

сприяла їх зближенню та формуванню реальних передумов для функціонування в межах єдиних адміністративних кордонів.

### Література

1. Ефимов С. А., Ефимова В. М. К вопросу о распределении населения регионов Украины // Диалог украинской и русской культур. Материалы международной научно-практической конференции. – Киев, 1997. – С. 91-96.
2. Демоны мира и боги войны. Социальные конфликты в посткоммунистическом мире. С. Макеев (рук. авт. кол.). – К.: Політична думка, 1997. – 488 с.
3. Витковская Г. С. Вынужденная миграция: проблемы и перспективы / РАН. Ин-т народохоз. прогнозирования. Лаб. Миграции населения. – М., 1993. – Вып. 3. – 174 с.
4. Беліцер Н. Кримські татари // Права людини в Україні. Щорічник. – К., 1996, Українська Правнича Фундація. – С. 65-81.
5. Цыбулькин В. «Крымский узел»: к проблемам региональной геополитики XX в. // Регион. – 1997. №2. – С.7-10.
6. Моджорян Л. А. Терроризм и национально-освободительные движения // Государство и право. – 1998. №3. – С. 82-87.
7. Обговорено проблеми облаштування кримських татар // Урядовий кур'єр. – 1999. – 19 травня.
8. Указ Президента України // Урядовий кур'єр. – 1999. – 19 травня.

**В. Б. Саксонов**

*(Днепропетровский юридический институт МВД Украины)*

## ВВЕДЕНИЕ ГУБЕРНСКОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ ЮЖНОЙ УКРАИНЫ

На протяжении многих столетий южноукраинские земли являлись ареной ожесточенной борьбы за господство в Северном Причерноморье. XVIII в. ознаменовался новыми кардинальными изменениями в соотношении сил как в регионе, так и во всей системе «европейского равновесия». Это находит свое выражение в стремительной экспансии России, сопровождавшейся распространением абсолютизма на новые территории. Тенденции в политике, заложенные еще Петром I и продолжаемые его наследниками, демонстрируют стремление России любой ценой стать полноценной империей, равной, а может быть и первой, среди великих [1].

В борьбе, которую Россия вела в южном направлении, ее интересы сталкивались с интересами других «действующих лиц» в Северном Причерноморье – Запорожской Сечи, Гетманщины, Польши, Турции, Крымского ханства [2]. Поэтому, занимая просторы Южной Украины, вместе с необходимостью их обороны, перед российским царизмом вставала задача создания четкой системы управления краем. Именно эта проблема становится одной из главных на завоеванных территориях.

Большая часть Новороссии (Земля Войска Запорожского) вошла в состав России еще в 1686 г., что было юридически закреплено условиями «вечного мира» между Россией и Польшей. С этого времени Запорожская Сечь подчиняется непосредственно царской администрации.

В первой половине XVIII в. территория Новороссии, всё её огромное пространство от реки Синюхи до Днепра и далее до берегов Черного и Азовского морей, была еще почти необитаемой степью. Постоянное население никак не могло прочно осесть здесь, в силу беспрестанных татарских набегов. Небольшое оседлое население находилось лишь в районе города Бахмута. В 1710 г. здесь была учреждена воеводская, а с 1719 г. – провинциальная канцелярия, причем Бахмутский уезд (затем Бахмутская провинция) входил в состав Воронежской губернии [3].

Немногочисленное население существовало также в «Заднепровских местах». В 1735 г., после начала Русско-турецкой войны, население этой территории было переведено в Малороссию. Однако, царское правительство боялось интенсивного освоения этих земель со стороны Запорожской Сечи, поэтому с начала 30-х гг. XVIII ст. началось заселение так называемой Украинской линии на границе Малороссии и Запорожских земель. В 1750-х гг. эти территории входят в состав Новой Сербии с центром в Елизаветграде. Начало этому процессу положил указ от 24 декабря 1751 г. [4]. Эти территории совместно с Славяно-Сербией (с центром в Бахмуте) и Новослободским казачим полком подчинялись непосредственно Сенату и Военной коллегии соответственно [5].

Таким образом, принадлежащая России часть Новороссии к середине 50-х гг. XVIII в. состояла из Земли Войска Запорожского, Новой Сербии, Славяно-Сербии, Новослободского казачьего поселения (полка), Украинской линии и Бахмутского уезда (провинции). Из них в состав губерний России входили: Украинская линия (в Белгородскую губернию как автономная единица) и Бахмутская провинция (в Воронежскую губернию) [6].

