

**ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ**

**СТРЕМЕНОВСЬКИЙ СЕРГІЙ МИКОЛАЙОВИЧ**

**УДК 342.553**

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ м. ОДЕСИ В СЕРЕДИНІ ХІХ СТОЛІТТЯ:  
ІСТОРИКО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ**

Спеціальність 12.00.01 – теорія та історія держави і права;  
історія політичних і правових учень

**АВТОРЕФЕРАТ**

**дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук**

**Одеса – 2000**

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі теорії держави і права Одеської національної юридичної академії  
Міністерства освіти і науки України.

**Науковий керівник**

кандидат юридичних наук, доцент  
**ОБОРОТОВ Юрій Миколайович**,  
Одеська національна юридична академія,  
завідувач кафедри теорії держави і права

**Офіційні опоненти:**

доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Академії правових наук України **РАБІНОВИЧ Петро Мойсейович**, Львівський національний університет ім. І Франка, професор кафедри історії та теорії держави і права

кандидат юридичних наук, доцент **БОБРОВНИК Світлана Василівна**, Інститут держави і права ім. В.М. Корещького НАН України, в.о. завідуючого відділом теорії держави і права

**Провідна установа**

Університет внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України,  
кафедра теорії і історії держави та права, м. Харків

Захист відбудеться 16 жовтня 2000 р. о 12 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Одеської національної юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Одеської національної юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий 19 вересня 2000 р.

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради



**ЧАНИШЕВА Г.І.**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Рішення задач формування суверенної, правової держави в Україні пов'язане не тільки з реформуванням державної сфери, але і з вирішенням проблеми місцевого самоврядування. Видається, що дослідження проблеми формування органів муніципальної влади і управління є найважливішою проблемою державно-правового розвитку України і вимагає наукового обґрунтування.

В останні роки в поточне законодавство України неодноразово вносилися зміни з метою створення більш ефективної системи самоврядування. На жаль, вони не завжди дають бажаний результат. Обговорення вченими, практичними працівниками питань, пов'язаних з проведенням муніципальної реформи, показало значне розходження поглядів на сутність і роль місцевого самоврядування, характер його відносин з органами виконавчої влади. Навіть висловлюється думка про передчасність введення принципів місцевого самоврядування на території України в сучасних умовах.

Однак в реальності сьогодні відбувається реформування системи місцевого самоврядування, органи якого, що безпосередньо взаємодіють з населенням, мають можливості для прийняття найбільш компетентних рішень з конкретних проблем. Децентралізація державного управління, перенесення пріоритетів в управлінні на локальному рівні на органи місцевого самоврядування – перспективний напрям державно-правової реформи в Україні. Але часто цей процес супроводжується виникненням конфліктів, пов'язаних зі специфічними аспектами управління на місцях. При цьому, ігнорування традицій їх формування, що вже склалися, нерозуміння принципів організації і діяльності, структури і компетенції може призвести до значних витрат при формуванні і функціонуванні органів місцевого самоврядування.

Видається, що одним з засобів запобігання запозиченню і експериментуванню може бути звернення до юридичної спадщини, до досвіду діяльності органів місцевого самоврядування, накопиченого попередніми поколіннями, зокрема залучення до відповідної історичної спадщини царської Росії. У цьому контексті науковий і практичний інтерес становить реформування місцевого управління в м. Одесі у другій половині XIX століття. Досвід даних перетворень, зокрема, послужив базою для проведення надалі реформи місцевого самоврядування по всій території Російської імперії. Знання історії місцевого самоврядування в м. Одесі допоможе сьогодні в оптимальному розв'язанні спірних питань становлення місцевого самоврядування в Україні. У той же час реформа міського управління в м. Одесі представляє значний науковий інтерес ще тому, що політика царської влади відносно цього регіону

Російської імперії була досить специфічною, пов'язаною з геополітичним становищем м. Одеси і національним складом її населення. Цим, в значній мірі, визначається актуальність даного дисертаційного дослідження, в якому автор, одночасно з констатацією історичних фактів про становлення місцевого самоврядування в м. Одесі та їх аналітичного розгляду, робить теоретичні висновки про можливість використання цього досвіду в сучасній Україні.

Теоретичною базою для дослідження послужили положення і висновки, які містяться в роботах відомих філософів, істориків, юристів, таких як Соловйов В.С., Єрошкін Н.П., Надлер В.К., Болотов В.А., Беккер П., Скальковський О., Белецький О., Стемповський І., Болдирев О.В., Корнілов А.А., Чистяков О.І., Смельянова І.А., Комарницький І., Маркевич О., Щепкін М.П., Орлов І.І., Дитятін І.І., Шрейдер Г., Тотоміанц В.Ф., Семенов Д.Д., Градовський О., Гессен В.М., Михайлівський А.Г., Вернадський Г. В., Джаншиєв Г., Коротких В.Г., Новоторжський М., Пічета К.А., Неміровський А., Муллов П., Кізеветтер А., Нардова В.А., Музиченко П.П., Сурілов О.В. та ін.

