

Анисимова О.С.

УДК 94(477.75)

**ВВЕДЕНИЕ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КРЫМУ**

Крымские города в качестве развитых центров местного самоуправления имеют разнообразные, но одинаково интересные истории становления. Сегодня, когда Украина активно развивается как правовое государство, вопросы, связанные с изучением развития самоуправления административно-территориальных единиц, получили качественно новый импульс. В этой связи изучение процессов становления общественного управления в крымских городах становятся актуальными.

Что касается городского самоуправления, то его появление в крымских городах в новое время связано с присоединением полуострова к России в 1783 году. Примерно в это же время, в 1785 году Екатериной II была объявлена «Грамота на права и выгоды городам Российской империи», положения которой регламентировали основы организации городского общественного управления [23]. Следует отметить, что новое городское положение появилось в 1870 году. Этот 85-летний промежуток времени является не достаточно изученным в плане развития городского самоуправления, поэтому обозначим дату объявления Екатерининского закона о городах в 1785 году и ведения нового городского положения в 1870 году хронологическими рамками этого исследования.

Изберем целью публикации анализ результативности внедрения городского самоуправления в Крыму на основе «Грамоты на права и выгоды городам Российской империи». Для этого ответим на следующие вопросы: что представлял из себя этот документ, в чем специфика становления общественного управления в городах Крыма.

Вышеозначенный круг вопросов периодически поднимался в исследовательской литературе опосредованно, но, часто, далее констатации юридических фактов дело не шло [7–12].

Чтобы оценить результативность внедрения самоуправления, скажем несколько слов о самом документе, на основе которого строилось самоуправление в городах. Такая необходимость обосновывается потребностью узнать: не скрывало ли в себе Городское положение 1785 года изъянов, послуживших причиной будущих проблем [23].

«Грамота на права и выгоды городам Российской империи» – это законодательный акт, изданный Екатериной II 21 апреля 1785 г. Часто его называют «Жалованная грамота городам 1785 г.» либо «Городское положение 1785 года». Целью этого Закона было устройство городского общества, создание законодательной базы для обеспечения развития общественного самоуправления в городе [14; 16; 18]. Историческое значение «Грамоты на права и выгоды городам Российской империи» не получило однозначной оценки. Некоторые исследователи считали принятие этого документа настоящей революцией [13, с. 47; 8]. Существуют более сдержанные оценки документа, называющие его имперским законом о принципах городского самоуправления, благодаря которому городское население получило право корпорации публичного права [15; 10, с. 210]. Кроме того, существует мнение, что с внедрением положений «Грамоты на права и выгоды городам Российской империи» города не получили никакой пользы [17].

Отметим, что в течение 85 лет были сложности с реализацией Екатерининского Указа из-за действий первых лиц государства Российского. Так, в 1800 году император Павел I упразднил городское самоуправление и на его место пытался внедрить бюрократическое управление. Но со вхождением на престол Александра I в 1801 году действие «Грамоты на права и выгоды городам Российской империи» было возобновлено. Потом вопрос о необходимости городских преобразований остро стал в столице Российской империи в 1821 году, тогда после длительных обсуждений министерством внутренних дел в 1827 году были переданы первые предложения об усовершенствовании общественного самоуправления. Часть из них реализовалась через 19 лет, в 1846 году, в «Положении об общественном управлении Санкт-Петербурга». С того времени у России появился своеобразный образец городского самоуправления, послуживший причиной появления решения о необходимости преобразования общественного управления по всем городам России. С 1859 года в министерство внутренних дел стали поступать многочисленные просьбы городских обществ об улучшении самоуправления в городах и о допуске домовладельцев – дворян к участию в городских собраниях и выборах. Потом, в 1866 году из специально созданных комиссий во всех городах России министерством внутренних дел были собраны предложения по оптимизации общественного управления. Это мероприятие осуществлялось в рамках подготовки нового Городского положения, которое было обнародовано в 1870 году [12]. Предложения поступили и от комиссий из крымских городов [1–6]. Таким образом, возраст юридического действия «Грамоты на права и выгоды городам Российской империи» составил 85 лет.

