

**МІСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ  
ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ НА МІСЦЯХ У ХІХ СТ.  
(НА ПРИКЛАДІ ПРИМОРСЬКИХ МІСТ ПІВДНЯ УКРАЇНИ)**

**Дорошева А. О., Байрамова О. В.**

**ВСТУП**

Проблема міського самоврядування породжує постійний інтерес у науковців на різних етапах розвитку юридичної науки. Адже міста відіграють визначальну роль у процесі державотворення, виконуючи при цьому політико-адміністративні, соціально-економічні і освітньо-культурні функції. Дослідники неодноразово звертали увагу на процеси розвитку міст України в другій половині ХІХ ст., які пов'язані з важливими трансформаціями, викликаними проведенням реформування в межах Російської імперії. Зокрема, після проведення міських реформ 1870 та 1892 рр. посилилися процеси розвитку міського господарства: розбудова міста, впровадження транспортної мережі та інших засобів комунікації. Вагомою була діяльність дум, спрямована на розвиток культури, народної освіти, охорони здоров'я, благодійництва. Думи стали визначальним фактором демократизації влади в Україні, першими спробами самоврядування. Простежується безпосередня залежність рівня економічного розвитку міст від прогресивності системи міського законодавства.

На сучасному етапі дослідження в зазначеному напрямі поживалися. Проводяться краєзнавчі конференції, симпозіуми, видаються колективні праці регіональної спрямованості. Дослідження науковців є різноплановими, що охоплюють всі сфери громадського життя тогочасних міст. Проблеми місцевого самоврядування привертають увагу не лише істориків, а й знавців права та економістів. Але для всіх періодів характерна наявність великої кількості досліджень саме з історії Одеси. Це пов'язано з тим, що ще в ХІХ ст. місто набуло статусу університетського, де концентрувалися значні науково-дослідницькі сили.

Впровадження самоврядування на сучасному етапі потребує комплексного підходу, який би враховував реалії сьогодення, світовий досвід і національні особливості територіальної самоорганізації населення. Опрацьовані історичні джерела на прикладі приморських міст Півдня України дають змогу вивчити загальні закономірності розвитку міст в Україні та їх регіональну специфіку, пов'язану з особливостями історичних реалій цього регіону.

## 1. Правовий статус міст напередодні реформи 60-х років XIX ст.

В останній чверті XVIII ст. значно зростає значення міст в економічному та політичному житті Російської імперії. Це було пов'язано з економічними змінами (формування ринкових відносин в умовах панування кріпосного господарства, розвиток внутрішньої та зовнішньої торгівлі) та реалізацією ідей просвітицького абсолютизму.

Особливе ставлення царського уряду до приморських міст південних регіонів було спричинене такими чинниками. По-перше, південні землі завдяки прикордонному та морському розташуванню міст вимагали особливого ставлення і приносили державі вагомий прибуток. По-друге, завдяки своєрідному географічному розташуванню тут виникали і розвивались особливі види господарства. По-третє, в цих містах проживало специфічне населення, яке складалось із вихідців із різних держав та інших регіонів імперії, які були носіями різних культурних традицій. На думку дослідниці Е.І. Дружиніної, характерними рисами Півдня Російської держави стали прикордонне розташування, темпи заселення та освоєння, що визначило характер управління краєм. Тут не існувало тієї «рутини», яка спостерігалася в центральних губерніях імперії<sup>1</sup>.

Цілеспрямований розвиток міського господарчого комплексу як визначального елементу економічного потенціалу країни вимагав від російського уряду удосконалення системи управління містами. Формування традицій місцевого самоврядування в Російській імперії було розпочато Положенням про губернії (1775 р.)<sup>2</sup>. Документ запровадив адміністративну ієрархію міст в імперії: виділялися губернські міста, повітові центри, заштатні міста та містечка. Залежності від виду населеного пункту визначались і органи управління. Кожне губернське місто мало магістрат. У повітових центрах запроваджувалась посада градоначальника, який виконував поліцейсько-господарські функції. Ратуші створювались у заштатних містах.

Наступним кроком держави у сфері регламентації міського управління стала «Грамота на права и выгоды городам Российской империи» (в істориків XIX ст. за цим документом закріпилася назва «Жалувана грамота містам»), видана Катериною II у 1785 р.<sup>3</sup> За умовами Жалуваної грамоти, мешканці міста поділялися на шість категорій: городяни, що мали власність у місті; купці трьох гільдій;

<sup>1</sup> Дружинина Е.И. Южная Украина в 1800–1825 гг. Москва : Наука, 1970. С. 173.

<sup>2</sup> Морякова О.В. Система местного управления России при Николае I. Москва : Издательство Московского ун-та, 1998. С. 57.

<sup>3</sup> Циберт В.М. «Грамота на права и выгоды городам Российской империи» як джерело з соціально-економічної історії міст Південної України останньої чверті XVII – першої половини XIX століття. *Наукові праці історичного факультету Запорізького державного університету*. 2002. № 14. С. 25–29.

ремісники; іноземці та особи з інших регіонів Росії, зайняті в міській промисловості; знатні громадяни, адвокати, вчителі, художники, підприємці та інші категорії населення, що володіли майном у межах міста вартістю понад 5 тис. крб; посадські люди, тобто ті, що мешкали в передмісті й були зайняті в промисловості та ремеслах<sup>4</sup>.

Міське населення було зобов'язане займатися певним видом діяльності лише в межах одного із шести «об'єднань» та мало право обирати своїх офіційних представників для розв'язання питань загальноміського добробуту. Жалувана грамота запроваджувала особливі органи міського самоврядування – загальну та шестигласну думи.

Зазначені документи (Положення про губернії 1775 р., Жалувана грамота містам 1785 р.) поширювались на Херсон, Миколаїв, Одесу<sup>5</sup>. Але бурхливий розвиток азовської та чорноморської торгівлі на початку XIX ст. зумовив необхідність реорганізації системи управління в портових містах Південної частини імперії. Царський уряд надавав великого значення розвитку міст Півдня України, що мали стати центрами транзитної і зовнішньої торгівлі. Але досягти цього було неможливо без проведення реформи місцевого управління. Справа в тому, що, незважаючи на широке коло повноважень шестигласних дум та міського голови (контроль за станом будівель, нагляд за порядком у місті, здійснення фінансового управління тощо), централізація адміністративного апарату Російської імперії зумовила здійснення жорсткого контролю за фінансовими справами міста. Саме фінансова самостійність на місцях була необхідним фактором розвитку торговельних відносин.

Уряд пішов на експеримент і вилучив із-під влади губернаторів кілька південних приморських міст<sup>6</sup>. Зокрема, на початку XIX ст. Одеса та Херсон разом із Таганрогом й Феодосією, з огляду на їх значення в розвитку чорноморської торгівлі, були виділені в особливі градоначальства. До обов'язків градоначальника входив нагляд за поліцією, митницями, карантинами та контроль за діяльністю дум й магістратів. Усі важливі рішення дум щодо ведення міського господарства, кошторисів витрат та прибутків затверджувалися градоначальником. Ці зміни мали сприяти посиленню контролю за веденням торговельних операцій та пересуванням населення за кордон.

---

<sup>4</sup> Коваль Г.П. Миколаївська Міська Дума як орган місцевого самоврядування (кінець XIV – XIX ст.). *Наукові праці історичного факультету Запорізького державного університету*. 1999. № 1. С. 159–166.

<sup>5</sup> Черемісін О.В. Міське самоврядування міст Новоросії (Херсону, Миколаєва, Одеси) у 1778–1861 роках. *Південний архів: Історичні науки*. 2004. Вип. 16. С. 60–68.

<sup>6</sup> Дмитрієв В.В. Градоначальства півдня України в XIX – на початку XX ст. : авторер. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 «Історія України» Дніпропетровськ, 2003. С. 10.

Градоначальник мав наглядати за процесом здійснення судочинства в містах.

Завдяки турботам Новоросійського та Бессарабського генерал-губернатора князя С. Воронцова портовим містам Півдня України в першій половині XIX ст. було надано пільги та запроваджено низку прогресивних торговельно-економічних заходів. Зокрема, приморські міста були звільнені від сплати державних податків терміном від 5 до 25 років, отримали право на безмитну торгівлю, послаблення паспортного режиму для іноземних купців, встановлення ліній портофранко. Вводились особливі умови для проведення ярмарків, заснування торговельних компаній, експедицій закордонної торгівлі, морських страхових контор тощо<sup>7</sup>.

В інших містах Російської імперії в першій половині XIX ст. загальних дум не існувало. Опікування міськими справами було покладено на шестигласні думи, які знаходились під контролем губернської адміністрації. До них замість шести станів входили представники лише двох – купці та міщани, які, займаючись підприємницькою діяльністю, не мали часу управляти містом, що призводило до фактичної концентрації влади в руках чиновників міських канцелярій.

Крім того, деякі положення Жалуваної грамоти втратили своє значення, а деякі фактично були скасовані іншими урядовими актами. Наявні норми позбавляли права участі в міському управлінні найбільш освічених прошарків міського населення – дворян, духівництва та чиновників. Наявні законодавчі норми вже не відповідали соціально-економічному рівню міст та гальмували розвиток міського господарства.

У 1821 р. представники Міністерства внутрішніх справ звернулися до уряду з пропозицією внести зміни до законодавства щодо діяльності міських дум. З цього часу починається тривала робота щодо реалізації зазначеного проекту. Для розробки необхідної законодавчої бази були створені спеціальні комісії, до складу яких увійшли представники всіх станів міста, включаючи дворян та інших мешканців, що володіли нерухомістю в межах міського поселення.

Головна мета нового проекту полягала в тому, щоб кожне місто могло діяти як самостійна одиниця зі своїми правами та обов'язками<sup>8</sup>. Ставлення комісій до реформування основ управління містом було

---

<sup>7</sup> Шандра В.С. Новоросійське і Бессарабське генерал-губернаторство (1822–1874): основні напрями діяльності, структура. *Південь України* : IV міжнародний конгрес українців, Одеса, 26–26 1999 р.: доповіді та повідомлення / Міжнародна асоціація українців, ОДУ ім. Мечникова; [відп. редактор Я. Ісаєвич]. Одеса : Астропринт, 1999. С. 10.

<sup>8</sup> Черемісін О.В. Реформування системи органів міського самоврядування в 1820–1860 рр. *Південний архів : Історичні науки*. 2005. Вип. 20. С. 21–26.

неоднозначним. Спірним стало питання щодо виборчого права. Найбільш радикальна частина членів комісії пропонувала ліквідувати вікові обмеження та надати виборче право всім мешканцям міста, які були в змозі виражати свої думки.

Неоднозначним було ставлення комісії до виборчого майнового цензу. Членами комісії були висловлені різні думки: взагалі скасувати майновий ценз, обмежити виборче право наявністю самостійного господарства, надати право брати участь у голосуванні всім, хто закінчив середній або вищий навчальний заклад<sup>9</sup>. Щодо питання про склад міських дум, то майже всі комісії висловилися за те, щоб кількість гласних у думі від кожного стану залежала від чисельності стану в місті.

Окремий проект щодо складу розпорядчих дум запропонував оренбурзький губернатор Л. Аксаков. Він вважав доцільним ввести до складу розпорядчої думи посаду члену від «корони» або посилити повноваження секретаря. На думку Л. Аксакова, такі заходи були необхідні у зв'язку з неспроможністю місцевого населення вести діловодство та бухгалтерію. Майже одноставно комісії виступили проти цієї пропозиції. Найбільш негативно була налаштована Миколаївська комісія, яка заявила, що запровадження зазначених посад не лише зайве, а й небажане, оскільки призведе до ліквідації самостійності міських дум.

Однак жоден із проектів, які яскраво ілюстрували тогочасне ставлення громадськості до самоврядування, не був втілений у життя. Навпаки, чинне законодавство закріплювало принцип становості в управлінні. Дворяни, духівництво та чиновники, що володіли будинками та землею, мали нести міські повинності, але участі в міських зборах не брали. Лише представники купецтва, міщанства та цеховиків були задіяні в управлінні містом. Існував майновий ценз<sup>10</sup>.

Діяльність щодо загальнодержавного реформування принципів міського самоврядування активізувалася у 40-х рр. XIX ст. Була здійснена спроба розширити самостійність міських управлінських структур Петербурга і Москви. У 1846 р. нове міське Положення було запроваджене в Петербурзі, головний принцип якого полягав у встановленні управління міським господарством. До того ж, цей закон чітко, на відміну від Жалуваної грамоти, поділяв міську владу на виконавчу та розпорядчу. Громадське управління ґрунтувалося на майнових та станових принципах. Але залишилося майже незмінним підпорядкування органів міського управління губернській адміністрації.

---

<sup>9</sup> Дитятин И.И. К истории городского положения 1870 г. Статьи по истории русского права. Санкт-Петербург, 1895. С. 164.

<sup>10</sup> Семенов Д. Городское самоуправление очерки и опыты. Санкт-Петербург, 1901. С. 35.

Наприкінці 50-х рр. XIX ст., у зв'язку з посиленням в імперії радикальних суспільно-політичних течій, викликаних поразкою у Кримській війні, гостро постало питання про розширення повноважень влади на місцях. На початку 1859 р. дворянство Московської губернії клопотало про внесення змін у міське законодавство Москви та інших міст імперії. Царський уряд цю пропозицію сприйняв позитивно. Під керівництвом Московського генерал-губернатора була створена комісія для роботи над новим міським Положенням. Проект, розроблений комісією, був офіційно затверджений навесні 1862 р.

Згідно з цим документом всі мешканці міста, що не належали до купецького й міського податних станів (міщани та селяни всіх категорій), допускалися до участі в діяльності загальної думи. Розпорядча дума складалася лише з виборних членів, без призначення особливого члена «від корони». Це було пов'язано з тим, що під час вибору досвідченої у веденні документації та бухгалтерії особи вже не виникали труднощі. Серед дворян (що нарешті почали брати участь у міському самоврядуванні) та купців було достатньо освічених людей<sup>11</sup>. За новим проектом повністю відділялися станові заклади від міських. Було ліквідовано привілейоване становище купців у складі розпорядчої думи. У достатній кількості у думі були представлені міщани та ремісники. Дума складалася міським головою без попереднього дозволу губернатора<sup>12</sup>.

На кінець 50-х рр. XIX ст. припадає й реформування поліцейського управління як невід'ємного органу міського самоврядування. З березня 1859 р. планувалося провести реорганізацію жандармерії. За урядовою постановою передбачалося об'єднання земської та міської поліції під керівництвом справника, який призначався урядом. З компетенції поліції вилучалися слідство та ведення господарчо-розпорядчих справ. За наказом 1837 р. поліція знаходилася в підпорядкуванні генерал-губернатора. За новою постановою справники та їх помічники призначалися та звільнялися губернатором, а виконавчі чиновники – губернатором за рекомендацією справника. Внаслідок гострої необхідності якнайшвидшої реорганізації поліції у 1860 р. було прийнято рішення про об'єднання повітової та міської поліції. Воно було втілене у «Времених правилах обустройства полиции в городах и уездах губерний...» (1862 р.). «Тимчасові правила» не поширювалися на Москву, Петербург, військові порти та населені пункти, які знаходилися під урядовим керівництвом<sup>13</sup>. Водночас цей документ зберігав самостійність міської поліції в деяких містах Російської

---

<sup>11</sup> Муллоу П.А. Историческое обозрение правительственных мер по устройству городского общественного управления. Санкт-Петербург, 1864. С. 182.