Джерельну базу дослідження складають Положення про громадське управління міста Одеси 1863 р., а також інші нормативні акти, які були опубліковані в «Повному зібранні законів Російської імперії», «Зведенні законів Російської імперії», збірниках циркулярів і розпоряджень Міністерства внутрішніх справ, різні статистичні збірники, відомості про населення і бюджет м. Одеси, пам'ятні книжки, календарі, які видавалися в цьому місті в першій половині і в середині XIX століття, журнали Миської думи м. Одеси і коментарі діяльності місцевого миського управління, які публікувалися в засобах масової інформації.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Обраний напрям дослідження є складовою частиною загальної науково-дослідницької роботи Одеської національної юридичної академії за темою "Актуальні проблеми становлення демократичної, соціальної, правової держави у відповідності до вимог Конституції України". Тема дисертації пов'язана також із плановими темами досліджень кафедри теорії держави і права Одеської національної юридичної академії (1998-2000 рр.), зокрема, з темою науково-дослідної роботи: «Загальна теорія держави і права, історія політичних і правових учень в системі вищої юридичної освіти».

**Мета і задачі дослідження** складаються з виділення, розгляду і оцінки найважливіших дискусійних проблем розвитку місцевого самоврядування в м. Одесі в середині XIX століття з позицій історичної і юридично-політичної обґрунтованості. Автор вважає, що не всі аспекти цієї проблеми знайшли належне, цілкове і всебічне

тлумачення в спеціальній літературі. Саме тому існує необхідність в дослідженні, яке проведене дисертантом.

На основі висвітлення історичних факторів в їх системі і послідовності автор приходить до висновку, що існуючі на сучасному етапі розвитку державності в Україні проблеми, спірні питання, пов'язані з визначенням компетенції органів державної влади, повноважень органів місцевого самоврядування, вимагають формування своєрідної системи «стримувань і противаг» на локальному рівні, що, певною мірою, залежить від комплексного аналізу і урахування нашого історичного минулого.

Метою дослідження є комплексне вивчення і аналіз особливостей становлення і розвитку органів місцевого самоврядування в м. Одесі в середині XIX століття.

Для досягнення поставленої мети в роботі необхідно вирішити наступні задачі:

- дати історико-правову характеристику розвитку міст Русі – Росії в X-XVIII століттях. При цьому описати стан місцевого управління і самоврядування в удільно-вічовий, московський і петербурзький періоди, розкрити правовий статус міст по «Жалуваній грамоті містам Російської імперії» 1785 року;

- висвітити стан місцевого самоврядування м. Одеси в кінці XVIII і першій половині XIX століття, дати огляд заснування м. Одеси, становлення в ній начал місцевого самоврядування, діяльності місцевого самоврядування в дореформений період;

- проаналізувати основні напрями реформування місцевого самоврядування в м. Одесі в середині XIX століття, розкрити нормативно-правові основи муніципального управління м. Одеси за «Положенням про громадське управління м. Одеси» 1863 року;

- висвітити практичну діяльність реформованих органів муніципальної влади і управління м. Одеси, своєрідність їх соціального складу, організацію діяльності органів самоврядування в післяреформений період, відносини між собою і з центральними органами державної влади і управління, механізм контролю за міським управлінням і його специфіку в м. Одесі. Крім цього, поставлена задача проаналізувати фінансове становище, основні напрями і результати діяльності самоврядування в Одесі в середині XIX століття.

*Об'єктом дослідження* є генезис місцевого самоврядування м. Одеси в умовах царської Росії в першій половині – середині XIX століття.

*Предметом дослідження* є правове нормування, організація, структура, компетенція муніципальних органів м. Одеси в середині XIX століття.

Серед *методів дослідження* у процесі реалізації поставлених задач, дисертант, передусім, спирався на методологічний принцип історизму і широко його використав. Принцип історизму забезпечує багатостороннє бачення формування, генезису і

еволюції становлення системи органів місцевого самоврядування в м. Одесі з моменту його виникнення, і далі в русі і реформуванні. Крім цього, методологічну основу дисертації становить діалектичний розгляд наукових проблем, з використанням можливостей всебічного виявлення протиріч явищ, що досліджуються в роботі, які істотно впливають на їх розвиток. Дисертант використовує також системний підхід і традиційні для юридичної науки порівняльний, конкретно-соціологічний і формально-логічний методи дослідження.

**Наукова новизна роботи.** Вибір теми дисертації і наукова новизна роботи зумовлені відсутністю досліджень проблеми міської реформи в м. Одесі в середині XIX століття. Дана дисертація є першим в історико-правовій літературі спеціальним комплексним дослідженням проблем становлення і генезису місцевого самоврядування в м. Одесі в середині XIX століття. В ній представлений не тільки аналіз законодавства даної епохи, але і висвітлений процес його практичної реалізації, специфіка проведення реформи місцевого самоврядування в м. Одесі.