Рассмотрим, какие привилегии получили российские, в том числе и крымские, города после городской реформы 1785 года. Город стал особой территориальной единицей, наделявшейся самоуправлением. Он, согласно статьи 2 «Городовому положению 1785 года», стал пожизненным владельцем недвижимого имущества: земли, нив, садов, пастбищ, лесов, пустырей водяных и ветряных мельниц. Кроме того, большая часть «Грамоты на права и выгоды городам Российской империи», – это Ремесленное положение. Это является подтверждением намерения сделать ремесленников основным городским сословием. Нормы Закона были направлены на создание и последующее развитие малого и среднего производства. Отрасли производства, в свою очередь, также должны были иметь свои управы [19; 23]. Похожий принцип организации оказался у купцов: чтобы получить соответствующие права, они должны были записываться в гильдии, принадлежность к которой определялась посредством имущественного ценза. Таким образом, городское самоуправление с одной стороны являло собой своеобразный союз производственных единиц [20; 23].

Структуру самоуправления города, предусмотренную Городовым положением 1785 года, можно условно разделить на три части: собрание городского общества, возглавляемое выборным гражданским старостой; представительский орган – городская Дума, которую возглавлял выборный городской голова, и которая состояла из гласных – выборных представителей всех сословий городского населения (купцов, ремесленников, обывателей, именитых граждан, иностранцев и иногородних жителей, посадских людей). Исполнительная власть была представлена городским магистратом, который, как правило, выполнял решения городской Думы.

Согласно «Грамоте на права и выгоды городам Российской империи», городская Дума должна была решать достаточно сложный круг задач: обеспечение горожан провизией, охрана и контроль за порядком в городе и сохранностью общественных зданий, содействие торговле, ремесленничеству, а также забота о благоустройстве [23]. Вышеизложенные принципы легли в основу общественного управления в городах Крыма. В действительности городская Дума практически не смогла самостоятельно решать дела, поскольку губернское управление фактически сосредоточивало управление в своих руках [21, с. 13].

Заметим, что после присоединения полуострова к России в 1783 году и до объявления положений «Грамоты на права и выгоды городам Российской империи» прошло очень мало времени. А это может означать то, что процессы строительства городского управления в Крыму осуществлялись практически с чистого листа, поскольку никакого предыдущего опыта самоуправления городами по российским законам в Крыму быть не могло. Следовательно, населенные пункты, которые получили статус города после присоединения полуострова к России, имели как ряд преимуществ, так и определенные изъяны. И то, и другое сказалось в процессе внедрения городского самоуправления в существующих населенных пунктах и во время приведения их внешнего вида в соответствие с требованиями современного города.

Интересно, что на территории Крымского полуострова были представлены практически все типы городов. Количество городов в определенных хронологических рамках увеличилось за счет предоставления существующим населенным пунктам этого статуса и строительства новых. Прибрежные пограничные города – Керчь и Еникале, Севастополь, Балаклава, Феодосия, Евпатория – имели четко отмеченные функции: стратегическое размещение войск и флота, а также торгового центра и таможенной заставы. Такое их положение обусловило специализацию городов в качестве торговых и военных центров [24; 25]. Например, военное назначение имели Керчь–Еникале, Севастополь, Феодосия. Об этом говорят особые административно–территориальные единицы, созданные в пределах этих городов – градоначальства. Евпатория развивалась как торговый порт, в Феодосии располагалась Карантинная застава. Следовательно, исходя из функциональных назначений крымских городов, Крымский полуостров должен был выполнять важные стратегические функции пограничной территории.

Это объясняет, почему морские города Крыма достаточно успешно и последовательно развивались. Однако, часто это не всегда одновременно в равной степени касалось и градостроительства и общественного самоуправления. В то время как другие города: Симферополь, Старый Крым, Карасубазар, Бахчисарай, Перекоп, Ялта – ощущали на пути построения городского самоуправления и градостроительства проблемы, которые частично были решены с принятием нового городского положения в 1870 году.

В Крыму внедрение «Грамоты на права и выгоды городам Российской империи» имело специфический характер, обусловленный не только местными особенностями, но и отягощенный объективными факторами. Такими как, например, отсутствие четкой регламентации компетенции городского собрания и городской Думы в тексте «Жалованной грамоты городам в 1785 году», что иногда приводило к фактической подмене одного вторым. Также законодательно не было предоставлено объяснений алгоритма создания самоуправления на случай отсутствия в городе некоторых сословий или в случае малочисленности населения. Не было объяснений относительно организации и порядка деятельности органов общественного самоуправления в таких условиях. В крымских городах прижилась своеобразная модель самоуправления. Вместо трех предусмотренных «Грамотой на права и выгоды городам Русской империи» органов, действовали два: небольшая выборная городская Дума, куда входили представители всех состояний населения для решения текущих дел, и собрания городского общества.

