

Черемисин А.В.

Органы самоуправления Южной Украины в конце XVIII – начале XX веков: между народным представительством и государственной властью

*Черемисин Александр Викторович, кандидат исторических наук, доцент
Херсонский государственный аграрный университет, г. Херсон, Украина*

Аннотация. В данной статье анализируются регионально-индивидуальные особенности развития органов городского самоуправления Южной Украины в конце XVIII – начале XX веков в контексте взаимосвязи уровня народного представительства с элементами подконтрольной организацией власти.

Ключевые слова: Южная Украина, городское самоуправление, муниципалитет, народное представительство, административная опека.

Актуальность темы исследования состоит в том, что главной задачей современной модели украинского государства является реформирование системы местного самоуправления, которая нуждается в проведении широкомасштабных изменений, основная цель которых состоит в преобразовании существующей административной системы в один из определяющих факторов ускорения социально-экономического развития регионов. Проведение анализа деятельности местных органов государственной власти и управления конца XVIII – начала XX столетий на примере южноукраинского региона даст возможность проследить общий процесс формирования и развития механизма действия государственного аппарата на региональном уровне.

Интерес к проблематике деятельности органов самоуправления южноукраинского региона возник еще в XIX столетии. Дореволюционная историография по истории муниципалитетов достаточно многочисленна, но носит, в основном, публицистический характер. В их работах описываются законодательные нормы работы самоуправления, подытоживается опыт деятельности органов гражданского управления. Краеведческие исследования приобрели единство и целостность во время празднования столетних юбилеев южноукраинских городов. В работах краеведческих исследователей принцип накопления исторических фактов объединился с попыткой логической и хронологической реконструкцией истории городов. Можно подытожить, что в дореволюционной историографии комплексное исследование истории самоуправления южноукраинских городов не выделялось в самостоятельное направление исторических исследований.

В советской исторической науке тематику городского самоуправления считали не актуальной поскольку муниципалитеты практически не занимались политическими проблемами, а содержание их деятельности сводилось к простому существованию и они были не в состоянии решить проблему ликвидации частной собственности. Результатом такого подхода стало практическое отсутствие работ данного направления. В современной историографии объектами внимания историков разнообразные аспекты городской жизни экономического и культурного характера. В работах современных исследователей в проблемно-хронологическом ключе с выделением традиционных этапов по истории объекта исследования рассматриваются типичные проблемы жизни муниципалитетов: формирование и структура, бюджетная политика и хозяйственная сторона. Многие исследо-

вания направлены на изучение социальной и повседневной истории городов Южной Украины.

Не смотря на широкую репрезентативность изучения деятельности городского самоуправления в историографии данная тематика осталась практически не исследована поэтому целью работы является попытка анализа муниципалитетов Юга Украины в конце XVIII – начале XX веков как органов, с одной стороны носивших демократические тенденции развития, а с другой – ставших низшей ветвью государственной власти.

Источниковедческую базу исследования составляют региональные архивы южно-украинских областей, а также комплекс опубликованных распорядительных и исполнительных источников, которые содержат необходимый фактический материал. Теоритическим и методологическим базисом исследования стали идеи социальной истории и регионально-индивидуального уровня развития муниципалитетов Юга Украины поскольку сама система городского самоуправления региона оказалась незавершенной для нее нельзя применять идеи государственной либо общественной теорий самоуправления. Модель самоуправления в южно-украинском регионе оказалась сформированной на стыке разнородных традиций: российской бюрократичности, украинской системы семейно-протекционных связей и западноевропейских общественно-либеральных идеях.

