

## ВІД ЛІКВІДАЦІЇ ЗАЛИШКІВ МАГДЕБУРЗЬКОГО ПРАВА ДО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА РОСІЙСЬКИМ ЗРАЗКОМ (остання чверть XVIII — початок 1860-х років)



Територіальні завоювання та як наслідок включення до складу Російської імперії людності як західних, так і південних земель змушували верховну владу напрацювати нову стратегію співпраці з регіональними, в тому числі із міськими діловими елітами. Однією з її складових стало реформування державного управління на ідеях просвіченого абсолютизму із запозиченням європейських практик та вдосконалення власних. Стабільність досягалася шляхом запровадження фундаментальних законів із їх соціальними нормами. Таких, які б вдосконалили становий поділ, визначили обов'язки різних соціальних верств перед верховною владою з інституціями «добре регульованої держави». До міської реформи Катерину II підштовхнули кілька чинників. Слабкий розвиток міст і їх відсталість вона намагалася долати створенням третього стану, тієї людності, яка займатиметься ремеслами і торгівлею та забезпечить міський достаток. Створення модерної регульованої держави гарантувало цілісність імперії і об'єднувало б її різні стани без оглядки на етнонаціональні ознаки. Суттєвим кроком на цьому шляху стало запровадження жалуваної грамоти містам 1785 р., для якої імператриця використала відомі їй тексти магдебурзького права прибалтійських і малоросійських міст, литовські статuti, прусський ремісничий статут і статuti шведських гільдій, а також проект Сенату. Створювалася мережа органів міської влади із наміром конкретизувати джерела наповнення міських статків, поділивши їх на кілька категорій<sup>1</sup>. Хоча не тільки це, йшлося про більше: управління міськими фінансами брав на себе центральний уряд. Внаслідок реалізації жалуваної грамоти місто ставало б структурованою територіально-

<sup>1</sup> Орлик В.М. Податкова політика Російської імперії в Україні в дореформений період. — Кіровоград, 2007. — С. 466.

адміністративною одиницею, всі жителі якого tworили міську громаду з шістьма верствами людності. Кожна з цих строкатих груп: власники нерухомості, купці, імениті громадяни, цехові ремісники, іноземці та іногородні, поєднувалися спільними інтересами міста й формували міську владу. Для щоденної практичної роботи загальна дума обирала шести-гласну думу. Інші міські жителі, купці, ремісники і міщани мали б створити власні станові органи – управи. Однак, найважливіше полягало у тому, що його громада наділялася правом юридичної особи, а тому місто могло набувати спільну власність і отримувати від неї статки на користь усіх мешканців<sup>2</sup>.

На час заснування намісництв припало створення судових органів для міст Київського, Брацлавського, Новгород-Сіверського, Харківського і Катеринославського – губернських магістратів. Паралельно запроваджувалися городові магістрати, різниця між якими полягала у тому, що у першому поєднувалися бюрократичні і виборні підходи: двоє суддів призначала держава, а шість засідателів – обирали містяни. Тоді як до другого – містяни обирали і суддів, і засідателів. У невеликих містах судові повноваження виконували ратуші у складі виборних бурмістра і двох засідателів. До такої організації міської влади Катерину II підштовхнула теорія поділу властей Шарля Монтеск'є, спираючись на яку вона сподівалася вдосконалити державний апарат Російської імперії.

Сповідуючи принципи Просвітництва, імператриця була налаштована рішуче і запроваджувала стандартизацію, яка була у її розумінні необхідним важелем управління, зокрема і для подолання сепаратистських настроїв еліти приєднаних територій, які донедавна мали власну державність. Вона сподівалася, що подібні за назвою до магдебурзьких, органи влади сприйматимуться за вдосконалення місцевого врядування. Мережа міських установ тільки-но почала запроваджуватися і ще рано було судити про їх ефективність як їх спіткала переоцінка спершу Павлом I, а потім Олександром I. Внаслідок розпоряджень Павла I, який уважно відстежував прорахунки своєї попередниці і вбачав їх у децентралізації, занадто широкій участі станових представників у місцевому врядуванні та у нечіткому розмежуванні функцій, кількість місцевих органів почала зменшуватися. Першим було ліквідовано губернський магістрат, а виборні посадовці переведено у категорію державних службовців<sup>3</sup>. Одержавлення виборних посад співпало з освоєнням імперією

<sup>2</sup> Мадариага И. Россия в эпоху Екатерины Великой. – М., 2002. – С. 477, 478.

<sup>3</sup> Писарькова Л.Ф. Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века. – М., 2007. – С. 500; Ключков М.В. Очерки правительственной деятельности времен Павла I. – Петроград, 1916. – С. 407.

надбаних правобережних та південних земель, що потребувало часу та гнучкішої політики.

Імператорам довелося рахуватися з новою геополітичною ситуацією, традиціями попередніх держав, у складі яких перебували завойовані землі, відмінностями місцевої соціальної структури. Однією з найважливіших ознак багатьох українських міст була присутність у них залишків магдебурзького права, згідно з яким ті виходили з-під юрисдикції місцевої адміністрації і могли самостійно з'ясовувати владні і господарчі справи міста та підкорялися лише верховному правителю, якому й сплачували єдиний державний податок. Й хоча магдебурзьке право на час входження до складу Російської імперії, суттєво змінилося, проте його тривале існування відклало свій відбиток на взаємовідносини міських громад з державними інституціями. Незважаючи на специфіку запровадження жалуваної грамоти у історичних регіонах, жоден із наступних імператорів не відмовився від неї і її чинність протрималася до нової реформи міського управління 1870 р.

Після запровадження галузевого управління 1802 р. актуальним стало визначення розмірів міських статків і видатків кожного міста аби уніфікувати їх шкалу. На 1825 р. Міністерство внутрішніх справ не уклало повного списку усіх міст імперії. А ті, які були занесені до реєстру, поділено за часом заснування. Чиновники визнали, що їх строкатість не дозволяє централізовано управляти ними з Санкт-Петербурга, а тому кожне повинне було облаштовувати свої статки і видатки самостійно<sup>4</sup>. Аби досягти уніфікації та налагодити контроль за витрачання міських коштів, у кількох містах імперії розпочали діяльність комітети, зокрема 1803 р. у Києві, 1805 р. – у Кам'янці-Подільському, дещо пізніше – Житомирі, Катеринославі, Херсоні і Миколаєві. Причому, Міністерство внутрішніх справ, отримавши результати по Києву, певно, сумніваючись у їх достовірності, заснувало перевірочну комісію у складі магістрату<sup>5</sup>. Її напрацювання були схвалені Олександром I й вони стали в 1824 р. зразком для Одеси. Положення про статки і видатки Києва Микола I узаконив 17 вересня 1831 р. Там були названі джерела формування міських доходів, передбачені види та розміри зборів, терміни їх сплати, а також названі документи, які супроводжували будь-які справляння подат-

<sup>4</sup> *Варадинов Н.В.* История Министерства внутренних дел. – СПб., 1862. – Ч. 3. – Кн. 1. – С. 85. Йшлося про «Статистическое изображение городов и посадов Российской империи по 1825 год, составленные под руководством директора департамента полиции исполнительный Штера» (СПб., 1829).

<sup>5</sup> *Варадинов Н.В.* Указ. соч. – С. 87. Про комісію докл.: *Гуржій І., Гуржій О.* Купецтво Києва та Київщини XVII – XIX ст. – К., 2013. – С. 147–149.

ків. Оцінку нерухомості здійснювали комісії для керівництва міськими статками і видатками, до складу яких увійшли представники усіх верств киян. Очолював її війт і наслідки її діяльності з укладання кошторису витрат на основі загальноімперських законів, оцінювала казенна палата і схвалював губернатор<sup>6</sup>. Через пару років, а саме 13 жовтня 1833 р., таке ж положення було укладено і для Херсону, в якому, крім вже прописаного для Києва, говорилося й про вдосконалення механізмів справляння податків, а також про держані витрати для розбудови порту, без якого не розвиватиметься торгівля і промисловість<sup>7</sup>. Наступного року воно було підготовлене і для Одеси, а 1835 р. – для Харкова<sup>8</sup>. Запровадження цього законодавчого акту, яким держава перебирала на себе регулювання міських статків, стандартизуючи їхні розміри, свідчило, що за темпами розвитку українські міста випереджали або йшли в ногу з містами внутрішніх губерній<sup>9</sup>. Довірившись дослідженню Василя Орлика, слід підкреслити, що міське оподаткування не стало системним<sup>10</sup>. Підтвердженням цього є й висновки урбаніста Блера Рубла, який очолював київський офіс Інституту Кеннана, і котрий назвав пошук оптимального місця муніципальних властей в системі адміністрації за постійний експеримент<sup>11</sup>. І справді, поряд із господарськими та фіскальними завданнями держава з 1835 р., закріпила за думами, а у разі їх відсутності за магістратами і ратушами, паспортизацію міських жителів<sup>12</sup>. Завершальний розподіл судових і господарських повноважень міських органів влади відбувся з початком ліберальних реформ Олександра II. За правилами 13 квітня 1866 р. ліквідовувалися магістрати і ратуші, розпочалося запровадження судових статутів 1864 р. Ліквідовувалися й ті з них, котрі виконували не лише судові повноваження, а й господарські. А щодо господарських справ – то ними займалися міські думи або спрощені громадські управління. Останні, крім цього, керували виборами цехових управ, сплатою податків міщанами і купцями та відбуванням ними рекрутської повин-

<sup>6</sup> ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 6. – Отд. 2. – № 4803; Див. докл.: Орлик В.М. Вказ. праця. – С. 466–480.

<sup>7</sup> Там же. – Т. 8. – Отд. 1. – № 6487.

<sup>8</sup> Там же. – Т. 9. – Отд. 2. – № 7589; Там же. – Т. 10. – Отд. 1. – № 8293.

<sup>9</sup> Положення запроваджене в Нижньому Новгороді 1827 р., Вологді – 1829 р., Сибірську і Києві – 1831 р., Херсоні – 1833 р., Одесі – 1834 р., Харкові – 1835 р., Калузі – 1837 р., Саратові – 1839 р., Новочеркаську – 1852 р. (Див.: «Общий алфавитный указатель по 2-му ПСЗ РИ (П-С)». – СПб., 1885. – Т. 3. – С. 506–515).

<sup>10</sup> Орлик В.М. Вказ. праця. – С. 466–480.

<sup>11</sup> Рубл Б. Прагматизм і плюралізм як рушійні сили розвитку великого міста. – Київ, 2010. – С. 101.

<sup>12</sup> ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 10. – Отд. 2. – № 8627.

ності. У заштатних та не повітових містах гласні думи контролювали наявність солі в магазинах, дотримання ваги, об'єму в торгівлі. До дум переходили й опікунські справи, а тому гласні думи брали участь у засіданнях сирітських судів. Словесні ж переходили у відання повітових судів<sup>13</sup>.

### «Укороченное самоуправление»<sup>14</sup> міст Слобідської України

Внаслідок створення Слобідсько-Української губернії (1765 р.), а потім Харківського намісництва (1780 р.) центром краю став Харків, який на підтвердження статусу міста отримав і жалувану грамоту від імператриці, і герб та став резиденцією генерал-губернатора. Д.І. Багалій прийшов до висновку, що магдебурзькі традиції його засновників швидко вивітрилися під впливом військових перипетій та керівництва московських воєвод, які вважали харківських міщан посадськими людьми. І все ж історик схильний був вважати, що у середині XVII ст. місто мало власне, з наявністю посади війта, міщанське самоврядування, яке одначе було витіснене козацьким із полковою канцелярією. Ця установа співіснувала з виборною від усіх жителів міста посадою міського голови, основне завдання якого визначав маніфест від 14 грудня 1766 р. За ним голову обирала міська громада з цілком конкретним дорученням від верховної влади: визначення депутатів до Законодавчої комісії 1767 р.<sup>15</sup>. Це дало привід стверджувати, що міське самоврядування Харкова виникло не з внутрішніх потреб і мотивів, а на вимогу держави. Першим головою став відставний сотник Павло Гуковський, колишній збирач мита на харківському ринку. Наступні міські голови теж були пов'язані з місцевим базаром<sup>16</sup>. Лише з 1775 р. посада голови стала постійно діючою з очолюванням ним городского магістрату. Двох його бурмістрів і чотирьох ратманів мали обирати купці і міщани. З відкриттям губернського і городского магістратів, а також Сумського городского (1826 р.) пов'язане становлення господарської інфраструктури у самому Харкові і повітових містах<sup>17</sup>. Їх заснування супроводжувалося переписом міщан та наділенням магістрату самоврядними функціями, а з набуттям чинності жалуваної грамоти 1785 р. – крім магістратів було засновано ще й загальну

<sup>13</sup> Там же. – Т. 41. – Отд. 1. – № 43183.

<sup>14</sup> Таку назву запропонували: Багалей Д.И., Миллер Д.П. История города Харькова за 250 лет его существования: Ист. моногр. / Репринт. – Х., 2004. – Т. 2. – С. 251.

<sup>15</sup> Их же. История города Харькова. – Х., 1905. – Т. 1. – С. 105.

<sup>16</sup> Маслійчук В.Л. Провінція на перехресті культур: Дослідження з історії Слобідської України XVII–XIX ст. – Х., 2007. – С. 348.

<sup>17</sup> Багалей Д.И., Миллер Д.П. Указ. соч. – Т. 1. – С. 104, 138.

думу, до якої б мали обиратися представники від кожної гільдії купців, від цехів та від кожної іноземної спільноти. Між думою і магістратом обов'язки розподілялися наступним чином. Магістрат у складі присутствія займався фінансовими, судовими і частково поліцейськими справами купців, міщан і цехових, котрі конкретизувалися справлянням податків, відбуванням рекрутської повинності, цивільними і карними справами, призначенням десятицьких і соцьких для контролю за дотриманням мір ваги, відбуванням квартирної повинності тощо. При ньому працювала канцелярія, забезпечуючи бюрократичну складову управління, документуючи рішення та звітуючи про їхнє виконання. Харківський губернський магістрат більше переймався організацією міського господарства, ніж думи. З 1785 р. на потребу міста купці мусили сплачувати 0,5% від власних прибутків, а міщани і цехові – по 3 коп. з ревізької душі. Крім цього йшлося про статки, котрі надходили від винних відкупів<sup>18</sup>. Ці його функції скоріше тяжіли до тих, які здійснювалися за магдебургією, ніж за жалуваною грамотою містам.

Думи ж налагоджували постачання міста продуктами, створювали умови для розвитку підприємливості, аби місто мало сталі прибутки, забезпечували дотримання між містянами згоди і порозуміння. Так що міським господарством тепер займалися два органи, вони ж мали і різні статті доходів. У Харкові, як намісницькому місті, скликалася загальна дума. Аби її обрати, слід було зареєструватися в обивательській книзі, отримати підтвердження майнових статків. Були сумніви, кого з жителів туди вносити, оскільки не всі вони потрапляли під визначення жалуваної грамоти. Найбільше затримувала вибори все ж відмова харків'ян сплачувати за реєстрацію та належати до непривілейованих громадян. Непопулярним серед різночинців було внесення їх до міських книг, оскільки перебування у складі міщанства змушувало платити подушний податок, відбувати рекрутську повинність та у разі проступків отримувати фізичні покарання. Очікуваний приїзд імператриці та бажання генерал-губернатора В.О. Черткова довести відданість власним старанням прискорило створення як загальної, так і шестигласної думи. І та, і інша займалися практично ідентичними питаннями міського життя, хоча не завжди своїми безпосередніми справами. Можливо тому громада піддавала сумніву їхні рішення, як і рішення адміністрації пов'язані з розподілом коштів. Тривала боротьба між претендентами на посаду міського голови також не додавала авторитету міському самоврядуванню, а перша серйозна перевірка статків і видатків виявила зловживання міського голови,

<sup>18</sup> Там же. – С. 138–139.