Заметим, что многие крымские города нуждались в пояснениях относительно устройства общественного управления из-за нестандартных условий. Если в отношении устройства самоуправления губернского города Симферополя было относительно понятно: наличествовали нужные категории граждан, из числа которых была создана городская Дума, наиболее важные городские вопросы решались собранием городского общества. То в случае с Бахчисараем, Карасубазаром, Евпатория, Перекоп, где органы городского самоуправления хоть и были созданы, но возникла большая проблема с языковым барьером. То есть, депутаты и городские головы часто не знали русского языка, а потому исполнение правительственных распоряжений становилось невыполнимой задачей.

Другой проблемой была малая численность горожан и отсутствие среди жителей купеческого сословия. В малолюдных городах из-за нехватки средств на содержание городской Думы ее функции выполняла Ратуша, исполняющая и обязанности магистрата. Эта модель самоуправления существовала в Старом Крыму и Балаклаве. Председательствовал в Ратуше бурмистр. Эти города пользовались особенным правом наряду с другими подобными российскими городами: из-за отсутствия купцов, которые по Закону должны были избираться из своей среды городского голову, к выборам стали допускать мещан. А с 1836 года министерство внутренних дел законодательно позволило избирать мещан на городские должности.

Специфически общественное управление работало в Ялте, где представительство самоуправления находилось при полиции. Заметим, что еще в момент получения Ялтой и Балаклавой статуса городов,

определяющим фактором стала невозможность их сельскохозяйственного использования. В то же время нужных условий для создания полноценного общественного управления в наших хронологических рамках так и не появилось.

Таким образом, мы видим, что несовершенство «Жалованной грамоты городам 1785 года» часто становилось причиной последующих неудач в процессе внедрения общественного управления. Тем не менее, введение положений «Грамоты на права и выгоды городам Российской империи» имело важное значение в становлении самоуправления и дальнейшего развития крымских городов. Благодаря этому документу, на полуострове началось масштабное превращение поселений в города, сопровождаемое активным расслоением целевого назначения на сельское и городское.

К специфике развития общественного управления в Крыму следует отнести несколько основных моментов. Например, совпадение по времени двух событий: присоединения Крыма к России в 1783 году и оглашение «Жалованной грамоты городам в 1785 году», что позволяет отследить процесс становления самоуправления по российскому образцу с момента получения поселениями статусов городов. К особенностям следует отнести наличие на территории полуострова практически всех типов городов, которые существовали в Российской империи, за исключением города–столицы генерал–губернаторства. Кроме того, на довольно маленькой территории выявлены серьезные отличия в темпах развития городов. Эта неравномерность обусловлена их разным стратегическим значением. Такой вывод выходит с того, что строительство, например, пограничных портовых крымских городов, шло значительно быстрее. Однако, темпы градостроительства часто не совпадали с развитием общественного управления. То есть обнаруживается, что в Крыму основными задачами в развитии городов было не столько развитие самоуправления, сколько реализация стратегии укрепления южных границ на Черном море. В то же время попутно были заложены основы местного управления, которые имели впоследствии позитивные результаты.

В перспективе дальнейшего изучения стоят вопросы изменения роли общественного управления городах Крыма после принятия нового Городового положения в 1870 году. Кроме того, можно изучить роль личного фактора в развитии самоуправления в крымских городах.

