

УДК: 94 (477.7)

Олександр Черемісін*

ЕВОЛЮЦІЯ СТАТУСУ ОРГАНІВ САМОВРЯДУВАННЯ ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИХ МІСТ (1785–1917 рр.)

У статті розглядається статус міських поселень Південної України відносно поділу органів самоврядування у 1785–1917 рр. Висвітлюються історіографічні аспекти даної проблеми. Аналізується юридичний поділ міст регіону, поділ муніципалітетів між ними протягом досліджуваного періоду. Зроблені висновки про поширення органів міського самоврядування у містах південноукраїнського регіону у повному і спрощеному варіантах.

Ключові слова: Південь України, міське самоврядування, муніципалітети, офіційний статус міст.

Головним завданням сучасного українського державотворення є радикальна зміна системи державного управління, що потребує проведення широкомасштабних реформ, основна мета яких полягає у перетворенні існуючої адміністративної системи в один із визначальних чинників прискорення соціально-економічного розвитку регіонів. Українське суспільство, забезпечуючи ефективну організацію виконавчої влади на центральному та місцевому рівнях управління та формуючи сучасну систему місцевого самоврядування, не може не враховувати як новітній світовий досвід державотворення, так й історичний, що дає змогу вивчати та аналізувати процес становлення Української держави. Управлінські відносини минулих епох не зникають безслідно, вони продовжують функціонувати в нових суспільних відносинах як успадковані управлінська культура, технологія управління, свідомість людей, суб'єктивні права та обов'язки, законність, існуючий правовий порядок та інші. Проведення аналізу роботи місцевих органів державної влади та управління кінця XVIII – початку XX ст. на прикладі Херсонської, Катеринославської та Таврійської губерній дасть змогу

* Кандидат історичних наук, доцент кафедри філософії і соціально-гуманітарних дисциплін Херсонського державного аграрного університету

прослідкувати загальний процес формування, розвитку, механізм дії державного апарату на регіональному рівні.

Історично склалося, що міста кожної держави були завжди економічними, політичними, духовними, культурними центрами. Не стали виключенням міста і Півдня України досліджуваного періоду. В них були зосереджені потужні промислові, торгівельні, культурні сили. Тому вивчення проблеми класифікації міст південноукраїнського регіону є доволі актуальним питанням, оскільки на сьогоднішній день виникла необхідність проаналізувати значущість міст з точки зору розвитку міського самоврядування.

У дослідженнях попередників, після тривалого інтелектуального пошуку і довгих дискусій, зазначалось, що статус міста неможливо визначити інакше як погодитися із офіційно визнаними урядом, а точніше кажучи «призначені» або «підтверджені». Дійсно, в межах Російської імперії XVIII ст. не було жодної теорії чи визначення що таке місто але були певні загальні уявлення. Так, місто, повинно було мати такі ознаки: герб, план, населення (городяни), територіальні межі, бюджет, органи влади. Згідно визначеним уявленням міста поділяли на торговельні, промислові, портові та інші. У багатотомній праці «Городские учреждения Российской империи» (1860–1864 рр.) зазначалася історія визначень поняття «місто» на основі досліджень професора Новікова, який опублікував ряд статей на дану тематику в Журналах Міністерства Внутрішніх справ у 1840-х рр. Сам професор у власному дослідженні зробив перелік всім містам в державі, але тільки тих, які згадувалися в офіційних актах з 862 по 1844 рр. Так, поняттям місто в період Київської Русі визначалися укріплені поселення, які зобов'язані власним походженням необхідності захищатися від нападів ворогів. Тому містами вважалися лише захищені фортифікаційними спорудами поселення [1]. З часом роль міст збільшувалася і вони почали вважатися центрами ремесла, торгівлі і управління окремими територіями. У період правління Петра I міста почали відігравати роль адміністративних центрів. З фіскальною метою була проведена реформа 1708 р., яка поділила

державу на губернії. Адміністрація зобов'язана була слідкувати про фінансові та інші справи. До кожної губернії були приписані міста, а до міст пригороди. Всього нараховувалось 339 міст.

