

ПІСЛЯРЕФОРМЕННИЙ ПЕРІОД: 1870–1914 рр.

Нові органи міської влади, їх повноваження

Процеси урбанізації, індустріалізації, поширення освіти змінювали промисловість, торгівлю, транспорт і технології й супроводжувалися появою ділової еліти, яка прагнула брати участь в управлінні містами. Вона готова була відповідати за розвиток міст, долати їх занедбаність та творити сприятливий для повсякденного проживання міський простір. Верховна влада розуміла, що без залучення місцевих фінансів як і соціально зацікавлених діячів, не вдасться модернізувати міста. Слід було зважитися і надати міській владі самостійність, створивши муніципальні органи, забезпечивши їх законами, за якими б держава визначала і контролювала їх діяльність. Підготовка до реформи, її втілення знову виявили цілу низку регіональної специфіки. Припізнення міської реформи, якщо порівнювати з відміною кріпацтва, судовою та земською, спричинила відсутність чіткої моделі, на яку можна було б орієнтуватися в доіндустріальний час при нерівномірному розвитку міст. Спершу реформатори дотримувалися громадської теорії самоврядування, яку невдовзі замінила державницька і вже вона була покладена в основу міського положення 1892 р. Не в останню чергу затримувала реформування малодохідність міст, адже далеко не всі з них мали кошти на розвиток власного господарства.

До зміни керування містами Міністерство внутрішніх справ готувався ще з 1840-х років, розпочавши цілий цикл заходів для виявлення інвентарів нерухомої власності 396 міст імперії. Внаслідок перевірок констатувалося: катерининське положення не до кінця враховувало локальну своєрідність міст, господарський побут і громадське співжиття, їх поліетнічний склад та соціальні проблеми. За великим рахунком, верховній владі так і не вдалося до кінця забезпечити розподіл владних повноважень у діяльності міських органів влади. Завершальне відділення судових справ від господарських відбулося, коли 13 квітня 1866 р. верховна влада підготувала правила, за якими ліквідовувалися магістрати і ратуші, оскільки розпочалося запровадження судових статутів 1864 р.¹

¹ ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 41. – Отд. 1. – № 43183.

До реформи було залучено чиновників Другого відділення Власної й. і. в. канцелярії, Державної ради, міністерств юстиції і фінансів, які побували на заході і які, звіряючись із практиками європейських міст, укладали вітчизняне законодавство². В обговоренні проекту брали участь практично усі державні інституції. Обмін думками підтвердив різне розуміння механізмів міського реформування, а тому їх мала якщо не ліквідувати, то узгодити урядова комісія, до якої в якості експертів увійшли міський голова Одеси Микола Новосельський і Харкова – Микола Шатунов³. Суттєво було доопрацьовано положення 1870 р. про майнові права міст та їхній захист. Конкретизовано повноваження і склад міської громади. До вже звичної соціальної конфігурації додавалися «вольні люди» у західних містах та робочі. Йшлося також про чітке окреслення прав і обов'язків міських дум і управ, як органів взаємодії⁴. У порівнянні з минулою реформою муніципальні органи наділялися розпорядчою і виконавчою владою з чітким розподілом повноважень, відступом від станового підходу і переходом до всестанового. Переглядалися виборчі процедури з тим, щоб завдяки майновому цензу до влади прийшли забезпечені містяни, здатні вкладати власні кошти у розвиток його інфраструктури, та ті, що розумілися на його господарстві. Для незалежнення від державних структур виборчого права позбавлялися чиновники. Валерія Нардова зауважила ще й представництво, запозичене з європейського муніципального ладу, адже у виборах брали участь представники від усього міського населення⁵. Блер Рубл виділив існування муніципальних підприємств, котрі приносили статки, що суттєво зменшувало залежність міст від центру⁶.

Відразу постало питання, чи потрібно Одесі нове положення, оскільки вона мала власне 1863 р. Йшлося про те, чи варто створювати присутствіє з міських справ, оскільки у місті господарював градоначальник. Подібні питання стосувалися Керчі, Миколаєва, Таганрогу з градоначальницькою

² Материалы, относящиеся до нового общественного устройства в городах империи. – СПб., 1877. – Т. 1. – С. IX, XI.

³ Для прикладу, вкажемо на два поняття: «благоустройство и благосостояние». Перше означало освітлення, планова забудова, облаштування тротуарів, стічних труб, дотримання чистоти на вулицях. Інше – передбачало забезпечення продуктами і водою (Материалы, относящиеся до нового общественного устройства... – Т. 3. – С. 204).

⁴ Приложение к положению о городском общественном управлении и хозяйстве // Материалы, относящиеся до нового общественного устройства... – Т. 3. – С. 177.

⁵ Нардова В.А. Городское самоуправление в России после реформы 1870 г // Великие реформы в России. 1856–1874: Сборник / Под ред. Л.Г. Захаровой, Б. Эклофа, Дж. Бушнелла. – М., 1992. – С. 222.

⁶ Рубл Б. Вказ. праця. – С. 104.

формою управління⁷. Враховувалась думка Одеської думи, яка висловила за присутствіє, яке очолював градоначальник, а до його складу увійшли голова комерційного суду, начальник митного округу, прокурор окружного суду, голови з'їзду мирових суддів, повітової земської управи і думи⁸. Оскільки дума сумнівалася щодо успішності виборів серед численної третьої категорії виборців, тому відразу перейшла на дільниці. Обумовлено спільні постанови з начальником порту, адже порт служив джерелом торгівлі у місті. І хоча генерал-губернатор Павло Коцеба запечував, урядова комісія прийняла пропозицію думи, яка аргументовано доводила, що порт відіграє велику роль, а тому важливо узгоджувати з ним усі міські заходи. Визначено також участь купецької управи при обговоренні питань, пов'язаних із дотриманням Торгового статуту. Голову Одеської думи та його заступника, як і губерньського міста, схвалював міністр внутрішніх справ. Крім кадрового питання йшлося про те, що і її секретар користується правами державної служби як і міські секретарі інших губерньських міст. Таким же правом наділялися інженери, архітектори, наглядачі міських будов, сподіваючись, що це гарантуватиме професійне виконання ними своїх обов'язків⁹.

Запровадження міської реформи 1870 р. відбувалося поступово з урахуванням розвитку міст, їх статками та соцієтнічним складом містян. Щодо українських територій, то вона була впроваджена у 128 містах і семи посадах. Ці дані навів Василь Горбачов внаслідок детального опрацювання фонду Господарського департаменту Міністерства внутрішніх справ. Він же спростував думку, що реформа вводилася у всіх містах, тоді як 25 міст вона не торкнулася та уточнив її тривалість – понад 14 років. Протягом першого чотириріччя під її чинність потрапило 91 місто Наддніпрянської України¹⁰. Юрій Нікітін для Лівобережної і Слобідської України визначив її поширення десятиріччям¹¹. Пізніше вона запроваджувалася у Таврійській і зовсім згодом у Південно-Західному краї.

⁷ ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 45. – Отд. 1. – № 48498.

⁸ Материалы, относящиеся до нового общественного устройства... – Т. 4. – С. 275, 279.

⁹ Там же. – С. 290, 348, 383, 391.

¹⁰ Горбачев В.П. Указ. соч. – С. 35.

¹¹ Нікітін Ю.О. Пореформені міста Полтавської, Харківської та Чернігівської губернії у другій половині XIX ст.: історичні аспекти самоврядування. – Вінниця, 2014. – С. 100.

81

питання вирішував губернатор, узгоджуючи своє рішення з міністром. Цю ситуацію зауважив Василь Горбачов, проте зіслався лише на архівні документи, й тому складається помилкове враження, що ця пропозиція не набула чинності¹².

До особливостей лівобережних і слобідських міст варто віднести й небажання деяких міських громад запроваджувати нові органи, а тому ті вводилися губернаторами і міністерствами без клопотання громад, зокрема в Харківській губернії таких було 11 міст, у Полтавській – 2. Спричинили це явище селяни, які становили більшість жителів міст і котрі вже звільнилися від кріпацтва, а тому відмовлялися переходити у категорію міщан¹³.

Міське управління в Південно-Західному краї: особливості

Специфіка запровадження положення 1870 р. у західних містах імперії вимагає говорити про неї окремо. Тим більше, що для них було схвалено Олександром II новий закон як висновок Державної ради від 29 квітня 1875 р. Визнано, що відтермінування положення 1870 р. є наслідком політичного становища краю. До набуття чинності цього висновку його текст також було піддано суттєвому обговоренню на різних рівнях державної влади, під час якого окреслювалася специфіка західних міст. Генерал-губернатори і губернатори називали особливості, котрі, на їх переконання, затримували запровадження тут громадського управління. Першим висловився віленський генерал-губернатор О.Л. Потапов, пропозиції якого полягали у допущенні до участі в громадському управлінні наймачів квартир, бо без них не досягнути потрібного числа росіян, які б володіли власністю, як однією з важливих умов участі у виборах. Варто наділити виборчим правом чиновників і доручити генерал-губернаторові позбавляти виборчого права політично-неблагонадійних осіб та схвалювати на посадах міських голів, гласних та секретарів. Проте жодних його пропозицій міністерство не прийняло, зате київський генерал-губернатор О. Дондуков-Корсаков активно включився в обговорення і у своїх міркуваннях був переконаний, що положення 1870 р. має запроваджуватися у «його» краї для певної категорії міст відразу і назавжди, оскільки винятковість місцевих умов незабаром зникне. Пропозиція «в виде опыта» його не влаштувала, оскільки особливе становище Південно-Західного краю невдовзі буде відмінено. Однак, зважаючи на неоднаковість населення «по духу і релігії», на переважання серед

¹² ІПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 48. – Отд. 2. – № 52811; Горбачев В.П. Указ. соч. – С. 37.

¹³ Горбачев В.П. Указ. соч. – С. 40.

міських жителів євреїв і поляків, не варто, на його думку, останніх наділяти широкими правами громадського управління. Він вважав, що краще буде укласти для західних міст окреме положення, в цьому разі його не буде опротестовувати населення і воно не провокуватиме між-етнічних конфліктів. Варто відразу обмежити виборчі права євреїв і поляків, зокрема, заборонити їм обіймати посади голови і секретаря, а число гласних єврейського і польського походження не мало б перевищувати $\frac{1}{3}$ їх складу¹⁴. У разі обрання неблагонадійного кандидата на посаду міського голови, його кандидатуру генерал-губернатор матиме право не схвалити.

Зацікавлення держави викликали приватні міста і містечка, жителі яких підпорядковувалися думі найбільшого серед них міста. Як-от, наприклад, Новоград-Волинська міська дума займалася справами як громадськими, так і становими кількох повітових міст, переважно приватних, зокрема Заслава, Острогу, Старокостянтинова і Рівного, у яких не було міських дум. Там міські статки за землі й інші оброчні статті належали власнику, йому ж надходили усі міські статки. Самі ж ці міста і містечка не мали спільного комунального господарства й створити таке державі найближчим часом вряд чи вдасться, враховуючи невинормовані відносини між власником міста і його жителями. Аби позиція генерал-губернатора стала зрозумілою у центрі, він роз'яснював, що приватні містечка тривалий час перебували у іншій державі, Речі Посполитій, і увібрали у себе її традиції, які суттєво відрізняються від російського міста. Там сформувалися громадські, господарські і правові відносини під впливом іншої історичної стратегії й вони все ще продовжують зберігати залишки магдебурзького права¹⁵. Думка губернаторів також була запитана, подільський рекомендував поділити містечка на дві категорії, із міським і сільським населенням, ті, де переважають міщани, оголосити містами, а де селяни – зарахувати до сільських поселень. Його підтримував волинський губернатор, котрий був ще більш категоричним. Він залишив би статус міста лише для Радзивілова, а решту – перевів би до сільських населених пунктів. Нехай верховну владу не дивує, що у містечках розвинута торгівля, вона нічим не відрізняється від сіл великоросійських губерній. Усі вони мали сільськогосподарський характер, а тому їх варто віднести до категорії сіл. Проте здійснити такий перехід буде важко, бо міщани вважали себе вищим станом, у порівнянні з

¹⁴ Материалы, относящиеся до нового общественного устройства... – СПб., 1879. – Т. 5. – С. 143.

¹⁵ Там же. – С. 42–43.

селянами і боляче сприйняли б цей перехід, адже у їхньому розумінні належати до міщан було куди престижніше, ніж до селян. Вони все ще зберігали пам'ять про магдебурзьке право, за яким колись жили і залишки якого можна відшукати у багатьох проявах місцевого життя¹⁶. Не можна гарантувати, що зміни в корпоративних міщанських правах не призведуть до протестів, якщо врахувати, що подушний податок із міщан було відмінено, а селяни все ще продовжували його сплачувати. Зарахування містечок до сільських волостей ускладнилося б ще й тим, що євреї сплачували збір із продажу кошерного м'яса, що давало великі прибутки, частина з яких витрачалася на духовне єврейське управління, на сплату свічкового і коробочного зборів та на земський збір. Традицію можна було б зламати, хоча створити нові зв'язки буде нелегко, а тому слід засновувати окремі громади: юдейські, християнські, котрі не можна змішувати з громадами селян-власників, адже майже четверта частина єврейського населення, хоча й мешкала у містах, але не була там прописана. Волинський губернатор також вважав, що варто вже визначитися з тими містечками, які, не мали власних дум, а підпорядковувалися думам повітових міст. У них міські статки від землі й інші оброчні статті перебували у власності того, кому містечко належить. Не має до них одного підходу й законодавча база, за якою одні належали до міських, інші – до сільських поселень. За Будівельним статутом деякі з них прирівнювалися до сіл і «деревень», інші мали власні міські поліцейські управління. Окремі з них сплачували мито за право торгівлі і промислів як міські поселення. До державної скарбниці вони сплачували такі ж податки, як міста і посади. Нелегким буде запровадження судових органів, адже волосний суд продовжував з'ясовувати справи за звичаєвим правом, а не за законом. Питання рекрутського набору також зависало в повітрі, й потребувало активного державного регулювання. Адже тільки-но оголошувався набір до війська всі міщани-євреї, годні до відбування служби, втікали із своїх рекрутських діляниць. І розкладка, і збирання податків, не задовольняла ні державу, ні самих міщан, бо недоїмки накопичувалися, а ті, хто долучалися до справляння податків, наживали собі пристойні статки. Натуральних повинностей жителі містечок не відбували, а тому їх вулиці були занедбані та брудні. Не доводиться говорити про будь-який порядок у видачі паспортів. Тож, на переконання губернатора, держава повинна була суттєво втрутитися і навести лад, заснувавши такі органи управління, які вона вже апробувала у містах великоросійських губерній. Звертав увагу верховної влади губернатор і на те, що у правобережних

¹⁶ Там же. – С. 7, 8, 10–14, 40–43, 57–58.