Використана в дисертації методологія, теоретичні розробки фахівців, законодавство, що діяло в царській Росії, і архівний матеріал забезпечили наукову і практичну новизну дослідження, яке є першою дисертаційною роботою на такій методологічній основі і з висновками по проблематиці місцевого самоврядування м. Одеси.

Наукова новизна проведеного дослідження полягає у тому, що:

на конкретно-історичному матеріалі розглянуто співвідношення закону і існуючої практики його застосування;

виявлені реальні можливості місцевого самоврядування м. Одеси в умовах царської Росії середини XIX століття;

показані досягнення реформованих органів місцевого самоврядування м. Одеси в досліджуваній період;

представлений узагальнений аналіз стану місцевого самоврядування в містах Росії в X-XVIII століттях, становища місцевого самоврядування в м. Одесі в кінці XVIII – першій половині XIX століття, історичні, національно-культурні і соціально-економічні традиції громадського управління містом Одесою;

розглянуто роль реформування органів муніципальної влади і управління в цьому місті для реструктуризації, а надалі, змін у всій системі самоврядування Російської імперії;

введений уперше в науковий оборот ряд нормативних актів і архівних матеріалів, пов'язаних з розвитком місцевого самоврядування в умовах царської Росії (друга половина XIX століття);

здійснений детальний аналіз Положення про громадське управління м. Одеси 1863 р.

**Практичне значення одержаних результатів.** Звернення до процесу і результатів розвитку місцевого самоврядування в м. Одесі у другій половині XIX століття має не тільки науково-теоретичне, але й практичне значення при здійсненні муніципальної реформи на сучасному етапі становлення державності в Україні.

У дисертації визначаються історичні традиції місцевого самоврядування, які мають стати основою організації муніципальних органів в суверенній Україні на сучасному етапі.

Положення дисертації можуть бути використані також при розробці та обговоренні проектів законодавчих актів, які регламентують і регулюють діяльність органів місцевого самоврядування. Дисертація містить висновки і пропозиції, що мають прикладне значення для розв'язання спірних питань локального рівня, наприклад, при розробці хартії місцевого самоврядування в м. Одесі.

Ряд положень дисертації можуть бути використані в навчальному процесі при читанні лекцій і проведенні семінарських занять з таких учбових дисциплін, як «Історія держави і права», «Теорія держави і права», «Історія політичних і правових вчень» в юридичних учбових закладах України.

**Особистий внесок здобувача.** Серед опублікованих здобувачем наукових праць є робота, яка написана в співавторстві. Конкретний особистий внесок здобувача полягає в тому, що він вперше висвітлив процес співвідношення двох магістратів (грецького та російського) в м. Одесі на початку XIX століття, показав роль іноземців і вплив європейських традицій на створення і функціонування органів місцевого самоврядування в м. Одесі (початок – середина XIX століття).

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення, результати та висновки дисертаційного дослідження обговорювалися на засіданнях кафедри теорії держави і права Одеської національної юридичної академії, на 3-й (2000 р.) щорічній науковій конференції професорсько-викладацького складу Одеської національної юридичної академії (секція 1 “Право, держава, демократія”), використовувалися як допоміжний матеріал при розробці проектів Уставу про місцеве самоврядування м. Одеси.

**Публікації.** Основні положення дисертації викладено в чотирьох наукових статтях, які містяться в наукових виданнях, перелік яких затверджено ВАК України.

**Структура і обсяг роботи.** Структура дисертації складається з вступу, трьох розділів (які об'єднують сім підрозділів), висновків, списку використаних джерел, додатків.

Загальний обсяг дисертації – 185 сторінок, список використаних джерел – 11 сторінок (170 найменувань).

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ

**Перший розділ** «Історико-правова характеристика розвитку міст Росії в Х-ХVІІІ століттях» складається з двох підрозділів.

**Підрозділ 1.1.** «Стан місцевого управління і самоврядування в удільно-вічовий, московський і петербурзький періоди» присвячений становленню основ муніципальної влади і управління в період з Х століття до затвердження в Росії «Жалуваної грамоти містам Російської імперії» в 1785 р.

Автор стверджує, що побудова і формування в Україні сучасної системи місцевого самоврядування має ідейні та інституціональні джерела, які безпосередньо пов'язані з його сучасним станом за законами спадкоємності форм управління і самоврядування людського суспільства. Історико-правова характеристика міст Російської імперії має принципове значення, оскільки місцеве самоврядування проходило становлення і перевірку на реалізування в містах.

Періодизацію розвитку міст Російської імперії розглянуто в трьох періодах їх існування: а) удільно-вічовий; б) московський; в) петербурзький. У удільно-вічовий період (домосковський період історії Київської Русі) місто було самостійним автономним центром – містом-державою. У цей період вся міська громада, всі її члени, незалежно від майнового стану і достатку, усі люди мають право на участь в самоврядуванні. Правда часом державні інтереси затирали собою інтереси місцевої общини, поглинаючи їх. У кінцевому результаті міста Київської Русі, що перенесли князівські міжусобиці, татарський погром, на початок московського періоду (за одним-двома виключеннями) перебували в дуже жалюгідному стані, що було обставиною величезної важливості для розвитку «нашого» міста.