На основі наказу 1719 р. був збільшений склад губерній до 11, а рахунок містам зменшено до 255. Станом на 1762 р. кількість губерній збільшено до 16 і лише за 4 роки правління Катерина II довела їх кількість до 20. Власне під поняттям «місто» відштовхувалися, як урядовці так і науковці, від роздумів Катерини II, яка в 1767 р. виразила думку, що в державі існує багато міст: столичні, фабричні, торгівельні, транзитні, аграрні. Тому місто повинно мати офіційно визнаний статус центральним управлінням або волею імператора і тому населення буде називатися міським [1]. У 1775 р. імператриця у документі «Учреждения о губерниях» виразила думку, що вся сутність губернського правління повинна бути однаковою: тобто тотожними повинні бути кількість урядових осіб, однакова форма ведення справ і зрівняними повинні бути площі їх територій з майже однаковою кількістю місцевого населення. Прийнятим стало за правило, що в кожній губернії повинно бути від 300 до 400 тис. населення, а в кожному повіті передбачалось мати від 20 до 30 тис. місцевого населення [16, с. 229-304]. Для створення центрів адміністрації на Півдні України населені пункти та військові фортеці, які існували до приєднання регіону до Російської імперії, перейменовувалися в міста або будувалися нові.

У 1785 р. було утворено 41 губернію, в яких нараховувалося 493 повіту і повітових міст, які вносилися до спеціального «штату», а 86 міст було визнано позаштатними. На території Півдня України станом на 1785 р. вводилися органи міського громадського управління у Херсоні (місто з 1778 р.), Маріуполі (місто з 1778 р.), Бахмуті (місто з 1783 р.), Олександрівськ (з 1785 р. призначений посадом, але розпочало роботу самоврядування спрощеного зразка), Новомосковськ (місто з 1784 р.), Павлоград (місто з 1784 р.), Слав'яносербськ (з 1785 р. поширилися права спрощеного самоврядування), Берислав (з 1785 р. спрощене самоврядування), Єлісаветград (місто з 1784 р.),

Новогеоргієвськ та Олександрія (з 1785 р. на правах спрощеного самоврядування), Ольвіополь (місто з 1781 р.), Сімферополь (місто з 1784 р.), Карасубазар (з 1785 р. на правах спрощеного самоврядування), Олешки (з 1785 р. отримали права спрощеного самоврядування, а в 1854 р. призначений містом), Севастополь (місто з 1783 р.), Євпаторія (у 1785 р. отримала права спрощеного самоврядування), Бахчисарай (у 1785 р. отримав права спрощеного самоврядування), Балаклава (окреме місто на правах спрощеного самоврядування) [1].

Таким чином станом на 1785 р. Жалувана грамота 1785 р. була поширена на 18 міст Півдня України, з них: 9 міст з правами повного самоврядування і 9 міст з правами спрощеного самоврядування. Протягом кінця XVIII – початку XIX ст. Міське Положення 1785 р. було поширене на Вознесенськ (з 1795 р.), Григоріополь (з 1792 р.), Овідіополь (з 1793 р.), Очаків (з 1792 р.), Орехов (з 1801 р.), Керч (з 1821 р.), Ногайськ (з 1821 р.) Бердянськ (з 1827 р.), Аккерман (з 1812 р.), Ялту (з 1837 р.), Феодосію (з 1787 р.), Одесу (з 1794 р.), Миколаїв (з 1789 р.)

До 1796 р. кількість губерній збільшилась до 49, 91 місто було «призначене» повітовими і 7 позаштатними. Під час царювання Павла I губерній стало 41 з двома областями. У царювання Олександра I кількість губерній стала знову 41 із 2 землями козачих військ. Адміністративно-територіальні поділи змінювали поняття про міста губернські, повітові, без повітові і позаштатні. Різниця між ними виражалася тільки на відношенні уряду до адміністрації регіону. Безповітовими або позаштатними називалися ті міста, з яких органи державного управління були виведені або їх просто не існувало.