який уникав звітувати про витрачання громадських коштів. Відрізнялася Харківська дума і соціальним складом, оскільки головою її другої каденції було обрано дворянина, і серед гласних також були особи шляхетського походження. Проте їх перебування на посадах не додали ваги виборній службі, котра забирала багато часу і відволікала від власних прибуткових справ, адже її відбування було почесним, а значить безоплатним. Спроби ж за рахунок громадських коштів відшкодувати власні втрати, розцінювалися за зловживання і передавалися на судовий розгляд. Апатією, інфантильністю, а то й байдужістю до міської служби, постійними непорозуміннями між думами і магістратом швидко скористалася адміністрація, яка підпорядкувала собі тільки-но створені органи міської влади і вимагала від них запровадження нових джерел доходів, вчасного стягнення податків і повинностей та диктувала сфери їх застосування. Як правило, думу змушували купувати житло для квартирування військових, під лазарети і конюшні, а також за наказом генерал-губернатора виплачувати жалування чиновникам, утримувати губернаторський будинок тощо. Натомість підтримувати в порядку мости, розбудовувати шляхи, освітлювати їх, виплачувати зарплату міському лікарю і т. п. коштів не вистачало, й міський благоустрій розвивався доволі повільно<sup>19</sup>. Частина коштів, отриманих від використання міської власності, витрачалася думою на впорядкування будинків, на утримання головного народного училища, міського лікаря, а також на впорядкування та оперативність пожежного обозу.

Попри все, нехай і поволі, місто набувало впорядкованого вигляду, бо вже на кінець XVIII ст. його вулиці освітлювали біля 100 ліхтарів. Набрала постійного характеру виплата жалування магістратським і думським службовцям, а також набуло чинності положення про міські статки і видатки. Найбільш повно про повноваження думи йшлося саме у цьому положенні 1835 р. Цей законодавчий акт спрямовував діяльність думи на оцінювання нерухомості у місті, укладання контрактів на використання міських лавок і будов, на контроль за торгівлею. Вона упорядковувала кошторис, і у разі схвалення його губернатором, здійснювала витрати на утримання поліції та на міський благоустрій. Про цю складову дума щороку звітувала перед губернатором і казенною палатою. Вперше йшлося про заснування квартирної комісії у Харкові, яка б займалася розподіленням військового постю. До її складу входив представник державних інтересів (поліцмейстер) і депутати від купців і міщан, які займалися врегулюванням постюєвої повинності, запроваджуючи замість

<sup>19</sup> Там же. – С. 121, 153, 155, 158.

відведення квартир, грошовий збір<sup>20</sup>. Порубіжні міста Слобідської України не відображали тієї соціальної структури, що собі уявляла імператриця. Адже міщан тут заміняли козаки, військові обивателі, число яких збільшувалося з кожним роком, а от купців було мало. Незабаром їх число почало зростати і уже на їх вимогу розпочалося заснування ратуш у позаштатних містах Слобідсько-Української губернії, зокрема 1793 р. ратуша була створена у м. Слов'янську<sup>21</sup>. Богодухівська міська ратуша була відкрита через кілька років, а саме 1798 р., діяльність інших ратуш припала вже на першу половину XIX ст., зокрема в Охтирці 1820 р., Ізюмі – 1834 р., Білопільлі – 1850 р., Лебедині – 1854 р. Місцева ініціатива щодо заснування міських органів влади тут була більш помітною, ніж у інших регіонах. 1829 р. старобільські купці (20 осіб) та міщани (100 осіб) звернулися до губернського правління з проханням мати у їхньому місті ратушу. Своєю чергою слобідсько-український цивільний губернатор визнав їхнє прохання аргументованим. Справді, з'ясовувати комерційні питання в Ізюмській ратуші, до якої долався шлях в 170 верств, було і дорого, і незручно. А якщо врахувати статки від старобільських ярмарок (від двох до трьох тисяч щорічно), то купці і міщани згодні були утримувати міським коштом службовців власної ратуші, дозвіл на заснування якої Сенат дав того ж року<sup>22</sup>. Якщо купців у місті було недостатньо аби утримувати міських службовців, то в цьому разі вона припиняла діяльність, як це трапилося у Білопільлі 1821 р.<sup>23</sup>. Богодухівська слобода 1781 р. отримала статус міста й відповідно право на заснування міських органів влади. Однак 1852 р. Міністерство внутрішніх справ скасувало думу, її справи було передано до міської ратуші, яка відтепер переймалася громадськими, судовими і опікунськими справами міста. Крім Богодухова їй підлягала людиність й сусіднього позаштатного міста Краснокутська<sup>24</sup>. Тож розподілення повноважень між думами і ратушами відбувалося досить поволі. 1854 року заштатне місто Недригайлів за рішенням Державної ради заснувало у себе думу замість ратуші. Думу у складі двох гласних – одного від купців, а іншого від – міщан, очолив голова. Судові ж справи передавалися до Лебединської ратуші<sup>25</sup>. Через кілька років Недригайлівська дума, так само як і Слов'янська, і Біло-

<sup>20</sup> ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 10. – Отд. 1. – № 8293.

<sup>21</sup> Там же. – Т. 23. – № 17163.

<sup>22</sup> Там же. – Т. 4. – № 3020.

<sup>23</sup> Варадинов Н.В. Указ. соч. – СПб., 1858. – Ч. 1. – С. 245.

<sup>24</sup> ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 27. – Отд. 1. – № 26658.

<sup>25</sup> Там же. – Т. 29. – Отд. 2. – № 28700.



польська ратуші отримали дозвіл видавати свідоцтва на торгівлю та білети на тримання торговельних закладів<sup>26</sup>.



Чугуїв, загальний вигляд (ілюстрація з альбому 1886 р.)

Мережа дум на Слобожанщині збільшилася внаслідок ліквідації військових поселень. 1860 р. у Чугуєві, позаштатному місті, було відновлено міські органи, й дума отримала в своє безпосереднє завідування лавки та три водяні млини, статки від яких мали закласти міський капітал<sup>27</sup>. Впродовж першої половини XIX ст. відбулися суттєві зміни й у кадровому складі Харківської думи. Її почали формувати купці, оскільки діяльність міської громади з міщанами та цеховими зійшла нанівець. Купецька громада стала обирати думських гласних, вона ж і спрямовувала діяльність думи, практично як свого виборного органу<sup>28</sup>. Ця традиція протрималася до міської реформи 1870 р., коли із 40 її гласних 25 було купцями<sup>29</sup>. Серед купців було немало активних діячів, які відстоювали інтереси міста перед адміністрацією. У їхніх зверненнях до влади йшлося

<sup>26</sup> Там же. – Т. 35. – Отд. 1. – № 35729.

<sup>27</sup> Там же. – Т. 35. – Отд. 1. – № 35887.

<sup>28</sup> Багалеї Д.И., Миллер Д.И. Указ. соч. – Т. 2. – С. 252.

<sup>29</sup> Донік О.М. Участь купецтва України в органах міського самоврядування (1870–1918 рр.) // Проблеми історії України XIX – початку XX ст. – 2007. – Вип. XIV. – С. 63.

про потреби міста у гостинному дворі для торгівлі, контролі за квартирною повинністю. Більшість питань стосувалося можливості думи розпоряджатися власною землею, в тому числі і для ярмарок, однак це право привласнила собі адміністрація, у підпорядкуванні якої перебувала поліція. У першій третині XIX ст. думі вдавалося ще відстоювати міські права, а після положення 1835 р. її ініціатива спала, оскільки було узаконено всі витрати, які вона покійрно почала сплачувати<sup>30</sup>. Держава стала основним економічним агентом, регулюючи розвиток міст. Їхнє підпорядкування центрові суттєво виросло, міркою якого може бути, наприклад, схвалення імператором контрактів на спорудження в Харкові мурованих лавок<sup>31</sup>.

Запозичені принципи, що їх прагнула запровадити Катерина II, слабо приживалися у тогочасній міській спільноті, котра традиційно вважала, що влада мусить належати винятково заможним верствам. Постійні спроби за допомогою чиновницьких ревізій навести порядок у розрахунках дум із державою не приносили бажаного. Дума не мала досвідчених посадовців, уміння, а то й бажання фіксувати на паперах грошовий обіг, вести численні рахунки. Неодноразове впорядкування штату її канцелярії, контроль за бюрократичним діловодством лише на деякий час поліпшувало ситуацію, згодом недоліки поверталися і ставали буденними у діяльності канцелярії міської думи. До того ж, адміністрація усувала думу від активної участі у справах міського благоустрою. А роз'єднана міська спільнота не мала важелів впливу на поліпшення становища. Ситуація почала змінюватися на початку 1850-х років, свідченням чого було наростання конфліктів із губернатором. Голова Харківської думи, енергійний купець Олексій Рудаков став на шлях відстоювання торгівлі у місті, якою 1850 р. почав розпоряджатися генерал-губернатор С.О. Кокошкін. Внаслідок цього Рудакова було звільнено, однак той оскаржив це рішення в Сенаті, який визнав, що генерал-губернатор перевищив свої повноваження. В цьому разі Рудаков вимагав повернення на посаду, що було розцінено генерал-губернатором як приниження його влади й про захист якої він звернувся до Миколи I. Імператорові, який хоча й був прихильником законності, довелося обирати між нею і адміністративним зловживанням представника верховної влади в регіоні<sup>32</sup>. Ця неординарна ситуація дала зрозуміти, що на арену міського життя виходить інше

<sup>30</sup> Багалеї Д.И., Миллер Д.И. Указ. соч. – Т. 2. – С. 284.

<sup>31</sup> Середонин С.М. Исторический обзор деятельности Комитета Министров. – СПб., 1902. – Т. 2. – Ч. 1. – С. 288.

<sup>32</sup> Там же. – С. 321–322.

покоління, здатне боротися за свої права і на яке мав зважати Олександр II, розпочавши ліберальні реформи місцевого управління.

### Міська влада малоросійських міст

До ліквідації гетьманської автономії одинадцять міст Лівобережної України користувалося магдебурзьким правом, за яким магістрат, як виборна інституція, здійснював у місті адміністративні, судові і господарсько-фінансові повноваження. Ті міста, котрі не користувалися магдебургією, управлялися ратушами, посадовці яких так само як і в магістраті – війти і бурмістри – обиралися міськими жителями<sup>33</sup>. Внаслідок козацької революції 1648–1657 рр. більшість із них потрапили під юрисдикцію полкових канцелярій, які перебирали на себе чи не всі їхні функції.

При Кирилові Розумовському була спроба відновити міське врядування за магдебурзьким правом. Тривала дискусія про надання чи відновлення магдебурзького права Полтаві 1752 р. нещодавно отримала ще один аргумент на користь останнього. Тоді ж магістрат було запроваджено і в Новгород-Сіверському, місті, яке останнім отримало магдебурзьке право. Однак, на думку І.М. Кісіля, це скоріше було винятком, оскільки козацьку владу не влаштовувала самостійність міст<sup>34</sup>. Вважається, що на кінець гетьманського врядування 126 міст не володіли магдебургією<sup>35</sup>. Обмеження, до якого вдавалася козацька адміністрація, завершила Катерина II, повністю перебравши на себе 1775 р. право визначати, якою має бути влада у містах. Харківський досвід безконфліктного наступу продовжився й тут. І все ж генерал-губернатор мусив зважати, що у малоросійських містах міська влада була більш залежною від результатів виборів, ніж деінде. Як і їх право володіти землями у межах своїх територій. Тоді як в російській державі ті перебували у розпорядженні казенних палат і вважалися державними. В одному з чисельних розпоряджень П.О. Румянцеву, зокрема від 26 жовтня 1782 р. йшлося, що вибори до магістратів мають здійснюватися згідно з катерининським розпорядженням. А вже наступного року київський, переяславський, козелецький та острозький городові магістрати отримали

<sup>33</sup> Багалеї Д.І., Миллер Д.П. Указ. соч. – Т. 1. – С. 103–104, 138.

<sup>34</sup> Кісіль І.М. Привілей на магдебурзьке право Полтаві 1752 р. (До питання про автономію міської громади) // Архіви України. – 2015. – № 5–6. – С. 23–34.

<sup>35</sup> Кобилецький М. Магдебурзьке право в Україні (XIV – перша половина XIX ст.): Історико-правове дослідження. – Львів, 2008. – С. 345 (привілейованими були Чернігів, Переяслав, Новгород-Сіверський, Стародуб, Ніжин, Погар, Млин, і, звичайно, Київ).

«дозвіл» наймати посадовців за власні, а не державні кошти<sup>36</sup>. Чернігів і Полтава стали тими містами, у яких було засновано ті міські органи влади, що їх передбачила Катерина II. Створена міська громада обирала губернський і городовий магістрати з відповідними посадовцями, загальну і шестигласну думу. Крім міст-центрів намісництва магістрати відкривалися і у повітових містах. На перших виборах за браком освічених мешканців до магістратів потрапляли на вимогу П.О. Румянцева місцеві дворяни, але прослуживши одну каденцію, від посад відмовлялися. А вже наступної каденції міським головою, бурмістрами і ратманами стали купці. Принаймні, так було у Ромнах, ситуація у яких була скоріше типовою, а ніж унікальною<sup>37</sup>. Крім Полтави, Чернігова, Кременчука, Ромен магістрати були в Глухові, Путивлі, Сумах, Конотопі, Прилуках. Глухівський і Кременчуцький «виросли» з ратуш. Із початком XIX ст. Міністерство внутрішніх справ переглянуло, у яких містах мали діяти магістрати замість ратуш, зокрема 1809 р. під заміну потрапила Новозибківська ратуша<sup>38</sup>. У інших повітових містах, як-от Костянтинограді, Переяславі, Кролевці, Лебедині, Козельці, Борзні, Городні, Сосниці, Острі, Ніжині і Понорниці запроваджувалися ратуші, яким підпорядковувалося і міське господарство<sup>39</sup>. Вони ж діяли і у позаштатних містечках, як-от: Білопільі, Воронежі, а також із 1809 р. у Крюкові<sup>40</sup>. Ратуша, заснована 1828 р. у Кобеляках, співіснувала одночасно з думою<sup>41</sup>. Чернігівський магістрат займався судовими справами, слідством і розправою, виконував рішення про покарання, включаючи страту. Що ж до господарських справ, то одним із його завдань було керівництво цехами, благоустрій, впорядкування міст, гребель та споруд, що забезпечували місцеве сполучення<sup>42</sup>. Із запровадженням міського положення 1785 р. почали засновуватися думи. Крім Чернігова і Полтави вони розпочали діяльність у Ромнах 1789 р., Сумах – 1789 р., Конотопі – 1813 р., Кременчуці – 1823 р., Лебедині – 1835 р., Глинському – 1838 р., Глухові –

<sup>36</sup> ПСЗ РИ. – Т. 21. – № 15265, 15595.

<sup>37</sup> Курилов І.А. Роменская старина: Исторические статистические и бытовые записки о г. Ромне и его обывателях от начала города и до нашего времени. – Ромны, 1898. – С. 47–48.

<sup>38</sup> Варадинов Н.В. Указ. соч. – СПб., 1861. – Ч. 3. – Кн. 2. – С. 142.

<sup>39</sup> РГИА, ф. 1281, оп. 5, д. 41, л. 35, 37.

<sup>40</sup> Николайчик Ф.Д. Город Кременчуг. – СПб., 1891. – С. 11, 115.

<sup>41</sup> Варадинов Н.В. Указ. соч. – СПб., 1862. – Ч. 3. – Кн. 1. – С. 194.

<sup>42</sup> Верзилов А.В. Краткий обзор истории города Чернигова и управления в нем // Тридцатилетие деятельности черниговского городского общественного управления 1870–1901 гг. с очерком истории г. Чернигова. – Чернигов, 1901. – С. LXVI.

1850 р., Путивлі – 1861 р., співіснуючи з магістратами або ратушами<sup>43</sup>. У Золотоноші міським господарством опікувалася лише дума.

У разі відсутності міського органу його повноваження, як правило, виконувала поліція. Розмежувати повноваження між магістратом і думою не вдалося, бо тогочасна малоросійська спільнота не мала жорстких станових перегородок<sup>44</sup>. Чернігівська вже 1785 р. отримала від казенної палати у своє розпорядження оброчні статті, які приносили місту суттєві статки. Вона здавала на відкуп паромне перевезення через Десну, сіно-коси, винну торгівлю, лавки та комори.



Чернігів, вид на місто та р.Десну (листівка початку XX ст.)

Роменська дума утримувала винні відкупи, а от ярмарковою торгівлею зайнялася лише на початку XIX ст., коли її до цього спонукав генерал-губернатор<sup>45</sup>. До 1870 р. дума з'ясовувала станові справи міщан, ремісників і купців, запроваджувала ціни на продукти першої необхідності, контролювала сплату свічкового і коробочного зборів. Була налагоджена звітність про витрати міських статків, із яких 30% йшло на міські будови, на мости, канали, на впорядкування міських вулиць, решта – на утримання поліції та міських органів влади<sup>46</sup>. Полтава також була небідним містом, про що вказує перелік прибуткових місць 1797 р., які дума віддавала на відкуп. Серед них 27 скоб'яних, 13 м'ясних лавок,

<sup>43</sup> Державний архів Сумської області: Путівник. – Т. 1. – Суми–Київ, 2002. – С. 36.

