

ІСТОРІЯ УКРАЇНИ

УДК: 97 (477.7)

*Олександр Черемісін**

ДУМСЬКА МОДЕЛЬ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПІВДНЯ УКРАЇНИ НАПРИКІНЦІ ХVІІІ – НА ПОЧАТКУ ХХ СТОЛІТЬ

У даній статті аналізується система міського самоврядування на Півдні України наприкінці ХVІІІ – початку ХХ століть. Зазначаються тенденції становлення, формування, реформування та еволюційних змін, які відбулись із муніципалітетами Півдня України протягом досліджуваного періоду. Органи громадського управління розглядаються в цілому нейтрально, без різкого позитивного або негативного оцінювання результатів діяльності. Зроблені акценти на тому, що муніципалітети Півдня України мали власні особливості розвитку, які були відмінними від подібних структур інших регіонів Російської імперії. Аналізується кризове становище думської моделі самоврядування та шляхи їх вирішення різними політичними силами держави. Зроблені висновки про те, що муніципалітети Півдня України мали більші темпи фінансового зростання, модернізації та урбанізації.

Ключові слова: *Південь України, міське самоврядування, муніципалітети, органи громадського управління, міські думи.*

Розвинуті органи управління є невід’ємною частиною демократичного устрою системи державної влади, громадянського суспільства, яке характеризується органічним поєднанням інтересів людини, суспільства та держави з ефективною системою владних противаг, прозорістю роботи політичних інститутів, почуттям відповідальності громадян і управлінців різних ланок за результати своєї діяльності. Проведення аналізу роботи місцевих органів влади й управління кінця ХVІІІ – початку ХХ ст. на прикладі Херсонської, Катеринославської та Таврійської губерній дасть змогу прослідкувати загальний процес формування, розвитку, механізм дії інституту муніципальної влади на регіональному рівні. Вивчення практичної діяльності

*Кандидат історичних наук, доцент кафедри філософії і соціально-гуманітарних дисциплін Державного вищого навчального закладу «Херсонський державний аграрний університет».

органів міського громадського самоврядування залишається важливою передумовою для створення цілісної картини історичного процесу як на Півдні, так і в Україні загалом.

Дореволюційна історіографія з проблеми міського самоврядування досить чисельна. Незважаючи на те, що низка праць (Горловський Д. [6], Комарницький А. [22], Гессен Ю.[5], Ге. Г. [4] та інші) має публіцистичний характер, більшість із них містить широкий матеріал щодо правових норм, основних положень «Жалуваної Грамоти» 1785 р., Міських Положень 1870 та 1892 рр. і практичної роботи органів самоврядування.

У радянській історіографії в окремих, не чисельних, роботах (Веліхов Л. [2], Чернов А. [8], Белявський М. [16] та інші) надавалася загальна характеристика роботи органів міського самоврядування без ґрунтовного аналізу використання різних форм міської власності окремих регіонів або міст. Це зумовлювалось упередженим негативним ставленням до буржуазного самоврядування в цілому і до його господарської діяльності зокрема.

У зв'язку з відродженням національного суверенітету, розбудовою незалежної держави і проведенням широкого спектру реформ в Україні 1990-х років активізувалися наукові пошуки та переосмислення історичного потенціалу українського державотворення, у тому числі й багатого історичного досвіду місцевого (міського) самоврядування в роботах Головки О. [7], Горбачова В. [9], Щерби Т. [29], Цибуленко Л. [28] та інших.

Однак, не дивлячись на багатство та розмаїття досліджень щодо діяльності міського самоврядування до сьогодні майже не розглядалися питання організації діяльності муніципалітетів на побутовому рівні, відношення міського населення до гласних тощо.

Метою даного дослідження є уточнення історії міського самоврядування Півдня України 1785–1917 рр.

У другій половині XVIII ст. у багатьох європейських державах, у тому числі й Росії, відбувалася модернізація політичної й економічної системи,

О. Черемісін. Думська модель міського самоврядування Півдня України...

пов'язана із проведенням політики «освіченого абсолютизму». Основна мета – пристосування феодальної, по суті, абсолютної монархії до нових капіталістичних відносин, що починали об'єктивно переважати в суспільстві. Головною запорукою такого процесу могло стати формування громадянського суспільства, а лідером – самоврядування, оскільки мали для цього необхідні характеристики: демократичність у формуванні (шляхом виборів), колегіальність прийняття рішень, захист місцевих потреб, децентралізація управління, а також можливість фінансового самоутримання. Але, в ході формування міське самоврядування було виведено з процесу побудови громадянського суспільства, а держава перетворила громадські інституції на власне представництво на місцях, що, в свою чергу, вплинуло на процеси і модернізації, і урбанізації.

Управління містами в різних регіонах російської держави не мало свого самостійного статусу, однаковості, що супроводжувалося свавіллям керівників місцевої адміністрації, гальмувало розвиток міст, їх устрій. Зростання ролі міст у житті імперії вимагало адекватного міського управління.

Ця потреба зафіксована «Грамотою на права й вигоди містам Російської імперії» від 21 квітня 1785 р. [20, с. 362-384], яка стала першим в історії управління розгорнутим законом організації міського життя й супроводжувалася пізніше цілою серією городових положень про устрій міського життя. Закон зберіг державне міське управління, визначив юридичний статус міського населення; передбачив громадське міське управління, організацію ремісничого, цехового устрою, підпорядкованість міського самоврядування царській адміністрації.

Закон підтвердив самостійний статус міста як суб'єкта управління, статус і функції міського магістрату, ратуші, що становили їхніх бургомістрів, ратманів, а також старост, суддів словесних судів, засідателів, що працювали в єдності з городничими, комендантами, які й підпорядковувалися губернатору та його правлінню [20, с. 362-384]. На допомогу адміністрації створювалося громадське

О. Черемісін. Думська модель міського самоврядування Півдня України...

управління, що діяло на правовій державній основі, представлене: а) міськими громадами, б) загальною міською думою, в) шестигласною думою, г) міським головою.

Міські громади мали право юридичної особи, власність, службові приміщення, прибутки з майна, торговельного обороту, спеціальні збори на потреби громадськості, добровільні додаткові знижки (внески), суспільну скарбницю, кошторис прибутків і витрат, канцелярію, штат службовців і архів. Збори громадськості проводилися по кожному з шести розрядів «міських обивателів» з дозволу губернатора.

Формування міського громадського управління проходило складно, повільно і часом не обмежувалося, а тому даний процес розтягнувся до 1917 р. і не був завершеним, оскільки характеризувався політикою подвійних стандартів, половинчастістю, бюрократичною централізацією і поліцеїзацією. Воно було тоді «слабко діючим». Турботи царської влади про міста не дали дуже помітних результатів: бідні засобами, мало освічені й нічим у житті не поєднувані, міські обивателі Півдня України не мали можливості скластися в єдину громадськість й розвинути своє самоврядування. Міське громадське управління зберегло феодално-корпоративну структуру у вигляді гільдій, цехів, посадських громад і багатьох інших соціальних розрядів.

