

Вікторія КОНСТАНТИНОВА
(Бердянськ, Україна)

УДК: 94(477.7)“18”

**Запровадження міського положення 1870 року
в містах Таврійської губернії: відзеркалення
специфіки південного регіону**

Нарівні з іншими (актуальність для сьогодення, компактність і стан збереженості фондів органів місцевого самоврядування в архівах, наявність представницьких комплексів опублікованих матеріалів діяльності дум, управ, що суттєво полегшує написання присвячених їм робіт), важливою причиною активного звернення науковців до відповідної проблематики є саме її значущість, у тому числі — і в плані розуміння ролі органів міського самоврядування в розбудові міст другої половини XIX – початку XX ст.

Наявність доволі розлогої історіографії звільняє нас від необхідності докладно викладати обставини підготовки Міських положень 1870 р., структуру та функції окремих органів міського самоврядування тощо. Натомість ми маємо можливість зосередитися на значущих проблемах законодавчого регулювання нововведень щодо міського самоврядування, на специфіці цих нововведень на теренах Південної України, на найбільш суперечливих питаннях становлення та розбудови відповідних органів та їх стосунків із органами земського самоврядування.

Певні зміни до системи громадського управління південноукраїнських міст, як і міст інших регіонів імперії, були внесені в рамках судової реформи. Зокрема Іменним указом від 13 квітня 1866 р. передбачалася ліквідація магістратів і ратуш, причому в тих населених пунктах, де вони завідували і питаннями міського господарства, Міністру внутрішніх справ доручалося влаштувати замість них або міські думи, або ж спрощене громадське управління. Частина функцій магістратів і ратуш мала бути передана думам, частина — повітовим судам. Останнім відтепер підпорядковувались і словесні суди, які до того перебували під віданням магістратів і ратуш. На виконання цього узаконення губернські правління видали свої укази (зокрема відповідний документ Катеринославського губернського правління побачив світ 5 вересня того ж 1866 р.). Невдовзі передбачене указами було виконане на місцях. Так, у повітовому Олександрівську міська ратуша була ліквідована 16 вересня 1866 р. Для вирішення адміністративно-господарських питань на території міста, “до загального перетворення міського самоврядування”, було запроваджене Олександрівське спрощене громадське управління, яке, як випливає зі справ його фонду, займалося плануванням міського бюджету, відало питаннями розкладки та збирання податків, виконанням повинностей, відведенням земельних ділянок, причисленням до станів купців і міщан, цеховим управлінням, благоустроєм, сприяло розвитку промисловості і торгівлі. Це управління очолювалося виборним міським старостою, члени управління — депутати — обиралися міською громадою за становим принципом [8, 169].

При доволі ординарній системі органів міського самоврядування, характерній і для міських поселень Російської імперії в цілому, Південна Україна в перші ж роки після скасування кріпацтва все ж отримала один важливий виняток, який дає підстави казати про специфічність, “пілотність” регіону в реформуванні відповідної системи. Йдеться про запровадження Положення про громадське управління міста Одеси 1863 р.

Запроваджена в Одесі система була навіть більш досконалою у порівнянні з тими, що діяли в Петербурзі та Москві. Серед її переваг сучасні юристи називають те, що саме в Одесі була вперше застосована трьохрозрядна система тих, хто брав участь у виборах; Одеська розпорядча дума була поставлена в більш самостійне положення, ніж думи Петербурга та Москви; в Одеському положенні встановлювався новий, прогресивний і перспективний порядок виборів: замість загальноприйнятого балотування шарами тут передбачалось подання бюлетенів або записок.

За формулюванням С. Бернштейна, “з відкриттям в Одесі самоврядування інтереси міста перейшли у відання самих громадян... Наскільки минулі адміністратори сприяли всіма своїми силами її розвитку та процвітання, настільки згодом, при самоврядуванні її, Одеса зобов’язана подальшому своєму успіху інтелігентним своїм представникам, міському голові... і першим гласним міста” [6, 54]. С.М. Стременовський звертає увагу на те, що за своїм складом ця дума була “різко безстанова” у порівнянні з думою дореформеною. Раніше купці 1-ї та 2-ї гільдії вважали ганьбою потрапити до складу гласних. Тепер же поруч із купцями та міщанами серед гласних були і “родовиті та поважні” одесити, зокрема дворяни [9, 127-128].

Разом із тим, до справи підготовки Міського положення 1870 р. були залучені й інші міста. Зокрема ще у 1862 р. за розпорядженням Міністра внутрішніх справ до них були надіслані запитання щодо покращення міського управління. Тоді губернські правління запропонували зокрема елісаветградській та катеринославській громаді створити комісію для розробки відповідних пропозицій.