<sup>44</sup> Верзилов А.В. Указ. соч. – С. LXX.

<sup>45</sup> Курилов И.А. Указ. соч. – С. 60.

<sup>46</sup> Чернигову 1300 лет: сборник документов и материалов. – К., 1990. – С. 59–60.

5 комор, скотобійня, свічковий і два цегельні заводи, місця під забудову, кілька цирулень, левади, сінокоси, луки<sup>47</sup>.

Міські органи і тут досить швидко потрапили у підпорядкування адміністрації, яка почала забороняти містам володіти землею, котра відтепер ставала державною власністю<sup>48</sup>. Малоросійський генерал-губернатор після кількох місяців уважного вивчення краю запропонував Олександрю I власну програму використання міських статків. Оскільки він з'ясував їхні розміри спершу у Полтавській губернії, то й розпочав реформування саме з неї, розпорядившись аби такі обрахунки були здійснені і по містах Чернігівської. Тож у Полтавській губернії магістрати функціонували лише у трьох містах – Полтаві, Кременчуці і Ромнах, у яких число купців було настільки значним, аби їхніми справами займався цей владний орган. Інші ж магістрати припиняли діяльність і їм на зміну запроваджувалися ратуші. Міські кошти мусили витрачатися на утримання цих органів, на поліцію, на будівництво і утримання в порядку міських будов, решта – на підтримку богоугодних закладів, на спорудження храмів, на заснування повітових шкіл і губернських гімназій та ремісничого училища у Чернігові для обох губерній<sup>49</sup>. 1806 р. план було знову конкретизовано і Чернігівська дума мала витрачати кошти на озеленення Олександрівської площі, на прориття канав, що забезпечило б місту необхідний благоустрій<sup>50</sup>. У Ромнах за вказівкою адміністрації 1807 р. дума збудувала контрактний будинок й перенесла Іллінську кінну ярмарку з міської соборної площі за місто, яка із збільшенням торгівлі, не поміщала всіх охочих. У неярмарковий час те приміщення місто використовувало як готель.

Впорядкування ярмаркової торгівлі продовжив і М.Г. Рєпнін, намагаючись запровадити таксовані ціни<sup>51</sup>, хоча, скоріше за все, це йому не вдалося. На впорядкування Кременчука вплинув приїзд 1823 р. у місто Олександра I й для пристойної його зустрічі кошти на замощення площ надсилали Ромни, Лохвиця, Хорол, Миргород і Градизьк<sup>52</sup>. Співпраця міської влади і адміністрації протрималася до обіймання посади генерал-губернатором С.О. Кокошкіним (1856 р.). Співробітництво змінилося конфронтацією через те, що міський голова не підніс подарунків, як це

<sup>47</sup> Полтаві 800 років, 1174–1974: 36. док. і матер. – К., 1974. – С. 44–46.

<sup>48</sup> Когут З. Російський централізм і українська автономія: Ліквідація Гетьманщини 1760–1830. – К., 1996. – С. 188.

<sup>49</sup> ПСЗ РИ. – Т. 27. – № 20808.

<sup>50</sup> Чернигову 1300 лет... – С. 62.

<sup>51</sup> Орлик В.М. Вказ. праця. – С. 479.

<sup>52</sup> Николайчик Ф.Д. Указ. соч. – С. 127.

робили його попередники, котрі самі суттєво збагачувалися від ярмаркових статків і щедро віддячували губернатора і генерал-губернатора<sup>53</sup>. У Полтаві, яка стала з 1802 р. центром Малоросійського генерал-губернаторства, регіональна влада немало працювала над її благоустроєм, розуміючи, що саме він гарантуватиме прив'язку краю до імперії. Найбільше це їй вдавалося у спорудженні будівель адміністративних установ і навчальних закладів, де мали навчатися діти місцевого дворянства, зокрема кадетського корпусу й інституту шляхетних панянок, велична архітектура яких наочно переконувала у могутності влади Романових.



Кременчук, міська управа (листівка початку XX ст.)

Дані про статки Чернігова 1840 р. вказують, що дума активно використовувала вигони, орні землі, сінокоси, риболовні озера, міський сад для отримання доходів. Хоча губернатор відзначав, що Чернігів стоїть на судноплавній Десні, проте не скористався природною перевагою, з торгівлі і промисловості не отримував статків, а тому недоїмки невпинно

<sup>53</sup> Міський голова Кіріак Нестеренко 20 років обіймав цю посаду, став багатим купцем. Очевидці свідчили, ніхто не рахував коштів, які приносив ярмарок і що міські збирачі по кілька разів заносили до думи мішки із золотом і сріблом (Курилов И. Воспоминания роменского старожила об Ильинской ярмарке // Киевская старина. – 1893. – Кн. 7. – С. 52, 55).

зростали і місто біднішало<sup>54</sup>. І це тому, що громада позбавлялася «самодіяльності», внаслідок чого дума замість розпорядчого органу стала виконавчим при державній адміністрації. Тут також не відбулося поділу повноважень думи з магістратом. Той за магдебурзькою традицією займався господарством, виконуючи розпорядження адміністрації щодо забезпечення чиновників квартирами, видаючи паспорти купцям тощо<sup>55</sup>. Згідно зі звітом губернатора думи у таких містах як Глухів, Борзна, Кролевець, Погар та магістрат у Мглині виявилися досить успішними у забезпеченні державного порядку, чого не можна було сказати про виборні органи інших міст<sup>56</sup>. І все ж 1828 р. малоросійські міста, які раніше керувалися магдебурзьким правом, звернулися до Комітету міністрів надати їм перекладений з польської на російську мову текст цієї правової норми. І хоча з цієї затії нічого не вийшло<sup>57</sup>, сама спроба повернутися до магдебурзького права говорила сама за себе – міста були незадоволені тими умовами, які для них створювала самодержавна влада. Адміністрації за цей досить короткий проміжок вдалося шляхом диверсифікації спрямувати розвиток міст за російським зразком. Полтавський губернатор вказав, що посадовці виборних органів не відрізняються старанністю й, через відсутність контролю, привласнюють громадські кошти. Це спричинило звільнення одних, як-от секретаря Золотоніської думи, а члени Кременчуцького магістрату і того більше – були віддані під суд<sup>58</sup>. Не в останню чергу, нецільові витрати мотивували бюрократичну активність верховної влади, яка виявилась у розпорядженні Комітету міністрів заснувати того ж року тимчасову канцелярію, спільну для магістрату і сирітського суду з 14 канцелярськими службовцями, які б документували надходження і витрати міських коштів. Вони ж спонукали Державну раду відмінити тілесні покарання для бурмістрів магістратів, які вчинили злочини, обіймаючи цю посаду<sup>59</sup>. Адже фізичні покарання застосовували до осіб із непривілейованих станів. Хоча бурмістри і були вихідцями з міщан, але на час відбування ними службових обов'язків держава піднімала їхній авторитет, прирівнюючи до осіб благородного походження. Крім місцевого контролю, центральна влада практикувала й міністерські перевірки. Полтавську думу 1847 р. ревізував генерал-майор Анненков, який вивчивши її діловодну документацію, прийшов до висновку про

<sup>54</sup> Чернигову 1300 лет... – С. 74.

<sup>55</sup> Павловский И. Ф. Полтава: Исторический очерк. – Полтава, 1910. – С. 84, 99, 159.

<sup>56</sup> РГИА, ф. 1281, оп. 5, д. 34, л. 22.

<sup>57</sup> Середонин С. М. Указ. соч. – С. 323.

<sup>58</sup> РГИА, ф. 1281, оп. 5, д. 41, л. 37.

<sup>59</sup> ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 24. – Отд. 1. – № 23043, 23186.



безладне господарювання, недостатню турботу про збільшення міських статків. Адміністративне керівництво призводило до прийому думами незавершених будов, споруджених із порушенням технологій. Більше того, адміністрація розпоряджалася коштами дум і спрямовувала їх на різні виплати, а саме на ті справи, якими опікувалися державні установи не лише Полтавської губернії, а й Чернігівської. Серед багатьох інших — колона-монумент, присвячена Полтавській битві.



Полтава, пам'ятник слави  
(листівка початку XX ст.)

Вже на середину XIX ст. прописані в жалуваній грамоті містам управлінські механізми почали давати збій. Почастішали конфлікти дум із поліцією, губернаторами і генерал-губернатором. Їх провокували недовіра адміністрації до дум, які, як та вважала, володіючи нерухомістю й значними коштами, не раціонально їх витрачають. Думи у найдрібніших справах зверталися до міністерств, наприклад про перенесення м'ясних і рибних лавок, як це мало місце у повітовому Кролевці Чернігівської губернії<sup>60</sup>. Полтавська дума як юридична особа була власником міської землі, розподіляла її під загальноміські потреби такі як цвинтарі, під будинки міщан, наділяла нею німців-колоністів, здавала в оренду, утримувала винні відку-

пи, мала й інші статки, внаслідок чого бюджет міста на 1834 р. склав до 75 тис. руб. Немалі кошти дума відпускала і на утримання будинку губернатора, креслярні, друкарні, в'язниць, на жалування наглядачам, на освітлення та отоплення, а також на харчування ув'язнених. Основним джерелом міських статків були оброчні статті, надходження від винних відкупів, оренди міської власності, візницького промислу. Разом із тим, у власності міста перебували на утриманні і господарства, котрі не давали прибутків, а вимагали затрат, зокрема міський сад, який дума не віддала

<sup>60</sup> Середонин С.М. Указ. соч. — С. 288.

на відкуп, а утримувала самостійно. Хоча саме це робило його доступним для усієї міської спільноти, сприяючи певною мірою, соціальній однорідності міста. Практично всі ідеї адміністрації впорядкувати й надати Полтаві міського вигляду дума забезпечувала власними коштами<sup>61</sup>. Заходи регіональної влади втілювалися через примусові дії поліції, яка також, як і адміністрація, вважала себе більш значущим органом, ніж дума, і її службовці прагнули нажитися на міських статках. Поліцейські чини втискували думи на нижчий щабель у ієрархії влади після себе. Неодноразово вдавалися до начальницького тону, звертаючи увагу голови на незадовільний стан мостів і гребель, через які їм доводилося переїжджати, виконуючи розпорядження губернаторів і генерал-губернаторів. Були випадки, що поліцмейстери могли побити гласних, коли ті були присутніми на міських роботах із благоустрою. В той же час поліція рахувалася на балансі міст і коштувала їм до 6 тис. руб., причому генерал-губернатор не раз вимагав збільшення асигнування. А оскільки вона служила не лише містянам, а й виконувала немало державних завдань, то дума резонно відмовляла в надбавках. Натомість, набагато краще утримувалася пожежна команда, незважаючи на те, що пожежний обоз структурно належав поліції. Дума, дбаючи про місто, відряджала міщан на навчання пожежній справі до Петербургу. Вона ж видавала пенсію пожежникам та їхнім родинам, коли ті гинули при гасінні пожеж<sup>62</sup>.

На відміну від майже спокійної Полтави, конфлікти у Чернігові розгорілися у зв'язку з напливом у місто російських купців, які почали витісняти місцевих. Опинившись у Чернігові, вони не дотримувалися жодних муніципальних обов'язків, однак до скарг думи ніхто не прислухався<sup>63</sup>.

І все ж, стосунки між думами і адміністрацією не завжди були конфліктними, нерідко губернське правління урівноважувало їх, стаючи на сторону дум, коли ті сперечалися про квартирування військових, забезпечення їх коней пасовищами, виділення коштів на освітлення кордегардій при харківській заставі. Аби ж тільки це. Дума мусила надавати військовим земельні ділянки під огороди. Тільки-но призначений чернігівським, полтавським і харківським генерал-губернатором В.В. Левашов вимагав запровадити новий податок із мастків, котрий би дозволив витрачати більше коштів на утримання військових<sup>64</sup>. Якщо суперечки про зменшення думою коштів на військових і чиновників можна зрозуміти, то

<sup>61</sup> Павловский И. Ф. Указ. соч. – С. 54–66, 291.

<sup>62</sup> Там же. – С. 386, 393.

<sup>63</sup> Козут З. Вказ. праця. – С. 253.

<sup>64</sup> Павловский И. Ф. Указ. соч. – С. 72, 78, 130–131, 319–321.

відмова утримувати початкові школи для дітей міщан, сприймається важче. Міська громада, яку підтримав і полтавський голова, вважала, що жалування учителі мають отримувати від батьків, а дітям міщан потрібно не скільки навчатися грамоті, як ремеслу<sup>65</sup>.

Для більшості не губернських міст притаманною була бідність архітектури, незважаючи на те, що там спорудження здійснювалося за планами, схваленими у центрі. Причина ховалася не лише у бракові коштів, а й у тому, що влада міст повинна була отримувати дозвіл від центру навіть на будівництво незначних споруд, їх виправлення, чи добудову, не кажучи вже про спорудження мостів, бруківок<sup>66</sup>. Верховна влада не виділяла коштів на спорудження будівель, а накладала нові збори та податки.

За чисельним складом Полтавська дума була невеликою, шість її гласних обиралися на три роки, а очолювали, як правило, купці і рідше міщани, власне з кого й складалася міська громада. Не всі балотування відбувалися за наперед продуманим сценарієм. 1835 р. міська громада опротестувала кандидатуру купця Черкасова за його зловживання, серед яких привласнення коштів і реєстрація власних дітей дворянами. Як правило, на посаду голови претендувало кілька осіб. Головою ставав той, хто отримував більше балів і кого на посаді схвалив губернатор. Всі вони так чи інакше, виявилися посадовцями, які зловживали своїм становищем і привласнювали міські кошти, за що були притягнуті до судової відповідальності. І лише Авраам Зеленський, купець 1-ї гільдії, який мав досвід служби бурмістра в городовому магістраті, і був головою в 1823–1826 рр., припинив практику обирати міську скарбницю. Іван Павловський пояснив це його багатством, достатнім для забезпечення безбідного власного життя. Були випадки й позбавлення посади голови, особливо тоді, коли ті «вільно» користувалися громадськими коштами. 1852 р. було накладено заборону на майно полтавського голови Біляєва, який мав повернути місту більше 13 тис. руб.<sup>67</sup> Що ж до гласних думи, то вони всі були купцями й міщанами без оглядки на віросповідання і їх обрання відбувалося згідно процедури, хоча завжди з порушеннями. До найменш вразливих слід віднести сварки і суперечки, а до більш серйозних – позбавлення права голосу тих, хто не мав власних будинків у місті, як це трапилося під час виборів 1820 і 1826 рр. Конфліктні ситуації вирішувалися шляхом втручання губернського правління, чиновники якого

<sup>65</sup> Там же. – С. 359, 464.

<sup>66</sup> *Середонин С.М.* Указ. соч. – С. 286–287 (проект кам'яних лавок у Харкові отримав, наприклад, у Миколи І таку оцінку: «...фасад дурен и неправилен, переделать и впредь строительному комитету не зевать» – цит. за: Там же. – С. 288).

<sup>67</sup> *Павловский И.Ф.* Указ. соч. – С. 286, 295.

намагалися змусити гласних дотримуватися букви закону, починаючи з правильного укладання списків виборців. До них не мусили потрапляти ті з містян, які були під судом. Активність гласних була незначною, інакше б поліція не розшукувала тих, хто не брав участі у роботі думи. А все тому, що відбування міської служби вимагало часу, відволікало від власного заняття чи то торгівлею, чи то ремеслом, а при її неоплачуваності, це призводило до суттєвих збитків у власному господарстві. Та й при обговоренні у думі гласні не завжди дотримувалися елементарного порядку, демонструючи і брак освіти, і культури поведінки, а тому за ними наглядав стряпчий, аби вони не сварилися «бранними, поносительными и обидными» словами<sup>68</sup>.

Більшість міст збудували помешкання для міських органів влади, які за різними оцінками вважалися найкращими міськими будовами. Здебільшого думи розміщувалися для зручності населення в одних приміщеннях із магістратом, сирітським чи словесним судами<sup>69</sup>. За вимогою знову ж таки адміністрації вони забезпечували своє присутствене місце меблями, стільці і столи покривалися сукном. У приміщенні мав бути портрет государя. Виписувалися столичні газети, а оскільки підписка була недешевою, то дума і магістрат сплачували її порівну. А от на «Журнал Министерства внутренних дел» коштів забракло.

