

10. Журнал № 2 от 26 мая 1880 г. // Журналы очередного земского собрания Харьковского уезда с 25 по 30 мая 1880 г. – Харьков : Тип. Варшавчика, 1880. – С. 8-13.
11. Российское законодательство X – XX веков: в 9-ти томах. – М., 1984. – Т. 8. – 496 с.
12. Смета уездного земского денежного сбора по Харьковскому уезду на 1869 г. // Журн. экстрен. земс. собрания Харьков. уезда, бывшего в ноябре 1868 г. – Харьков : Универ. тип., 1869. – С. 20-27.
13. Учреждение судебных установлений // Российское законодательство X – XX веков: В 9-ти томах. – М., 1984. – Т. 8. – С. 33 – 41.
14. Учреждение судебных установлений // Судеб. Уставы с изложением рассуждений, на коих они основаны: 20 нояб. 1864г. – 2-е доп. изд. – СПб. : Изд-во Гос. Канц., 1867. – Ч. 3. – V, LIII, 567с.

УДК 340.15:477.74.18"

**Юрій І. А., ОДУВС**

## **ПРОБЛЕМА СТВОРЕННЯ ОДЕСЬКОЇ ГУБЕРНІЇ В КОНТЕКСТІ МОДЕРНІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ (60 – 70-ТІ РОКИ ХІХ СТ.)**

*В статті розглядається проблема реорганізації державної влади на півдні Російської імперії в руслі реформаційних процесів 60-70-х років ХІХ ст., започаткування ідеї створення в межах сучасної Одещини окремої адміністративно-територіальної одиниці з особливим управлінням та її правового забезпечення.*

*В статье рассматривается проблема реорганизации государственной власти на юге Российской империи в русле реформационных процессов 60-70-х годов ХІХ ст., зарождение идеи создания в пределах современной Одесской области отдельной административно-территориальной единицы с особым управлением и ее правового обеспечения.*

*The problem of government's reorganization in the south of Russian empire during reformatory processes of 60 – 70 years of 19 century, origin of creation's idea within modern Odessa area of a separate administrative and territorial unit with special management and its legal maintenance are considered in the article.*

У лютому 2012 р. Одеська область святкує свій 80-річний ювілей. У період підготовки до урочистостей з нагоди 80-річчя з'явилося ряд наукових публікацій, організовані виставки, присвячені значним досягненням і втратам Одещини на пройденому шляху. Слід констатувати, що навіть поверховий огляд представлених робіт свідчить про значні здобутки науковців у дослідженні історії регіону.

Однак окремі важливі віхи розвитку Одещини потребують більш детального історико-правового аналізу, що зумовлює актуальність визначеної проблеми.

Рішення щодо створення на території Української Соціалістичної Радянської Республіки п'яти областей: Харківської, Київської, Вінницької, Дніпропетровської та Одеської було прийняте 9 лютого 1932 р., на IV позачерговій сесії ВУЦВК XII скликання, яка відбулася у тодішній столиці м. Харкові. Про прийняття цієї постанови було оголошено у черговому номері «Вістей ВУЦВК» – 10 лютого 1932 р., а її повний текст був оприлюднений 29 лютого 1932 р., на сторінках «Збірника законів та розпоряджень Робітничо-селянського уряду України». У відповідності з постановою на території п'яти новоутворених областей УСРР були засновані виконавчі комітети. Метою такого рішення була вказана необхідність забезпечення успішного виконання завдань соціалістичного будівництва і посилення конкретного керівництва всіма галузями народного господарства [1, с. 41 – 45]. Области були створені для того, щоб було зручніше керувати, зокрема, й продаготівлями на місцях. (Заснування областей у 1932 р. співпадає у часі з початком Голодомору в Україні). До того моменту вся Україна була поділена на райони, округи, керувати якими з Харкова було дуже складно. Тобто з утворенням областей було здійснено перехід з двохступеневої на трьохступеневу систему управління (центр – область – район).