Як відомо з історії південноукраїнських міст, вони були засновані завдяки бюрократичній творчості та занесені до спеціального «штату». Катерина II зазначала, що за час її правління було побудовано 216 міст. Можна було б дійсно пишатися такими результатами, якби не виявилось, що більшість міст були просто селищами. Коли, перед прийняттям Міського положення 1870 р., уряд зацікавився побутовими умовами життя південноукраїнських міст, то 1/6 міст була визнана (за ознакою зайнятості населення) суто промисловими, 1/3 напівпромисловими-напівагравними, інші – аграрними [23, с. 3-44].

У результаті адміністративного походження південноукраїнських міст зустрічалося явище занесення їх до реєстру міст і виключення зі «штату».

О. Черемісін. Думська модель міського самоврядування Півдня України...

Тобто, кожному населеному пункту могли надати права міста або виключити його за неналежний спосіб життя шляхом адміністративного наказу та визначити ступінь залежності від адміністрації. Це явище в жодному разі не могло позитивно впливати на самоврядний спосіб життя.

Негативним явищем для закріплення громадського життя була наявність станового представництва. З одного боку, Катерина II проголошувала необхідність безстанового управління містами, з іншого – встановлювала становий поділ. Ст. 77 Жалуваної грамоти [20, с. 362-384] встановлювала поняття «міського обивателя», під яке повинні були підійти купці, міщани, ремісники та особи, які проживають за власний рахунок. Таким чином, виходило, що Катерина II, пропагуючи безстановість, законодавчо оформила станове управління, тобто податні стани купців, міщан, ремісників. Це явище повністю виключало можливість дієвого громадського управління.

Повноваження передавалися повільно, з урахуванням зрілості міських співтовариств. Поетапно – для адаптації громадських управлінь до нових функцій. Їхні органи влади, громадські управління, не покладалися на долю. Спочатку вони опікувалися поліцією, потім, мірою накопичення досвіду господарського управління, опіка замінювалася наглядом за громадськими управліннями. Поліцейські управління забезпечували «включення» самостійних громадських установ до системи влади держави.

Губернські адміністрації Півдня України взагалі бачили муніципалітети залежними виконавчими органами, а на працівників самоврядування дивились, як на підпорядкованих чиновників найнижчого рангу, яких за певні провини можна було карати доганами, штрафами та звільняти, а за серйозні провини віддавати під суд. Натомість, коли діячі муніципалітетів виявляли працьовитість, то можна було *«удостоить их своими милостями»* [17, арк. 2]. Наприклад, висловлювання губернатора про відношення до міських дум *«презренные именуемые себя депутатами городских обществ»* можна вважати

найменшою образою за написання скарг на діяльність адміністративних управлінь [18, арк. 10].

Щоб дійсно пристосувати міста до самостійності й самоуправління, потрібно було покласти міцний фундамент муніципального законодавства саме охороною особистості від свавілля міських адміністраторів, і тим самим піднести її у власних очах, розвинути поняття права й обов'язку, з яких народиться переконання, що кожен член суспільства повинен ставити інтерес громадський якщо не вище, то, принаймні, нарівні з особистим інтересом.

Реформи 60–70-х рр. XIX ст. у Росії стимулювали не лише зростання економічного потенціалу країни, а й піднесення громадських рухів, назрівання соціальної напруги, розвиток самоврядування. Період великих реформ змінює епоха урядової реакції, яка досягла найвищого розвитку наприкінці 80-х – на початку 90-х рр. XIX ст. Функції міського самоврядування збігалися, багато в чому, з функціями земств (хоча й були сформульовані досить не конкретно). Це не становило б істотної проблеми, якби було проведене розмежування повноважень і джерел обкладання між міськими думами, з одного боку, і повітовими й губернськими земствами – з іншого. Але такого розмежування, можливо свідомо, проведено не було. У результаті думи й земства були змушені суперничати через однакові джерела обкладання. Причому земства, створені раніше, претендували на найбільш прибуткове міське майно. Оподатковувана база міст була з самого початку штучно звужена, і це багато в чому визначило важке фінансове становище міст.

Дореволюційні автори позитивно оцінювали проведену міську реформу 1870 р.: відзначалися досить широке виборче право, яке в середніх і дрібних містах фактично дорівнювало загальному; поділ повноважень між думою й підконтрольною їй управою; самостійність у сфері міського господарства, у вирішенні справ місцевого значення, величезна більшість із яких не потребувало твердження адміністрації. У той же час фіксувалася половинчастість Міського положення 1870 р.: куріальна виборча система, що

О. Черемісін. Думська модель міського самоврядування Півдня України...

встановлювала нерівність у виборчих правах, голос великих платників був більш вагомим, ніж голос дрібних; фактичне відсторонення від участі у виборах квартиронаймачів, до числа яких входили представники інтелігенції, чиновники, робітники й представники інших шарів, що не володіли нерухомістю; залежність міського голови від державної адміністрації, яка затверджувала його на посаді.

У сучасних дослідженнях міська реформа 1870 р. [10, с. 820-839] оцінюється в основному позитивно, тому що, за оцінкою сучасних науковців у результаті її проведення вдалося створити потужну, продуману та дієву систему самоврядування.

Міська контрреформа 1892 р. [11, с. 430-456] не цілком вдалася царизму. Позбавивши виборчих прав представників дрібної буржуазії (місцевих торговців, прикажчиків), закон 1892 р. посилив у 322 міських думах роль господарів нерухомої власності, а також представників установ, що володіли в містах нерухомим майном. Тим самим збільшився в міських думах, а отже, і в управах, відсоток осіб з середньою і вищою освітою.

Традиційно система самоврядування пояснювалася двома теоріями: самоврядною (Васильчиков А. [1]) та державною (Градовський В. [15]). Але в реальності ці теорії були лише наближеними до пояснення. Оскільки до 1870 р. муніципалітети були наближені до державної теорії, після 1870 р. – до самоврядної, а після 1892 р. – державної. Таким чином, держава сама не надала відповіді на питання: що саме хотіла від самоврядування?

Умови, в яких проходило освоєння Південної України, віддаленість регіону від центру держави, великі простори, що ускладнювали діяльність уряду за контролем населення, на перший погляд, повинні були сприяти розвитку системи самоврядування в дусі громадської теорії, тобто як альтернатива державній владі. У дійсності цього не відбулося, оскільки в процесі просування на південь активну роль відіграла держава та її війська, і

міста виникали, призначалися та визнавалися у зв'язку саме з державними інтересами, навіть коли мова йшла про селянську колонізацію.

Існування структур самоврядування, що відбивало би корпоративні інтереси різних груп населення, на думку автора, не може бути пояснене у душі громадської теорії самоврядування, оскільки в цьому випадку був відсутній елемент протистояння державі. Більше того, можна припустити, що існування органів самоврядування відповідало інтересам держави, оскільки можна було розвантажити державний бюджет на витрати містам з метою їх самозабезпечення. Отже, структури самоврядування, що існували на місцях, не протистояли, а зміцнювали позиції держави. У результаті муніципалітети повинні були забезпечувати інтереси держави, але не самостійно, а під опікою губернських адміністрацій.

