



VIII

ІСТОРІЯ УКРАЇНИ У СВІТЛІ РЕГІОНАЛЬНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

УДК: 94 (47.477)

Олександр Черемісін (м. Херсон)

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ПІВДЕННОЇ УКРАЇНИ КІНЦЯ XVIII — ПЕРШОЇ ПОЛОВИНИ XIX СТОЛІТЬ

У статті розглядаються питання, пов'язані з діяльністю органів місцевого самоврядування Південної України кінця XVIII — першої половини XIX століть. Подається коротка історіографія вивчення історії місцевого самоврядування. Наводиться огляд джерельної бази досліджень з історії муніципалітетів. Характеризується роль органів місцевого самоврядування в житті місцевих громад регіону. Ставляться проблеми для подальших досліджень в цьому напрямі.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, муніципалітет, історичні джерела.*

Проблематика міських досліджень в галузі діяльності органів місцевого самоврядування завжди була важливим напрямом в історичних дослідженнях. Стійкий інтерес до багатоплановості історії роботи муніципалітетів з'явився ще у XIX столітті завдяки роботам Г. Ге¹, Н. Комарницького², К. Смольянінова³, Д. Горловського⁴ та інших. Підвищена зацікавленість сучасних науковців проблематикою діяльності органів міського самоврядування пов'язується з публікацією великої кількості монографічних досліджень, проведеннями наукових конференцій, захистом дисертацій.

Із розбудовою української державності гостро постало питання створення нової соціально-політичної системи. За цих умов активізувалась зацікавленість дослідників досвідом діяльності систем міського самоврядування наприкінці XVIII — на початку XX століть. Істотно розширюється жанрова розмаїтість у цій сфері. Об'єктами уваги сучасних дослідників стали демографічні процеси, різні проблеми соціально-економічного і культурного розвитку українських міст та інші.

Одним із перспективних напрямів регіональної історії муніципалітетів останнім часом стало вивчення самоврядування українських міст в період другої половини XIX — початку XX століть. Так, наприклад, у дисертаційних дослідженнях В. Горбачова⁵, О. Головка⁶, О. Марченко⁷, Г. Плаксієв⁸, Т. Щерби⁹, Л. Цибуленко¹⁰ у проблемно-хронологічному ключі розглядаються питання стосовно формування, структури і компетенції органів місцевого самоврядування, бюджетної політики, діяльності у господарській і культурній сферах та інші аспекти діяльності самоврядних структур.

Найпоширенішим методом досліджень місцевого самоврядування залишається вивчення окремих випадків на прикладі окремих регіонів. Проблеми виявлення закономірностей і відмінностей в регіональних дослідженнях діяльності місцевого самоврядування, так само, як і аналіз адміністративної політики в різних регіонах України, поки залишаються відкритими. Дослідження регіонального законодавства обмежуються суто юридичною стороною справи, не стосуючись політологічних аспектів законотворчості і правової практики.

На жаль, досліджень з історії південноукраїнських органів місцевого самоврядування кінця XVIII — першої половини XIX століть не так вже й багато. Публікації в основному мають публіцистичний характер. У певному плані цей недолік компенсують праці Л. Левченко¹¹, Ю. Крючкова¹², В. Циберт¹³ та інших, в яких розглядаються питання становлення та розвитку місцевого самоврядування Півдня України, взаємовідносин адміністративної влади з органами місцевого самоврядування.

Тому перед нашим дослідженням ставиться завдання здійснити огляд джерелознавчої бази з історії органів місцевого самоврядування, спробувати узагальнити роль південноукраїнських муніципалітетів в житті місцевих громад, визначити подальші перспективи у вивченні історії діяльності органів місцевого самоврядування кінця XVIII — першої половини XIX століть.

Наймасовішою з історії місцевого самоврядування є група джерел, що зберігається в центральних та обласних архівах України і Росії. Так, розкриттю змісту правових норм,

покладених в основу діяльності міських Дум, їх юридичного статусу, компетенції, характеру виборчих прав, взаємовідносин Дум із губернськими представницькими органами сприяють матеріали, які надходили від губернаторів і зберігаються у фондах Російського державного історичного архіву: 1261–1283–1286 рр. Звіти губернаторів Херсонської губернії містять статистичні дані з діяльності органів місцевого самоврядування та оцінку їх ефективності очима адміністративних урядовців, в оглядах Херсонської губернії зберігається матеріал із формування та розвитку міської власності¹⁴.

