

УДК 323.21(477.54)

Канищев Г. Ю.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ЕКАТЕРИНЫ II И СЛОБОЖАНЩИНА

Статья поясняет необходимость формирования автономного региона Слобожанщины – автономной единицы государственного управления Украины для Харьковской области. Раскрываются истоки формирования Слобожанщины как целостного в административном отношении региона во второй половине XVIII века.

Ключевые слова: *специальный статус г. Харькова, федеративное устройство Украины, автономный регион Слобожанщина.*

Стаття пояснює необхідність формування автономного регіону Слобожанщини – автономної одиниці державного управління України для Харківської області. Розкрито витоки формування Слобожанщини як цілісного в адміністративному плані регіону в другій половині XVIII ст.

Ключові слова: *спеціальний статус м. Харкова, федеративний устрій України, автономний регіон Слобожанщина.*

Article explains the need for the formation of the autonomous region of Slobozhanshchina – the autonomous unit of state administration of the Ukraine for Kharkov region. Are revealed the sources of the formation of Slobozhanshchina as integral in administrative sense region in the second-half XVIII centure.

The keywords: *special status Kharkov, the federative device of the Ukraine, the autonomous region of Slobozhanshchina.*

Вопрос о предоставлении Харькову специального статуса будет одним из ключевых в политическом развитии нашего города в XXI веке. Именно такой статус, считаем, может обеспечить полноценное развитие городского самоуправления и формирование сплоченной территориальной общины Харькова – Харьковского сообщества – для решения задач городского развития. Возможность получения Харьковом такого статуса обеспечивается Конституцией Украины (статья 92, пункт 16).

Тем не менее, до сих пор эти намерения не воплотились в жизнь. И если задаваться вопросом «почему?» то можно ответить так: в централизованном государстве, каковым является нынешняя Украина, нечего и думать о полноценном развитии какого-либо города, кроме столицы. Вот почему вопрос о предоставлении специального статуса и Харькову, и другим городам, претендующим на его получение, должен, считаем, увязываться с задачей федерализации Украины через предоставление всем ее областям статуса регионов – субъектов федерации, а областным центрам – специального статуса – как региональных столиц. Одним из них должен стать Харьков как столица

автономного региона Слобожанщина.

Необходимым условием для создания региона является исследование истории его формирования как целостного административно-территориального образования с центром в Харькове. Важнейший момент здесь – вторая половина XVIII века. Именно тогда, по мере того как «военный фронт на Юге России постепенно эволюционировал в поселенческий (settlement frontier), имперская «варварская граница» – в освоенную границу (Erschließungsgrenze)», российское правительство переходило к осуществлению гигантского по своим масштабам проекта, направленного на освоение и культурную трансформацию южных степных окраин в соответствии с принципами европейского Просвещения» [3, с. 73]. Одно из проявлений данного проекта – создание вместо нескольких слободских полков единой в административном отношении территории – Слободско-Украинской губернии (1765 г.), а затем Харьковского наместничества (1780 г.) и преобразование Харькова из полкового города в административный центр Слобожанщины.

Какова идеология этого проекта? По отношению к городу Харькову она исследована в книге «История Харьковского городского самоуправления 1654–1917» [1]. Подразумевается «Грамота на права и привилегии городам Российской империи», имеющая важное значение для становления муниципального самоуправления Харькова. Однако «за скобками» исторических исследований до сих пор оставались такие важные источники, как «Наказ» Екатерины II (1767 г.), «Учреждение для управления губерниями Всероссийской империи» (1775 г.), а также «Устав Благочиния или Полицейский» (1782 г.). Именно эти документы, на наш взгляд, раскрывают идеологию русской правительственной политики, формировавшей Слобожанщину как целостный регион. Поэтому целью данной статьи является исследование «идеологических истоков» Слобожанщины, а задачей – анализ данных исторических источников как основы для слобожанской региональной идеологии.

Главный документ упомянутого правительственного проекта – «Наказ» Екатерины II депутатам Комиссии для составления нового Уложения (1767 г.), представляющий собой философско-правовой трактат императрицы. Для рассматриваемой проблемы здесь важны прежде всего главы XVI и XVII, касающиеся положения городов и городских жителей. Формирование Слобожанщины как единого региона – это прежде всего процесс урбанизации, возникновение и распространение городского образа жизни. Упомянутые главы «Наказа» отражают истоки этого процесса в XVIII веке. Здесь идет речь о «среднем роде людей»: «К сему роду людей причислить должно всех тех, кои, не быв ни дворянином, ни хлебопашцем, упражняются в художествах, в науках, в мореплавании, в торговле и ремеслах» [4], т. е. городской средний класс. Екатерина II подчеркивает важность деятельности этих людей для процветания государства: «Сей род людей... от которого государство много добра ожидает»

[4]. Соответственно, важным представляется императрице и необходимость определения правового статуса самих городов как сферы жизни «среднего рода людей»: «Сколько ни есть разных положений городам, только в том они вообще сходятся, что им всем нужно иметь одинаковый закон, который бы определил, что есть город, кто в оном почитается жителем, и кто составляет общество того города, и кому пользоваться выгодами по свойству естественного положения того места, и как сделаться городским жителем можно» [4]. Таким образом, «Наказ» служит источником упомянутой выше «Грамоты на права и выгоды городам Российской империи» 1785 г. С этого времени Харьков, а также Чугуев, Богодухов, Волчанск, Купянск, Змиев, Константиноград (Красноград) и Изюм, получившие тогда городской статус, начинают развиваться как современные города.