Магістрати на Лівобережній Україні проіснували до 1866 р., коли розпочалася їх ліквідація на основі правил від 13 квітня. Ті з них, які займалися судочинством передавали свої справи судовим органам, а хто господарськими – думам. У разі, коли ті не запроваджувалися, то господарські справи переходили спрощеному громадському управлінню<sup>70</sup>.

Верховна влада змушена була відступити від первісної програми і залишила чисельні іноземні громади в українських містах із виразними соціально-етнічними диференціаціями в разі компактного їх проживання на власному автономному управлінні. Ніжинська громада греків отримала 1 вересня 1785 р. власну жалувану грамоту, згідно з якою засновувався магістрат, котрий відав усіма справами грецької громади. Його бурмістри і ратмани також обиралися один раз на три роки. Проіснував грецький магістрат, як і всі інші до 1866 р., коли його було ліквідовано з передачею справ його юрисдикції судовим органам<sup>71</sup>.

<sup>68</sup> Там же. – С. 298.

<sup>69</sup> *Николайчик Ф.Д.* Указ. соч. – С. 115, 122.

<sup>70</sup> ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 41. – Отд. 1. – № 43183.

<sup>71</sup> *Гедьо А.* Грецькі громади Ніжина та Північного Приазов'я в актових матеріалах середини XVII – XIX ст. – К., 2005. – С. 16–17; ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 41. – Отд. 1. – № 43183.

Тож, впродовж першої половини ХІХ ст. і до кінця 1870-х років міста Лівобережної України мали власні органи влади, які їм нав'язала держава 1785 р. Їх досить складна мережа скоротилася за Павла І й надалі вони діяли у межах відведеної їм компетенції. З часом вони вичерпали свої можливості, як через постійне узгодження з центром та адміністрацією найдрібніших питань місцевого господарювання, так і через занедбаність міст, управління якими вимагало все ж таки освічених фахівців. Верховна влада зупинилася перед питанням про впорядкування дум, як органів міської влади.

### Міста Південно-Західного краю: організація влади

Міста і містечка Південно-Західного краю суттєво різнилися від російських міст, як обставинами виникнення, занятістю їх жителів, так і етнічною та релігійною диференціацією, відповідно – і організацією міської влади. Михайло Драгоманов виразно вказав на його соціальну та етнічну різноманітність, коли євреї і поляки являли собою не тільки народність, а й віросповідання і стани: буржуазію і аристократію<sup>72</sup>. Жалувана грамота містам 1785 р. і наступні акти запроваджували політику відносно релігійної терпимості, не дискредитували міських єврейських громад і надавали їм право формувати міську владу, хоча про паритетність у грамоті не йшлося. Вперше вона була визначена для магістратів 1795 р. й підтверджена указом 1836 р., за яким юдеї могли складати третю частину від усіх членів, за винятком Києва, до магістрату якого вони не обиралися<sup>73</sup>.

Пристаюючи до впорядкування краю за російським законодавством верховна влада накладала йому іншу систему керівництва містами, за якою ними вважалися лише ті, які ставали повітовими й губернськими центрами, і у яких містилася державна адміністрація. Решта ж населених пунктів залишалася під питанням й могла бути прирівняна до сіл із переходом у юрисдикцію нижчих повітових судів. Магістрати, що їх скоріше відновлювала, ніж запроваджувала Катерина ІІ, займалися адміністративними, господарськими, фінансовими, поліцейськими та судовими справами. Паралельно із магістратами у повітових містах засновувалися міські думи. Якщо говорити про Подільську губернію то це були Брацлав, Вінниця, Гайсин, Липовець, Літин, Могилів-Подільський, Ольгопіль. Крім них думи запроваджувалися у тих містах, які мали статус

<sup>72</sup> Драгоманов М. Евреи и поляки в Юго-Западном крае // Политические сочинения / Под ред. И.И. Гревса и Б.А. Кистяковского. – Т. 1: Центр и окраины. – М., 1908. – С. 218.

<sup>73</sup> ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 11. – Отд. 1. – № 9226.

міста у Речі Посполитій, зокрема Барі, Сальниці та Хмільнику<sup>74</sup>. Павло І суттєво підправив управління містами і мережа їх стала ширшою, бо органи влади засновувалися не лише у містах, а й у містечках, котрі функціонували за нормами магдебурзького права і у яких мешкали купці і міщани та були чинними обрані міською громадою урядники – президент і ратмани<sup>75</sup>. Крім того, було збільшено джерела міських статків за рахунок передачі у власність міста казенних млинів, якщо вони стояли на міській землі та коштів від надання ділянок під міську забудову<sup>76</sup>.

Певно, що правові підвалини жалуваної грамоти хоча й заклали відносини між адміністративною владою і міськими громадами, проте повинні були вдосконалюватися на вимогу зростаючого бюрократичного управління. 1802 р. Сенат уклав правила про формування кадрового складу магістратів і ратуш, за якими секретарі обиралися безпосередньо цими органами із здібних чиновників та за їх добровільною згодою, проте не з міщан, а з тих станів, які мали право державної служби<sup>77</sup>. Вже з 1827 р. служба секретарів у магістратах колишніх річпосполитських губерній вважається державною («от корони»). Вони присягали на її вірність, відтепер їх на посаді схвалювали губернські правління, проте жалування вони отримували від купців і міщан<sup>78</sup>. Було впорядковано й службу у магістратах. Тим, хто служив ще за законами Речі Посполитої, у якій служба була пожиттєвою, надано право на одержання дворянських привілеїв. Ті ж, хто її відбував за законами вже російської держави, за якими вона вважалася виборною, таких привілеїв позбавлялися<sup>79</sup>.

Суттєве одержавлення міських органів здійснив Микола І, який 1831 р. зобов'язав губернаторів звертати таку ж увагу на магістрати та ратуші, контролюючи їх статки і видатки, як і на державні установи<sup>80</sup>.

Крім етносоціального складу міських громад особливістю правобережного краю були значна кількість міст і містечок. Їх кількість за О.Ф. Вороніним була такою: 289 приватновласницьких і 23 коронних. Напередодні розпаду Речі Посполитої вони являли собою для імперії

<sup>74</sup> Гальчак С.Д. Історичні аспекти становлення та розвитку місцевого самоврядування у Східному Поділлі в дорадянський період // Проблеми історії України XIX – початку XX ст. – 2006. – Вип. XI. – С. 212.

<sup>75</sup> Карліна О. Конфлікт між традиціями міського самоврядування і системою місцевого управління на Волині наприкінці XVIII – перших десятиріччях XIX ст. // Соціум. – 2007. – Вип. 7. – С. 280.

<sup>76</sup> Орлик В.М. Вказ. праця. – С. 467; ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 26. – № 19901.

<sup>77</sup> ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 6. – Отд. 1. – № 4263.

<sup>78</sup> Там же. – Т. 2. – № 1633.

<sup>79</sup> Там же. – Т. 8. – № 5887.

<sup>80</sup> Там же. – Т. 6. – Отд. 1. – № 4689.

незвичну через строкатість картину: власником міста був поляк-католик, міщанами – євреї, шляхта – служилим, хлопи – робочим станом. Її можна було змінити купівлею державою містечок, як-от у гр. Зубової м-ка Звягель, чи їх проміною, переведенням частини з них в губернські та старостинські, в «уездные» та заштатні міста. Спроба накласти на правобережні міста існуючий у російській державі поділ не дав бажаного, а перепис, що враховував їх самоназву, призвів навіть до збільшення їх кількості: 322 приватновласницьких, 56 казенних, всього ж – 378<sup>81</sup>. Хоча верховна влада й сама практикувала існування приватновласницьких міст, зокрема у Гетьманщині, однак з такою їх кількістю зустрічалася вперше<sup>82</sup>. О.Ф. Воронін пов'язав їх відмінність від міст імперії тим, що вони тривалий час користувалися магдебурзьким правом, яке стало основною їх ознакою. Тож місто мало власне законодавство та судочинство, яке було обов'язковим для його мешканців, в тому числі і щодо кількості і видів податків та повинностей. Магдебурзького права дотримувалися і міські органи влади у складі війта, бурмістра, ратманів та лавників. Для більш чіткого розуміння цей чиновник кожному з цих посад супроводжував російською калькою, виходячи з функцій. Війт – голова, бурмістри і ратмани – радники, лавники – присяжні, а магістрат – рада. У підпорядкуванні магістрату були міські писарі, прокуратори – стряпчі, війтові слуги, глашатаї і цехові старости – цейхмейстери<sup>83</sup>. Магістрат був виборним органом, який керував господарською, поліцейською, громадською діяльністю, а також судом і розправою в карних і цивільних справах. Із державою їх пов'язувало лише питання про відбування військової повинності. Повну магдебургію отримали два міста – Київ і Кам'янець-Подільський, всі ж інші міста – неповну, яка зводилася до господарської сфери. Пов'язуючи історію цих міст із польською державою, чиновник врешті-решт приходить до висновку, що широке самоврядування міст призвело до їх занепаду, оскільки міщани постійно конфліктували з

<sup>81</sup> Воронин А. Записка о владельческих городах и местечках Юго-Западного края. – Ч. 1: Истор. сведения. – К., 1869. – С. 41–43.

<sup>82</sup> Зокрема 1709 р. кн. О. Меншикову надано м. Почеп, 1718 р. – гетьману І. Скоропадському м. Короп, 1752 р. – сотникам Забілам м. Мена, 1760 р. – гетьману К. Розумовському м. Батурин. А.В. Каменський навів такі дані: у Київській губернії їх було 99, Подільській – 117, крім того, 8 належало військовому відомству і 20 – Міністерству державних маєтностей (Очерк местечек в губерниях Киевской и Подольской // Журнал Министерства внутренних дел. – 1844. – Кн. 12. – С. 470, 471). Кількість приватних міст на 1840-і рр. навіть зросла. У Чернігівській губернії приватними були Почеп, Носівка, Мрин, Монастирище, Погорільці, Батурин, Семенівка, Любеч, Гірськ, Ріпки, Биков та інші містечка (див.: Чернігівській губернії – 210 років: Зб. док і мат. – Чернігів, 2012).

<sup>83</sup> Воронин А. Указ. соч. – С. 18.

виборною владою, що змусило польський уряд визнати «несостоятельность муниципального устройства». Наступний висновок цього чиновника так само пронизаний тогочасною політичною доцільністю. Німецьке право не тільки не прижилося «на Україні», а й розірвало єдність руської землі, стверджує автор. Руське православне населення, це вже наступна теза, не користувалося усіма правами у місті, а потерпало від поляків і змушене було покатоличитися. Крім поляків О.Ф. Воронін оголошував «ворогами» і євреїв, які, використовуючи магдебурзьке право, захопили торгівлю і промисли, особливо у тих містах, які підпорядковувалися спадковим чи пожиттєвим старостам. Лише Київ не потрапив під засилля євреїв, чим був зобов'язаний переходом до Росії 1654 р., а тому зберіг руський характер. Міркування цього автора сформували політику влади, яка вважала діяльність євреїв для краю згубною, а не синергійною. Приватновласницьке місто, на думку О.Ф. Вороніна, залежало від власника, який надавав йому магдебурзьке право чи окремі його елементи, він же схвалював на посадах війтів та інших урядників, визначав коло повноважень магістрату та обов'язки його посадовців, розміри податків, порядок виборів суддів<sup>84</sup>. Поширивши на приватновласницькі міста законодавчий акт 1775 р., верховна влада позбавила їх права судочинства.

Взятий курс на поступову ліквідацію місцевої специфіки приніс бажані наслідки, проте співіснування повноважень власника й органів міської влади, що їх створювала держава, залишалося відкритим. Власні міщанські права мешканці приватних містечок обстоювали, тоді як власники виступали проти. Держава вимагала, щоб власник не вдавався до судової і поліцейської влади, а засновував ратушу, до якої вибиралися війт, бурмістри і ратмани. Адміністрацію до цього спонукали конфлікти, які змушували її втручатися у відносини між власником і громадою міст, зокрема регулювання кількості і видів зборів на користь власника. Йшлося про обов'язкове укладання договорів, проте до них не доходило, а тому конфлікти тривали роками, як-от: старокостянтинівських євреїв з гр. Ржевуською чи міщан м-ка Кривого Озера з поміщиком Янишевським<sup>85</sup>. Мешканці Любомля розпочали судову справу проти Францишка Браницького, виграли її й почали домагатися закріплення за собою земельних наділів, проте у цьому питанні російська держава не пішла їм назустріч і міщани погодилися сплачувати встановлений власником земельний чинш<sup>86</sup>. Поступово кількість приватних містечок і міст

<sup>84</sup> Там же. – С. 23, 32, 36.

<sup>85</sup> Там же. – С. 88–89.

<sup>86</sup> Карліна О. Конфлікт між традиціями міського самоврядування і системою місцевого управління – С. 286–289.



зменшувалася і на початок 1870-х років їх залишилося вісім: Бердичів (у спільній власності гр. Тишкевича, кн. Чарторийської і купця Енні), Липовець (у спільній власності дев'яти господарів), Старокостянтинів (1868 р. його придбав кн. Абамелик), Заславль (кн. Сангушко), Дубно (кн. Любомирського), Рівне (кн. Любомирського), Острог (кн. Яблоновського). Крім числа власників зменшився і обсяг їхньої влади щодо населення містечок, й О.Ф. Воронін порівняв її з повноваженнями управлінців економією чи фільварком<sup>87</sup>. Київ став тим містом, у якому відразу після жалуваної грамоти містам вже у другій половині 1785 р. було запроваджено нове, як і вимагалось її статтями, міське управління. Поруч із магістратом створювалися дві думи, одна загальна, інша – шестигласна, причому загальна скликала для з'ясування важливих для міста справ, як-от: про здачу в оренду міської власності, закупівлю лавок для торгівлі, призначення жалування архітектору тощо. Київ за Павла I було відділено від «Малой Росии» аби він став центром губернії, повернутих від Польщі територій»<sup>88</sup>. І все ж, магістрат не відразу усувався від керівництва господарськими справами міста. 1780 р. він придбав для себе двоповерхову будівлю з подвір'ям для гамівного і робочого будинків. Продовжував займатися відкупам, від яких місто одержувало левову частку доходів. Останнє спричинило тривалу боротьбу за контроль над міськими статками між магістратом і казенною палатою, адже місто не віддавало прибутків не лише із винних відкупів, а й від зборів за користування землею, які по-місцевому називалися покуничий і поворотний<sup>89</sup>. Тоді як держава прагнула мобілізувати місцеві ресурси для використання їх у загальнодержавних інтересах, і лише чекала слушної нагоди аби позбавити місто магдебурзьких традицій. Протистояння тривало до 1834 р. й загострилося, коли магістрат почав вимагати підтвердження давніх прав і привілеїв, яким користувалося місто.

На основі колишніх королівських грамот, котрими Києву надавалася магдебургія, було укладену цілу низку вимог про торгівлю і міські статки, проаналізувавши які, військовий губернатор дійшов висновку про їх застарілість і, як наслідок, невідповідність тогочасним міським вигодам. Конфлікт між київською громадою, інтереси якої відстоював вїйт, і губернатором як представником держави, закінчився, як відомо, позбавленням Києва магдебурзьких привілеїв. Приводом стало зловживання владою магістратських урядників, які привласнили громадські кошти. Указом

<sup>87</sup> Воронин А.Ф. Указ. соч. – С. 57–58.

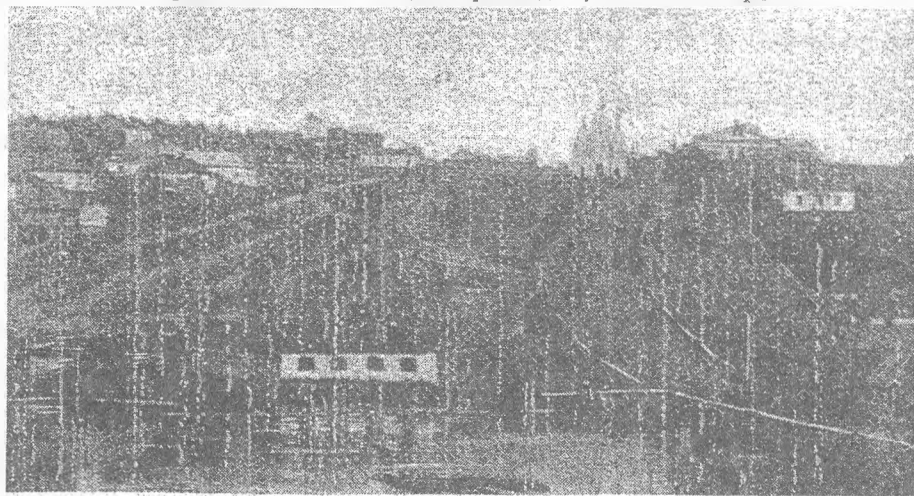
<sup>88</sup> ПСЗ РИ. – Т. 24. – № 17594.