Дисертант зазначає, що в московський період в процесі централізації князівств Київської Русі і утворення єдиної Московської держави, міста переставали мати політичну незалежність і самостійність, а громади – інтереси, які були характерні для них в попередній період. Московський уряд не тільки не піклувався про об'єднання громад в єдине адміністративне ціле, а навпаки прагнув їх роз'єднання.

У цей період всі виборні громадські посадові особи займаються тільки державними справами. При цьому формування громадських інтересів стало ще менш можливим, а посади, що надавалися, були тяжким державним обов'язком. Ознакою приналежності до правоздатного суспільства служила сплата державного податку,



приписка до посаду і слободи, але в московський період міське суспільство не було однорідним за складом і правами. Утворюються певні розряди міського населення: вони розрізняються по службі, а іноді, і володінню особливими правами.

У московський період зароджується процес відділення міського суспільства від сільського, утворення особливого стану міських обивателів, встановлення розрядів серед них. Все це сприяє завмиранню суспільного міського життя, зниженню економічного добробуту міського населення. Бачиться, що причина цього явища – боротьба за об'єднання земель, що зломилася не одне багате місто. Крім цього, існував неймовірний гніт податків і поборів, через що міське населення могло загинути цілком.

Визначається, що в такому стані місто перейшло в руки Петра I, великого перетворювача суспільно-державного устрою Росії. У цей період відбувається ряд перетворень практично всіх державних і місцевих установ. Одне з перших перетворень Петра I стосувалося реформи міського населення. У 1699 році ним було видано два укази для організації міського населення: про заснування земських хат в містах і Бурмістрської Палати в Москві. Між тим, ці установи були органами центральними, загальнодержавними і не торкалися інтересів міських обивателів. Петро I буде управління в містах Росії за західноєвропейським зразком і замість земських хат з'являються Городові Магістрати на місцях і головний Магістрат в Москві. Городові Магістрати являли собою поліцейський, судовий і соціальний орган і склалися з президента, двох бургомістрів і чотирьох ратманів. При магістратах була також канцелярія. Головний Магістрат був вищою інстанцією для купецтва і посадських людей з судових, урядових і казенних справ. Йому підкорялися всі городові магістрати і звітували про стан міст і потреби міських жителів.

Після смерті Петра I Головний Магістрат був скасований, міські Магістрати перейменовані в Ратуші і стали звичайними виконавчими органами, підлеглими воеводам і губернаторам.

Пізніше Магістрати були знову відновлені імператрицею Єлизаветою Петрівною. Це вже органи загальнодержавної установи. Міські жителі строго поділяються на два розряди: на регулярних і нерегулярних громадян. До складу нерегулярних громадян входили: дворяни, що володіють в містах будинками, приказні, духовенство, іноземці і чорнороби. А регулярне громадянство становили: купці, ремісники, живописці, лікарі і аптекарі. Регулярні городяни мали ряд переваг в керуванні міськими справами.

Петро I і його послідовники використали Магістрати в Російській імперії виключно заради державних інтересів для поповнення державної скарбниці. Сама організація міських Магістратів указує на їх державний характер. Ці установи не

об'єднали усього міського населення і не зробили його автономною, самостійною одиницею.

У підрозділі 1.2. «Правовий статус міст по «Жалуваній грамоті містам Російської імперії» 1785 року» розглядаються і аналізуються проблеми розвитку міст і становлення міського населення в період проведення Катериною II перетворень, що стосуються місцевого самоврядування. Серед багатьох перетворень, які пов'язуються з ім'ям Катерини II виділяється ламання стереотипів, які склалися в організації міського господарства. Так, видання «Жалуваної грамоти містам Російської імперії» в 1785 р. істотно змінило систему муніципальних органів влади і управління, заклало основу існування уніфікованих органів місцевого самоврядування. На основі цього нормативно-правового акту затверджується система місцевого самоврядування в м.Одесі, що проіснувала до реструктуризації цих органів в середині XIX століття.

Автор підкреслює, що з початку свого правління Катерина II ставить завдання створення одноманітного стану для міст. Результатом цієї роботи стала «Жалувана грамота містам Російської імперії» 1785 р.

Для визначення міського суспільства використані станові принципи: ослість, володіння нерухомою власністю, заняття торгівлею або ремеслом, міська служба. Досить було володіти хоч одним з перерахованого, щоб стати правочинним городянином. Міські обивателі розділяються на 6 груп: власники будинків, будов або землі в місті; особи, вписані в гільдію; особи, вписані в цехи; іногородні та іноземні гості; імениті громадяни (що прослужили по виборах), вчені, художники, капіталісти; посадські, не внесені в інші групи, але які заробляли промислом, рукоділлям, працею.