Развитие городов тянуло за собой вопрос об организации территориального пространства империи. Тем более что город всегда имел значение как административный центр. По этому поводу в «Наказе» говорилось: «Основав города, остается рассмотреть... какие учреждения в их пользу постановить следует» [4]. Более подробно этот вопрос рассматривался в «Учреждениях для управления губерний Всероссийской империи» (1775 г.) – первом «органическом законе» Русского государства о местном управлении. Значение этого документа для Харькова и Слободжанщины состоит, считаем, в следующем. Во-первых, это стимулирование процесса формирования Слободжанщины как целостного в административно-территориальном отношении региона. Первым шагом здесь было образование Слободско-Украинской губернии вместо отдельных казачьих полков в 1765 г. Создание, в соответствии с «Учреждениями...», Харьковского наместничества в 1780 г. следует рассматривать как второй шаг по тому же пути. Теперь административное единство Слободжанщины скреплялось множеством новых учреждений, появившихся в соответствии с данным актом: наместнического (губернского) правления, казенной палаты, палат гражданского и уголовного суда, приказа общественного призрения и т. д. Другой «скрепой» регионального единства было положение Харькова как губернского центра (что подчеркивалось самим наименованием территории – Харьковское наместничество), а также Богодухова, Волчанска, Купянска, Змиева и Изюма как уездных центров. Таким образом, была создана сетка административно-территориального деления нашего региона с привязкой к определенным городам – своеобразный «политический каркас» Слободжанщины.

Во-вторых, важной представляется идеология регионального управления. Она выражена в самом наименовании высшего должностного лица края – «наместник», «губернатор». Это значило, что данное лицо представляло на данной территории государства особу монарха и тем самым располагало большим управленческими полномочиями. Поэтому присоединяемся к мнению о том, что «Учреждение для управления губерний Всероссийской империи» служило осуществлению

управленческой децентрализации, приближению власти к населению. Характер наместнической власти хорошо выражен, считаем, в следующих пунктах «Учреждения...»: «...82. Государев наместник не есть судья, но оберегатель императорского величества изданного узаконения, ходатай на пользу общую и государеву, заступник утесненных... Нося имя государева наместника, должен он показать в поступках своих доброхотство, любовь и соболезнование к народу. ...85. Государев наместник долженствует вступаться за всякого, кого по делам волочат, и принуждать судебные места своего наместничества решить такое-то дело, но отнюдь не мешается в производство оно; ибо он есть яко хозяин своей губернии, а не судья» [6, с. 182]. Осуществление власти на таких принципах давало возможность сочетать бюрократическое (профессиональное) и земское (общественное) начала в управлении регионом через выборность целого ряда должностей в местных учреждениях представителями дворянства, горожан, свободных (государственных) крестьян [6].

Сочетание децентрализации управления с общественным участием в нем приводило к превращению губернии (наместничества) в относительно автономную от государства систему политических связей. Таким образом, представление о Российской империи как о полностью централизованном, бюрократизированном и коррумпированном государстве является преувеличенным. Автономия была неизбежной платой за беспрецедентное расширение границ государства, способом поддержания стабильности и лояльности новых частей страны [2, с. 73]. В связи с этим интересным и заслуживающим доверия представляется мнение видного русского ученого-правоведа и сановника первой половины XIX века, выходца из Закарпатья Михаила Андреевича Балугьянского (1769–1847). В своей записке «Об учреждении губерний» (около 1828 г.) он, в частности, отмечал: «Следуя провинциальному единству, государство разделено на несколько больших губерний, областей, провинций или вице-королевств... В каждой провинции или области учреждается генерал – губернатор, вице-король, губернатор или обер-президент. ...Губернское правление... составляет центр всех прочих управлений, чрез кои идут все повеления к другим управлениям и от коих они получают донесения. Словом, провинция есть царство и все провинции более союзники, нежели подчиненные правительству управления. Таковое управление существует с некоторыми различиями в Австрии, в Пруссии, в Швеции, в Дании, в Испании, в Сардинии и прежде, кроме Англии, везде. Россия, следуя духу учреждения о губерниях, имеет провинциальное управление...» [7, с. 179]. Таким образом, Харьковская губерния (наместничество) – это часть системы автономных регионов тогдашних европейских государств.