<sup>12</sup> Джаншиев Г.А. Эпоха великих реформ. Москва, 1892. С. 515.

<sup>13</sup> Карнович Е.П. Очерки наших порядков административных, судебных и общественных. Санкт-Петербург : Тип. Скарятина, 1873. С. 36.

імперії. На південних землях це були 9 міст, зокрема Херсон (як губернське місто), Одеса та Миколаїв (як міста, підвідомчі градоначальствам). У цих містах існували міські поліцейські управління на чолі з поліцмейстером. Норми «Тимчасових правил» діяли понад 50 років, визначаючи діяльність механізму поліції у країні. Ціла низка законопроектів, розроблених наприкінці 50-х – на початку 60-х рр. XIX ст. не була реалізована. Надалі російський уряд лише розширював повноваження міської поліції.

Таким чином, на початку 60-х рр. XIX ст. дві столиці Російської імперії – Петербург та Москва – мали у своєму розпорядженні оновлене міське законодавство. Цікавим є той факт, що єдиним містом імперії, крім столиць, якому було дозволено жити за новим міським Положенням, стала Одеса, яка з 1863 р. отримала власне законодавство. Це було пов'язано з цілою низкою об'єктивних факторів. По-перше, у другій половині XIX ст. Одеса була найчисельнішим містом Російської імперії, в якій мешкало багато іноземних громадян. По-друге, місто займало виключні позиції у світовій торгівлі хлібом. Одеса зростала не лише як торговельний центр, а також як важливий осередок розвитку промисловості і транспорту. До того ж в означений період вона стає адміністративним центром великих пароплавств.

В історії становлення Одеси загалом та інститутів міського управління зокрема можна виділити кілька етапів. Перший пов'язаний із діяльністю імператриці Катерини II, яка заклала фундамент майбутнього містобудування. Керівництво міським господарством у цей час здійснювалось через Магістрат, до складу якого належала Одеська міська дума.

Прихід до влади Павла I у 1796 р. став початком нового етапу в розвитку Одеси. Відбуваються зміни в управлінні містом. 20 травня 1797 р. було видано указ про створення в Одесі Іноземного (Грецького) Магістрату. До його складу ввійшов окремий департамент, який безпосередньо займався питаннями самоврядування. Під тиском членів Іноземного Магістрату у 1798 р. у місті було ліквідовано чинний Російський Магістрат. Діяльність одночасно двох Магістратів призводила до постійних непорозумінь та сутічок. Водночас із закриттям Російського Магістрату було закрито й міську думу.

З ім'ям імператора Олександра I пов'язаний третій період розвитку міста. У 1801 р. було ліквідовано Іноземний Магістрат та поновлено діяльність міської думи. Цього ж року відбулися вибори до загальної міської думи. Але результати виборів показали, що створити загальну думу в Одесі поки що неможливо.

Наступний період в історії Одеси тривав з 1819 р. по 1859 р. та збігався з існуванням особливої системи митних правил, т. зв. порто-франко. Цей час характеризується намаганням прогресивно налаштованих мешканців Одеси створити загальну міську думу. Так, у 1820 р. відбулися вибори до загальної міської думи Одеси. Однак проіснувала

вона лише шість років, що пояснювалось, в першу чергу, низьким рівнем громадської активності мешканців міста. Обрані члени загальної думи своєю чергою сформували виконавчу раду з шести представників. Другу й останню раду було сформовано у 1824 р. Ця рада вибрала виконавчий орган із шести членів і на цьому припинила свою діяльність. Упродовж наступних 35 років будь-який інститут громадської влади у місті більше не функціонував<sup>14</sup>.

Симетрична система виборів, ініційована Катериною II, була дуже складною для впровадження. Сторічну традицію центрального урядового контролю над місцевою владою було важко подолати. Реальна влада й надалі залишалася в руках генерала-губернатора, підзвітного через Міністерство внутрішніх справ владі імператора. Міська поліція виконувала накази генерал-губернатора. Голова міста не мав реальних важелів впливу на поліцію. Необхідні були зміни.

Ініціатором перетворень виступив Новоросійський і Бессарабський генерал-губернатор, генерал-ад'ютант граф О. Строганов. Він клопотав перед міністром внутрішніх справ Російської імперії про впровадження для Одеси міського Положення, розробленого для Петербурга. Необхідність реформування обґрунтовувалася таким чином. Перш за все, Одеса за своїм торговим потенціалом та складністю міського господарства займала друге місце в імперії після столиці. По-друге, відсутність загальної думи, позбавлення дворян та купців права брати участь у міському управлінні, недостатня самостійність міських дум вкрай негативно впливали на економічне становище міста. А між тим із часів припинення порто-франко місто облаштовувалось виключно за свої кошти. Клопотання графа О. Строганова було розглянуто в Петербурзі.

У 1859 р. Одеський міський голова П. Местмахер у річному звіті зауважив, що лише незначна кількість городян бере участь у діяльності дум. Щоб належним чином змінити становище, генерал-губернатор граф О. Строганов доручив професору Рішельєвського лицю А. Богдановському розробити спеціально для Одеси міський законопроект, наголосивши при цьому на необхідності врахувати світову практику муніципального управління.

У 1859 р. з метою розробки проекту міського Положення для Одеси було створено особливий комітет. Учасники комітету, ознайомившись зі станом міського самоврядування в деяких європейських країнах переконалися, що виборні інституції закордонних міст були наділені широкими повноваженнями, самостійно вирішували майже всі

---

<sup>14</sup>Дорошева А.О. Реформа міського самоврядування в Одесі (60-ті рр. XIX ст.). *Актуальні проблеми сучасної науки* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції молодих учених, Ізмаїл, 21 квітня 2006 р.). *Науковий вісник Ізмаїльського державного гуманітарного університету: Історичні науки. Педагогічні науки. Філологічні науки* : збірник наукових праць. 2007. № 22. С. 20.



господарсько-побутові проблеми. Цей досвід використали в Одесі не повністю, оскільки Міністерство внутрішніх справ вимагало дотримуватися засад Петербурзького Положення.

Комітет почав працювати 15 жовтня 1859 р., і вже до 30 квітня 1860 р. роботу було завершено. Усі пункти Положення 1846 р. стосовно Петербургу, що бралися за основу, ретельно обговорювалися та адаптувалися до місцевої специфіки.

Розроблений документ у 1860 р. було направлено на затвердження до Міністерства внутрішніх справ. 30 квітня 1863 р. імператор Олександр II підписав указ щодо введення в Одесі нового порядку громадського самоврядування. Одночасно було прийнято рішення про створення тимчасової комісії, яка мала провести підготовчу роботу для втілення в життя нового міського Положення. Комісія обиралася на один рік.

Найбільші труднощі виникли під час складання виборчих списків. Цю функцію комісія поклала на Виборчий комітет. Після перегляду комісією списків, складених зазначеним комітетом, вони були надруковані в «Одеском Вестнике». Загалом у виборчі списки було внесено 2657 виборців. З них 848 – з розряду домовласників, 525 – купецтва, 1.284 – міщанства<sup>15</sup>. До кінця листопада 1863 р. комісія завершила свою діяльність.

Згідно з Положенням 1863 р. громадське управління Одеси поділялося на загальне та приватне (або станове). Загальне управління складалося із загальної міської думи (законодавчий орган влади), міського голови та розпорядчої міської думи (виконавчий орган влади). Станове управління реалізовувалося завдяки діяльності зборів виборних, станових старшин, купецької та міщанської управ<sup>16</sup>. Запроваджувалася посада міського секретаря.

Загальна дума складалася зі станових старшин та гласних від всіх мешканців міста під керівництвом міського голови. Засідання загальної міської думи призначалися міським головою й поділялись на поточні та надзвичайні. Поточні скликалися двічі на рік й розглядали питання прибутків та витрат, заслуховували звіти розпорядчої думи, займалися проблемами благоустрою міста. Надзвичайні збори скликалися у випадках необхідності прийняття термінового рішення.

З числа гласних мала бути створена особлива комісія для попереднього розгляду поточних справ, але остаточне рішення завжди залишалася за загальною міською думою. При загальній думі існували

---

<sup>15</sup> Одесса. 1794–1894: Издание городского общественного управления к столетию города. Одесса : Тип. А. Шульце, 1895. С. 89.

<sup>16</sup> Державний архів Херсонської області. Ф. р 733. Оп. 1. Спр. 6. Список правительственных, сословных земских и городских учреждений, действовавших во второй половине XIX и в начале XX ст. (до 1917 г.).

міські депутатські збори, головним завданням яких було складання списків виборців.

Міська розпорядча дума складалася з 9 членів (по 3 від кожного розряду виборців). Вона виконувала постанови загальної міської думи, виносила розпорядження щодо благоустрою міста та ведення справ міського господарства, здійснювала контроль за підвладними їй підрозділами міської влади. Розпорядчу думу очолював міський голова.

Збори виборних формувалися з обраних від окремих розрядів міських мешканців депутатів. Керував ними міський секретар. Усі рішення зборів мали рекомендаційний характер.

Громадяни міста, що мали право брати участь у виборах гласних, поділялися на три розряди: 1) особи, що володіли нерухомістю в межах міста й не входили до списків місцевих кушців та міщан (при цьому звання та походження не мали значення); 2) купці, які належали до одеських гільдій; 3) міщани. Від кожного розряду обиралося по 25 гласних.

Таким чином, до першого розряду виборців належали приїжджі особи, які свого часу придбали в Одесі нерухомість. До другого та третього – виключно місцеві купці та міщани. Для цих груп наявність чи відсутність нерухомої власності не мала значення.

Друга частина міського Положення була присвячена процедурі виборів гласних і порядку заміщення посад міського управління<sup>17</sup>. Мешканці міста право голосу мали за таких умов: а) досягнення 21-річного віку; б) відсутність судимості; в) наявність нерухомості або капіталу, що приносять прибуток не менше 100 крб сріблом на рік; г) ценз осілості не менше двох років. Жінки, які відповідали зазначеним вимогам, не мали права голосу. Гласними обиралися особи, що мали право голосу та досягли 25-річного віку.

Нове міське законодавство суттєво обмежувало право євреїв брати участь у діяльності міських товариств. Так, обрання євреїв на громадські посади проводилось окремо від виборів на такі ж посади представника від християнської громади. Євреї не обиралися на посади маклерів, нотаріусів, членів правління міських громадських банків, присяжних оцінщиків. Більш того, за наказом Сенату в 1863 р. для євреїв вводилась особлива форма присяги перед виборами на громадські посади. Але, незважаючи на заборони, у 1863 р. половина гласних (37 з 75) загальної думи Одеси та 2 особи з 9 членів розпорядчої думи були євреями<sup>18</sup>. Це пояснюється вагомим відсотком

---

<sup>17</sup> Об общественном управлении города Одессы. *Новороссийский календарь на 1864 г.* Одесса, 1864. С. 17.

<sup>18</sup> Полищук М. Евреи Одессы и Новороссии (Социально-политическая история евреев Одессы и других городов Новороссии. 1881–1904) / [науч. ред. Локшин А.]. Москва : Мосты культуры; Иерусалим; Гешарим, 2002. С. 32.

представників цієї національності серед мешканців Одеси, які до того ж були платниками податків, що давало право участі у виборах.

З огляду на досвід минулих років, коли мешканці міста активно ухилилися від посад у громадському управлінні, в новому Положенні була передбачена стаття, яка визначала, що ніхто не може відмовитися від призначення на будь-яку посаду без поважних причин. До останніх належали перебування на державній службі, тяжка хвороба або старість. Коли гласний не міг бути присутнім на зборах, він мав сповістити про це голову. У разі порушення правила з нього стягували штраф.

Міське Положення 1863 р. стосовно Одеси мало кілька принципів відмінностей від подібних статутів Москви та Петербурга. Якщо в Москві та Петербурзі мешканців міста, що мали право голосу, поділяли на п'ять розрядів, то в Одесі тільки на три. Це значно збільшило коло виборців.

Інша відмінність полягала в тому, що розпорядча дума Одеси надіялася більшою самостійністю. Вона не підпорядковувалась Сенату, як це було у Москві та Петербурзі. Також була спрощена процедура подання скарг мешканців міста на діяльність думи.

Відрізнявся й порядок проведення виборів членів громадського управління. У Положенні стосовно Одеси вводився новий спосіб – шляхом подачі бюлетенів або записок, замість наявного – голосування кулями. За новою системою, прийнятою в більшості європейських держав, виборцям надавався список осіб, які мали право бути обраними до органів міського самоврядування. Громадянин мав, згідно із зазначеними списком, на окремому папері вказати ім'я тієї особи, яка, на його думку, зможе гідно виконувати посадові обов'язки. Це значно знижувало ризик зловживання під час виборчого процесу. Така система давала змогу виборцю запропонувати гідну кандидатуру на певну посаду, а не обирати серед запропонованих<sup>19</sup>.

Нове Положення ліквідувало ще один вагомий недолік дореформеного самоврядування. Згідно з попереднім законодавством канцелярія була майже незалежна від міської думи, що призводило до чисельних зловживань із боку чиновників. Згідно з Положенням 1863 р. головні посади канцелярії – міський секретар загальної думи та скарбник розпорядчої думи – стають виборними. Вони обираються загальною думою та затверджуються генерал-губернатором. Усі інші посади обох канцелярій (загальної та розпорядчої дум) могли бути замінені особами всіх станів, за умови дозволу міського голови.

У 60-х рр. XIX ст. відбулися зміни у статусі Одеської міської поліції, яка була складником системи урядового та громадського управління. В означений період основними місцевими поліцейськими

---

<sup>19</sup>Стременовский С.Н. Местное самоуправление г. Одессы в середине XIX в.: историко-правовое исследование. Одесса, 2002. С. 122.

зкладами були губернські та обласні жандармські управління, жандармсько-поліцейські управління залізниць. Перші губернські жандармські управління були створені на основі Положення про жандармський корпус від 16 вересня 1867 р. Вони були трьох розрядів. Перший розряд – це столичні губернські жандармські управління. У Одесі поряд із такими містами Російської імперії, як Київ, Варшава, Рига, Нижній Новгород, Катеринослав, Казань та ін., в яких проживала велика кількість мешканців, був запроваджений другий розряд губернського жандармського управління<sup>20</sup>. А до третього увійшли такі міста, як Архангельськ, Астрахань, Баку, Вороніж та інші. Жандармському управлінню підпорядковувались портові, кінні жандармські команди, прикордонні пункти та пункти спостереження. Згідно з п. 22 та п. 50 міського Положення 1863 р. створювалась міська торгова поліція для наглядом за роботою базарів та торгових площ в Одесі. До її складу входили: торгова депутація, що складалася з представників від купецтва (обрані на ці посади особи затверджувались Новоросійським та Бессарабським генерал-губернатором); торгові, базарні наглядачі; торгові старости. Торгова поліція мала стежити за сплатою податків та зборів у міську казну, керувати процесом торгівлі на вулицях міста та базарах, підтримувати чистоту<sup>21</sup>. Одеська торгова поліція безпосередньо підпорядковувалася міській розпорядчій думі, постанови якої стосовно базарів та торговельних приміщень виконувались базарними та торговими наглядачами. Торгова депутація та наглядачі не підпорядковувались один одному, а скарги на їхню діяльність надавалися до розпорядчої думи.

