

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГРАДОНАЧАЛЬСТВ ЮГА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XIX – НАЧАЛЕ XX ВВ.

В статье рассмотрена деятельность градоначальников и их роль по развитию инфраструктуры южного региона Российской империи (Причерноморья) в XIX – начале XX вв.

In the article there have been studied activities of gradonachalniks (military governors) and their role in development of the southern Region of Russian Empire in XIX – beginning XX centuries.

Во время правления Екатерины II Россия окончательно закрепила за собой Причерноморье. Это произошло в результате успешного окончания войн с Османской империей (1768-1774, 1787-1791) и подписания Кучук-Кайнарджийского (1774 г.) и Ясского (1791 г.) мирных договоров. Согласно этим договорам за Российской империей было закреплено право на земли между Днестром и Южным Бугом, между устьями рек Берды и Еи, на часть территорий возле Керченского пролива на Азовском побережье. Россия также распространяла свое влияние на земли между Южным Бугом и Днестром. Эти территории были выгодны для Российской империи, не только в военно-стратегическом, но и в экономическом отношении.

После ликвидации постоянной военной угрозы со стороны Турции жители юга Российской империи получили возможность беспрепятственно заниматься в Новороссии оседлым земледелием и скотоводством. Наличие высококачественных черноземных земель, благоприятные климатические условия способствовали развитию сельского хозяйства этого региона, интенсивной колонизации края.

Важную роль в подъеме экономики данных территорий сыграло также их выгодное географическое положение на берегу Черного моря, что делало возможным дешево связать этот аграрный регион с европейским рынком. Большой спрос в зерновых, шерсти, животном жире и других сельскохозяйственных продуктах в Европе стимулировали быстрое развитие сельскохозяйственного производства в этом обширном крае [1]. Увеличиваются площади земель, засеваемых под пшеницу, растет урожай хлебов в Новороссии, наблюдается подъем товарности зернового хозяйства.

Быстрое развитие сельского хозяйства и торговли требовали основания новых или восстановления старых портов городов юга империи, из которых был возможен вывоз товаров за границу. Согласно указам Екатерины II были основаны новые причерноморские города: Херсон (1778), Севастополь (1783), Николаев (1788), Одесса (1793).

После основания перечисленных портов, правительство оказывает активное содействие их экономическому развитию.

Так, в 1784 г. издается манифест Екатерины II «О свободной торговле в Херсоне, Севастополе и Феодосии» [2]. Эти портовые города были открыты для кораблей всех стран, с которыми Россия поддерживала торговые отношения. Указом от 2 октября 1795 г. императрицей была дарована льгота для развития торговли и благоустройства Одессы сроком на 10 лет. В 1802 г. она была продлена на 25 лет императором Александром II [3]. В 1798 г. Павел I учредил порто-франко в Крыму: города Феодосия и Евпатория, получили статус свободных портов на 30 лет [4].

Правительством предпринимаются также меры по усовершенствованию местного управления.

Указом от 8 октября 1802 г. Александр I повелел в связи с обширностью территорий Новороссийского края разделить его на три части: Екатеринославскую, Таврическую, Николаевскую (Херсонскую) губернии. Так же в этом указе сообщалось, что портовым городам: Одессе, Феодосии, Херсону и Таганрогу будут предоставлены ряд привилегий для развития торговли и назначены особые попечители – градоначальники [5]. Правительство понимало, что наместник или губернатор, облеченный множеством полномочий и имеющий в управлении большую территорию, не может содействовать быстрому и эффективному развитию портовых городов. Поэтому для их управления необходимы были администраторы, которые бы постоянно находились в городе, могли быстро и эффективно решать вопросы местного значения, содействовать развитию и благоустройству городского хозяйства. Такими администраторами, согласно указу, должны были стать градоначальники.

По замыслу императора, градоначальник представлял собой должностное лицо, управляющее на правах губернатора определенным территориальным округом (градоначальством), выделенным из состава губернии в самостоятельную административную единицу, вследствие его особого стратегического значения или географического положения. Градоначальство состояло из города и прилегающих к нему местностей [6;7].

Выделение отдельных городов из общего губернского управления в отдельные градоначальства на юге Российской империи было вызвано, главным образом, особым значением этих – по преимуществу портовых городов, в торговом, административном, военно-морском отношении, в виду чего эти города требовали специальных мер попечения и более тщательного полицейского надзора [8].

С начала XIX в. и до 1917 г. на территории Российской империи действовало 15 градоначальств, из которых 7 находилось на юге Украины:

Одесское градоначальство (1803-1838, 1856-1917),

Феодосийское градоначальство (1804-1829),

Керчь-Еникальское градоначальство (1821-1917),

Измаильское градоначальство (1830-1835),
 Севастопольское градоначальство (1873-1917),
 Николаевское градоначальство (1900-1917),
 Ялтинское градоначальство (1914-1917)

В соответствии с потребностями времени функции градоначальств формировались в течение долгого периода.

