а також на виїзд за кордон і на проїзд по імперії;
- розпоряджатися використанням прибутків, визначенням і розподілом провинностей;
- керувати всіма справами, що стосуються благоустрою міста, і затверджувати всі рішення щодо вказаних проблем;
- здійснювати контроль за ефективним вирішенням справ у судових органах, вносити свої пропозиції щодо якнайшвидшого вирішення різних питань, повідомляти в разі їх зволікання за необхідності губернському начальству або безпосередньо звертатися до міністерства;
- до тієї пори, поки в градоначальстві буде відсутній комерційний суд, градоначальник повинен виконувати функції судді з торгових питань [4, арк. 24].

Іменна настанова для Ришельє з додатковою інструкцією про його повноваження та виконання обов'язків на вказаній посаді була датована також 27 січня 1803 р. [5] За документом градоначальник повинен був все детально оглянути господарським оком, вникнути в суть справ і, докладаючи максимум зусиль, налагодити діяльність градоначальства найкращим чином. Через кожних два тижні подавати детальний рапорт імператору про стан речей через міністрів відповідних відомств. Одним із найважливіших завдань визначалось заселення південних територій імперії іноземцями, опікунство якими доручалось градоначальнику. Посада градоначальника визначалась як цивільна, але під його управлінням були: 1) всі військові угруповання, що перебували в місті; 2) фортифікаційні й портові споруди; 3) митниця; 4) карантин; 5) чиновники морських відомств з їхніми підопічними, що перебували в місті й на судах в морі [4, арк. 28 зв.].

Подібні іменні укази-інструкції були направлені Таганрозькому градоначальнику Дашкову від 9 травня 1803 р. і Феодосійському градоначальнику Феньшу від 23 лютого 1804 р. Документи містили вище зазначені вказівки щодо градоначальництва Ришельє лише з деякими уточненнями стосовно конкретних умов розвитку конкретних градоначальств [6; 7]. Рішення про підпорядкування градоначальнику «військових, морських і сухопутних чинів» знайшло подальший розвиток у пізніших імператорських указах: Таганрозькому градоначальнику (1805 р.), Феодосійському (1810 р.), Керч-Єнікальському (1824 р.), Ізмаїльському (1830 р.)

На практиці градоначальники часто потрапляли у скрутне становище щодо вирішення питань управління підпорядкованою їм територією, які не знайшли відображення в законодавчих актах держави. Тому з пропозиціями щодо розширення своїх повноважень градоначальники неодноразово зверталися до уряду. Так, у відповідь на пропозиції Ришельє щодо негайного вирішення проблем організації функціонування Одеського градоначальства, з якими він зіткнувся, почавши виконання своїх обов'язків, Олександр I один за одним видавав укази, які розширювали повноваження і функції градоначальника. Це були укази про спорудження, організацію роботи під керівництвом градоначальника карантину, митниці, молу, комерційної розправи, ломбарду, ярмарків, промінної контори, складів-магазинів, про поселення колоністів і пільги для них та ін. Подібну картину спостерігаємо стосовно розширення повноважень феодосійських градоначальників – Феньша, Клокачова, Броневського й таганрозьких – Дашкова, Компенгаузена, Папкова.

Іменний указ від 10 жовтня 1821 р. за № 28774 «О подчинении Одесского, Таганрогского и Феодосийского градоначальников Херсонскому военному губернатору» ознаменував завершення першого етапу, на якому сформувалися первісні функції і повноваження градоначальників, і початком другого етапу, на якому відбувалося їх доповнення. Поява зазначеного імператорського указу була викликана необхідністю налагодження більш тісного зв'язку у справах торгівлі й карантинних пересторог, встановлення єдиних вимог і зручного нагляду в портах Чорного й Азовського морів [8]. В указі було вказано про підпорядкування одеського, таганрозького і феодосійського градоначальників херсонському військовому губернатору на тих самих підставах, на яких був підпорядкований йому керч-єнікальський градоначальник за затвердженою постановою про керченський порт і заснування Керч-Єнікальського градоначальства [8; 9].

Таким чином, в один день були підписані два іменних укази і постанова, які стосувались підпорядкування градоначальників херсонському військовому губернатору. Цю посаду з 10 листопада 1815 року після від'їзду Ришельє обіймав Олександр Федорович Ланжерон, який керував цивільною частиною в губерніях Херсонській, Катеринославській і Таврійській і одночасно виконував обов'язки одеського градоначальника. Із встановленням в Одесі порто-франко (1817 р.), інтенсивним розвитком торгівлі та зростанням необхідності удосконалення керівництва регіону за наполяганням Ланжерона посади були розді-

лені. Одеським градоначальником був призначений Трегубов, а Ланжерон залишився херсонським військовим губернатором, а з 11 травня 1822 р. – новоросійським генерал-губернатором.