#### Источники и литература:

1. Государственный архив в Автономной Республике Крым (ГААРК). – Ф. 489. – Оп. 1. – Д. 835.
2. ГААРК. – Ф. 489. – Оп. 1. – Д. 3394.
3. ГААРК. – Ф. 27. – Оп. 1. – Д. 7588.
4. Российский государственный исторический архив (РГИА). – Ф. 1287. – Оп. 37. – Д. 2181.
5. ГААРК. – Ф. 27. – Оп. 1. – Д. 7714.
6. ГААРК. – Ф. 27. – Оп. 1. – Д. 7414.
7. Административно-территориальные преобразования в Крыму. 1783-1998 гг. : справочник. – Симферополь : Таврия-Плюс, 1999. – 464 с.
8. История городов и сел Украинской ССР : в 26 т. : Крымская область. – К. : Глав. ред. Украинской Советской Энциклопедии Академии Наук УССР, 1974. – 624 с.
9. Никифоров Ю. А. Жалованная грамота городам 1785 года / Ю. А. Никифоров // Россия : иллюстрированная энциклопедия. – М. : Олма Медиа Групп; Олма-Пресс Образование, 2006. – С. 195.
10. Балязин В. Н. Жалованная грамота городам 1785 года / В. Н. Балязин // Неофициальная история России. – М. : Олма Медиа Групп, 2007. – С. 313-314.
11. Жалованная грамота городам 1785 года // Всемирная история : энциклопедия : т. 3. – М. : Олма-Пресс Образование, 2005. – С. 225.
12. Петрусенко Н. Жалованная грамота городам 1785 года // История России 18-19 вв. : кн. 1. А – М. – М. : Олма-Пресс Образование, 2004. – С. 198-199.
13. Постовой Н. В. Местное самоуправление. История, теория, практика / Н. В. Постовой. – М. : Новости, 1995. – 190 с.
14. Дитятин И. Устройство и управление городов России / И. Дитятин. – СПб. : Тип. П. П. Меркулева, 1875. – Т. I : Города России в XVIII ст. – 507 с.
15. Семенов А. К. Городское самоуправление в дореволюционный период / А. К. Семенов, Г. А. Медведева. – Липецк : ЛЭГИ, 2004. – 68 с.
16. Сельское и городское самоуправление на Урале в XVIII в. – нач. XX в. / Е. Ю. Апкаримова, С. В. Голикова, Н. А. Миненко, И. В. Пибережников. – М. : Наука, 2003. – 381 с.
17. Буданов М. В. Рецензии / М. В. Буданов // Университетские известия. – 1878.
18. Щепкина М. П. Опыт изучения общественного хозяйства и управления городов : ч. 1 / М. П. Щепкина. – М. : Тип. М. П. Щепкина, 1882. – 326 с.
19. Российское законодательство X-XX вв. : в 9 т. – М. : Юридическая литература, 1987. – Т. 5 : Законодательство периода расцвета абсолютизма / отв. ред. О. И. Чистяков. – 528 с.
20. Анисимова О.С. Регламентация діяльності ремісників у «Грамоті на права та вигоди містам Російської імперії» (1785 р.) / О. С. Анисимова // Боспорские чтения / ред.-сост. д.и.н. В. Н. Зинько. – Керчь : ООО «Керченская городская типография», 2010. – Вып. XI. – С. 21-23.
21. Пажитнов К. А. Городское и земское самоуправление. Великие реформы 60-х годов в их прошлом и настоящем / К. А. Пажитнов. – СПб. : Изд-во М. И. Семёнова, 1913. – 116 с.

22. Изменения в составе и числе городов, произошедшее в царствование Екатерины II // Журнал министерства внутренних дел. – 1834. – № 4. – С. 1-43.
23. Полное собрание Законов Российской империи с 1643 года : т. XXII. – СПб., 1830. – С. 358-384.
24. Скальковский А. А. Хронологическое обозрение истории Новороссийского края 1731-1823 / А. А. Скальковский. – Одесса : Городская типография, 1836. – Ч. I : 1731-1796. – 290 с.
25. Скальковский А. А. Хронологическое обозрение истории Новороссийского края 1730-1823 / А. А. Скальковский. – Одесса, 1838. – Ч. III : 1796-1823. – 349 с.

**Бережко К.О.**

**УДК 261.7**

## **УКРАЇНСЬКІ ДОСЛІДНИКИ БІБЛІЇ У СХІДНІЙ УКРАЇНІ ТА ЗА КОРДОНОМ (1917-1939 рр.)**

**Поява Дослідників Біблії в Східній Україні (до 1917 р.).** Російська імперія в переважній своїй більшості була православною країною, однак вже з середини XIX ст. на її теренах з'являються нові релігійні течії. Цьому сприяло декілька факторів. Так, після скасування кріпацтва в 1861 році нові, вільні за народженням, люди шукали душевного порятунку вже в нових релігійних вченнях. Також, збільшення залізничної мережі надавало змогу членам нових віровчень швидше пересуватися та тісніше спілкуватися з одновірцями в різних куточках країни, а також потягло за собою приїзд професійних місіонерів. Нарешті, слід згадати видання Св. Письма російською мовою у 1875 р., що сприяло популяризації біблійного навчання.