Одним из первых документов, в котором описываются функции градоначальников, явился указ от 8 октября 1802 г. «О разделении Новороссийской губернии на Николаевскую, Екатеринославскую и Таврическую и обустройстве там судебных мест». Но впервые сам термин «градоначальник» применительно к южной части Российской империи встречается уже в указе от 27 января 1795 г. В нем говорится, что Одесса составляет отдельный торговый город управляемый особым градоначальником (полицмейстером). На эту должность был назначен премьер-майор М. Кирьяков. Он одновременно был комендантом города. В документах этого периода упоминается также и о такой должности, как начальник города, им в Одессе был генерал-майор Иосиф де-Рибас [9].

Из вышесказанного можно сделать вывод, что функции градоначальника первоначально были связаны в основном с полицейской обязанностями, и в некоторых аспектах повторяли функции начальника города, который по своему положению, стоял выше. Должность градоначальника-полицмейстера просуществовала недолго три года. Указом от 3 июля 1797г. эта должность была переименована в городские комиссары [10].

В соответствии с указом от 8 октября 1802 г. функции градоначальника расширяются. Кроме, контроля над полицией, ему вменялось в обязанность, способствовать более быстрому решению дел в магистрате, «доставляя тем самым жителям всякую помощь и защиту». Градоначальник был подведомственен по коммерческой части – Министру Коммерции, по гражданским делам – Министру Внутренних дел, по судебным вопросам – Генерал-прокурору.

Первое градоначальство было учреждено в Одессе, как городе подававшим большие надежды в развитии торговли. Указом Сената от 27 января 1803 г. в Одессу был назначен градоначальником генерал-лейтенант Эммануил де-Ришелье. Ему была передана правительственная инструкция с более точным, по сравнению с 1802 г., указанием обязанностей к исполнению. В ней говорилось о том, что градоначальник должен:

- 1) управлять во вверенном ему городе, всеми правительственными учреждениями, а именно: городской полицией, таможней, карантинном, публичными зданиями и прочее;
- 2) распоряжаться употреблением доходов, определением и распределением повинностей, а также делами по благоустройству города;
- 3) выдавать паспорта торгующим в его градоначальстве людям и другим обывателям на выезд за границу и на проезд внутрь империи;
- 4) наблюдать за эффективным производством дел в судебных органах, вносить свои предложения по скорейшему решению различных вопросов, сообщать в случае их промедления губернскому начальству.
- 5) выполнять функцию судьи по торговым вопросам, до появления в градоначальстве Коммерческих судов [11;12].

Именно эти функции, включая небольшие изменения, выполняли также градоначальники Одессы, Феодосии, Керчь-Еникале в первые два десятилетия XIX в.

Во время правления Николая I обязанности градоначальников расширяются, дополняются и становятся более четкими. В своде законов Российской империи, составленном в 1842 г. функции градоначальника подразделялись на следующие четыре направления: городское управление, полиция, развитие торговли, судебные органы.

В городском управлении градоначальник имел право:

Утверждать общественные положения, касающиеся благоустройства города. Заботиться об увеличении населения градоначальства, привлекать для развития экономики на постоянное место жительства иностранцев. Председательствовать в статистических комитетах.

В сфере административных и полицейских функций градоначальник должен был осуществлять надзор за исправным содержанием карантинных, обеспечивать охрану города от занесения инфекционных заболеваний и принимать соответствующие меры при их появлении. Ему вменялось наблюдать за исправностью почтовой связи, осуществлять контроль над деятельностью иностранных консулов в градоначальстве. Кроме того, градоначальник обязан был опекать молодых дворян, поступающих на службу.

Градоначальник должен был заботиться о распространении торговли и приведении ее в цветущее состояние, а также покровительствовать купеческому мореплаванию и судостроению.

Градоначальнику вменялся надзор за присутственными местами, за соблюдением необходимого порядка в производстве дел, утверждение Стряпчих Коммерческих Судов и контроль над сохранением законных форм и порядка судопроизводства в них [13].

После проведения судебной (1864 г.) и городской реформ (1870 г.) в функциях градоначальника произошли изменения. В связи с предоставлением органам городского управления больших прав и полномочий, к ним переходит ряд обязанностей градоначальника, которые касались вопросов городского управления и благоустройства. При этом контроль, за решением и исполнением этих вопросов оставался за градоначальником.

Одновременно с этим полицейские функции градоначальника были дополнены в связи с нарастанием антиправительственных выступлений в Российской империи. Так, в 1876 г. градоначальник получил право издавать

обязательные постановления для местных жителей [14]. В 1877 г. - в необходимых ситуациях призывать войска для наведения гражданского порядка в градоначальстве, в случае его нарушения населением [15]. В 1881 г. - ссылать в административном порядке лиц, подозреваемых в антиправительственной деятельности.

В дальнейшем до 1917 г. больших изменений в функциях градоначальников не наблюдалось.

В их компетенцию не входили вопросы, связанные с деятельностью государственных общего губернского масштаба учреждений: финансовых, по управлению государственным имуществом, сельским хозяйством, судебными и прокурорскими органами [16].

Градоначальник подчинялся императору, правительству, а в 1822 – 1874 гг. также Новороссийскому и Бессарабскому генерал-губернатору. Назначались и смещались градоначальники императором, по представлению министра внутренних дел.