Положение Харьковской губернии как территориальной системы автономных общественных связей требовало определения общих принципов их функционирования. Этот вопрос раскрыт в «Уставе Благодичиния или

Полицейском» (1782 г.). Его основа – глава XXI екатерининского «Наказа» «О благочинии, называемом инако Полициею» [4]. Поскольку «...разумеется под названием Полиции порядок вообще в Государстве» [5], то можно сказать, что речь идет о правилах для поддержания общественного порядка («благочиния»). Поэтому интереснейшей частью «Устава» мы считаем раздел «Наказ Управе Благочиния», состоящий из трех частей. Первая часть – «Правила добронравия» – основные принципы отношений между людьми в обществе. Например: «В добром помогите друг другу, веди слепого, дай кровлю не имеющему, напои жаждущего» [5]. Вторая часть – «Правила обязательств общественных» – отношения внутри семьи как ячейки общества. Например: «Родители суть властелины над своими детьми, природная любовь к детям предписывает им долг дать детям пропитание, одежду и воспитание доброе и честное по состоянию» [5]. Третья часть – «Качества определенного к благочинию Начальства и правила его должности» – кодекс поведения государственных служащих. Например: «...5) Усердие к общему добру. 6) Радение о должности (добросовестное выполнение своих должностных обязанностей – Г. К.). 7) Честность и бескорыстие» [5].

Пропаганда государством с помощью законодательного акта данных правил имела большое воспитательное значение и создавала условия для поддержания общественного порядка не только силами полицейских чиновников, но и самим населением в виде словесных судов в городах. О них идет речь в специальном разделе «Устава» «О судьях Словесного Суда»: «161. В каждой части города определить одного или более Судей Словесного Суда из граждан. 162. Словесному Суду словесно разбирать по словесной просьбе гражданские дела. 163. Словесному Суду до письменных просьб и до уголовных дел дела нет. ...165. Словесного Суда должность есть примирять тех спорящихся, кои словесно просят о примирении, в чем наблюдать имеет следующие правила: 1) доставить обеим сторонам законную, честную и бестяжебную жизнь; 2) злобы, распри и ссоры прекратить; 3) доставить каждому ему принадлежащее» [5]. Речь идет, таким образом, о мировом третейском суде, избираемом гражданами из своей среды для установления внутреннего мира и согласия в обществе.

Такова суть русского государственного проекта Просвещения во второй половине XVIII века. По сути, это был проект построения социального государства, ставящего своей целью служение людям, их всестороннее развитие. Реальная жизнь была, разумеется, сложнее любых правительственных законов. Однако их значение, считаем, состоит в том, что они давали тогдашним харьковцам, всем слобожанам ориентиры того, каким должно быть эффективное государство. И судя по успехам, достигнутым в разных сферах жизнедеятельности во времена Российской империи, а затем и Советского Союза, данная государственная идеология имела влияние на людей.

Законодательство Екатерины II, наряду с другими законодательными источниками эпохи Российской империи и СССР, может, считаем, послужить

основой для региональной идеологии Слободжанщины. Его значение для современных харьковчан, жителей всего Слободского края состоит, думаем, в следующем: 1) успешное развитие общества и высокий уровень жизни возможны лишь при возобновлении социального государства, рассматривающего всестороннее развитие общества, его производительных сил и культуры как свою прямую обязанность; 2) для строительства социального государства необходимо осознание всеми людьми ответственности за свое личное поведение как залог успешности государства; 3) личная ответственность человека за эффективность государства выражается, в частности, в его участии в местном управлении через выборные учреждения публичной власти; 4) политическое участие людей во власти эффективно лишь при децентрализации государственного управления, передаче власти в автономные регионы; 5) главная задача региональных властей всех уровней: работа на благо граждан, осознание своей ответственности за благосостояние людей, стремление к сочетанию общегосударственных и местных интересов; 6) во всем этом – суть украинского федеративного государства как государства, построенного на сочетании различных интересов в рамках единой страны и на ответственности всех граждан за его успешное функционирование.

Литература:

1. Антонов А. Л. История Харьковского городского самоуправления. 1654–1917 гг. / А. Л. Антонов, В. Л. Маслийчук, А. Ф. Парамонов. – Х. : Регион-информ, 2004. – 200 с.
2. Бусыгина И. М. Политическая регионалистика : учеб. пособие / И. М. Бусыгина. – М. : МГИМО (Университет); РОССПЭН, 2006. – 280 с.
3. Кравченко В. В. Харьков // Харьков: столица пограничья. – Вильнюс : ЕГУ, 2010. – 358 с.
4. Наказ Екатерины II Комиссии о составлении проекта нового Уложения. 1767 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.school.edu.ru>. – Назв. с экрана.
5. Устав Благочиния или Полицейский от 8 апреля 1782 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.bazazakonov.ru>. – Назв. с экрана.
6. 1775 г. Ноябрь 7. Учреждения для управления губерний // Российское законодательство X–XX вв. – Т. 5. – М. : Юрид. лит., 1987. – С. 167–321.
7. Шепелев Л. Е. Аппарат власти в России. Эпоха Александра I и Николая I / Л. Е. Шепелев. – Спб. : Искусство-СПБ, 2007. – 461 с.