Напередодні відкриття думи, 19 грудня 1863 р. відбулися вибори одеського міського голови, за результатами яких перемогу здобув граф О. Строганов. Але, посилаючись на слабке здоров'я, він відмовився від почесної посади. Невдовзі відбулися перевибори, на яких переміг князь С. Воронцов. 27 грудня 1863 р. в Одесі була відкрита загальна міська дума, вперше після офіційного запровадження Положення 1863 р. Було обрано членів розпорядчої думи – по три від кожного розряду виборців.

До інститутів міської влади Одеси у 1860-х рр. належали відділення при розпорядчій думі у справах земства, торгова депутація, торгова поліція, аукційна камера, постійна оціночна комісія, купецька та міщанська управи.

Треба зазначити, що під час проведення перших виборів виникли певні труднощі. Один і той самий розряд виборців доводилось скликати по кілька разів, щоб вибрати необхідну кількість виборних

---

<sup>20</sup> Перегудова З.И. Политический сыск России (1880–1917 гг.). Москва : Русская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2000. С. 109.

<sup>21</sup> Анучин Е.Н. Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России с Учреждения о губерниях 1775 до последнего времени. Санкт-Петербург : Тип. М-ва внутренних дел, 1872. С. 161.

(передбачалося 50 від кожного розряду виборців). Від розряду домовласників, врешті-решт, вибрали 48 виборних. Але, незважаючи на всі перешкоди, до середини грудня були повністю сформовані Збори виборних всіх трьох розрядів та обрані гласні від власників нерухомого майна та купців. Залишалось лише обрати 25 гласних від міщан. На 19 грудня 1863 р. Одеська загальна міська дума не була повністю сформована, але це не завадило провести відкриття 27 грудня.

Після 35-річної перерви розпочинає свою діяльність загальна міська дума Одеси, робота якої вирізнялася високим рівнем активності. Про це свідчить той факт, що за перші 3 роки свого існування Одеська міська дума провела 178 засідань: 2 наприкінці 1863 р., 41 у 1864 р., 74 у 1865 р., 52 у 1866 р. та 9 тільки у січні 1867 р.<sup>22</sup> Це в 10 разів більше, ніж у Петербурзі протягом 14 років. Треба зазначити, що після проведення земської реформи у Російській імперії органи міського самоврядування делегували низку своїх повноважень новоствореним земствам, що позитивно відбилося на функціональних можливостях міського уряду. Вирішувалися питання освітлення міста, формування бюджету, будівництва бруківки, відкриття шкіл тощо.

На початок 60-х рр. XIX ст. міське законодавство було оновлене тільки в трьох містах Російської імперії. У Херсоні, Миколаєві та інших містах імперії продовжували існувати магістрати та ратуші, міська спільнота зберігала характер посадської общини. Чинне законодавство, в основу якого була покладена Жалувана грамота містам, поділяло мешканців міста на «обивателів взагалі» і «обивателів зокрема»<sup>23</sup>. До перших належали постійні мешканці міста (що мали ценз осілості за народженням внаслідок володіння нерухомим майном чи несення певних повинностей). Друга категорія ще мала назву «громадяни». До неї входили гільдійське купецтво (міське та іногороднє), почесні громадяни, міщани, ремісники, робітники.

Царський уряд у 1866 р. видав указ про ліквідацію магістратів і ратуш по всій території імперії. Існувала ціла низка функцій, що переходили від зазначених установ до міських дум. Передусім, це надання митницям необхідної інформації щодо оцінки таємно перевезених товарів, нагляд за діяльністю маклерів, зберігання книг біржових комітетів. Передавалася частина справ громадського управління: обрання громадян на посади цехового керівництва та їх затвердження; збір податків з нерухомого майна; справи військової повинності; призначення та затвердження маклерів; справи зі стягування подвійної пені з ремісників, які не внесли добровільний

---

<sup>22</sup> Тиганій К.А. Інформаційні видання Одеської міської думи в період розробки міської реформи 1870 р. *Записки історичного факультету Одеського національного університету ім. І.І. Мечникова*. 2002. Вип. 12. С. 199.

<sup>23</sup> Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х гг. 19 в. Ленинград, 1984. С. 12.

податок у ремісничу скарбницю, встановлений Ремісничою управою (п. 4 Правил про ліквідацію магістратів та ратуш). Внаслідок видання указу 1866 р. службовці Миколаївського магістрату були переведені на службу до міської думи і Херсонського повітового суду<sup>24</sup>. Така ж реорганізація відбулася з херсонськими службовцями.

У 1867 р. було впроваджено постійний податок із нерухомого майна в містах та інших населених пунктах. Оподаткуванню підлягало все приватне та міське нерухоме майно, яке знаходилось у межах міста та навколо нього, а також майно, що віддавалось в оренду та приносило прибуток. Не оподатковувалося майно, що утримувалося за рахунок державного бюджету або не приносило прибутку, а також малоцінне майно, податок з якого становив менше ніж 25 коп.<sup>25</sup>.

Міськими громадськими установами щорічно визначався розмір податку для кожного окремого міста, а Губернські земські збори розподіляли між містами суму, призначену для всієї губернії. Губернська розкладка друкувалась у губернських відомостях та розсилалась міським думах. Протягом місяця після оголошення розкладки власники нерухомого майна мали право подавати скарги у спеціально створену розкладочну комісію, яка була зобов'язана їх розглянути та сповістити власника про прийняте рішення. Особи, невдоволені рішенням зазначеної комісії, мали право звертатися до міських дум. У разі несплати податку міська дума інформувала про це поліцію для проведення опису. Поліція своєю чергою передавала інформацію міським думах для винесення розпоряджень щодо майнових недоїмок<sup>26</sup>.

Традиції міського самоврядування, які зародилися ще у XVIII ст., до 60-х рр. XIX ст. пройшли у своєму розвитку кілька етапів. Першим законодавчим актом, який знаменував початок цього процесу, був статут «Положення про губернії» 1775 р., що запровадив класифікацію міст залежно від чисельності мешканців та географічного розташування. Відповідно до класифікації кожне місто отримало свою систему управління, спільною ознакою яких була залежність від центрального уряду. Із запровадженням Жалуваної грамоти містам (1785 р.) розпочинається новий етап розвитку системи управління

---

<sup>24</sup> Левченко Л. Взаємовідносини військових губернаторів з місцевим самоврядуванням Миколаєва у XIX ст. *Історія, етнографія, культура. Нові дослідження* : III Миколаївська обласна краєзнавча конференція. Миколаїв : Атол, 2000. С. 105.

<sup>25</sup> Державний архів Миколаївської області. Ф. 222. Оп. 1. Спр. 1049. Дело о взыскании налога с недвижимого имущества жителей г. Николаева (14 января – 10 декабря 1864 г.).

<sup>26</sup> Центральний державний історичний архів України у м. Києві. Ф. 486. Оп. 4. Спр. 131-а. Правила упразднення магістратов и ратуш (12 апреля 1866 г.); Положение о налоге с недвижимых имуществ в городах, посадах и местечках от 4 октября 1866 г.

містами, який характеризувався розширенням прав міських дум та кола виборців, створенням нових органів міської влади у вигляді шестигласних дум. Цей документ визначав розвиток майже всіх міст Російської імперії до впровадження Положення 1870 р.

Наступна спроба реформувати міське законодавство припадає на середину 40-х – початок 60-х рр. XIX ст. Цей етап характеризується вибірковістю підходів та появою подвійних стандартів. Уряд умовно поділив міста на «першорядні» та «другорядні». Для «першорядних» міст, таких як Петербург, Москва, Одеса – створювалося більш ліберальне та економічно вигідне законодавство. Решта міст імперії користувалася старими законами. Законодавчі акти не давали чіткої відповіді на питання, які категорії міського населення мали право на участь у міському самоврядуванні. Крім того, міське управління відрізнялося складністю структури, до якої входили два основних органи – збори міської громади та дума. Збори виконували роль розпорядчого органу, а дума відала поточними міськими справами. Для винесення постанов, виборів посадових осіб міського громадського управління та розв'язання інших справ скликалися збори міської громади. Необхідність скликання загальних зборів для розгляду будь-якої справи свідчила про недосконалість організації міського управління. Часті збори відволікали городян від власних справ, що призводило до їх небажання брати участь у процесі ведення міського господарства. А нестача голосів на зборах приводила до уповільнення соціально-економічного розвитку міст. Натомість європейські муніципальні установи будувалися вже за принципом представництва.

## **2. Розширення та вдосконалення міського самоврядування**

За основними положеннями Жалуваної грамоти та законами щодо управління містами, прийнятими протягом першої половини XIX ст., міські думи були обмежені у своїй діяльності – вони не мали права самостійно вирішувати найдрібніші господарчі питання без попередньої санкції Міністерства внутрішніх справ. Наявність подвійних законодавчих стандартів, недосконалість чинної в більшості міст імперії системи управління, відставання від європейських норм громадського міського життя вимагали від царського уряду певних змін, і у 1862 р. було розпочато роботу над черговим проектом, яка завершилася лише у 1870 р. виданням нового міського Положення (повна назва – «Городовое Положение»).

Цей процес розтягнувся більше ніж на 8 років, що було пов'язано, по-перше, зі зміною голови кабінету внутрішніх справ (у 1868 р. на цій посаді П. Валуєва змінив А. Тимашев), а по-друге, зі складністю законодавчого плану, розробка якого була доручена директору господарчого департаменту Д. Шумахеру.

Перший етап роботи над новим Положенням тривав протягом 1863–1864 рр. й полягав у зібранні статистичних даних про стан російських міст. З метою розробки нового проекту міського самоврядування створюються спеціальні комісії. Враховуючи пропозиції місцевих комісій, міністр внутрішніх справ у 1864 р. подав на розсуд царському уряду перший проект нового міського положення. Треба зазначити, що робота місцевих комісій була дуже плідною. Загалом до Міністерства внутрішніх справ потрапило 595 різноманітних пропозицій та побажань<sup>27</sup>.

Перший варіант законопроекту був витриманий у дусі прогресивних реформ початку 60-х рр. XIX ст. Проголошувався принцип всестанового представництва, розподіл на розпорядчу, виконавчу владу та міське самоврядування.

Проект складався з двох частин. Перша частина була присвячена основним принципам роботи міського громадського управління, а друга – міському господарству. Документ супроводжували пояснювальні записки, в яких зазначалися позитивні та негативні моменти основних положень закону. Загалом перша частина проекту містила 97 статей, друга – 77<sup>28</sup>.

Укладачами законопроекту було запропоновано відмовитися від станового принципу при розподілі виборців на групи. Замість цього виборці мали становити три великі групи, так, щоб на кожну групу припадала третина всіх податків до міської казни. Кожна із зазначених груп делегувала однакову кількість гласних.

У проекті 1864 р. підкреслювалось, що право брати участь у роботі органів громадського управління містом набувають всі мешканці міста, «інтереси яких більш-менш збігаються із загальноміськими інтересами». За проектом, до мешканців міста належали громадяни, які володіли нерухомим майном або платили податок із торговельних й промислових посвідчень та патентів на утримання торговельних й промислових закладів. Будь-які інші виплати права голосу не надавали. Таким чином, до кола виборців не потрапили наймані працівники, більшість з яких не володіла нерухомим майном, а також представники розумової праці – інженери, лікарі, викладачі, чиновники та ін.<sup>29</sup>

Усі установи, що брали участь у розробці нового закону, висловили думку про необхідність надання виборчих прав більш широкому колу громадян, ніж це зазначалося в розробленому проекті. Перш за все це стосувалося городян, які винаймали помешкання та сплачували на

---

<sup>27</sup> Волькенштейн О. Великие реформы 60-х гг. Москва : Из-во «Польза», б.г. С. 85.

<sup>28</sup> Дитятин И.И. К истории городского положения 1870 г. Статьи по истории русского права. Санкт-Петербург, 1895. С. 175.

<sup>29</sup> Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х гг. 19 в. Ленинград, 1984. С. 31.



користь міста встановлений квартирний податок. Навколо цього питання розгорнулася гостра дискусія. Після тривалих дебатів князем О. Черкаським було запропоновано надати право міським зборам клопотати про надання виборчих прав громадянам, що винаймають помешкання. Більшістю голосів це рішення було затверджене.

При визначенні структури громадського управління містами передбачалося запозичити досвід Одеси. Розпорядчі функції відводились загальній думі, а виконавчі – розпорядчій думі на чолі з міським головою. Міський голова та члени розпорядчої думи мали обиратися не зборами міської громади, як раніше, а гласними загальної думи. До обов'язків загальної думи належало обговорення та винесення постанов з усіх питань, що знаходились у віданні міського управління, перевірка діяльності виконавчої влади, перевірка списків виборців тощо. Розпорядча дума відала поточними справами та була підзвітна загальній думі.

Для загальної та розпорядчої дум було запропоновано обирати двох окремих керівників. Однак така система могла викликати труднощі у взаєминах голів, оскільки загальній думі належала другорядна роль, а голова розпорядчої ставав вищою посадовою особою міста з правом одноосібного прийняття рішень. У процесі обговорення цю пропозицію було відхилено. Міський голова визнавався вищою посадовою особою в системі міського управління.

В основу проєкту нового закону була покладена поширена на той час «громадська теорія місцевого самоврядування», яка пропагувала вилучення місцевих справ із кола діяльності державної адміністрації. Тобто всі справи міського управління поділялися на дві великі групи. До першої групи входили справи урядової адміністрації. Це нагляд за виконанням правил, встановлених щодо торгівлі та промисловості, дозвіл на відкриття торговельних та промислових закладів, нагляд за виконанням мешканцями міста державних та земських повинностей та ін.<sup>30</sup>

До другої групи належали справи, які повинні були вирішуватися лише місцевими громадами. Це внутрішній устрій міського самоврядування, міське господарство (відкриття ринків, базарів, прийняття заходів протипожежної безпеки, охорона здоров'я та ін.), зовнішній благоустрій міста. Це свідчило про те, що уряд перекладав частину своїх функцій на самоврядні структури.

Новий проєкт закріплював сформульований наприкінці 1860-х рр. принцип відмови від надмірної урядової опіки у відносинах між місцевою адміністрацією та імперською владою та надання громадським закладам більшої самостійності. Так, губернська адміністрація набувала право втручатися у справи міських органів

---

<sup>30</sup>Богданович А. Три последних самодержца: [дневник]. Москва : «Новости», 1990. С. 225.

лише у таких випадках: коли губернатор вбачав порушення закону у прийнятих думою постановах; коли на дії міської влади надходила скарга, яка не підлягає судовому розгляду; коли виникали непорозуміння щодо владних повноважень між міським громадським управлінням та земськими й урядовими установами. Губернське правління могло лише призупинити на певний час дію постанов міських дум, а не скасувати їх.

Загалом проєкт нової міської реформи відповідав існуючому законодавству Російської імперії. Але низка його положень суперечила законодавству про земські установи. Саме тому перший варіант проєкту уточнювався й доповнювався у другому відділенні канцелярії його імператорської величності і в Кабінеті міністрів протягом 1865–1866 рр.

Відкоригувавши перший проєкт згідно з зауваженнями зазначених установ, П. Валувєв 31 грудня 1866 р. вніс свій проєкт на розгляд уряду. Це був другий проєкт. Передбачалося введення нового міського законодавства лише у 248 містах імперії, а інші міста планувалося реорганізувати в посади та залишити попередній порядок управління. У проєкті зазначалося, що мешканців міста необхідно розподіляти не за принципом кількості сплачуваних податків, а за розміром нерухомого майна. Стаття 42 проєкту поділяла виборців на три групи. До першої належали власники майна вартістю від 7 до 5 тис. крб, до другої – від 3 до 5 тис. крб, до третьої – всі інші власники, що сплачували промислові, купецькі свідоцтва<sup>31</sup>.