Автор взяв за основу штатний розклад міст Російської імперії 1785–1917 рр. Станом на 1860 р. (без врахування тих, які на сьогоднішній час входять до складу Молдови та Російської Федерації) на Півдні України 3 міста губернських (Херсон, Катеринослав, Сімферополь), 20 повітових (Херсон, Катеринослав, Сімферополь, Олександрія, Анан'їв, Бобринець, Одеса, Олешки,

Бердянськ, Євпаторія, Мелітополь, Перекоп, Ялта, Феодосія, Олександрівськ, Верхнедніпровськ, Бахмут, Новомосковськ, Павлоград, Слов'яносербськ), 4 безповітових (Берислав, Овідіополь, Очаків, Керч), 15 позаштатних (Вознесенськ, Григоріополь, Єлісаветград, Маяки, Новогеоргієвськ, Новомиргород, Ольвіополь, Бахчисарай, Балаклава, Карасубазар, Ногайськ, Орехов, Старий Крим, Єнікале), 2 військово-морських (Миколаїв, Севастополь), 1 окружний (Маріуполь) [15]. А. Шмідт [7] зазначав, що міста Єлісаветград, Вознесенськ, Ольвіополь, Новомиргород, Новогеоргієвськ були суто військовими, а Миколаїв та Одеса – військово-портовими з комендантським управлінням.

За типологією міського самоврядування можна розподілити їх таким чином:

1 група – з повним міським самоврядуванням, до якої автор відніс міста з діючими Міськими Думами (Загальними та Шестигласними або Розпорядчими), Магістратами, Міськими Депутатськими зібраннями, Сиротськими судами, Словесними судами, Квартирними комісіями, Будівельними комітетами, Біржами із комітетами та іншими комісіями, які дозволялося запроваджувати муніципалітетам на основі діючого законодавства – Херсон, Єлісаветград, Маяки, Новомиргород, Одеса, Миколаїв, Сімферополь, Севастополь, Керч, Катеринослав.

2 група – зі спрощеним міським самоврядуванням, до якої віднесені міста з діючими Магістратами або Ратушами, Сиротськими Судами, Словесними судами, Квартирними комісіями – Олександрія, Бобринець, Берислав, Григоріополь, Новогеоргієвськ, Ольвіополь, Очаків, Олешки, Бердянськ, Євпаторія, Мелітополь, Перекоп, Ялта, Бахчисарай, Балаклава, Карасубазар, Ногайськ, Орехов, Старий Крим, Єнікале, Верхнедніпровськ, Бахмут, Новомосковськ, Павлоград, Слов'яносербськ, Маріуполь, Олександрівськ.

3 група – з прирівняними до міського самоврядування, до якої віднесені міста, в яких поліцейські управління прирівнювалися до органів міського самоврядування – Анан'їв, Овідіополь.

Таким чином, до 1 групи міст із повним міським самоврядуванням належало 10 міст (що становило 25, 6 %), до другої групи міст із спрощеним міським самоврядуванням – 27 міст (що становило 69, 2 %), до третьої групи міст – 2 (що становило 5, 2 %).

Зміна статусів міст стосувалася Бобринця, який до 1828 р. був селищем. Мелітополь до 1842 р. також вважався селищем. Анан'їв отримав міський статус у 1832 р. Вознесенськ був переведений із статусу військового поселення у 1860 р. до складу цивільного підпорядкування. В результаті на нього було поширене повне міське самоврядування. Місту Маяки у 1862 р. дозволено отримати статус міста та повне міське самоврядування [1].