Через відсутність необхідних, насамперед економічних умов для діяльності, самоврядування не поставало як альтернатива державній владі й не могло продуктивно відстоювати інтереси міських громад. Більше того, населення далеко не завжди розуміло потребу в створенні або реформуванні органів самоврядування, розглядаючи їх як структуру, що виражає інтереси держави, а не населення. Реформування, яке проводилося в південноукраїнському регіоні протягом XIX ст. і яке можна назвати «реформуванням зверху», передбачало залучення населення до участі в муніципальному управлінні й переслідувало насамперед державні інтереси. Крім того, у Південній Україні, як правило, перебудови та реформування самоврядних структур проходили не в повному обсязі, а тільки в тому, котрий дозволяв обслуговувати інтереси держави, і, якщо законами дозволялося більше прав громадськості, то держава проводила задля власних інтересів процедуру контрреформ.

Таким чином, можна констатувати, що розмежовування місцевого управління та самоврядування на прикладі південноукраїнського регіону становить значну складність, оскільки тут виникла своєрідна форма державного

О. Черемісін. Думська модель міського самоврядування Півдня України...

управління, зумовлена неможливістю для верховної влади здійснювати його силами тільки державного апарату. Для вирішення завдань держава використала систему міського самоврядування, що склалась у середовищі міських громад. Відносини, які при цьому виникли, на думку автора, не можуть бути описані ні з громадської, ні з державної теорії самоврядування. Тому автором запропонована для розгляду регіонально-індивідуальна теорія самоврядування на прикладі міст Півдня України. За цією теорією, уряд держави розподіляв повноваження на окремі регіони й окремі індивідуальні програми розвитку на певні міста, яких тільки щодо Півдня України зафіксовано близько тисячі. Адміністративне управління в силу дозволених центром прав також виробляло індивідуальні програми щодо розвитку окремих міст регіону.

Пріоритет у цій системі належав державі, тому для вирішення питання про характер конкретної управлінської структури необхідний аналіз формальних критеріїв (наявність виборів, присяги, отримання жалування та інших) недостатньо. Необхідно насамперед враховувати реальні інтереси, що знаходили відображення в її діяльності.

Автор схильний розмежовувати органи міського самоврядування з державними адміністративними інституціями під терміном місцеве управління. Від природи місцева влада була схожа з державною, тобто мала твердо встановлені рамки, адміністративні кордони, а також права й обов'язки, зафіксовані в законах, владні повноваження, майно та засоби реалізації, муніципальні інституції відрізнялися від державної індивідуальною прихильністю до окремого міста. Держава мала справу із загальними тенденціями функціонування соціальних груп людей (станів), муніципалітет – з конкретно-індивідуальними громадами в конкретний момент часу. Тому органи міського самоврядування працювали з конкретними мешканцями, реагували на поточні індивідуальні зміни ситуації.

Зважаючи на те, що діяльність органів міського самоврядування Півдня України не можна охарактеризувати ні державною, ні самоврядною теорією, автор дійшов висновку, що більш адекватним явищем у роботі муніципалітетів досліджуваної доби стане у нагоді регіонально-індивідуальна теорія самоврядування, оскільки у кожному повітовому, губернському, заштатному, портовому місті Півдня України ситуація відрізнялася своєрідністю та індивідуальністю.

Усвідомлення пріоритетності власного міста яскраво виразилося в середині XIX ст. під час реформування системи міського самоврядування, в якому муніципалітети прийняли найактивнішу участь і виразили сподівання на автономізацію управління від адміністрації та державної влади, оскільки вони повністю відчували себе самодостатніми, здатними самостійно забезпечувати себе найнеобхіднішим. Після реформи 1892 р. у бік державної теорії самоврядування міста Півдня України виступали за подальшу автономізацію та унезалежнення муніципалітетів, що під час революційних подій початку XX ст. призвело до формування сепаратистських тенденцій, а в перспективі і створенні незалежних республік.

Абсолютна більшість дослідників історії міського самоврядування наголошують на виключно позитивній ролі муніципалітетів досліджуваного періоду, а особливо у другій половині XIX – початку XX ст., оскільки громадські інститути влади докладали героїчні зусилля у: розвитку підприємництва; модернізації портів; будівництві залізниць; збільшенні витрат на медицину та освіту; значний розвиток культурних закладів та інші досягнення. Тоді залишається відкритим запитання: «якщо все було так позитивно, то чому відбулись революції на початку XX ст. і населення, в тому числі і міське, їх підтримало?» Автор не заперечує проти всього позитивного, що зробили муніципалітети протягом досліджуваного періоду але вважає за необхідне критично віднестись до багатьох проблем міського життя, в яких

брало участь міське самоврядування Півдня України, приймаючи до уваги їх регіонально-індивідуальну специфіку.

Протягом досліджуваного періоду відбулась еволюція міського самоврядування: самостійні одиниці кінця XVIII ст. – адміністративна опіка першої половини XIX ст. – громадське самоврядування 1870–1892 рр. – вузько-кланові буржуазні муніципалітети кінця XIX – поч. XX ст.

Не набула поширення жодна з існуючих теорій міського самоврядування. На Півдні України воно мало риси суміші повільності, бюрократичності, самостійності, родинної протекції, фінансових інтересів, державного контролю, міського патріотизму, що дозволяє говорити про виокремлення регіонально-індивідуального рівня міського самоврядування на Півдні України. Існування монархічного ладу та децентралізованої системи самоврядування як основного елемента демократичної держави виявилось несумісним.

Кожне місто, в більшій або меншій мірі, в залежності від адміністративного, військового або торгівельного підпорядкування та призначення, мало можливості проводити цілком індивідуальну діяльність в медичній, освітній, інженерно-технічній та інших сферах.

Так, абсолютно індивідуально вирішували проблеми медичної діяльності, створювалися спеціальні комісії, виділялися з бюджетів кошти для поліпшення санітарно-гігієнічного стану, але різні епідемії, в досліджуваний період, ніколи не полишали міста Півдня України. Навіть, організація вивезення сміття та нечистот була для кожного муніципалітету великою проблемою. Сам санітарно-гігієнічний стан міст визначався вкрай негативно. Лікарні постійно наголошували на нестачі ліків, місць для хворих, самих лікарів та інші негаразди. Структура управління медичною муніципальною діяльністю в регіоні була примітивною, малоефективною та громіздкою. Лікарські управи, що діяли в складі міського самоврядування, виявилися функціонально перевантаженими та психологічно не готовими до мінімуму фінансування та максимуму роботи. Діяльність муніципалітетів носила здебільшого формальний характер.

Самостійно і індивідуально кожен муніципалітет визначав модернізацію інженерно-технічної інфраструктури (проведення водогонів, освітлення, каналізації, електрифікації та інше), але лише в центральних районах міст, залишаючи окраїни бути позбавленими благ сучасності. Все це вимагало великих капіталовкладень. Самоврядування за власні бюджети не змогли впоратися із цим навантаженням, тому брали кредити (здебільшого на 30–50 років), що перетворило муніципалітети на великих боржників, як перед державою, так і перед фінансовими інститутами.