Для розгляду другого проєкту при Міністерстві внутрішніх справ була створена комісія. Вона затвердила запропонований поділ виборців за принципом розміру нерухомого майна. Цю пропозицію було підтримано й у раді Міністерства внутрішніх справ, до складу якої увійшли дванадцять губернаторів та одеський міський голова.

Стаття щодо виборців без змін перейшла до третього проєкту, розробленого у 1869 р. Але постійні дискусії навколо цього питання змусили Міністерство внутрішніх справ перевірити можливість втілення запропонованого проєкту. З цією метою губернатори мали надати інформацію про кількість власників нерухомого майна у містах, вартість якого становила від 3 до 7 тис. крб. Отримані від 40 губернаторів країни матеріали свідчили, що в більшості міст неможливо буде набрати необхідної кількості виборців не лише до першої, а й до другої груп. З огляду на це Міністерство внутрішніх справ прийняло рішення про зменшення розмірів вартості нерухомого майна, яке дає змогу брати участь у виборах. Після тривалих експериментів, підрахунків та дебатів остаточний варіант Положення

---

<sup>31</sup>Дитятин И.И. К истории городского положения 1870 г. Статьи по истории русского права. Санкт-Петербург, 1895. С. 181.

1870 р. закріпив трикурійний поділ виборців, запропонований у першому проекті.

У процесі розгляду третього проекту знову гостро постало питання про надання права голосу квартиронаймачам, які сплачували встановлений податок, і про доцільність впровадження податку для зазначеної категорії громадян. Проти впровадження податку виступило четверо експертів. Своє рішення вони пояснювали тим, що у більшості міст орендарі квартир – люди бідні. До того ж й сам податок, на їхню думку, не дасть місту вагомих прибутків. Після обговорення було прийнято рішення про внесення до остаточного проекту таких положень: по-перше, надати право міським зборам клопотати перед міністром щодо введення податку з житлових приміщень; по-друге, у разі встановлення квартирної збору міністр внутрішніх справ у законодавчому порядку має представити свої пропозиції щодо надання виборчих прав громадянам, які виплачували зазначений податок.

28 березня 1869 р. після розгляду проекту в Міністерстві внутрішніх справ його було передано до Державної Ради (законодавчий орган Російської імперії). Члени Державної Ради були незадоволені занадто бюрократичним підходом до розробки проекту. Зазначивши, що ефективний законопроект позитивно вплине на подальший економічний розвиток країни, вони запропонували до остаточного обговорення залучити діячів, які безпосередньо брали участь у міському управлінні. З цією метою була сформована комісія з представників різних відомств під керівництвом князя І. Урсова, яка розглядала новий (четвертий) проект. До участі в роботі комісії було запрошено 10 експертів – міських голів та гласних. У період з 14 грудня по 19 березня 1870 р. зазначена комісія провела 14 засідань й виробила остаточний (п'ятий) проект, який і було передано до Державної Ради 31 березня 1870 р.<sup>32</sup>

Під час обговорення остаточного проекту знову постало питання про спосіб проведення виборів гласних міських дум. Міністр внутрішніх справ запропонував запозичити досвід Одеси й проводити вибори за допомогою подачі записок, бюлетенів. Але експерти, що входили до новоствореної комісії, відхилили цю пропозицію. Вони обґрунтовували відмову наступним. По-перше, більшість виборців неписьменні, а по-друге, відкрита подача голосів може погіршити взаємовідносини між громадянами і призведе до небажаних наслідків.

З огляду на те, що проект розроблявся протягом тривалого часу, Державній Раді вдалося його затвердити лише після двох засідань (15 та 16 квітня). Під час обговорення проекту було прийнято рішення про остаточну назву документа. Замість запропонованого «Городского Положения» впроваджувалось «Городовое Положение» на честь Жалуваної грамоти Катерини II. Змінили також назви органів міського

---

<sup>32</sup> Джаншиев Г.А. Эпоха великих реформ. Москва, 1892. С. 519.

управління. Виконавчий орган отримав назву «міська управа», а дорадчий – міська дума.

Положення 1870 р. за своїм змістом було більш прогресивним і демократичним, на відміну від усіх попередніх аналогічних проєктів XIX ст. На думку дослідника М.П. Щепкіна, міське Положення 1870 р. мало дві значні переваги порівняно із законопроектами щодо управління містами розробленими протягом XIX ст. По-перше, воно досить чітко визначало права та обов'язки органів міського самоврядування й центральної адміністрації, що дозволяло уникнути цілої низки непорозумінь. По-друге, Положення значно розширило повноваження та самостійність міських дум<sup>33</sup>.

Вагомий внесок у розробку міського Положення 1870 р. зробила Одеська міська громада. Міський голова Одеси М. Новосельський брав активну участь у діяльності Ради міністрів та попередньої комісії щодо введення нового законодавства. У проєкті, складеному Міністерством внутрішніх справ у 1864 р., можна знайти певну кількість посилань на Одеське міське Положення 1863 р. Перш за все, це стосується кількості гласних загальної думи, яка не мала перевищувати 75 осіб. Було запропоновано запозичити досвід щодо порядку проведення засідань думи, подання скарг на постанови думи та управи, заміщення посад, призначення жалування тощо.

Значно вплинула на урядові рішення щодо управління містами безпосередня діяльність оновлених дум Москви, Петербурга, Одеси. У той час, як розроблявся новий законопроект, увага урядовців була прикута до зазначених органів як взірця діяльності інститутів міського самоврядування. Діяльність дум продемонструвала готовність міст перебрати на себе більше функцій та повноважень, ніж це планувалося царською адміністрацією. Одночасно в діях членів міських дум уряд вбачав небезпечні для себе тенденції: намагання розширити свої повноваження, вийти за рамки господарчої діяльності та ін. Так, великого резонансу набула справа графа А. Строганова, який намагався звільнити Одесу від витрат на квартирне утримання гарнізонних військ. Все це враховувалось у процесі розробки нового законопроекту та призвело до скорочення повноважень станових та громадських зборів.

20 червня 1872 р. урядом Російської імперії були прийняті «Правила о применении Городского положения», які стосувалися лише трьох міст імперії – Петербурга, Москви та Одеси. «Правилами» спрощувалась система функціонування міських дум, яким надавалися значно більші права та можливості у фінансовій сфері<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Щепкин М.П. Опыты изучения общественного хозяйства и управление городов. Москва, 1882. Ч. 1. С. 46.

<sup>34</sup> Першина З.В. Міське управління і господарство. *Історія Одеси*. Одеса : Друк, 2002. С. 154–156.

В Одесі не дуже поспішали з веденням Положення 1870 р. Це, передусім, було пов'язано з тим, що нове законодавство виступало гармонічним продовженням Положення 1863 р. 16 серпня 1872 р. вийшов урядовий указ про відкриття в столицях та Одесі присутствія. Свою діяльність в Одесі зазначені установи розпочали лише у січні 1873 р. Гальмувався процес складання та затвердження списків виборців. Комісія склала списки ще в серпні 1872 р., проте подані до загальної думи вони були лише 12 грудня. Постановою думи їх було надруковано в місцевій пресі. 12 березня 1873 р. списки були остаточно затвержені присутствіями, і вже з квітня починають скликатися виборчі збори.

Вибори були завершені 31 травня. 45 гласних були обрані з числа тих, хто входив до складу загальної думи за Положенням 1863 р. У червні відбулися вибори міського голови, перемогу на яких отримав М. Новосельський. 10 грудня 1873 р. Одеською міською думою була затверджена «Інструкція для Одесской городской управы»<sup>35</sup>. Для більш продуктивної діяльності було прийнято рішення про поділ канцелярії міської управи на п'ять самостійних відділів, кожен з яких очолював один із членів управи. Ці підрозділи розділили між собою всі господарчі справи й діяли під наглядом міського голови. У відділах, де це було необхідно, працювали інженери, архітектори, лікарі. В окремих відділах, яким підпорядковувалась міська бухгалтерія та каса, до постійного складу входили бухгалтер та скарбник із помічниками. Управу очолював секретар, який виконував функції голови управи. Він підпорядковувався міському голові. Секретар управи керував ексекутором, архіваріусом, журналістом, які також входили до складу управи. Вони призначалися та звільнялися міським головою за рекомендацією секретаря. Міський голова мав право вимагати від всіх інститутів міського самоврядування, в тому числі й управи, надання необхідної йому інформації. Лише найбільш важливі справи підлягали колегіальному обговоренню управою<sup>36</sup>.

Відчутною втратою для подальшого розвитку Одеси було скасування в 1874 р. посади генерал-губернатора. Після ліквідації в 1856 р. Малоросійського, а в 1874 р. Новоросійського і Бессарабського генерал-губернаторства на українських землях залишилося лише 3 – Київське, Подільське та Волинське. У 1879 р. було запроваджено нову посаду – тимчасового генерал-губернатора Одеси. У 1885 р. тимчасове генерал-губернаторство було змінено на постійне, а через п'ять років знову скасовано. Діяльність зазначених генерал-губернаторів, на відміну від їх попередників, загалом була спрямована на придушення

---

<sup>35</sup> Инструкция для Одесской Городской Управы. Прибавление к № 39-40-41 Вестей Одесского городского общественного управления за 1876 г.

<sup>36</sup> Одесса. 1794–1894: Издание городского общественного управления к столетию города. Одесса : Тип. А. Шульце, 1895. С. 99.

суспільного руху та революційних заворушень, а не на економічний розвиток міста. Згідно з Указом Сенату від 5 квітня 1879 р., тимчасовим генерал-губернаторам підпорядковувалася цивільна адміністрація губерній у тому ж обсязі повноважень, які надавалися головнокомандувачеві армії в місцевостях в разі оголошення воєнного стану. Вони отримали право передачі до військового суду осіб, звинувачених у державних злочинах, право адміністративної висилки, арешту будь-якої особи, призупинення або заборони друку періодичних видань<sup>37</sup>.

У Миколаєві упорядкована система міського самоврядування, на відміну від Одеси, була створена лише у 1872 р. Згідно з Положенням 1870 р. Миколаївська міська управа поділялася на розпорядчий, будівничий, фінансовий відділи та бухгалтерію. При управі діяли також комісії народного здоров'я, виконавчо-училищна, продовольча, з благоустрою міста, по найму нічних сторожів.

Міські думи у Миколаєві існували ще з 1796 р., але тривалий час вони виступали лише як виконавчий орган. Положення 1870 р. надало їм право самостійно вирішувати господарчі питання. Проте особливістю міського самоврядування Миколаєва було те, що думи залишалися під наглядом поліції та контролем із боку губернатора. Таке становище справ пояснюється тим, що Миколаїв був містом військового призначення. У Миколаєві розташовувалося управління Чорноморського флоту. Командувач флоту виконував обов'язки військового губернатора.

Очолював думу голова, який призначався міністром або губернатором. Хоча губернатор й мав право втручатися в справи управління містом тільки в разі невиконання обов'язкових для міста постанов і лише зі згоди Особливого з міських справ присутствія, проте останньому була надана вся повнота влади – нагляд за дальністю думи й управи. Головою присутствія призначався військовий губернатор.

Окремою установою присутствія в Миколаєві залишалися лише певний час протягом 1872 р. Згодом всі її справи було передано до відомства канцелярії військового губернатора, що призвело до посилення контролю та злиття функцій присутствія й канцелярії по нагляду за органами міського самоврядування. Питання для обговорення присутствієм вносив тільки військовий губернатор, міський голова був позбавлений такої можливості. Скарги на постанови губернатора органи муніципалітету Миколаєва могли подавати лише в Сенат.

Наслідки таких законодавчих порядків проявилися дуже скоро. 16 січня 1873 р. міський голова Миколаєва А. Акімов порушив питання

---

<sup>37</sup> Москаль Г.Г. Інститут тимчасового генерал-губернатора в Україні у кінці XIX – початку XX ст.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Харків, 2002. С. 11.

про невиконання поліцмейстером розпоряджень голови пожежної безпеки, на що губернатор М. Аркас нагадав голові міста, що обговорення дій посадових осіб, не підпорядкованих міському управлінню, не підлягає думі. Губернатор наказав міському голові більше ніколи не виносити на обговорення думи справ, які знаходяться у віданні урядових установ. А. Акімов мав необачність зауважити, що зазначене питання не входить до власних повноважень губернатора. Після такої заяви він був притягнутий до суду<sup>38</sup>.

У 1873 р. вийшов наказ Міністерства внутрішніх справ, згідно з яким всі копії з постанов Миколаївської міської думи мають передаватися військовому губернатору, який мав право припиняти їх дію або передавати для розгляду в Херсонське губернське присутствіє, що на невизначений термін затягувало розв'язання більшості питань міського господарства.

Перші вибори до установ міського управління після впровадження Положення 1870 р. в Миколаєві відбулися в 1871 р. (на 1872–1875 рр.). У гласні думи та на інші громадські посади від купців балотувалося – 8 осіб, від міщан – 5, а від євреїв в гласні – 2, в депутати по торгівлі – 1 (на інші посади їх кандидатури не були представлені). Після закінчення виборчого процесу до громадського управління містом від купців було обрано 8 городян, від міщан – 4, від євреїв – 2<sup>39</sup>.

Діяльність миколаївських інститутів самоврядування від одеських відрізнялась квалістю та нерішучістю. Гласні часто не з'являлися на засідання, хоча міський голова запрошував їх спеціальними записками, що дуже гальмувало розвиток господарства та благоустрій міста. Така пагубна тенденція простежувалась й до впровадження міського Положення 1870 р. Так, після виборів міського голови та членів міської адміністрації на трирічний термін з 1863 р. по 1866 р., які відбулися у 1862 р., до губернатора та інших посадових осіб почали надходити прохання про звільнення від необхідності брати участь у громадському управлінні містом. Остаточо склад думи вдалося сформувати лише у 1864 р.

Що стосується Херсонської міської управи, то її структура та діяльність була менш різноплановою, ніж в Одесі та Миколаєві. Так, у 1871 р. вона складалася лише з 4 членів. Міським головою було обрано В. Троцькевича, який перебував на посаді статського радника. Згодом

---

<sup>38</sup> Левченко Л. Взаємовідносини військових губернаторів з місцевим самоврядуванням Миколаєва у XIX ст. *Історія, етнографія, культура. Нові дослідження* : III Миколаївська обласна краєзнавча конференція. Миколаїв: Атол, 2000. С. 106.

<sup>39</sup> Державний архів Миколаївської області. Ф. 222. Оп. 1. Спр. 1373. Дело о выборах городского головы и членов на городские должности (28 августа – 6 ноября 1871 г.).

через хворобу його замінив почесний громадянин О. Волохін. Кількість гласних думи у 70-х рр. коливалась у межах 50<sup>40</sup>.

Буржуазні реформи 60-70-х рр. XIX ст. у Росії стимулювали не лише зростання економічного потенціалу країни, а й піднесення громадських рухів, назрівання соціальної напруги. Період великих реформ змінює епоха урядової реакції. Найвищого розвитку урядова реакція досягла наприкінці 80-х – на початку 90-х рр. XIX ст., коли були проведені відразу три важливі реформи. По-перше, у 1889 р. мирових суддів було замінено земськими начальниками. По-друге, у 1890 р. проведено земську реформу. Останнім заходом було втілення нового законодавства щодо міського самоврядування (1892 р.). З цією метою міністр внутрішніх справ М. Ігнат'єв сформував Особливу комісію на чолі з М. Кахановим. У квітні 1885 р. «каханівська» комісія припинила свою діяльність, а отже, призупинилася й робота над новим міським Положенням.