Міськове самоврядування по Жалуваній грамоті відрізнялося крайньою складністю і громіздкістю. Його основними органами були: загальні Міські збори, загальна міська дума, Шестигласна дума.

У загальних Міських зборах брали участь всі городяни без відмінності розрядів, що мали за віком і майновим цензом право голосу. Вони збиралися раз в три роки і проводили вибори міського голови, бургомістрів, членів магістрату і совісного суду, вислуховували пропозиції губернатора, приймали або виключали зі складу міських обивателів.

Загальна Міська дума розглядала поточні справи і збиралася кілька разів на рік. Члени її обиралися кожним з шести розрядів міських обивателів окремо, але в одну загальну думу.

Шестигласна дума була постійно діючим «органом» повсякденного управління поточними справами міст. Вона складалася з міського голови і шести гласних (депутатів) від усіх шести розрядів міських жителів – по одному від кожного розряду.

Нарівні з нею існували Магістрати, члени яких обиралися загальними міськими зборами. Магістрати здійснювали передусім судові функції у справах громадян. Одночасно вони володіли контрольними функціями стосовно всіх інших органів місцевого самоврядування. Їх компетенція в законі визначалася широко, але на практиці магістрати, внаслідок незначності їх бюджету, були слабкі.

Загалом же нормативно-правовий акт «Жалувана грамота містам Російської імперії» страждав відсутністю визначеності в обсязі влади міських установ і характері їх відносин з представниками урядової адміністрації.

Нове Городове положення не тільки не встигло «встати на ноги», але навіть не було введене у всіх містах імперії. Правління Павла I характеризувалося руйнуванням того, що було створено при Катерині II. Зокрема, відбулося перевлаштування міського управління на початках суворої адміністративної опіки.

Діяльність Павла I прирікала на знищення посіяне зерно місцевого самоврядування. Однак Олександр I, що потім вступив на престол, відновлює 1 квітня 1801 року всі положення «Жалуваної грамоти містам...». З цього моменту аж до 1846 року положення, що було введене Катериною II, діяло без істотних змін, розвиваючись чисто практичним шляхом. На жаль, це призвело до того, що зрештою воно прийняло потворні форми. Міське господарство виявилось в запущеному стані, міська скарбниця була пустою. Причини цього явища вбачаються в сильній урядовій опіці, у відсутності самостійності в представницьких міських установах. Таким чином, реформа ставала насущною необхідністю.

**Другий розділ** «Міське самоврядування м. Одеси в кінці XVIII і першій половині XIX століття» складається з двох підрозділів.

У підрозділі 2.1. «Становлення в м. Одесі початків місцевого самоврядування (кінець XVIII–початок XIX століття)» автор з метою більш глибокого розгляду системи і характеру діяльності органів місцевого самоврядування в м. Одесі в період з кінця XVIII до середини XIX століття, аналізує соціально-економічне і політичне становище м. Одеси як одного з провідних міст Російської імперії.

Багато які унікальні риси становлення і розвитку цього міста, його населення, його національного складу, нарешті, особливості ставлення до м. Одеси з боку центральної влади Росії дозволяють проникнути в специфіку формування тут муніципальних органів в досліджуваний період.

Потрібно зазначити, що багато в історії м. Одеси мало значення не тільки для Росії XIX століття і для півдня України сьогодні, але і для розвитку нашої локальної цивілізації.

Саме виникнення м. Одеси належить до того часу в житті суспільства, коли містобудуванню приділялася велика увага. Усвідомлюючи вигідне географічне розташування земель між ріками Буг і Дністер, Катерина II наказала вивчити дані території, поділити їх на повіти і розпочати будівництво міст.

Одеса була приписана до Тираспольського повіту Херсонської губернії і знаходилася під керуванням особливого градоначальника.

6 листопада 1796 року померла імператриця Катерина II, з чим можна пов'язувати завершення першого періоду розвитку міста, оскільки Павло I, який став імператором, негативно ставився до багатьох починів своєї матері. У цей період ні уряд, ні місцеві представники державної влади не додавали розвитку м. Одеси особливого значення. Найвірогідніше було відсутнє уявлення про шляхи і форми міського будівництва. Разом з тим, населення міста росло незалежно від волі влади і всупереч її бажанню.

На початку XIX століття м. Одеса було одним з найпожвавленіших торгових портів Чорного моря. З 1801 року до влади приходить Олександр I. Розпочався період благодійних змін в м. Одесі. Місто було приєднане до Миколаївської губернії, а градоначальником в 1803 році був призначений французький емігрант – герцог Де Рішельє. Торговий оборот досягав кількох десятків мільйонів рублів на рік, а в гавані перебували сотні торгових кораблів. м. Одеса набувало європейського і навіть світового значення.