В начале, с 1803 по 1856 гг., на должность градоначальника, назначались люди из различных ведомств: как гражданского, так и военно-морского. В соответствии с указами от 17 июля и 13 октября 1856 г. во всех градоначальствах, расположенных на побережьях Черного и Азовского морей, кроме Одессы, должность градоначальника предоставлялась только адмиралам [17]. Это положение действовало до 1913 г [18].

Практическое руководство городской жизнью градоначальник осуществлял через находившуюся при нем канцелярию. Канцелярия, в большинстве градоначальств, состояла из трех основных столов (отделений): распорядительного, хозяйственного, паспортного, во главе ее находился правитель. Столами управляли столоначальники. У каждого из них был свой помощник или заместитель. В Одесском градоначальстве существовали, кроме трех основных, дополнительные столы: судебный, строительный, секретный, обществ и собраний [19].

Чиновники каждого стола имели строго определенные обязанности. Так распорядительный стол заведовал обнародованием законов и распоряжений правительства, изданием и разъяснением обязательных постановлений для жителей градоначальства. А также ревизией учреждений, подведомственных градоначальнику, рассмотрением донесений по событиям на территории градоначальства, выдавал разного рода разрешения.

Хозяйственный стол занимался вопросами городского хозяйства: строительства, благоустройства, путей сообщения, собирал разного рода статистические сведения, проводил сбор данных для составления отчета о состоянии градоначальства, контролировал финансовую деятельность канцелярии градоначальника.

Чиновники паспортного стола выдавали документы для выезда за границу и въезда в Российскую империю, занимались вопросами принятия российского гражданства или выхода из него.

В штат канцелярии также входили один или несколько чиновников особых поручений. Они занимались исполнением всякого рода безотлагательных распоряжений градоначальника, участвовали по его назначению в качестве представителей администрации в разных комиссиях.

В состав чиновников канцелярии входили: казначей, переводчик, регистратор, главный врач, главный архитектор градоначальства, инженер. Каждый из них контролировал определенное направление в деятельности градоначальства, связанное с его профессией.

Штат канцелярии на протяжении истории существования градоначальств менялся количественно, в зависимости от темпов увеличения населения, и качественных изменений самого института градоначальств.

Так, штат канцелярии Керчь-Еникальского градоначальства в 1827 г. состоял из 4 человек [20], а на 1885 г. – из 11 человек [21]. Для сравнения в Одессе в 1821г. в состав канцелярии входило - 3 человека [22], а в 1881 – 24 человека [23]. При этом население Керчь-Еникальского градоначальства на 1820–1822 г. составляло 2000 жителей [24]; а на 1885 г. – 29084 человека [25]. Население Одесского градоначальства в 1827 г. насчитывало 32995 жителей, а в 1880 г. – уже 219300 человек [26].

Среди многообразия обязанностей, что возлагались на градоначальников, важное место занимала полицейско-судебная деятельность. Со второй половине XIX - начале XX вв. ее значение еще более возросло, в связи с увеличением количества революционных выступлений.

Градоначальник являлся главным представителем высшей власти на вверенной ему территории и соблюдал «неприкосновенность верховных прав самодержавия». Он отвечал перед правительством за общее состояние градоначальства в отношении безопасности, порядка и благосостояния.

Как главный начальник полиции, градоначальник должен был обнародовать до всеобщего сведения законы и распоряжения правительства и наблюдать за их исполнением.

Градоначальник наблюдал за всеми административными учреждениями и должностными лицами на подведомственной ему территории. Этот контроль являлся двойным. Часть органов и их личный состав непосредственно были подчинены градоначальнику. По отношению к ним он мог, в случае нарушений, лично вмешиваться, делать ревизии, привлекать виновных к ответственности.

Другая часть учреждений, непосредственно не подчинявшихся градоначальнику, и связанная на прямую с центральными или губернскими органами, также подвергалась контролю с его стороны, но без права принятия решений. В случае обнаружения каких-либо нарушений градоначальник должен был сообщить об этом их непосредственному руководству, по ведомственной подчиненности.

Градоначальник осуществлял надзор за служащими в градоначальстве. В этом ему помогала его канцелярия. Через нее собирались сведения о способностях, нравственных качествах, образе жизни чиновников. Данные сведения принимались в расчет при назначении или утверждении градоначальником должностных лиц.

Градоначальнику предоставлялось право награждать служащих или ходатайствовать перед высшим начальством о награждении их чинами или знаками отличия.

Он осуществлял надзор за полицией. В отношении полиции и безопасности градоначальства он имел те же

права и обязанности, что и губернатор. Градоначальник, наблюдая за работой полиции, должен был в своих распоряжениях руководствоваться указом чинам полиции, помещенным во втором томе Свода законов Российской империи (ст. 1379 - 1501) [27].

На градоначальника возлагались также обязанности по охране спокойствия и порядка, предупреждению и пресечению преступлений и проступков, угрожающих безопасности, как гражданским частным лицам и их имуществу, так и государству.