Своє бачення контрреформ виклав Д. Толстой у доповіді царю у грудні 1886 р. На його думку, земські та міські заклади необхідно було ввести в загальну систему державних установ не на принципах самоврядування (як це передбачалося комісією Каханова), а шляхом максимального підпорядкування громадського управління центральному державному апарату. Для цього пропонувалося розширити повноваження Міністерства внутрішніх справ щодо нагляду за земськими, міськими та селянськими закладами; у процесі заміщення посад громадського управління перевагу надавати принципу урядового призначення, а не виборності. У першу чергу, передбачалося реорганізувати селянське управління, потім провести земську реформу, після чого переглянути положення міського законодавства. Міську реформу намагалися витримати в дусі земської реформи, узгодивши їх принципові положення<sup>41</sup>.

Після схвалення зазначеного проєкту Міністерство внутрішніх справ приступило до чергового реформування системи самоврядування у столичних містах. У господарському департаменті підготували проєкти Положень, які після затвердження (листопад 1888 р.) були впроваджені в Москві і Санкт-Петербурзі. В інших містах імперії продовжував діяти закон 1870 р.

Впровадження у 1890 р. земської контрреформи підштовхнуло уряд до прискорення роботи над міським законодавством. На основі чинного законоположення і з урахуванням пропозицій із місць навесні 1891 р. було вироблено новий проєкт, який в основному повторював загальні

---

<sup>40</sup> Горловский Д.Н. Итоги двадцатипятилетия Херсонского самоуправления. Краткий историко-экономический очерк города Херсона. Херсон : Тип. О.Д. Ходушиной, 1896. С. 69.

<sup>41</sup> Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х гг. 19 в. Ленинград, 1984. С. 244.



позиції Положення 1870 р. Однак деякі розділи були суттєво перероблені. 1 березня 1891 р. проєкт міського Положення був внесений на розгляд Державної Ради. Одночасно перед Міністерством внутрішніх справ було поставлене завдання зібрати інформацію щодо можливого скорочення числа виборців. У жовтні 1891 р. Міністерство внутрішніх справ надало Державній Раді необхідні підрахунки, за якими лише в деяких містах кількість виборців зменшувалась вдвічі, здебільшого скорочення становило 80–90% (наприклад, в Одесі з 14 118 осіб до 3660, тобто майже в 4 рази)<sup>42</sup>. Це змусило державних діячів внести певні зміни в запропонований проєкт (ліквідувати поділ виборців на соціально-станові групи, купці 2-ї гільдії зберігали виборчі права). 11 червня 1892 р. документ був підписаний Олександром III. У країні почало діяти нове міське Положення.

Положення 1892 р. містило окремі статті, пункти та підпункти, які закріплювали правила діяльності органів міського самоврядування в портових містах Російської імперії. Що стосується таких економічно важливих об'єктів, як пристані, вони обов'язково передавалися в користування пароплавства, до того ж «безкоштовно». Це пов'язано з тим, що міське Положення визначало пристані предметом суспільного користування. Але не заборонялася передача частини набережної у приватне користування, за умови повного забезпечення пароплавства (ст. 8, п. 7 Міського Положення 1892 р.).

Члени присутствія з портових справ від місцевого купецтва обиралися з осіб, які володіли морехідними судами або вели відпускну торгівлю та були російськими підданими. Вибори зазначених осіб у портах, де були наявні біржові комітети, проводився самими комітетами, в інших містах – купецькими товариствами, а там, де їх не було, – міськими думами<sup>43</sup>.

Крім того, Положення 1892 р. передбачало низку особливостей у системі управління для окремих категорій міст імперії, зокрема й для Одеси, Миколаєва й Херсона. Так, в Одесі й Миколаєві, як й в деяких інших містах, впроваджувалося присутствіє по військовим повинностям на чолі з міським головою. До складу вказаного присутствія входили також два члени від міського громадського управління, за вибором голови.

Одеса, Петербург та Москва були виділені в окремі земські одиниці. Кожне з цих міст було виділено в окремий повіт тієї губернії, до складу якої воно входило. В Одесі, як й в Петербурзі та Москві, завідування земськими справами, що належали до цих міст, покладалось на їх громадське управління. Міські думи користувалися

---

<sup>42</sup> Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х гг. 19 в. Ленинград, 1984. С. 247.

<sup>43</sup>Городское Положение 11 июня 1892 г. Санкт-Петербург: Б. н., 1910. Ч. 1. С. 137.

правами та мали обов'язки, притаманні повітовим земським зборам, а міські управи – повітовим земським управам. Саме тому в кошторис Одеси входили обов'язкові витрати, передбачені Статутом про земські повинності (на утримання судових мирових закладів й присутствія по справах щодо військової повинності). Міста делегували в губернські земські збори своїх представників, обраних міськими думами з числа гласних. Так, у Херсонських земських зборах 8 із 45 місць належало Одеській міській думі<sup>44</sup>.

Положення 1892 р. впроваджувало повну підпорядкованість органів міського самоврядування військовому губернатору. Лише для деяких міст Російської імперії, куди потрапив і Миколаїв, було залишено Особливе в міських справах присутствіє. У 1895 р. за ініціативою адмірала М. Копитова (військовий губернатор Миколаєва) Управління Чорноморського флоту було переведено в Севастополь. Як наслідок, 5 червня 1900 р. вийшов наказ російського імператора, за яким у місті замість військового губернаторства було введено градоначальство.

Перше засідання муніципальної ради в Одесі за оновленням законодавством 1890-х рр. відбулося в січні 1893 р., що розпочало новий етап в історії розбудови міста. Цього ж року відбулися вибори міського голови у Миколаєві. Зборами державної думи на цю посаду більшістю голосів було обрано відставного штаб-капітана В. Даценко (на чотирирічний термін із 1893 по 1897 рр.)<sup>45</sup>.

Перші виборчі збори в Херсоні після впровадження реформи 1892 р. відбулися 18–19 грудня цього ж року. На них було обрано склад Херсонської міської думи та інших установ. 11 березня 1893 р. склад нової міської думи Херсона (31 особа) був приведений до присяги на вірність імператору. На засіданні 18 березня 1893 р. до складу управи було обрано на посаду міського голови – І. Волохіна, його заступником – М. Карочана, членами управи – Д. Горловського, В. Ненайденка. Останній від посади відмовився. На його місце було обрано А. Тропіна<sup>46</sup>. 27 квітня відбулися вибори членів санітарної виконавчої комісії, 28 квітня – членів театральної комісії. 4 и 8 червня обрали склад правління міського банку. Крім цього, було сформовано комісію для перевірки звітів міського громадського банку, земську комісію, комісію з переоцінки нерухомого майна, з питань розробки інструкцій для міської управи, з вироблення підстав для стягування збору за навантаження та розвантаження товарів на міських пристанях, за стоянку суден на міських водах (на цю ж комісію покладалося обговорення справ із Російським товариством пароплавства і торгівлі) та ін.

---

<sup>44</sup>Страдомський Н. Города и земства (к вопросу об урегулировании их взаимных отношений). Киев, 1905. С. 13.

<sup>45</sup> Державний архів Миколаївської області. Ф. 222. Оп. 1. Спр. 1694. Арк. 1.

<sup>46</sup> Отчет Херсонской городской управы за 1893 г. Херсон : Типография О.Д. Ходуминой, 1894. С. 2.

Треба зазначити, що Положення 1892 р., як й Положення 1870 р., чітко визначили перелік завдань, які покладалися на міський уряд. Так, до питань компетенції відомства міського громадського управління протягом 70–90-х рр. XIX ст. належали:

– справи зовнішнього благоустрою міста, а саме: піклування про облаштування міста згідно затвердженого плану; устрій вулиць, площ, бруківок, тротуарів, міських садів, бульварів, водопроводів, стічних труб, каналів, ставків, канав, проток, мостів, гатей і переправ;

– питання, пов'язані з добробутом міського населення: заходи щодо забезпечення продовольством, устрій ринків і базарів; піклування про охорону народного здоров'я, заходи щодо запобігання пожеж тощо. Так, за Положенням 1892 р. у містах створювалась «служба порятунку», яка мала забезпечувати протипожежну безпеку та заходи щодо уникнення інших стихійних лих. Нововведенням стало обов'язкове страхування міського майна від пожеж. До прийняття міського Положення 1892 р. страхування було справою приватних осіб;

– піклування про розвиток місцевої торгівлі й промисловості, про устрій пристаней, бірж і кредитних установ. Ст. 73 міського Положення 1870 р. для розв'язання будь-яких економічних та соціальних завдань надавала право міській владі створювати т. з. «торгівельні депутації» або виконавчі комітети, які разом з інспекторами вирішували питання міського благоустрою. За законодавством 1890-х рр. до повноважень міського самоврядування входило також утворення кредитних товариств згідно з правилами кредитного Статуту та біржових закладів<sup>47</sup>;

– будівництво за рахунок міста благодійних закладів і лікарень та управління ними на підставах, зазначених земськими установами.

Протягом 70–90-х рр. XIX ст. відбулися зміни в діяльності міської поліції. Справа в тому, що під час розробки реформи від місцевих комісій надходили чисельні скарги на поліцейську управу, яка дозволяла собі грубі зловживання (встановлення нових податків та зборів, хабарі та аморальна поведінка). Як наслідок, земська та міська реформи вилучили з повноважень поліції громадсько-господарські функції. З 1873 р. владні інституції міста отримали право комплектувати поліцейські команди. Витрати на утримання поліцейських команд (забезпечення житлом, виплата жалувань, закупка мундирів та ін.) компенсувалися виключно з міського бюджету. Крім цього була розроблена спеціальна інструкція, яка регламентувала правила поведінки міського поліцейського<sup>48</sup>. Але позбавивши поліцію

---

<sup>47</sup> Немчинов В.И. Городское самоуправление по действующему русскому законодательству (Городовое Положение 11 июня 1892 г.). Москва, 1912.

<sup>48</sup> Мартыненко О.А. Историко-криминалистический анализ становления системы предупреждения правонарушений в деятельности органов внутренних дел Украины (1800–1836 гг.). Харьков : Из-во национального университета внутренних дел, 2002. С. 39–40.

певних повноважень у господарчій сфері, уряд посилив її функції щодо жандармського-політичного нагляду. У 1874 р. був затверджений особливий список штатів для поліції Одеси, Києва, Харкова. У листопаді 1878 р. у Києві, Миколаєві, Одесі та Харкові запроваджувалися посади окологородних наглядачів, засновувалася кінно-поліцейська варта, збільшувалася чисельність пішої поліції, підвищувалася зарплатня поліцейським<sup>49</sup>. Але, незважаючи на вжиті заходи щодо поліпшення діяльності міської поліції, на початку 1880-х рр. стан поліцейської частини міст Херсонської губернії визнавався незадовільним. Особливо підкреслювалася її малочисельність. У 1890-х рр. правопорядок у місті підтримували дільничні, міські пристапи та їх помічники, поліцейські наглядачі. Всі вони були підвзвітні поліцейському управлінню. Для несення караулу та підтримання порядку створювалися поліцейські команди. Склад команд визначався поліцейським управлінням. Їх утримання цілком покладалося на місто. Крім цього, до обов'язків органів міського управління входили облаштування та найм міських приміщень для поліцейських чиновників, їх освітлення та опалювання, постачання необхідного озброєння та, в разі потреби, лікування поліцейських<sup>50</sup>.

З ліквідацією мирового суду у 1889 р. відбуваються зміни у системі судочинства міст Російської імперії. «Правила о производстве судебных дел, подведомственных земским начальникам и городским судьям» були впроваджені 12 липня 1889 р. Відповідно до них у містах замість мирових суддів впроваджувалась посада міського судді. Міський суддя призначався Міністерством юстиції і за вимогами законодавства повинен був мати вищу юридичну освіту. Але остання умова не завжди виконувалась. Міські судді мали вирішувати справи земельного та особистого найму (але сума позову не мала перевищувати 500 крб.), питання про поновлення у володінні, якщо з моменту правопорушення минуло не більше 6 місяців; інші громадські справи з сумою позову не більше, ніж 300 крб; карні справи, що входили до компетенції мирового судді за уставом 1864 р. з певними обмеженнями (кваліфікована крадіжка зі зломом, продаж горілчаних напоїв та тютюнових виробів без патенту). Треба зазначити, що ще за судовою реформою 1864 р. були запровадженні суди присяжних.

Оновлене законодавство 1890-х рр. закріплювало існування сирітських судів під керівництвом міського голови. Склад цієї установи вибирався зборами купців, міщан та ремісників на три роки. Кількість службовців сирітського суду визначалася міською думою,

---

<sup>49</sup> Москаль Г.Г. Інститут тимчасового генерал-губернатора в Україні у кінці XIX – початку XX ст.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Харків, 2002. С. 10.

<sup>50</sup> Городское Положение 11 июня 1892 г. Санкт-Петербург : Б. н., 1910. Ч. 2. С. 168.

обов'язковим було входження до його складу принаймні по одному представнику від кожного виборного стану<sup>51</sup>.

Розвиток капіталізму вимагав від державного уряду кардинальних законодавчих змін у всіх сферах суспільного життя. Втілення буржуазних реформ 60–70-х рр. XIX ст. позначилось на системі місцевого самоврядування. За ініціативою уряду, протягом 1863–1870 рр. тривала напружена робота над розробкою нового законодавства щодо міського управління. При цьому враховувався досвід наявних міських дум, зауваження та побажання міських комісій та громадських діячів. Найбільш дискусійним виявилось питання стосовно принципів поділу виборців на групи. Після тривалого обговорення та обробки статистичних даних було прийнято рішення про поділ громадян на три курії за розмірами сплачуваних податків. Нове законодавство впроваджувалось майже у всіх містах Російської імперії. Без змін і в повному обсязі воно поширювалось на портові міста Новоросійського краю – Херсон та Миколаїв та з незначними уточненнями на Одесу.

Вбивство ліберального імператора Олександра II та прихід до влади Олександра III започаткували новий етап в історії Російської імперії, який характеризується як період суворої реакції. Контрреформістські заходи, запроваджені новим урядом, призводять до змін у законодавстві щодо місцевого самоврядування, головна мета яких полягала у створенні жорсткої централізованої системи управління країною. Існування монархічного ладу та децентралізованої системи самоврядування як основного елементу демократичної держави виявилось несумісним. Скорочуються фінансово-майнові повноваження дум та управ, посилюється контроль за діяльністю міської влади з боку губернатора та центрального уряду.

### **3. Структура органів самоврядування та взаємовідносини з місцевою адміністрацією**

Реформа 1870 р. була покликана ліквідувати становий принцип управління на місцях, що призводить до ліквідації таких станових органів міської влади, як міщанська та купецька управи. За законодавством 1892 р., як й 1870 р., передбачалося створення міських виборчих зборів, міської думи (складалася з голови та гласних) та міської управи<sup>52</sup>. Міські виборчі збори скликалися для обрання гласних (діючих членів) міської думи кожні чотири роки. Згідно з Положенням 1870 р, посадові особи міського громадського управління позбавлялися статусу державних службовців. Виняток становили секретарі в

---

<sup>51</sup> Городское Положение 11 июня 1892 г. Санкт-Петербург : Б. н., 1910. Ч. 2. С. 69.

<sup>52</sup> Гадзяцький П. Двадцятипятилетие царствования государя императора Александра II. Санкт-Петербург : Б.и., 1881. С. 120.