Також, цілком індивідуально та самостійно вирішували питання освіти та розвитку культури. Створювали спеціальні комісії, виділяли з бюджетів кошти, які збільшувались кожного року, відкривалися нові школи, бібліотеки, читальні та інші похвальні заходи, але ввели до освітньо-культурного образу життя менше половини міських мешканців (приблизно від 30 до 40%, а в повітових та позаштатних містах менше 20%). В етнічному відношенні найбільше до освіти тягнулися представники російської національності, а в соціальному – аристократія та чиновництво, купецтво та міщанство. У гендерному відношенні спостерігалася явна диспропорція між чоловічою більшістю та жіночою меншістю в навчальних закладах. Але все одно, навіть позитивних успіхів, які принесли реформи середини XIX ст., не вистачило, щоб дієво виявитись у розвитку освіти самоврядуванню. Коштів, що виділялися муніципалітетами, не вистачало на розвиток освіти, давався взнаки низький культурний рівень населення і підтримка більш заможних соціальних груп міського населення, оскільки платня за навчання була під силу далеко не всім мешканцям, а муніципалітети не розробили жодної програми щодо підтримки малозабезпечених верств населення.

Після 1870 р. муніципалітети змогли самостійно та індивідуально вирішувати проблеми із бюджетною політикою. Правда 20% мали використовувати на власне утримання та адміністративні заходи, а ще частину (20–30%) – на повернення боргів, а те що залишалося вже індивідуально

О. Черемісін. Думська модель міського самоврядування Півдня України...

розподіляли між іншими важливими для міст заходами. Тому, коштів в бюджетах постійно не вистачало, а з кожним роком збільшувалися не тільки прибутки і витрати, а також і борги. Причому, більшість заходів, на які витрачалися муніципальні кошти носили безприбутковий характер, а муніципальні підприємства здавалися в оренду, що значно зменшувало кількість прибутків до бюджетів.

Серед прибутків найбільш значними були зовнішнього надходження, власного підприємництва та використання міської власності, оподаткування міського населення. Серед другорядних прибуткових статей можна виділити відсотки на нарощення різних капіталів, добровільні внески, збори з трактирного промислу, нотаріальні збори та «різне».

Серед видатків найбільш масовими були витрати на утримання поліції, судів, розквартирування військ, громадських та адміністративних установ, утримання муніципального майна, народну освіту й медицину, благоустрій. Серед другорядних видатків можна виділити витрати на благодійну діяльність, пожежну частину, виплати за заборгованостями.

Борги перед державою завжди були більшими, ніж перед міським самоврядуванням. Боротьба з боржниками проводилася двома методами: 1) стягненнями, які ніколи не давали позитивних результатів, і в найкращих випадках вдавалося зібрати до 20% боргу; 2) зняття та списання, що давало більш позитивні результати, оскільки списувалась левина частка зборів. Позиками коштів у банках вдавалося закрити прогалини в інженерно-технічному забезпеченні міст і задіяти їх у неприбуткових заходах (медицина, освіта). Загалом фінансовий стан міст не можна схарактеризувати позитивно, оскільки тільки Одеса могла виглядати пристойно відносно інших міст Російської імперії та Європи. Фінансовий стан інших міст Півдня України був не в кращому стані, тому що тільки завдяки позикам у прибутковій частині бюджети мали більш рельєфний вигляд.

О. Черемісін. Думська модель міського самоврядування Півдня України...

Виконання обов'язкових завдань у витратній частині бюджетів із розквартирування військ, утримання поліції та інших з часом поступалися проблемам освіти, медицини, які ставали найнеобхіднішими. Народна освіта вже наприкінці ХІХ ст. розумілася як більш широка проблема, ніж у попередній період і розраховувалася не тільки для заможних прошарків населення, було серйозно поставлене завдання й про загальну середню освіту. Розроблені проекти стосувалися не тільки поширення мережі муніципальних шкіл з початковою освітою, а було вироблено курс і на створення системи професійних училищ для продовження освіти.

Загалом можна стверджувати, що самоврядування, певним чином, виконало свої функції у досліджуваній час в організації як духовного, так і матеріального благоустрою.

У модернізаційні часи другої половини ХІХ–ХХ ст. роль міського самоврядування полягала у:

–розвитку промисловості міське самоврядування було виведено з системи фабрично-заводського законодавства, щоб стати на заваді побудови громадянського суспільства. А муніципалітети своєю чергою цілком задовольнялися отриманням певних надходжень до міського бюджету, і більше їх нічого не цікавило. Навіть підприємства, які після реформ середини ХІХ ст. потрапили до муніципальної власності, намагалися якнайшвидше здати в оренду й не цікавитися становищем робітників на підприємствах, цілком задовольняючись тим, що держава взяла на себе охоронні функції. Революціонери використовували це становище як елемент розвитку ідей зміни капіталізму на соціалізм. Загалом у розвитку промисловості в 1870–1917 рр. міське самоврядування зробило крок уперед, порівняно з дореформеним періодом, коли міська влада взагалі не цікавилася цією галуззю економіки, але все одно не достатній, оскільки її роль зводилася до здачі землі в оренду під забудову промислових підприємств;

О. Черемісін. Думська модель міського самоврядування Півдня України...

–участі у будівництві шляхів сполучення (залізниць) і модернізації портів, саме тут муніципалітети проявили більшу мобільність. Хоча ідеї і ініціативи в організації і будівництві залізниць відходили з державного й адміністративного апарату, виконуючи при цьому стратегічне завдання пов'язати центральні регіони з морськими портами, а фінансовий тягар покладався на іноземні та приватні корпорації. Міське самоврядування шляхом участі у цьому процесі концентрувало думки та спрямовувало організаторів будівництва залізниць будівництво саме через їхні міста. Також муніципалітети будували власні залізничні від станції до портів і промислових підприємств – як завдання мінімум. Як завдання максимум – муніципалітети виконали шляхом проведення залізниць між губернськими містами та повітовими, повітовими з безповітовими містами, що поєднувало між собою лівобережну частину Півдня України з правобережною;

–модернізація земельної власності зачепила абсолютну меншість міст Півдня України, всіх цілком задовольняла здача земель в оренду без турботи про збільшення врожайності й зняття з себе підприємницького тягара, а натомість отримували гарантовану меншість прибутку з орендарів.

Загалом модернізація південноукраїнських міст виявилася наздоганяючою, швидкою та незавершеною. Модернізацію інженерно-технічної інфраструктури муніципалітети проводили цілком самостійно й досвідом один з одним ділитися не поспішали. Але без фінансової участі держави, банківських установ і місцевих підприємців не впорались із завданням проведення нововведень.

Вирішили провести інженерну модернізацію далеко не всі міста Півдня України. Найвищу активність у цьому відношенні виявило самоврядування Таврійської губернії, в якій цих проблем торкнулися більшість міст, на другому місці можна поставити муніципалітети Херсонської губернії, модернізаційна течія охопила адміністративні центри та деякі повітові центри, наприклад, Єлисаветград, а найвзірцевішим містом вважалася Одеса, на останньому місці можна поставити міське самоврядування Катеринославської губернії, в якій у

О. Черемісін. Думська модель міського самоврядування Півдня України...