містечках жителі не становлять самостійних громад. У тих, що належать власнику, проживають не лише міщани, а й селяни, які володіють земельними наділами, інші ж за право користуватися землею сплачують чинш, розміри і сплата якого не є усталеними. Ці містечка не мали спільного громадського господарства, й не володіють жодними статками. Всі доходи належать власнику містечка. Міські думи там займалися лише розкладанням і збиранням грошового податку, як державного, так і громадського та стежили за виконанням інших міських повинностей. Статки цих міст незначні, витрати переважали і ніхто не займався їх благоустроєм. Тільки після впорядкування відносин між власником і міськими жителями, внаслідок чого будуть з'ясовані джерела фінансування міських потреб і власника. можна говорити про запровадження головних вимог міського положення 1870 р. А доки вони мусять залишатися у віданні земських, поліцейських і станових установ, як і було раніше¹⁷.

Київський губернатор, навпаки, аналізуючи ресурси міст і містечок у «його» губернії, висловився за необхідність впровадження у повітових містах і у зарахованих до них містечках громадського управління. Він виходив з того, що більшість їх жителів є купцями і міщанами, які приписані у містах, хоча й мешкають у містечках. Їх варто залишити у такому ж становищі. Він посилався на одеський досвід, коли міщани приміських околиць підлягають Одеській міщанській управі. І тут варто застосувати такі ж управлінські практики¹⁸. Що ж до приватновласницьких міст, то губернатор повертався до вже висловленої думки, що у них громадське управління не можна запровадити, доки не буде з'ясовано правових стосунків між жителями і власниками міст, відносини між якими все ще перебувають на середньовічному звичаєвому праві, а не на законі.

На основі цих даних генерал-губернатор визначив кілька категорій містечок в Південно-Західному краї. До першої він зарахував ті, які за числом жителів і розвитком промислів переважають або зрівнюються з повітовими містами, до яких приписані. До другої – віднесено нечисленні з переважанням «промислового класу євреїв» і які розташовані при залізницях і річкових сплавах, що надавало їм характеру міських поселень. І третю категорію склали ті, які були ними лише за назвою і у яких мешкали сільські люди і там було лише по кілька єврейських дворів. Вихід пропонувався такий: поселення з 500 дворами та з переважанням міського населення віднести до категорії міських поселень, а саме посадів

¹⁷ Там же. – С. 60.

¹⁸ Там же. – С. 62.

і запровадити у них громадське управління. Таких у краї налічувалося 18. До них було віднесено і два міста, Ржищів із важливою пристанню на Дніпрі і Волочиськ, на Жмеринській залізниці. Незалежно від них нове міське положення слід було поширити і на п'ять заштатних міст Подільської губернії, які вже були містами у Речі Посполитій, а саме: Хмільник, Сальниця, Бар, Стара Ушиця і Вербовець, котрі за числом мешканців переважали містечкову норму, мали власні землі і доходи. У них вже діяли міські органи і установи – ратуші, сирітські суди, квартирні комісії – котрі займалися господарством і громадськими справами. До цих критеріїв він ще додав і переважання російського населення¹⁹. Решту містечок варто віднести до категорії сіл і «деревень», в залежності від наявності храму і не вживати до них назви «містечко»²⁰. І все ж, час запровадження положення 1870 р. у тих чи інших містах, а воно має бути поступовим, визначав генерал-губернатор²¹.



Чигирин, загальний вигляд (ілюстрація путівника 1902 р.)

¹⁹ Там же. – С. 76.

²⁰ Там же. – С. 77.

²¹ Там же. – С. 10–12, 15.

Після Києва громадське управління варто було б увести у Каневі, Черкасах і Чигирині. і тільки тому, що там переважало православне населення²². Цим містам належала міська нерухома власність, зокрема, орні землі, сінокоси і ліси, а також левади і займища, рибні озера та пором через Дніпро. Якщо говорити про Канів, то готівкові його кошти складали 10 тис. руб. Чигирин володів пасовищами, орними землями, рибними ловлями та мав суттєві кошти від каменоломної гори та від плати за користування мостом. Його статки також вимірювалися 10 тис. руб. Черкаси успішно користувалися орними землями, пасовищами, вигонами, поромом, які разом із промисловим збором становили 20 тис. руб. Тож ці міста були достатньо багаті, володіли запасним капіталом, а тому змогли б утримувати нову міську владу. І що суттєво, жителі цих міст самі звернулися про запровадження у них громадського управління. Біда лише в тому, що серед них було не так багато тих, хто міг керувати міським господарством, адже переважали бідні, неосвічені міщани і вряд чи управлінська самостійність принесе містам бажане впорядкування²³. Аби наочно переконатися у справедливості губернаторських спостережень, були здійснені розрахунки власників нерухомості та їх соціоетнічне походження, адже держава, хоча й спиралася на думку генерал-губернатора, залишала за собою право прийняття остаточного рішення. Найбільші побоювання викликали юдеї, які окремо від християн сплачували податки, виконували повинності, утримували навчальні і благодійні заклади. Їм було дозволено записуватися як у спільні, так і у спеціально для них створені неремісничі цехи з окремим від християн керівництвом.

Надіслані з місць дані відкинули сумніви щодо недоцільності запровадження громадського управління, тим більше що пильний нагляд губернатора зможе припинити будь-які небажані для влади тенденції²⁴. Згідно з положенням 1870 р. станові представництва і управління відмінялися й на перше місце виходив майновий інтерес. Інше питання, як вчинити з тими містечками, які були приписаними до Канева (Богуслав, Ржищів, Трипілля, Кагарлик, Козин, Корсунь, Стеблів, Таганча), до Чигирини (Златополь, Медведівка, Кам'янка, Телепин, Ставидло, Олександрівка) і до Черкас (Сміла, Межиріч, Городище, Мошни, Жаботин,

²² У Каневі юдеї становили 35%, а католики – 0,8%; у Чигирині юдеї склали 31%, католики – 0,2%, в Черкасах – юдеїв – 25%, католиків – 0,3%. До того ж враховувалася кількість нерухомої власності у володінні представників усіх цих етносів (Матеріали, относящиеся до нового общественного устройства... – Т. 5. – С. 77–79).

²³ Матеріали, относящиеся до нового общественного устройства... – Т. 5. – С. 121.

²⁴ Там же. – С. 122.

Ротмистрівка, В'язова). Адже згідно з положенням 1870 р. повноваження думи не поширювалися за межі міста, а тому від керівництва ними Канів, Чигирин і Черкаси усувалися²⁵. Виявилося, що у приписних містечках переважало селянське населення, значним було число євреїв, розвинуті міські промисли. Врешті-решт, було прийнято рішення про переведення в категорію посадів такі міста, як Ржищів, Чорнобиль, Махнівка, Тальне, Біла Церква, Богуслав, Сміла, Златопіль в Київській губернії; Чуднів, Корець, Любар, Полонне, Радзивилів, Славута, Шепетівка і Волочиськ – у Волинській та Немирів, Тульчин, Богопіль, Криве Озеро – в Подільській губернії аби там запровадити громадське управління на основі положення 1870 р.

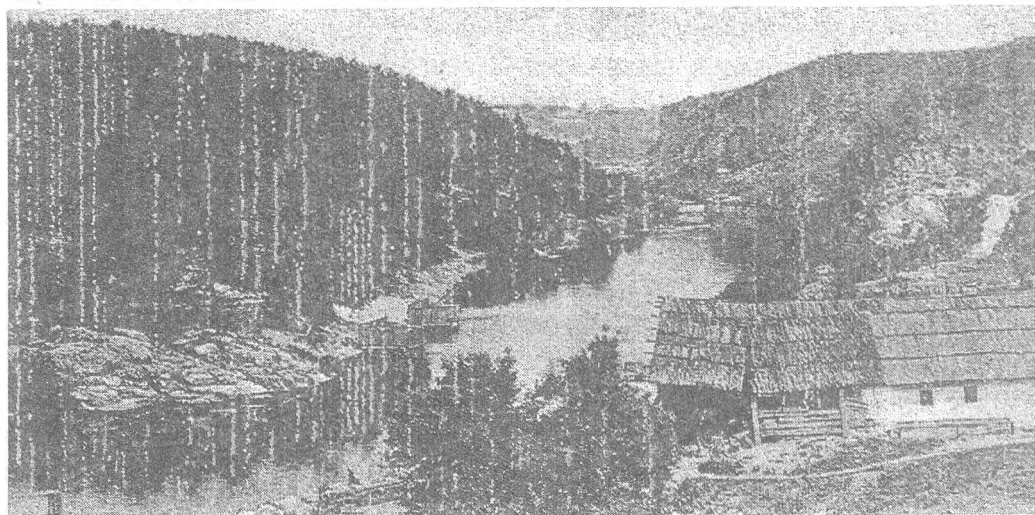
Пропозиції від місцевої адміністрації були розглянуті Міністерством внутрішніх справ, яке заснувало комісію на чолі з міністром О.Є. Тимашевим, противником ліберальних реформ, який змінив на посаді П.О. Валуєва, котрий напрацював основи міської реформи 1870 р. Комісія зважила далеко не на всі пропозиції з місць. Більше того, її рішення виявилися куди стриманішими у питаннях обмеження виборчих прав польської і єврейської міської еліти, значення якої, на думку комісії, може бути і позитивною, враховуючи господарську сферу їх діяльності. До того ж, поліція стежила за виконанням постанов думи з правом розпочати судові переслідування порушників закону. Урядова комісія засудила ті генерал-губернаторські пропозиції, які посилювали винятковість краю²⁶. У висновку Державної ради від 29 квітня 1875 р. щодо поширення міського положення 1870 р. бралось до уваги поступове його запровадження у містах із переважанням польського та єврейського етносів, зважаючи на політичну безпеку держави²⁷. Воно набувало чинності лише у державних містах і жодним чином не поширювалося на приватновласницькі міста і містечка. Остаточне схвалення обраних на посаду голів залежало від міністра внутрішніх справ як у губернських містах, так й в усіх інших, якщо губернатор сумнівався в лояльності вибраної особи. І в цьому разі кандидатура міського голови узгоджувалася навіть з імператором через Комітет міністрів. Тож бюрократичні процедури сповна контролювали кадрове забезпечення міської влади. Місто, що отримало право на громадське управління, звільняється від керівництва міськими справами приватновласницьких міст і містечок. До цієї категорії були віднесені коро-

²⁵ Там же. – С. 130–134.

²⁶ Там же. – С. 159–162.

²⁷ ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 50. – Отд. 1. – № 54640.

бочний і свічковий збори, які залишаються у віданні містечкових органів управління.



Житомир, р.Тетерів (лістівка початку XX ст.)

Першим містом на Волині, що отримало право на громадське управління, став губернський Житомир. Там 1877 р. була створена міська дума, яка збалансувала бюджет міста, встановила розмір оціночного збору з нерухомості, провела облік міських земель і зайнялася впритул його розбудовою. Наступними стали Луцьк, Ковель, Володимир-Волинський, Кременець і Овруч, у яких пройшли вибори в 1880 р.²⁸ 1879 р. за дозволом до уряду звернулися три міста Подільської губернії – Вінниця, Проскурів і Могилів. Їх прохання підтримав і губернатор. Кожне з міст показало свої доходи. У Вінниці такими були орні і сінокісні та землі під забудову, каменоломня та скотобійня, котрі приносили місту до 14 тис. руб. Подібну ситуацію можна було спостерігати і у Ольгополі, запасний капітал якого майже в 15 тис. руб. зберігався у Київській конторі державного банку²⁹. Подібна картина була і у інших містах. Вслід за названими громадське управління запроваджувалося того ж року в Кам'янці, Балті, Летичеві, Літині і Барі³⁰. Дозвіл надавало міністерство після з'ясування числа жителів, їх станового походження й релігійно-

²⁸ Прищепя О.П. Виборчий закон, згідно з міським положенням 1870 р. та його реалізація на Волині // Проблеми історії України XIX – початку XX ст. – 2001. – С. 136–142; ЦДІАК України, ф. 442, оп. 549, спр. 43, арк. 5, 38, 107, 108.

²⁹ ЦДІАК України, ф. 442, оп. 548, спр. 71, арк. 2.

³⁰ Там само, спр. 40, арк. 6; Там само, спр. 50, арк. 5.

конфесійної диференціації. Йшлося, перш за все, про домовласників, а також про кількість нерухомої власності та про розміри міських доходів. Вимагалось й подання громадського приговору про бажання містян запровадити у себе органи нової міської влади.

Вслід за повітовими центрами, громадське управління почали запроваджувати у себе і заштатні містечка. У багатьох з них цей процес супроводжувався клопотанням про надання їм рангу міст. 20 жовтня 1879 р. Міністерство внутрішніх справ дозволило його міській громаді Хмільника Подільської губернії. Цьому сприяли дані про міські статки та етнорелігійна характеристика населення. У містечку мешкали 3 тис. 886 православних, 3 тис. 960 юдеїв, 123 католиків³¹. Стара Ушиця також клопоталася про запровадження нової міської думи і управи. Губернатору були надіслані необхідні дані, серед яких врахав значна кількість орної і сінокісної землі, що належала міській громаді, і статки – до 11 тис. руб. щорічно³². Складною була ситуація у Барі, незважаючи на те, що там обрані особи були схвалені губернатором із першого разу. Проте через пару років внаслідок скарги проведена ревізія управи чиновником з особливих доручень і справу про хабарництво було передано для проведення формального слідства³³.