Во второй половине XVIII столетия южноукраинский регион был присоединен к Российской империи. В новообразованных городах стала расти торговля. Городское население, в первую очередь купечество, все активнее выступало с требованиями упрочения за ними особых прав и привилегий, которые бы обеспечивали им необходимые гарантии в торгово-промышленной деятельности. Новые экономические явления требовали от абсолютизма некоторой гибкости в политике, которая на практике оказывалась в определенных уступках горожанам. Правительство Екатерины II, понимая необходимость развития торговли, промыслов и ремесел, в интересах купечества сначала отдельными мерами, а в последствии широко задуманной реформой создало и распространило на города органы общественного управления на началах децентрализации и местного самоуправления. Эта реформа была последовательно проведенная Уставом о губерниях 1775 года (вторая его часть издана в 1780 году), Жалованной грамотой дворянству (1785 года), Грамотой на права и выгоды городов (1785 года). Но с самого начала своего существования новообразован-

ные органы городского управления сильно зависели от административной власти региона. Так, например, военные считали южноукраинский регион собственной вотчиной и хотели управлять самостоятельно объясняя данное обстоятельство тем, что они этот регион захватили военным путем, поэтому и руководить должны лишь они. В свою очередь, с самого начала своего существования представители городского самоуправления пытались быть независимыми от административной власти губерний, поскольку считали, что раз уж началось освоение и заселение нового края, то и жизнь должна быть новая и неотягощенная старыми нормами и правилами. Конкуренцию гражданским органам городских властей составляла административная власть в лице генерал-губернаторов, военных губернаторов, гражданских губернаторов, вице-губернаторов, которые стремились подчинить все аспекты жизни (а тем более в приграничных губерниях) собственному управлению.

Сами представители городского самоуправления Юга Украины считали, что принцип децентрализации управления дает им возможность быть полностью независимыми, особенно если речь идет о налогообложении местных жителей, которое зачастую проводилось в меру жадности, наглости и беспринципности сотрудников муниципалитетов, и зачастую нормы налогов не соответствовали действующему законодательству. Вот на эти злоупотребления всегда и указывала административная власть губерний в Санкт-Петербург [5, с. 10-43]. Отмечалось, что городское самоуправление отягощает население поборами и налогообложениями, не может и не должно обладать какими бы ни было правами и привилегиями, и должно находиться под непосредственным и неусыпным контролем административной власти губерний, при этом использовались красноречивые словосочетания *эти презренные, именуемые себя депутатами городских собраний* [8, с. 64].

Городскими положениями 1785, 1870, 1892 годов декларировался демократический принцип в работе муниципалитетов – выборность депутатов гражданских управлений. Городские жители из своей среды должны были выбирать людей лучших, которые бы отстаивали местные интересы. Избирательные процедуры в течении всего исследуемого периода не вовлекали всех жителей городов. В данном случае ведущую роль играли не представители родовой знати, а торгово-финансовые круги. Это в результате приводило к существованию не прямого избирательного права. Применительно к городам Юга Украины существовала двойная избирательная процедура. Во-первых, выборы проходили согласно цензовой системе, что приводило к отстранению от участия выборов интеллигенции и обеспечивала приоритет купеческого сословия. Во-вторых, классовая система, которая обеспечивала ведущую роль тех, кто взял на себя общественную тяжесть финансовых проблем. Хотя эта тяжесть не была популярной среди населения. Многие желали взять самоотвод, которые редко не удовлетворяли по разным причинам, начиная с разных болезней заканчивая полной безграмотностью. Депутаты городских собраний были представителями разных профессий и в деле управления городским

хозяйством их нельзя было назвать профессионалами, причем срок их деятельности ограничивался депутатским мандатом, хотя они отыграли важную роль становления муниципалитетов в данном регионе.