У самому Міському положенні обумовлювалося, що воно негайно вступає в дію в Катеринославі, Керчі, Миколаєві, Сімферополі, Херсоні; в інших же містах і посадах це має бути зроблене “в найближчий, за можливості, час” [3, 821-839].

Показово, що Міське положення 16 червня 1870 р. спочатку не поширювалося на столиці та Одесу. І лише 20 червня 1872 р. було прийнято правила про його застосування до Петербурга, Москви та Одеси (П. Герлігі помилково вважає, що нові правила набрали для Одеси чинності вже в 1871 р. [7, 152]). Нововведення стосувалися головним чином процедурних питань і передбачали певне спрощення механізму функціонування дум трьох міст. На переконання С.М. Стременовського, Міське положення 1870 р. (яке він помилково датує 16 липня, а Правила про застосування цього положення до столиць і Одеси — 20 липня) могло дати Одесі значно менше, аніж іншим містам імперії і навіть столицям, оскільки вже існуюче Положення 1863 р. включало в себе значну частку нових начал міського самоврядування [9, 145].

Реалії запровадження Міського положення 1870 р. наочно продемонстрували, наскільки неоднозначним було ставлення до реформування міського самоврядування громад південноукраїнських міст. У той же час структури державної влади виявили доволі високу активність, прагнучи забезпечити виконання норм, передбачених Положенням.

Уже невдовзі після публікації Миського положення Новоросійський і Бессарабський генерал-губернатор П.Є. Коцебу заходився перевіряти, чи виконуться передане губернаторам розпорядження Міністерства внутрішніх справ щодо відкриття губернських з миських справ присутствій, за посередництвом яких планувалося запроваджувати нове Миське положення. Тоді ж генерал-губернатор поцікавився, що зроблено у тих містах, де Миське положення, згідно з його ж нормами, мало вступити в дію негайно [1, 16-16 зв.].

П.Є. Коцебу, заручившись підтримкою севастопольської миської громади, вже в жовтні 1870 р. увійшов у зносини з Міністром внутрішніх справ щодо поширення Миського положення на це місто, “з огляду на те, що м. Севастополь володіє немаловажними коштами, має всі задатки майбутнього процвітання зі спорудженням до нього залізниці, що проектується, і покращенням його порту”. Міністр повідомив, що з його боку перешкод немає, і що нові миські установи мають бути відкриті в Севастополі не пізніше осені 1871 р., про що генерал-губернатор і проінформував Таврійського губернатора для подальших розпоряджень [2, 1-2]. Така ж процедура була пройдена стосовно Феодосії [2, 7], Ялти [2, 9], Бердянська, про який генерал-губернатор писав, що той, “володіючи немаловажними коштами, за своїми торговими оборотами, господарством і кількістю населення стоїть не нижче багатьох губернських міст” [2, 5].

Втім, далеко не у всіх містах Півдня нововведення запроваджувалися з готовністю. Майже через півтора року після початку миської реформи, 30 листопада 1871 р. генерал-губернатор писав, що до нього досі не надійшли подання від Таврійського губернського керівництва про введення Миського положення в Олешках, Балаклаві, Бахчисараї, Євпаторії, Мелітополі, Ногайську та Оріхові, тоді як “в багатьох інших містах ввіреного моєму управлінню краю, які знаходяться за кількістю населення і значенням своїм на однаковій і навіть на набагато нижчій ступені, дозволено вже ввести сказане Положення” [2, 75].

Обов'язковим етапом процедури запровадження Миського положення було складання приговору миської громади, і саме на цьому етапі виявлялися складності та суперечності процесу. Зокрема Євпаторійська миська дума ще 20 серпня 1871 р. повідомила Таврійське губернське правління, що частина євпаторійської громади бажає введення нового Положення і просить відповідного клопотання думи, тоді як інша частина виступає проти [2, 35-35 зв.]. А 18 листопада того ж року “значна більшість” євпаторійської громади відмовилася від нововведень, висловивши впевненість, що із введенням Миського положення витрати міста неминуче збільшаться, так що воно “при своєму вкрай бідному становищі і відсутності яких-небудь нових джерел прибутків ніяким чином не може бути спроможним утримувати нове миське управління”. Тож Євпаторійська дума рапортувала губернському правлінню, що громада не може клопотати про введення Положення, оскільки це “не обов'язково для всіх міст”, і розраховує відкласти справу “до більш сприятливих часів”. Дума підтримала таку позицію [2, 82-82а].