Зміна статусу міського самоврядування стосувалася Григоріополя, що отримав повне міське самоврядування у 1836 р. [2, арк. 36-73], Олександрівська, який в 1866 р. отримав статус міста із повним самоврядуванням [3, арк. 3-4].

Також відзначалося в адрес-календарях Катеринославської губернії «місто» Луганський завод (1796 р. заснування) на якому діяло міське самоврядування у складі: 1 керівник, 2 члена, 7 чиновників та 24 нижніх чина, але включити його до складу міст автор не вважає потрібним оскільки він не був включений до міського штатного розкладу досліджуваного періоду [9].

Даний перелік міст обмежується лише цивільною приналежністю, тобто мали відношення до цивільного управління. Але існували ще міста, так би мовити, «закриті» військовими – Ізмаїл та Аккерман. В них також були органи самоврядування але у складі військових чинів і, зрозуміло, повністю підконтрольні військовому керівництву.

Таким чином, Південна Україна володіла досить значною кількістю міських поселень. Найменшу кількість міст мала Катеринославська губернія. Але на середину XIX ст. не всіх їх можна було визнати дійсно містами за критерієм «міського образу життя». Так, наприклад, у 1865 р. був поставлений під сумнів статус міст Перекопу, Орехова та Армянського Базару [4, арк. 48-106] оскільки вони мали незначну кількість міського населення, майже повністю не існувало

ремісничої промисловості, а торгівля прийшла до занедбаного стану, що змусило багатьох мешканців шукати роботу в інших містах. Судак, навпаки, адміністрація Таврійської губернії у 1862 р. бажала перевести до міського статусу але невдало [5, арк. 3-10]. Таким чином, відбувався відтік населення, що більше характерно для селищ. Органи самоврядування для двох міст знаходилися в Перекопі. Ялта та Феодосія не повністю відповідали поняттю міського образу життя. У Феодосії помічався відтік населення в інші міста у пошуках роботи у кількості 2 500 чол. У результаті занедбаності торгівлі. В Балаклаві, Бахчисараї, Ногайську міські мешканці в своїй більшості займалися саме сільськими промислами (землеробством, рибальством, городництвом, садівництвом та скотарством). Відмічалось, що у Верхньодніпровську більшість мешканців займається саме сільськими промислами. Місто настільки доведений до бідності, що мало чим відрізняється від простого села. Анан'їв хоч і отримав статус міста у 1832 р. але повністю зберігав сільський образ життя. Найбільша кількість мешканців Григоріополя проводила час за сільськими заняттями. Маяки, отримавши статус міста у 1862 р. зберігало повністю сільський образ життя. Сільськими промислами займалися мешканці Овідіюполя, в якому кожна родина (всього було мешканців 3600) орендувала від 4 до 12 десятин землі. Не чужими сільські примисли були і для мешканців Ольвіюполя, в якому окрім хліборобства міські мешканці займалися чумацтвом. Не значним у всіх відношеннях вважався Очаков [8].

Таким чином не всі міста Півдня України могли пишатися власним статусом. Під сумнівом знаходилося щонайменше 14 міських поселень, а це становило 35 %. Доволі значна цифра. Інші під сумнівом не знаходилися оскільки промислові та торгівельні види занять домінували над визнаними сільськими. Уряд надавав міський статус, можливо, з точки зору більшої симетрії.

Після Міської реформи 1870 р. ситуація із статусом міст та міського самоврядування радикально змінюється. Нові поселення отримують статус

міста, змінюється статус міського самоврядування, а поняття «прирівняні до міського самоврядування» зникає. Таким чином, протягом 1870–1917 рр. можна розподілити міста лише на 2 групи: повне самоврядування та спощене самоврядування.