Негативным явлением для работы самоуправления являлось разделение жителей на сословные группы, которые оформились под термином городской обыватель, к которому принадлежали купцы, мещане, ремесленники, именитые граждане и другие. Мысль Екатерины II о привлечении к работе дворян потерпела фиаско, поскольку они считали что заниматься городскими делами ниже их достоинства. В гражданских институтах дворяне приняли участие лишь после реформы 1870 года и то составляли меньшинство – до 10 %. Таким образом, заявляя о всеобщности в муниципалитетах правительство вводило ограничения на народное представительство. Данные явления сохранялись и в послереформенные времена, когда выборы проводились по имущественному принципу и в депутаты городских собраний выбирались представители финансово-буржуазных кругов, которые, к тому же, приводили своих родственников. В середине XIX века широко распространенными обсуждениями стали проблемы расширения народного представительства в городских собраниях. Южноукраинские города приняли в этом процессе активное участие. Почти в каждом городе создавались местные комиссии и комитеты и представляли правительству собственные наблюдения. Предлагалось привлечь к народному представительству в органах самоуправления всех налогоплательщиков поскольку именно им известны по-настоящему местные нужды [3, с. 80-128]. Ожиданиям о широком народном представительстве не суждено было исполниться поскольку центральному правительству необходимы были подконтрольные органы власти на местах.

Аномальным явлением в работе муниципалитетов, в течении всего исследуемого периода, стало явление совмещение должности распорядительной и исполнительной городской власти в лице городского главы. Это явление больше приводило к неразберихе в городских делах, чем к обеспечению нормальной работы. Это явление уже во второй половине XIX века было признано негативным и с практической, и с теоретической стороны.

Всеми исследователями игнорировался факт принесения присяги представителями самоуправления (текст которой не изменялся в течении всего исследуемого периода) как элемент государственного контроля над муниципалитетами. Именно в тексте клятвенного обещания содержался факт подконтрольности как администрации губерний, так и центральной власти и было четко прописано, что депутаты и сотрудники гражданских органов власти в городах обязаны были в своей деятельности быть подчиненными воле монарха и исполнять все законы, распоряжения, инструкции губернаторов. Всех кто стоял по иерархической лестнице выше муниципалитетов считались высшим начальством [4, с. 52].

О широком народном представительстве в работе органов самоуправления не могло быть и речи на примере южно-украинских городов поскольку они были призваны к жизни именно административным

гением государства и первостепенными проблемами в их жизни стали вопросы организации административной жизни региона. А администрация в свою очередь могла по собственному желанию либо приказать населенному пункту считаться городом или селом, что в свою очередь приводило к развитию либо ликвидации органов самоуправления. Так, например, Григориополу были пожалованы органы самоуправления в начале XIX века, вопросы о переводе статуса обговаривались вокруг городов Алушта [5, с. 82-128], Орехов [6, с. 148-168] и других, в ходе реформ середины XIX века были назначены муниципалитеты в другие города Юга Украины.

В ходе преобразований первых десятилетий XIX века органы городского самоуправления лишились всех прав на самостоятельность (даже бюджет города не могли утвердить и исполнить) и стали полностью зависимы от административной власти губерний. В привычку и норму общественной жизни вошли казнокрадство, расточительство городских бюджетов, апатичность настроения и работы представителей городского самоуправления. К злоупотреблениям и беспорядкам относились со снисхождением. Неуважение к деятелям самоуправления дошло до такой степени, что ремесленники отказывались платить налоги, абсолютное большинство городского населения вообще не хотело ничего и слышать о выборности в муниципалитет, а бывшего городского главу Одессы Андреева И.И. убили разбойники по дороге на хутор [7, с. 8]. Не удивительно, что все городское хозяйство при этом пришло в упадок. Нельзя сказать, что администрация губерний могла чувствовать себя спокойно. Одним из показательных примеров может служить история по делу вице-губернатора Херсонской губернии Рюля А. и чиновников администрации, которые чувствовали себя свободно и занимались смело взяточничеством, но в результате оказались осужденными, так как преступлений совершили больше, чем работали почетных званий [8, с. 2-46].

К 1840-м годам административная опека надоела не только городским властям, но и руководителям губерний. Например, гражданские губернаторы Херсонской губернии в своих ежегодных отчетах в Санкт-Петербург упоминали, что они отягощены итак многими вопросами, а тут еще городское управление безынициативно и не способно заниматься никакими проблемами, кроме внушения и побуждения со стороны губернатора [9, с. 46-56].