Так, например, при вступлении в должность Одесского градоначальника, в декабре 1907 г. генерал-майор И.М. Толмачев обнаружил в городе большое количество банд грабителей и вымогателей, которые после революционных событий и погромов активизировали свою деятельность. Полиция не могла должным образом бороться с бандитами, так как ее состав был мал и недостаточен для этой цели. Градоначальнику удалось заручиться поддержкой членов Городской Думы, которые выделили 100 тысяч рублей на увеличение состава Одесской полиции. Полиция усилила свою деятельность по задерживанию бандитских группировок. Мирная жизнь в городе через некоторое время стабилизировалась [28].

Градоначальнику принадлежал главный надзор за тем, чтобы нигде на территории градоначальства не создавались противозаконные сообщества. Он имел право закрывать по своему усмотрению разные общества, клубы, организации, если находил что-либо противозаконное в их деятельности. В поле его зрения (под наблюдением) находились лица, за которыми надзирала полиция.

Градоначальник должен был принимать меры к восстановлению спокойствия, если между жителями градоначальства возникли беспорядки или наблюдалось неповиновение закону.

Если на территории градоначальства объявлялось состояние усиленной охраны вследствие массовых беспорядков, градоначальник наделялся дополнительными правами. Он мог издавать обязательные постановления, за их нарушение жители могли быть подвергнуты трехмесячному аресту или денежному штрафу. Градоначальник имел право запрещать народные общественные и частные собрания. Закрывать торговые и промышленные учреждения на разный срок. Кроме того, отказывать отдельным лицам в пребывании на территории градоначальства.

Градоначальники старались предотвратить возникновение волнений на территории градоначальства. Так, например, Николаевский градоначальник О.А. Энквист перед Пасхальными праздниками давал инструкции полицейским и военным чинам. В них предписывалось: организовывать в разных частях города усиленное патрулирование, как полицейскими, так и военными подразделениями, особенно рабочих кварталов. Всем частям войск гарнизона приказывалось быть в полной готовности и по первому требованию выступить на место беспорядков. Запрещалась торговля спиртными напитками. Устанавливалось особое наблюдение за подозрительными лицами. Проводились усиленные проверки документов. Требовалось привести в полную готовность телефонную сеть, соединяющую административные учреждения с воинскими частями [29].

Воинские подразделения градоначальники старались использовать в крайних случаях, когда восстановить порядок лишь силами полиции не удавалось. Так, 12-13 августа 1903 г., когда в Керчи произошли народные волнения, градоначальнику в виду малой численности полиции пришлось вызвать войска местного гарнизона. 14 августа бастовавшие рабочие возвратились на работу, войска были сняты с улиц и в городе наступил мир и порядок. Виновные были привлечены к судебной ответственности.

Градоначальники старались не только подавить антиправительственные выступления, но и разобраться в причинах, приведших к беспорядкам. В Керчи в сложившейся ситуации, после подавления выступлений рабочих, градоначальник М.Д. Клокачев создал особую комиссию, с ее помощью произвел всестороннее обследование всех фабрик, заводов и ремесленных заведений, положения работников на них, условий труда, взаимоотношений рабочих с работодателями. При этом в условиях труда и жизни трудящихся были выявлены ряд нарушений, к устранению которых градоначальником были сделаны все необходимые распоряжения [30].

Еще шире были полномочия градоначальника, если подведомственная ему территория, объявлялась на военном положении. Так, градоначальникам принадлежало право призывать войска для содействия гражданским властям при недостаточности полицейских средств по охране порядка и внутренней безопасности.

Применялись меры по «усиленной охране», «военному положению» в начале прошлого века в Николаеве, Одессе, Севастополе, и Керчи.

Надзору градоначальника подлежали и иностранцы, как живущие в пределах градоначальства, так и временно находящиеся в нем. С одной стороны, градоначальник наблюдал, чтобы местные власти содействовали в решении их вопросов и дел, связанных с нуждами и потребностями иностранцев, с другой стороны, чтобы они сами исполняли законы. Это касалось как иностранных консулов, так и торговцев и промышленников.

Поскольку градоначальства были особыми экономическими зонами, имеющими приграничный характер, то на градоначальников возлагалась такая обязанность, как выдача паспортов и подорожных документов на выезд за границу и проезд внутри страны. Количество выдаваемых паспортов зависело от размеров и значения градоначальства. Так, известно, что Керчь-Еникальский градоначальник в начале прошлого века выдавал паспортов на выезд за границу – 200-300 штук в год. В Одессе, где количество населения было намного больше, количество выдаваемых паспортов, было в несколько раз больше [31].

Градоначальник выдавал разрешения на открытия типографий, литографий, книжных магазинов, лавок и подобных заведений и осуществлял контроль над их деятельностью.

В условиях ухудшения внутривластной обстановки в государстве, увеличения революционных выступлений, обязанности градоначальника по охране порядка возрастают. 3 мая 1906 г. выходит распоряжение

правительства, с перечнем мероприятий, к которым должен был прибегать градоначальник в необходимых ситуациях. Согласно этому распоряжению в обязанности градоначальника входил контроль публикаций в местной прессе. Те газеты, которые допускали некорректную критику в адрес правительства, местных органов власти или способствовали нагнетанию обстановки могли быть закрыты. Авторам таких статей грозил штраф, и даже тюремное заключение [32]. Так, известно, что в 1906 г. за нарушение этого распоряжения была закрыта Керченским градоначальником местная газета «Южный курьер»[33].