В перші роки радянської влади зберігався адміністративно-територіальний поділ на губернії, як і в Російській імперії, з деякими змінами у їх складі. Одеська губернія була виділена з Херсонської губернії, існувала з 16 квітня 1920 р. до 1 серпня 1925 р. До її складу входило шість повітів, з 1923 р. – округ. Тобто, виділення в окрему адміністративно-територіальну одиницю області у 1932 р. було здійснено з врахуванням історичного досвіду поділу на губернії з внесенням коректив за вимогами часу. Крім того, значний інтерес представляє проблема організації державної влади з врахуванням конкретної геополітичної ситуації в історичному вимірі і територіальних особливостей південного регіону.

Окремі аспекти зазначеної у темі статті проблеми розглядалися у працях дореволюційних дослідників Д. Г. Атлас, А. Д. Градовського, В. М. Грибовського; А. О. Скальковського К. М. Смольянінова, а також сучасних істориків В. В. Дмитрієва, С. М. Стременовського, П. Херліхі, Р. К. Феденьова, О. П. Якубовського [2 – 10]. Тема не втратила своєї актуальності і потребує більш детального історико-правового аналізу.

Метою цієї статті є розгляд проблеми реорганізації державної влади на півдні Російської імперії в руслі реформаційних процесів

60 – 70-х років XIX ст., зародження ідеї створення в межах сучасної Одещини окремої адміністративно-територіальної одиниці з особливим управлінням та її правового забезпечення.

Доцільність виділення Одещини в окрему особливу адміністративно-територіальну одиницю обговорювалася спільнотою південного регіону Російської імперії і в урядових колах, починаючи з середини XIX ст. З 1803 р. тут існувало градоначальництво, яке мало важливе значення як для розвитку міста, так і південного регіону. Одеське градоначальство постійно було в центрі уваги новоросійських генерал-губернаторів.

Невизначеність відносин між херсонським губернатором і одеським градоначальником, надзвичайні труднощі розмежування у практиці їхньої діяльності неодноразово давали привід для непорозумінь різного характеру і клопотань генерал-губернаторів про дарування Одесі цілком самостійного й незалежного від губернського начальства управління. Непорозуміння ці згладжувалися, певною мірою, тими відносинами, які склалися завдяки функціонуванню в Одесі канцелярії новоросійського і бессарабського генерал-губернатора. Проте протиріччя в управлінні краєм, нечіткість відносин між херсонським губернатором і одеським градоначальником час від часу давалися взнаки, негативно впливали на успішність справ у регіоні. Про це свідчать висновки одеського градоначальника О. І. Казначєєва, який був призначений у 1848 р. після більш як десятилітньої перерви між градоначальництвом і управлінням містом військовим губернатором (1837 – 1848 рр.). Тобто, з відновленням градоначальництва у 1848 р. питання узгодження вище зазначених протиріч залишалося відкритим [11, арк. 261].

Зважаючи на швидкий промисловий розвиток регіону і важливе торговельне значення м. Одеси, що не вживалося з тотальною залежністю від віддаленого адміністративного центру, градоначальники і новоросійські генерал-губернатори постійно прагнули встановлення тут єдності адміністративної влади. Для зміцнення економічного й адміністративного значення Одеси, враховуючи очевидний вплив міста на суспільний розвиток всього краю, генерал-губернатори на основі висновків градоначальників неодноразово порушували питання про заснування на базі Одеського градоначальства особливої губернії.