Наступний крок у реорганізації градоначальництва був здійснений іменним указом «О именовании главноначальствующего Херсонской, Екатеринославской и Таврической губернии Новороссийским генерал-губернатором» від 11 травня 1822 р. Указ проголошував: «...признали мы за благо, для общей связи в делах торговли и карантинных предосторожностей и для удобнейшего надзора за действиями оных в портах Черного и Азовского морей, подчинить главному управлению Херсонского военного губернатора градоначальства: Одесское, Таганрогское, Феодосийское и Керч-Еникальское. Распространив таким образом круг управления сего, Мы повелеваем: главноначальствующему в губерниях: Херсонской, Екатеринославской и Таврической именоваться впредь Новороссийским генерал-губернатором» [10].

12 грудня 1825 р. після смерті Олександра I на престол вступив Микола I, який надавав великого значення посиленню влади генерал-губернаторів як інституції влади з надзвичайними повноваженнями, особливо в регіонах, де політичні умови були відмінними від корінних російських губерній. Це стосувалось і Новоросійського генерал-губернатора, тільки, на відміну від інших, у його підпорядкування, крім губернаторів, ще входили Одеський, Феодосійський, Керч-Єнікальський, Таганрозький, а з 1830 р. і Ізмаїльський градоначальники.

Важливу роль у реорганізації інституту градоначальництва відіграв Новоросійський генерал-губернатор М. Воронцов. Вивчивши ситуацію і врахувавши обставини розвитку краю, він подав до уряду ряд пропозицій щодо зміни кордонів градоначальств, їхніх нових штатів, а також доповнення та уточнення функцій градоначальників, у яких вбачав надійну опору в проведенні урядової політики під контролем генерал-губернатора. Завдяки пропозиціям Воронцова для більшої зручності управління були встановлені нові межі градоначальств. Мотивувалась необхідність змін тим, що попередній поділ підвідомчого градоначальникам узбережжя Чорного й Азовського морів надзвичайно ускладнював нагляд за ним і охорону [11].

Тобто на цьому етапі розвитку градоначальництва на півдні Російської імперії градоначальник був підпорядкований безпосередньо імператору, міністру внутрішніх справ та Новоросійському і Бессарабському генерал-губернатору, від яких він одержував необхідні розпорядження і яким надавав звіти про свою діяльність і стан справ у градоначальстві. Але зверталися градоначальники з рапортами щодо вирішення проблем градоначальства першочергово не до міністра й імператора, а до генерал-губернатора, який або сам вирішував ту чи іншу проблему, або звертався до того чи іншого міністра з питань, що входили до його компетенції. Градоначальники були поставлені в таку залежність від генерал-губернаторів, у якій перебували губернатори. У цей період склалася досить чітка система функцій градоначальників, що були закріплені пізніше у Зводі законів.

Відправною точкою завершального етапу історії градоначальництва на півдні Російської імперії став імператорський указ від 17 січня 1874 р. про скасування посади Новоросійського і Бессарабського генерал-губернатора, в якому було вказано: «Управление в губерниях: Херсонской, Екатеринославской, Таврической и Бессарабской и градоначальствах: Одесском, Керч-Еникольском, Таганрогском и Севастопольском установитъ на правилахъ общаго губернскаго учреждения и особыхъ до градоначальствъ закономъ установленныхъ правилъ» [12]. Севастопольське градоначальство засноване було в червні 1873 р. [13].

У цей період відбулися зміни у функціях градоначальників, які загалом були пов'язані з посиленням адміністративного нагляду, політичного контролю, організації боротьби з антиурядовими виступами у стратегічно важливих містах Причорномор'я. Це було закріплено у Зводі законів Російської імперії, в якому вже в першому розділі, присвяченому управлінню губерніями, вказано: «С.Петербург, О., Керч і Севастополь управляються на підставі узаконень про градоначальства», за якими влада у вказаних містах належить градоначальнику [14].

Основні положення щодо С.-Петербурзького градоначальництва, яке було засноване у 1873 р., викладені у ст.ст. 861-887, а Одеського, Севастопольського і Керч-Єнікальського – у ст.ст. 987-1000 третього розділу Зводу законів Російської імперії.