<sup>89</sup> Молчановский Н.В. Киевское городское управление в 1786 г. // Киевская старина. – 1889. – Кн. 5–6. – С. 383–394.

Миколи I від 23 грудня 1834 р. порядок управління містом змінився: господарськими справами віднині займалася відновлена дума, котра припинила свою діяльність 1805 р., а магістрат, як і всі інші в Російській імперії – судовими справами<sup>90</sup>. Кам'янець зберігав магдебургію до 1809 р., коли з його підпорядкування було вилучено міське господарство з міськими статками і передано державній комісії, яка 1837 р. віддала їх думі.



Біла Церква, загальний вид (ілюстрація до путівника 1898 р.)



Умань, вид із вокзалу (ілюстрація до путівника 1898 р.)

<sup>90</sup> ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 10. – Отд. 2. – Прибавление к 1834 г. – № 7694а; Нольде А.Э. Очерки по истории кодификации местных гражданских законов при графе Сперанском. – СПб., 1906. – Вып. 1. – С. 281.

Міська влада у Житомирі відразу запроваджувалася згідно з жалуваною грамотою містам. У повітових містах вона вводилася поступово. Членів думи або ратуші обирала міська громада і від християн, і від юдеїв. Судова влада там належала магістратам до 1860 р., з ліквідацією яких вона перейшла до повітових судів. Справи міських станів перебували у віданні дум, як-от: у Бердичеві, Липовці і Дубно. Деякі міста не мали власних дум, а їх міщани приписувалися до інших міст, зокрема Старокостянтинова, Заславля і Рівно – до Новоград-Волинської, міщани Острога – до Дубенської, Ямполь – до Могилівської думи. Прискіпливо поставитися до організації міської влади в Південно-Західному краї змусило Миколу І Листопадове повстання 1830 р. Ольгопольські міщани Федор Прокоф'єв і Данило Долгополов 1832 р. звернулися прямо до імператора зрівняти їх у правах із міщанами інших міст і дозволити їм не сплачувати поземельний збір за користування міською землею. Їх підтримав київський генерал-губернатор В.В. Левашов, адже ті виявляли варту наслідування лояльність до монарха. У Ольгополі засновувалась ратуша для усіх міщан і купців «повіту» й відтепер їм стало зручніше з'ясовувати справи вдома, а не їздити до Балтського магістрату. Вони, як християни, так і юдеї, взялися й утримувати цей орган міської влади своїм коштом згідно з розкладкою. Проте їхньому прохання звільнити від сплати за користування міською землею, було відмовлено<sup>91</sup>. Вибори з 1838 р., аби їх легше було контролювати, відбувалися одночасно до магістратів і дум в той же час, що й дворянські. Кандидатів на посади схвалював генерал-губернатор краю, якому в обов'язковому порядку надсилалися списки тих, хто балотувався з кількістю одержаних голосів (кульок)<sup>92</sup>. Незважаючи на ретельний підбір кандидатів, численні скарги від містян свідчили, що урядники не дотримувалися законів і регіональна влада вдавалася до звільнення від служби за посадові злочини. 1835 р. ратмани Житомирського магістрату вимагали хабарів за схвалення на посадах цехмістрів у Бердичеві<sup>93</sup>. Того ж року було звільнено ратмана Летичівського городского магістрату М. Френкеля, який при рекрутському наборі замість того, щоб сприяти йому, допомагав міщанам ухилитися від його відбування. І хоча єврейська громада заступилася за нього, апелюючи до його шестирічної служби ратманом, губернське правління на це не зважило<sup>94</sup>. Ратману з Дубна З. Волконбергу вдалося все ж, незважаючи на підозру за крадіжку кредитного листа та за втрату бланків,

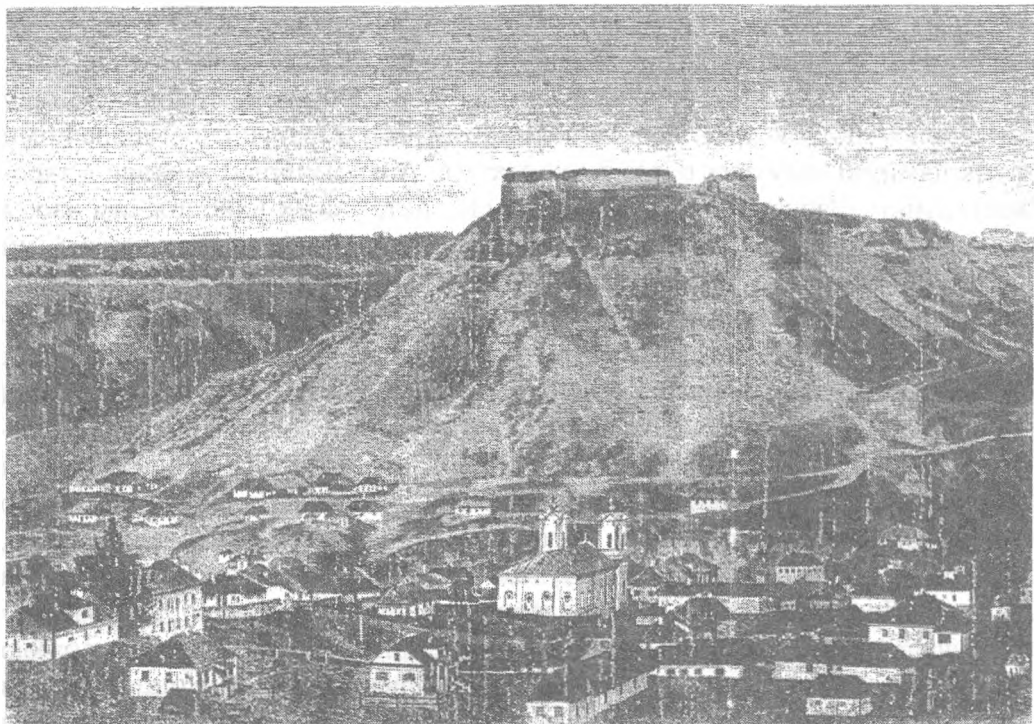
<sup>91</sup> ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 7. – № 5373.

<sup>92</sup> ЦДІАК України, ф. 442, оп. 1, спр. 2633, арк. 1–3.

<sup>93</sup> Там само, спр. 1948, арк. 1–3.

<sup>94</sup> Там само, спр. 1861, арк. 1–3, 25.

залишитися на посаді<sup>95</sup>. Вибори відбувалися з порушеннями, і якщо таких було багато, вони відмінялися і губернське правління змушене було організувати їх заново<sup>96</sup>.



Кременець. загальний вигляд (ілюстрація із альбому 1886 р.)

До наступного реформування управління містами впритул приступив київський генерал-губернатор гр. О.Д. Гур'єв (у 1835–1837 рр.), який поділив міста Подільської і Волинської губерній на кілька категорій. До цього його підштовхувало Міністерство внутрішніх справ, прагнучи мати управління містами, «сообразно общему порядку по городам Российской империи»<sup>97</sup>. На його переконання, владу у містах слід організувати за великоросійським зразком поступово, а саме у Житомирі і Балті створити думи, які переберуть на себе господарські справи. Цього генерал-губернатора дратувала й назва очільників магістратів і ті з 1837 р. переставали послуговуватися званням президентів і переходили на назву –

<sup>95</sup> Там само, спр. 1719, арк. 4.

<sup>96</sup> Там само, спр. 1593, арк. 2.

<sup>97</sup> РГИА, ф. 1281, оп. 2, д. 113 (цитата взята із заголовку архівної справи).

бургомістрів<sup>98</sup>. У Вінниці, Могилеві і Новоград-Волинську слід було запровадити думи, словесні суди, міських старост. Магістрати цих міст мусили передати їм справи господарського спрямування. Проскурів, Літин, Брацлав, Хмільник, Бар, Луцьк, Кременець, Володимир, які також за чисельністю містян і кількістю статків, наближалися до російських міст, повинні за два роки провести у себе таку ж саму реформу. Летичів, Гайсин, Ольгопіль, Новоушиця, Овруч, Рівне і Острог потрапили у іншу категорію міст. У них залишалися магістрати і ратуші з попередніми функціями до часу зростання їхніх статків. А от Ямпіль, Сальник, Старо-костянтинів, Заслав і Дубно віднесено до міст, у яких найближчим часом не передбачалося збільшення статків, а тому вони залишалися зі старими органами влади на невизначений час.

Державна рада узаконила пропозиції О.Д. Гур'єва, вважаючи їх слушними<sup>99</sup>. Про ліквідацію Київського магістрату «состоящему на особых правах» генерал-губернатор доповідав окремо, посиляючись на указ від 23 грудня 1834 р., внаслідок якого він набував судових функцій, господарська ж комісія перебрала на себе повноваження думи<sup>100</sup>. Внаслідок цієї реформи адміністративно-господарські функції магістратів переходили до новостворюваних дум, а за магістратами залишалися судові справи, розкладка і збір податків із нерухомого майна, розподіл ремісників за цехами. При магістратах діяли словесні суди для спрощеного розгляду торговельних і вексельних справ, а також сирітські, що займалися опікою сиріт і вдів. У судових справах апеляційною для них інстанцією були губернські палати карного і цивільного суду. Розподілити повноваження на судові та господарські, як того вимагала ще жалувана грамота 1785 р., здавалось нескладно, однак на практиці відразу виникали питання, які не могла з'ясувати регіональна адміністрація. Д.Г. Бібіков звертався до Сенату, яким органам мають підпорядковуватися цехи. Було запропоновано, якщо у місті функціонували і магістрат і дума, то першому залишалися судові справи, а думі – всі інші. Якщо ж містом продовжували керувати магістрат чи ратуша, то відповідно вони з'ясовували усі цехові справи<sup>101</sup>.

Наслідки цього реформування перевіряв чиновник з особливих доручень Міністерства внутрішніх справ К.С. Собещанський, відряджений на Волинь 1849 р. Крім з'ясування міського життя він отримав й інше завдання, а саме: запропонувати дієві механізми щодо інституцій міської влади, враховуючи особливості цього краю, його соціальний і культурний

<sup>98</sup> ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 12. – Отд. 2. – № 10574.

<sup>99</sup> Там же. – Т. 13. – Отд. 1. – № 10892.

<sup>100</sup> РГИА, ф. 1281, оп. 2, д. 113, л. 2.

<sup>101</sup> ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 27. – Отд. 1. – № 25977.

досвід. Для нього було підготовлено інструкцію, яка передбачала інвентаризацію міської громадської власності аби визначити, що приносить статки, а що – ні. Йшлося про зібрання відомостей про стан громадського господарства кожного міста та заходи, вжиті для його поліпшення. Вказувалося на виявлення нічиїх («безгласных») маєтностей та тих, які незаконно використовуються. Чинownik обрєвізував Житомир, Новоград-Волинський, Кременець, Дубно, Луцьк, Володимир-Волинський, Ковель. Рівне, Острог, Заслав, Старокостянтинів, Овруч й надіслав міністру звіт про відрядження. Його програма вдосконалення міського господарювання розпочиналась із опису формування міських органів влади, коли вибори проходять окремо у двох міщанських громадах «крещённого и некрещёного люду». Будь-який їх результат відзначається пиятикою. Порядні і заможні міщани участі у виборах не беруть, а посад прагнуть лише ті, хто хоче службою заробити зайву копійку, звільнитися від рекрутства та заслужити право на носіння мундиру. Схвалення на посаду відбувається довго, а тому члени дум і магістратів попередньої каденції служать більше року і в наступний термін. Словесних судів практично не існувало. Вразило його й засилля бюрократії у магістратах і думах. Не без іронії він записав, що все слід було: «писать, записывать, переписывать, прописывать, предписывать и подписывать», що в кінцевому результаті не приносило позитивного результату. І справді для контролю міська дума вела сім реєстрів, а всього їх із алфавітами, прибутково-витратними та розрядними було 44 книги<sup>102</sup>. Аби поживавити життя у волинських містах, Собещанський пропонував відкрити у кожному з них банк, заснувати окрему управу для такої категорії міських жителів як слуги і робочі. І що важливо, започаткувати залежну від міської влади торговельну і господарську комісію. Корисною була б й ліквідація квартирної повинності із заміною постоевої грошовою. Зміцненню російської державності сприяло б і перенесення повітового управління з приватних до державних містечок. К.С. Собещанський зауважив активне життя місцевого соціуму і деякі його пропозиції були сприйняті відомством як слушні<sup>103</sup>. Однак, йшлося про більше, а тому наступним стала ліквідація магістратів. Йй передував візит на Волинь іншого чиновника, цього разу Міністерства юстиції, члена консультації міністра М.О. Муханова. Йому було доручено прорєвізувати діяльність усіх магістратів й доповісти про кожний із них. За його спостереженнями у жодному не було належного порядку. У Новоград-Волинському, який відав справами п'яти міст, всі вони

<sup>102</sup> РГИА, ф. 1281, оп. 37, д. 107, л. 7.

<sup>103</sup> Там же, ф. 1287, оп. 37, д. 707, л. 3–5, 7–8; Там же, оп. 39, д. 182, л. 3, 10, 26, 142.

розглядалися повільно, а у журналах на кожному аркуші зустрічалися підчистки. У Кременецькому – грішили черговістю розгляду справ, у Ковельському – не було алфавітів справ, а в архів їх здавали без розписки. Та й не дивно, адже ратмани були неписьменними. Такі чи інші недоліки були притаманні й іншим магістратам – Дубенському, Овруцькому, Житомирському, Володимир-Волинському, Луцькому. Причому, зауваження торкалися лише питань діловодства, інших – у звіті не названо<sup>104</sup>. Це дало підставу міністру Д.М. Блудову ставити перед імператором питання про передачу судових справ і карних, і цивільних із магістратів до повітових судів. Микола I запропонував все ж порадитися з купецькими і міщанськими громадами. 95 міст прийняли цю пропозицію, однак і тоді імператор зупинився на цій реформі лише «в виде опыта» і розпочав її з Житомира. Тож 1849 р. магістрат у Житомирі зачинявся і його судові справи передавалися на з'ясування повітовому суду, який видав також актами про нерухому власність та здійснював її передачу на основі російських законів, видавав цінні папери такі як закладні та боргові листи купців і міщан. Решта справ колишнього магістрату переходила думі<sup>105</sup>. Кількість міст, у яких ліквідовувалися магістрати та засновувалися думи хай і поволі, але зростала. У Київській губернії все ще тривав пошук центрів для повітів, що впливало на заснування магістратів і ратуш. Сквирський магістрат обслуговував і населення Махнівки, а тому у документах 1830-х років його називали як Сквирсько-Махнівський. Містився він в одному приміщенні з думою<sup>106</sup>. 1839 р. у повітовій Умані засновувалася ратуша з словесним судом і міським старостою. Згідно з штатним розписом служба виборних бурмістра і ратманів не оплачувалася, натомість жалування отримували секретар, протоколіст і столоначальник. На утримання канцелярій ратуш було запроваджено спеціальний збір з євреїв, який лише 1852 р. було замінено загальноміським<sup>107</sup>. Ратмани і судді словесного суду обиралися окремо як християнською, так і юдейською громадами<sup>108</sup>.

<sup>104</sup> Там же, ф. 1287, оп. 34, д. 67, л. 15–17.

<sup>105</sup> Середонин С.М. Указ. соч. – С. 233–234; ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 24. – Отд. 2. – № 23503.

<sup>106</sup> ЦДІАК України, ф. 442, оп. 1, спр. 1720, арк. 5.

<sup>107</sup> ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 26. – Отд. 2. – № 25756.

<sup>108</sup> Там же. – Т. 14. – Отд. 1. – № 13038; Там же. – Т. 15. – Отд. 1. – № 13766.





Бердичів, Махновська вулиця (фото початку XX ст.)