В функции градоначальника вменялась защита жителей, как самого градоначальства, так и всей Российской империи от внесения из-за границы инфекционных заболеваний, таких как чума, холера, брюшной тиф.

Градоначальства должны были стать своеобразными санитарными зонами, за пределы которых инфекционные заболевания не должны были распространяться. С этой целью градоначальникам вменялось руководство строительством вблизи города специальной охранной зоны: карантинной гавани и центрального карантина. Пришедшие из-за границы корабли и персонал должны были перед выгрузкой товаров пройти обсервацию (карантин). Корабли и товар дезинфицировались в течение одной – нескольких недель. В карантине такое же время находился персонал, который жил в специально устроенной гостинице. На территории карантина также находился лазарет. Когда сроки прохождения карантина заканчивались товары выгружались, а персонал попадал в город. Градоначальники также наблюдали за исправным содержанием карантина и за исполнением всех предписаний, к нему относящихся.

Ситуация осложнялась, если болезнь переносилась за пределы карантина в город. Такие случаи наблюдались в 1812 г., 1829 г. в Одессе, в 1812 г. в Феодосии, в 1831 г. в Измаиле.

В 1812 году чума распространилась за пределами карантина, и заразилось большое количество населения Одесского и Феодосийского градоначальств. Это произошло по причине несовершенной карантинной системы, которая еще только формировалась. Вследствие эпидемии в Одесском градоначальстве умерло около 2600 человек, а в Феодосийском – 541 житель. Количество больных удалось сократить по средствам мер, предпринятым градоначальниками. Город был разделен на санитарные зоны, в каждой из которых находился инспектор и врач, наблюдающие за больными и их госпитализацией. Были созданы дополнительные лазареты. Одесса и Феодосия были оцеплены войсками, а общественные места были закрыты[34;35].

Градоначальники контролировали портовые и крепостные строения на подведомственной территории. Все находящиеся в пределах градоначальства военное и военно-морское начальство во всем, что касалось управления городом, подчинялись градоначальнику.

На первоначальном этапе существования градоначальств к обязанностям градоначальников относился надзор над таможенными и таможенной стражей и управление окружной таможенной [36]. Но в дальнейшем управление таможенной было выделено из ведомства градоначальников [37].

Градоначальник наблюдал за исправностью почтовой службы и дорог, поскольку до проведения железных дорог они являлись важным средством сообщения с центром государства и столицей. Как правило, основные дороги, которые находились в пределах градоначальства и по которым, осуществлялась почтовая связь, ремонтировались и поддерживались в исправном состоянии за счет средств из сумм городского бюджета.

Что касается деятельности судебных органов, в основном она была независимой от градоначальника. Судебные органы градоначальства поддерживали связь с высшими губернскими инстанциями и входили в состав Одесского судебного округа. Деятельность градоначальника по отношению к судебным органам в основном сводилась к наблюдению за скорейшим производством дел, в случаях больших нарушений и плохой работы градоначальник мог сообщить губернскому начальству или министру юстиции [38].

По отношению к коммерческим судам у градоначальников было больше прав. Так при назначении первых градоначальников в Одессу, Феодосию, Таганрог, им вменялось создание на территории градоначальств коммерческих судов [39]. А до их появления градоначальник должен был содействовать в разрешении споров по торговле, которые могли возникнуть между жителями или отправлять эти дела в формальный суд [40].

После создания Коммерческих судов градоначальник получил право утверждать кандидатов в должности членов этих судов, осуществлять надзор за их деятельностью и правильным исполнением приговоров по уставу этих учреждений [41].

Градоначальник назначал опеку за слабоумными и умалишенными по просьбе их родных. Учреждению опеки над этими лицами предшествовало медицинское освидетельствование такого человека в присутствии градоначальника и других лиц [42]. Градоначальник должен был в дальнейшем иметь информацию, про то, что опекуны не нарушают прав относительно своих подопечных.

Градоначальник или его представитель обязательно должен был присутствовать в управлении полицмейстера при продаже имений с публичного торга.

Градоначальник мог делать распоряжения по экзекуции и ссылке осужденных преступников [43].

Городское управление

Градоначальник стоял во главе административной власти в градоначальстве. Он председательствовал в местных коллегиальных учреждениях, в Портовом и по Городским делам Присутствиях, в приказе общественного призрения, врачебно-полицейском и строительном комитетах, адресном столе и т.д. Его надзору, как главного представителя правительственной власти в градоначальстве, подлежало большинство городских органов.

До городской реформы 1870 г. градоначальник был наделен очень широкими полномочиями в сфере городского управления. В его ведении находились дела по руководству хозяйством, торговлей, промышленностью,

благоустройством, здравоохранением и просвещением. Большую часть организационных вопросов градоначальник решал собственной властью, некоторые голосованием в совещательном присутствии [44]. Контроль над органами местного самоуправления (Городская Дума, городская управа) осуществлялся градоначальником через стоящие под его председательством местные по городским делам присутствия [45].