Про те, що населення Євпаторії виявилось розколотим у питанні запровадження Миського положення, свідчить лист, складений частиною місцевої громади, в якому містилося клопотання про нововведення і наголошувалося, що попередній приговор прийнятий незначною кількістю городян. При цьому підкреслювалося, що Євпаторійська дума, яка складалася переважно з гласних караїмів, захищаючи права своїх одновірців якраз і вплинула на масу неписьменних, не наполягала на складанні позитивного вероку і, не питаючи згоди інших громад, повідомила офіційний Сімферополь

про небажання євпаторійців ввести нове Положення; саме тому губернське правління розпорядилося провести нові вибори на старих підставах. Тим самим, скаржилися городяни, “велика і блага справа вирішена караїмським населенням в ушерб громадян християнського сповідання, позбавлених за старого порядку не лише всякого впливу, але і найменшої участі у справах міського управління”. При цьому висловлювалася впевненість, що нове Положення вкрай необхідне для Євпаторії, яка “як за населенням, так і за величезними торговими оборотами... не поступається іншим містам”. Втім, тут же висловлювалася впевненість, що попри невеликі міські прибутки, малий запасний капітал, при єдності мешканців торгівля Євпаторії може зрости і покращитись, а невиробничі витрати зменшитись, що “неодмінно полегшить долю більшості городян, які не можуть протистояти силі експлуатуючого населення” [2, 100-102].

Мелітопольська громада 20 грудня 1871 р. в присутстві міського спрощеного господарського управління склала приговор, в якому записано: “запровадження в теперішній час у місті Мелітополі нового Міського положення буде передчасним через відсутність особливих на це джерел, а тому міське управління бажаємо залишити на старих началах” [2, 90-90 зв.].

В Оріхові громада була готова перейти на нові правила, втім, лише за умови трансформації міського спрощеного господарського управління у спрощену ж структуру, з огляду на те, що “через малочисельність городян... в теперішній час більша їх частина перебуває на посадах по виборах, як от депутатами по квартирній комісії, по торгівлі, присяжними оцінщиками з кандидатами”. Тож оріхівська громада склала приговор, за яким в Оріхові мала бути сформована лише дума, без управи, з перекладенням усіх функцій управи на міського голову [2, 66, 83-83 зв.]. Позиція оріхівців не зустріла заперечень з боку державної влади [2, 156].

Бахчисарайська громада на сході у лютому 1872 р. розсудила, що хоча і належало б ввести в місті Положення 1870 р., але це не можна робити, оскільки “обивателі... знаходяться в тяжкому становищі, перебуваючи в більшості на заробітках в інших місцях,... місто з торговими містами веде саму незначну торгівлю, ... і прибутки ні в якому разі не зможуть покрити при введенні нового Положення міських витрат, які мають збільшитись” [2, 131-136 зв.].

Вельми показовою в зазначеному питанні була позиція Бахчисарайського міського голови, який відчував себе зобов'язаним відстоювати інтереси і держави, і безпосередньо міста. Голова рапортував Таврійському губернатору, що оскільки губернське правління наполегливо звертається до думи щодо скорішого запровадження Міського положення, він “цілком співчуває турботі про це уряду”, але не може зрозуміти, як розв'язати колізію: серед більш ніж 5 тисяч населення Бахчисараю християн налічується не більше 200, а право голосу з них мають менше 30. Стаття ж 35 Міського положення передбачала, що християни мають становити не менш як 2/3 складу гласних міських дум. Тому міський голова і запитував губернатора: чи потрібно застосовувати до Бахчисарая статтю 35 буквально? [2, 216-217]. Державна влада тоді врахувала конфесійну специфіку кримського міста. 22 листопада 1873 р. була височайше затверджена думка Державної Ради про дозвіл не дотримуватися статті 35 Міського положення в тих містах, де чисельність християн незначна. У тексті самої думки згадується, що відповідне подання до Державної Ради було зроблене Міністром внутрішніх справ відносно міських дум Таврійської губернії [4, 527-528].

Генерал-губернатор і губернське керівництво продовжували тримати справу про запровадження Миського положення під контролем і певною мірою тиснули на міське керівництво. Як результат, уже в січні 1873 р. Таврійський губернатор повідомляв, що в його канцелярії є відомості про введення нового Положення в Сімферополі, Карасубазарі, Ялті, Феодосії, Старому Криму, Бердянську та Перекопі, і про дозвіл провести вибори в Мелітополі та Ногайську [2, 286-286 зв.]. Ще 21 червня 1872 р. Положення було запроваджено в Оріхові [2, 304].