В офіційних поданнях містилися також клопотання щодо більш чіткого визначення прав одеського градоначальника. Серед аргументів приводилися такі тези: а) застосування до одеського градоначальника «Наказу губернаторам» було недоцільним при існуванні в Херсоні діючих за «Общим губернським учреждением» установ, діяльність яких поширювалася й на Одесу [12; 13]; б) узаконення щодо управління

градоначалствами (ст. 1 – 14), не відповідаючи вимогам часу взагалі, ні умовам Одеси особливо, не могли служити керівництвом для одеського градоначалника, який не міг знайти твердої опори для своїх дій ні в загальних законах, ні в «Особом учреждении» [14, арк. 18]. Тут мається на увазі «Особое губернское учреждение» і ст. 1 – 14 щодо управління градоначалствами з доповненнями 1868 р. У Зводі законів Російської імперії 1876 р. частина 1 називається «Общее губернское учреждение», другого тому «Своду общих губернских учреждений», а у виданні 1892 р. – «Общее учреждение губернское» [15; 13]. Вони також містять ці статті, але з деякими змінами.

Пропозиції новоросійського генерал-губернатора щодо реорганізації градоначалницького управління в особливе губернське були викликані тим, що при дотриманні у повному обсязі всіх узаконень, чинних у Херсонській губернії на підставі «Общего губернського учреждения», було неможливо чітко розмежувати права й обов'язки одеського градоначалника і херсонського губернатора. З іншого боку, існуючий порядок втаємничував багато незручностей, поділяючи адміністрацію градоначалства між двома рівноправними особами й викликаючи тим самим непорозуміння в управлінні краєм [14, арк. 9 зв.].

Ідея заснування особливої губернського управління знаходила підтримку уряду і навіть була схвалена імператором Миколою I, який, звернувши увагу на виняткове торговельне значення Чорноморського узбережжя, вважав корисним організувати там губернію з центром в Одесі з додатковими повноваженнями для її головного керівника. З цією метою у 1850 р. міністр внутрішніх справ граф Перовський навіть розробив проект заснування особливої Одеської губернії з центром у м. Одесі – для сприяння «торгово-промисловим успіхам місцевостей». Але через скрутний стан державного казначейства, нестачу фінансування цей проект, як і наступні клопотання генерал-губернаторів, був відкладений до кращих часів. [14, арк. 10].

Ідея виділення особливої Одеської губернії на базі діючого градоначалництва з розширенням функцій і повноважень його головного посадовця знову відродилася у контексті реформаційних процесів 60 -70-х років XIX ст. і скасування Новоросійського генерал-губернаторства. Одеський міський голова з офіційним клопотанням щодо необхідності заснування губернії звернувся до уряду. Розгорнулася дискусія щодо доцільності і навпаки – недоцільності утворення нової губернії з окремим керівництвом. Судячи з тодішніх публікацій, при поділі Херсонської губернії на дві, до новоутвореної губернії з центром в Одесі мали відійти повіти: Одеський, Тираспольський, Ананьївський і Одеське градоначалство. Згодом передбачалося приєднати також Балтський

повіт. У складі Херсонської губернії мали залишитися повіти: Херсонський, Єлисаветградський і Олександрівський. До них передбачалося приєднати Верхньодніпровський повіт Катеринославської губернії [16, с. 885, 889].

У місцевій пресі і на сторінках популярних видань від громадськості обґрунтовувалася думка про те, що утворення нової губернії, заснування нової губернської адміністрації «увеличит размер государственных налогов». На сторінках «Вестника Европы» приводилися конкретні розрахунки, які переконливо доводили, що поділ Херсонської губернії принесе більше негативних наслідків, ніж позитивних. Стосовно користі такого новоутворення для Одеси було вказано: «Одесса в настоящее время составляет и без того центр многих округов и управлений: военного, инженерного, артиллерийского, учебного, судебного, питейно-акцизного, епархиального, таможенного, контрольного и др. Какое же может получить значение факт присоединения ко всему этому (теперь там градоначальник со многими правами губернатора) губернского правления? Разделение херсонской губернии скорее окажется бременем для жителей города» [16, с. 888]. Приводились розрахунки за даними губернського кошторису 1874 р., які доводили наступне: на долю Одеського градоначальства припадало трохи більше дев'ятої частини «земских расходов Херсонской губернии; то при учреждении губернии Одесской на г. Одессу ляжет никак не менее половины всех земских губернских сборов [Виділено в документі – І. Ю.]. Вот во что обойдется Одессе возведение ее в ранг губернских городов!» [16, с. 888].