губернських містах. Всі члени міської громади несли адміністративну та кримінальну відповідальність за посадові злочини.

Положення 1870 р. встановлювало мінімальну та максимальну кількість гласних для окремих категорій міст. Для міст, кількість мешканців яких не перевищувала 300 осіб, встановлювався мінімум у 30 осіб. Максимум становив 72 гласних. У містах із кількістю мешканців понад 300 осіб на кожні 150 виборців більше вказаної квоти можна було обирати по 6 гласних. Таке обмеження об'єктивно створювало ситуації, коли значна кількість виборців залишалася без своїх представників в органах міського муніципалітету.

Відповідно до закону 1870-х рр., на посаду членів міської управи та міської голови не могли бути обрані члени судових управ, за виключенням мирових суддів та прокурора. Обов'язки міського голови полягали в необхідності брати участь і головувати в думі, управі, сирітському суді, губернському по міських справах присутствії, губернському розпорядчому комітеті та деяких судових засіданнях. Крім того, він був членом різноманітних комітетів – статистичних, тюремних, благодійних тощо<sup>53</sup>.

За Положенням 1870 р., міський голова обирався міською думою та затверджувався губернатором або міністром. Дума не мала права визнати діяльність голови неправомірною та передати його суду. Вона могла лише порушувати про це клопотання, а остаточне рішення приймав перший департамент Сенату. На посаду міського голови та його заступника обиралися громадяни не лише з числа гласних, а й з мешканців міста, які мали право голосу, що було спільним для обох законопроектів.

За законом 1892 р. у міських поселеннях, що мали не більше 100 виборців, у думу обиралося 20 гласних. Там, де кількість виборців перевищувала 100 – на кожні 50 виборців треба було додавати 3 гласних, поки їх кількість не буде дорівнювати: в столиці – 160, у губернських містах та м. Одеса – 80, у більш значних повітових містах – 60, в інших містах – 40<sup>54</sup>.

Згідно з законопроектом 1870 р., кожен городянин, до якого би стану він не належав, міг обирати гласних за таких умов: 1) він мав російське підданство; 2) вік не менше двадцяти п'яти років; 3) він володів нерухомим майном, з якого виплачувався податок на користь міста, або утримував торговельний чи промисловий заклад, або ж, проживши у місті протягом двох років поспіль, сплачував на користь міста встановлений податок; 4) громадянин не мав недоїмок по міським

---

<sup>53</sup> Фесенко І.О. К вопросу о реформе городских общественных управлений в 2-х частях. Ч. 2. Харьков, 1890. С. 29.

<sup>54</sup> Немчинов В.И. Городское самоуправление по действующему русскому законодательству (Городовое Положение 11 июня 1892 г.). Москва, 1912. С. 100.

зборам. Юридичні особи та жінки брали участь у виборах через своїх посередників – представників.

Основний принцип надання виборчого права ґрунтувався на платоспроможності громадян. Міське Положення 1870 р. у цьому плані було кроком назад порівняно з Жалуваною грамотою Катерини II. Справа в тому, що Жалувана грамота 1785 р. виборчим правом, крім домовласників, купців та ремісників, наділяла й громадян з університетською освітою, архітекторів, живописців, скульпторів, композиторів. За часів правління імператора Павла I ця реформа була розкритикована. Загальні думи припинили своє існування, все громадське управління було сконцентроване в шестигласній думі, яка перебувала під наглядом уряду<sup>55</sup>.

Впроваджена система поділу виборців відповідно до суми сплачуваних податків створила певну ситуацію у приморських містах Півдня України. В період з 1870 по 1886 рр. кількість виборців в Херсоні та Миколаєві зростає. У Одесі вона лишалася майже незмінною. А ось громадська активність на виборах, навпаки, підвищилася в Одесі, а знизилася у Херсоні та Миколаєві. Так, в перші 4 роки дії нового міського Положення в Одесі за наявності 121 335 мешканців право брати участь у виборах отримало 3 517, а взяли участь в голосуванні 765. Тобто неповних 3% мешканців Одеси мали право обирати склад органів самоврядування, а з їх кількості реалізували його лише 21%. В Херсоні 2% городян отримали виборче право. На вибори з'явилися трохи більше половини виборців. У Миколаєві мешкало 67 972, набули виборчих прав 1780 (або 2,6%), а узяло участь у голосуванні більше 8%. Поступово ситуація змінюється. В Одесі на чергових виборах виборчим правом скористались вже 30% осіб, у Херсоні – лише 10%, в Миколаєві – неповних 4%<sup>56</sup>.

Дані про поділ виборців за виплатою податків свідчать про соціальний склад міських виборчих зборів. До платників податків виключно з нерухомого майна належали дворяни, духівництво, міщани та різночинці. До другої та третьої груп належали представники торгово-промислового соціального прошарку, а саме: буржуазія, купецтво та представники дворянства, що займалися капіталістичним підприємництвом. В Одесі за збором із нерухомого майна право голосу набуло 2 287 осіб, за збором із торгово-промислових посвідчень – 940. З першої категорії платників на вибори з'явилося 27%, з другої – 38,5%. У Херсоні платники податку з нерухомого майна склали – 3 067, а з відповідних посвідчень – 254. З першого розряду виборців у голосуванні узяло участь 4%, з другого – 74%. У Миколаєві перша категорія становила 5635 (з них брало участь у виборчому

---

<sup>55</sup> Джаншиев Г.А. Эпоха великих реформ. Москва, 1892. С. 520.

<sup>56</sup> Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х гг. 19 в. Ленинград, 1984. С. 61–63.

процесі 4,2%), друга – 632 (на вибори прийшло – 21%). Тобто більша частина виборчих прав припадала на представників дворянства, духівництва, міщанства та різночинців. Але активнішими виявились представники торгово-промислової сфери, що забезпечувало їм перевагу на виборах<sup>57</sup>. Зазначені тенденції були характерні для більшості міст Російської імперії.

Загалом поділ виборців на три курії створював у містах таку картину. У Одесі на одного гласного припадало: з першої курії – 2,8 виборців, з другої – 10,9, з третьої – 120,7, в Херсоні: I – 2,8 виборців, II – 7,8, III – 127,7. У Миколаєві, відповідно: I – 3,6, II – 13,5, III – 244<sup>58</sup>. Наведемо ще один приклад. У Миколаєві у 1872 р. III розряд виборців становив 1520 осіб, II – 196, а I – 71<sup>59</sup>. Ми бачимо, якою величезною була різниця в представництві першого та третього розряду виборців.

За законом 1892 р. право брати участь у виборах отримали: громадяни, які мали статус російських підданих; благодійні, наукові та навчальні заклади, якщо останні не менш одного року користувалися правом власності (ця вимога стосувалася лише нових власників, а не корінних, які отримали майно у спадок). Ціна зазначеного майна мала становити: в столиці – не менше 3 тис. крб, в губернських містах із населенням не менше 100 тис. осіб та в місті Одеса – 1,5 тис. крб, в інших губернських містах, обласних та тих, що входили до складу градоначальства, – не менш 1 тис. крб, в усіх інших – не менш 300 крб. Співвласники майна мали один голос, на відміну від старого міського Положення, тому висували одного представника на вибори.

За встановленою цензовою системою підприємці, підрядники, власники питних закладів, ремісники і міщани не голосували зовсім, хоч фактично вони становили більшість населення. У виборчих правах були обмежені представники купецького стану. Якщо Положення 1870 р. виборче право надавало усім купцям, які мешкали у місті не менше двох років та сплачували податки, то новим законодавством зазначене право надавалося особам, товариствам та компаніям, які не менше одного року утримували в межах міста торгіві, промислові підприємства та мали свідцтво на право їх утримання. Тобто в основу виборчого права купців були покладені не платежі на користь міста, а утримання великих прибуткових закладів. Таким чином, через високий податковий ценз виборчі права отримали, насамперед, дворяни та представники великої торгово-промислової буржуазії. Саме це

---

<sup>57</sup> Марченко О.М. Соціальний склад Одеської міської думи в 70-80 рр. XIX ст. „Одеса – 200”: міжнародна науково-теоретична конференція, 6–8 вересня 1994 р.: тези доповідей. Одеса, 1994. Вип. 1. С. 54.

<sup>58</sup> Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х гг. 19 в. Ленинград, 1984. С. 75.

<sup>59</sup> Державний архів Миколаївської області. Ф. 222. Оп. 1. Спр. 1426. Арк. 1-5, 48.



відрізняло нове Положення від Положення 1870 р. Згідно з останнім, право голосу мали майже всі, хто володів у межах міста нерухомим майном, утримував торгові та промислові заклади та сплачував міські податки. Навіть мізерні виплати на користь міста були підставою для участі у виборах<sup>60</sup>. Положення 1892 р. значно звужувало коло виборців і ґрунтувалося на засадах володіння нерухомим майном. Однак не всі власники майна мали змогу брати участь у виборчому процесі. Треба було враховувати встановлений майновий ценз. При цьому новим було те, що Положення 1892 р. надавало право голосу не лише приватним особам, а й певним закладам.

Така система надання виборчого права призводить до зниження показників активності виборців. Наприклад, в Одесі, за свідченнями одноденного перепису 1897 р., кількість городян, що мали право голосувати, порівняно із загальною чисельністю мешканців (відповідно до наявних джерел ця цифра коливалася в межах 400–404 тис. осіб) становила 0,5%. На вибори з'являлася  $\frac{1}{4}$  частина одеських виборців<sup>61</sup>. Якщо враховувати той факт, що міське населення в період з 1870 по 1892 рр. значно зросло, то показники були просто мізерними.

Особи, яким не виповнилося 25 років, та жінки, що відповідали зазначеним вище вимогам, за законом 1892 р. теж мали право брати участь у виборах не особисто, а через уповноважених осіб. Замість громадян, що перебували під опікою, участь у виборах брали їх опікуни (але лише як представники власників нерухомого майна, самі ж вони не мали права бути вибраними до міської думи).

Ті заклади, об'єднання, товариства або компанії, що мали право брати участь у виборах, мали діяти через представників. Зазначені представники могли й не мати встановленого майнового цензу, але мали відповідати всім іншим вимогам, що надавали право участі у виборах.

Законами 1870 р. та 1892 р. позбавлялися права голосу, незважаючи на вищезгадані умови, громадяни, що були засуджені за злочини, які призвели до звільнення з посади або тюремного ув'язнення. Крім цього, виборчого права не отримували городяни, що були звільнені зі служби, громадяни, які перебували під судом чи слідством за вказані вище злочини або були визнані банкрутами. Не отримували права голосу громадяни, позбавлені духовного сану чи виключені зі станового суспільства, власники питних будинків, голова та члени місцевого та міського присутствія, християнське духівництво, місцеві посадовці прокурорського нагляду, особи, що обіймали поліцейські посади в губернії<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> Дитятин І.І. К истории городского положения 1870 г. Статьи по истории русского права. Санкт-Петербург, 1895. С. 163–165.

<sup>61</sup> Семенов Д. Городское самоуправление очерки и опыты. Санкт-Петербург, 1901. С. 163.

<sup>62</sup> Дитятин І.І. Наше городское самоуправление. Ярославль, 1876. С. 20.

Для проведення виборів гласних у 70–80-х рр. XIX ст. у кожному місті створювались три комітети (з обивателів, що мали право голосу на виборах), кожен з яких обирав одну третину всього числа гласних. Для цього претендентів вносили до списку виборців залежно від суми зборів на користь міста. Їх поділяли на три розряди. До першого розряду зараховувались виборці, які вносили найбільшу суму податків та сплачували разом одну третину загальної суми зборів. Наступні за списком виборці зараховувались до другого розряду. Вони сплачували разом також третину всіх зборів. Усі інші виборці належали до третього розряду. Складений таким чином список із поділом виборців на розряди затверджувався міською думою. Згідно із законодавством курії виборців не були закритими одиницями. Ст. 36 міського Положення 1870 р. дозволяла кожному розряду виборців обирати гласних як із власного кола, так і з інших курій.

Складання списків виборців входило до обов'язків міської управи, яка мала надрукувати їх у місцевій пресі не пізніше, ніж за два місяці до початку виборів. Після публікації мешканці міста мали право протягом двох тижнів подавати до управи свої скарги щодо правильності складання списків. Виправлені списки управа передавала до міської думи, яка не пізніше ніж за місяць до початку виборів, із своїми зауваженнями, знову передавала їх до управи. Скарги на діяльність думи з цього питання надходили губернаторові, який направляв їх у губернське міське присутствіє. На думку влади, така система надавала громадянам змогу захищати свої виборчі права. На управу також покладалася публікація списків новообраних гласних, які можна було оскаржити протягом 7 днів із моменту закінчення виборів. Скарги направлялися до управи, а розглядалися в оновленій думі.

Міське Положення 1870 р. вимагало проведення виборів закритою подачею голосів за допомогою кульок. Однак така система затягувала процес голосування та породжувала фальсифікацію результатів виборів<sup>63</sup>. Так, під час виборів мали місце випадки, коли при контрольному підрахунку в ящиках окремих кандидатів було знайдено куль набагато більше, ніж присутніх виборців.

Процедура підготовки до виборів у 1890-х рр. залишалася дуже складною й потребувала багато часу. Як й раніше, списки виборців формувалися міською управою. Перелік виборців оголошувався за три місяці до виборів (згідно із Положенням 1870 р. – за два місяці). Протягом тижня після оголошення списків мешканці міста мали право надати в управу свої скарги щодо неправильності та неповноти списків. Списки виборців друкувалися в міській пресі не пізніше, ніж за місяць

---

<sup>63</sup> Марченко О.М. Міське самоврядування на Півдні України в другій половині XIX ст. : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 «Історія України». Одеса, 1997. С. 11.

до початку виборів. Після публікації в пресі їх заборонялося змінювати чи доповнювати.

Очоловав виборчі збори та виборчі дільниці голова, який ніс безпосередню особисту відповідальність за дотримання правил щодо проведення процедури голосування та підрахунку голосів. Під час виборів всі виборці мали надати голові виборчих зборів документи, які підтверджують їх право участі у виборах<sup>64</sup>.

Враховуючи наявну кількість виборців, з дозволу губернаторів, можна було відкривати кілька виборчих дільниць. У такому разі управа складала списки виборців за дільницями. Балотування контролювалося міськими головами і довіреними особами, які призначалися губернаторами. Підготовка документації і правил оскарження виборчих списків, за Положенням 1892 р., виглядала таким чином. Управа протягом двох днів мала передати губернатору виборчі листи та складені нею списки виборців. Губернатор, за умови відсутності будь-яких помилок, складав остаточний список, який і друкувався в місцевих газетах. Під час дії закону 1870 р. управа самостійно, як один з інститутів самоврядування, формувала списки виборців, приймала й розглядала скарги.

Законодавством передбачалися певні обмеження щодо участі у виборах для осіб нехристиянського віросповідання. У Ст. 44 міського Положення 1892 р. зазначається, що кількість гласних із нехристиян не має перевищувати однієї п'ятої частини від загальної кількості гласних. Положення 1870 р. визначало кількість гласних із нехристиян у розмірі однієї третини від загальної кількості<sup>65</sup>. У кожному місті складався список євреїв, які могли бути обраними до міських гласних. Але їх кількість не мала перевищувати однієї десятої частини загального складу думи або зборів.