Фонди Російського державного історичного архіву містять значну кількість матеріалів за різними напрямками: діяльність інститутів самоврядування, здібності управлінських кадрів, пошук шляхів поліпшення роботи, багато інформації щодо питань реформування органів самоврядування з метою їх ефективної, раціональної та узгодженої роботи. Представлені оціночні відомості губернського правління щодо ефективності та придатності інститутів самоврядування.

Звітно-господарська діяльність органів місцевого самоврядування — це інформація визначення джерел надходження коштів у міські бюджети, недобори, значна кількість юридичних роз'яснень щодо господарських обов'язків місцевих органів; відомості про стан сільського господарства на міських землях. Узагальнюючі повідомлення про необхідність регулювання органами місцевого самоврядування роботи промислових закладів, великий за обсягом матеріал містить інформацію про стан господарської кон'юнктури в містах Новоросії досліджуваного періоду.

Міські думи у процесі діяльності послуговувалися не тільки актовими регулюючо-правовими документами, а й численними власними документами довідкового характеру. Можна вирізнити такі їх підвиди: протоколи, журнали засідань дум, звіти, доповіді, службові листи, заяви, скарги. Вони сформувалися в результаті взаємодії Дум з іншими державними, самоврядними установами та органами. Основний масив інформації такого характеру почерпнуто з обласних архівосховищ (Одеського, Миколаївського).

Фонд 4 — Одеська міська дума (Державний архів Одеської області), складається з 9 відділів і містить більше 1750 документів діяльності Одеської міської думи. Усі документи,

що зберігаються у цьому фонді, можна умовно поділити на кілька категорій: а) протоколи засідань міської Думи містять інформацію у справах формування та структури Думи, порядок формування бюджету міста, стягування недоборів, благоустрою міста; б) укази сенату і Херсонського губернського правління містять інформацію зі справ управління міською власністю; в) листування з питань розподілу міською Думою міських земель містять інформацію про земельні відносини; г) документи про роботу міської Думи містять інформацію про прийняття і виключення гласних із думи¹⁵.

Фонд 3 — Головний статистичний Комітет Новоросійського краю містить численні зведення про стан міського господарства, участь у його управлінні органів місцевого самоврядування.

Фонд 2 — Канцелярія Одеського Градоначальника містить звіти одеських градоначальників про стан і діяльність міської Думи. Представлена також інформація про службовців органів місцевого самоврядування, зберігається інформація про участь міської Думи в роботі цехів і ремісничих майстерень, про обов'язки міської Думи в роботі промислових закладів.

Миколаївська міська Дума представлена у фонді 222 (Державний архів Миколаївської області) 1.886 од. Зб. з них 755 документів містять матеріали діяльності органів місцевого самоврядування за досліджуваній період. У них зосереджено інформацію про фінансове становище міського господарства, яка представлена документами про прибутки та витрати міського бюджету, розвитку муніципального виробництва, еволюції муніципальної земельної власності і управління нею, стосунки з питань управління з приватними власниками та державними установами місцевого і центрального рівня, питання формування і розподілу функцій в установах місцевого самоврядування.

Фонд 280 — Миколаївський міський магістрат і фонд 239 — Миколаївський міський статистичний комітет, у яких зосереджена інформація звітно-господарської діяльності органів місцевого самоврядування, стан міського господарства та перспективи розвитку. Слід зазначити, що головний обсяг матеріалів зосереджено саме в місцевих архівах. За цими матеріалами можна простежити етапи становлення і головні напрями розвитку міського

господарства, формування системи бюджетних надходжень, їх динаміку та структуру¹⁶.

Таким чином, документи обласних архівосховищ становлять певну кількість одиниць зберігання — документи господарчого, торговельного відділень. Тут виявлено справи, що розкривають діяльність Дум періоду 1785–1870 років, дають свідчення про розвиток міст. Їх також об'єднує спільність походження, змістовне навантаження і функціональна спрямованість. справи фондів зазначених архівів містять списки гласних Дум, складу комісій, балотувальні листи, дані про різнобічну діяльність Дум у галузях міського господарства.