1845 р. повітовим містом став Бердичів, до якого перебралися присутствені місця з власницького містечка Махнівки, у якому залишалася лише державна пошта<sup>109</sup>. Бердичівській думі та магістрату з сирітським та словесним судом відтепер підпорядковувалися купці («люди торгового сословия») з інших містечок повіту. Оскільки Бердичів був приватним, то власникам заборонялося вдаватися до будь-яких інновацій, не узгодивши їх з урядом. Довести до кінця розпочату О.Д. Гурьевим реформу міського управління взявся волинський губернатор генерал-майор І.В. Каменський, який уважав за необхідне запровадити у всіх містах думи й ліквідувати магістрати, бо ті стали «бесполезным и вредным присутственным местом», із переданням їхніх повноважень повітовим судам<sup>110</sup>. Проте завершив її кн. І.І. Васильчиков, який зосередився на містах Київської губернії, намагаючись бути в тонусі ліберальних реформ Олександра II. Свої міркування він виклав у доповідній записці й отримав цілковите схвалення. Ба більше, йому Олександр II дозволив на власний розсуд з'єднати магістрати з повітовими судами. Вже на 1 липня 1860 р. дев'ять міських

<sup>109</sup> Там же. — Т. 36. — Отд. 2. — № 37095.

<sup>110</sup> Шандра В. Генерал-губернаторства в Україні: ХІХ — початок ХХ ст. — К., 2005. — С. 291.



магістратів у Київській губернії припинили свою діяльність. Виняток було зроблено лише для Київського, з врахуванням тих прав, якими він користувався раніше, а також було зауважено побажання киян, які просили генерал-губернатора не ліквідовувати його. Парадоксально, але факт, що в іменному указі від 8 липня 1861 р. його автори не наважилися назвати ці права магдебурзькими<sup>111</sup>. Що ж до Подільської губернії, то у її містах на 1861 р. магістрати були у Проскурові, Літині, Брацлаві, Гайсині, а ратуші – у Барі, Хмільнику, Новоушиці, Староушиці, Ольгополі, Сальниці, думи ж – у Вінниці, Балті, Кам'янці, Могилеві. Для них було укладено практично однаковий штат і діловодство велося за однією інструкцією<sup>112</sup>.

Тож, верховній владі до ліберальних реформ міського управління ледве вдалося досягти юридичного закріплення повноважень за міськими органами влади, уподібнивши їх до інших міст російської держави.

### Міська влада на Півдні та Південному Сході

Південні міста з кінця XVIII ст. і до ліквідації Новоросійського і Бессарабського генерал-губернаторства 1874 р. перебували під пильною увагою регіональної адміністрації, яка зосереджувала у містах-портах Чорного і Азовського міжнародну торгівлю. Колонізація цих земель обумовила пізнє формування міст й спричинила появу міських органів влади, відмінних від тих, які засновувалися за законами 1775 та 1785 рр. В одному з перших описів Катеринославського намісництва, а саме 1784 р., багато міст названо такими як «вновь учрежденный город» або «вновь назначаемый город», як-от: Катеринослав, Ольвіопіль, Єлисаветград, Алексополь, Костянтиноград, Новомосковськ, Маріуполь<sup>113</sup>. Проте, це не було єдиною особливістю краю. Одночасно з адміністративними поділами та визначенням губернських і повітових міст йшлося про закладення міст-портів, яким держава надавала особливі переваги «в пользу торговли». Тут вводилася державна посада градоначальника<sup>114</sup> з конкретними повноваженнями, серед яких «понуждение магистратов» сприяти комерції. Міста ж у Миколаївській, пізніше Херсонській та Катерино-

<sup>111</sup> ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 20. – Отд. 2. – № 19503; ЦДІАК України, ф. 442, оп. 38, спр. 881, арк. 47.

<sup>112</sup> ЦДІАК України, ф. 442, оп. 38, спр. 421, арк. 43.

<sup>113</sup> Описание Екатеринославского наместничества // Описи Степової України останньої чверті XVIII – початку XIX століття. – Запоріжжя, 2009. – С. 136–137.

<sup>114</sup> На Півдні існувало вісім градоначальств: Феодосійське, Ізмаїльське, Одеське, Керч-Єнікальське, Севастопольське, Миколаївське, Ялтинське, Таганрозьке. (Шандра В. Градоначальство // Енциклопедія історії України. – К., 2004. – Т. 2. – С. 184).

славській губерніях отримували органи влади, передбачені для внутрішніх губерній<sup>115</sup>. У Миколаєві ратуша й дума розпочали діяльність 1797 р. У Єлисаветграді, де вже був магістрат, дума заснована 1787 р. Вибори організовував голова, купець Яків Шульгін, посада якого була запроваджена 1766 р.<sup>116</sup> Нова Прага 1785 р. отримала право сформувати думу, але вже незабаром там була створена й ратуша<sup>117</sup>. Міські органи Одеси відображали її поліетнічний склад, муніципальний плюралізм, котрий проявився у діяльності двох магістратів для судово-господарських справ, один для іноземців, інший – для підданих російського монарха. Перший було засновано за клопотанням іноземців, які просили верховну владу створити «грецький» магістрат, із тими привілеями, що існували для Риги і Ревеля. Павло І розпорядився аби одеських греків, албанців, молдаван, болгар і «прочих иностранцев» зарахували до купців і міщан і їх обслуговував би окремий магістрат, відкритий на основі указу від 21 травня 1799 р.<sup>118</sup> Інший, як «особливий для російських купців»<sup>119</sup>, було засновано на основі реформи 1775 р. Конкуренція двох органів, у якій програвав «російський», призвела до його закриття. Російські купці і міщани були зараховані до «іноземного», куди вони пропорційно обирали членів від власної громади міста<sup>120</sup>. Одночасно з його закриттям припиняла діяльність і дума. Відтоді магістрат перебрав на себе клопотання про отримання від держави субсидій для розбудови міста і його гаваней. Спірні питання з'ясовувалися на основі російського законодавства, що зменшувало місцеві конфлікти і суперечки<sup>121</sup>. 1801 р. діяльність Одеської думи було відновлено і вона отримала статус виконавчого органу, відповідального за міське господарство, хоча самоврядно ними займатися їй не довелося через адміністративне втручання градоначальника, який спрямовував міські кошти на загальнодержавні потреби. Лише 1820 р. відбулися вибори до загальної думи серед купців і цехових, і саме ця дума стала першою, яка наблизилася до того органу, про який йшлося в жалуваній грамоті містам 1785 р.<sup>122</sup> Діяльність її гласних тривала лише дві

<sup>115</sup> ПСЗ РИ. – Т. 27. – № 20449.

<sup>116</sup> У Єлисаветграді магістрат проіснував до 1868 р. (Весь Єлисаветград: Справочная книга. – Єлисаветград, 1909. – С. 128).

<sup>117</sup> *Константинова В.М.* Урбанізація: південноукраїнський вимір... – С. 184.

<sup>118</sup> ПСЗ РИ. – Т. 24. – № 17967; Там же. – Т. 25. – № 18974.

<sup>119</sup> Одесса, 1794–1894. – Одесса: Типография А. Шульце, 1895. – С. XVIII.

<sup>120</sup> Історія Одеси. – Одеса, 2012. – С. 74.

<sup>121</sup> *Феденьов Р.К., Якубовський О.П.* Перші градоначальники Одеси: Історичний довід управління містом. – Одеса, 2002. – С. 36.

<sup>122</sup> *Стременовский С.Н.* Местное самоуправление г. Одессы в середине XIX столетия. – Одесса, 2002. – С. 62–64.

каденції. Потім вона припинилась і не в останню чергу через перевищення власних повноважень, передавши їх шестигласній думі. Магістрат же продовжував користуватися серед одеситів значним авторитетом. Крім Одеси 1783 р. були відкриті губернський і городовий магістрати у Катеринославі. Аби Херсон розвивався як місто-порт 1831 р. йому було повернуто пристань, керівництво якою здійснювало Головне управління шляхів. Комітет міністрів вважав, що без неї місто втратило джерело надходжень коштів, а з іншого боку, вказувалося, що гавань потребує реконструкції, оскільки зовсім зносилася<sup>123</sup>.

Маріуполь виник як поселення греків – вихідців із Криму, ставши значним портом на Азовському морі і повітовим містом. Велика грецька спільнота висунула одну з умов переселення: збереження автономії на новому місті проживання. Греки сформували традиційну для свого етносу інституцію – виборний магістрат, що став єдиним органом громади, виконуючи адміністративні, поліцейські і судові повноваження на увесь Маріупольський грецький округ<sup>124</sup>. Спроби центру обмежити об'єм його влади і звести до судової зустріли спротив громади. Орган підпорядковувався безпосередньо таганрозькому градоначальнику<sup>125</sup>, що, певною мірою, пришвидшувало розгляд справ. Скорочення автономії розпочалося за Олександра II, коли набув чинності указ від 30 березня 1859 р., за яким у Маріуполі створювалася окрема від грецької громада з росіян і іноземців, що підпорядковувалася думі на загальних підставах. А вже наступні закони 1866 і 1875 рр. урівнювали права греків з іншими поселенцями<sup>126</sup>.

Активне залучення іноземців до колонізації спричинило появу ще одного особливого органу – комерційного суду – для вирішення торговельних суперечок. На його появу вплинула, звичайно, ліквідація магістрату для іноземців. Перший комерційний суд було засновано 1808 р. в Одесі з ініціативи генерал-губернатора краю, герцога Армана Рішельє, який підтримав купецтво, в більшості іноземного походження, котре звикло до таких судів на батьківщині. У Франції врегулювання торговельних конфліктів здійснювалося окремо від цивільного і кримінального судочинства, що суттєво скорочувало час їх розгляду. Комерційні суди стали

<sup>123</sup> ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 6. – № 4853.

<sup>124</sup> Дружинина Е.И. Южная Украина в 1800–1825 гг. – М., 1970. – С. 175.

<sup>125</sup> Гедьо А., Тереньєва Н., Сасенко Р. Маріупольський грецький суд: історія створення та діяльність. – Донецьк, 2012. – С. 87.

<sup>126</sup> ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 34. – Отд. 1. – № 34308; Бацак Н. Грецька спільнота Надазов'я: етнокультурні процеси (остання чверть XVIII – початок XX століття). – К., 2010. – С. 95–96.

судами першої інстанції. Крім Одеси ці суди були засновані у Таганрозі 1808 р., у Ізмаїлі – 1824 р. (переведений у Кишинів) і у Феодосії – 1819 р. (переведений у Керч). Феодосійський суд також засновувався за пропозицією градоначальника і покликаний був «споспешествовать»<sup>127</sup> торгівлі в тамтешньому порту і забезпечити найзручніший розгляд торгових справ<sup>128</sup>. Суд очолював голова, якого, як і старшого члена, схвалював на посаді Сенат за пропозицією міністра юстиції, а от членів обирали на два роки купці місцевої думи, а схвалював генерал-губернатор за поданням градоначальника. До юрисдикції суду входили, крім торгових, справи про наймання магазинів та інших торгових будівель. А також продаж маєтків і суден, укладення купчих, оціночних свідоцтв на власність при закладанні їх в приказі громадської опіки. Вони ж контролювали діяльність маклерів, нотаріусів і аукціоністів, відстежували ведення шнурових книг. За упушення по службі суд накладав зауваження, догани або штрафи, його вироки виконувала поліція. Члени суду отримували платню від держави, а столовими та квартирними грошима їх постачало місто<sup>129</sup>. Юрисдикція суду поширювалася на місто і прилеглу територію. Іногородні купці були йому підсудні в разі їх згоди і якщо предмет позову знаходився у цьому місті. Спочатку їх юрисдикції підлягали суперечки й на залізничному транспорті, а 1885 р. їм було заборонено розглядати подібні справи. Більшість комерційних судів було закрито в другій половині XIX ст. з передачею справ до загальних судів, зокрема, Керченський, Таганрозький і Бессарабський в 1898 р. Деякі з них проіснували до початку XX ст.<sup>130</sup>

Заснування Миколаєва у 1789 р. як суднобудівного міста також вплинуло на те, що жалувана грамота містам 1785 р. тут набрала чинності пізніше і у скороченому варіанті. 1797 р. із міських органів було засновано лише ратушу, думу та словесний суд<sup>131</sup>. Щодо степових міст, то міські органи влади там не розпочинали діяльність через неможливість укласти обивательську книгу, у яку б на постійній основі було занесено

<sup>127</sup> ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 30. – № 27957.

<sup>128</sup> Позитивний досвід сприяв відкриттю таких судів в 1819–1850-х роках і в інших містах, зокрема, в м-ку Рені (Бессарабський) і в Архангельську. Бессарабський суд заснований 1819 р. і його головою став дійсний статський радник Персіяні. За пропозицією архангельського військового губернатора, віце-адмірала А.Ф. Клокачова в 1820 р. засновувався комерційний суд в Архангельському порту «на такий же точно підставі, як цей існує в Одесі».

<sup>129</sup> ЦДІАК України, ф. 442, оп. 770, спр. 11, арк. 640–643.

<sup>130</sup> *Немиров Гр.* Торговий суд в России // Вестник права. – 1901. – № 3. – С. 55.

<sup>131</sup> *Малишев О.* Міські сирітські суди в Україні: історико-правове дослідження. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2013. – С. 108.

міських жителів, котрі хоча й проживали тут, але вважали себе людьми тимчасовими і до міських книг себе не заносили. Катеринослав у такому стані перебував біля десяти років<sup>132</sup>. До особливостей формування міської влади на Півдні та Південному Сході варто віднести те, що міста відразу обирали думу, яка й приступала до формування міського бюджету. Думи залучали до міських жителів вихідців з інших країв і їм у цьому сприяли магістрати, які надавали пільги купцям та іншим категоріям населення, від сплати податків яких посутньо залежав добробут міст. Аби прибулі затримувалися у містах, думи почали контролювати ціни на продукти і товари, надходження коштів до міських кас.

Відрізнялися міські думи й різноманіттям джерел наповнення бюджету та його раціональним витрачанням. Катеринославська, контрольована купецькою елітою, розпочала боротьбу за переміщення навколишніх ярмарок на територію міста, вона ж спорудила гостинний двір, запровадила контроль за торгівлею, позбавляючи права займатися нею тих, хто не сплачував податків. Купець ставав основним міським жителем, його діловою елітою, а тому саме з цього середовища формувалася міська влада. До 1885 р. лише купці очолювали Катеринославську міську думу. Подібною була ситуація і у Єлисаветграді, думу якого очолювали від самого її заснування купці<sup>133</sup>. Для самоврядування цього міста характерним було тривале обіймання одними і тими самими особами посади міського голови. Десять років поспіль ним був Іван Лов'ягін, купець І-ї гільдії, якому вдалося поєднувати діяльність в торговельній сфері з обов'язками голови<sup>134</sup>. Зацікавлені купці ініціювали заходи, які б сприяли торгівлі, такі як спорудження наплавного мосту через Дніпро, поліпшення судноплавства, заснування поштових станцій, відкриття шкіл, усього того, що сприяло розвитку міст. Вони ж зверталися до імператора про повернення землі місту, надання позик, про збільшення надходжень від питного збору. У кінцевому результаті, вигідні для еліти елементи міської інфраструктури приносили зручність усім містянам.

Ратуші в Миргороді, Крилові та Олександрії засновувалися 1804 р.<sup>135</sup> Чи не першою виникла ратуша у Слов'янську, яку Катерина II дозволила відкрити на прохання генерал-губернатора графа П. Зубова після звер-

<sup>132</sup> Девуреченська О.С. Органи міського самоврядування Катеринослава: формування, структура та напрями діяльності. – Дніпропетровськ, 2006. – С. 14.

<sup>133</sup> Весь Єлисаветград. – С. 128.

<sup>134</sup> Девуреченська О.С. Вказ. праця. – С. 22.

<sup>135</sup> ПСЗ РИ. – Т. 22. – № 15908; Козирєв В.К. Матеріали до історії адміністративного устрою Південної України (друга половина XVIII – перша половина XIX століття). – Запоріжжя, 1999. – С. 295.