Для південних міст це було принциповим питанням, що пов'язано з чисельністю представників цієї національності серед міських мешканців в означений період. Крім того, євреї, як правило, були заможною частиною населення з великим досвідом ведення підприємницької діяльності. У містах Новоросійського краю на початок 80-х рр. XIX ст. налічувалось 74 194 євреїв, що становило 35,05% від загального числа мешканців. При цьому в міських думах представництво мали лише 22,9% євреїв від кількості гласних, що було на третину менше від показника, дозволеного законопроектом. У деяких містах така тенденція пояснювалась відсутністю серед єврейського населення достатньої кількості заможних людей із необхідним майновим цензом. Але були й такі міста (серед яких Одеса

---

<sup>64</sup> Немчинов В.И. Городское самоуправление по действующему русскому законодательству (Городовое Положение 11 июня 1892 г.). Москва, 1912. С. 90.

<sup>65</sup> Начало городского положения 1892 года. *Новороссийский календарь на 1892 год*. Одесса, 1892. С. 167.

й Херсон), в яких це було пов'язано з протистоянням між місцевими мешканцями та євреями. У Херсоні, де євреї становили приблизно 46% населення, вони змогли заповнити менше 80% відведених їм місць у думі. При цьому кількість євреїв серед купців Херсона наближалась до половини, серед ремісників була трохи більше, ніж половина. Вони були власниками 53,83% фабрик та заводів, 44,72% торговельних лавок, 91,23% лісних складів та ін.<sup>66</sup>

Незважаючи на існуючі заборони, позиція євреїв в міському самоврядуванні Одеси була міцною. В 1873 р. купець А. Бродський та лікар Е. Соловейчик були членами міської управи. З 1878 р. протягом чотирнадцяти років фінансами Одеси відав Р. Харі. Наприкінці 70-х рр. XIX ст. Р. Харі тимчасово обіймав посаду міського голови, у зв'язку з від'їздом із міста М. Новосельського. Ця тенденція пояснюється чисельністю євреїв серед мешканців Одеси. На початку 70-х рр. XIX ст. в Одесі налічувалось 179 632 городян, серед них 27 178 євреїв<sup>67</sup>, тобто євреї становили майже 44% від загальної кількості населення. Такі особи, як росіянин М. Новосельський, грек Г. Маразлі та євреї А. Бродський та Р. Харі, зробили чимало для розвитку Одеси як найбільш організованого в муніципальному відношенні міста.

Що стосується Миколаївської міської думи, то тут незначний відсоток євреїв серед гласних був пов'язаний із порівняно малою чисельністю представників цієї національності серед населення міста. Це пояснювалось особливим становищем міста, яке мало виключно військово-морське призначення. Такий статус вимагав певних обмежень, серед яких й було ускладнення умов поселення та проживання в межах міста іноземних громадян. Ситуація змінилася після Кримської війни, після закінчення якої Миколаїв майже втратив статус військово-морського порту. У 1860 р. на посаду Миколаївського військового губернатора було призначено Б.О. фон Глазенапа. Саме він обґрунтував необхідність зняття заборони селитися євреям у межах міста: після втрати стратегічного військового призначення необхідно розширювати торговельні операції, в чому могло допомогти єврейське населення.

Протягом 60-х рр. XIX ст. юридична база для проживання євреїв у Миколаєві розширилась. Було надано право проживати в місті відставним нижнім чинам (1860 р.), ремісникам (1861 р.), а з 1866 р. це право поширилось й на євреїв-міщан. Зростання кількості євреїв серед мешканців міста призвело й до збільшення представників цієї національності серед гласних. Так, у період з 1872 по 1876 рр. 5 євреїв

---

<sup>66</sup> Полищук М. Евреи Одессы и Новороссии (Социально-политическая история евреев Одессы и других городов Новороссии. 1881–1904) / [науч. ред. Локшин А.]. Москва : Мосты культуры; Иерусалим; Гешарим, 2002. С. 61.

<sup>67</sup> Города и значительные местечки Новороссийского края и Бессарабии. *Новороссийский календарь на 1873 год*. Одесса, 1873. С. 99.

було обрано гласними при загальній кількості – 71. На наступний період (1876–1880 рр.) було обрано 4 євреїв із 72 гласних (але й євреї в 1880 р. становили лише 13,54% від загальної кількості населення). В 1880–1884 рр. в Миколаївській думі було вже 7 євреїв з 72 гласних, у 1884–1886 рр. – 7, але при кількості гласних 68. У 1888–1892 рр. євреїв вже було 11 з 62 гласних<sup>68</sup>.

Голова міста обов'язково мав бути християнського віросповідання. Одеса в цьому плані була виключенням. У різні роки на вищу міську посаду призначалися не тільки росіяни (П. Железцов, І. Портнов, К. Новиков, Л. Пашков) та українці (С. Яхненко), але й серби (Лучич), греки (Т. Інглезі, С. Амвросіо, Г. Маразлі), представники інших національностей та віросповідань.

Реформа 1892 р. збільшила майновий ценз й одночасно скоротила число євреїв, які могли бути обраними до інститутів міського управління. Так, в Одесі в 1893–1897 рр. з 59 гласних думи було лише 5 євреїв, в Херсоні з 30 гласних – 2 євреї, в Миколаєві з 52 – 2<sup>69</sup>. У 1890-х рр. Одеська міська дума зверталася з клопотанням до Міністерства внутрішніх справ про надання євреям рівних виборчих прав із християнським населенням. Міністерство не відгукнулося на пропозицію думи. Був отриманий дозвіл лише на збільшення кількості євреїв з 5 до 8 осіб.

Організація роботи міських управ покладалася на думи, які мали право видавати інструкції, обов'язкові для виконання членами управи. Крім складання списків виборців, управи займалися формуванням списку осіб призовного віку, випискою та наданням відповідних документів про необхідність нести військову службу, стягненням штрафів за порушення порядку проходження служби в армії.

Положення 1870 р. покладало на міську управу безпосереднє завідування справами міського господарства й координування дій громадського управління. Управа мала вести поточні справи по міському господарству, пропонувати заходи щодо його поліпшення, виконувати постанови думи, збирати потрібні їй відомості, складати проекти міських кошторисів, стягувати й розподіляти міські збори на встановлених думою підставах та надавати в призначений думою термін звіти про свою діяльність.

Якщо міська управа більшістю голосів визнавала постанову міської думи протизаконною, то вона мала право не виконувати її та доповісти про це думі. У разі непорозуміння між думою й управою рішення справи відправлялось на розсуд губернатора.

---

<sup>68</sup> Шукін В.В. Євреї в земських органах та міських думах Херсонської губернії. *Південний архів: зб. наук. праць : Історичні науки*. 2005. Вип. 20. С. 52.

<sup>69</sup> Шукін В.В. Євреї в земських органах та міських думах Херсонської губернії. *Південний архів: зб. наук. праць : Історичні науки*. 2005. Вип. 20. С. 53.

Розділ III міського Положення 1892 р. («О городских управах и других исполнительных органах городского общественного управления») мав незначні відмінності від аналогічного розділу у законі 1870 р. Перш за все, було змінено структуру управи, яка формувалася з двох членів під загальним керівництвом голови, тоді як раніше її склад залежав від рішення самої управи. Кількісний склад членів управи міг бути збільшеним згідно з постановою думи до трьох у губернських містах, обласних та великих повітових містах, до 4 – у містах із кількістю мешканців більше 100 тис. осіб, а в столицях – до 6.

Справи, що підлягали колегіальному обговоренню управи, вирішувались більшістю голосів, але голос голови переважав. Якщо голова вважав рішення управи незаконним, він міг припинити його виконання та передати справу губернатору. Якщо рішення треба було ухвалювати терміново, голова міг це зробити одноосібно, але довести до відома управи. Загальний нагляд за управами та підлеглими їм закладами здійснював губернатор.

Відповідно до ст. 11 Положення 1870 р. у кожній губернії створювалось губернське по міських справах присутствіє (діяло з 1870 по 1892 рр.)<sup>70</sup>. До його складу входив губернатор (у ролі голови), віцегубернатор, що управляв казенною палатою, прокурор окружного суду, голова мирового з'їзду, голова губернської земської управи та міський голова губернського міста. Ведення справ присутствія покладалося на міського секретаря губернського міста. Загальне керівництво та нагляд за його діяльністю покладалися на Міністерство внутрішніх справ. Представники міського громадського управління отримали право подавати скарги на постанови губернського по міським справам присутствія, якщо вбачали в них порушення чинного законодавства.

До справ, які знаходилися в юрисдикції присутствія, належав розгляд заяв губернатора щодо незаконності постанов дум та протизаконності дій посадових осіб, скарг приватних осіб та підприємств на постанови міських дум, які порушують їх інтереси чи інтереси населення, скарги на порушення встановленого для виборів порядку, обов'язкових постанов у разі непорозуміння між поліцейським та громадським управлінням.

Управління міським господарством у другій половині XIX ст. входило до компетенції міської громади, а нагляд за його виконанням – губернатора або градоначальника. Градоначальники – це посадові особи, які виконували функції, аналогічні губернаторським, та призначались у великих містах, стратегічно важливих портах та районах військового призначення. На півдні країни градоначальники в означений період діяли в Одесі, Севастополі, Миколаєві (військовий

---

<sup>70</sup>Шепелев Л.Е. Чиновный мир России, XVIII – XX в. Санкт-Петербург : Искусство, 1999. С. 88.

градоначальник) та Керчі<sup>71</sup>. Територіальні одиниці, очолювані градоначальниками, мали назву градоначальства. Найпростіша структура була в Одеського градоначальства – воно складалося лише з міста. Всі інші градоначальства включали навколишні села та дрібні містечка. Перетворення 60–70-х рр. XIX ст. вплинули на правове становище градоначальників. Частина їхніх функціональних обов'язків переходила до дум і управ. Це були питання, пов'язані з підвищенням рівня охорони народного здоров'я, розвитком освіти, промисловості, внутрішньої торгівлі, збором повинностей тощо. Для більш ефективного ведення поточних справ канцелярія градоначальника була поділена на столи (відділення). У більшості градоначальств канцелярія складалася з трьох основних столів: розпорядчого, господарського, паспортного. В Одеському градоначальстві через велику кількість мешканців і, відповідно, чималу кількість справ існували, крім трьох основних, додаткові столи: судовий, таємний, товариств та зібрань, будівельний.

Міська влада отримала право видавати обов'язкові для виконання постанови. Нагляд за неухильним виконанням постанов покладался на адміністративну поліцейську владу, а винесення покарань за порушення зазначених постанов – на мирового суддю. Для визнання рішень думи дійсними необхідна була присутність половини гласних й прийняття рішення не менш ніж 2/3 присутніх.

Всі постанови міської думи, згідно зі ст. 68 Положення 1870 р. та п. 13 Правил про застосування останнього до столиць та м. Одеси, негайно передавалися губернаторові, який, у разі відповідності до законодавства, відправляв їх до друку у «Губернских відомостях» у цих містах або в інші органи друку. Постанови міських дум набували чинності лише з моменту їх оприлюднення у місцевій пресі.

Відповідно до ст. 11 міських Положень 1870 р. та 1892 р. повноваження губернатора полягали у розгляді справ щодо незаконності постанов міського громадського управління та обговоренні підготовлених міськими думами обов'язкових постанов для мешканців міста, коли щодо таких постанов не досягнуто домовленості між міською громадськістю та поліцейськими управами. Губернське присутствіє не мало права втручатися в деталі ведення міського господарства, а могло лише наглядати за законністю дій інститутів міського самоврядування. У законопроекті 1890-х рр. уточнювалось, що губернаторам не дозволялося видавати будь-які самостійні розпорядження замість вже розглянутих і прийнятих міською думою.

Для налагодження взаємовідносин між муніципальними інститутами та поліцією у 1870-х рр. були впроваджені такі положення.

---

<sup>71</sup> Ярмиш О.Н. Каральний апарат самодержавства в Україні кінця XIX – початку XX ст. Харків : Канеум, 2001. С. 43.

Перш ніж затвердити будь-яку постанову, необхідно було про це повідомити начальника поліцейського управління, який виносив свій вирок. Начальник поліцейського управління отримав право законодавчої ініціативи. Спірні справи передавалися до губернського присутствія з міських справ.

Закон 1892 р., на відміну від аналогічного 1870 р., значно звужував самостійність міських громадських закладів<sup>72</sup>. Якщо Положення 1870 р. встановлювало нагляд адміністрації переважно за законністю дій органів міського самоврядування, то за новим законом губернатор мав право припинити виконання постанови думи, якщо вона не відповідає закону або була прийнята з порушенням закону, а також якщо постанова не відповідала державним інтересам або порушувала інтереси міського населення. Це давало змогу губернаторові ліквідувати будь-яке рішення думи, навіть цілком законне. Накази думи, що підлягали затвердженню Міністра внутрішніх справ, подавалися тільки через губернатора. Від міністра залежало затвердження або відмова у затвердженні постанови. Службовці, які входили до складу міських органів влади теж ставали підконтрольними губернській адміністрації. Раніше затвердженню підлягали лише кандидатури на посаду міських голів, а за новим проектом – члени управи й всі особи, які приймалися на міську службу за визначенням управи.

На думку Г. Шрейдера, надмірний контроль із боку центральної адміністрації за діяльністю органів міського самоврядування у 90-х рр. XIX ст. призвів до необхідності збільшення кількості службовців канцелярій, що своєю чергою виражалося в збільшенні різноманітних пропозицій та постанов, з одного боку, а з іншого – пояснень, проектів, звітів тощо<sup>73</sup>. Це сприяло відродженню традицій канцеляризму, паперової й муніципальної тяганини, які були характерною ознакою часів існування магістрату та шестигласних дум.

Як зазначає дослідник Д. Семенов, міське Положення 1892 р. створювалось без врахування реалій справжнього життя. Причиною такого явища стало негативне ставлення до основ міського самоврядування, відповідно, до виборчого права.

На півдні України думи та управи впроваджувались у таких губерніях: Волинська, Катеринославська, Київська, Полтавська, Таврійська, Харківська, Херсонська, Чернігівська. Але цей процес розтягнувся на 14 років. Так, у Херсонській губернії, до складу якої входили Одеса, Миколаїв, Херсон, думи та управи остаточно були впроваджені вже у 1873 р., на відміну від міст Наддніпрянщини, де

---

<sup>72</sup> Мыш М.И. Городовое положение 11 июня 1892 года с относящимися к нему законами, судебными и правительственными разъяснениями. Санкт-Петербург : Тип. В.Г. Авсеенко, 1908. С. 356.

<sup>73</sup> Шрейдер Г. Наше городское общественное управление. Этюды, очерки, заметки. Санкт-Петербург : Восток, 1902. Т. 1. С. 36.



створення органів громадського самоврядування тривало до 1876–1877 рр. Загалом у 1886 р. у Російській імперії нараховувалось 555 990 населених пунктів, з яких 1281 мали міський муніципальний уряд<sup>74</sup>.

Отже, значення Положення 1870 р. полягає в послабленні контролю щодо органів громадського управління містами з боку центральної адміністрації. Так, запровадження губернського присутствія як колегіального інституту запобігало зловживанню та прийняттю одноосібних рішень із боку губернатора.

Слабким місцем нового міського Положення було поєднання в особі міського голови керівника як міської думи, так й міської управи. Злиття цих посад могло призвести до плутанини та неясності, що знижувало ефективність діяльності установ міського муніципалітету.