1880 р. розпочала клопотання на громадське управління міська громада Нової Ушиці, яку підтримав губернатор і міністерство³⁴. Вслід за нею звернулися за дозволом Новоград-Волинський, Заслав, Острог, Старокостянтинів і Рівне. Хоча у новоград-волинської громади це вже була друга спроба. Перший намір було здійснено того ж року, що і у Житомирі.

Однак запровадити спрощене громадське управління у чотирьох приватних містах – Заславі, Острозі, Старокостянтиніві і Рівному, якими керувала Новоград-Волинська дума, не встигли. Губернатор вимагав точних даних про число містян, їхню стану і етнорелігійну приналежність, кількість дворів, щорічний бюджет та інші відомості. Зібрані дані переконали місцеву адміністрацію, що у цих містах коштів недостатньо, невизначеними залишалися відносини з вотчинними власниками. Ті не підтримали міщан у їх прагненні самостійно займатися міським благоустроєм, а тому губернатор зупинився на обранні міських старост, які й повинні були очолити спрощене управління³⁵. Жителі Заслава навіть

³¹ Там само, спр. 61, арк. 1, 2, 7.

³² Там само, спр. 55, арк. 1–2; *Єсюнін С.М.* Вказ. праця. – С. 36–39, 75.

³³ Там само, спр. 64, арк. 2, 3, 10, 11, 20, 21.

³⁴ Там само, оп. 549, спр. 2, арк. 1.

³⁵ Там само. спр. 25, арк. 3–5.

звернулися за допомогою до М.Т. Лоріс-Мелікова аби той звільнив їх від підпорядкування Новоград-Волинського. Міщани Дубна і християни, і юдеї на зібранні уклали приговор про запровадження у них громадського управління³⁶. Іншим шляхом пішов Старокостянтинів, від громади якого звернувся уповноважений Климентій Россоловський, котрий також наголошував про нагальну потребу вийти з підпорядкування Новоград-Волинської думи, яка до того ж мусить виділити кошти на облаштування мостових та на окремий пожежний обоз у місті, а також повернути податок, сплачений ними на погашення недоїмки Дубно. З подібним звернулися до генерал-губернатора і рівненчани. Виявилось, що всі містечка виступають за «розлучення», а тому генерал-губернатор дозволив запровадити громадське управління в Новоград-Волинському. До запровадження у себе громадського управління приступив і Володимир-Волинський.

1880-ті роки стали часом його поширення і у містах Київської губернії. Варто наголосити, що держава не відступила від традиції і запроваджувала громадське управління в адміністративних центрах, якими стали повітові міста. На 1906 р. міські думи діяли у Київській губернії в 11-ти повітових містах, і в одному лише Липовці з 1893 р. запроваджувалося спрощене громадське управління. У Подільській губернії також у 11 повітових містах були запроваджені думи. Крім них до цієї ж категорії міст було віднесено і Бар. Спрощене ж громадське управління діяло лише у повітовому Ямполі та позаштатному Хмільнику, а також Старій Ушиці, Сольниці, Вербовці. Що ж до Волинської губернії, то тут ситуація була дещо іншою. Думи існували лише у шести повітових містах, у решти та у не повітовому Здолбунові – спрощене громадське управління. Як бачимо, неоднаковий розвиток міст спричинив потребу в різній формі організації влади. Більшості містам і містечкам зі слабкою торгівлею і нерозвинутими промислами, з переважанням сільськогосподарської занятості була запропонована інша модель влади, яка отримала дещо кострубату назву – спрощене міське управління. І не лише через простішу організацію міського владного органу, яким ставав виборний міський староста з помічниками від міщанської і купецької верств. А й через його безпосереднє підпорядкування губернській адміністрації³⁷.

Запровадження спрощеного громадського управління активізувалося внаслідок набуття чинності положення 1892 р. Для досить значної кіль-

³⁶ Там само, арк. 25, 33. Крім цих міст Новоград-Волинській думі підпорядковувалося ще 30 містечок (*Прищеп О.* Міста Волині у другій половині XIX ст. ... – С. 145).

³⁷ *Прищеп О.П.* Міста Волині у другій половині XIX ст. ... – С. 145–146; ПСЗ РИ. – 3-є собр. – Т. 13. – № 10094; *Єсюнін С.* Вказ. праця. – С. 77.

кості міських поселень положення 1870 р. виявилось непосильним і 20-літня практика підтвердила, що ті не потребували складних органів³⁸. 6 травня 1893 р. Олександр III схвалив список європейських міст, керівництво якими здійснювало спрощене громадське управління³⁹. Його було запроваджено у посадах і заштатних містах Чернігівської губернії – 19, Полтавській – 3; Харківській – 7 населених пунктах. Про містечка Південно-Західного краю йшлося в іншому списку, схваленому 26 листопада того ж 1893 р., за яким воно запроваджувалося у містечках: Волинської – 7, Подільської – 5, Київської – 1⁴⁰. У цьому разі зібрання уповноважених, від 12 до 25 осіб, виконували обов'язки і думи, і управи, для цього обирався міський староста, завдання якого уподібнювалися до завдань управи і зосереджувалися на господарстві населеного пункту. Ці списки не раз було піддано перегляду. Міста, які змогли наростити свої бюджети, переходили до категорії міст із повним громадським управлінням, іншим – надавалася можливість стати містечками зі спрощеним.

Напередодні Першої світової війни кількість міст із громадським управлінням майже не змінилася. Спрощене управління було введено лише у Жмеринці Подільської губернії⁴¹.

На півдні також існувала ціла низка міст і містечок, у яких через брак коштів, специфіку зайнятості населення, ступінь розвитку торгівлі та промислів запроваджувалося спрощене громадське управління, коли замість дум засновувалися зібрання міських уповноважених. Їх число визначав губернатор, а обирали – домовласники. Такими у Катеринославській губернії стали – 2, Херсонській – 4, Таврійській – 3 міста⁴². У Слоб'яносербську старостою став міщанин П. Лихобабин, а у Нікополі – купець О. Чепов⁴³.

³⁸ Щегловитов С.Г. Городовое положение: с законодательными мотивами, разъяснениями и дополнительными узаконениями. – М., 1892. – С. 33.

³⁹ ПСЗ РИ. – 3-е собр. – Т. 13. – № 9572. – Раздел: Штаты и табели. – С. 149–151; Щоправда, Ю.А. Нікітін навів без пояснень інші дані (Никитин Ю.А. Реализация городской реформы 1892 года в Полтавской, Харьковской и Черниговской губерниях // Ученые записки. Электронный научный журнал Курского государственного университета. – Вып. 3 (27). – 2013. – Часть 1. – Режим доступа: <http://scientific-notes.ru/pdf/031-006.pdf>.

⁴⁰ ПСЗ РИ. – 3-е собр. – Т. 13. – № 10094. – Раздел: Штаты и табели. – С. 314; Седляр А. Повноваження та правові основи формування міських дум Волині й Поділля наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст. // Волинські історичні записки: Зб. наук. праць. – Житомир, 2008. – С. 115.

⁴¹ Весь Юго-Западный край: Справочная и адресная книга по Киевской, Подольской и Волынской губернии. – К., 1906; К., 1914.

⁴² ПСЗ РИ. – 3-е собр. – Т. 13. – № 9572.

⁴³ Календарь и справочная книга Екатеринославской губернии 1899 г. – Екатеринослав, 1899. – С. 59.



Херсон. міська дума (листівка початку XX ст.)

Серед містечок Київської губернії у статусі приватного найдовше перебувала Біла Церква, яка належала Марії Браницькій. Власниця лише 1908 р. розпочала клопотання про запровадження у м-ку органів громадського управління. За погодженням із генерал-губернатором переглядалося питання про припинення чиншових і орендних відносин між мешканцями і графінею. Власниця зобов'язалась передати місту вигін, ярмаркову площу в 25 дес., території усіх вулиць та землі, що перебували у спільному володінні з правом чиншовикам їх викупити. Умови неодноразово уточнялися, що затримувало остаточне рішення, а тому місто так і не здобуло права на власні органи влади⁴⁴.

Вибори як спосіб формування міської влади і як оцінка її діяльності

Перехід на громадське управління супроводжувався кількома обов'язковими складовими: узгодження з господарським відділом Міністерства внутрішніх справ, заснування губернського з міських справ присутствія, підбір кандидатур на посаду міського голови, згода громади на його запровадження, формування через вибори думи і управи. Всі ці етапи реалізувалися з поєднанням інтересів держави і міста. Найуразливішими

⁴⁴ Держархів Київської обл., ф. 9, оп. 26, спр. 119, арк. 17, 24.

були вибори, оскільки саме вони створювали команду міських управлінців, яким держава доручала господарювати у місті. Будь-які порушення на виборах з'ясовувало губернське у міських справах присутствіє. Аби головами ставали здатні вирішувати проблеми міста особи, їх схвалював на посаді губернатор. Від перших 1871 р. і до останньої каденції всі вибори так чи інакше відбувалися з порушенням процедур, хоча з кожним наступним чотириріччям відхилень ставало все менше.



Київ, міська дума (фото В.Гудшона та О.Губчевського, 1912 р.)

У кожному місті передвиборча кампанія приносила немало непередбачених законом суспільних явищ. Якщо почати з Києва, то тут приголомшливими були, принаймні, дві події: забалотування місцевого діяча Г.П. Галагана і обрання прийшлого П.П. Демидова, кн. Сан-Донато. До числа гласних не потрапив жоден міщанин. Причиною цього була непродумана процедура, під час яких чисельна третя категорія не взяла участь у виборах, бо ті затягнулися до глибокої ночі⁴⁵. У більшості випадків із першого разу вибори ніде не відбувалися, слід було проводити їх повторно. Скарги, підкупи, нездорова агітація – все це супроводжувало

⁴⁵ ЦДІАК України, ф. 442, оп. 103, спр. 81, арк. 1, 3, 18, 27.

практично усі вибори й наповнювало бурхливими подіями ще недавно спокійне життя міст. У Липовці міська громада під час виборів 1890 р. розділилась на дві групи, одна підтримувала колишнього голову Миколу Добровольського, інша – міщанина Василя Музиченко-Козловського, який формально підпадав під право бути обраним. Власник садиби з двома будинками, 85 дес. землі, благонадійний, з тверезим способом життя, не судимий, він все ж мав одну ваду – не вживався з сусідами, постійно з ними судився. У боротьбі за голоси обіцяв купити у власника Липовця гр. Грохольського землю й роздати її тим, хто його підтримає на виборах. Розцінюючи це за підкуп, губернатор результати виборів не схвалив, довелося їх проводити заново. Тепер конкурентом у В. Музиченка-Козловського став інший міщанин, В. Гловацький, не такий грамотний, як попередник, однак чесний, незважаючи, що займався торгівлею, власник будинку, щоправда, спорудженого на чиншовій землі. Його і схвалив на посаді губернатор, а претендента за підкупи було передано на судовий розгляд⁴⁶. Вибори у Каневі 1884 р., якщо довіряти скаргам, мали такі порушення: участь у виборах міщан, які не досягли 25-ти річчя, до урн були допущені місцеві чиновники⁴⁷.

Схвалення міських голів змушувало губернаторів збирати про них додаткову інформацію, аби не помилитися, адже їхня думка була остаточною. Вони намагалися враховувати ділові і особисті якості претендентів. Волинський губернатор конфіденційно звертався до голови Луцького окружного суду М.М. Меркулова. 1890 р. той так пояснював, чому містяни обрали Беляєва. Той був російським землевласником, 17 років обіймав посаду почесного мирового судді. Людина ділова, достатньо освічена. Ініціював прокладання до ст. Ківерці кінської залізниці, сприяв заснуванню у Луцьку навчальних закладів⁴⁸. Така характеристика, певно що, влаштувала губернатора. А от із виборами голови Проскурова вийшла заминка. Обраний надвірний радник Пенський не був схвалений, бо, як виявилось, був людиною недалекою, та ще й заглядав до чарки. Обіймав посади у поліції Подільської і Чернігівської губерній, і там, і там зловживав владою, у Чернігові навіть притягався до суду, а у Проскурові на нього не раз скаржилися міщани, бо під час опису майна зникали цінні речі. На переконання губернатора, головою мала бути людина благонадійна, в сенсі виконання державних вимог, енергійна аби втілювати нову програму уряду, однак Пенський не відповідав цим вимогам, а тому

⁴⁶ Там само, оп. 560, спр. 20, арк. 1, 5, 6, 33, 35.

⁴⁷ Державний архів Київської обл., ф. 9, оп. 1, спр. 645, арк. 4.

⁴⁸ ІЦІАК України, ф. 442, оп. 560, спр. 88, арк. 2.

його губернатор не схвалив і міністерство дало дозвіл на нові вибори⁴⁹. Вибори членів думи у Літині також виявились незадовільними й губернатор не схвалив кандидатури Степана Чумака, який хоча й очолював попередню думу, однак мало чому навчився. Міщанин, рівень освіченості якого губернатор визначив «вмінням розписуватися», але його біда була не тільки у цьому. Він був несамотійним і легко потрапляв у залежність від секретаря і членів. Гласними ж були обрані Федір Соколов, звільнений з посади волосного писаря за хабарництво, Шимон Файнгольц, обраний єврейською громадою, також мав сумнівну репутацію щодо чесності і був неписьменним. Комітет міністрів і у цьому випадку підтримав губернатора і призначив нові вибори⁵⁰, на яких обрано міським головою дворянина Леона Мисловського, людину статечну, 55-ти років, католика. І хоча він ні в чому негожому не був запідозрений, але за релігією і «духом» відданий польській ідеї. Більше того, виконував обов'язки скарбника, коли брав участь у польському русі 1860-х років. Тож губернатори свідомо підтримували тих, хто здатним був управляти складним міським господарством і не зважали на колишнє минуле.