Після від'їзду Рішельє у Францію, Одеським градоначальником і Новоросійським генерал-губернатором був призначений граф Ланжерон, який продовжив традицію управління містом, що склалася на той час. З його ім'ям пов'язують введення в місті режиму Порто-франко. У 1817 році м. Одеса стає складським місцем для іноземних товарів, що розповсюджуються відсіль не тільки по території Росії, але також Польщі, Австрії, а через Кавказ - в Персії (Ірані). Тільки в 1858 році зона Порто-франко була ліквідована.

У 1855 році на пост Новоросійського генерал-губернатора призначений граф А.Г. Строганов, який займав цю посаду до 1863 року. Саме його діяльність представляє значний інтерес у зв'язку з досліджуваною проблемою.

**Підрозділ 2.2. «Органи і діяльність місцевого самоврядування м. Одеси в дореформений період»** присвячений дослідженню джерел становлення самоврядування з моменту утворення і на початковому етапі розвитку м. Одеси аж до реформи 1863-1872 рр.

Основні положення «Жалуваної грамоти містам Російської імперії» 1785 року торкнули і м. Одесу. Вже в 1797 році тут офіційно відкривається Міська Дума. На нашу

думку, спочатку це була не самостійна установа з чітко визначеним колом прав і обов'язків.

Якийсь час даний орган знаходився в безпосередньому підпорядкуванні магістрату, встановленому в м. Одесі в 1795 р. і був його додатковою ланкою. До складу Магістрату входили: сирітський суд, словесний суд і посадові особи: міський голова, бургомістри, ратмани, старости і словесні судді. З 14 січня 1796 року Магістрат офіційно відкрив свої засідання.

Автор вважає, що специфіка становлення основ місцевого самоврядування в м. Одесі на початкових стадіях його розвитку прямо була визначена значною кількістю іноземних громадян, що заселили м. Одесу. Саме вони сформували колорит і привнесли західноєвропейські традиції в формування муніципальних органів. У 1799 році іноземні громадяни добиваються утворення в м. Одесі Іноземного Магістрату.

Тому в поки ще малонаселеному місті існують два Магістрати: Російський і Іноземний (Грецький), а їх діяльність служила мотивом для постійних нарікань і непорозумінь.

Цікавий той факт, що незабаром (28 січня 1798 р.) представники Іноземного Магістрату добиваються ліквідації Російського Магістрату, а російські купці і міщани були зачислені до відомства Іноземного Магістрату. Відразу ж була закрита і Міська Дума.

У цей період часу Іноземний Магістрат став органом, який об'єднав в собі відразу виконавчу, судову і представницьку функції. Можна засвідчити значну його роль в розвитку м. Одеси на початковому етапі.

Пізніше (9 квітня 1801 р.) Іноземний Магістрат в російському місті був закритий.

З закриттям Російського Магістрату в 1798 році припинила діяти і Міська Дума, яка до того ж відігравала другорядну роль практично зливаючись з Магістратом.

16 травня 1801 року, після вступу на престол Олександра I, в м. Одесі були проведені вибори посадових осіб в різні міські установи, в тому числі в Загальну Міську Думу. Правда, йменуючи себе Загальною, дана дума була по суті шестигласною, тобто це не дорадчо-законодавчий орган, а виконавчо-розпорядливий. Таким чином, Загальна дума в тому вигляді, який був визначений по Жалуваній грамоті містам 1785 року в м. Одесі введена не була.

Час показав, що створена дума працювала без чіткої мети, програми і часто займалася не властивими їй питаннями. Що стосується діяльності зборів міського

суспільства, то вони не могли відновити діяльність Міської думи, що зникла в м. Одесі, оскільки скликалися час від часу.

Починаючи з 1818 року найбільш активні і прогресивно настроєні члени Шестигласної Думи порушують клопотання про утворення Загальної Думи. Вже в 1820 році в м. Одесі пройшли вибори в Загальну думу від всіх станів: купецтва, цехових, міщан, іногородніх, іноземних торговців. Таким чином, в м. Одесі була утворена перша (в дусі Жалуваної грамоти 1785 р.) Загальноміська дума. Була утворена Шестигласна дума. Нерідко в своїх діях вона виходила за рамки компетенції, що свідчило про ініціативний підхід членів думи до рішення завдань, що стосуються міського життя. Після закінчення роботи першого складу Загальної думи була обрана друга Загальна дума на наступне триріччя (1824-1826 рр.). Виявилось, що цей другий склад був останнім. Вона перестає існувати майже на 35 років.

Зникнення Загальної думи, на думку автора, сталося внаслідок охолодження громадян до суспільних справ, підлеглого стану виборних осіб. Обивателі бачили у виборній службі лише тягар і намагалися від неї ухилитися.

В м. Одесі Шестигласна дума, яка тут називалася міською, була представницею тільки однієї соціальної групи – купців, які цурались громадської роботи і опиралися бути гласними. Фактично з перших років існування значення Одеської міської думи було зведене до мінімуму. Насамперед через діяльність Магістрату, який існував паралельно з Думою і виконував практично ті ж функції.