більшості випадків ніхто і не замислювався над цими проблемами, ступінь модернізаційного оновлення був мінімальним і стосувався лише центральних вулиць міст і будинків домовласників, які входили до складу міського самоврядування, околиці муніципалітети постійно не враховували, оскільки бідні не могли принести великі прибутки ні бюджетам, ні депутатам-домовласникам.

Загалом міста Півдня України почували себе самодостатніми соціально-економічними організаціями, але органи міського самоврядування без допомоги з боку держави або громадськості не впоралися майже з кожною муніципальною «справою», а своєю чергою кожна міська «справа» породжувала ряд додаткових проблем, які перетворювалися на вічні проблеми із прив'язкою багатьох допоміжних. Так, постійними проблемами для кожного самоврядного інституту були такі.

По-перше, земельна власність, продати яку не могли, але здавали в оренду. Найчастіше згодом вона перепродавалася іншим особам, навіть не міським мешканцям. Але частіше муніципалітети стикались із проблемами самозахоплення землі, будівництвом самовільних будівель, а згодом і їх узаконенням. З цими виявами боролися в кожному муніципалітеті самотійно: від цивілізованих методів із доказами в судах – до варварських із побиттям і знесенням будинків. Загалом боротьба із самозахопленнями велась за допомогою поліції, яка самоврядуванню не підкорялася, але щось відібрати або побити певних осіб та їх ув'язнити, завжди погоджувалася. Вирішити земельні суперечності ніколи остаточно не вдавалося протягом усього досліджуваного періоду, а значна кількість справ вирішувалася десятиріччями, інші так і не були вирішені до 1917 р. Таким чином, цією проблемою міське самоврядування займалося разом із поліцією, судовою системою та пенітенціарною службою. Самостійно вирішити проблему ніколи не вдавалося.

По-друге, нагальною проблемою завжди залишалася несплата податків до міського бюджету та на користь держави. У цьому плані муніципалітети також

О. Черемісін. Думська модель міського самоврядування Півдня України...

діяли разом із поліцією, але вирішити цю проблему протягом досліджуваного періоду не вдалося. Доводилося борги, як перед містами, так і перед державою, просто забувати та списувати.

По-третє, вічною проблемою для самоврядних інституцій завжди залишався благоустрій. Самостійно цю проблему муніципалітети в дореформені роки самостійно вирішити не намагалися, посилаючись на адміністративну опіку, а в післяреформені роки вирішити не були спроможні, оскільки коштів у бюджетах не вистачало, а в повітових містах цього просто не потрібно було. Таким чином, навіть станом на 1917 р. проблема благоустрою стояла дуже актуально. Із нею тісно перепліталися проблеми організації медицини та санітарно-гігієнічного стану. Міста Півдня України завжди були брудними. Муніципалітети з цим боролися, але не надто цим переймалися, оскільки міське населення виконувати їх постанови не збиралося, тому що авторитетності не вистачало. Виділяли з міських кошторисів до 10% прибутків, але цих грошей ледве вистачало на утримання невеликого штату лікарів, фельдшерів та інших медичних співробітників. Себе муніципалітети ніколи не ображали, використовуючи на власне утримання іноді навіть до 20% міських бюджетів. І це в той час, коли ще не було дорогих іномарок. Навіть організувати вивезення сміття з міст виявлялося для муніципалітетів великою проблемою, оскільки це було дорого.

По-четверте, організація водопостачання, каналізації, електрифікації із благородних міських справ перетворилося на заробляння грошей для депутатів міських дум, оскільки до їх складу обиралися домовласники, то і проводити блага цивілізації почали саме в їхні будинки й у центральні міські райони, які виділялися дороговизною, але з найкомфортнішими умовами. Проводити модернізацію окраїнних районів міст ніхто не бажав, оскільки там жили найбільш прошарки населення, які принести прибутки просто не могли. Якщо все ж таки муніципалітети проводили гілку водогону або каналізації на окраїни, то почувалися просто героями та великими благодійниками. З приводу

О. Черемісін. Думська модель міського самоврядування Півдня України...

благодійності міського самоврядування годі і казати: вона була просто сміхотворною; спромоглися муніципалітети лише на утримання у власних містах кількох богаділень і сирітських притулків. Все інше знаходилось у руках громадськості й волонтерських організацій.

По-п'яте, вічною проблемою було співвідношення міських прибутків і витрат. Загалом витрати дорівнювали прибуткам, але дуже часто міста перевищували кошториси й на допомогу приходила держава, надаючи постійну фінансову допомогу, та банки разом із кредитами на 30-50 років. Таким чином, діяльність міського самоврядування забезпечувалася слабкістю міських фінансів, у системі яких держава делегувала на обов'язкові витрати власних проблем (утримання поліції та судів, розквартирування військ тощо), які забирали значну частину коштів з муніципальних кошторисів, а з іншого боку, міські думи просто вражали шаленими коштами, які витрачалися на власне утримання, і нераціональним розподілом між прибутковою та неприбутковою сферами міського життя таким чином, що більшість коштів витрачалось саме на невиробничу сферу.

Таким чином, грандіозні плани імперії із будівництва децентралізованого самоврядування на самоутриманні та із потужними міськими станами зазнали краху. Муніципалітети виявили себе в діяльності дуже слабко і протягом досліджуваного періоду не виправдали себе ні як найнижча гілка державного управління, ні як громадські організації місцевого суспільства, оскільки не спромоглися вирішити самостійно жодну загальну проблему із доведенням до логічного завершення охопивши весь міський простір, перетворюючи благородні справи у власне заробляння грошей. Всі громадсько-значущі проблеми – від технічної модернізації до утримання притулків – знаходилися в руках міської громадськості, яка, хоч і не створила опозиції та альтернативи царським муніципалітетам, але виявилася повністю розчарованою їхньою самодіяльною поведінкою. Міське самоврядування досліджуваного періоду виявило себе представником, виразником і захисником вузько-кланової

О. Черемісін. Думська модель міського самоврядування Півдня України...

корпорації міської фінансової буржуазії, а міські стани не вдалося підсилити до бажаного рівня, оскільки вони так і не стали абсолютними господарями міст, а в багатьох випадках залежали від адміністрації. Уряд хоч і надав можливості для наповнення бюджетів але, одночасно, обмежив їх витрати обов'язковими витратами на адміністративні замовлення, вивівши, таким чином, близько 20% на користь державних потреб, а не громадських. А вони могли піти на школи, на лікарні та інші заходи.

Загалом за досліджуваний період відбулися позитивні зміни: 1) міське самоврядування позбавилося адміністративної опіки й отримало самостійність у вирішенні господарських проблем, проголошена безстановість; 2) громадським управлінням передана муніципальна власність; 3) у законодавстві усунено багато недоліків; 4) створені умови для діяльності міських управлінь у розвитку медицини, освіти, пожежної та санітарно-гігієнічної безпеки; 5) усунено поліцейські управи від зловживань; 6) муніципалітетам дозволено брати кредити та вступати у приватні підряди; 7) вирішені проблеми міського благоустрою; 8) поліпшилося економічне життя міст; 9) отримали розвиток благодійні заходи; 10) законодавчо були спроби поставити самоврядування під адміністративний контроль, міста Півдня України змогли відстояти права більшої самостійності, ніж інші регіони (допомогло єврейське населення із своїми потужними капіталами, хоч в самих муніципалітетах майже не брало участі, завжди знаходилося «поруч» із самоврядуванням); 11) не склалося опозиції міському самоврядуванню; 12) склалися потужні та самодостатні міські громади, отримала розвиток громадська думка, зросла впевненість у власній самобутності й ідеологічно оформився міський патріотизм.