Общественный подъем 1850 – 1860-х годов хотя и был активным, но не столько изменил жизнь южно-украинских городов, сколько актуализировал многие городские проблемы и оживил сознание местного населения. Это, конечно, не значит, что все стали кристально честными и общественное дело стало гораздо более важным, нежели личные интересы. Если, например, к негативным чертам характера Городского Главы Одессы Новосельского Н.А. относили честность, открытость, инициативность, доверие людям, благородство, преданность делу, то не сложно догадаться, какие качества для общественного городского деятеля считались позитивными [10, с. 16].

В историографии сложилось стойкое убеждение о том, что период 1870 – 1917 годов – это время героиче-

ских усилий органов городского управления, которые лишились административной опеки, получили муниципальную собственность, занялись вопросами народного образования, пожарного дела, санитарно-гигиеническим состоянием городов, провели водопровод, канализацию, электрификацию и т.д. Разумеется, никто не отрицает позитивных мероприятий, проводимых органами городского самоуправления, но их роль в этом большинство исследователей преувеличивают. Поскольку проведение водопровода, канализации и электричества затронуло только центральные части городов, а окраины (с огромным количеством населения) оказались лишенными данного удовольствия с абсолютным минимумом медицинского обслуживания (и при этом санитарно-гигиеническая ситуация была крайне тяжелой и поэтому эпидемии не покидали города даже в начале XX века). При этом южно-украинские города не были пионерами проведения водопровода, канализации и электричества. Они провели данные блага одними из последних, долго изучая опыт других городов. Местное самоуправление занялось вопросами народного образования: были отремонтированы многие школы и гимназии, построены и открыты новые, но при этом детей в возрасте 6 – 14 лет обучалось до 20 %. Органы самоуправления занялись развитием духовной культуры населения: были построены и открыты театры, общественные библиотеки, читальни. Но при этом городские больницы *кричали* о нехватки финансирования, больничных мест, медикаментов и многого другого.

Также следует отметить, что Южная Украина, как регион, который считался чертой оседлости еврейского населения, получил возможность выбирать евреев в органы самоуправления только по Городскому Положению 1870 г., а численность их в городских думах не превышала 10 человек, а к 1913 г. сократилась до 2-5 человек и их участие в муниципалитетах не приветствовалась. Но при этом херсонским муниципалитетом распоряжался миллионер еврей Рабинович М.С., что крайне возмущало гражданского губернатора, так как его распоряжения исполнялись [11, с. 2-8]. При этом губернатор с ностальгией вспоминал дореформенные времена, когда органы самоуправления подчинялись административной власти губернии (любопытно получается: в середине XIX века херсонские губернаторы жаловались на обременительность заботы о городском самоуправлении, а в начале XX века об этом жалели). В целом, на рубеже XIX – XX веков в южно-украинских муниципалитетах сложилась семейно-патриархальная система управления, когда одновременно проходили общественную работу отцы, сыновья, братья и другие родственники.

Примечательным остается факт в историографии, что при исследовании деятельности местного самоуправления никто не обращает внимания на настроение и мнения городских жителей по поводу управления городами. Они не были молчаливым большинством. Много писали в местные газеты или в Санкт-Петербург, где выражали собственное мнение по многим вопросам. Исследовав многочисленные письма и газетные публикации, можно сделать вывод, что городские жители не были ярыми приверженцами самоуправления. Почти никто не верил, что они могут

что-то изменить или от их воли что-нибудь зависит вообще, этим и объясняется низкая явка на выборы (не выше 1 % от удельной массы городского населения). Возмущались жители тем, что интересы меньшинства предпочитают интересам большинства, что сотрудники муниципалитетов разряжаются как красавицы, мало заботясь о простых людях, и творят безобразия (почти на каждом заседании городских дум оговаривалось, что сотрудники городского самоуправления обязаны подавать всем жителям позитивный пример личным поведением). Но, самым негативным качеством для деятелей муниципалитетов считалось назначение налогов, *которые самовольно накладывают на нас все новые, а сами распоряжаются в собственное удовольствие* [12, с. 12]. Таким образом, большинство городского населения считало, что в городское самоуправление избираются *за пресловутым административным пирогом*. Но оппозиционных настроений до 1917 г. в городах Юга Украины так и не возникло, хотя вдохнуть элементы новых взглядов для общественной жизни не было бы лишним.