До нового віровчення в східній Україні ставились по-різному. Були випадки коли за сприяння православних священників проводилися обшуки, арешти, мало місце винесення громадських вироків про виселення віруючих за межі населеного пункту, почалися погроми їх господарств [1, с. 9-11]. Саме тому, після своєї подорожі у 1892 році Ч. Рассел написав: «Ми бачимо, що Росія не готова прийняти правду і не відкрита для неї» [2, с. 70]. Він пояснив, що уряд Російської імперії тримав під суворим контролем кожен людину, підозру викликав кожен іноземець, який перетинав кордон імперії. Вся література, яку мав при собі іноземець, прискіпливо перевірялася, чи не містить вона ідей, що суперечать політиці держави. У 1894 р. вийшов закон, згідно з яким «сектанти-штундисти» вважалися злочинцями та підлягали покаранню. Література Дослідників Біблії викликала підозру в державних цензорів У 1904 році царські чиновники навіть не хотіли давати дозвіл на її ввез у країну [2, с. 71].

Проте маніфести царя 1905 р. та 1906 р. про свободу совісті та віросповідання повністю змінили життя adeptів нових віровчень. Слід відзначити, що на українських землях в цей час продовжували з'являтися представники нових учень, які, головним чином, займалися проповідницькою діяльністю. За повідомленнями регіональних вчених, саме в цей час в Харківській губернії з'являються «єговисти» [1, с. 9-11].

У 1912 році німецький філіал Дослідників Біблії опублікував велике оголошення в календарі, який був поширений також в Україні. В оголошенні подавалося заохочення читати книги «Виклади Святого Писання» німецькою мовою. Після цього німецький філіал отримав близько 50 листів від людей з України, які хотіли отримати «Виклади Святого Писання», а також передплатити журнал «Вартова Башта». Філіал підтримував зв'язок з цими зацікавленими, поки не спалахнула війна 1914 року [3, с. 122]. Як свідчать дослідження українських істориків та переписка німецьких віруючих, в ці роки на центрально-українських землях вже діяли цілі громади Дослідників Біблії. Поширення серед українців практики заробітків у німецьких колоніях півдня України призводило до того, що в умовах віддаленості від православних церков наймити часто звертали увагу на віру господарів [1, с. 9-11]. Тим більше, що німці таку цікавість усіляко заохочували, оскільки більшість серед них були протестантами. Так, згідно листування Якуба Готліба відомо про існування великої громади німецьких Дослідників Біблії на території Житомирщини ще на початку XX ст. Якуб Готліб зазначив, що німецьких Дослідників Біблії в цьому регіоні є біля ста чоловік, але їх, можливо, було і набагато більше [4, с. 55].

Але після революції 1905-1907 рр. розпочався наступ на права релігійних дисидентів. У 1910 р. при збереженні свободи совісті було законодавчо оформлено заборону сектантської пропагандистської діяльності [1].

**Свідки Єгови в умовах революції 1917 року та політики більшовиків.** Події української революції і боротьби за незалежність справила істотний вплив на релігійне життя України. Вперше за декілька століть з'явилась ідея відновити незалежну Українську автокефальну православну церкву (УАПЦ), яка була проголошена у жовтні 1918 року на 3-й сесії Собору. Однак, установивши в 1919 р. контроль над Україною, більшовики на перших порах дотримувалися принципу релігійної толерантності керуючись ленінської концепції соціалізму та гарантією свободи вибору між вірою і невір'ям, затвердженої першою Програмою російської соціал-демократії. Однак, на практиці у 1920-х роках більшовики повернулися до антицерковної політики і ці директиви, фактично, скасовували викладання основ релігії, забороняли поширювати свої віровчення та надавали органам влади право закривати небажані їм храми [5]. Тисячі священників і віруючих стали жертвами червоного терору. Релігія проголошувалася «опіумом для народу», віруючі ставали неповноправними громадянами. Разом з тим, не маючи змогли покінчити з релігією і церквою водночас, держава дозволила діяльність багатьох релігійних громад. Власті йшли на поступки значною мірою під тиском віруючих, а також з метою внести конфронтації в церковне середовище України.