

ПОЧАТКИ СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ОДЕСІ НАПРИКІНЦІ XVIII – ПОЧАТКУ XIX СТОЛІТТЯ ТА ДОСВІД МАГДЕБУРЗЬКОГО ПРАВА

Єрмаков Р. В.

У науковій статті розглянуто початки інституту міського самоврядування в Одесі в перший період існування міста з 1794 по 1801 рік та вплив магдебурзького права на формування міського самоврядування. Показано правові механізми, через які відбувалося запозичення норм магдебурзького права та їх застосування в Одесі. Простежено історію перших міських магістратів в Одесі. Доведено, що перші спроби міського самоврядування в Одесі продовжували традицію міського самоврядування на українських землях за магдебурзьким правом.

Ключові слова: міське самоврядування, міське самоврядування в Одесі, місцеве самоврядування, магдебурзьке право, міські магістрати.

В научной статье рассмотрены начала института городского самоуправления в Одессе в первый период существования города с 1794 по 1801 год и влияние магдебургского права на формирование городского самоуправления. Показаны правовые механизмы, с помощью которых происходило заимствование норм магдебургского права и их применение в Одессе. Прослежена история первых городских магистратов в Одессе. Доказывается, что первые попытки городского самоуправления в Одессе продолжали традицию городского самоуправления на украинских землях по магдебургскому праву.

Ключевые слова: городское самоуправление, городское самоуправление в Одессе, местное самоуправление, магдебургское право, городские магистраты.

The aim of the Article is to review the early period of the city self-government in Odesa (1794–1801). This short period between foundation of the city and unification of its law with the laws of other cities of the Russian Empire still played an important role in the development of local self-government in Odesa, its trade and the phenomenon of Odesa in general. In these years the city self-government in Odesa may be called a unique experiment in Russia, as the rights under the Magdeburg law, which were traditionally enjoyed only by some cities, that had these rights since Middle Ages, were granted to a newly-founded city. In just a few years their mere existence contributed to turning a small military outpost on the border of the Russian Empire into a prospective commercial center. The foundation of two magistrates (for Ukrainians and Russians and for foreigners) enabled the citizens (in a city with a population of less than 5 000 and just about 150 persons enjoying electoral rights) to have own civil and commercial courts, commissions on commerce and to use the local taxes for the development of the city. However, the existence of two bodies of city self-government proved to be ineffective and after 1798 only Foreign magistrate kept operating. It has proven to be an effective body capable of bringing benefits to the entire city, including foundation of the first commercial bank and contribution to the construction of the port. Even though the Foreign magistrate was liquidated in 1801 and Odesa was placed into a regular line of subordination of the cities in the Russian Empire, the first experience of local self-government played an important role in its further development, including to operation of porto franco in Odesa after 1817. The article concludes that the

first attempts of city self-government in Odesa continued the tradition of self-government under the Magdeburg law in the Ukrainian lands.

Key words: city self-government, city self-government in Odesa, local self-government, Magdeburg law, city magistrates.

Постановка проблеми та її актуальність. Історично Одеса має одну з найбагатших традицій міського самоврядування серед українських міст. Наприкінці XVIII – початку XIX століття тут сформувалася особлива система управління містом, що поєднувала в собі елементи магдебурзького права як традиційної форми міського самоврядування на українських землях із часів Середньовіччя та нові права та форми їх реалізації, що були передбачені законодавством Російської Імперії. Одеса стала своєрідним полігона для випробування форм самоврядування, правовим експериментом з розширенням міських прав задля створення простору свободи та приймінні місцевої демократії, що мало привести до економічного процвітання міста.

Досвід міського самоврядування в Одесі зберігає величезну актуальність для теперішнього часу, адже він демонструє шлях до досягнення успіхів у розвитку міста та торгівлі через розширення повноважень міського самоврядування, що має позитивний ефект не тільки для самого міста, але й для цілої держави. Відповідно, досвід міського самоврядування в Одесі вимагає пильної уваги сучасного дослідника права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розвитку місцевого самоврядування в Одесі наприкінці XVIII – початку XIX століття присвячено чимало наукових робіт, що розглядають указану проблематику з історичної, політичної, економічної та юридичної точок зору. Слід особливо зупинитися на роботах С.М. Стременовського з правових аспектів місцевого самоврядування в Одесі в середині XIX століття, К.А. Тиганія, який розглянув формування міського самоврядування в Російській Імперії на прикладі Одеси, Т.Г. Гончарука, роботи якого присвячені порто-франко як особливій формі міської вольності в Російській Імперії, М.Ш. Кашкаєва, який розглянув особливості взаємодії місцевих органів державної влади та органів міського самоврядування в Одесі в другій половині XIX століття, О.В. Черемісіна, чий роботи присвячені особливостям місцевого самоврядування на Півдні України у XVIII – XIX століттях та інших дослідників. Указана проблематика зберігає свою актуальність через її значущість для розвитку місцевого самоврядування, виявлення нових архівних джерел та через загальні зміни в баченні минулого в українському суспільстві, що зумовлює необхідність нових підходів до дослідження історичних форм правового буття українського народу.