Дисертант зазначає, що в м. Одесі від основних початків Грамоти 1785 року з часом залишилися зовсім небагато. Реально існувала лише Шестигласна дума. Губернське правління і адміністрація бачили в ній залежний виконавчий орган, а на членів думи дивилися як на підлеглих чиновників нижчого рангу. Вже в середині XIX століття було зрозуміло, що органи місцевого самоврядування в м. Одесі потребують термінових змін.

**Розділ третій «Реформа місцевого самоврядування м. Одеси 1863 року»** складається з трьох підрозділів.

**У підрозділі 3.1. «Реформування місцевого самоврядування в Росії і його особливості в м. Одесі»** дисертант розкриває проблемні питання початку реструктуризації органів муніципальної влади і управління по всій Російській імперії і, зокрема, в м. Одесі.

Реформування місцевого самоврядування в м. Одесі було приречене негативними процесами в соціально-економічній і політичній сфері, що розповсюдилось по всій території Росії. Вже в першій половині XIX століття стало

ясно, що муніципальна справа, завдяки своєму значенню у народному і державному житті, не може залишатися в тіні, на задньому плані.

Проблеми міського громадського управління в Росії були занадто помітні, що спричинило створення ще в 1842 р. при господарському департаменті Міністерства внутрішніх справ особливого «тимчасового відділення для устрою міського господарства», яке повинне було розробити нове Городове Положення. Вивчивши стан управління в містах, Тимчасове відділення виробило нове Положення для міського громадського управління Петербурга, яке було введене в 1846 році.

У 1859 р. Одеський градоначальник, барон Местмахер засвідчив перед найвищою владою незадовільність і невідповідність для м. Одеси існуючого міського управління. Жителем м. Одеси професором М.М. Богдановським була складена записка про основні начала реформування міського управління і подана генерал-губернатору графу Строганову 4 травня 1859 р. Підкреслюючи важливе значення місцевого самоврядування для розвитку м. Одеси і усього Новоросійського і Бессарабського краю, граф Строганов почав клопотати перед урядом, прохаючи для м. Одеси найвищого дозволу на дарування їй громадського устрою, аналогічного затвердженому для С.-Петербурга.

Міністерство внутрішніх справ ухвалило клопотання графа Строганова і надало йому право заснувати Особливий Комітет для складання докладного проекту стану справ м. Одеси. Цей Комітет, під керівництвом градоначальника, включав 14 чоловік. Він розпочав свою роботу 15 вересня 1859 р. і завершив її 30 квітня 1860 р. Новий порядок громадського управління м. Одеси, затверджений 30 квітня 1863 р., представляв безперечний крок уперед в порівнянні з тим же Положенням 1846 р. для С.-Петербурга, а в окремих питаннях і з Положенням для Москви, затвердженим в 1862 р.

У підрозділі 3.2. «Нормативно-правові основи місцевого самоврядування м. Одеси за «Положенням про громадське управління міста Одеси» 1863 року» автор розкриває основні структурні елементи нового Городового Положення 1863 р. для м. Одеси. Цей нормативно-правовий акт має складний внутрішній зміст. Він містить в собі IV розділи, I і II з яких поділяються на три відділення.

Вказане Положення встановлювало наступні органи міського управління: Загальна дума, Розпорядлива дума, міський голова і органи приватного управління: збори виборних, станові старшини і управи – купецька і міщанська. Загальна дума шляхом двоступеневих виборів складалася з міського голови, станових старшин (з товаришами) і 75 гласних. Розряди: домовласницький, купецький і міщанський обирали по 50 виборних, а останні – зі своєї середи по 25 гласних. Міський голова

обирався загальними зборами всіх трьох розрядів з осіб, що досягли 25-літнього віку і що володіють в місті нерухомою власністю, вартістю не менш за 15000 рублів. Міського голову в посаді затверджував Міністр внутрішніх справ.

Загальній думі відводилася чисто дорадча роль. Розпорядлива дума, що замінила Шестигласну, наділялася виконавчими функціями. Вона складалася з 9 членів, що обирались на 4 роки зборами виборних, по 3 від кожного розряду виборців. Затверджував їх в посаді генерал-губернатор.

У дисертації підкреслюється, що з цим Положенням в м. Одесі до управління містом через участь в Загальній думі були допущені всі особи, що відносяться до міських податних станів будь-якого походження і звання, в тому числі селяни і іноземці. Склад Загальної думи був обмежений лише гласними, не включаючи різного роду почесних членів. Встановлювалися строки термінових і надзвичайних зборів Загальної думи, що призначаються міським головою. Всі посадові особи міського громадського управління відтепер призначалися по вибору міського співтовариства. Повноваження виборних набували чинності відразу після перевірки правильності виборів. Кожний стан дістав право висунення своїх кандидатів на посади громадського управління. В м. Одесі було визнано недоцільним ставити Розпорядливу думу в безпосереднє підпорядкування Сенату, як це мало місце в столицях. Вводився новий порядок виборів: замість загальноприйнятого голосування прошарками встановлювалася нова система голосування подачею виборчих бюлетенів і записок.