Міські вибори у Брацлаві також збурили міську громаду, яка активно підтримала пропозицію влади про заснування у себе громадського управління. Тим більше, що місто і за числом міщан, і за їх соціальним складом, а також за статками підходило під вимоги закону. Більше того, крім земельних угідь місто мало ліс, млин, котрі забезпечували наявність запасного капіталу – до 14,5 тис. руб. Новим міським головою було обрано відставного поліцейського наглядача Феофана Худимовського, однак його якості чиновника не відповідали новим вимогам влади. Виявилося, що він протегував євреям у їхніх «тёмних делах», не користується авторитетом у середовищі ні дворян, ні чиновників. Місто переконане, що його було обрано із залученням єврейських коштів, які він тепер буде відробляти і погоджувати з ними всі свої рішення. Аби перевірити достовірність цієї інформації губернатор призупинив схвалення і передав справу прокурору Кам'янець-Подільського окружного суду. Формальне слідство не підтвердило наявності злочину, однак губернатор, зважаючи на скарги про порушення виборчої процедури, повідомив про свої сумніви міністерство, яке запропонувало провести нові вибори⁵¹.

⁴⁹ Там само, оп. 548, спр. 21, арк. 3, 4, 8.

⁵⁰ Там само, спр. 50, арк. 7.

⁵¹ Там само, спр. 50, арк. 20.

Невдалими виявилися вибори в Ольгополі, коли головою було обрано відставного чиновника Мефодія Андрієнка, а гласними колишнього міського голову Андрія Гладима та міщанина Шмуля Борщанського. За Андрієнком, колишнім поліцеймейстером, тягнувся шлейф «ловкого плута», вимагача та інтригана. За Борщанським також, адже він мав судимість за зловживання на посаді гласного попередньої думи й підозра з нього не була знята⁵². Перші вибори гласних у Володимир-Волинському у липні 1881 р. відбулися також із порушеннями, а тому їх адміністрація не схвалила. 1882 р. громада обрала титулярного радника Івана Тржасковського головою і заступником міщанина Адольфа Флика. Однак, вони обоє виявилися римо-католиками, а Флик ще й неписьменним, а тому їх губернатор не схвалив. Тоді ж відбулися вибори міської влади і в Овручі, й головою став купець 2-ї гільдії Григорій Окопний. У Кременці громада обрала помічника наглядача духовного училища, титулярного радника Модеста Данилевича⁵³. Відбулися вибори і в Новоград-Волинському, міським головою якого губернатор схвалив міщанина Йосифа Серватовського. В одному лише повітовому Гайсині ті відбулися з першого разу⁵⁴. Пройшли вибори також і в Заславі, Старокостянтинові, Рівно і адміністрація схвалила обраних на посаду міських старостів⁵⁵.



Черкаси, Соборна площа (листівка початку XX ст.)

⁵² Там само, спр. 71, арк. 2, 21, 22.

⁵³ Там само, оп. 549, спр. 25, арк. 44, 52.

⁵⁴ Там само, оп. 548, спр. 50, арк. 70, арк. 3.

⁵⁵ Там само, оп. 549, спр. 25, арк. 54.

Для міських громад Київської губернії притаманна була висока можливість до голів. У Черкасах, хоча й отримав більшість голосів попередній голова, надвірний радник Яків Вишневський, але черкашани надіслали депутацію до губернатора не схвалювати його на посаду. Її підтримала і група гласних. Їхні аргументи були серйозними: голова підміняв інтереси міста власними, брав до уваги потреби євреїв, адже будував для них за міські кошти крамниці у центрі міста, як управляючий міським банком, неправильно виділяв кошти. Розслідування чиновника з особливих доручень підтвердило цю інформацію й додало нову. Вишневський обвинувачувався судовою палатою в організації порубки казенного лісу. Все це стало приводом несхвалення його на посаді. Головою став інший кандидат, дійсний статський радник Микола Ратищев⁵⁶. Тож, громадська думка була дієвим механізмом при формуванні керівного складу міської влади. У Катеринославі кандидатами також було по кілька осіб. 1879 р., наприклад, було вісім кандидатур, серед них й О.М. Поль⁵⁷. Заохочуючи до міського керівництва активних місцевих діячів, адміністрація залишала за собою право судового переслідування тих із них, які вчиняли службові проступки, зловживали службовим становищем і незаконно привласнювали громадські кошти. Процедура їх переслідування і покарання здійснювалася вже судовими органами.

Перші вибори практично не змінили соціальний склад гласних, більше того, позиція купців у думках навіть зросла, особливо у тих містах, котрі були торговими центрами⁵⁸. Натомість у невеликих містах переважали представники інших станів і найбільше – міщани⁵⁹. Що ж до міст Лівобережної і Слобідської України, то там у думках домінували дворяни і духовенство⁶⁰. Аналіз соціального складу виборців та гласних, що їх здійснила Кахановська комісія в 1881–1885 рр., вказав, що змінити ситуацію можна лише зі зміною виборчого законодавства, за яким із дум витіснялися б міщани, а гласними ставали освічені і зацікавлені представники дворянства і торгово-промислової буржуазії, які вміли і знали як поліпшити самоврядування. Попередні практики переконали владу, що міщани-гласні не лише залишалися пасивними, не переймалися інтере-

⁵⁶ Там само, оп. 550, спр. 1, арк. 2, 17.

⁵⁷ *Двуреченська О.С.* Вказ. праця. – С. 39.

⁵⁸ Число купців почала зменшуватися внаслідок політизації громадського життя лише на початку ХХ ст. Цьому сприяли й такі чинники як зміна процедури голосування та «розмивання» станового походження, коли купці ставали підприємцями.

⁵⁹ *Донік О.М.* Участь купецтва України в органах міського самоврядування (1870–1918 рр.) // Проблеми історії України ХІХ – початку ХХ ст. – 2007. – Вип. ХІV. – С. 65.

⁶⁰ *Нікітін Ю.О.* Вказ. праця. – С. 112.

сами міста, вносили мізерну частку коштів до міської каси, а й дозволяли собою маніпулювати, купляти голоси. Їх усунення від участі у міських виборах, за мірками адміністрації, поліпшить загальну атмосферу ділової культури. При обговоренні майбутнього реформування у Київському генерал-губернаторстві, йшлося про низьку свідомість гласних, які більше переймаються власною вигодою, а не інтересами міста. Ті використовують демократичний принцип колегіальності для відхилення невідгідних їм рішень, створюють «партії», не з'являються на засідання дум⁶¹. На думку генерал-губернатора, від міської реформи край мало виграв, якщо вимірювати її добробутом містян. Він пояснював невдачу міської реформи відсутністю здібних громадських діячів, переважанням у думках поляків і євреїв, ідентична природа яких не сприяє розвитку міст. Євреї охоче споруджували на міські кошти синагоги, проте не утримували пожежні обози. Тому за новим положенням слід позбавити доступу до виборчих урн тих мішан, котрі не тільки сплачували малі податки, а й через свою бідність потрапляли в залежність від єврейського етносу. Слід враховувати не лише майновий ценз, а й «сословные и племенные деления населения», яке вважає, що держава зневажила інтересами корінної людності й усунула її від влади, віддаючи перевагу багатим переселенцям⁶².

Тож міське положення 1892 р., змінюючи виборчі механізми, і найперше підвищення майнового цензу, формувало нове соціальне обличчя влади. Доступ до неї отримали квартиронаймачі, а ними були, як правило, високоосвічені, матеріально забезпечені містяни. Обмежувальними були вимоги й до нехристиян, як до виборців, так і до числа гласних, що боляче сприймалося юдеями у містах межі єврейської осілості. Місцева адміністрація наділялася правом контролю за витрачанням міського бюджету. Нове виборче законодавство внесло також зміни у голосування за довіреностями, запроваджувало низку покарань за допущені зловживання, що підсилювало державне регулювання виборчого права, як такого⁶³. Перевагу було віддано втручання держави в самоврядування замість того, щоб розвивати його демократичні принципи. Заходи держави і місцева ініціатива спричинили появу цілої категорії діячів, сповнених величезної життєвої енергії і здібностей з бажанням принести місту користь своєю працею. Ніжинський міський голова Павло Кушакевич за

⁶¹ ЦДІАК України, ф. 442, оп. 560, спр. 150, ч. 1, арк. 193–194.

⁶² Там само, арк. 19–22.

⁶³ Див. докладніше: *Горбачев В.П.* Реализация избирательных прав по городской реформе 1892 г. в Украине // Проблемы правознавства та правоохоронної діяльності. – 2012. – № 3. – С. 33–40.

роки головування (1881–1889 рр.) зосередився на брукуванні мостових, освітленні центру, закладенні скверу. Він сприяв відкриттю ремісничого училища, парафіяльних шкіл. Будучи купцем 1-ї гільдії, фінансував власними коштами деякі з цих починань⁶⁴. Ісмаїл Гаспринський 1879 р. став гласним Бахчисарайської думи, а згодом і міським головою. Авторитет він здобув освіченістю й зміцнив його реформуванням, внаслідок чого зріс бюджет міста, а кошти спрямовувалися на санітарію та освіту⁶⁵. Серед гласних були й такі, які прагнули вкласти власні кошти у благоустрій міста. 1912 р. у Катеринославі гласний думи І.М. Алексеєнко пожертвував 750 тис. руб., на які були споруджені дитяча лікарня, амбулаторія, богадільня⁶⁶. До таких же благодійників, які вважали справою честі витрачати кошти на розквіт міста, належав міський голова Одеси Г.Г. Маразлі. Він засновував на власні кошти навчальні заклади, бажаючи бачити одеситів освіченими містянами, здатними створити повноцінне громадянське суспільство⁶⁷. Однак, далеко не завжди прагнення послужитися місту знаходило порозуміння у адміністрації, а все через її упереджене ставлення до іноетнічного походження міських голів. В.К. Корвін-Піотровський спеціально повернувся із-за кордону, аби в якості міського голови Луцька сприяти розвитку рідного міста. Незважаючи на обрання його міською громадою, на відшкодування ним власних коштів для гімназії, його так і не було схвалено на посаді голови Луцької думи⁶⁸.

Місто для городян: формування бюджету

Внаслідок запровадження самоврядних принципів, а серед них: вибори, розподіл влади, гласність формування бюджету, звітність про витрачання коштів, міста, хай і поволі отримали могутній важіль для налагодження власного благоустрою. При всій складності перетворень,

⁶⁴ Кулик В. Ніжинська міська управа // Ніжинська старовина. – 2007. – Вип. 3 (6). – С. 50.

⁶⁵ Див.: Ганкевич В.Ю. Ісмаїл Гаспринський – міський голова Бахчисараю. – Сімферополь, 2011. – 302 с.

⁶⁶ Донік О.М. Благодійність в Україні (XIX – початок XX ст.) // УІЖ. – 2005. – № 4. – С. 170.

⁶⁷ Терентьєва Н.О. Благодійна діяльність родини Маразлі з будівництва та утримання установ Одеси культурно-освітнього напрямку // Проблеми історії України XIX – початку XX ст. – 2006. – Вип. 12. – С. 183–189.

⁶⁸ Прищепя О.П. Вибірчий закон, згідно з міським положенням 1870 р. та його реалізація на Волині // Проблеми історії України XIX – початку XX ст. – 2001. – Вип. 2. – С. 141.

вони супроводжувалися такими явищами, як створення міської медицини, поява міського транспорту, заснування густішої сітки початкових шкіл. Самостійне укладання бюджету, коли думи запроваджували місцеві збори, щоправда з дозволу уряду, далеко не відразу принесли бажаний результат. Закон встановлював стійке джерело його наповнення – оціночний збір не більше 10% чистого прибутку з нерухомості. Незабаром, а саме 1879 р., постало питання й про податок із нерухомості у Південно-Західному краї, містечкам якого тривалий час не приділялася увага, і які вражали своєю забрудненістю і непорядкованістю. На це найперше звертали увагу чиновники, котрі приїздили сюди на службу. Про одне з них, Хмільник, мировий суддя Іван Захар'їн, написав, що у цьому заштатному містечку в 1880 р. не було жодного метру бруківки, як і мурованих будинків, за винятком ратуші і замку власника Хмільника⁶⁹. У кожному з трьох правобережних губернських міст створювалися розпорядчі комітети для обліку нерухомості, пропозиції яких враховувалися Міністерством фінансів, котре й встановлювало його остаточний розмір, скажімо, для Волинської губернії це було 57 тис. 580 руб., для Київської – 83 тис. 330 руб.⁷⁰. До категорії сталих прибутків відносилось й надходження від міської землі, яка приносила великим містам 10–15%, а малим – 70–95%⁷¹. Однак оціночного збору не вистачало на зростаючі потреби міст. Через брак коштів думи брали державні позики, які однак спрямовували на нагальні потреби, а не вкладали в муніципальні підприємства. Більшість позик витрачалось на державні витрати, зокрема на військові, що породжувало таке явище як заборгованість. До таких міст належали Київ, Одеса, Харків⁷². Наповнення міського бюджету відбувалося й шляхом запровадження нових міських зборів. Таким був лікарський збір в Одесі (60 коп.), Миколаєві і Києві (1 руб.). У тій же Одесі збиралися кошти з квитків на театральні вистави не більше 10% вартості квитка. У Катеринославі власники екіпажів сплачували 10 руб. із кожного коня, а вже велосипедисти – 5 руб.⁷³. У Миколаєві дума увела оподаткування

⁶⁹ Захар'їн (Якунин) І.Н. Мировой суд в Подолии // Русская старина. – 1897. – Кн. 2. – С. 285.

⁷⁰ ЦДІАК України, ф. 442, оп. 548, спр. 85, арк. 1, 2, 11.

⁷¹ Див. докладніше: Кованько П.Л. Финансовые проблемы землевладения русских городов. – К., 1919. – С. 119–245.

⁷² Рубинштейн А.В. Ближайшие задачи экономической политики г. Киева // Отдельный оттиск «Известий Киевской городской думы». – 1912. – № 3–4. – С. 34.

