

ПРАВОВИЙ СТАТУС МІСТ НАПРИКІНЦІ XVII — СЕРЕДИНИ XIX СТ. НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ ПІД ВЛАДОЮ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ

Нікітін Ю. О., доктор історичних наук, доцент, в. о. ректора Сумського ОІППО

Розвиток кожної демократичної держави характеризується вирішенням актуальної проблеми — створенням ефективної системи місцевого самоврядування, важливим елементом якої є муніципальні структури. Становлення органів самоврядування, методи і напрями їх роботи важливі у науково-пізнавальному, практичному і виховному вимірі під час моделювання сучасного муніципального управління. Вивчення історичного досвіду нашого народу допоможе уникнути певних помилок у наш час, сприятиме обранню найбільш оптимальних шляхів формування органів міського самоврядування на сучасному етапі розвитку української держави.

Історія формування та розвитку органів міського самоврядування на українських землях бере свій початок від часів середньовіччя. Цей процес був законодавчо зафіксований у III Литовському статуті (1588 р.), який поділив міста на привілейовані та непривілейовані, тобто на ті, що мали магдебурзьке право, і на ті, що його не мали. Здобуті містами права доповнювалися і змінювалися різноманітними королівськими грамотами. Магдебурзьке право стало основою для міського самоврядування. **Міста здобули статус юридичних суб'єктів, що безпосередньо підпорядковувалися центральній владі.**

Управління населеним пунктом переходило до **виборчого магістрату** — адміністративного, судового та фінансового органу самоврядування. Вибори до магістрату відбувалися щорічно, до них допускалися всі міщани, які мешкали в місті. Магістрат мав 2 складові — міську раду та лаву.

До компетенції **міської ради** належали питання управління, а також господарські та фінансові проблеми. Вона встановлювала податки, стежила за їх збиранням, розпоряджалася міським майном. Під час розв'язання господарських проблем особлива увага приділялася будівництву доріг, розвитку торгівлі, оплаті праці чиновників, школам та лікарням.

Міська рада виконувала функції не лише місцевої влади, але й суду у цивільних справах.

Судова влада належала лаві (міському суду), яка розглядала кримінальні справи щодо міщан та претензії до феодалів. Слід зазначити, що в більшості міст Лівобережжя і Слобожанщини, що дістали магдебурзьке право, воно не було реалізовано у повному обсязі.

У містах, які не мали магдебурзького права, органом самоврядування була **ратуша**, де засідали **війти** і **бургомістри**. Переважна більшість таких міст розташовувалася на території Слобідської України. Ратуші очолював виборчий **отаман (війт)**, який підпорядковувався певному полковому правлінню. Зазвичай у цей час обраний війт був представником козацької старшини.

У XVIII ст. розпочався активний наступ Російської імперії на залишки автономних прав українських земель, посилювались спроби перетворити їх на звичайні адміністративні одиниці. Русифікаторська політика особливо посилювалася за часів правління Катерини II. Результатом її стала ліквідація 1765 року автономного устрою Слобідської України і створення нових органів місцевого управління. Аналогічні процеси відбулися і на Лівобережній Україні після ліквідації 1781 року козацького устрою.

Новий етап законодавчого регулювання життя міст пов'язаний з «Учредженням для управління губерній» 1775 р. — одним з найважливіших актів XVIII ст., основні положення якого були чинними до реформ 60–70-х років XIX ст.

«Учредження» передбачало ліквідацію провінцій і поділ держави на 50 губерній з приблизно однаковою кількістю мешканців (200–300 тис. осіб). Кожна губернія поділялася на 10–12 повітів (20–30 тис. осіб). Новим був принцип розподілу функцій губернських установ на адміністративні, судові та фінансові. Місто виділяли в окрему адміністративну одиницю, у ньому створювався **магістрат**, а в посадах — **ратуші**. У складі магістрату було 2 бургомістри та 4 **ратмани** (ст. 29), яких обирали купці та міщани, які мешкали в місті. Вибори відбувались кожні три роки (ст. 280)¹. Міського голову також обирали на 3 роки. Функції міських голів і магістратів не були чітко розмежовані, що призводило до плутанини і дублювання.