Разом із тим можна виокремити й негативні процеси для розвитку міського самоврядування: 1) не відбулося створення, як окремої галузі, «муніципального законодавства», що вимагалось самим розвитком капіталістичних відносин; 2) законодавчо не розділили посади міського голови як керівника думи й управи, що ускладнювало та заплутувало її діяльність (досвід дореволюційних

О. Черемісін. Думська модель міського самоврядування Півдня України...

муніципалітетів наочно показав негативність цього як теоретично, так і практично); 3) не був прийнятним ні для уряду, ні для міських громад соціальний склад самоврядування (більшість до 75% мандатів отримали фінансові кола, майже позбавивши участі міщан, ремісників, селян та інтелігенцію – дрібних платників податків); 4) не відбулась професіоналізація муніципальних працівників, їм були надані права держслужбовців; 5) законодавчо створені можливості для адміністративного контролю та сформовані спеціальні контролюючі органи – «Губернські з міських справ присутствія»; 6) мінімізується роль приватних законів для південноукраїнських міст.

У цілому, на початку ХХ ст., міські самоврядування та громадськість опинились в ситуації коли «еволюція зверху» зазнала поразки в рамках загальної низької культури та багатьма незадоволеннями і до муніципалітетів, і до державного правління, незавершена модернізація, жахливий санітарно-епідеміологічний стан, регіональна, крайова та міська ідентичності створили сприятливий ґрунт для поширення революційних ідей та «еволюційних змін знизу».

Критика ситуації в муніципалітетах, поєднана із загальними тезами про недієздатність самодержавної влади, лунала й з боку громадськості, політичних кіл та зі сторінок преси, як столичної, так і південноукраїнської, наприклад у газеті «Юг» [3, с. 3; 13, с. 3; 14, с. 4; 21, с. 3; 24, с. 3; 25, с. 3; 26, с. 3; 30, с. 3]. Відмінність позицій із муніципальних проблем полягала насамперед у питанні про компетенцію міського самоврядування, ступінь його самостійності від державної влади.

Партія «Союз 17 жовтня» у своїй програмі закликала до «розвитку й зміцнення начал міського самоврядування й залучення до участі в самоврядуванні можливо широкого кола осіб». Згідно з октябристською програмою, представники від міського самоврядування, поряд з особами, вибраними від земств, духівництва, закладів торгівлі й промисловості, вищих навчальних закладів, повинні були становити половину членів верхньої палати

О. Черемісін. Думська модель міського самоврядування Півдня України...

органа народного представництва – Державної ради. Представники ліберальної течії у своїй програмі визначали, що місцеве самоврядування повинне поширюватися на всю державу. Представництво в органах місцевого самоврядування повинне ґрунтуватися на загальному, рівному, прямому та закритому голосуванні місцевих жителів, без відмінності статі, віросповідання й національності. Що стосувалося питання про компетенцію муніципалітетів, то вказувалося, що це повинні бути «по можливості всі сторони місцевого життя», що мали «центристський» ліберальний напрям. Партії демократичних реформ і мирного відновлення виступили з ідеєю створення двопалатного народного представництва, у якому одна з палат складалася б із представників органів місцевого самоврядування [12, с. 47-51].

У документах соціалістичної течії містилася вимога демократизації, повсюдного введення організованого на широких демократичних началах міського громадського управління й розширення повноважень органів самоврядування. Значну увагу муніципальним питанням приділила, незважаючи на те, що вважалася селянською, партія есерів. У результаті зміст частин програм меншовиків і есерів, що стосувалися міст, можна звести до концепції «муніципального соціалізму», в основі якої лежить ідея про можливість без взяття влади в країні загалом, на основі приходу до влади органами місцевого самоврядування, почати перетворення міського господарства на соціалістичних началах. Втілення ідей «муніципального соціалізму» бачилося шляхом здійснення муніципалізації, всебічного розвитку міських підприємств, соціальної підтримки трудового населення, скасування непрямих податків шляхом заміни їх прямими, що стягувались із забезпечених власників і тому подібних заходів [19, с. 2-6]. Партія «Народна свобода» прямо не зазначала власних переконань стосовно міського самоврядування але обстоювала принципи демократизму, рівності, братерства, загального виборчого права, захист прав, свобод та майна громадян. Важливою для них була ідея свободи агітації. Пропонувала надати рівні можливості для всіх

національностей. Відкидала можливості місцевих органів влади приймати участь у вирішенні аграрного питання. Муніципалітети пропонували побудувати за демократичними цінностями на принципах децентралізації. Надати громадським інституціям повну свободу у вирішенні місцевих проблем, а частину коштів передавати від державної скарбниці, в якій кількості прямо не зазначалося. Місцеві органи влади пропонувалося зробити автономними утвореннями з правом видання місцевих законів. Земства пропонувалося зберегти але повністю звільнити їх від державного втручання [27, с. 5-64]. Роль державних органів влади – стежити за законністю виконання місцевими органами влади покладених обов'язків.

Кадетська партія загалом відстоювала інтереси широкої громадськості. В галузі місцевих органів влади відстоювали зменшення податків на населення та оптимізувати витрати, з метою звільнення бюджетів від непотрібних витрат на адміністративні нестатки. Міському самоврядуванню пропонували відкривати для населення народні університети, бібліотеки, читальні та інші типи освітніх закладів з метою подальшого розширення освіти [12, с. 71-72].

Далі всіх у питаннях розвитку самоврядування пішла партія соціалістів-революціонерів. Ідеальний державний устрій вони планували розробити таким чином, щоб основу держави складали самоврядні міські і сільські громади. Наступним ступенем повинні були стати місцеві автономні національно-територіальні громади. Таким чином, вимальовували федеративний державний устрій з правом кожної нації на самовизначення. Всі закони, які прийме парламент повинні виноситися на народний референдум, і, саме, народ повинен затверджувати закони. Партія виступала за передачу земельної власності органам самоврядування, а користування землею повинно було стати зрівняльно-трудовим. За користування землею орендар повинен був сплачувати фіксований податок, а землі поділити таким чином, щоб ділянки приносили приблизно однаковий прибуток в такому розмірі, в якому її можливо було обробити однією особою. Отриманий прибуток від використання

муніципальними землями самоврядування повинно було витратити на громадські потреби [27, с. 5-64].