Несмотря на внимание Сената к Сербскому переселению и колонизации края, контроль над данным процессом был недо-

статочен. Функции администрации на месте определялись не четко. Власть была разделена между несколькими лицами, при этом их значение и влияние зависело более не от должности, а от личных качеств и связей. Поэтому между должностными лицами, которые принадлежали к высшей администрации региона, постоянно возникали недоразумения.

Теоретически наибольшими полномочиями обладал киевский генерал-губернатор. Однако, поскольку точной формулировки прав и обязанностей генерал-губернатора правительство не давало, влияние и значение этого должностного лица было в различные периоды разным. После смерти в 1753 г. генерал-губернатора Михаила Ивановича Леонтьева, который был властолюбивым, но компетентным и авторитетным в своем деле, до 1762 г. генерал-губернатор не назначался. Его обязанности исполняли сначала вице-губернатор И. И. Костюрин (до 1758 г.), потом генерал-аншеф Лопухин, затем генерал-майор Чичерин. Именно в это время роль и влияние других местных правителей значительно возросли. Ситуация несколько изменяется только в 1762 г., когда на должность генерал-губернатора Киева был назначен бывший командир Новосербского поселения генерал-аншеф И. Ф. Глебов [7].

Указанная выше система управления оказалась не действенной. Органы активного управления и контроля находились слишком далеко, а функции местных руководителей не были четко обозначены. Всё это вызывало различного рода «неудобства» и злоупотребления. Именно поэтому в 60-х гг. XVIII в. на принадлежащей России территории Новороссии были осуществлены серьезные административно-территориальные преобразования. В 1764 г. по указу от 22 марта Новая Сербия и примыкавшее к ней с юга Новослободское казачье поселение были переименованы в Новороссийскую губернию [8]. По указу от 11 июня 1764 г. в состав Новороссийской губернии были включены Украинская линия, Славяно-Сербия и Бахмутские казаки. Кроме того, в состав Новороссийской губернии вошла часть территории Гетманщины [9]. Главным командиром Новороссийской губернии был назначен генерал-поручик Мельгунов Алексей Петрович [10], после чего были набраны штаты канцелярии и других губернских учреждений [11]. При этом необходимо заметить, что с самого начала своего существования контроль за управлением губернией ложился на Киевского генерал-губернатора Воейкова Ф., который в конце 60-х — начале 70-х гг., наряду с осуществлением функций главного правительственного надзора в крае, был также и главным командиром Новороссийской губернии, о чем также находим свидетельства в делах фонда Киевской губернской канцелярии.

Вскоре, после окончания Русско-турецкой войны и подписания Кючук-Кайнарджийского мира 1774 г., территория, включенная в состав Малороссии, значительно увеличивается, что приводит к новым административно-территориальным изменениям. Их осуществление было возложено на Г. А. Потёмкина, который в 1774 г. становится главным командиром Новороссийской губернии.

По указу от 14 февраля 1775 г. из части земель бывшей Новороссийской губернии, Земли войска Донского, а также земель, прилегающих к Черному морю, создается Азовская губерния [12]. К ней, после ликвидации Запорожской Сечи, отошли её земли лежащие по левую сторону Днепра. С этого времени функции главного правительственного надзора и управления на территории новопровозглашенных губерний Северного Причерноморья осуществляются Г. А. Потёмкиным с назначением его Новороссийским генерал-губернатором.

С 1776 г. Новороссийская и Азовская губернии разделяются на провинции и уезды, как и в остальных частях империи [13]. За исключением небольших изменений в таком виде губернии просуществовали до начала 80-х гг., когда после ликвидации полково-сотенного административно-территориального устройства и введения российского «учреждения о губерниях» на их основе создается Екатеринославское наместничество [14], преобразованное в 1796 г. в Новороссийскую губернию.

Из выше описанного видно, что, не смотря на специфику и своеобразие существующей системы управления Северным Причерноморьем, имевшей сложную структуру, заметное место в деятельности местной администрации занимали губернские органы управления. Однако, только с восшествием на престол Екатерины II, вместе с коренными преобразованиями деятельности государственных учреждений Российской империи, управление Южной Украины унифицируется с российской системой местной администрации. Поэтому очень важным мне представляется остановиться на рассмотрении основных принципов и положений, заложенных в основу губернской реформы Екатерины. Тем более, что по свидетельству К. Головина провинциальное устройство в течение почти целого столетия после реформ Екатерины не изменилась почти вовсе [15]. А все, что было добавлено до 1864 г., по словам А. Лохвицкого, давалась по тому же образцу [16].