У губернських містах створювали губернські магістрати (ст. 73). У губернському магістраті засідали 1 або 2 голови та 6 засідателів (ст. 33), які повинні були провести мінімум 3 засідання на рік (ст. 327). При губернському магістраті були також **прокурор і двоє стряпчих із казенних та кримінальних справ** (ст. 44). Обраних затверджував **намісник**². Вибори до ратуш відбувались також раз на 3 роки. У малих посадах (менше 500 душ) обирали по 1 бургомістру та 2 ратмани, а у великих посадах обирали таку ж кількість бургомістрів і ратманів, як і в містах (ст. 278)³. В окремих губерніях, де чисельність купецтва і міщанства була незначною, бургомістрів і ратманів призначав **намісник**⁴. Із 1777 р. цей акт починають впроваджувати на Лівобережжі, а з 1780 р. — й на Слобожанщині.

Подальші зміни в житті міст відбулися після прийняття 1782 р. «Устава благочинія». У містах створювали управи **благочинія**, які в повітових центрах очолювали **городничі**, а в губернських — **поліцеймейстери**. Місто поділялося на ділянки (по 200–700 будинків), а ділянки на квартали (по 50–100 будинків). Для

керівництва кожною ділянкою призначали **пристава**, а кварталом — **квартального наглядача**. Таким чином, уряд, перекладаючи на міське самоврядування виконання господарських завдань, водночас створював розгалужену поліцейську систему. Поліція виконувала в містах не лише функцію розшуку, але й нагляду за діяльністю органів самоврядування та його лояльністю щодо влади. Законодавчі акти 1775 р. та 1782 р. ставили тогочасні органи міського самоврядування під контроль губернської адміністрації, що негативно позначалося на діяльності самоврядних структур.

За часів правління Катерини II починається новий етап вдосконалення міського громадського управління. 21 квітня 1785 р. була прийнята «Грамота на права і вигоди містам Російської імперії». Грамота регулювала структуру міського громадського управління і певною мірою лібералізувала життя міст, надаючи населеним пунктам обмежену самостійність. Грамота закріплювала єдиний становий статус усього міського населення, незважаючи на рід занять («міська громада»). Місто визнавалося окремою організаційною територією зі спеціальною системою управління. «Жалувана грамота» закріплювала соціальну структуру міського населення:

- 1) «справжні обивателі» — домовласники і землевласники;
- 2) купці, що ділилися на три гільдії;
- 3) ремісники, записані до цехів;
- 4) іноземні купці та іноземці;
- 5) власники значних капіталів, науковці, представники творчих професій;
- 6) «посадські» — позацехові ремісники, дрібні торгівці, наймані робітники, що не належали до перших п'яти категорій.

Дуже часто саме «посадські» були в містах найчисельнішою групою населення. Таким чином, ремісники та посадські, становлячи більшість міської громади, не мали повноцінних прав і за своїм становищем мало відрізнялися від державних селян. Натомість козакам та поселенцям казенних відомств, що мали капітали і намагались займатися промислами в містах, було дозволено переходити

до купецького або міщанського стану. Це позитивно позначилося на динаміці зростання чисельності зазначених категорій у містах.

Відповідно до закону в містах створювали міські громадські управління, які містили «збори міської громади», «загальну думу» (збори міських представників) та «шестигласну думу», яку очолював міський голова. Міського голову, бургомістрів та ратманів міська громада обирала раз на три роки⁶. Членами громади вважали осіб, які були вписані до міської обивательської книги. У разі обрання на посаду кандидат мав відповідати вимогам майнового та військового цензу. Претендент на посаду віком 25 років повинен був мати капітал, відсотки з якого становили не менше 50 руб. (ст. 49, 50). На зборах міської громади обирали посадових осіб (у магістрати — бурмістрів і ратманів, у сирітські суди — суддів), приймали постанови. Міська громада переважно виконувала розпорядчі функції, тоді як місцеве самоврядування розвинених країн Європи базувалося на засадах представництва.