⁷³ Двуреченська О.С. Вказ. праця. – С. 37.

вивезених товарів із міста⁷⁴. Міністерство рекомендувало розбудовувати власні підприємства аби міста не користувалися лише послугами підприємців-концесіонерів, котрі, як правило, приїздили з Бельгії. Скотобійні стали найбільш поширеними серед муніципальних підприємств і практично саме вони забезпечували міську скарбницю значними статками. Найбільші прибутки від них отримували південні міста: від 10 до 15%⁷⁵, а найбільш густою їх мережа була у містах і містечках Південно-Західного краю⁷⁶. Фінансова самостійність підштовхувала думи до впровадження цілком конкретних заходів для кожного міста, відразу зосереджуючись над тими справами, залагодження яких було особливо потрібно. Ніжинська дума одним із пріоритетних завдань визначила заснування міського громадського банку, покликаного розвивати торгівлю і промисловість⁷⁷. У Катеринославі закінчено будівництво залізного мосту через Дніпро (1885 р.), яке було важливим і для міських мешканців, а особливо для підприємців, котрі видобували вугілля на Донбасі. Катеринославська і Миколаївська думи взяли участь у заснуванні промислових підприємств, які починали виплачувати у міську скарбницю суттєві за розміром податки. Часто міські голови до зайняття посади самі були підприємцями і добре розумілися на видобувній галузі⁷⁸. Немало міст, спираючись на положення, що міська земля перебувала у розпорядженні дум і лише вони мали право нею розпоряджатися, почала добувати кошти, здаючи її через конкурси на тривалий час в оренду. Як-от Миколаївська віддала через торги на п'ять років хутір Інгул титулярному раднику Сиренко⁷⁹. Хоча міські думи не вміли розпоряджатися великими ділянками землі, а часто вони достеменно й не знали їхніх розмірів, не проводили інвентаризації, не займалися їх меліорацією. Земля продавалася замість того, щоб здаватися у вигідну оренду. Активно міську землю продавали Євпаторійська, Одеська і Київська думи. Надходження від її продажі до міського бюджету були відчутними у невеликих містах, бо там земля була основним

⁷⁴ Бадалова О.С. Миколаївська міська дума і управа та її роль в соціально-економічному житті міста в другій половині XIX ст. // Наукові праці Чорноморського державного університету ім. Петра Могили. – 2010. – Вип. 12. – С. 59.

⁷⁵ Цибуленко Л.О. Органи самоврядування Одеси, Миколаєва, Херсона у розбудові муніципальної земельної та виробничої власності в кінці XIX – на початку XX століття. – Херсон, 2003. – С. 62–64.

⁷⁶ Города России в 1904 году. – СПб., 1906. – С. 559.

⁷⁷ Кулик В. Ніжинська міська управа // Ніжинська старовина. – 2007. – Вип. 3 (6). – С. 48.

⁷⁸ Двуреченська О.С. Вказ. праця. – С. 38.

⁷⁹ Бадалова О.С. Вказ. праця. – С. 60.

джерелом міських статків⁸⁰. Продаж землі, яка була у спільній власності містян, породжувала конфлікти у боротьбі за неї. Відстоюючи права на земельні ділянки та випаси, які почали захоплювати купці й багаті домовласники, міщанські управи нерідко починали боротися з думами, спираючись на власні станові органи. 1884 р. у Чигирині Київської губернії розгорілася запекла суперечка за місця гласних у думі, яку очолив міщанський староста Хоменко. Напередодні виборів він скликав міщанський сход, звернувся до міщан, переважна більшість яких була колишніми матросами. із проханням не порушувати процедуру виборів. аби губернатор не скасував їх. У результаті так звана «міщанська партія» здобула перемогу над чиновником Долинським, значну частину гласних і самого голову було обрано з міщан⁸¹. Ті сподівалися, що їхні обранці зможуть захистити спільну міську власність, аби вона не потрапила у приватні руки купців. Подібною була ситуація й у Каневі 1885 р., коли міським головою (незначною більшістю голосів: 28 – «за», 23 – «проти») обрали кандидата із міщан О. Козинина. Перш ніж схвалити його на посаді, губернатор зібрав відомості про переможця й виявилось, що, незважаючи на навчання в повітовому училищі, той умів лише читати та писати, уважався у своєму середовищі людиною недалекою, а в колі домовласників – «буйним» і «крикуном». До того ж він був боржником: сума боргу суттєво переважала вартість його хати та левади. Натомість переможець виборів користувався авторитетом серед тих міщан, які розорилися, і часто-густо зловживали горілкою. Він прагнув, обійнявши посаду голови, поліпшити своє матеріальне становище. Йому вдалося об'єднати навколо себе «міщанську партію», яка почала агітувати проти заможних міщан і дворян, унаслідок чого було забалотовано повітового скарбника та мирового посередника. Господарський відділ Міністерства внутрішніх справ дозволив губернаторові не схвалювати О. Козинина на посаді та провести нові вибори⁸². Ситуація в Каневі виявилася непростю, адже на нових виборах головою став міщанин Ф. Півень, малограмотний, рядовий у відставці. Губернатор уважав, що це стало можливим завдяки частуванням, що їх влаштовував О. Козинин, який, до того ж, видав Ф. Півневі вексель на 400 руб., дозволяючи сплачувати його поступово,

⁸⁰ *Велихов Л.А.* Основы городского хозяйства: репринт. – М., 1996. – С. 374; *Його ж.* Финансовые проблемы землевладения русских городов. – К., 1919. – С. 7–8, 22–23, 210–211.

⁸¹ *Приклонский С.А.* Очерки самоуправления земского, городского и сельского. – СПб., 1886. – С. 274–275.

⁸² ЦДІАК України, ф. 442, оп. 555, спр. 36, арк. 2–3; *Приклонский С.А.* Указ. соч. – С. 275.

щороку по 100 руб. упродовж усієї своєї каденції. У результаті і цього переможця губернатор також не схвалив, призначивши нові вибори⁸³.

Суттєвим чином посилювало господарську діяльність дум звернення до професійних консультантів. Управи створювали комісії, куди запрошували фахівців, експертів у галузі містобудування, охорони здоров'я, транспорту, до яких особисто звертався міський голова і які вивчали доручене питання та пропонували найкращі шляхи його реалізації. Їх роботу, як правило, очолювали члени управи. При Київській думі діяло по кільканадцять комісій одночасно, кожна з яких займалася конкретними справами. Водогінна комісія працювала над впорядкування водопостачання киян, будівельна пропонувала яким чином враховувати ландшафт, забудовуючи його прибутковими будинками, правова – забезпечувала дотримання міського права, цінова – регулювала ціни на продукти, фінансова – вишукувала кошти для міських заходів і т. д.⁸⁴ Будівництво, як житлове, так і промислове, здійснювалося на основі Будівельного статуту і планів міст. Вже перша інспекційна поїздка київського губернатора показала, що у містах із поширенням на них положення 1875 р. розпочалося таке необхідне для них будівництво, хоча він мусив нагадати про судову відповідальність за порушення Будівельного статуту⁸⁵.

Міське положення 1892 р. вимагало більш ретельного й розширеного контролю державних органів за використанням міських коштів і для цього залучали такі фінансові механізми як інспектування справляння податків, надання дозволу на використання запасних капіталів та заборона міським діячам обіймати посаду директорів громадських банків. До благоустрою міста було додано його освітньо-культурну сферу, а також догляд за релігійними храмами. Активізувалася відповідальність міської влади за соціальну політику у місті. Залишався, як досить ефективний, спосіб визначення граничних цін на продукти першої необхідності та приймання обов'язкових для містян постанов про дотримання культури співжиття, подолання антисанітарії та дотримання пожежної безпеки. У багатьох містах була створена міська медицина, покликана спинити хвилі епідемій, які приносили містам із скупченням у них людності великі втрати. Вона була представлена лікарнями, котрі функціонували на кошти міста і медичний персонал яких вдавався до масових щеплень та проводив заходи публічної і приватної гігієни. Іншого шляху подолати «хвороби століття» – туберкульоз і сифіліс, не було. Київська дума однією з перших розпочала активну боротьбу із заразними хворобами. Вже 1872 р. у місті було створено лікарсько-поліцейський комітет для вжиття заходів

⁸³ ЦДІАК України, ф. 442, оп. 555, спр. 36, арк. 7.

⁸⁴ Держархів Київської області, ф. 9, оп. 27, спр. 18, арк. 12, 118.

⁸⁵ Там само, оп. 2, спр. 21, арк. 100.

проти поширення сифілісу. Його діяльність, як і в столицях та Варшаві, була тісно підпорядкована думі⁸⁶. Поїздка до Парижу 1873 р. професора-епідеміолога В.А. Суботіна для участі у міжнародному медичному конгресі принесла результат. Очолована ним кафедра гігієни в університеті св. Володимира почала готувати кадри лікарів і для міста. Ним була запропонована система санітарного нагляду: місто ділилося на ділянки, призначалися лікарі та урядники, які керували усією санітарною роботою та контролювали санацію міста⁸⁷. 1875 р. було збудовано Олександрівську лікарню. Час від часу дума вдосконалювала організацію медичного нагляду. Уже в 1883 р. засновується Київське санітарно-статистичне бюро, а 1891 р. – міська санітарна станція та хіміко-бактеріологічний кабінет. Незабаром міські санітарні організації створюються у Херсоні (1878), Житомирі (1881), Полтаві (1883), Катеринославі (1884), Миколаєві (1885), Ялті і Чернігові (1886), Сімферополі (1890), Одесі (1892). Центральний статистичний комітет на початку XX ст. відзначив наявність оздоровчих закладів у багатьох містах, а у деяких з них по кілька, зокрема 11 – в Херсоні, 9 – в Чернігові, 4 – в Бердичеві, по 3 – в Мелітополі і Феодосії, 2 – в Миколаєві, Умані, по 1 – Ялті, Севастополі, Сумах, Полтаві, Кременчуку, Новгород-Сіверському⁸⁸.



Одеса, бактеріологічна станція (лістівка початку XX ст.)

⁸⁶ ЦДАК України, ф. 442, оп. 51, спр. 254, арк. 31.

⁸⁷ Отчёт о ходе холерной эпидемии 1893 г. в городе Киеве и. д. председателя санитарной комиссии К.М. Гамалия. – К., 1893. – С. 1–27.

⁸⁸ Города России в 1904 году... – С. 155–410, 503–568.

Містяни-виборці ставали більш активними у впорядкуванні власних вулиць, вони обирали вуличних уповноважених і ті вже скаржилися до голови, губернатора, а то й до генерал-губернатора. Констатувалося, що Київ потерпав від забруднених вулиць, площ, заболочених ровів та каналів. Про одну із таких, Глибочицьку, місцева газета писала, що вона «заражала воздух миазмами», а тому в місті «взрослые люди и младенцы мрут, как мухи»⁸⁹. Тексти їхніх скарг сповнені не лише описом забруднених вулиць, а й пропозиціями закрити канали, замостити бруківкою ті частини вулиць, по яких не може проїхати пожежний обоз, встановити черговість їхнього впорядкування, запровадження штрафів порушникам тощо⁹⁰. Їхні вимоги можна зрозуміти, вони як домовласники сплачували податки у міську скарбницю і мали право вимагати у влади відповідально відноситися до своїх обов'язків. На початку ХХ ст. їх вимоги ставали куди важливішими. Домовласники Кожем'ятської вулиці Києва 1902 р. клопоталися про запровадження другого поліцейського поста, бо їх район переповнений був чорноробами і ті після роботи після п'янок влаштовували бійки⁹¹.

З початком ХХ ст. більшість дум і управ ставали повноправними органами влади й перебирали на себе багато питань, які сприяли соціальному забезпеченню та модернізації життя у місті. Миколаївська дума взяла на себе розвиток комерційних зв'язків і зайнялася інвестуванням транспортних шляхів. Їй вдалося суттєво розширити порт річки Буг до Широкої Балки в 1903 р., що сприяло надходженню коштів від місцевої торгівлі⁹². Ділова еліта Черкас вплинула на клопотання міської думи аби у місті було відкрито окружний суд. З'ясовувати суперечки, звертаючись до Києва було незручно і хоча справа з його відкриттям тривала досить довго, проте успішно увінчалася 1913 р.⁹³. Значна кількість міських дум налагодила з платниками податків активний обмін інформацією за допомогою видання міських «Известий» та «Ведомостей», зокрема вони виходили у Катеринославі, Києві, Одесі, Харкові, Бахчисараї. З кінця ХІХ століття більшість управ великих міст почали друкувати власні звіти та огляди діяльності, у яких детально знайомили платників податків, на які потреби витрачені міські кошти⁹⁴.

⁸⁹ Києвлянин. – 1867. – 14 марта. – С. 3.

⁹⁰ Держархів Київської обл., ф. 2, оп. 3, спр. 11366, арк. 1–8.

⁹¹ Там само, оп. 68, спр. 187, арк. 1–8.

⁹² Бадалова О.С. Вказ. праця. – С. 59.

⁹³ ЦДІАК України, ф. 442, оп. 655, спр. 134; оп. 860, спр. 257, арк. 215.