Как свидетельствует законодательство, по вступлению на престол Екатерина «горько жаловалась на систему русской администрации». Жалобы эти могут быть сформулированы следующим образом: губернии заслонены от высшего правительства коллегиями, которые распоряжаются ими вполне бескон-

трольно. Посему необходимо поднять значение местных властей и поставить их в непосредственное отношение к власти верховной. Первый шаг в этой важной реформе был сделан указом 21-го апреля 1764 г. [17], известный под именем наставления губернаторам. Вот что говорится в этом указе: «Все целое не может быть отнюдь совершенно, если части его в не порядке и не устройстве пребудут. Главные же части, составляющие целое отечество наше суть губернии, и они самые те, которые более всего исправления требуют, что со временем мы, Богу нам поспешествующу, и действительно исправить и тем исполнить наши намерения потщимся. А ныне почитая самонужнейшим к тому приступом прямое существо губернаторской должности, предпримем мы дать в нижеследующих статьях некоторые общие губернаторам нашим правила». Первым из таких правил было постановление, изменившее отношение губернатора к верховной власти. «Губернатор, как поверенная от нас особа и как глава и хозяин всей врученной его смотрению губернии, состоять имсет под собственным нашим и Сената нашего ведением, почему и указы только от нас и Сената нашего приемлет». Затем губернатору вверяются обширные права надзора, в общих чертах напоминающего надзор, учрежденный потом в лице государева наместника. Эти начала в последствии были развиты и в учреждении о губерниях» [18].

Согласно «Учреждению о губерниях» 1775 г. каждая губерния признается самостоятельной административной единицей, которая заключает в себе все установления, необходимые для администрации всех частей управления. С этой целью центральные органы управления, до тех пор сосредоточенные в столице под именем коллегий, перенесены в губернию под именем палат. За ними сохранено их коллегиальное устройство лишь с некоторыми изменениями. Общество призвано к участию в управлении на следующих основаниях: различные классы местного общества окончательно получили сословную организацию; начала этой организации сформулированы в последствии, главным образом, в дворянской жалованной грамоте и городском положении. Каждое сословие участвует в административной жизни в двойном направлении. Во-первых, сословия по выбору замещают должности; во-вторых, они получают право самоуправления, т. е. заведуют своими сословными делами через выборных ими лиц.

В целом же все учреждения и должностные лица, созданные местной реформой 1775 г., можно разделить на три основные группы: административно-полицейские, финансово-хозяйственные и судебные.

Такое разнообразие учреждений и сравнительная с прежним временем самостоятельность их, потребовала учреждения особого органа для общего за ними надзора. Поэтому для целей высшей губернской администрации, для надзора за всеми местами и лицами и общих полицейских дел учреждается губернское правление с губернатором. Это учреждение состоит при высшем представителе власти — государевом наместнике или генерал-губернаторе, который воплощает в своем лице права главного государственного надзора, охранение интересов короны и прав всех и каждого [19].

Назначая этих двух лиц для управления губернией, Императрица Екатерина II желала, чтобы непосредственно на губернаторе лежали функции управления, а генерал-губернатору хотела предоставить пост наблюдения, надзора за тем, чтобы предписанные начала достигали действительного осуществления. В учреждении о губерниях 1775 г. предметы ведомства этих двух начальников не могли разделиться, потому деятельность их не получает ясного разграничения. [20]. В результате, с одной стороны, по смыслу учреждения о губерниях, наместник был поставлен далеко от администрации и суда в собственном смысле этого слова. Учреждение (ст. 82) категорически выражается, что он не есть судья. Должность его (ст. 81) есть строгое и точное взыскание чинить со всех ему подчиненных мест и людей об исполнении законов. Такой общий надзор или, вернее, попечение об исполнении законов, составляет сущность генерал-губернаторской должности. Положительные административные меры требуются от него в редких, можно сказать, исключительных случаях [21]. С другой стороны, расплывчатые формулировки, определяющие права наместника по Учреждению о губерниях, дали ему неограниченные полномочия. Наместник был главой местной администрации и полиции, осуществлял общий надзор за всем аппаратом управления и суда, чиновниками и сословными органами генерал-губернаторства. Формально не вмешиваясь в судопроизводство, он мог оказывать давление на судебные решения, останавливать исполнение приговоров. Кроме того, наместнику подчинялись войска, находившиеся на территории губернии. Его исполнительным органом было наместническое правление из 2-3 советников [22].