Грамота передбачала створення в містах загальних дум (ст. 157) на три роки з представництвом від кожної із шести груп населення. У свою чергу загальна дума зі своїх представників обирала шестигласну думу, яка займалася поточними справами. Міського голову обирали усі міські «обивателі»⁷.

Для цеховиків, які становили значний відсоток міського населення, закон передбачав нижчу ланку самоврядування — цехові управи, до яких входили старшини та двоє його товаришів (обиралися на три роки). Зібрання ремісників відбувалося раз на чотири місяці.

Міське положення 1785 р. визначало функції дум. Вони відповідали за надходження до місцевих бюджетів, розв'язання суперечок між цехами та гільдіями, контроль за проведенням ярмарків та організацію іспитів на здобуття звання майстра. Закон визначав джерела формування міських бюджетів: прибутки від комунальної нерухомості, одноразових внесків, добровільних пожертв, штрафів та виморочного майна. До обов'язкових платежів належали: збори з питейних закладів

(1 %), мито з вивезених товарів (1 %), мито із завезених товарів (2 %) ⁸. Дефіцити з міських бюджетів покривали податками з населення.

Видатки міських бюджетів поділялися на обов'язкові та необов'язкові. До обов'язкових належали: утримання місцевих адміністрацій, поліцейських чинів і установ, в'язниць, державних приміщень. Благоустрій міст, медицину, освіту законодавство вважало необов'язковими витратами. Грамота 1785 р. передбачала, що обрані до самоврядних інституцій особи не повинні отримувати заробітну платню за свою роботу. Представники дворянства були звільнені від цієї свого роду повинності, що призвело до масового ігнорування ними участі у цій, мовляв, «нешляхетній» справі (у роботі міського громадського управління).

Діяльність виборних установ контролювала губернська канцелярія, а їхні рішення набували чинності лише після затвердження губернатором. У містах реальна влада залишалася в руках городничого, поліцмейстера та управи благочинія.

Міська дума звітувала перед губернатором і казенною палатою про формування кошторису та його виконання¹⁰. Органи міського самоврядування, переобтяжені контролем з боку губернської адміністрації, у реальному житті мали обмежені повноваження.

За правління Миколи I влада зятято боролася з найменшими проявами непокори і самотності. 1831 року імператор підписує указ про скасування Магдебурзького права в українських землях: Чернігові, Полтаві, Глухові, Стародубі, Козельці та інших містах Лівобережної та Слобідської України. Таким чином, влада реалізувала наступний крок щодо уніфікації міського законодавства.

Подальший розвиток соціально-економічних відносин та політичні чинники змусили владу повернутися до проблеми реформування органів міського самоврядування у середині XIX ст. Ще 1859 року одеський міський голова П. Местмахер зазначав, що до вирішення міських проблем закон допускав незначну кількість городян. Ідею створення нового Положення підтримав генерал-губернатор граф

Строганов. Створена спеціальна комісія із 17 осіб намагалася, з одного боку, урахувати світовий досвід місцевого самоврядування, а з іншого — не порушити межі тогочасного законодавства. Розроблене Положення передбачало запровадження майнового цензу. До виборів допускали власників нерухомого майна. Виборці поділялися на три стани: домовласники, купці, міщани. Зберігалася **двоступенева система виборів**, коли кожний стан делегував своїх представників до **загальної думи** (дорадчий орган міського самоврядування). У складі думи було 75 гласних (обирали на три роки) і станові старшини. Очолював загальну думу міський голова, кандидатура якого погоджувалася з міністром внутрішніх справ. Виконавчим органом була **розпорядча дума**, у складі якої було дев'ять осіб. Їх усіх затверджував генерал-губернатор.