В Одесском градоначальстве в состав по городским делам присутствия входили, кроме градоначальника, его заместитель. А также прокурор окружного суда, председатели коммерческого суда, уездной управы, инспектор налоговой инспекции, городской голова, один представитель от Думы.

Органы самоуправления в городах были представлены городскими Думами и управами, во главе с городским головою. До 1870 г. функции органов самоуправления в основном сводились к сбору налогов, исполнению разного рода повинностей. После проведения городской реформы в ведение этих органов были переданы вопросы, связанные с благоустройством городского хозяйства, обеспечением удовлетворительного санитарно-гигиенического положения города, просвещением, здравоохранением, местной промышленностью и торговлей.

Городское положение просуществовало с 1870 г. по 1917 г., с некоторыми изменениями, внесенными в 1892 г. После проведения городских реформ 1870 и 1892 г. за городской Думой оставались распорядительные функции, а за городской управой исполнительные. Деятельность городской управы контролировалась в основном администрацией градоначальника.

В обязанности градоначальника после 1870 г. входил не только надзор за законностью, но и за правильностью действий местного самоуправления. На градоначальника было возложена, на основании городского положения 1892 г., обязанность утверждать постановления Городской Думы на правах губернатора [46].

Таким образом, решения городской Думы были поставлены под контроль градоначальника. Он имел право, за городским положением 1892 г. приостанавливать действия не только тех городских постановлений, в которых он видел нарушение закона, но и тех, что, по его мнению, «не отвечали общегосударственной пользе и нуждам или явно нарушали интересы городского населения».

Постановления городской Думы, которые приостанавливал градоначальник, передавались им в присутствии по городским делам, председателем которого он был сам. Если этот орган отрицал постановление городской Думы, то оно теряло силу, и не подлежало исполнению. В том случае, когда присутствие соглашалось с решением Думы, то градоначальник оставлял за собой право передать этот вопрос на рассмотрение Министру внутренних дел, а потом в Сенат.

Всех членов городской управы назначал также градоначальник, а городского голову - министр внутренних дел. Администрация градоначальника имела право накладывать дисциплинарную ответственность на государственных чиновников на территории градоначальства и членов городской управы, а по требованию по городским делам присутствия нарушители могли быть вообще уволены с должности и привлечены к судебной ответственности [47].

Городское положение 1892 г., по сравнению с 1870 г., значительно расширило круг вопросов, по которым постановления Городской Думы предусматривало утверждение их градоначальником. Утверждения требовали все значительные постановления Городской Думы, в том числе и относительно городского бюджета.

Кроме того, градоначальник обязан был контролировать раскладку и сбор налогов с жителей градоначальства. Побуждать общественные власти к исполнению их прямых обязанностей по сбору налогов, а если это необходимо и принятию принудительных мер к взысканию недоимок, сбором которых занималась полиция, находящаяся под наблюдением градоначальника. В годовом отчете градоначальник отчитывался перед правительством про итоги взыскания недоимок.

Значительное место в деятельности градоначальника занимали хозяйственные вопросы.

Градоначальники до городской реформы 1870 г. должны были принимать активное участие в устройстве вверенных им городов и селений (строительство таможни, карантин, озеленение территорий). Им предписывалось поддерживать общепользные начинания частных лиц (строительство или меценатская деятельность). Градоначальники были обязаны заботиться об обеспечении населения продовольствием. На них возлагалась обязанность по увеличению благосостояния жителей градоначальства.

Градоначальники должны были наблюдать за пользованием местными жителями, в зависимости от их звания, правами и преимуществами, дарованными различным сословиям, грамотами и законами Российской империи [48].

Они были обязаны опекать учреждения народного просвещения в градоначальстве, содействовать в открытии новых учебных заведений, в реформировании старых, поддерживать материальными средствами их существование, контролировать их работу.

Градоначальник должен был также наблюдать за исправным содержанием больниц, лазаретов, лечебниц гражданского ведомства.

Главнейшей заботой градоначальников было содействие в развитии торговли и промышленности. Они обязаны были содействовать в поселении на территории градоначальства иностранных торговцев, промышленников, ремесленников, колонистов, которые могли своими капиталами и деятельностью содействовать быстрому экономическому развитию градоначальств. Для этого градоначальник должен был создать благоприятные условия, чтобы иностранцы поселялись на подведомственных ему территориях, способствовать их скорейшей адаптации. С этой целью градоначальники старались упрощать таможенный процесс, организовывать перевод всех необходимых документов для торговой и промышленной деятельности. Они заботились об удоб-

стве гаваней и портов, способствовали оборудованию в них карантинных.

Градоначальники стремились получить от правительства для подведомственных территорий статус порто-франко или свободного города. Такой статус имели два градоначальства: Феодосийское (1798 по 1827 гг.) и Одесское (с 1819 до 1857 гг.). Статус порто-франко предоставлял право беспошлинного ввоза и вывоза товаров в город. Жителям городов и вновь приехавшим людям - ряд преимуществ, в частности, предоставлялось право бесплатного выбора места под строительство, бесплатного использования строительного материала для построек домов, магазинов, мастерских и других зданий. Эти меры способствовали быстрому развитию городов, увеличению количества их населения [49].