Єрмаков Р. В., 2018

Актуальні проблеми історико-правової науки

Метою статті є висвітлення зasad становлення інституту міського самоврядування в Одесі в період його зародження наприкінці XVIII – початку XIX століття та виявлення взаємодії європейських впливів та власного законодавства Російської Імперії у формуванні правового регулювання такого міського самоврядування.

Виклад основного матеріалу. У другій половині XVIII століття землі Російської Імперії суттєво розширилися. Найбільш цінним надбанням стали території Північного Причорномор'я, відібрани в Туреччини за результатами низки російсько-турецьких війн та позбавлені загрози татарських наїздів унаслідок остаточного знищення Кримського ханства як суверенної держави в 1783 році. На приєднаних землях розгорнулося широке міське будівництво. У 1778 році засновується Херсон, в 1783 – Севастополь, в 1789 – Миколаїв. У 1794 році виходить відомий наказ про побудову в турецько-татарському містечку Хаджибей порту, який вважається початком нового міста – Одеси.

Слід відзначити специфіку цього регіону та його населення, що відрізнялося значною національною строкатістю. Як відзначає О.В. Черемісін, швидкий та модерний розвиток регіону «відбувся завдяки успішній діяльності європейців, українців та росіян. Хоч не всі вони керувалися ідеями спільногого блага, але результати виявилися приголомшливими – був побудований новий український регіон, який швидко модернізувався, зі значним аграрним, торговельним, промисловим та інтелектуальним потенціалом» [4, с. 46]. До цього слід додати, що «європейці» не становили єдиного етносу, а були представлени вихідцями з різноманітних європейських країн та регіонів – Франції, Італії, Німеччини, Сербії, Греції та інших. Усі ці національності були носіями власних правових традицій, зокрема традицій місцевого самоврядування.

Новий порт у Хаджибей було закладено 22 серпня 1794 року; одночасно почалося будівництво житлових та господарських споруд. Хоча місто спочатку підпорядковувалося катеринославському, Вознесенському та таврійському генерал-губернатору та перебувало під безпосереднім управлінням Х. де Рибаса, в ньому практично одночасно із заснуванням почалося формування органів місцевого самоврядування [7, с. 34].

Слід відзначити, що в перші роки в складі Російської Імперії переважну більшість мешканців Хаджибею становили військові, моряки та козаки, що підпорядковувалися військовому командуванню, а отже, призначення адмірала для керування ділами молодого міста виглядало цілком виправданим, тим більше, що планувалося будівництво військової гавані, яка мала би стати базою для подальшої боротьби з Туреччиною та затвердження російської військової могутності на Чорному морі. Проте від перших років очевидним став і чималий торговельний потенціал міста, в якому поряд із військовими, робітниками та селянами з'явилися перші купці. Це зумовило потребу в упорядкуванні управління цивільними справами.

У 1795 році Хаджибей отримав нову назву – Одеса, і в переіменованому місті було засновано перший магістрат, завданням якого стало врегулювання справ місцевих мешканців, що не знаходилися на військовій службі [6, с. 56]. Створення магістрату стало важливою віхою в перетворенні Одеси з другорядного порту на найбільший торговельний центр Причорномор'я та одне з найбільш важливих міст Російської Імперії.

У виборах магістрату, що відбулися 14 січня 1796 року, – фактично перших виборах органів міського самоврядування в місті, взяли участь 150 осіб, які мали право голосу та дали присягу. Серед двадцяти кандидатів, що були висунуті на різноманітні посади, були обрані бургомістри, ратмани, словесні судді, староста та перший міський голова – А.Ф. Железцов. Обрані кандидати були затверджені на посадах Вознесенським намісницьким правлінням. Склалася перша структура магістрату. На чолі нього стояв міський голова, якому підпорядковувалися бургомістри, ратмани та староста, і в межах якого функціонували Сирітський та Словесні суди [7, с. 36].

Вже перерахування посад та структура магістрату очевидньо вказують на західноєвропейський вплив на перший орган міського самоврядування в Одесі. Очевидними також є паралелі з виборними органами в містах, які користувалися магдебурзьким правом (такими, як Київ). Це не дивно, враховуючи те, що одеський магістрат утворювався за зразком магістрату 1792 р. м. Григоріополя, що був заснований за ініціативою місцевих купців, які спиралися на наявні західноєвропейські традиції самоврядування, що забезпечували максимальну свободу підприємництва та торгівлі. Водночас слід відзначити, що новостворений орган міського самоврядування опинився вбудованим у владну вертикаль Російської Імперії, адже обрані посадові особи магістрату підлягали затвердженю місцевими адміністративними органами, які підпорядковувалися уряду в Санкт-Петербурзі.