Увлечшись мыслью совершенной самостоятельности местного управления, Екатерина II хотела, чтобы все функции административной власти имели своих представителей в губернии. Она как бы забыла о высших установлениях: для общего государственного управления остались в столице Сенат и генерал-

прокурор с состоявшими при них экспедициями. Все почти было отделено от общегосударственных установлений и вверено губернскому начальству. Генерал-губернатор был не только блюстителем интересов закона и администрации, но и высшей политической властью в местности: он был в малом виде генерал-прокурор, действующий на месте [23].

Из указанного видно какую власть имели наместники. Всё внутреннее управление лежало на них. Они зависели непосредственно от верховной власти, а между собой общались как полусуверенные государи. Учреждение о губерниях мало определяло подробности административной деятельности наместников, поэтому они были, так сказать, сами себе законом и управляли областью по собственному усмотрению. В руках подобных лиц надзор, сопровождавшийся правом исправления, не мог не обратиться в самовластие, не ограниченное законом. Как могли наместники охранять закон, когда сами они были поставлены вне закона? [24].

Ввиду этого, должность государева наместника по «Учреждению о губерниях» носила в себе зародыш двух совершенно различных систем. По духу «Учреждения» наместник должен был составить часть местных установлений, иметь ту долю надзора, которая впоследствии была представлена губернаторам. Но исторические обстоятельства придали должности наместника особый характер чрезвычайной власти. Мало-помалу стало ясно, что наместник не может составить одно целое с губернскими учреждениями [25].

Несостоятельность такой попытки обнаружилась с первого раза. Где было найти такое множество государственных людей (Губерний полагалось 40), достойных быть облеченными высшей политической властью? Это было трудно, тем более, что Екатерина II смотрела очень серьезно на выбор людей. Поэтому, в 1781 г., при введении «Учреждения» было признано возможным (скажем, необходимым) не назначать генерал-губернаторов в каждую губернию. Стали соединять по две губернии и больше в одно генерал-губернаторство. Выбор генерал-губернаторов был сделан удачно, что отмечает также Ерошкин Н. П. и другие учёные так называемой «советской эпохи». Мельгунов, Потемкин, Румянцев, Сиверс, Кречетников – были первые генерал-губернаторы.

Итак, принцип учреждения 1775 г. – отделение функций надзора от функций управления – не получил осуществления на практике. Введение «Учреждения» в 1781 г. в действие не замедлило обнаружить, что надзор, задуманный императрицей, обратился в управление в высшей степени личное. Да иначе и

быть не могло [26]. Ведь, как отмечает А. Градовский, там, где он существует, действие его, яко личное и с точностью неопределенное, непрестанно колеблется между самовластием и послаблением [27].

Так, сразу была разорвана связь между наместниками и губернскими учреждениями. Вместе с тем, была нарушена основная мысль Екатерины II, чтобы между губерниями и высшим правительством не было никаких посредствующих инстанций. Такою посредствующей инстанцией и явился тот же наместник. Местное управление, по смыслу «Учреждения», сосредоточенное в системе коллегиальных и полуколлегиальных установлений с генерал-губернатором во главе, теперь разделилось между двумя администрациями: губернской и генерал-губернаторскою. Последнее, основанное на полномочии государева наместника, разумеется имело больше значения, чем система местных коллегий [28]. Вследствие этого те недостатки местной администрации, против коих писала Екатерина II, и которые она думала уничтожить посредством местных установлений и правильного распределения между ними дел, возобновлялись в генерал-губернаторском управлении.

Каждый из представителей высшей губернской администрации, а генерал-губернатор более других, представляя интересы разных государственных групп и формирований, привносили свой интерес в историческую реальность Южной Украины. Объективный процесс исторического развития все более приобретал субъективную окраску. Государственные российские деятели часто начинали действовать вопреки интересам державы. Личные амбиции овладели процессами. В этом отношении, регион, как ни какой другой, способствовал появлению и дальнейшему росту амбициозных планов. Отдалённые от блистательной столицы с её придворными интригами, наделённые практически неограниченной властью и фантастическими возможностями, власть имущие творили свою столицу, свой «двор», своё государство в государстве. Наместники, без опробации Сената и даже самой императрицы, решали вопросы государственного значения. Они карали и миловали, раздавали и конфисковывали, издавали указы, которые полностью игнорировали принятые ранее законы. Всё, что было запрещено в других уголках Российской империи, здесь было разрешено. Действие общероссийских законов при необходимости утрачивало какую-либо силу [29].