нення до нього місцевих купців. 1793 р. вона стала органом, який керував містом<sup>136</sup>. Тут вирішувалися карні й цивільні справи купців і міщан, у тому числі й комерційні суперечки. Слов'янська ратуша забезпечувала також й деякі фіскально-адміністративні функції (справляння податків, відбування рекрутської повинності), організовувала роботу виборних посадовців, обліковувала купців і міщан. Їй було доручено контролювати торги, оформляти купчі на нерухоме майно. Такими ж повноваженнями наділялася й посадська ратуша в Азові. 1817 р. у колишньому Кизикермені, перейменованому 1784 р. в м-ко Берислав Херсонської губернії, засновується ратуша, покликана облаштовувати місто<sup>137</sup>. Того ж року з клопотанням про доцільність заснування ратуші у Павлограді звернувся до Катеринославського губернського правління місцевий староста, купець 3-ї гільдії Мисаков. Він довів, що їм, «первостатейным» купцям і міщанам, незручно звертатися до Новомосковської ратуші, обіцяючи, що Павлоградську вони утримуватимуть власним коштом. Вже наступного року вона була заснована у складі бурмістра і двох ратманів<sup>138</sup>. Лише 1850 р. на основі звіту губернатора Міністерство внутрішніх справ, зважаючи на чисельність міщан, поставило питання на розсуд місцевої адміністрації про заснування у Верхньодніпровську, Слов'яносербську і Бахмуті дум чи ратуш для завідування міським господарством. Таким чином узгоджувалося заснування міських органів влади, діяльність яких контролювалася губернською адміністрацією, проте, як зазначав губернатор, без позитивних наслідків. Чергова ревізія Новомосковської ратуші 1850 р. знову виявила ті ж самі порушення. Не було заведено книг для запису сплати подушного податку з міщан і цехових, як і порядку у видачі торгових листів на утримання оброчних статей<sup>139</sup>.

На динаміку заснування міст суттєво впливало військово-стратегічне значення краю й постійне розміщення тут військових поселень. На зміну тим, що потрапили у цю зону, як-от Єлисаветград і Ольвіопіль, визначалися інші населені пункти, яким держава надавала статус міста. Таким стало селище Бобринець Херсонської губернії, яке було 1828 р. піднесено на рівень повітового міста. Його казенні селяни отримали право переходити у стан міщан. Більше того, вже у кінці 1850-х років там було засновано при ратуші словесний суд для з'ясування, пов'язаних з торгівлею справ<sup>140</sup>. Подібне сталося й з повітовим містом Ананьєвим,

<sup>136</sup> ПСЗ РИ. – Т. 23. – № 17163.

<sup>137</sup> Варадинов Н.В. Указ. соч. – СПб., 1858. – Ч. 1. – С. 245.

<sup>138</sup> Козирев В.К. Вказ. праця. – С. 264, 372.

<sup>139</sup> РГИА, ф. 1281, оп. 5, д. 60, л. 25, 189.

<sup>140</sup> ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 34. – Отд. 2. – № 34911.

жителями якого 1853 р. стали 2 тис. 704 казенних селян<sup>141</sup>. Що ж до Єлисаветградської думи, то на час перебування міста в управлінні військових, до її складу входив один із військових чинів<sup>142</sup>. Із ліквідацією військових поселень почався зворотний процес, коли у містах відновлювалося цивільне життя, зокрема у Вознесенську і Новомиргороді 1860 р. були засновані думи з словесними судами<sup>143</sup>. Розпочалося відновлення цивільного управління в Ольвіополі, у якому засновувалася ратуша, яка утримувалася за міські статки, котрі були достатніми і становили 9071 руб. 55,3 коп. Проте її штат у складі секретаря, двох столоначальників із помічниками та двох писарів, схвалювався імператором<sup>144</sup>. Через чотири роки черга дійшла і до Новопраського посаду, ратуша якого з військового переходила у підпорядкування губернського начальства<sup>145</sup>. Подібна ситуація повторилася зі звільненням поселян із морського відомства у передмістях Миколаєва. Жителі Богоявленська, Воскресенська, Калинівки, Висунська, Березнегуватого і Покровського Херсонської губернії могли перейти у міщанський стан. Вони сформували на виборах власну думу з приміським головою у складі двох гласних і секретаря, яка займалася громадськими статками, в тому числі й земельними наділами. У судових справах приміські жителі – купці, міщани, ремісники – зверталися до Миколаївського городского магістрату<sup>146</sup>. До того ж, через два роки було з'ясовано питання про делегування до магістрату двох виборних осіб від уже колишніх обивателів адміралтейського відомства. Певно, що справ, з якими вони зверталися до магістрату було немало, бо тоді ж його канцелярія поповнилася двома службовцями, жалування яким виплачувалося зі статків мешканців околиць Миколаєва<sup>147</sup>.

Верховна влада найбільше переймалася про вчасне надходження міських податків і губернатор 1849 р. зауважував магістрати і ратуші тих міст, у яких недостатньо докладають зусиль для розрахунків із державою. Ратуша Новомосковська не спромоглася облікувати платників подушного податку, міщан і цехових. Не вдалося йому з'ясувати і кількість оброчних статей, оскільки не запроваджено торгових листів. Не кращим було становище і у Бахмутському магістраті, оскільки там не можна було визна-

<sup>141</sup> Там же. – Т. 3. – № 2495; Там же. – Т. 28. – № 27655.

<sup>142</sup> Весь Єлисаветград... – С. 128.

<sup>143</sup> ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 35. – Отд. 1. – № 35887.

<sup>144</sup> Там же. – № 35733.

<sup>145</sup> Там же. – Т. 39. – Отд. 2. – № 41510.

<sup>146</sup> Константинова В. Урбанізація: південноукраїнський вимір... – С. 168; ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 36. – Отд. 2. – № 37245.

<sup>147</sup> ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 37. – № 39447.

чити розміри міських статків<sup>148</sup>. Кількість правопорушень дозволяла губернаторові звільняти посадовців негайно, як це трапилося під час ревізування Очаківської ратуші<sup>149</sup>.

Як і у більшості міст в імперії магістрати південних міст утримувалися міськими коштами. Незважаючи на це, на кожне їх збільшення слід було просити дозволу верховної влади. Ізмайльський магістрат утримувався містом, яке виділяло йому 300 руб., а про додаткові 250 руб. М. Воронцов 1836 р. звертався вже до Комітету міністрів і лише з його санкції було виділено ці кошти<sup>150</sup>. Така ж процедура на утримання городского магістрату практикувалася і в Одесі<sup>151</sup>. Крім бюджетних коштів верховна влада регулювала й окремі їх функції, звертаючися до практики інших міст. Йдеться про Єлисаветградський магістрат, якому було дозволено здійснювати кріпосні акти до 300 руб., так як це було прийнято в Староруському та Царицинському<sup>152</sup>.

Таке ж регулювання практикувалося і щодо діяльності дум. Зокрема Одеська 1861 р. отримала дозвіл забезпечувати свідоцтвами на право комерції і білетами на торговельні заклади усіх охочих у місті. Відтепер його могли надавати й інші думи і ратуші, щоправда, кожного разу з дозволу міністра фінансів<sup>153</sup>. Узгодження з центром про витрачання міських, навіть незначних за розміром, коштів на потреби міста стало характерним й для Одеси<sup>154</sup>, а тому чиновники ревізували міські органи таким же чином як і державні. Виявляли накопичення багатьох нез'ясованих справ, як-от в Херсонському городовому магістратові 1850 р. При ревізуванні Очаківської ратуші херсонський губернатор К.А. Оленич-Гнененко звільнив її секретаря за бездіяльність і «затеїливість», яку той проявляв користуючись із неписьменності її членів<sup>155</sup>.

### Міські органи Таврії

Засновуючи Таврійську область 1784 р., Катерина II прагнула швидко і безболісно інтегрувати колишнє Кримське ханство у склад імперії, й запроваджувала там однакові з іншими регіонами інституції, поєднуючи

<sup>148</sup> РГИА, ф. 1281, оп. 5, д. 60, л. 25.

<sup>149</sup> Шандра В. Державна служба в українських губерніях Російської імперії // Історія державної служби в Україні. – У 5-ти. – Т. 1. – К., 2009. – С. 294.

<sup>150</sup> ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 11. – Отд. 1. – № 9339.

<sup>151</sup> Там же. – Т. 19. – Отд. 1. – № 18359.

<sup>152</sup> Там же. – Т. 20. – Отд. 1. – № 18956.

<sup>153</sup> Там же. – Т. 36. – Отд. 1. – № 36573.

<sup>154</sup> Середонин С.М. Указ. соч. – С. 288 (цього разу йшлося про гроші на карантин).

<sup>155</sup> РГИА, ф. 1281, оп. 5, д. 88, л. 12.



державні і станові інтереси. Йдеться про магістрати і ратуші у Севастополі, Керчі, Євпаторії. Думи засновувалися дещо пізніше: у Бахчисарай 1795 р., Карасубазарі 1796 р., Феодосії 1803 р., Сімферополі 1832 р., Керчі 1836 р., Євпаторії 1853 р. Однак місцева специфіка, становлення міст-портів та міст військового та адміністративного значення не співпадали з існуючою мережею кримських міст та імперськими планами щодо їхнього подальшого існування. Росія спершу надавала статус міста тим, котрі ставали адміністративними центрами або містами-портами. Колонізація краю, яка спричиняла активне заселення кримських міст вихідцями з внутрішніх губерній Росії та іноземцями, котрі отримували від влади суттєві пільги, також впливала на темпи формування органів міської влади. Міста, що їх започатковувала Росія – набували цілком іншого значення, ніж ханські. В Ахтирській бухті виріс Севастополь, як місто-військовий порт, опора Чорноморського флоту. Він 1804 р. був закритий для торгівлі, що призвело до погіршення становища міщан і військових, які вчасно не отримували продуктів. 1817 р. міський голова від імені думи звернувся до командира Чорноморського флоту та військового губернатора Миколаєва і Севастополя О.С. Грейга, а той своєю чергою до морського міністра дозволити купецьким суднам заходити в порт і привозити необхідні місту товари. Питання мав вирішити Олександр І, якому подали прохання і міщани. Враховуючи ситуацію, імператор дозволив використовувати Севастополь як комерційний порт, проте тільки після заснування у Балаклаві карантинної установи<sup>156</sup>. Сімферополь, заснований 1784 р., відразу розвивався як адміністративний центр краю. Керч і Феодосія набули значення міст для карантину, зокрема у Феодосії розмістилася карантинна застава. Євпаторія розвивалася як торговий порт. А Ялта відразу стала містом-курортом і її самоврядні органи діяли у структурі поліцейського управління<sup>157</sup>. Оскільки їх розбудова співпадала з набуттям чинності жалуваної грамоти містам, то у них міське управління здійснювалося тими органами, які й передбачала Катерина ІІ. Спираючись на число жителів та на розміри внесків у бюджет міста спеціально було вказано про потребу відкриття ратуш у неповітових містах<sup>158</sup>. Росія прагнула ліквідувати старі центри ханської держави, а тому Бахчисарай, який був резиденцією ханів, відразу перетворився на заштатне місто, у якому було засновано ратушу. Його мав

<sup>156</sup> Дела канцелярии Николаевского гражданского губернатора // Известия Таврической ученой архивной комиссии. – 1891. – № 12. – С. 94–96.

<sup>157</sup> Анисимова А.С. Введение городского самоуправления в Крыму // Культура народов Причерноморья. – 2011. – № 217. – С. 165–166.

<sup>158</sup> ПСЗ РИ. – Т. 21. – № 15925.

замінити новий адміністративний центр Сімферополь. Старокримська ратуша відкрилася 1797 р., однак саме місто, яке називалося Левкополь, не могло підхопити сподівання центру, бо функціонувало лише для обслуговування ханської резиденції. У 1830-х роках у Керч почали інтенсивно переселятися російські купці та міщани, наближаючись за числом до половини місцевих міщан-греків. Це спонукало Державну раду дозволити і тим і тим обирати з-поміж себе по одному представникові до магістрату, ратуші і думи<sup>159</sup>. Для порозуміння й стабільності встановлювався порядок почергового обіймання посади міського голови у найбільших містах – Євпаторії, Сімферополі, Феодосії та Перекопі. Одну трирічну каденцію думи очолював голова християнського віросповідання, на наступну – обирався магометанин чи то караїм, чи кримський татарин. Якщо міська громада довірила б владу попередньому голові, то це право вважалося законним<sup>160</sup>.



Ялта, загальний вигляд (ілюстрація до путівника 1902 р.)

На формування мережі органів міської влади впливали також адміністративні поділи. Тільки-но Ялта стала повітовим центром, як на неї поширилася чинність міського положення 1785 р. Однак вона не отри-

<sup>159</sup> Там же. – 2-е собр. – Т. 3. – СПб., 1830. – № 2151.

<sup>160</sup> Там же. – Т. 2. – № 37569.

мувала традиційних для міст внутрішніх губерній органів і розвивалася як курортне місто, а тому у судових справах міщани підпорядковувалися Сімферопольському магістрату, а господарські – перебирала на себе поліція. Щоправда, міщани обирали до її складу двох депутатів, які контролювали статки і видатки міської казни<sup>161</sup>. 1861 р. цивільне врядування запроваджувалося у Балаклаві, яка стала позаштатним містом Ялтинського повіту Таврійської губернії і там була заснована ратуша<sup>162</sup>. Однак цей орган практично не функціонував й імперське зацікавлення Балаклавою зупинилося на використанні її як військового поселення.

Хоча маїстрати і думи засновувалися в Криму із запізненням, у порівнянні з центральною Росією, проте вже на 1861 р. вони діяли разом із сирітськими і словесними судами та квартирними комісіями у Сімферополі, Севастополі, Керчі, Карасубазарі, Євпаторії, Перекопі, Феодосії, Бахчисарай<sup>163</sup>. Повільне запровадження дум у кримських портових містах обумовлювалося наявністю посади градоначальника, якому доручалося займатися торгівлею і господарством. У Керчі ця посада була впроваджена 1837 р., а дума – 1854 р. У Феодосії градоначальник діяв із 1802 по 1837 р., а вже міська дума – з 1803 р. Їй надалі вони співіснували разом, займаючись містом і кожен із них виконував власні завдання. Думи і маїстрати не раз об'єднувалися у боротьбі за місцеві інтереси. Серед них особливо активним був Севастополь, міська влада якого захищала власні землі й хутори від їх незаконного використання чиновниками, які проте жодної копійки за них не відшкодовували у скарбницю міста<sup>164</sup>. 1822 р. міська громада уклала «приговор» і зобов'язала голову Л.М. Чернявського розпочати клопотання про повернення Севастополю орної землі, сінокосів та лісів, що колись були забраті морським відомством.

Геостратегічне розташування Криму спричиняло й особливості повноважень міських органів влади. Хоча, як і у інших містах, питання виділення землі городянам для спорудження будинків, для розведення садів і городів уподібнювало їх, однак щодо облаштування базарів, то тут міська влада працювала значно більше. Їй доводилося з'ясовувати кількість грошей сплачуваних різними верствами, регулювати торгівлю приїжджих. Для цього призначалися базарні наглядачі, торговельні депутати,

<sup>161</sup> Там же. – Т. 13. – Отд. 1. – №11080.

<sup>162</sup> Там же. – Т. 36. – Отд. 2. – №2151.

<sup>163</sup> Анісімова О.С. Діяльність органів самоврядування в містах Криму (1785–1870): автореферат дис. ... канд. іст. наук. – Чернігів, 2014. – С. 8, 10.

<sup>164</sup> Иванов П. Из дел канцелярии Николаевского военного губернатора // Известия Таврической ученой архивной комиссии. – 1891. – № 14. – С. 110–117.

які разом із поліцейськими забезпечували порядок, відстежували якість товарів. Як ніде важливим було водопостачання містян, спорудження для цього фонтанів для громадського користування водою. Брак води змушував звертати серйозну увагу на пожежну безпеку міст, у яких раніше, якщо порівнювати з іншими містами, думи почали страхувати будівлі. Екологічна загроза через поширення хвороб змушувала міські органи боротися з епідеміями, а тому досить оперативно вирішувалися питання забезпечення ліками через розвинуту мережу аптек. Сімферопольська міська дума успішно вела боротьбу з чумою в 1812–1813 рр.<sup>165</sup> Що ж до міської забудови у Сімферополі, Євпаторії, Карасубазарі, Бахчисарай, можна припустити, й у інших містах, то тут міські органи влади були безсилі. Обтяжені постоевою повинністю мешканці перестали будуватися, а тулилися у власних лавках аби не приймати військових постояльців<sup>166</sup>.