На початку ХХ ст. на Півдні України нараховувалося 41 місто, з яких до 1 групи можна віднести міста із повним самоврядуванням (Міська Дума та Управа) – Херсон, Олександрія, Новогеоргієвськ, Анан'їв, Єлісаветград, Бобринець, Вознесенськ, Новомиргород, Ольвіополь, Овідіополь, Очаків, Григоріополь, Сімферополь, Бахчисарай, Бердянськ, Ногайськ, Орехов, Олешки, Євпаторія, Перекоп, Мелітополь, Генічеськ, Феодосія, Старий Крим, Ялта, Алушта, Керч, Севастополь, Катеринослав, Олександрівськ, Луганськ, Верхньодніпровськ, Бахмут, Новомосковськ, Павлоград, Маріуполь.

До 2 групи міст із спрощеним міським самоврядуванням відносилися – Берислав, Маяки, Слов'яносербськ [9].

Слід відзначити, що органи міського самоврядування Перекопу розташовувалися на території Армянського Базару, а власного муніципалітету він не мав.

Таким чином до 1 групи міст належало 38 міст, що складало 92, 6 %, а до 2 групи міст належало 3 міста, що становило 7, 4 %.

Зміна статусу міст і самоврядування в даний період часу відбувалась у Алушті, Генічеську, Ізмаїлу. Чорним Д.М. в дисертаційному дослідженні була викладена думка про те, що Нікополь можна вважати містом з 1904 р. Слід за ним Константинова В. у власній монографії відмітила, що не коректно слід за Д. Чорним писати про те, що Нікополь був містом, оскільки жодного законодавчого документа підписано не було [6]. Автор погоджується із Константиновою В. у тому, що дійсно законодавчого або іншого офіційного документа про зміну статусу даного міста не було і Нікополь не можна вважати містом, але Нікополь відзначався як «місто» із спрощеною системою самоврядування до 1917 р. і в багатьох виданнях Нікополь згадувався саме як

«місто». Тому і можливо було заплутатися. Так, наприклад, в адрес-календарі Катеринославської губернії за 1894 р. зазначалося, що до складу спрощеного самоврядування Нікополя входять – Староста дворянин А.І. Подгурський, заступник – міщанин Г.К. Карпушкін. Кандидатами рахувалися поселянин П.І. Гоге, селянин А.І. Лапкін, письмоводителем був обер-офіцер А.А. Некрасов [11]. В адрес-календарі за 1895 р. Нікополь згадується як містечко, в якому діють органи міського спрощеного самоврядування [12]. У 1903 р. відзначалося, що в Нікополі за спрощеною системою самоврядування старостою був міщанин Михайло Георгійович Філіппов, а заступником – міщанин Гавріїл Кузьмич Карпушкін [13]. В адрес-календарях Катеринославської губернії за 1911 і 1912 рр [14]. Нікополь згадується як містечко із діючими органами самоврядування міського спрощеного зразка.

Але все ж таки, за офіційними визнанням Нікополь був «містечком» вільних матросів, в якому у 1834 р. був відкритий цех із вільно-відпущених міщан, державних селян і різночинцев. І з зазначеного року Нікополь користується правами міського спрощеного самоврядування [1].

Таким чином, можна зробити висновок, що Нікополь слід визнати, на думку автора, містечком але за статусом самоврядування віднести до міської спрощеної системи управління.

У перспективі подальших досліджень можна уточнити історію міського самоврядування Півдня України досліджуваного періоду.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Городские учреждения в России. – СПб. : Тип. К. Вульфа, 1863. – 693 с.
2. Державний архів Херсонської області. – Ф. 14. – Оп. 1. – Спр. 961. – 102 арк.
3. Державний архів Запорізької області. – Ф. 21. – Оп. 1. – Спр. 37. – 26 арк.
4. Державний архів Автономної Республіки Крим. – Ф. 27. – Оп. 1. – Спр. 7339. – 183 арк.