Именно эти процессы составили главную особенность деятельности высшей губернской администрации в рассматриваемый период. Во многом это объяснялось как личным авторите-

том наместников и правителей, так и особой расположенностью к ним со стороны императорской власти. Как бы там ни было, но тенденции в управлении, зародившиеся в XVIII в., с началом нового столетия и проведения реформы центральных государственных учреждений, ещё долгое время будут доминировать и определять векторы развития системы местной администрации.

### Литература

1. Мільчев В. І. Болгарська еміграція до України у XVIII ст. // Записки науково-дослідної лабораторії історії Південної України Запорізького державного університету: Південна Україна XVIII – XIX століття. – Вип. 3. – Запоріжжя: 1998. – С. 114.

2. Абросимова С. В., Мицик Ю. А. Документи з історії українського козацтва в збірці Дніпропетровського історичного музею // Записки науково-дослідної лабораторії історії Південної України Запорізького державного університету: Південна Україна XVIII – XIX століття. – Вип. 3. – Запоріжжя: 1998. – С. 19.

3. Кабузан В. М. Заселение Новороссии в XVII первой половине XIX в. М.: Наука, 1976. – С. 50.

4. ПСЗ, т. XVIII, №9919.

5. Кабузан В. М. Заселение Новороссии ... – С. 52.

6. Там же – С. 53.

7. Посунько О. М. Історія нової Сербії та Слов'яносербії. – Запоріжжя, 1998 – С. 40.

8. ПСЗ, т. XVI, №12099.

9. Кабузан В. М. Заселение Новороссии ... – С. 53.

10. ЦГИАУ, Ф. 59, Киевская губернская канцелярия, Оп. 1, д. 4491, лл 5, 7, 10.

11. ЦГИАУ, Ф. 59, Харьковская полковая канцелярия, Оп. 1, д 1038, лл 143, 147.

12. ПСЗ, т. XX, №14252.

13. ЦГИАУ, Ф. 59, Киевская губернская канцелярия, Оп. 1, д. 8334, лл 1-6.

14. ЦГИАУ, Ф. 59, Новгород-Северск. Наместническое правление, Оп. 3, д 514, лл 1.

15. Гловин К. Наше местное управление и местное представительство. СПб, 1884. – С. 6.

16. Лохвицкий А. Губерния и ее земские и правительственные учреждения. СПб., 1864. С. 200.

17. ПСЗ, №12. 137.

18. Градовский А. Учреждение генерал-губернаторов в Рос-

сии // Градовский А. Сб. статей «Политика, история, администрация. Критические статьи». СПб/М — 1871. С. 422-423.

19. Градовский А. Проект губернской реформы // Градовский А. Сб. статей «Политика, история, администрация. Критические статьи». СПб/М — 1871. С. 507-508.

20. Андриевский И. О наместниках, воеводах и губернаторах. Рассуждения магистра государственного права Ивана Андриевского представленное в Юридический факультет Императорского С.-Петербургского университета для получения степени государственного права. СПб, 1864. — С. 133.

21. Градовский А. Проект губернской реформы // Градовский А. Сб. статей... — С. 508.

22. Ерошкин Н. П. Истоия государственных учреждений до революционной России. М., 1983. — С. 120.

23. Градовский А. Проект губернской реформы // Градовский А. Сб. статей ... С. 508-509.

24. Гессен В. М. Губернатор как орган надзора. Б. м./б. г. (Наукова-довідка, бібліотека ЦДУА, м. Київ) — С. 186.

25. Градовский А. Учреждение генерал-губернаторов в России // Градовский А. Сб. статей ... С. 424.

26. Гессен В. М. Губернатор как орган надзора. Б. м./б. г. (Наукова-довідка, бібліотека ЦДУА, м. Київ) — С.186.

27. Градовский А. Учреждение генерал-губернаторов в России // Градовский А. Сб. статей ... С. 427.

28. Бойко А. Південна Україна останньої чверті XVIII ст. Частина 1. Аграрні відносини. — Запоріжжя, С. 3-4.

*И. Ю. Семухин, кандидат экономических наук  
(Крымский факультет Университета внутренних дел)*

## **НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОПТИМИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ МЕСТНЫМ НАЛОГООБЛОЖЕНИЕМ**

В настоящее время определяющую роль в регулировании экономических отношений играет налоговая система. Налоги служат важнейшим источником поступления доходов государства, а также являются одним из основных рычагов воздействия государства на рыночную экономику.

Налоговую систему Украины пока что нельзя считать окончательно сложившейся и полностью отвечающей общепринятым в мировой практике требованиям. Актуальные вопросы реформирования налоговой системы, определения путей совершенство-