Антидемократичним залишався поділ виборців на три курії (розряди) за розміром податку. Перший розряд нараховував лише десятки (якщо не одиниці) виборців, що належали до найбільш великих домовласників або торговців, а третій – тисячі, тобто основну масу міського населення. Проте кожен із них делегував у думу однакову кількість представників. Нерівність у користуванні виборчими правами набула великого розміру. Мешканці міста отримали право обирати та бути обраними, яке й на сучасному етапі державотворення вважається основним політичним правом громадянина, але з певним обмеженням, яке визначалося платоспроможністю.

Нове міське Положення було запроваджено в містах Російської імперії 11 червня 1892 р. Закон встановив градацію між містами, надав особливого становища Петербургу, Москві та Одесі. Його принципові відмінності від аналогічного документа 1870 р. полягали в наведеному нижче. Вводилось обов'язкове страхування міського майна від пожеж та інших стихійних лих, на міську управу покладалась відповідальність за устрій благодійних закладів, лікарень, храмів та будь-яких релігійних закладів тощо. Але найбільш відчутні та вагомі відмінності стосувалися змін у виборчому процесі. Нове міське законодавство встановило високий майновий ценз, що значно звузило коло виборців. Крім цього, Положення 1892 р. скоротило й повноваження міських дум. Відтепер вони підлягали контролю з боку губернатора, міністра внутрішніх справ та Сенату. Все це знизило ефективність діяльності органів міського самоврядування та гальмувало процес розгляду поточних справ міста.

Як зазначалося, закон 1892 р. надавав міському голові та членам управи статус державних службовців. Це вносило елемент бюрократизму у діяльність виконавчих органів міського самоврядування, що провокувало постійну боротьбу між думою та

---

<sup>74</sup> Вебер А. Рост городов в XIX столетии; [пер. з англ. А. Н. Котельникова]. Санкт-Петербург : Издание Е. Д. Кусковой, 1903. С. 102.

управною. Таке становище справ разом із перерахованими обмеженнями призвело до того, що на початку ХХ ст. міські думи та управи були повністю втягнуті в державну політику та виступали оплотом царської влади на містах, а не гарантом соціального й економічного розвитку міст.

## **ВИСНОВКИ**

Традиції міського самоврядування започаткувало «Положення про губернії» 1775 р. Керували містами магістрати, до складу яких входили два департаменти – судових та цивільних справ. Жалувана грамота містам Катерини II (1785 р.) поклала початок діяльності шестигласних дум, існування яких на невизначений час відсунуло формування інститутів самоврядування на загальностанових засадах. Запроваджене Катериною II міське законодавство існувало без суттєвих змін до 1870 р.

У 40-х рр. ХІХ ст. розпочалася робота над новим міським Положенням. У 1846 р. лише Петербург отримав нове законодавство, за яким впроваджувалося всестанове управління міським господарством. Завдяки клопотанням московського дворянства у 1862 р. світ побачив черговий урядовий документ – «Положення про громадське управління міста Москви». Станові заклади відділялися від міських, до міського управління були допущені селяни.

Протягом 60-х рр. ХІХ ст. реформа основ міського законодавства торкнулася й Одеси. Запроваджене у 1863 р. міське Положення мало низку переваг порівняно з аналогічними документами для столиць Російської імперії. Міському уряду Одеси було надано ширші повноваження, зменшено контроль над управлінням міста, збільшено коло виборців, введено принципово нову прогресивну систему виборів.

Протягом 60-х рр. ХІХ ст. оновлене міське законодавство діяло лише у трьох містах імперії – Москві, Петербурзі та Одесі. Проте бурхливий розвиток економіки, початок ери капіталістичних відносин вимагали змін. Після тривалого етапу обговорень та нескінченних дискусій у 1870 р. в Російській імперії починає діяти нове міське законодавство. Згідно з Положенням 1870 р. у державі змінювалась уся система міської влади, яка стала виборною. Влада призначених губернаторів та градоначальників зберігалася, причому вони мали право накладати «вето» на будь-яке рішення міської думи. Проте це був значний крок у розвитку самоврядування та демократизації суспільства. Надані думам нормотворча, господарсько-регулятивна та контролююча функції сприяли їх широкій і плідній діяльності на ниві задоволення зростаючих міських потреб – благоустрою, охорони здоров'я, освіти, благодійництва тощо.

Значно погіршили стан самоврядування в містах так звані «контр реформи» 1889–1892 рр., складником яких було нове «Міське положення» від 11 липня 1892 р. Оновлене законодавство

встановлювало високий майновий ценз, що значно звузило коло виборців. Крім цього, Положення 1892 р. скоротило й повноваження міських дум. Відтепер вони підлягали контролю з боку губернатора, міністра внутрішніх справ та Сенату. Все це знизило ефективність діяльності органів міського самоврядування та гальмувало процес розгляду поточних справ міста.

### **АНОТАЦІЯ**

У дослідженні висвітлено основні етапи розробки та впровадження міських реформ 1863, 1870, 1892 рр., особливості їх впровадження в Одесі, Миколаєві та Херсоні, окреслено коло повноважень органів міського самоврядування, визначено соціальний склад дум та управ. У першій половині XIX ст. міське управління відрізнялося складністю структури, до якої входили два основні органи – збори міської громади та дума. Втілення буржуазних реформ 60-70-х рр. XIX ст. позначилося на системі місцевого самоврядування. Нове законодавство впроваджувалось майже в усіх містах Російської імперії. Без змін і в повному обсязі воно поширювалось на портові міста південноукраїнського краю – Херсон та Миколаїв і з незначними уточненнями – на Одесу. Контрреформістські заходи 90-х рр. XIX ст. призвели до змін у законодавстві щодо місцевого самоврядування, головна мета яких полягала у створенні жорсткої централізованої системи управління країною. Існування монархічного ладу та децентралізованої системи самоврядування як основного елементу демократичної держави виявилось несумісним.

### **ЛІТЕРАТУРА**

1. Анучин Е.Н. Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России с Учреждения о губерниях 1775 до последнего времени. Санкт-Петербург : Тип. М-ва внутренних дел, 1872. 262 с.
2. Богданович А. Три последних самодержца: [дневник]. Москва : “Новости”, 1990. 604[2] с.
3. Вебер А. Рост городов в XIX столетии / пер. з англ. А.Н. Котельникова. Санкт-Петербург : Издание Е.Д. Кусковой, 1903. 464 с.
4. Волькенштейн О. Великие реформы 60-х гг. Москва : Из-во «Польза», б.г. 101 с.
5. Гадзяцький П. Двадцатипятилетие царствования государя императора Александра II. Санкт-Петербург : Б.и., 1881. 147 с.
6. Горловский Д.Н. Итоги двадцатипятилетия Херсонского самоуправления. Краткий историко-экономический очерк города Херсона. Херсон : Тип. О.Д. Ходушиной, 1896. 97 с.

7. Города и значительные местечки Новороссийского края и Бессарабии. *Новороссийский календарь на 1873 год*. Одесса, 1873. С. 85–108.

8. Городское Положение 11 июня 1892 г. Санкт-Петербург : Б. н., 1910. Ч. 2. 612 с.

9. Городское Положение 11 июня 1892 г. Санкт-Петербург : Б. н., 1910. Ч. 1. 600 с.

10. Державний архів Миколаївської області. Ф. 222. Оп. 1. Спр. 1373. Дело о выборах городского головы и членов на городские должности (28 августа – 6 ноября 1871 г.).

11. Державний архів Миколаївської області. Ф. 222. Оп. 1. Спр. 1694. Списки гласных Николаевской городской думы (1896 г.).

12. Державний архів Миколаївської області. Ф. 222. Оп. 1. Спр. 1049. Дело о взыскании налога с недвижимого имущества жителей г. Николаева (14 января – 10 декабря 1864 г.).

13. Державний архів Херсонської області. Ф. р 733. Оп. 1. Спр. 6. Список правительственных, сословных земских и городских учреждений, действовавших во второй половине XIX и в начале XX ст. (до 1917 г.).

14. Джаншиев Г. А. Эпоха великих реформ. Москва, 1892. 820 с.

15. Дитятин И.И. К истории городского положения 1870 г. Статьи по истории русского права. Санкт-Петербург, 1895. 631 с.

16. Дитятин И.И. Наше городское самоуправление. Ярославль, 1876. 51 с.

17. Дмитрієв В.В. Градоначальства півдня України в XIX – на початку XX ст. : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 «Історія України». Дніпропетровськ, 2003. 22 с.

18. Дорошева А.О. Реформа міського самоврядування в Одесі (60-ті рр. XIX ст.). *Актуальні проблеми сучасної науки: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції молодих учених, Ізмаїл, 21 квітня 2006 р. Науковий вісник Ізмаїльського державного гуманітарного університету: Історичні науки. Педагогічні науки. Філологічні науки*. 2007. № 22. С. 19–22.

19. Дружинина Е.И. Южная Украина в 1800–1825 гг. Москва : Наука, 1970. 383 с.

20. Инструкция для Одесской Городской Управы. Прибавление к № 39-40-41 Ведомостей Одесского городского общественного управления за 1876 г.

21. Карнович Е.П. Очерки наших порядков административных, судебных и общественных. Санкт-Петербург : Тип. Скарятина, 1873. 504 с.

22. Коваль Г.П. Миколаївська Міська Дума як орган місцевого самоврядування (кінець XIV – XIX ст.). *Наукові праці історичного факультету Запорізького державного університету*. 1999. № 1. С. 159–166.

23. Левченко Л. Взаємовідносини військових губернаторів з місцевим самоврядуванням Миколаєва у XIX ст. *Історія, етнографія, культура. Нові дослідження* : III Миколаївська обласна краєзнавча конференція. Миколаїв : Атол, 2000. С. 100–108.

24. Мартыненко О.А. Историко-криминалистический анализ становления системы предупреждения правонарушений в деятельности органов внутренних дел Украины (1800–1836 гг.). Харків : Из-во национального университета внутренних дел, 2002. 180 с.

25. Марченко О.М. Міське самоврядування на Півдні України в другій половині XIX ст. : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 «Історія України». Одеса, 1997. 16 с.

26. Марченко О.М. Соціальний склад Одеської міської думи в 70–80 рр. XIX ст. «*Odessa – 200*»: міжнародна науково-теоретична конференція, 6–8 вересня 1994 р.: тези доповідей. Одеса, 1994. Вип. 1. С. 54–55.

27. Морякова О.В. Система местного управления России при Николае I. Москва : Издательство Московского ун-та, 1998. 271 с.

28. Москаль Г.Г. Інститут тимчасового генерал-губернатора в Україні у кінці XIX – початку XX ст. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Харків, 2002. 19 с.

29. Муллов П.А. Историческое обозрение правительственных мер по устройству городского общественного управления. Санкт-Петербург, 1864. 196 с.

30. Мыш М.И. Городовое положение 11 июня 1892 года с относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. Санкт-Петербург : Тип. В.Г. Авсеенко, 1908. XX, 1106 с.

31. Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х гг. 19 в. Ленинград, 1984. 257 с.

32. Начало городского положения 1892 года. *Новороссийский календарь на 1892 год*. Одесса, 1892. С. 166–183.

33. Немчинов В.И. Городское самоуправление по действующему русскому законодательству (Городовое Положение 11 июня 1892 г.). Москва, 1912.

34. Об общественном управлении города Одессы. *Новороссийский календарь на 1864 г.* Одесса, 1864. С. 1–22.

35. Одесса. 1794–1894: Издание городского общественного управления к столетию города. Одесса : Тип. А. Шульце, 1895. 836 с.

36. Отчет Херсонской городской управы за 1893 г. Херсон : Типография О.Д. Ходуминой, 1894. 363 с.

37. Перегудова З.И. Политический сыск России (1880–1917 гг.). Москва : Русская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2000. 431 с.

38. Першина З.В. Міське управління і господарство. *Історія Одеси*. Одеса : Друк, 2002. С. 154–165.

39. Полищук М. Евреи Одессы и Новороссии (Социально-политическая история евреев Одессы и других городов Новороссии. 1881–1904) / науч. ред. А.М. Локшин. Мосты культуры; Иерусалим; Гешарим, 2002. 446 с.

40. Семенов Д. Городское самоуправление очерки и опыты. Санкт-Петербург, 1901. 387 с.

41. Страдомський Н. Города и земства (к вопросу об урегулировании их взаимных отношений). Киев, 1905. 62 с.

42. Стременовский С.Н. Местное самоуправление г. Одессы в середине XIX в.: историко-правовое исследование. Одесса, 2002. 159 с.

43. Тиганій К.А. Інформаційні видання Одеської міської думи в період розробки міської реформи 1870 р. *Записки історичного факультету Одеського національного університету ім. І.І. Мечникова*. 2002. Вип. 12. С. 198–211.

44. Фесенко И.О. К вопросу о реформе городских общественных управлений в 2-х частях. Ч. 2. Харьков, 1890. 126 с.

45. Центральний державний історичний архів у м. Києві. Ф. 486. Оп. 4. Спр. 131-а. Правила упразднення магистратов и ратуш (12 апреля 1866 г.); Положение о налоге с недвижимых имуществ в городах, посадах и местечках от 4 октября 1866 г.

46. Циберт В.М. «Грамота на права и выгоды городам российской империи» як джерело з соціально-економічної історії міст Південної України останньої чверті XVII – першої половини XIX століття. *Наукові праці історичного факультету Запорізького державного університету*. 2002. № 14. С. 25–29.

47. Черемісін О.В. Місцеве самоврядування міст Новоросії (Херсону, Миколаєва, Одеси) у 1778–1861 роках. *Південний архів : Історичні науки*. 2004. Вип. 16. С. 60–68.

48. Черемісін О.В. Реформування системи органів міського самоврядування в 1820–1860 рр. *Південний архів : Історичні науки*. 2005. Вип. 20. С. 21–26.

49. Шандра В.С. Новоросійське і Бессарабське генерал-губернаторство (1822–1874): основні напрями діяльності, структура. *Південь України. Одесса : IV міжнародний конгрес українців, Одеса, 26–26 1999 р.: доповіді та повідомлення / Міжнародна асоціація українців, ОДУ ім. Мечникова; [відп. редактор Я. Ісаєвич]. Одесса : Астропринт, 1999. С. 46–54.*

50. Шепелев Л.Е. Чиновный мир России, XVIII – XX в. Санкт-Петербург : Искусство, 1999. 479 с.

51. Шрейдер Г. Наше городское общественное управление. Этюды, очерки, заметки. Санкт-Петербург : Восток, 1902. Т. 1. 337 с.

52. Щепкин М.П. Опыты изучения общественного хозяйства и управление городов. Москва, 1882. Ч. 1. 409 с.

53. Щукін В.В. Євреї в земських органах та міських думах Херсонської губернії. *Південний архів: Історичні науки*. 2005. Вип. 20. С. 51–54.

54. Ярмаш О.Н. Каральний апарат самодержавства в Україні кінця ХІХ – початку ХХ ст. Харків : Кансум, 2001. 284 с.

**Information about the authors:**

**Dorosheva Antonina Oleksandrivna,**

Candidate of Historical Sciences, Associate Professor,  
Associate Professor at the Department of Social Sciences  
The Pre-Danube branch of the Private Joint Stock Company  
“Higher education institution “The Interregional Academy  
of Personnel Management”  
3а, Klushina str., Izmail, Odesa region, 68600, Ukraine

**Bairamova Olena Viktorivna,**

Candidate of Philosophical Sciences, Associate Professor,  
Associate Professor at the Department of Natural-mathematical  
and Engineering-Technical Disciplines  
of the Danube Institute of Water Transport  
Danube Institute of Water Transport, State University  
of Infrastructure and Technologies  
7, Fanahoriiska str., Izmail, Odesa region, 68600, Ukraine