Вузкий пролетарський характер соціал-демократичної партії проявився на її програмі і на тих моментах, що стосувалися муніципальних питань. Вона передбачала поліпшити життя робітничого класу і передати їм в управління промислові підприємства, а участь в управлінні ними самоврядування не передбачалася. Нічого в програмі не було передбачено щодо прав самоврядування на земельну власність, але партія вважала за необхідне, у вирішенні аграрного питання, провести її муніципалізацію таким чином, щоб можна було землі здавати в оренду всім бажаючим в необмежених розмірах. Причому, передбачалося проводити муніципалізацію землі примусовим чином. Таким чином, можна зрозуміти, що в саму першу чергу таким становищем скористаються заможні представники населення, а бідним нічого не залишиться, а капіталізація стане носити необмежений характер, що зможе, в перспективі, привести до витіснення дрібних власників і формування монополістичних об'єднань. Тому їх не можна було назвати виразниками інтересів широкої маси населення.

Народні соціалісти виступали за народовладдя не тільки на державному, але й на місцевому рівні. В першу чергу пропонували створити умови для рівного отримання освіти, а для цього необхідно надати повну свободу дій як приватним так і громадським організаціям, в тому числі і самоврядуванню. Всі землі планували націоналізувати і поділити на дві категорії: державну та муніципальну. А на користування земельними наділами створити для всіх однакові умови [27, с. 5-64].

Самодержавство не вживало серйозних кроків у муніципальній сфері, не відповідало на критику, уже не могло ефективно контролювати й впливати на суспільство.

Тобто, можна зробити висновок, що політичні сили країни висунули ідею трансформації самоврядувань у бік демократизації й більшої самостійності,

О. Черемісін. Думська модель міського самоврядування Півдня України...

причому можливість перетворення муніципалітетів пов'язувалася з політичними змінами в суспільстві, у системі центральної державної влади. Суттєвим соціалістичні партії вважали надання широких виборчих прав. Вбачали у самоврядуванні потужну силу, яка здатна провести суспільство в сторону розвитку буржуазного громадянського порядку з широкими повноваженнями місцевих громад з правом обласного самовизначення різних національностей, що в межах південноукраїнського регіону було надто актуальним питанням. Пропонували провести різке розмежування між земським, обласним, міським і сільським самоврядуванням. До самоврядних проблем пропонували віднести весь спектр місцевих нестатків. Муніципалітети повинні були володіти такими самими повноваженнями як і центральна влада, але в межах певних місцевостей, міст і сіл, а тому необхідний розподіл між місцевою законодавчою та виконавчою гілками.

У судженнях сучасних науковців загалом панує відверто позитивна оцінка діяльності дореволюційної моделі міського самоврядування, яке було потужним стимулом міських процесів і громадсько-значущими організаціями.

Але все ж таки, слід визнати, що до 1917 р. на Півдні України ситуація в сфері міського самоврядування мала риси кризової. Існуюча більше сотні років думська модель міського самоврядування, дарована з волі імператорської влади, спочатку зіштовхнулася з проблемами самодіяльності, а згодом і з недоліком громадської ініціативи. Але з часом громадськість усвідомила, які можливості надає самоврядування. Згодом народжувалася ідея, які стали розглядати громадську діяльність на благо городян як важливу й актуальну для себе. Ускладнювалися самі міста, бурхливо росло їх населення, багатобічними ставали інтереси й потреби міського співтовариства, яке все більше усвідомлювало себе як відмінне від російського.

Наприкінці XIX – початку XX ст. міським громадам ставало занадто тісно в рамках тих форм організації міського управління, які були встановлені і реформовані державою. Це виявилось у невідповідності муніципального

О. Черемісін. Думська модель міського самоврядування Півдня України...

виборчого права, ступені їх залежності від царської і адміністративної влади, рівня й темпів розвитку міського господарства, фінансових можливостей міських дум громадським очікуванням.

Криза дореволюційної системи міського самоврядування зовсім не означала, що сама обрана модель у кінцевому підсумку виявилася негативною або тупиковою. До початку 1917 р. формування думської моделі міського самоврядування на Півдні України, на регіонально-індивідуальному рівні, пройшла тривалий історичний шлях. Підсумки діяльності муніципалітетів дійсно були вражаючими, але їх можна оцінювати як суперечливі й неоднозначні. Міське самоврядування сприяло формуванню цивільної самосвідомості городян, уявлень про особистість, міської ідентичності, міського та регіонального патріотизму, спільності всіх жителів міста незалежно від їх соціального стану; і це надало, нехай і обмежену, можливість набутти управлінський досвід, долучитися до влади. Однак збереження значних обмежень у виборчих правах, вузького цензового складу «батьків міста», обмеженої сфери компетенції й прав муніципалітетів гальмували й зводили нанівець ці позитивні моменти.

Фінансові підсумки діяльності були вражаючими. Південь України був лідером в процесі зростання міських прибутків. Однак порівняння успіхів міст Півдня України із досягненнями на Заході Європи було не на користь південноукраїнських, але більш кращими і стабільнішими, ніж в інших регіонах російської держави.

Та модель громадського розвитку, в умовах якої відбувалася модернізація південноукраїнського регіону для подальшого успішного руху й подолання проблем у рамках існуючої системи потребувала реформування. Громадськість об'єктивно була зацікавлена в посиленні свого впливу в органах міської влади з метою зорієнтувати муніципалітети на вирішення житлово-комунальних проблем, покращити умови побутового життя, особливо в окраїнних районах. Але думська модель самоврядування була дуже доброю і ефективною саме для

привілейованих, успішних станів суспільства. Саме для них були важливими і значущими цінності, які існували в самоврядуванні, демократичність за складом, вільність від твердої адміністративної опіки. Опозиція царській монархії у південноукраїнському суспільстві зміцнювалася за рахунок невдоволення міських станів ситуацією в муніципальному питанні. Але щоб змінити ситуацію потрібно було проводити докорінні зміни в самоврядуванні починаючи з моменту встановлення статусу міського самоврядування.

У цілому, міське самоврядування Півдня України не можна визнати ідеально-репрезентативними інституціями громадської влади, але у порівнянні з іншими регіонами і містами держави, самоврядування південноукраїнського регіону виявило себе дуже активно, героїчно та було лідером в багатьох аспектах організації міського життя:

- Одеса була беззаперечним лідером серед українських губерній та займала 4 місце в імперії за рівнем міських прибутків;
- більшість міст Півдня України були мільйонерами, або наближалися до даного показника;
- вища ступінь урбаністичних процесів;
- були лідерами в темпах прибутковості міських кошторисів;
- пройшли революційним шляхом від військово-адміністративних поселень до поліфункціональних міських центрів;
- була відсутня пряма залежність кількості прибутків від адміністративного статусу міста;
- існував вищий ступінь автономізації, самостійності та незалежності від адміністрації та центральної влади;
- вищий прояв регіональної ідентичності та міського патріотизму;
- більше бажання діяти по модерному, по новому;
- вища активність в сфері благоустрою міст. Так, не всі вулиці були пойменовані та не всі були шосовані, але муніципалітети зробили більше ніж в

О. Черемісін. Думська модель міського самоврядування Півдня України...