ЛИТЕРАТУРА (REFERENCES TRANSLATED AND TRANSLITERATED)

1. Государственный архив Херсонской области. – Ф. 14. – оп. 1. – д. 438. – 53 с.
State Archives of Kherson Oblast. – F. 14. – op. 1. – d. 438. – 53 s.
2. Государственный архив Херсонской области. – Ф. 14. – оп. 1. – д. 952. – 193 с.
State Archives of Kherson Oblast. – F. 14. – op. 1. – d. 952. – 193 s.
3. Семенов Д.Д. Городское самоуправление. Очерки и опыты. – Спб.: Стойкова, 1901. – 288 с.
Semenov D. Gorodskoe samoupravlenie. Ocherki i opiti [Municipal government. Essays and experiments]. – SPb.: Stoikova, 1901. – 288 s.
4. Государственный архив Автономной республики Крым. – Ф. 518. – оп. 1. – д. 2. – 132 с.
State Archive of the Autonomous Republic of Crimea. – F. 518. – op. 1. – d. 2. – 132 s.
5. Государственный архив Автономной республики Крым. – Ф. 27. – оп. 1. – д. 6736. – 223 с.
State Archive of the Autonomous Republic of Crimea. – F. 27. – op. 1. – d. 6736. – 223 s.
6. Государственный архив Автономной республики Крым. – Ф. 27. – оп. 1. – д. 7339. – 182 с.
State Archive of the Autonomous Republic of Crimea. – F. 27. – op. 1. – d. 7339. – 182 s.
7. Галаган Н.И. Памяти одного из общественных деятелей. Одесса, 1895. – 8 с.
Galagan N. Pamyati odnogo iz obchestvennich deyateley [In memory of one of the public figures]. Odessa, 1895. – 8 s.
8. Государственный архив Херсонской области. – Ф. 14. – оп. 1. – д. 1242. – 53 с.
State Archives of Kherson Oblast. – F. 14. – op. 1. – d. 1242. – 53 s.
9. Российский государственный исторический архив. – Ф. 1263. – оп. 2. – д. 165. – 185 с.
Russian State Historical Archive. – F. 1263. – op. 2. – d. 165. – 185 s.
10. Обзор деятельности бывшего одесского городского головы. Одесса, 1880. – 18 с.
Obzor deyatelnosti bivshego odesskogo gorodskogo golovi [Overview of the activities of the former mayor of Odessa]. Odessa, 1880. – 18 s.
11. Государственный архив Херсонской области. – Ф. 1. – оп. 1. – д. 58. – 10 с.
State Archives of Kherson Oblast. – F. 1. – op. 1. – d. 58. – 10 s.
12. Письма избирателя. Одесса, 1889. – 23 с.
Pisma izbiratelya [Letters of the voter]. Odessa, 1889. – 23 s.

Cheremisin A.V. The Public Authorities of the Southern Ukraine from the End of the XVIII - Early XX Centuries: Between the People's Representatives and the Government

Abstract. This article is devoted to analysis of regional and individual features of the development of municipal government in the southern Ukraine from the end of the eighteenth century to the early twentieth, in the context of the relation of the level of popular representation to controlled elements in the organization of power.

Keywords: *Southern Ukraine, public authorities, the municipality, popular representation, administrative custody.*

Черемисин А.В. Органы самоуправления Южной Украины в конце XVIII – начале XX веков: между народным представительством и государственной властью

Аннотация. В данной статье анализируются регионально-индивидуальные особенности развития органов городского самоуправления Южной Украины в конце XVIII – начале XX веков в контексте взаимосвязи уровня народного представительства с элементами подконтрольной организацией власти.

Ключевые слова: *Южная Украина, городское самоуправление, муниципалитет, народное представительство, административная опека.*