5. Державний архів Автономної Республіки Крим. – Ф. 27. – Оп. 1. – Спр. 7093. – 12 арк.
6. Константинова В. М. Урбанізація: південноукраїнський вимір (1861–1904 роках). – Запоріжжя : АА Тандем, 2010. – 596 с.
7. Материалы для географии и статистики России (Херсонская губерния) / Сост. Шмидт А. – СПб. : Тип. Калиновкого, 1863. – 989 с.
8. Материалы для составления предположений об улучшении общественного управления в городах : В 2-х т. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1863.–Т. II. – 680 с.
9. Памятная книжка для Екатеринославской губернии на 1864 г. – Екатеринослав: Тип. Я. Чаусского, 1860. – 388 с. ; Памятная книжка для Екатеринославской губернии на 1867 г. – Екатеринослав : Тип. екатеринославского губернского правления, 1866. – 526 с.
10. Памятная книжка Херсонской губернии на 1911 г. / Под ред. А. А. Золотарева. – Херсон : Типография Херсонского губернского правления, 1911. – Ч. 1. – 189 с. ; Екатеринославский адрес-календарь на 1915 г. – Екатеринослав : Губернская типография, 1915. – 607 с. ; Памятная книжка Таврической губернии на 1914 г. – Симферополь : Тип. таврическая губернская, 1914. – 798 с.
11. Памятная книжка и адрес-календарь для Екатеринославской губернии на 1894 г. – Екатеринослав : Тип. екатеринославского губернского правления, 1893. – 218 с.
12. Памятная книжка и адрес-календарь для Екатеринославской губернии на 1895 г. / Под ред. Я. Г. Голобова. – Екатеринослав : Тип. екатеринославского губернского правления, 1894. – 318 с.
13. Памятная книжка и адрес-календарь для Екатеринославской губернии на 1903 г. / Под ред. Я. Г. Голобова. – Екатеринослав : Тип. екатеринославского губернского правления, 1902. – 580 с.

14. Памятная книжка и адрес-календарь для Екатеринославской губернии на 1911 г. – Екатеринослав : Тип. екатеринославского губернского правления, 1911. – 434 с. ; Памятная книжка и адрес-календарь для Екатеринославской губернии на 1912 г. / Под ред. Я. Г. Голобова. – Екатеринослав : Тип. екатеринославского губернского правления, 1912. – 428 с.

15. Списки населенных мест Российской империи. Екатеринославская губерния. – Спб. : Тип. центрального статистического комитета МВД, 1863. – Т. XIII. – 188 с. ; Материалы для географии и статистики России. Екатеринославская губерния / Сост. В. Павлович. – Спб. : Тип. департамента генерального штаба, 1862. – 402 с. ; Списки населенных мест Российской империи / Сост. Л. Майковым / Херсонская губерния по сведениям на 1859 г. – Спб. : Типография центрального статистического комитета Министерства внутренних дел, 1868. – Т. XLVII. – 281 с. ; Список населенных мест Российской империи. Таврическая губерния / Сост. М. Равесский. – Спб. : Типография МВД, 1865. – Т. XLI. – 200 с.

16. Учреждения для управления Губерний Всероссийской Империи Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ) [в 45 т.]. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1843. – Собр. 1. – Т. XX. – С. 229 – 304.

В статье рассматривается статус городских поселений Южной Украины относительно разделения органов самоуправления в 1785–1917 гг. Освещаются историографические аспекты данной проблемы. Анализируется юридическое разделение муниципалитетов между ними на протяжении исследуемого периода. Сделаны выводы о распределении органов самоуправления в городах южноукраинского региона в полном и упрощенном вариантах.

Ключевые слова: Южная Украина, городское самоуправление, муниципалитеты, официальный статус городов.

This article is devoted to the investigation of the status urban settlements of Southern Ukraine concerning the division of the municipal government in 1785–1917. Some attention is given to historiographical aspects of the problem. It is analyzed the legal division of cities in the region, the division municipalities between its, during the studied period. Conclusions are drawn about the spread of the

municipal government in the cities of Southern Ukrainian region in the full and simplified versions.

Keywords: *Southern Ukrainian, the municipal government, municipalities, the official status of the cities.*