⁹⁴ Див., наприклад: Отчет о доходах и расходах Харьковской городской управы. – Х., 1889; Отчет Херсонской городской управы за 1902 г. – Херсон, 1903; Отчет Берди-

Ремісничі, міщанські та купецькі органи влади

До впорядкування цехових і ремісничих управ Міністерство внутрішніх справ приступило на початку 1880-х років. Його позицію тоді поділяло кілька високопосадовців, а також місцева адміністрація, котрі вважали, що за ремісництвом немає майбутнього. Подільський губернатор, звітуючи 1885 р. про становище ввіреної йому території, вважав єдино правильним, ліквідувати цехи і їх управи, і повністю перейти на спрощене ремісниче управління. Мотивація була нескладною й полягала у недоліках формування керівних органів, як-от: передвиборна агітація з підкупам, скаргами, конфліктами, з якими губернаторові доводилося весь час розбиратися. А також прихід до управ малоосвічених, охочих до незаконного збагачення осіб⁹⁵. Ставши 1881 р. генерал-губернатором Київської, Подільської і Волинської губерній та, тимчасово, Чернігівської й Полтавської, О.Р. Дрентельн приступив до ліквідації цехового устрою й запровадження у містах краю спрощеного ремісничого управління. Його рішенням передувало збирання інформації про чисельний, етнічний та географічний виміри ремісничого стану. Кожна із загальних ремісничих управ у Кам'янці-Подільському, Проскуріві, Вінниці, Балті, Ямполі, Могилеві, Новій і Старій Ушицях, а також спрощене управління – у Хмільнику, Озаринцях Могилівського, Кривому Озері, Голованівську Балтського, Меджибожі Летичівського повітів – не сприяли розвитку ремесел. Більшість у ремісничих громадах становили юдеї-ремісники, які використовували управи для отримання свідоцтва на право займатися ремеслом поза межею осілості, вважав губернатор. Київська адміністрація про становище у цехах, їхні повсякденні практики заговорила ще раніше, а саме 1876 р., коли почалося розслідування зловживань у Київській ремісничій управі. Проте найбільше тоді здивувала генерал-губернатора інформація про відсутність у Києві цехів. Їх ревізія почасти підтвердила це, як і те, що дев'ять із них існують лише на папері, що їхня корпорація розпалася й усі колишні ремісники скоріше належать до міщанського, аніж до ремісничого стану. Тут варто наголосити, що у Києві, як і в більшості міст, реміснича управа опікувалася не лише ремісниками, а й міщанами, котрі також традиційно продовжували поділятися на цехи. У результаті перепису було виявлено 800 майстрів, котрі працювали за свідоцтвами та 250 – без них. Тоді ж із наближених за фахом ремісників

чевской городской управы об исполнении сметы доходов и расходов г. Бердичева за 1902 г. – Бердичев, 1903; Краткий обзор деятельности Черниговского городского общественного управления за четырёхлетие 1903 -1907. – Чернигов, 1909 та ін.

⁹⁵ ЦДІАК України, ф. 442, оп. 539, спр. 219, арк. 30.

було створено вісім цехів, заведено облікові книги, проведено виборні зібрання й на чолі нової Київської ремісничої управи поставлено Г. Шатрова⁹⁶.

1882 р. губернське правління знову констатувало, що київські цехові управи не сприяють ремеслам, не займаються учнівством, не стежать за моральністю своїх членів. Вони лише записують до цеху, видають посвідчення, а перевірити на майстерність не можуть, адже завідують одночасно 7–10 ремеслами та оглядають у разі скарг покупців зіпсовані майстрами речі. Натомість на їх утримання йде багато коштів, близько 10 тис. руб. Тепер губернатор уже не сумнівався, що цехові управи у Києві не потрібні. В інших містах губернії за умови наявності до 300 ремісників варто було запроваджувати спрощене управління. У решті містечок – лише міщанські управи, які опікувалися б і ремісниками. Нагодою до остаточної ліквідації у Києві 16 цехів стали, як було вже не раз, скарги міщан – цього разу майстрів шевського цеху Кравченка й Любченка. Тоді ж було переписано цехове майно, частина якого ставала власністю Київської загальної ремісничої управи. Остаточно цехові управи в Києві було ліквідовано 1886 р., оскільки попередні спроби збільшити кількість цехів шляхом їх об'єднання, ситуацію не врятувало. Однією з причин стала відмова ремісників сплачувати цехові збори на утримання управ. Губернське правління оголосило ремісничій громаді Києва про запровадження у місті з 16 липня 1886 р. спрощеного ремісничого управління⁹⁷, згідно з яким кожен ремісник напяму підпорядковувався одній ремісничій управі. У Бердичеві цехове керівництво було ліквідоване й замінено також 1886 р. спрощеним. Київське губернське правління оголосило про це в «Киевских губернских ведомостях», як і рішення, що в інших містах воно остаточно підпорядковується міщанським управам і старостам. У Волинській губернії міські голови підтримували губернську адміністрацію. Житомирський, незважаючи на чисельність ремісників (до 2 тис. осіб), висловився навіть за ліквідацію спрощеної системи з тим, щоб видачу свідоцтв здійснювала міщанська управа, до якої ремісники можуть обирати своїх делегатів⁹⁸. Однак цю пропозицію адміністрація не взяла до уваги й усі ремісники вливалися до категорії міщан. Упродовж декількох років адміністрація, як губернська, так і регіональна, детально з'ясовувала становище ремісницької верстви, перш ніж ухвалити рішення про припинення функціонування в Південно-

⁹⁶ Кулінська С.Ю. Київ у другій половині XIX ст.: дис. ... канд. іст. наук. – К., 1995. – С. 98.

⁹⁷ Там само. – С. 40–42; ЦДІАК України, ф. 442, оп. 551, спр. 65, арк. 49.

⁹⁸ ЦДІАК України, ф. 442, оп. 551, спр. 65, арк. 47, 49.

Західному краї цехового устрою. Обговорення, до якого долучилися й самі ремісники, показало, що вони реально оцінили ситуацію та, в основному, підтримали владу, не бажаючи утримувати власним коштом зайву по суті бюрократичну ланку. Спрощене ремісниче управління запроваджувалося у чотирьох містах краю: Києві, Бердичеві, Житомирі, Кам'янці-Подільському.

У Харкові продовжувала діяти реміснича управа, і на 1884 р. у її віданні були такі цехи як годинниково-ювелірний, кравецький, хлібний, шевський, кожен із яких очолював староста та товариш. Найбільш успішною її діяльність була в 1884–1897 рр., коли нею керував староста В. Семенко (Семененко), а помічником був міщанин М. Талалаєв, обов'язки якого полягали у зборі податків. Крім них в управі служили ще двоє: діловод, колишній відставний старшина та писар⁹⁹.



Полтава, Олександрівська вулиця (на передньому плані будівля колишньої ремісничої управи, листівка початку ХХ ст.)

До наступної ліквідації уряд приступив в 1902–1903 рр., тоді припинили діяльність ремісничі управи багатьох міст: Бердянська, Кам'янця-Подільського, Лубен, Полтави, Бобринця, Києва, Мглина, Прилук,

⁹⁹ Харьковский календарь и памятная книжка на 1885 г. – Х., 1884. – С. 23; Харьковский календарь на 1897 год. – Х., 1897. – С. 20.

Борзни, Кобеляк, Миколаєва, Ромен, Гадяча, Козельця, Миргорода, Севастополя, Глухова, Конотопа, Ніжина, Феодосії, Городні, Костянтинграда, Новгород-Сіверського, Херсона, Єлисаветграда, Коропа, Олександрії, Хорола, Житомира, Кременчука, Остра, Хотина, Зінькова, Кролевця, Переяслава, Чернігова, Золотоноші, Лохвиці, Пирятина¹⁰⁰. На їх закриття вплинула модернізація економіки з її заводським і фабричним виробництвом та новими технологіями, що успішно задовольняли масові запити людей на товари широкого вжитку. Відразу після революції 1905–1907 рр. ремісничі управи залишалися лише у Бердичеві, Керчі, Єнікале, Одесі, Сімферополі, Сумах, Харкові. Їх остаточну ліквідацію призупинили зміни у центральному управлінні, і новостворене Міністерство торгівлі та промисловості заявило, що цехи ще не вичерпали себе. Не можна не зважати на те, що тоді ж Німеччина, на яку постійно оглядалася центральна влада Росії, запровадила закон про примусове відновлення цехових організацій¹⁰¹. На 1916 р. в Російській імперії залишилося 29 управ, зокрема: у Керчі, Одесі, Сімферополі, Сумах, Харкові. Керченська управа об'єднувала 13 цехів, Одеська – 31, Сімферопольська – 16, Сумська – 8, Харківська – 3. Остаточно ремісничі управи перестали існувати за декретом радянської влади про ліквідацію станів і чинів від 11 листопада 1917 р.

Заснування міщанських управ значно активізувала міська реформа 1870 р., унаслідок якої станове управління відділялося від загально-міського. Верховна влада не надто зосереджувалася на деталях і про створення міщанських управ ішлося не в основному тексті закону, а у додатку¹⁰². Міщанські громади отримали право засновувати власні органи, узгоджуючи свої рішення з губернатором, який мав схвалити її установчий присуд. Управи почали з'являтися в багатьох містах як виконавчий орган міщанського врядування. У тих містах, де вони не засновувалися, їх обов'язки виконували старости й десяцькі. Те, що міщанські громади вилучалися із громадського управління й безпосередньо потрапляли під регулювання та контроль адміністрації, указує на стратегію держави створити з міщан повноцінний стан із власними органами влади. Спроби дум узалежнити їх було визнано недоцільними і навіть більше – заборонено. Відразу після реформи 1870 р. міщанську

¹⁰⁰ Пажитнов К.А. Указ. соч. – С. 147–153.

¹⁰¹ Ивановский И.И. Учебник административного права. 4-е изд. – Казань, 1911. – С. 479.

¹⁰² ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 45. – Отд. 3: Приложение до № 48498; Сборник узаконенный, правительственных и судебных разъяснений о мещанских и ремесленных управлениях... – С. 53.

управу було засновано у Чернігові й містилася вона в одному приміщенні з міською. Унаслідок ревізії її діловодства 1882 р. можемо дати їй таку характеристику. Міщанська громада Чернігова нараховувала 1461 особу християн і 1923 юдея, очолював її староста К. Тимошенко. Членами управи від міщан-християн були М. Мацко, від юдеїв – Жезмер. Від кожної громади було обрано податних старост: від міщан-християн ним став Терещенко, від юдеїв – Сац¹⁰³.

Крім Чернігова міщанська управа існувала в Ніжині (з 1891 р.), а у Глухові повноваження станового органу виконував міщанський староста. Управа як форма керівництва міщанами вважалася доволі ефективною, а подеколи й популярною в їхньому середовищі. Недаремно ж на початку ХХ ст. міщани зверталися за дозволом на її запровадження. Зокрема цього вимагали жителі м. Градизька Полтавської губернії¹⁰⁴. Крім губернського міста на Харківщині функціонували Чугуївська, Ізюмська, Слоб'янська, Лебединська, Старобільська, Сумська, Білопольська міщанські управи¹⁰⁵. На Катеринославщині міщанські управи, окрім губернського центру, існували у Олександрівську, Бахмуті, Верхньодніпровську, Маріуполі, Новомосковську, Павлограді, Луганську¹⁰⁶. У Херсонській губернії першою заснували управу у Миколаєві, де спершу було впроваджено посаду старости. Його клопотання 1879 р. про створення управи підтримав військовий губернатор, дозволивши провести до неї вибори¹⁰⁷. На 1892 р. про неї йдеться як про повністю сформовану структуру станового органу міщан¹⁰⁸. Наступною було засновано (в 1886 р.) Єлисаветградську міщанську управу. 1889 р. до неї додалася Новомиргородська. Починаючи з 1874 р., у Бобринці діяв міщанський староста. Міщанські управи засновувалися і у Бессарабії – Хотині, Аккермані, Бендерах, Сороках¹⁰⁹.

¹⁰³ Черниговская памятка на 1898–1899 г. – Чернигов, 1898. – С. 89, 90.

¹⁰⁴ Чорний Д. Вказ. праця. – С. 65.

¹⁰⁵ Адрес-календарь г. Харькова на 1915 г. – Х., 1916. – С. 22, 51, 64, 68, 93.

¹⁰⁶ Екатеринославский адрес-календарь: 1917 год. – Екатеринослав, 1917. – С. 234, 244, 260, 288, 305, 329, 360; Новороссийский календарь на 1892 г. – Отд. III. – С. 87.

¹⁰⁷ Левченко Л. Історія Миколаївського і Севастопольського військового губернаторства (1805–1900). – Миколаїв, 2006. – С. 129; Державний архів Миколаївської області, ф. 230, оп. 1, спр. 10569, арк. 8. – Режим доступу: <http://mk.archives.gov.ua/onlinepresent/423-dialnistmykolmischanskoiupravy.html>.

¹⁰⁸ Новороссийский календарь на 1892 г. – С. 46, 48.

¹⁰⁹ Иллюстрированный адрес-календарь Бессарабской губернии на 1915 г. – Кишинёв, 1914. – С. 211, 229, 255, 265.

На початку ХХ ст. фіксувалася активність міщан, коли вони зверталися до міністерства про їх заснування¹¹⁰.

У містах Правобережної України міщанські громади почали створюватися лише після набуття чинності положення 1875 р. На відміну від доволі лаконічних попередніх нормативних актів щодо діяльності міщанських управ, тут багато уваги приділялося різниці форм громадського та станового управління, оскільки законодавство було настільки заплутаним, що його неправильно трактували самі чиновники, не кажучи вже про старост. У містечках, де нараховувалося не менше десяти міщанських дворів чи окремих домовласників (як християн, так і юдеїв), створювалися міщанські громади, очолювати які повинні були виборні старости з помічниками в разі схвалення їх на посаді губернатором; при 50 дворах – міщанські управи¹¹¹. Ремісники цих містечок також входили до складу міщанської громади, якщо вони не мали власної ремісничої. У цьому разі міщанська управа вважалася представником інтересів усієї міщанської громади. Її приговори схвалювалися губернським правлінням кожної із західних губерній¹¹². Урешті міщанським громадам було дозволено самостійно вирішувати доцільність заснування управ і у разі позитивної ухвали рішення громади мав підтримати губернатор. Сама ж громада при рекомендації обирати не менше трьох осіб постановляла, зі скількох членів складатиметься її керівний орган. За наявності у містечку двох міщанських громад – християнської і юдейської, Міністерство внутрішніх справ вимагало, що головою мав бути міщанин християнського віросповідання, відповідно і $\frac{2}{3}$ членів присутствія мали бути християнами. Першою до створення власного керівництва приступила 1881 р. Бистрицько-Антонівська міщанська громада Рівненського повіту Волинської губернії, яка через уповноваженого Мурху-Муравського звернулася, минаючи всі інстанції, до господарського департаменту. Ішлося про створення окремої від рівненської власної міщанської управи. Це прохання не підтримав київський генерал-губернатор. Не дав він ходу і подібному зверненню міщан Новгородської Буди Житомирського повіту, вважаючи, що у приватновласницьких містах, за законом, слід створювати

¹¹⁰ *Иванова Н.А., Желтова В.П.* Сословно-классовая структура России в конце XIX – начале XX века. – М.: Новый Хронограф, 2009. – С. 99.