Саме в них зосереджено важливу інформацію щодо господарської діяльності органів міського самоврядування, напрямів розвитку виробництва, використання міських земельних і водних угідь. За цими матеріалами можна чітко виявити суспільно-громадську функцію міського самоврядування в загальних процесах реформування суспільства і держави кінця XVIII — середини XIX століть та його роль в інтеграції міської економічної структури до економічного простору регіону як повноправного суб'єкта.

Вивчено також опубліковані документи щодо влаштування міських справ, які торкаються питань організації міського самоврядування, що “розкривають із середини” міське життя, містять певну критику авторів діяльності органів управління. До вказаної категорії належать опубліковані журнали засідань міських Дум.

Для українських міст, у яких формувалося громадське господарство, важливе значення мали допоміжні матеріали узагальнюючого характеру, які сприяли діяльності Дум — будівельні правила, межові акти, правила коробочного збору, правила погашення недоборів та інші.

Опубліковані документи дають змогу всебічно охарактеризувати міське громадське управління. Серед документів великою групою представлені матеріали бюджетно-фінансової діяльності дум, в яких відклалися циркуляри та інструкції центральної та губернської влади. Ці документи дали змогу розглянути міське громадське управління в безпосередній практичній діяльності.

Так як преса є частиною дійсності, то звернення в роботі до матеріалів преси допомагає реальніше уявити хід минулого, орієнтувати-

ся в подіях. У періодиці публікувалися матеріали щодо діяльності міського самоврядування на ниві благоустрою, статистичні матеріали, історичні описи. Вони мають загальну цінність як джерела, що несуть змістовне навантаження. У них найперше друкувалися офіційні матеріали щодо міського самоврядування, подавався аналіз фінансово-економічної діяльності міст, дані про розвиток господарства, більш яскрава інформація та фактаж про склад гласних, результати виборів, конкурсні оголошення. Вони мають велике значення при вивченні регіональної історії.

Таким чином, опрацьоване коло неопублікованих та опублікованих матеріалів, документи фондів державних архівів, бібліотек свідчать, що у розпорядженні дослідника щодо проблеми міського громадського самоврядування в Україні є широка, досить репрезентативна джерельна база, комплексний аналіз якої дає змогу більш глибоко і всебічно проаналізувати становлення і розвиток міських Дум в південноукраїнському регіоні, спробувати розкрити роль органів місцевого самоврядування в житті міських громад та визначити подальші перспективи у вивченні історії діяльності органів місцевого самоврядування кінця XVIII — першої половини XIX століть.

Міські громади південноукраїнських міст досліджуваного періоду об'єднувались в станові громадські організації. Тому, якщо вести мову про роль органів місцевого самоврядування в житті міських громад, то ми будемо це робити через призму діяльності станових міських організацій, на які покладались обов'язки вирішення наболілих питань місцевого життя.

У процесі консолідації підприємницького (купецького) населення міст органи самоврядування були ефективною організацією для низки певних проектів (якщо також прийняти до уваги, що до складу міських Дум входило найбільше саме купецького населення, і міськими головами ставали майже постійно саме купці, а, наприклад, в Одесі навіть були створені династії міських голів), але з іншого боку значна залежність місцевого самоврядування від адміністрації регіону сковувала підприємницьку ініціативу, робила проблематичним рішення здійснення будь-яких розробок¹⁷.

Купецькі громади південноукраїнських міст були різнотипними, мали свої слабкі і сильні сторони у взаємодії місцевого населен-

ня та органів самоврядування. У взаємодії громад та міських Дум складався різний баланс сил, що у деяких випадках відбивав суперечливість приватних інтересів підприємців із загальноміськими справами (так, наприклад, було багато випадків, коли гласні міських Дум, обрані серед купців, не приходили на засідання, мотивуючи це необхідністю вирішення приватних справ).

Однак в цілому система роботи купецьких громад з органами самоврядування була певним чином злагодженою, чому сприяло посилення економічної значимості й організованості підприємців. Створені за підтримки міських Дум біржові комітети постійно співробітничали з гласними міст, спільно обговорювали різні господарські проекти, розподіляли роботи щодо їхнього виконання. Прикладом постійного співробітництва представницьких організацій була торгівельна справа. До середини ХІХ століття купецькі громади та органи самоврядування виступали єдиним фронтом з найважливіших питань. Відбувалось одночасне порушення клопотань. Відряджені в столицю міські представники могли виступати перед урядом одночасно і від імені міста, і від імені біржовиків. Міські управління звертались в купецькі управи з проханнями надати необхідні зведення з торгівельно-промислових питань або з проханнями кредитування; у свою чергу міські Думи йшли назустріч устремлінням підприємців, підтримували різні їх починання, надавали міську землю для торгівельно-промислових нестатків, будували нові об'єкти тощо¹⁸.