Если до городской реформы градоначальник непосредственно ведал делами по местному хозяйству и благоустройству, то после 1870 г. эти вопросы были переданы в ведение новых городских учреждений. В их обязанности теперь входила забота о городском хозяйстве (ремонт дорог, строительство мостов, водопроводов, канализации, устройство освещения и т.д.); об обеспечении населения продовольствием; о здравоохранении и благотворительных заведениях; о народном просвещении.

За градоначальником же было сохранено право общего контроля над различными сферами хозяйственной деятельности градоначальства. Контроль над работой хлебных магазинов, наблюдение за свободной и беспрепятственной торговлей хлебом и другими жизненно необходимыми продуктами. Градоначальник должен был бороться с перекупом и специальным повышением цен на хлеб. Обязан был оказывать покровительство местной торговле и промышленности. Утверждать изменения планов устройства города, по предоставлению городской Думы. На него также возлагалось общее наблюдение за исправным содержанием казенных зданий.

На практике хозяйственная деятельность градоначальников не ограничивалась выше перечисленными вопросами, на самом деле они занимались многими злободневными проблемами в жизни города. За многие десятилетия должности градоначальников занимали чиновники, которые отличались уровнем образования, компетентности, деловитости и степенью самоотдачи в работе.

Среди выдающихся градоначальников того времени можно назвать имя герцога Эммануил де Ришелье. Его прекрасные организаторские способности содействовали превращению Одессы из небольшого поселения в один из крупнейших портов Российской империи.

Став градоначальником, он начал привлекать в Одессу большое количество переселенцев или иностранцев. Способствовал развитию торговли, особое внимание уделял строительству портовых сооружений, карантинных. Добился согласия правительства на уменьшение пошлин, разрешение транзита через Одессу в страны Центральной Европы. При его содействии в Одессе было основано семь консульств европейских государств.

Ришелье сыграл важную роль в развитии школ и культурной деятельности в городе. Так, при нем были открыты коммерческая гимназия и институт для знати, первая городская типография, театр.

По медицинской части Ришелье предпринял ряд важных мер, кроме строительства карантинных, была основана больница и учрежден комитет для прививания населения от оспы.

Герцог уделял большое внимание благоустройству Одессы. Строились церкви, был заложен публичный сад, озеленялись улицы, устроено большое водохранилище [50].

В своих мемуарах Ришелье подвел итоги своей деятельности на должности Одесского градоначальника. Перед его приездом в Одессу население насчитывало 7-8 тысяч человек, что проживало в 400 домах, когда Ришелье уезжал из Одессы, население составляло уже 35 тысяч, а количество домов – 2600 [51].

Роль градоначальств в развитии южного региона Российской империи трудно переоценить. В этих административных округах быстрыми темпами развивалась торговля, промышленность, увеличивалось народонаселение, улучшалось санитарное состояние, обеспечивался правопорядок, все это способствовало развитию не только градоначальств, но и росту благосостояния и экономического могущества Российской империи.

Список использованных источников и литературы:

1. Історія України / Баран В., Грицак Я., Зайцев О. та ін. – Львів: Світ, 1996. – С.168.
2. Скальковский А. Хронологическое обозрение истории Новороссийского края 1730 – 1823 гг. – Одесса: Городская типография, 1838. – Ч.2. – С.76.
3. Смолянинов К. История Одессы // Записки Одесского общества истории и древностей. – Одесса, 1852. – Т.3. – С.378.
4. Герлігі П. Одеса. Історія міста, 1794 -1914. – К.: Критика, 1999. – С.29.
5. Скальковский А. Первое тридцатилетие истории города Одессы (1795-1825). – Одесса: Городская типография, 1837. – С.107-108.
6. Энциклопедический словарь / издатели Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон. – СПб.: Типография Ефрона, 1893. – Т.IX а. – С. 492.
7. Энциклопедический словарь Русского Библиографического института Гранат. – М.: Редакция и экспедиция «Русского Библиографического института Гранат», 1910. – Т.XVI. – С.371-372.
8. Большая энциклопедия / под ред. С.Н. Южакова. – СПб., 1902. – Т.VII. – С.409.
9. Скальковский А. Первое тридцатилетие истории города Одессы (1795-1825). – Одесса: Городская типография, 1837.- С.42, 44.
10. Там же. - С.64.