Після детального вивчення проблеми, зваживши всі «за» і «проти», в МВС було відкинута ідея поділу Херсонської і утворення особливої Одеської губернії. Натомість було підтримано проект реорганізації Одеського градоначальства з наданням йому особливого статусу. Був розроблений відповідний циркуляр і направлений одеському градоначальнику М. І. Бухаріну для узгодження та доопрацювання. У циркулярі МВС та супровідному листі від 3 червня 1875 р. за підписом міністра було вказано на те, що уряд підтримує ідею встановлення єдиної адміністративної влади шляхом заснування особливого градоначальництва і подолання суперечливих тенденцій в управлінні градоначальством, що гальмували розвиток його благоустрою. Документ вимагав детального аналізу ситуації з обов'язковим врахуванням основних аспектів реформаційних тенденцій того часу і особливо – Миського положення. В документі вказувалося: «...имею честь покорнейше просить Ваше превосходительство [градоначальника М. І. Бухаріна – І. Ю.], приняв в соображение ст. 54 Городового положения, – высказать ваше личное мнение и дать заключение относительно

составленного в Министерстве предположения, в связи с изложенными ниже сего вопросами...» [17, арк. 5]. Приведена у документі ст. 54 Міського положення 1870 р. стосувалася Міської думи, в узгодженні з якою потрібно було прийняти рішення [18].

Як бачимо, градоначальнику доручалося в дусі реформаційних тенденцій того часу організувати обговорення громадськістю такої важливої проблеми як реорганізація управління. Рішення про необхідність створення особливого самостійного Одеського градоначальства було ухвалене міською думою і направлене до МВС. Позиція М. І. Бухаріна щодо реорганізації градоначальництва була викладена в окремому поданні і включала відповіді на поставлені міністром питання, серед яких чільне місце займали: обґрунтування необхідності уособлення градоначальником вищої адміністративної влади в Одесі, створення градоначальства як адміністративної одиниці, незалежної від управління Херсонською губернією; визначення його територіальних меж; обґрунтування прав і обов'язків градоначальника у відповідності до нових реалій; які справи градоначальства потребують колегіального вирішення; якою повинна бути колегіальна установа градоначальства, параметри її діяльності та склад; необхідність заснування посади помічника градоначальника та інш. [17, арк. 8 – 21].

Вказані документи свідчать про те, що в середині 70-х років XIX ст. з залученням думки громадськості була здійснена спроба реорганізації інституту державної влади на півдні Російської імперії. Доопрацьований таким чином проект був направлений градоначальником в МВС і ліг в основу унікального документу – циркуляру 1876 р. «Об учреждении особого самостоятельного Одесского градоначальства», що намітив фактично програму реорганізації управління регіоном. Необхідність таких дій пояснювалась тим, що зі скасуванням генерал-губернаторства у Новоросійському краї була зведена нанівець підтримка з боку урядового представництва в Одесі. Проведення реорганізації управління необхідно «для восстановления утраченного этим городом значения, ...для удовлетворения ходатайств населения, так долго пользовавшегося представительством генерал-губернаторского присутствия» [14, арк. 11].

Проект реорганізації Одеського градоначальства після доопрацювання і узгодження з іншими міністерствами 1 квітня 1877 р. був внесений міністром МВС до Державної Ради для остаточного узаконення. У його супровідній записці міністр підкреслював важливість його втілення в життя для розвитку південного регіону Російської імперії [19, арк. 11]. Проте Державна Рада зволікала з остаточним узаконенням рішення МВС, а з початком російсько-турецької війни у квітні 1877 р. питання щодо удосконалення градоначальництва було відкладене на

невизначений час. Натомість, в Одеському градоначальстві на період російсько-турецької війни 1877 – 1878 рр. був оголошений воєнний стан. Градоначальник генерал-майор В. В. Левашов, який обіймав цю посаду з 1876 р., у 1877 р. отримав додаткові повноваження військового губернатора, а його управління було відповідно перейменоване, «вследствие чего местная власть приобрела все необходимые полномочия для самостоятельной деятельности» [19, арк. 12]. У вересні 1878 р. на посаду одеського градоначальника на попередніх засадах був призначений генерал-майор О. К. Гейнс (1878 – 1880) [20, арк. 33].