¹¹¹ Материалы, относящиеся до нового общественного устройства в городах империи. – СПб., 1879. – Т. 5. – С. 170.

¹¹² ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 50. – Отд. 1. – № 54640; О мещанских и ремесленных управлениях: Сборник узаконений, правительственных и судебных разъяснений. – Изд. 2-е, испр. и доп. / Сост. М.И. Мыш. – СПб., 1896. – С. 38.

спрощене міське управління¹¹³. Не чекаючи дозволу, міщани приватно-власницьких містечок Рівного, Острога, Заслава та Старокостянтинова, що були підвідомчими Новоград-Волинській думі, провели вибори й у кожному містечку запровадили міщанських старост. Надійшли подібні прохання до генерал-губернатора і з Подільської губернії. Активно почали впроваджувати власні органи міщани – як християни, так і юдеї – містечка Ямполь, що належало Потоцьким. У зверненні до губернського правління вони повідомили про вибори від п'яти дворів по одному депутату. Однак надалі їм забракло такої єдності. При складанні громадського приговору для розкладки повинностей вони не могли знайти спільної мови. Депутати-християни відстоювали розподіл статків навпіл між двома громадами, тоді як депутати-юдеї наполягали – за числом душ, згідно з окладними листами. Аби загасити цей конфлікт, що призупинив збір податків, втрутився генерал-губернатор О.Р. Дрентельн, який детально вивчив чинне законодавство та прагнув застосувати його до місцевої специфіки. Тож міщанське станове управління запроваджувалося лише у тих містах, які потрапили під чинність положення 1870 р.¹¹⁴ Із поширенням положення від 29 квітня 1875 р. на міста Західного краю тут поступово почали засновуватися міщанські громади з управами і старостами. На основі висновку Державної ради від 7 грудня 1882 р. у містечках, що були приписаними до приватновласницьких міст Дубно Волинської, до Бердичева та Липовця Київської губерній, почали діяти власні міщанські управи¹¹⁵. На 1882 р. було створено 80 міщанських громад із яких 67 керувалися управами, а 13 – старостами. Дещо пізніше у Київській губернії було відкрито 93 міщанські управи. Натомість на Волині до найстаріших міщанських управ відносилася Житомирська, організована 1882 р. На 1913 р. вона містилася у власному приміщенні на Соборній вулиці у центрі міста, очолював її М. Рибаченко, а членами були М. Карлів і В. Моргуліс¹¹⁶.

І все ж модель, що її запропонувала верховна влада імперії, не впливалася в реальність міщанського середовища Волині. Скарга старости державного містечка Народичі Василя Черненка-Недашківського 1885 р. у Сенат на губернське правління несподівано виявила цілу низку неправильних рішень місцевої адміністрації. Ставши старостою, В. Черненко-Недашківський переніс місце перебування міщанського управління з

¹¹³ ЦДІАК України, ф. 442, оп. 550, спр. 32, арк. 1–2.

¹¹⁴ ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 51. – Отд. 2. – № 5667; ЦДІАК України, ф. 442, оп. 550, спр. 31 б, арк. 10, 12.

¹¹⁵ ПСЗ РИ. – 3-е собр. – Т. 2. – № 1230.

¹¹⁶ Памятная книжка Волынской губернии на 1913 г. – Житомир, 1912. – С. 402.

Народичів до села Недашки, де було безкоштовне приміщення для канцелярії, а оренда його в Народичах коштувало б громаді від 150 до 200 руб. на рік. Пояснював він цей крок тим, що це влаштовувало громаду навколишніх населених пунктів, зокрема слобід Дерманівка, Бродник, П'ятидуб і колонії Гринальд. Губернське правління вважало подібний крок старости незаконним. Однак зміст скарги, переданої Сенатом до господарського департаменту, насторожив керівництво, адже міщани не повинні були вливатися у спільну громаду. Міністр Д.А. Толстой вимагав розібратися, хто ухвалив незаконне рішення про створення міщанської громади з кількох поселень? Ось тоді й виявилось, що у трьох повітах Волинської губернії – Житомирському, Новоград-Волинському й Рівненському, існують «деревенские мещанские общества» (!). На Житомирщині їх виявилось вісім. У с. Слободище проживало 38 осіб міщан, у Новогоришківській Буді їх було найбільше – 2860 душ. У Новоград-Волинському повіті таких міщанських сіл було два – Янушівка з 78 і Пилипи-Кошари зі 113 особами. На Рівненщині – сім, від 33 до 382 осіб. А у Бистриці-Антонівці міщан нараховувалося 1179 душ. За рішенням губернського в міських справах присутствія їх у Житомирському та Новоград-Волинському повітах було підпорядковано старості, а в Рівненському – спрощеному громадському управлінню. Незабаром виявилось, що це далеко не всі населені пункти, де проживали міщани. До категорії «деревенских мещанских обществ» було зараховано 36 поселень. На міністерську вимогу було з'ясовано, що цю людність приписано до міщан на основі повеління від 23 вересня 1864 р., і що вона походить із колишньої польської шляхти, яка не довела свого шляхетського походження, була зарахована до платників державних податків¹¹⁷. Серед них виявилися й колишні «вольные люди» та старообрядці. Згідно з ревізькими реєстрами, одні з них перебували у складі Овруцької міщанської громади, інші – у містечкових громадах. Вимагалось їх становити в порядку згідно з чинним законодавством, реєстри, книги та справи передати старості, обравши, з огляду на великі відстані між поселеннями, податних старост. За декілька років О.Р. Дрентельн повернувся до цього питання аби уніфікувати місцеву специфіку, і зажадав від губернської адміністрації повних відомостей про «деревенских мещан» Овруцького повіту Волинської губернії. На цей раз виявилось 46 поселень, мешканці яких займалися хліборобством, і за логікою їх слід було б приписати до сільських волостей. До вже названих додалася колонія Клицовська з 18 садибами, що належали вихідцям із Привіслянського краю, котрих

¹¹⁷ ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 39. – Отд. 1. – № 41299.

1876 р. також було зараховано до міщан. Подібною до неї була і слобода Чолівка з 11 садибами, що належали старообрядницьким родинам. Однак усі мешканці зібралися й уклали приговори про тверде прагнення бути міщанами з припискою до Овруча. Така мотивація базувалася на колишніх уявленнях про вищість міщанського стану у соціальній ієрархії спільнот порівняно з селянським. Тим більше, що їх лякало підпорядкування волосним судам, в яких усе ще практикувалися тілесні покарання. Губернатор був переконаний, що попередні законодавчі акти не врахували цю місцеву специфіку. Тим часом Сенат завершив розгляд скарги В. Черненка-Недашківського й визнав його правоту. Не варто було колишню польську шляхту, яка рахувалася у складі Народицької містечкової громади, переводити в міщанське управління¹¹⁸.

У Київській губернії утворення самостійних управ ініціювали 1887 р. Самгородська й Білопільська міщанські громади, з яких Державна рада імперії підтримала заснування спершу Білопільської (в 1888 р.), а наступного року – і Самгородської¹¹⁹. Отримавши схвалення генерал-губернатора, міщани ніяк не могли провести вибори до управи. Самгородські за віросповіданням поділялися на дві нерівномірні групи: 6 дворів міщан-християн і 107 – міщан-юдеїв. У Білопільці картина була подібною: 4 двори міщан-християн і 69 – міщан-юдеїв. При виборах старости та помічників християн і там, і там забалотували, обравши міщан-євреїв. Певно, що їх адміністрація не схвалила на посадах. Повторні вибори дали аналогічний результат. Більше того, у Білопільці юдеї не дозволили християнам навіть балотуватися, пояснюючи це тим, що ті не мають власного житла, займаються поденщиною, тож таким не можна довіряти владу. Нові вибори у Самгородці відбулися за подібним сценарієм. Тутешні міщани-християни, хоча й мешкали у власних будинках, але ті містилися на поміщицькій землі, що не гарантувало їхньої матеріальної незалежності. Та й вони постійно там не мешкали, а в пошуках роботи переходили з одного місця на інше. Юдеї-міщани пояснювали, що в такій ситуації вони не можуть довірити владу у громаді непостійним мешканцям¹²⁰. Господарський департамент переказав відповідальність і прийняття рішення на генерал-губернатора, якому на місці нібито мало бути видніше. Останній схилився до того, щоб керівниками управи схвалювалися міщани-євреї, проте лише як виняток.

¹¹⁸ ЦДІАК України, ф. 442, оп. 555, спр. 80, арк. 30, 47.

¹¹⁹ Там само, спр. 87, арк. 30.

¹²⁰ Там само, арк. 2.

Київську міщанську управу було створено 1876 р. шляхом виділення міщан із підпорядкування ремісничій. Рішення про вихід з-під керівництва ремісничої управи ухвалили на мирському сході не приписані до цехового стану міщани. Рішення про створення виборного органу, як і годилося, схвалив губернатор¹²¹. Вибори посадовців відбулися через рік. Крім старости та двох членів було обрано вісім помічників старости, усіх – на три роки. На відміну від колишнього територіального поділу на цехи тепер їх розмежовували на вісім дільниць, на які поділявся Київ. Незабаром з'явився новий орган – уповноважені – 100 осіб, котрих обирали міщани, аби вони, як депутати, представляли їхні інтереси в управі¹²².

Мережа міщанських управ постійно розширювалася і її пік припав на кінець XIX – початок XX ст. Тоді ж у Міністерстві внутрішніх справ розпочалося напрацювання законодавчих проектів міського станового управління. На вимогу міністра до їх діяльності пильніше придивлялися губернатори, критично оцінюючи їх роль у місцевому врядуванні. Найбільш активно звертали увагу верховної влади на недоліки міщанських управ губернатори на Правобережжі. У Подільській губернії перші міщанські управи було сформовано в Полонному, Проскуріві та Вінниці. Згодом їх кількість суттєво збільшилася, коли було створено 129 міщанських громад, в яких нараховувалося 520 548 осіб (із них 350 тис. були євреями). 73 громади були повністю єврейськими. Заплутаність їх діловодства не дозволяло виявити, з кого і скільки було взято коштів на сплату податків. Повсюдно панували зловживання, котрі проявлялися у незаконних поборах із міщан, хабарництві, підкупах, привласненні громадських коштів, нецільових витратах. Турбувала губернську владу й підробка посімейних списків, на основі яких визначалися пільги на відбування військової повинності та видавалися паспорти. Щоправда, ревізуючи міщанські управи, губернатори помічали не раз, що хоча їх очолювали євреї, як це мало місце в м-ку Ярмолинцях 1898 р., помічник старости Гикавий справлявся, і доволі непогано, зі старостинськими обов'язками. Він сам вів діловодство й жодних нарікань на нього у громади не було¹²³. Водночас начальники губернії визнавали, що їм не вдавалося серйозно контролювати ці органи, як через їх чисельність, так віддаленість від губернських центрів. Бюрократичний нагляд, до якого звикли губернатори, виявився неефективним у справі забезпечення кращого керівництва мі-

¹²¹ Державний архів м. Києва, ф. 194, оп. 1, спр. 6, арк. 2, 22.

¹²² Куліська С.Ю. Вказ. праця. – С. 108; ЦДІАК України, ф. 442, оп. 555, спр. 49, арк. 27.

¹²³ Там само, оп. 849, спр. 494, арк. 15.

щанськими громадами. Саме тому, стверджували посадовці, міщанські управи та їх старости стали повноправними й фактично безконтрольними господарями у тих сферах, що їм довірила держава. У мережі установ виявилася лакуна між ними як начальниками губерній, та управами, котру слід заповнити посередником, створивши ще одну установу, подібну до земського начальника, посада котрого була запроваджена у внутрішніх губерніях імперії 1889 р. Однак її не ввели в Південно-Західному краї, оскільки генерал-губернаторові М.І. Драгомирову вдалося переконати центр, що подібні завдання тут добре виконують мирові посередники¹²⁴. На початку ХХ ст. правобережні губернатори вже були цілком переконаними про нагальну потребу реформувати міщанське самоврядування, необхідність повсюдного запровадження посад земських начальників, які зайнялися б наведенням порядку у міщанських управах та перевіряли б присуди міщанських громад¹²⁵. Якщо міщанська громада не засновувала управи, вона покладала виконання станових обов'язків на виборних старосту з помічниками. Тоді, коли староста здійснював свої повноваження одноосібно, його влада отримала в законодавстві й діловодстві визначення «міщанського управління», яке вживалася паралельно з назвою «міщанський староста». На відміну від управ із колегіальним ухваленням рішень і посадою писаря, який забезпечував роботу з документами, у випадку з міщанським старостою той одноосібно керував громадою й самотужки вів паперові справи, або ж змушував займатися цим свого помічника. Губернатори помітили, що до справ староста не раз підключав членів родини, як це мало місце у м-ку Куна Гайсинського повіту Подільської губернії. Тут він залучав до записування надходжень коштів своїх синів, які успішно рахували гроші й вносили суми до зошита. Проте тоді обійшлося без нарікань, оскільки розкладку було схвалено на сходах і скласти її вдалося правильно, відповідно до вимог казенної палати¹²⁶. Місцеві адміністрації порушували питання про запровадження посади писаря в управах, кандидатуру якого мало б схвалювати на посаді губерньське правління. Були, щоправда, поодинокі випадки самотійного переходу від одноособового керівництва старости до колегіального. У м-ку Смотричі Подільської губернії 1899 р. це було викликане тим, що староста Л. Бачинський занедбав діловодство, не заповнював облікові книги, не реєстрував рішення сходів, відмовився навіть від найнеобхідніших записів. Виявлені під час ревізії порушення він пояснював великим

¹²⁴ Шандра В. Генерал-губернаторства в Україні... – С. 328.