Входження до складу органів місцевого самоврядування найбільшої кількості купців призводило до виникнення небажаних колізій, що проявлялося в протиріччях інтересів міста і підприємців. Позначалося це тим, що купці, які становили кістяк представницьких міських установ, виступали як торгівельні партнери, кредитори міст, постачальники і підрядчики. У таких випадках на перший план виходив захист власних інтересів, а не інтересів міст, захищати які їх уповноважували виборці і з інших станів¹⁹.

У цілому органи місцевого самоврядування займали особливе місце в системі представництва інтересів купецьких громад. Як органи місцевої влади, міські Думи були тією ланкою, що пов'язувала купецькі громади і державну владу, сприяючи реалізації інтересів торгівельно-промислового населення. Їх

керівна роль в органах місцевого самоврядування залишалась незмінною. В умовах Південної України, де дворян проживало не так і багато, саме купецтво було найбільш значимою соціальною верствою, що залучалася для управління містами.

Звернення до дослідження ролі місцевого самоврядування в житті міщанських громад дає змогу простежити процеси, що охоплювали значну частину городян. Південноукраїнські міста володіли рядом особливостей історичного і соціального розвитку, що впливало на специфічні риси міщанства цього регіону. Органи місцевого самоврядування постійно контролювали міщанські громади через старост. Постійно вимагали звіти про кількість членів міщанських громад, їх поведінку і заняття, збір податків і повинностей, стягнення боргів, рекрутські справи, проводили розгляд різних клопотань тощо. Крім того, актуальними були питання опіки, покарання окремих міщан за погану поведінку. Як і для багатьох наших сучасників, для міщан ХІХ століття гостро поставало питання про звільнення дітей і інших родичів від військової повинності. З тих пір причини мало змінилися: нездатність відправлятись до служби у зв'язку з розумовими і фізичними недоліками²⁰.

Таким чином, органи місцевого самоврядування контролювали різні сфери життя членів міщанських громад, особливо у сфері податкових питань.

Одночасно з цим органи місцевого самоврядування майже не займались висловленням інтересів ремісників, незважаючи на їх представництво в органах місцевого самоврядування. Ремісничі громади звітували перед муніципалітетами один раз на рік про кількість випущеної продукції, кількість робітників, вносили до бюджетів міст гільдійську повинність, мали почесні звання та інші другорядні права. Не було єдиного органу, що контролював би промислове життя міст. В основу Ремісничого Статуту²¹, що регламентував взаємовідносини ремісничих громад з органами місцевого самоврядування, було закладено принцип колегіального самоврядування, "самооподаткування" (самофінансування). Однак у реальному житті цей статут, за виразом Д. Дриля, залишався "...цілком мертвою літерою"²².

Таким чином, у Південноукраїнських містах ремісничі громади залишалися в першій половині ХІХ столітті відносно далекими від

діяльності місцевого самоврядування і безкорисливі для економічної і соціальної поставки ремісничої промисловості. Роль органів місцевого самоврядування у житті ремісничих управ зводилась до обтяжування ремісників зайвими витратами і ускладнювала їхню діяльність різними формальностями.

Серед перспектив на подальші дослідження

можна вирізнити такі проблеми: аналіз взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державного управління в рамках адміністративної політики в регіоні; характеристика в галузі охорони здоров'я та медичного обслуговування населення; охорона навколишнього середовища та взаємовідносини з правоохоронними органами тощо.