Посилання на необхідність застосування Миського положення 1870 р. зустрічаємо і в законодавчих документах про надання населеним пунктам статусу міст, що побачили світ у період між двома Миськими положеннями. Так, і у Височайше затверджене 5 листопада 1876 р. положенні щодо Олешок, і у Височайше затвердженому 3 вересня 1882 р. положенні Комітету Міністрів, яким Луганський завод одержав статус повітового міста і став іменуватися Луганськом, обумовлювалося, що Міністр внутрішніх справ має зробити розпорядження про введення в цих населених пунктах Положення від 16 червня 1870 р., з надання права голосу особам сільського стану, які мали передбачені Положенням торгіві документи і підлягали обкладенню міськими зборами, або ж були власниками нерухомості, з якої сплачуватиметься оціночний збір на користь міста [5, 428-429].

Формуючись і трансформуючись у загальноімперському, великою мірою уніфікованому контексті система органів миського самоврядування Півдня все ж мала певну специфіку в плані хронології запроваджуваних змін і регламентації формування та діяльності органів громадського управління, що зумовлювалося зокрема особливим статусом Одеси. Реалії запровадження нововведень, передбачених Миськими положеннями 1870 р., продемонстрували різні стратегії миських громад і миських верхівок, зумовлені специфікою ситуації в кожному миському поселенні.

Джерела і література:

1. Державний архів при Раді Міністрів Автономної Республіки Крим (ДААРК). — Ф. 27. — Оп. 1. — Спр. 7588. — 21 арк.
2. ДААРК. — Ф. 27. — Оп. 1. — Спр. 7714. — 427 арк.
3. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). — СПб.: Типография II Отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1874. — Собр. II. — Т. XLV. — Отд. I. — От № 47862 – 48529. — 896 с.
4. ПСЗРИ. — СПб.: Типография II Отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1876. — Собр. II. — Т. XLVIII. — Отд. II. — От № 52437 – 52981. — 695 с. разд. паг.
5. ПСЗРИ. — СПб.: Типография II Отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1878. — Собр. II. — Т. LI. — Отд. II. — От № 56150 – 56793. — 601 с. разд. паг.
6. Бернштейн С. Одесса. Исторический и торгово-экономический очерк Одессы в связи с Новороссийским краем / С. Бернштейн. — Одесса: Типография Л. Нитче, 1881. — 145 с.
7. Герлігі П. Одеса. Історія міста, 1794 – 1914 / П. Герлігі. — К: Критика, 1999. — 383 с.
8. Константинова В.М. Урбанізація: південноукраїнський вимір (1861 – 1904 роки) / В.М. Константинова. — Запоріжжя: АА Тандем, 2010. — 596 с.
9. Стременовский С.Н. Местное самоуправление г. Одессы в середине XIX столетия. Историко-правовое исследование / С.Н. Стременовский. — Одесса: Юридична література, 2002. — 158 с.

Вікторія Константинова (*Бердянськ, Україна*). **Запровадження міського положення 1870 року в містах Таврійської губернії: відзеркалення специфіки південного регіону**

В статті розкрито специфіку запровадження Міського положення 1870 року, яка полягала в плані хронології запроваджуваних змін і регламентації формування та діяльності органів громадського управління. Реалії запровадження нововведень продемонстрували різні стратегії міських громад і міських верхівок.

Ключові слова: південь України, етнічний склад населення, міське населення.

Виктория Константинова (*Бердянск, Украина*). **Внедрение городского положения 1870 года в городах Таврической губернии: отражение специфики южного региона**

В статье раскрыта специфика внедрения Городского положения 1870 года, которая заключалась в плане хронологии внедряемых изменений и регламентации формирования и деятельности органов общественного управления. Реалии внедрения нововведений продемонстрировали различные стратегии городских общин и городских верхушек.

Ключевые слова: юг Украины, этнический состав населения, городское население.

Viktoriya Konstantinova (*Berdyansk, Ukraine*). **Introduction of city position 1870 years in the cities of the Tavricheskoj province: reflection of specific of the South region**

In the article the specifics of introduction of the Urban Charter in 1870 has been opened, which was consisted in the plan of chronology of introduced changes and regulation of the formation and activities of public administration. The realities of introduction of innovations have demonstrated different strategies for urban communities and urban tops.

Keywords: south of Ukraine, the ethnic structure of population, urban population.