Реконструкція градоначальництва за розробленим у 1875 – 1877 рр. проектом так і залишилася на правах дії циркуляру МВС і до узаконення доведена не була. Так само зависло в повітрі питання створення окремої Одеської губернії.

Після Лютневої революції 1917 р. влада в Україні з 4 (17) березня 1917 р. перейшла до Української Центральної Ради, яка Третім універсалом проголосила створення у складі дев'яти українських губерній Української Народної Республіки. 6 (19) грудня 1917 р. з'їзд Рад Херсонської губернії визнав губернію невід'ємною частиною УНР. 22 січня 1918 року Центральна Рада проголосила повну незалежність УНР. 2 березня 1918 р. уряд УНР прийняв закон про новий територіально-адміністративний поділ держави на 30 земель, ухвалений Центральною Радою 6 березня 1918 року, але запровадження його не відбулося.

29 квітня 1918 р. був проголошений гетьманат П. Скоропадського, який відмінив закони УЦР, у тому числі й закон про територіально-адміністративний устрій. Грамота гетьмана П. Скоропадського від 29 квітня 1918 року оголосила нову назву країни – Українська Держава, яка поверталася до старої адміністративно-територіальної системи з деякими корективами. Так, посади губернаторів та повітових справників були замінені на губернських та повітових старост, градоначальників – на отаманів.

Внаслідок політичної кризи гетьманату 14 грудня 1918 року влада перейшла до Директорії, яка відновила попередню назву держави (УНР) і республіканську форму державного ладу. Незважаючи на ухвалення закону про територіально-адміністративний поділ, запровадження нового устрою було відкладене. Схема адміністративно-територіальних одиниць гетьманату в основному збереглася, проте губернські та повітові староства були перетворені на губернські та повітові комісаріати.

У ході запеклого внутрішнього та зовнішнього протистояння керівництво УНР наприкінці 1920 року втратило контроль над політичною ситуацією і змушене було емігрувати.

Дуже складний період 1917 – 1920 років – Лютнева та Жовтнева революції 1917 року, світова війна, австро-німецька окупація 1918 року, інтервенція Антанти 1918 – 1919 років, війна з Польщею 1920 року, обтяжені жорстокою громадянською війною, нав'язаною ззовні, не дав можливості створити в Україні сталий адміністративно-територіальний устрій.

У травні 1919 року Херсонська губернія була розділена на дві – Одеську та Херсонську. Цей розподіл був підтверджений спеціальною постановою Всеукрревкому від 28 січня 1920 року. 13 березня 1920 року Херсонську губернію було перейменовано на Миколаївську з переведенням адміністративного центру до міста Миколаєва. Миколаївська губернія складалася з чотирьох повітів: Дніпровського, Єлисаветградського, Миколаївського та Херсонського. Одеська губернія складалася з шести повітів: Одеського, Тираспольського, Ананьївського, Балтського, Первомайського та Вознесенського.

Радянська влада, яка остаточно встановилася в Україні на початку 1920 р., відновила губернський територіальний поділ, але відразу почала готувати і проводити його реформування. 28 січня 1920 р. постановою Всеукрревкому було затверджене створення Одеської губернії. Таким чином, утворення вісімдесят років назад Одеської області можна вважати втіленням в життя ідеї створення адміністративно-територіальної одиниці з центром в м. Одесі з окремим керівництвом, започаткованої в умовах реформаційних процесів другої половини XIX сторіччя.