З початку ХІХ ст. до 1917 р. на території Російської імперії в різний час існували п'ятнадцять градоначальств, з яких сім – на півдні України: Одеське (1803–1837, 1848–1854, 1856–1917), Феодосійське (1804–1837), Керч-Єнікальське (1821–1917), Ізмайльське (1830–1856), Севастопольське (1873–1917), Миколаївське (1900–1917), Ялтинське (1914–1917). Виділення окремих міст із загального губерньського управління в градоначальства на півдні держави було викликане головним чином їх особливим значенням у торговому, адміністративному, військово-морському відношенні, внаслідок чого вони вимагали спеціальних заходів контролю і більш ретельного поліцейського нагляду. Документи щодо їх заснування і функціонування створили правові основи градоначальництва.

Література

1. Гессен В.М. Вопросы местного управления. – СПб.: Изд-е юрид. кн. склада «Право», 1904; Головин К.Ф. Наше местное управление и местное представительство. – СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1884; Градовский А.Д. Собр. соч.: В 9 т. – 2-е изд. – СПб., 1908. – Т. 9. Начало русского государственного права. – Ч. 3. Органы местного управления; Грибовский В.М. Государственное устройство и управление Российской империи. – О., 1912; Григорьев В. Идеиные и институциональные истоки местного самоуправления в Украине (до середины ХІХ) // Юрид. вестник. – 1997. – № 3. – С. 31-32; Ерощкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М.: Высш. шк., 1983; Михайловский А.Г. Реформа городского самоуправления в России. – М.: Польза, 1908.
2. Полное собрание законов Российской империи (далі – ПСЗ). – І. – Т. 27. – № 20449.
3. ПСЗ. – І. – Т. 27. – № 20600.
4. Державний архів Одеської області (далі – ДАОО). – Ф. І. – Оп. 248. Спр. 1606. – Арк. 5-7.
5. ПСЗ. – І. – Т. 27. – № 20601.
6. ПСЗ. – І. – Т. 27. – № 20755.
7. ПСЗ. – І. – Т. 28. – № 21172.

8. ПСЗ. – I. – Т. 37. – № 28774.
9. ПСЗ. – I. – Т. 37. – № 28776.
10. ПСЗ. – I. – Т. 38. – № 29031.
11. ПСЗ. – II. – Т. 5. – Отд. 2. – № 3953.
12. ПСЗ. – II. – Т. 49. – Отд. 1. – № 29031.
13. ПСЗ. – II. – Т. 48. – Отд. 1. – № 52397.
14. Свод законов Российской империи. – СПб., 1892. – Т. 2. – С. 3.

УДК 340.15(470)“1912/17”:347.726

Г.А. Волошкевич

ЗАКОНОПРОЕКТ ПРО КООПЕРАТИВНІ ТОВАРИСТВА У ІV ДЕРЖАВНІЙ ДУМІ

Однією з ключових проблем дореволюційної кооперації була відсутність належної нормативно-правової бази діяльності, що не давало кооперативам можливості працювати в повну силу, сповільнювала темпи їх розвитку. На чисельних кооперативних форумах, що відбувалися в різних куточках Російської імперії, учасники кооперативного руху висловлювали невдоволення існуючими адміністративно-правовими перепонами на шляху кооперативного будівництва і вимагали від влади прийняти вкрай необхідний для кооперації закон про кооперативні товариства. Однак до початку Першої світової війни справа кодифікації кооперативного законодавства не зрушувалась з місця і лише різкі зміни в політичному, соціально-економічному розвитку країни, викликані вступом Російської імперії в цю війну, змусили владу частково переглянути свою політику у сфері кооперативного законодавства. Розпочалась підготовка до першого офіційного обговорення проекту кооперативного закону.

Слід зазначити, що історія прийняття кооперативного закону здавна викликала увагу дослідників історії держави та права. На початку 20-х рр. ХХ ст. цій проблематиці були присвячені праці Ф. Дьякова, Г. Коложнікова та Г. Кремнева [1], а на сучасному етапі її вивченням займаються – М. Коновалов, С. Тичинін та З. Хаджуова [2]. Разом з тим зазначені автори у своїх дослідженнях більшу увагу приділяють тексту прийнятого кооперативного закону, тоді як питання про хід його обговорення та прийняття висвітлюються дуже побіжно.

У запропонованій статті ставиться за мету відтворити та проаналізувати процес обговорення проекту загальнокооперативного закону на засіданнях ІV Державної Думи. На думку автора, розкриття означеного питання дасть змогу краще оцінити ті проблеми, з якими зіткнулась кооперація на шляху модернізації кооперативного законодавства.

Перша світова війна, як це не дивно може прозвучати, створила сприятливі умови для просування справи прийняття окремого кооперативного закону, чого безуспішно намагались домогтись від влади кооператори в попередній пе-