¹²⁵ ЦДІАК України, ф. 442, оп. 626, спр. 20, арк. 36, 80, 82, 83.

¹²⁶ Там само, оп. 849, спр. 494, арк. 7.

обсягом документів із якими треба було мати справу щодня, а також тим, що не отримував за це жодного рубля жалування від громади. Утім, як згодом з'ясувалося, не це було головною причиною занедбаного обліку, а те, що староста – неписьменний, лише час від часу документуванням справ займався син збірного старости Сиперштейна, у будинку якого й зберігалися всі документи міщанської громади. І все ж на несхвалення Подільським губернським правлінням його на посаді, як і намір заснувати міщанську управу, Л. Бачинський прореагував украй негативно¹²⁷.

Таким чином, міщанські управи спершу були поодинокими органами станового врядування. Унаслідок реформи 1875 р., та й то не відразу, їх кількість почала суттєво збільшуватися. Лише наприкінці XIX ст. їх почали масово запроваджувати, і функціонували вони практично в усіх містах і містечках. Найбільше – у Правобережній Україні. Станом на 1914 р. їх тут було 289, зокрема в Київській губернії – 106, Подільській – 102, Волинській – 81. Їх заснування супроводжувалося виявленням суттєвих особливостей краю, зокрема строкатість соціально-етнічного складу, переважанням серед міщан євреїв із притаманною їм ситуативною «винахідливістю» щодо виконання державних повинностей. Й тим не менше, на початку XX ст. юдеї-міщани отримали рівні права на посади у міщанських органах¹²⁸. Клопоту додавали також міщанські поселення вихідців із колишньої польської шляхти, своєрідність соціальних практик яких не вписувалася у жодні законодавчі норми Російської імперії. Вона ж прагнула унормувати поділ між містом і селом, між сільським господарством і промисловістю.

Що ж до купецьких органів станового самоврядування, то їх мережа не зростала, а зупинилася на етапі формування купецьких зібрань, що діяли відповідно із укладеними статутами. Така форма спілкування виявилась найбільш зручною і прийнятною. Це становище М.М. Коркунов, котрий чи не першим звернувся до з'ясування соціологічного спрямування в юриспруденції, пояснив уникненням купецтва від будь-якої дисциплінарної влади¹²⁹. Цю ж точку зору поділяє і О.М. Донік, уточнюючи, що купці були впливовою самодостатньою соціальною групою, котра не потребувала владної структури. Власні інтереси вона задовольняла через членство у думах, особливо у торгових центрах, де купці

¹²⁷ Там само, арк. 20.

¹²⁸ Шандра В. Міщанські органи станового самоврядування в Україні... – С. 175, 243.

¹²⁹ Коркунов Н.М. Русское государственное право. – СПб., 1893. – Т. 1: Введение и общая государственная часть. – С. 232.

могли отримати більше половини місць гласних¹³⁰. За прикладом дворянських зібрань вони влаштовували власні бали та вечірки¹³¹. І все ж, 1879 р. набув чинності закон про спрощене купецьке управління, на відміну від повного в столицях імперії та Одесі. У цьому разі купецькі зібрання обирали старосту, котрому присвоювався чин 14 класу і на якого покладалися обов'язки вносити до обивательської книги відомості про купців, здійснювати розкладку зборів і повинностей, їх справляння і передачу до державних установ. Міське положення 1870 р. вносило і в порядок управління купецтвом міст деякі зміни, хоча і не такі значні як для ремісників чи міщан. Їх було набагато менше. До того ж в Одесі з її багатим досвідом торгівлі залишалося чинним міське положення 1863 р. Виняток становили хіба що купці-іноземці, котрі записалися до одеського купецтва. Їх було позбавлено права обиратися на посади до управи. Ця думка була висловлена градоначальником і Міністерство внутрішніх справ підтримало її, заборонивши обирати іноземців посадовцями до Одеської купецької управи. Його обов'язки співпадали з обов'язками інших станових посадовців, і полягали в турботі за купців, що його обрали. Для цього він мав вести їхні списки, аби знати вік, поведінку, зайнятість, забезпеченість, а також передавати ці відомості до запису в міській обивательській книжці. Саме староста й укладав ревізькі казки. Йому ж належало розподіляти згідно із громадською згодою, державні і громадські податки, збори та міські повинності, які відбувало купецтво міста. Контролювати їх виконання, відповідно оформляти всі сплати квитанціями, а також видавати посвідчення для отримання паспортів. Оскільки купецька верства не була спадковою, а заняття вимагали часто змінювати місце проживання, то держава на старосту поклала ще одне важливе для неї завдання: прийом до купецької громади та звільнення з неї¹³².

Самоврядування у їх діяльності проявлялися у щорічному звітуванні про витрачання спільних коштів, укладанні власних статутів. Активними були купецькі громади губернських міст, так як вони обирали своїх представників, як засідателів до палат цивільного і кримінального суду, до совісних судів. Київське купецьке зібрання, яке очолював тривалий час Єгор Семенович Дехтярьов містилося в Контрактовому будинку на Подолі. Там купецьке зібрання влаштовувало бали, маскаради і сімейні вечори. Касою

¹³⁰ Донік О. Купецтво України в імперському просторі (XIX ст.). – К., 2008. – С. 142, 163.

¹³¹ Багалей Д.И., Миллер Д.П. Указ. соч. – Т. 2. – С. 951.

¹³² Сборник узаконений, правительственных и судебных разъяснений о мещанских и ремесленных управлениях... – С. 51–53.

зібрання займався Михайло Дехтярьов. Старшинами ради були брати Дитятіни, Семен Задолінний, Єгор Кобець, Василь Беззаботнов, Решетов та інші¹³³. Київське купецтво фінансувало дві торговельні школи, дівчачу і хлоп'ячу. На комерційну освіту купецька громада ще 1857 р. постановила збирати кошти: по 15 руб. з купця 1 гільдії і по 4 – з 2-ї¹³⁴. Нею ж було засновано два комерційні училища. На її кошти споруджено 1882 р. будинок Київського купецького зібрання. Купецький староста постійно звітував перед громадою про витрачання коштів чи то на заснування стипендій, чи на спорудження надгробного пам'ятника купцю С.Г. Дитинковському, про накладання та зняття опіки, а 1908 р. зокрема про результативність своєї поїздки в Санкт-Петербург, де вирішувалося питання про тривалість «торгового дня». Про значний обсяг справ, котрий вів староста, свідчить заснування при його посаді канцелярії¹³⁵.



Київ. літнє приміщення купецького зібрання
(фото В.Гудшона та О.Губчевського, 1912 р.)

¹³³ Паталеев О.В. Старий Київ: Зі спогадів Старого Грішника / Упор. О.М. Друг. – К., 2008. – С. 147.

¹³⁴ ЦДІАК України, ф. 442, оп. 648, спр. 85, арк. 9.

¹³⁵ Держархів Київської обл., ф. 9, оп. 23, спр. 54, арк. 7, 48, 102.

Купецька управа в Миколаєві з'явилася 1909 р. А до цього станові справи купці вирішували в міській думі, до якої вони обирали депутатів з торгівлі¹³⁶. На початок ХХ ст. вони почали організовуватись і у повітових містах, зокрема купецька управа існувала в Умані, її очолював Ф.П. Колесницький¹³⁷.

Тож, підсумовуючи, зазначимо, що Павло Мілюков, оцінюючи здобутки Катерини II у створенні міщанського стану, назвав їх, порівнюючи з дворянською корпорацією, «мертвою формою». Сподівання на те, що їй удасться створити повноцінний третій стан, начебто виявилися нездійсненими¹³⁸. Слід визнати, що на таку категоричну оцінку явно вплинули партійні погляди дослідника, чия позиція не наближає нас до розуміння ситуації в українських містах, де цеховий устрій хоча й був не повністю сформованим, але все ж відрізнявся розвиненістю як на час входження до російської держави, так і у значний період перебування в імперії. У багатьох містах і містечках зберігалось західноєвропейське міське право, згідно з яким формувалися виробничі і соціальні відносини. На колишніх землях Гетьманщини та Речі Посполитої імператриця застала більш розвинутий цеховий устрій, який підтримувався залишками магдебурзького права та продовжував існувати радше на традиції практично до 1830-х рр. Верховна влада почала переводити його на російські рейки, засновуючи цехові й ремісничі управи, а згодом і міщанські, роблячи ці органи своїми помічниками в управлінні міськими справами, найперше у забезпеченні фінансового становища держави. Останню влаштовувала конкуренція, що існувала у цеховому виробництві, і вона зробила її засобом, аби ремісники сумлінно забезпечували ринок товарами. У практиках взаємовідносин місцевих громад і держави остання покладалася на колишні самоврядні принципи і небезуспішно шліфувала елементи їх самоорганізації. Аби вони реально втілювалися, громади було наділено правом формувати на виборах власні органи. Виборність стала найголовнішою ознакою самоврядності міських громад, гарантувала обрання активних, ділових та авторитетних людей. Саме тому порядок обрання цехових старшин, голів ремісничих управ і міщанських старшин із товаришами, міських голів запроваджений жалуваною грамотою містам, протримався практично без змін до ліберальних реформ 1870-х років. Верховна влада

¹³⁶ Левченко Л. Історія Миколаївського і Севастопольського військового губернаторства (1805–1900). – Миколаїв, 2006. – С. 115.

¹³⁷ Весь Умань: Настольно-справочная книга-календарь на 1910 год. – Умань, 1910. – С. 10.

¹³⁸ Миллюков П. Очерки по истории русской культуры. – Ч. 1: Население, экономический, государственный и сословный строй. – СПб., 1900. – С. 200–201.

вдало його експлуатувала, аби забезпечити виконання важливих для держави завдань. Щоб до керівних органів не потрапили безвідповідальні особи вона залишила за собою схвалення їх на посадах, чим досягала бажаного – недорогого та надійного партнера у відбуванні державних повинностей. З іншого боку, вона переглянула організаційну структуру цехового ладу, обмежила самоврядні права цехів, ліквідувавши цехові управи й підпорядкувавши їх ремісничій управі міста. Кожна управа у власних рішеннях спиралася на присуди сходів, де більш-менш прозоро вирішувалися питання виборності посадовців, розміри вступних і цільових внесків на власні потреби та на державні податки. Сходи, як спосіб колективного залагодження спільних справ, також відігравали важливу роль, і тому держава, зберігаючи їх, прагнула виховувати у середовищі ремісників певні поведінкові норми, що формували б почуття колективної відповідальності та зацікавленого наглядача за діяльністю старшин і голів. Певною мірою їй це вдалося, адже міські виборні органи відразу були підпорядковані адміністрації, яка, спрямовуючи їх діяльність, збалансовувала кошти на загальнодержавні і міські потреби.

Заснування загальноміських органів влади здійснювалося також під егідою держави, яка втілювала патерналістську політику і відповідно намагалася монополізувати керівництво й бюрократизувати його, як один із способів контролю за надходженням міських статків до державної скарбниці. Реформи міського управління не можна однаково оцінювати для людності міст різних історичних регіонів України. Але наданням права міській громаді набувати нерухомість і розпоряджатися нею, були створені важливі передумови для формування муніципальної власності. Завершальне розподілення судових і господарських повноважень відбулося з початком ліберальних реформ Олександра II, коли ліквідовувалися магістрати і ратуші й розпочалося запровадження судових статутів 1864 р. Складність і багатолікість міської спільноти в Південно-Західному краї не дали змоги сповна втілити законодавчі акти російської держави. Тривалий час імперія практикувала гнучкий підхід поєднання місцевих і державних форм із практиками міського управління.

Під час ліберальних реформ 1860–1870-х років перехід на громадське управління було визнано за сдино можливий спосіб змусити міста подолати відсталість, активізувати ділове життя міської еліти, яка отримала відносну свободу формувати міські органи влади з власним бюджетом. Законодавчий акт 1870 р. та його впровадження виявило низку регіональних особливостей, на які верховна влада реагувала призупиненням реформування міст у Південно-Західному краї та зменшенням їхньої самоврядності. На іншу соціальну структуру міст і містечок, їхній іноет-

нічний склад держава реагувала запровадженням спрощеного громадського управління, більш залежного від місцевої адміністрації. Поруч із громадським управлінням держава продовжувала культивувати станові органи влади, приділяючи на цьому відтинку найбільше уваги міщанським управам. І все ж, незважаючи на поетапність реформ, експерименти із обмеженням залученням до міських органів влади представників інших етносів, запровадження внутрішніх станових соціальних бар'єрів, нові органи міської влади виконували покладені на них завдання впорядкування міст. Виборчі кампанії ставали активним місцем змагань, під час яких містяни отримували право на участь в управлінні містами, мали можливість підтримати активних міських діячів та усунути від влади тих, хто прагнув незаконного збагачення. В останньому держава сприяла виборцям, запроваджуючи судове переслідування порушників міського законодавства. На цьому шляху міські мешканці важко позбувалися дореформених традицій, з труднощами пристосовувалися до нових умов й губернатори, звиклі втручатися у діяльність органів міської влади. Хоча податкова система більшості міст виявилася нездатною мати статки, на які можна було б підтримувати соціальну інфраструктуру на належному рівні, проте міській владі вдалося поліпшити благоустрій міст. З кінця XIX й продовж кільканадцяти років XX ст. різко змінився баланс місцевих сил, коли посади міських голів і гласних почали посідати міські діячі, соціально активні, з вищою і професійною освітою, які ставили собі за мету – розвинути місто, пов'язуючи з ним свою діяльність і родинне проживання. Підтримані містянами-платниками міських податків їхні заходи спрямовувалися на створення публічної і приватної медицини, здатної долати епідемії, на які були вразливі багатолюдні міста та творити безпечне і сприятливе місто, спроможне забезпечити базисні життєві потреби людини.