#### *Література:*

1. Про утворення обласних виконавчих комітетів на території п'яти новоутворених областей УСРР // Збірник законів та розпоряджень робітничо-селянського уряду України. – 1932. – № 5. – С. 41 – 45.
2. Атлас Д. Г. Старая Одесса, ее друзья и недруги / Д. Г. Атлас – Одесса : типо-литография «Техник». – 1911. – 114 с. – Репринтне видання. – М. : Ласми. – 1992. – 208 с.
3. Градовский А. Д. Исторический очерк учреждения генерал-губернаторств в России / А. Д. Градовский // Собр. соч. – СПб. : тип. М. М. Стасюлевича, 1899. – Т. 1. – С. 299 – 338.
4. Грибовский В. М. Государственное устройство и управление Российской империи / В. М. Грибовский. – Одесса, 1912. – 258 с.
5. Скальковский А. А. Одесское градоначальство в начале 1846 года / А. А. Скальковский // Журнал Министерства внутренних дел. – СПб., 1846. – Ч. 14. – С. 213 – 250, 413 – 442.
6. Смольянинов К. История Одессы / К. М. Смольянинов – Одесса, 1853. – 298 с.
7. Дмитрієв В. В. Градоначальства півдня України в XIX – на початку XX ст. : дис. ... канд. істор. наук: спец. 07.00.01 / В. В. Дмитрієв; Таврійський національний ун-т ім. В. І. Вернадського. – Сімферополь, 2002. – 219 с.



8. Стременовський С. М. Місцеве самоврядування в середині XIX ст. Історико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / С. М. Стременовський; Одеська держ. юридична академія. – Одеса, 2000. – 185 с.
9. Херлихи П. Одеса. Історія. 1794 – 1914. / П. Херлихи. – Одеса: Optimum, 2007. – 576 с.
10. Феденьов Р. К. Перші градоначальники Одеси: історичний досвід управління містом / Р. К. Феденьов, О. П. Якубовський. – Одеса: ОРІДУ УАДУ, 2002. – 164 с.
11. ДАОО. – Ф. 2. – Канцелярія Одеського градоначальника. – Оп. 1. – Спр. 264. – Про складання звіту про стан м. Одеси за 1849 р. – 1850 р. – 409 арк.
12. ПСЗ Российской империи. – Собр. II. – Т. 12. – Отд. 1. – СПб., 1838. – № 10303.
13. Свод губернских учреждений // Свод законов Российской империи. – Т. 2. – Ч. 1. – СПб., 1892 г. – 391 с.
14. ДАОО. – Ф. 2. – Оп. 1. – Спр. 1264. – 24 арк.
15. Общее губернское учреждение // Свод законов Российской империи. – Т. 2. – Ч. 1. – СПб., 1876. – 584 с.
16. Вопрос об учреждении новой, Одесской губернии // Вестник Европы. – 1874. – № 12. – С. 883 – 889.
17. ДАОО. – Ф. 2. – Оп. 1. – Спр. 947.
18. ПСЗ Российской империи. – Собр. II. – Т. 45. – Отд. 1. – СПб., 1873. – № 48498.
19. ДАОО. – Ф. 2. – Оп. 2. – Спр. 1835.
20. ДАОО. – Ф. 2. – Оп. 1. – Спр. 1101.

УДК 340.15(477)«1918»

*Горяга О. В., Долматов І. В., НУ «ОЮА»*

## **ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ОРГАНІЗАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО КОЗАЦТВА ЗА ЧАСІВ ГЕТЬМАНА П. СКОРОПАДСЬКОГО**

*В статті розглядаються історико-правові проблеми законодавчого врегулювання процесу створення та існування українського козацтва під час гетьманування П. Скоропадського в квітні – грудні 1918 р. Проаналізовано основні законодавчі акти, прийняті гетьманською владою стосовно українського козацтва.*

*В статье рассматриваются историко-правовые проблемы законодательного урегулирования процесса создания и существования украинского казачества во время гетманства П. Скоропадского в апреле – декабре в 1918 г. Проанализированы основные законодательные акты, принятые гетманской властью в отношении украинского казачества.*