Джерела та література

- 1 *Ге Г. Н.* Исторический очерк г. Николаева при устье Ингула (1790–1890). — Николаев: Русская тип., 1890. — 122 с.
- 2 *Комарницкий А.* Исторический очерк общих гражданских учреждений Новороссийского края // Годичный акт в Ришельевском лицее. — Одесса, 1849. — 21 июня. — С. 3–70.
- 3 *Смольянинов К.* История Одессы // Записки Одесского общества истории и древностей. — Одесса. — Т. 3. — 338 с.
- 4 *Горловский Д. Н.* Итоги двадцатипятилетия Херсонского самоуправления. Краткий историко-экономический очерк города Херсона. — Херсон: Тип О. Д. Ходушиной, 1896. — 97 с.
- 5 *Горбачев В. П.* Городское самоуправление на Украине (по реформе 1870 г.): Дис. ... канд. юрид. наук / Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна. — Харків, 1995. — 160 с.
- 6 *Головка О. М.* Харківське міське самоврядування у 1893–1917 рр.: Дис. ... канд. іст. наук / Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна. — Харків, 1997. — 189 с.
- 7 *Марченко О. М.* Міське самоврядування на Півдні України у другій половині XIX ст.: Дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01. — Одеса, 1997. — 180 с.
- 8 *Плаксій Т. М.* Міське самоврядування Середньої Наддніпряниці в другій половині XIX — на поч. XX ст.: Дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01 / Кременчуцький державний політехнічний ун-т. — Кременчуг, 2001. — 239 с.
- 9 *Щерба Т. О.* Міське самоуправління на Правобережній Україні у другій половині XIX ст.: Дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. — К., 2001. — 223 с.
- 10 *Цибуленко Л. О.* Органи самоврядування Одеси, Миколаєва, Херсона у розбудові муніципальної земельної та виробничої власності в кінці XIX — на початку XX століття: монографія. — Херсон: Айлант, 2003. — 160 с.
- 11 *Левченко Л.* Взаємовідносини військових губернаторів з місцевим самоврядуванням Миколаїва у XIX ст. / Історія. Етнографія. Культура. Нові дослідження. III Миколаївська обл. краєзн. конф. — Миколаїв: Атол, 2000 — С. 100–103.
- 12 *Крючков Ю.* История Николаева от основания до наших дней. — Николаев 1996. — 299 с.
- 13 *Циберт В.* Становлення органів самоврядування міст Південної України в останній чверті XVIII — середині XIX століття // Наукові праці історичного факультету запорізького державного університету. Випуск 16. — Запоріжжя: “Просвіта”. — 2003. — С. 30–34.
- 14 Російський державний історичний архів. — Ф. 1263–1286. — Оп. 2–6. — Спр. 14 — 1045.
- 15 Державний архів Одеської області. — Ф. 2–4. — Оп. 1–120. — Спр. 1–1740.
- 16 Державний архів Миколаївської області. — Ф. 222; 239; 228. — Оп. 1. — Спр. 13–775.
- 17 Державний архів Одеської області. — Ф. 2–4. — Оп. 1–120. — Спр. 1–1740
- 18 Російський державний історичний архів. — Ф. 1263–1286. — Оп. 2–6. — Спр. 14 — 1045.
- 19 Державний архів Миколаївської області. — Ф. 222; 239; 228. — Оп. 1. — Спр. 13–775.
- 20 Державний архів Одеської області. — Ф. 2–4. — Оп. 1–120. — Спр. 1–1740.
- 21 Устав ремесленный // Свод законов Российской империи. — СПб.: Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1846. — Т. XI. —

С. 349–374.
22 Корсак К. О формах промышленности вообще и о значении домашнего производс-

тва в Западной Европе и России. — М.: Тип. Г. Лиснера и Д. Собко, 1861. — С. 94–95 с.

Александр Черемисин

**Местное самоуправление Южной Украины
конца XVIII — первой половины XIX веков**

В статье рассматриваются вопросы, связанные с деятельностью органов местного самоуправления Южной Украины конца XVIII — первой половины XIX века. Дается краткая историография изучения истории местного самоуправления. Рассматривается источниковедческая база исследований по истории муниципалитетов. Характеризируется роль органов местного самоуправления в жизни городского населения региона. Ставятся проблемы для дальнейших исследований в данном направлении.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципалитет, исторические источники.

Alexander Cheremisin

**Local government of Southern Ukraine
of the end XVIII — first half XIX centuries**

In given article questions connected with activity of local governments of Southern Ukraine of the end XVIII — are considered first half XIX centuries. The short historiography of studying of history of local government is given. The source study base of researches on history of municipalities is considered. The characteristic a role of local governments in a life of urban population of region. Problems for the further researches in the given direction are put.

Key words: local government, municipality, historical sources.