Бердянський порт отримав статус міста лише 1841 р. З цього приводу на клопотання генерал-губернатора було видано указ Сенату, за яким місто формувало власне міське врядування – ратушу, яка вела одночасно господарські і судові справи. На перших порах її канцелярія утримувалася державним коштом, до часу накопичення містом власних статків<sup>167</sup>. 1850 р. таврійський губернатор, звітуючи перед імператором про стан увіреної йому губернії, визначив, що ратуша у Бердянську справила на нього позитивне враження. Вона виконувала покладені на неї повноваженнями завдяки активній діяльності міського голови, купця Кобизева<sup>168</sup>. До особливостей формування міських органів у Таврійській губернії варто віднести й те, що часто ратуші очолювали міщани, а не купці, як це було властиво іншим містам<sup>169</sup>. Після ліквідації 1866 р. магістратів і ратуш запроваджувалося спрощене міське управління, зокрема Ялтинське і Старо-Кримське було відкрито 1867 р.

Для колонізації Півдня Російська імперія змушена була залучати інші народи, суспільно-економічний рівень яких був вищий від неї самої. Це змушувало вдаватися до запозичення європейського досвіду врядування, використовувати напрацьовані практики управління, які потім застосовувались до власних підданих, транзитом поширюючись на внутрішні та на

<sup>165</sup> Маркевич А. К столетию Отечественной войны. Таврическая губерния в связи с эпохой 1806–1814 гг.: ист. очерк // Известия Таврической ученой архивной комиссии. – 1913. – № 49. – С. 51.

<sup>166</sup> Середонин С.М. Указ. соч. – С. 301.

<sup>167</sup> ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 16. – Отд. 1. – № 14141.

<sup>168</sup> РГИА, ф. 1281, оп. 5, д. 52, л. 7.

<sup>169</sup> Анисимова А.С. Указ. соч. – С. 167.

інші набуті імперією території. Тут вона забезпечувала гнучке керування з багатостороннім обміном і засновувала міські установи, лише притримуючись внутрішньої моделі державних інституцій. Змушували її до відступу природно-кліматичні фактори, етнічний склад населення, рівень його соціально-економічного розвитку, які вплинули на темпи заснування міських органів, їх діяльність та кадровий склад.

### Міські станові органи влади

Крім загальних міських органів Катерина II вважала за доцільне створити станові, які б опікувалися ремісниками, міщанами і купцями. Для перших було укладене ремісниче положення, за яким у містах створювалися цехи, і якими керували управи на чолі з виборними старшиною і товаришами. Питання виборів, розмірів вступних, соціальної підтримки з'ясовувалися на зібранні майстрів, яке ставало розпорядчим, а управа уподібнювалася до виконавчого органу цехового товариства. Оскільки місто мало й по десятку цехів, то керівництво ними здійснювала реміснича управа. Тож структура влади для ремісників передбачалася такою. Щороку цехи вибирали ремісничого голову, якого, як і товаришів, на посаді схвалювали міські органи. До створення цехів на присєднаних землях імператриця приступила з Слобідської України. В інструкції 1766 р. йшлося про виявлення усіх майстрових та заснування цехів згідно з ремеслами, котрими ті володіли. Відтоді цеховий устрій надійно прижився у містах краю, оскільки у одному лише Харкові на 1837 р. було 16 цехів<sup>170</sup>. У містах Гетьманщини задовго до ліквідації її державності цехів у кожному місті було немало, й вони зберігали магдебурзькі традиції, керувалися статутами, схваленими магістратами, королем, а то й козацькою адміністрацією<sup>171</sup>. Кожний цех мав уряд у складі обраного на

<sup>170</sup> Багалей Д.И., Миллер Д.П. Указ. соч. – Т. 2. – С. 164, 541.

<sup>171</sup> Шафонский А. Черниговского наместничества топографское описание – К., 1851. – С. 294–297. Навіть у невеличких Літках ще 1770 р. було сім цехів (ковалів, бондарів, римарів, мельників, теслярів, пильщиків, музик) (Клименко П. Матеріали до історії цехів м. Літок на Чернігівщині // Записки історично-філологічного відділу. – К., 1928. – Кн. 18. – С. 212), а у Полтаві – десять, з ширшою від Літок ремісничою палітрою, як-от: кравці, різники, шевці, гончарі, ткачі (Коваленко О. Ремісничі цехи м. Полтави XVIII ст. // Краще знання. – 2010. – № 1–2. – С. 130–131). У Києві другої половини XVIII діяло 15 цехів, в яких було об'єднано однакові або близькі за фахом ремісники, котрих було звільнено від військових походів, натомість вони повинні були захищати власне місто (Лазаревська К. Київські цехи в другій половині XVIII та на початку XIX віку // Київ та його околиці в історії і пам'ятках. – К., 1926. – С. 282–285).

рік цехмістра, братчиків із дорадчими повноваженнями, а також ключника і писаря.

Міста Південно-Західного краю, як і Гетьманщини, також не потребували спеціального створення цехів. Імперія відразу зауважила своєрідність містечок, які засновувалися аби приносити статки магнатам, як визначив ще свого часу Макс Вебер<sup>172</sup>. Там переважала цехова організація праці, що існувала з річпосполитських часів<sup>173</sup>. Упродовж першої половини XIX ст. цехи поступово занепадали, їх нерідко ліквідовували власники міст, а утвердившись у цьому регіоні, до них почала уважно придивлятися адміністрація. Чиновник Подільського губернського статистичного комітету А. Дем'яненко дійшов висновку про «застій»: ремісничі товари не брали участі у торгівлі, а виготовлялися для потреб незаможного й невимогливого населення. Ремісники, здебільшого євреї, малописьменні, не вдосконалюють ремесла і не прагнуть до освіти, що їм намагається дати уряд<sup>174</sup>. У новозаснованих містах на півдні та південному сході, які не знали традицій магдебурзького права, ремісничі управи впроваджувалися за російським взірцем, хоча й не відразу після входження цих земель до складу імперії. Розпочалося все з Одеси, де міська громада не поділялася на ремісників і до цехів могли записуватися як міщани, так і особи інших станів<sup>175</sup>. Апполон Скальковський відзначав, що ремісників тут багато, і всі вони формуються не лише за професією, а й за походженням. Він нарахував 25 російських, єврейських і німецьких цехів, у яких працювало 1 тис. 290 майстрів і 2 тис. 336 підмайстрів. Їх вирізняла працелюбність, вправність, заможність, пристойні заробітки, власні будинки, крамниці, у яких вони торгують власним товаром, не відходячи від справи<sup>176</sup>.

У Катеринославі на 1830-і рр. було зареєстровано 8 цехів на чолі зі старшинами (срібний, кравецький, шевський, теслярський, розпилювальний, ковальський, мулярський). Чисельність ремісників суттєво збільшилася після закриття в 1837 р. Катеринославської суконної казенної

<sup>172</sup> Вебер М. Город. – Петроград, 1923. – С. 106.

<sup>173</sup> Див. також: Петренко О.С. Цеховий устрій приватних міст і містечок Східного Поділля // Проблеми історії України XIX – початку XX ст. – 2007. – Вип. II. – С. 127–136.

<sup>174</sup> Статистические сведения о Подольской губернии за 1862, 1863 и 1864 гг. – Каменец-Подольский, 1865. – С. 36.

<sup>175</sup> Пажитнов К.А. Проблема ремесленных цехов в законодательстве русского абсолютизма. – М., 1952. – С. 186.

<sup>176</sup> Скальковский А. Опыт о торговых и промышленных силах Одессы. – Одесса, 1839. – С. 39–40.

фабрики, коли близько 2,5 тис. її робітників повернулися до колишньої цехової праці<sup>177</sup>.

1852 р. губернські правління отримали з центру розпорядження зібрати дані про стан ремесел у кожному місті. Унаслідок було ухвалено рішення, що лише у містах із розвинутими ремеслами цехи функціонуватимуть згідно з ремісничим статутом. У разі незначного розвитку ремесел та малого числа ремісників ті переходять на спрощене управління, унаслідок цього цехи й цехові управи ліквідовувалися і реміснича управа опікувалася кожним ремісником окремо. Очолювали її старшина та двоє товаришів, які обиралися ремісничим сходом на три роки<sup>178</sup>. Реформа цехового устрою пройшла тоді по 736 містам імперії, з яких цехи залишалися в 76, спрощене управління запроваджувалося в 635-ти<sup>179</sup>. Уведення на Правобережжі спрощеного ремісничого управління супроводжувалося ще одним заходом – переписом євреїв і створенням неремісничих єврейських цехів на основі висновку Державної ради від 16 квітня 1852 р.<sup>180</sup> Підготовлені «Правила про особливі єврейські цехи», стали законом для формування цехів із мостовиків, землекопів, штукатурів, садівників, фурманів, домашньої прислуги та інших занять євреїв, робота яких не потребувала майстерності. Вони також перебували у віданні ремісничої управи<sup>181</sup>. Держава прагнула сформувати нову категорію платників податків, включаючи до неї євреїв-різничих.

Якщо спробувати уніфікувати повноваження цехових і ремісничих управ, то їх можна звести до фіскально-облікових, контролю за фаховістю, соціальної підтримки, а також дотримання культури поведінки і спілкування. Фіскально-облікові повноваження забезпечували первинний облік всіх ремісників міста. Аби не загубився жоден платник податку управа передавала списки ремісників до загальноміських органів для укладання ревізьких реєстрів, згідно з якими справлялися платежі. Контроль за фаховістю здійснювався шляхом об'єднання ремісників за видом ремесел, проведенням іспитів на майстерність, заборонаю займатися виготовленням товарів у разі низької їх якості. Соціальна підтримка

<sup>177</sup> Памятная книжка Екатеринославской губернии на 1864 год. – Екатеринослав, 1864. – С. 165; Прибавление к адрес-календарю. – С. 22.

<sup>178</sup> ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 27. – Отд. 1. – № 26171; Там же. – Отд. 2: Приложение к статье 490. – С. 74; Сборник узаконений, правительственных и судебных разъяснений о мешанских и ремесленных управлениях / Сост. М.И. Мыш. – СПб., 1887. – С. 441.

<sup>179</sup> Варадинов Н.В. Указ. соч. – Ч. 3. – Кн. 3. – СПб., 1862. – С. 686.

<sup>180</sup> ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 27. – Отд. 1. – № 26171.

<sup>181</sup> Там же.

ремісникам та їх родинам здійснювалася у випадку втрати працездатності та у старості. Її отримували і діти-сироти. Зводилася вона до спорудження богаділень, шкіл для початкової та фахової освіти, надання коштів на лікування. Серед них позичково-ощадні каси, які виручали ремісників на час непередбачуваних витрат. Етика взаємовідносин між ремісниками, між ремісниками і замовниками досягалася дисциплінуванням їх поведінки, за недотримання якої уводилася ціла система штрафів.

На відміну від ремісничих міщанські управи почали засновувати дещо пізніше, і це пов'язувалося з тим, що міщани, за жалуваною грамотою містам входили до складу загальної міської громади. Оригінальною виявилася спроба харківських міщан у 1812 р. (54 особи), які, на вимогу верховної влади, хай і з запізненням, проте все ж відокремилися від ремісників та купців, створивши власну громаду. І відтоді розкладка податків, визначення їх розмірів, призначення громадських витрат, набір рекрутів – перейшли з відання магістрату до думи, оскільки за першими зберігалася лише компетенція судової влади. Перебуваючи у підпорядкуванні думи міщанська управа не раз виділяла своїх представників, аби ті як помічники гласних виконували їхні доручення у сфері міського господарства. Так було 1840 р., коли у Харкові розпочалося будівництво мостів і заощення шляхів<sup>182</sup>. Така активність міщан посприяла заснуванню там ще 1835 р. міщанської управи, яка без змін проіснувала до 1917 р. В Одесі міщанська управа почала функціонувати з 1828 р. До неї обиралося 11 членів, які представляли і відстоювали інтереси кількох етнічних громад: росіян, болгар, німців та євреїв. Із набуттям чинності міського положення 1863 р. структуру Одеської міщанської управи було суттєво вдосконалено. Лише на перших порах залишався колишній поділ міщан за ділянками міста, в яких управи містилися у спеціально відведених будинках, де відбувалися їх збори. 1867 р. за пропозицією одеської міщанської громади, підтриманої рішенням Державної ради, було внесено зміни до положення про громадське управління Одеси, зокрема про чисельність і порядок призначення членів міщанської управи. Оскільки її утримання визнавалося затратним, число членів було зменшено до чотирьох (трос – від християн, один – від юдеїв). Їх знову ж таки мали обирати, проте вже міщанські уповноважені. У цьому разі одесити запозичували досвід обох російських столиць. Дозволялося, якби того забажали міщани, обирати крім них власних дільничних старост. Членів міщанських управ на посаді схвалював на три роки генерал-губернатор<sup>183</sup>.

<sup>182</sup> Багалей Д.И., Миллер Д.П. Указ. соч. – Т. 2. – С. 261, 310.

<sup>183</sup> ПСЗ РИ. – 2-е собр. – Т. 42. – Отд. 1. – № 44365.



Одеська міщанська громада, на відміну від інших, через свою чисельність надовго залишалася складнішою як за впорядкуванням, так і структурою. Міщанській управі підпорядковувалися старости з помічниками й рекрутськими старостами<sup>184</sup>. Крім старшини, вона мала у своєму складі двох товаришів, двох членів управи, діловода, а також трьох столоначальників, бухгалтера і його помічника<sup>185</sup>. Натомість у Полтаві міська громада, що об'єднувала купців, міщан та ремісників, так і не створила окремої міщанської управи, хоча міщани, якщо йти за дослідженням І. Павловського, обирали до міської думи представників від свого стану. Більше того, 1816 р. міщанина І. Михайловського було обрано головою думи, що стало чи не єдиним випадком в історії міського управління Полтави<sup>186</sup>. Вперше про міщанського старосту історик згадав лише тоді, коли йшлося про вибори міського голови Полтави у 1841 р.<sup>187</sup>

До створення купецьких управ верховна влада приступила у 1840-х роках, коли намагалася реформувати управління Санкт-Петербургом й в 1860-х – Москвою. 1863 р. купецька управа засновувалась і в Одесі. Передбачалося, що за структурою вона уподібнюватиметься іншим становим управам. Купецьке зібрання названих міст обирало осіб чисельністю до 100 чоловік, які своєю чергою формували управу у складі старшини, його товариша, по два члени і кількох засідателів. Всі вони на посаді схвалювалися адміністрацією і виконували свої повноваження впродовж 3–4 років. При купецькому зібранні могли діяти різноманітні комісії, як-от фінансова, ревізійна, ювілейна. Зібрання виборних, як розпорядчого органу, визначало гласних до загальної міської думи, членів купецької управи, гільдійських старост, а також членів комерційного і сирітського суду. При управі функціонувала канцелярія, де документувалася її діяльність щодо розмірів капіталів, маєтностей, торгових домів, виборів та благодійництва. При управах служили міський оцінщик, архітектор, юрисконсульт, а також колегіальні органи такі як рада допоміжної каси, касові комітети. Управи підпорядковувалися міським думам і займалися маєтностями купців, господарськими, навчальними і

<sup>184</sup> Военное обозрение Одесского военного округа. – Одесса, 1871. – С. 461.

<sup>185</sup> Адрес-календарь Одесского градоначальства на 1915 год. – Одесса, 1915. – С. 106–107.

<sup>186</sup> Павловский И. Ф. Полтава в XIX столетии (Очерки по архивным данным, с рисунками) // Киевская старина. – 1905. – Кн. 11/12. – С. 253.

<sup>187</sup> Его же. Полтава: Исторический очерк... – С. 287.

благодійними установами, видачею документів на право торгівлі і заняття промислами, а також справлянням мит, обліком купецького стану<sup>188</sup>.

Отож підсумовуючи, можна констатувати, що російській державі знадобилося близько 75-ти років аби забезпечити імперську уніфікацію в організації влади в містах тих територій, які були приєднані в кінці XVIII ст. Оглядаючись на європейські зразки верховна влада намагалась створювати подібні за формою міські органи влади. Однак участь містян у керівництві міськими справами різко відрізнялась від європейських міст. Для міст Російської імперії характерним було централізоване управління з незначною долею участі виборних посадовців. Міське господарство контролювалось державними органами і було повністю залежним від державного фінансування.

---

<sup>188</sup> Дьячкова М.И. Купеческая управа // Государственность России: Словарь-справочник. – М., 1990. – Кн. 2 (Д–К). – С. 437–438.