Заснування магістрату посприяло розвитку Одеси як центру комерції. Попре несприятливі умови, що склалися для міста після смерті Катерини II та сходження на трон Павла I, до Одеси прибували нові мешканці, в тому числі чимало іноземців, які займалися ремісництвом та торгівлею. Перший перепис населення Одеси, проведений у 1795 році, зафіксував серед понад 2 300 мешканців 146 купців. Якщо подивитися на склад населення з національної точки зору, то більше ніж півтори тисячі мешканців становили українці та росіяни (для цілей перепису вони не розрізнялися), 240 євреїв, 224 грека, 60 болгар [6, с. 76].

Саме заснування магістрату та збільшення населення міста, однак, ще не означали автоматично його процвітання. Перші роки його розбудови характеризувалися безладям та несприятливими умовами як адміністративного, так і природного (епідемії) характеру. Поява купців також не означала негайного виникнення міжнародної торгівлі. Зокрема, існувала потреба в подальшому впорядкуванні міського самоврядування. Так, іноземні купці виступили з ідеєю створення для них окремого магістрату «за зразком Ніжинського» [6, с. 65]. Тут не можна не помітити впливу грецьких купців, які походили переважно не із самої Греції, а були нащадками грецьких переселенців до Речі Посполитої, багато з яких осіло в Ніжині. Сам же Ніжин користувався магдебурзьким правом 1625 року [3, с. 53].

Слід зазначити, що генерал-губернатор виступив проти даної ініціативи, оскільки, на його думку, існування двох паралельних магістратів ускладнило б управління містом. Попре це іноземний магістрат був затверджений Павлом I у 1797 році, причому за зразок був взятий не магістрат Ніжина, а магістрати Риги та Ревеля [7, с. 36]. Ці міста мали чи не найдавнішу тра-

дицію міського самоврядування в Російській Імперії. Так, Рига користувалася однією з форм магдебурзького права, так званим торговим правом Вісбі з 1211 року. До нього входило право переглядати загальнодержавні закони та вносити до них зміни у відповідності до потреб міста. Таким чином, Рига користувалася значною правовою автономією, яку вона зберегла під час перебування послидово у складі Лівонії, Швеції та Російської Імперії.

Ревель (сучасний Таллінн) отримав право міського самоврядування в 1248 році від датського короля. Його право було змодельоване за правом Любеку – ще однієї варіації магдебурзького права, пристосованого для комерційних потреб ганзейського міста. Важливо підкреслити, що в цих містах відбувалася не просто рецепція наявних правових норм з інших міст, вони активно включалися до правової системи, що утворювалася цими містами. Це відбувалось через визнання Ревелем любекського магістрату вищою апеляційною інстанцією. Таким чином, з одного боку забезпечувалася єдність любекського права та правозастосування, а з іншого – імплементація до права Ревеля всіх подальших змін та доповнень, внесених Любеком до свого права. Так, Ревелем у XVII столітті було запозичено любекський вексельний статут та морський статут [2, с. 71].

Як можна побачити, Одеса запозичувала європейську традицію місцевого самоврядування різними шляхами, перебираючи вже існуючі й перевірені часом моделі та пристосовуючи їх до власних потреб. Через перезавердження існуючих систем міського самоврядування для нового міста актами державної влади Росії відбувалося їх підтвердження й оновлення. Тут слід згадати концепцію, висунуту Т.Д. Гошко, яка присвоїла такій рецепції права від одного міста іншому називу локації. Відповідно до її концепції, правова локація відбувається шляхом надання місту прав і привілеїв вищою, відносно міста, владою, якою може бути монарх чи власник міста. Надання прав цілому місту може супроводжуватися виданням прав та привілеїв окремим мешканцям і групам мешканців, таким як представники місцевого самоврядування й церкви, торговці, міщани тощо [1, с. 104-105].

Для Одеси правова локація магдебурзького права відбулася через укази Павла I Про створення Іноземного магістрату за зразком та на правах іноземних магістратів Риги та Ревеля від 20 травня 1797 року, Про скасування Особливого для російських купців магістрату від 26 січня 1798 року та Про права Одеського магістрату від 21 травня 1799 року [7, с. 37]. Надання місту магдебурзького права означало, що місто отримувало власні суди, систему самоврядування, а значна частина податків залишалася в місті, а не поступала до загальноімперського бюджету для подальшого розподілу.