11. ПСЗ Российской империи. – Т. XXVII. – 1803 г. – №20600. – С. 443.
12. ГАОО, ф. 1а, оп. 248, д. 1606. – Царские указы и рескрипты за 1802 г. – Л. 24.
13. Свод законов Российской империи, составленный по повелению императора Николая Павловича. – СПб., 1842. – Т. 2. – Ч. 2. – Кн. 5. Свод особых губернских учреждений. – С. 290-291.
14. ПСЗ Российской империи. – СПб., 1876. – Собрание II. – Т. 51. – Отделение 2. – №56203. – С. 60-62.
15. ПСЗ Российской империи. – СПб., 1879. – Собрание II. – Т. 52. – Отделение 2. – №57742. – С. 160.
16. Дмитриев В.В. Из истории деятельности Измаильского градоначальства (1830-1856 гг.) // Культура народов Причерноморья. – 1999. – №7. – С. 81.
17. ГАОО, ф. 1, оп. 194, д. 143. О назначении в должность градоначальников и городничих в приморских городах Черного и Азовского морей адмиралов и морских офицеров. – Л. 1.
18. РГИА, ф. 1405, оп. 531, д. 144. Дело об изменении действительного порядка назначения на должность градоначальников г. Севастополя и Керчь-Еникале. – Л. 9-10.
19. ГАОО, ф. 2, оп. 1, д. 639. Об изменении штата канцелярии Одесского градоначальника. – Л. 8.
20. ЦГАРК, ф. 162, оп. 2, д. 94. Об усилении штата канцелярии Керчь-Еникальского градоначальника. – Л. 18.
21. РГИА, ф. 1278, оп. 2, д. 1654. Дело об издании нового штата Керчь-Еникальского градоначальника. – Л. 5.
22. РГИА, ф. 1341, оп. 22, д. 239. Дело о штате Одесского градоначальства. – Л. 4.
23. ГАОО, ф. 2, оп. 2, д. 1835. О штате канцелярии Одесского градоначальника за 1881 г. – Л. 21.
24. Скальковский А. Хронологический обзор истории Новороссийский края 1730 – 1823 гг. – Одесса, 1838. – Ч. 2. – С. 300.
25. РГИА, ф. 1284, оп. 223, д. 92. По отчетам Керчь-Еникальского градоначальника за 1885 г. – Л. 29.
26. Герлігі П. Вказ.праця. – С. 242.
27. Градовский А.Д. Собрание сочинений. – СПб.: Типография Стасюлевича М.М., 1908. – Т. 9. Начало русского государственного права. – Ч. 3. Органы местного управления. – С. 238.
28. РГИА, Коллекция отчетов по Одесскому градоначальству. – Всеподданейший отчет Одесского градоначальства за 1908 г. – Л. 1.
29. ГАНУ, ф. 229, оп. 4, д. 97. Приказы градоначальника и переписка с полицмейстером, о принятии мер на случай возникновения в городе Николаеве демонстраций, митингов, забастовок. – Л. 1-14.
30. РГИА, ф. 1284, оп. 194, д. 68. Дело с копией всеподданейшего отчета о состоянии Керчь-Еникальского градоначальства за 1903 г. – Л. 7.
31. РГИА, ф. 1284, оп. 185, д. 17. Дело об упразднении Керчь-Еникальского градоначальства. – Л. 10.
32. ГАНУ, ф. 229, оп. 1, д. 1813. Распоряжения правительства от 3 мая 1906 г. Циркуляры Департамента полиции и Главного управления по делам печати градоначальнику. Приказы Николаевского градоначальника. – Л. 62.
33. РГИА, ф. 1284, оп. 194, д. 81. Дело с копией всеподданейшего отчета о состоянии Керчь-Еникальского градоначальства за 1905 г. – Л. 3.
34. Гарлігі П. Вказ.праця. – С. 54;
35. Скальковский А. Хронологическое обозрение истории Новороссийского края 1730 – 1823 гг. – Одесса: Городская типография, 1838. – С. 215-216.
36. ПСЗ Российской империи. – СПб, 1812. – Т. 32. – №25068. – С. 263.
37. Комарницкий Исторический очерк гражданских учреждений Новороссийского края. – Одесса, 1849. – С. 66.
38. Там же. – С. 66.
39. ПСЗ Российской империи. – СПб., 1803. – Т. 27. – №20600. – С. 443.
40. Комарницкий Указ.соч. – С. 65.
41. Большая энциклопедия / под ред. С.Н. Южакова. – СПб., 1902. – Т. 7. – С. 408.
42. Градовский А.Д. Указ.соч. – С. 257.
43. Большая энциклопедия / под ред. С.Н. Южакова. – СПб, 1902. – Т. VII. – С. 408.
44. Энциклопедический словарь Русского Библиографического института Гранат. – М., 1910. – Т. XVI. – С. 371-372.
45. Градовский А.Д. Указ.соч. – С. 272.
46. Правящая Россия. Полный сборник сведений о правах и обязанностях административных учреждений и должностных лиц Российской империи от Государственного Совета до сельского старосты. – СПб.: Издание книжного склада Н.И. Игнатьева, 1904. – Ч. 1. – С. 245.
47. Самойлов Ф.О., Скрипник М.О., Ярещенко О.Т. Одеса на зламі століть (кінець XIX – початок XX ст.). – Одеса: Маяк, 1998. – С. 53-55.
48. Градовский А.Д. Указ.соч. – С. 235.
49. Барсамов Н.С. Феодосия. - Симферополь: Таврия, 1957. – С. 50.
50. Одесса 1794-1894. – Издание городского общественного управления к столетию города. - Одесса, 1895. – С. 22-38.
51. Герлігі П. Вказ.праця. – С. 47.