інших регіонах за короткий проміжок часу, тим більше, що існували задовго до появи південноукраїнських і були благоустроєними на 70-80%;

– більше витрат відпускали на медичну та культурно-освітню сфери. Якщо у відсотковому відношенні у всіх містах витрати сягали 15-20%, то для південноукраїнських міст це 100 тис. руб., а для інших – 4-5 тис. руб.;

– вищу активність проявили у будівництві шляхів сполучення;

– торгівля та промисловість стали головними аспектами розвитку міст Півдня України і причиною піару міст громадськими інституціями;

– модернізація носила характер наздоганяючо-прискореної, але, не завершеної, яка не охопила повністю весь міський простір.

У результаті міське самоврядування Півдня України виявилось на межі цивілізаційного зрізу між національним, російським та європейським факторами. З однієї сторони, муніципалітети вбачали шлях до більш кращого «нового» національно-європейського співжиття, було бажання діяти та думати по-новому, модерно, але, з іншої сторони, вони ще не відірвалися від російської бюрократії, корупції, казнокрадства, феодалізму та відсталості, що значно уповільнювало їх розвиток.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Васильчиков А. М. О самоуправлении / А. М. Васильчиков. – СПб. ; Тип. В. В. Пратц. – 1872. – 1350 с.
2. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства / Л. А. Велихов. – М. : Госиздат., 1928. – 467 с.
3. Вокруг новой думы // Юг. – № 965. – С. 3.
4. Ге Г. Н. Исторический очерк г. Николаева при устье Ингула (1790–1890) / Г. Н. Ге. – Николаев : Русская тип., 1890. – 122 с.
5. Гессен Ю. И. Городское общественное управление и евреи / Ю. И. Гессен // Вестник права. – 1904. – Декабрь. – Кн. X. – С. 68–91.
6. Горловский Д. Н. Итоги двадцатипятилетия Херсонского

О. Черемісін. Думська модель міського самоврядування Півдня України...

самоуправления. Краткий историко-экономический очерк города Херсона / Д. Н. Горловский. – Херсон : Тип. О. Д. Ходушиной, 1896. – 97 с.

7. Головка О. М. Харківське міське самоврядування у 1893–1917 рр. : Дис. канд. іст. наук / О. М. Головка / Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна. – Харків, 1997. – 189 с.

8. Государственные учреждения России в XVIII – XIX в. : (Законодательные материалы) : Справ, пособие / Подгот. к печ. А. В. Чернов / М-во высш. и средн. спец. образования РСФСР. – М. : Моск. гос. ист-архивный ин-т, 1960. – 579 с.

9. Горбачев В. П. Городское самоуправление на Украине (по реформе 1870 г.) : Дис.канд. юрид. наук / В. П. Горбачев / Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна. – Харків, 1995. – 160 с.

10. Городовое положение 16 июня 1870 г // Полное собрание законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1873. – Собр. 2. – Т. XXXXV. – Отд. 1. – С. 820–839.

11. Городовое положение 11 июня 1892 г // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 3. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1893. – Т. XII. – С. 430–456.

12. Голубцов С. А. Русские политические партии / С. А. Голубцов. – М. : Тип. Изд. Комиссии московского совета солдатских депутатов № 385, 1917. – С. 47–1, 71–72.

13. Городская дума // Юг. – № 1047. – С. 3.

14. Городская дума (заседание 12 марта) // Юг. – № 920. – С. 4.

15. Градовский В. М. История местного самоуправления в России / В. М. Градовский. – СПб. ; Печатня В. Головина у Владимирской церкви дом № 15. – 1868. – 522 с.

16. Дворянская империя XVIII века : (Основные законодательные акты) : Сб. документов / Сост. М.Т. Белявский / М-во высш. и средн. спец. образования РСФСР, Науч.-метод. кабинет по заоч. обуч. при Моск. гос. ун-те имени М. В.

Ломоносова. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1960. – 224 с.

17. Державний архів Херсонської області (далі – ДАХО). – Ф. 14. – Оп. – Спр. 537. – Арк. 2.

18. ДАХО. – Ф. 14. – Оп. 1. – Спр. 952. – Арк. 10.

19. ДАХО. – Ф. 4. – Оп. 1. – Спр. 25. – Арк. 2–6.

20. Жалованная грамота на права и выгоды городам Российской империи // Полное собрание законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1843. – Собр. 1. – Т. XXII. – С. 362–384.

21. К выборам городского головы // Юг. – № 1049. – С. 3.

22. Комарницкий А. Исторический очерк общих гражданских учреждений Новороссийского края / А. Комарницкий // Годичный акт в Ришельевском лицее. – Одесса, 1849. – 21 июня. – С. 3–70.

23. Материалы для составления предположений об улучшении общественного управления в городах [в 2-х т.]. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1863. – Т. II. – С. 3–44.

24. На городские темы // Юг. – № 1008. – С. 3.

25. Наблюдатель. Городская дума // Юг. – № 1046. – С. 3.

26. Новая дума // Юг. – № 964. – С. 3.

27. Программы главнейших русских партий / Под ред. А. Стеблова и И. Сахарова. – М., 1917. – С. 5–64.

28. Цибуленко Л. О. Органи самоврядування Одеси, Миколаєва, Херсона у розбудові муніципальної земельної та виробничої власності в кінці XIX – на початку XX століття: монографія / Л.О. Цибуленко. – Херсон : Айлант, 2003. – 160 с.

29. Щерба Т. О. Міське самоуправління на Правобережній Україні у другій половині XIX ст. : Дис. канд. іст. наук : 07.00.01 / Т. О. Щерба / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2001. – 223 с.

30. Я-ль. Вокруг да около // Юг. – № 967. – С. 3.

В данной статье анализируется система городского самоуправления на Юге Украины в конце XVIII – начале XX столетий. Определяются тенденции становления, формирования, реформирувания и эволюционных изменений, которые произошли с муниципалитетами Юга Украины на протяжении исследуемого периода. Органы общественного управления рассматриваются в целом нейтрально, без резкого позитивного или негативного оценивания результатов деятельности. Сделаны акценты на том, что муниципалитеты Юга Украины обладали собственными особенностями развития, которые отличались от подобных структур других регионов Российской империи. Анализируется кризисное состояние думской модели самоуправления и пути их решения разными политическими силами государства. Сделаны выводы о том, что муниципалитеты Юга Украины обладали большими темпами финансового роста, модернизации и урбанизации.

Ключевые слова: Юг Украины, городское самоуправление, муниципалитеты, органы общественного управления, городские думы.

This article analyzes the system of the city government in the South of Ukraine in the late XVIII - early XX centuries. The trends of formation, development, reforming and evolutionary changes that occurred with the municipalities of the South of Ukraine have been defined in the course of the covered period. The authorities of public administration in general are considered neutrally, with no dramatic positive or negative evaluation of the activities results. The article accentuates the fact that the municipalities of the South of Ukraine had their own peculiarities of the development, which were different from the similar structures of other regions of the Russian Empire. It analyzes the crisis situation of the дума model of government and ways of its solution by means of different political forces of the state. It shows the approaches of solving the problems of development and reformation of the system of the city government on the way of greater independence from the central government. It underlines individual regional characteristics of the city government of the South of Ukraine within the studied period. There were made the conclusions that the municipalities of the South of Ukraine had higher rates of the financial growth, modernization, and urbanization.

Key words: the South of Ukraine, city government, municipalities, public administration authorities, the City Dumas.