Одеська магістратська колегія (Іноземний магістрат) почала діяти в Одесі на підставі магдебурзького права 23 вересня 1797 року та складалася із семи департаментів: 1) Міського сирітського суду; 2) Міського нижнього суду; 3) Комерційного міського суду; 4) Станового суду; 5) Комісії російської торгівлі; 6) Загального міського врядування та міської канцелярії; 7) Казначейства. Оскільки магістрат був змодельований за відповідними органами Риги та Ревеля, він підпорядковувався тому ж самому органу – Юстиц-колегії Ліфляндських, Естляндських та Фінляндських справ [5]. Така лінія підпорядкування немов би виводила Одесу із загального правового

поля Російської Імперії та вказувала на її місце як непосійського міста, подібного до балтійських міст, які здавна користувалися особливими правами й змогли утвердити їх, перебуваючи в складі різних імперій.

Як можна побачити зі структури Іноземного магістрату, основним його призначенням було розв'язання цивільних і комерційних спорів та підтримка торгівлі. Питаннями управління власне міськими справами займався лише один департамент із семи, тоді як два були зосереджені на питаннях торгівлі, а судовими справами відали чотири.

Для міста з населенням близько чотирьох тисяч осіб, яким була Одеса в момент створення Іноземного магістрату, паралельне існування одразу двох органів міського самоврядування (Російського та Іноземного магістрату) виявилося надмірним. Діяльність обох магістратів була неузгодженою, а їхні повноваження не були чітко розділені, що викликало непорозуміння. Врешті, за клопотанням Іноземного магістрату, Російський магістрат було розпущене 13 лютого 1798 року [7, с. 37]. Протягом нетривалого періоду Іноземний магістрат лишався єдиним органом міського самоврядування, хоча його повноваження поширювалися лише на іноземних купців. Проте цей період виявився доволі плідним. Зокрема, Іноземний магістрат встиг закріпити права, надані іноземцям, скасувати винну монополію, створити Позиковий банк. Також Магістрат відіграв помітну роль у будівництві порту, зокрема в будівництві карантину. Проте, попри його плідну діяльність, існування органу місцевого самоврядування лише для іноземців не могло бути прийнятним для влади Російської Імперії. У 1801 році було прийнято рішення про утворення нового органу місцевого самоуправління – Одеського магістрату. 16 травня 1801 року було проведено перші вибори до нього [7, с. 37]. Одночасно Іноземний магістрат було розпущене. Відтепер усіма міськими справами, як щодо українців та росіян, так і щодо інородців, відав єдиний орган міського самоврядування, що проіснував до 1866 року.

Перший досвід міського самоврядування Одеси продемонстрував його величезний потенціал для розвитку міста. Можна стверджувати, що цей досвід послугував важливим аргументом для надання Одесі права порто-франко в 1817 році, яким було відкрито епоху, відому як золотий вік Одеси.

Висновки. Короткий період з 1795 по 1801 рік відіграв важливу роль у становленні міського самоврядування Одеси. Цей досвід можна назвати унікальним для міст Російської Імперії. Новозасноване місто отримало права самоврядування, подібні до тих, якими деякі інші міста традиційно користувалися із часів середньовіччя. Досвід Одеси можна вважати експериментальним, і цей експеримент виявився вдалим, адже він суттєво прискорив розвиток торгівлі в місті та привабив до нього економічно активне населення. І хоча експеримент було швидко згорнуто, і Одеса була повернута до звичайних форм міського управління в царській Росії, цей досвід відіграв значну позитивну роль у подальшому розвитку міських свобод, якими Одеса користувалася протягом XIX століття.

Література

- Гошко Т.Д. Нариси з історії магдебурзького права в Україні (XVI – початок XVII ст.). Львів: Афіша, 2002. 254 с.

2. Тесля А.А. Источники гражданского права Российской империи XIX – начала XX веков: монография. Хабаровск, 2005. 160 с.
3. Кісіль І. Поширення магдебурзького права містам Лівобережної України (кінець XVI – перша половина XVII століття.). Етнічна історія народів Європи. 2005. Вип. 19. С. 51-56.
4. Черемісін О.В. Міське самоврядування на Півдні України в 1785-1917 рр.: монографія. Херсон, 2017. 582 с.
5. Мозговой І. Магдебурзьке право в Одесі. Одеські вісті. URL: <https://izvestiya.odessa.ua/uk/2017/12/07/magdeburzke-pravo-v-odesi> (дата звернення: 10.11.2018).
6. Надлер В.К. Одесса в первые эпохи её существования. Очерки. Одесса: Optimum, 2007. 186 с.
7. Тиганій К. Європейські традиції міського самоврядування Одеси на зламі XVIII – XIX століть. Краєзнавство. 2015. № 1/2. С. 33-38.

**Єрмаков Р. В.,
асpirант**
*Одеського регіонального інституту державного
управління НАДУ при Президентові України*