Майновий ценз не дозволяв збільшити відсоток населення, яке допускалося до виборів. Під час реалізації Положення лише 2,6 % мешканців Одеси потрапили до виборчих списків¹⁴.

Чинне законодавство допускало до управління містами лише незначний відсоток населення. Низька активність виборців та порушення чинного законодавства мали системний характер. Байдужість гласних до міських справ проявлялася у безвідповідальному ставленні до своїх обов'язків або відмові від посад. Наповнення міських бюджетів мало нерегулярний характер, а зібрані кошти переважно витрачали на утримання губернської адміністрації, поліції та в'язниць.

Водночас під тиском економічних та політичних чинників влада була свідомо того, що необхідно реформувати систему місцевого самоврядування, адже вона мала стати першим кроком центральної влади для підготовки та реалізації цілої низки реформ 60–70-х рр. ХІХ ст., які вплинули на усі сфери життя тогочасного суспільства.

Література

1. *Акты царствования Екатерины II. Учреждения для управления губерний «жалованные грамоты дворянству и городам».* — М. : Тип. Ф. Я. Бугре, 1907. — 159 с.

2. *Лохвицкий А.* Губерния и ее земские и правительственные учреждения / А. Лохвицкий. — СПб. : Изд. А. Ф. Бабунова, 1864. — Ч. 1. — С. 209–210.
3. *Полное собрание законов Российской империи* — СПб.: Тип. II Отделения собственного Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. — Т. XX. — № 14.233 — 15.105. — С. 232, 233, 235, 259, 260, 266.
4. *Российское законодательство X–XX веков.* В 9-ти т. — М. : Наука, 1987. — Т. 5. — С. 311.
5. *Кизеветтер А. А.* Городовое положение Екатерины II. Опыт исторического комментария / А. А. Кизеветтер. — М. : Тип. Московского университета, 1909. — С. 5–6.
6. *ПСЗ Российской империи. Собрание 2.* СПб., 1834. — Т. XXII. — № 16187. — С. 31.
7. *Дворянская империя XVIII в. Основные законодательные акты.* — М. : Наука, 1960. — С. 203–204.
8. *Державний архів Чернігівської області (далі ДАЧО).* — Ф. 205, оп. 1, спр. 1, арк. 23.
9. *Ключевский В. О.* Курс русской истории. Сочинения в девяти томах / В. О. Ключевский. — М. : Мысль. 1989. — Т. 5. — 1989. — С. 112.
10. *Ерошкин Н.* История государственных учреждений дореволюционной России / Н. Ерошкин. — М. : Высшая школа, 1983. — С. 128.
11. *ПСЗ Российской империи. Собрание 1.* — СПб.: Тип. II Отделения Собственного Его Императорского Величества Канцелярии. 1868. — Т. 41. — Отд. 1. — № 18663. — Гл. 1, § 1, 7; гл. 7, § 1; гл. 9, § 1.
12. *Ерошкин Н.* Вказана праця. — С. 130.
13. *Грацианский Н. П.* С. Десницкий (Из истории политической и правовой мысли) / Н. П. Грацианский. — М. : Наука, 1978. — С. 42–88.
14. *Марченко О.* Міське самоврядування Одеси за положенням 1863 року / О. Марченко // Придніпровський науковий вісник. — 1997. — № 30. — С. 7–10.
15. *Исаев И. А.* История государства и права России. — М. : Изд-во МГУ, 1993. — С. 180.
16. *Веселовский Б. Б.* Земство и земская реформа / Б. Б. Веселовский. — Петроград: Б.и., 1918. — С. 30–32.
17. *Пажитнов К. А.* Городское и земское самоуправление / К. А. Пажитнов. — СПб. : Издание М. И. Семенова, 1913. — С. 38.