У підрозділі 3.3. «Діяльність реорганізованих органів місцевого самоврядування м. Одеси в перші післяреформені роки» дана характеристика діяльності муніципальних органів влади і управління в період дії Нового Положення в м. Одесі.

19 грудня 1863 року відбулися вибори Міського Голови. Ним став князь С.М. Воронцов. 27 грудня 1863 року відбулося I засідання Одеської Міської Загальної думи, на якому відбулися вибори Міського Секретаря і Скарбника в Розпорядливу думу.

Міська Загальна дума стає нестановою і відрізняється від дореформеної думи в м. Одесі. Характерно, що особи, які брали участь в міському громадському управлінні розуміли, що добросовісне виконання обов'язків може довести ефективність нової системи управління містом до уряду.

Нова Загальна дума з більшою енергією взялася за виконання покладених на неї обов'язків. У 1864 році було проведено 41 засідання, в 1865 році – 74, а в 1866 – 52. Перший склад Одеської міської Загальної думи провів близько 178 засідань, а це було



в 10 раз більше, ніж в С.-Петербурзі при введенні там Положення 1846 року протягом 14 років.

Міська дума ставала дійсним господарем міста. Вона докладно зупиняється на всіх галузях міського господарства, ретельно зазначає всі їх недоліки. Разом з тим спостерігалось бажання уряду дати місцевому самоврядуванню можливість брати участь в проблемах, що вирішуються державною владою. Органи місцевого самоврядування, в свою чергу, висловлювалися за єднання з урядом, з діяльністю центральної влади.

У дисертації розглядається модернізація міського громадського управління в м. Одесі, висвітлюються питання, пов'язані зі зміною справ в міському бюджеті, його прибутковою і витратною частинами. Дійсно, за 7 років діяльності Думи прибуткова частина була збільшена на 86,6%, а витратна - на 79,7%.

Нове громадське управління значно поліпшило благоустрій міста. м. Одеса вперше освітлюлася газом, значно просунулося мостіння вулиць, розпочалося будівництво каналізації, розширюються базари і т.ін.

Звичайно, діяльність органів нового громадського управління в м. Одесі, його структурних підрозділів була не завжди позитивною. Цій роботі заважало протиборство політичних сил в Думі, зловживання, відсутність узгодженості при прийнятті рішень.

Оцінюючи урядову політику в області міського громадського управління в м. Одесі у досліджуваній період, дисертант вважає, що вона визначалася основною установкою. звести діяльність думи до чисто господарських питань, не допустити її вторгнення в сферу політики.

## ВИСНОВКИ

Підсумками дисертаційного дослідження є такі значимі результати:

1. Історико-правовий аналіз становища міст і міського населення в удільно-вічовій, московській, петербурзький періоди показує, що в удільно-вічовий період місто було містом-державою. На початок московського періоду (за декількома виключеннями) внаслідок князівських міжусобиць і татарських погромів міста знаходилися в плачевному стані. При утворенні єдиної Московської держави міста перестають володіти політичною незалежністю і самостійністю. Громадське міське життя завмирає.

2. Першим з «государів Російських» звернув серйозну увагу на місто Петро I. У 1699 р. ним створюються Бурмістрова палата в Москві і Земські міські хати по

інших містах. Але метою даної реформи було об'єднати в компактне ціле зосереджене у містах торговельно-промислове населення для більш успішного збору податків. Згодом, в кінці його царювання ці органи були замінені Головним Магістратом в Петербурзі і підлеглими йому Губернськими городовими магістратами по інших містах. Це були органи місцевого самоврядування, що обираються на три роки купецтвом і міщанством, які здійснювали податкові, судові і поліцейські функції.

3. 21 квітня 1785 року онука Петра I Катерина II, що надавала велике значення ролі міст в державі, обнародувала «Жалувану грамоту містам Російської імперії». Це був перший юридичний документ, по якому в Росії міське суспільство утворювалося як юридична особа з властивими йому правами і обов'язками і Міські думи (Загальна і Шестигласна), які займалися, використовуючи сучасну термінологію, місцевим самоврядуванням. Правда, в кінцевому результаті, ідея створення міського суспільства як єдиного і безсословного цілого повністю не була реалізована.

4. Ряд положень «Жалуваної грамоти містам Російської імперії» 1785 року торкнулися і м. Одеси, де думи були утворені вже через 2 роки після заснування міста. На процес становлення органів місцевого самоврядування великий вплив чинила своєрідність м. Одеси, багатонаціональний склад міського населення, вдале географічне становище, особливості соціально-економічної і політичної ситуації. На жаль, діяльність муніципальних органів з перших же років була зведена до мінімуму. Негативну роль при цьому відіграв Магістрат, що існував паралельно і виконував ті ж функції. Було відсутнє розмежування відповідальності і обов'язків, правильне ставлення міського суспільства до адміністративної влади.

5. 30 квітня 1863 року після трудовіткої підготовчої роботи був затверджений новий порядок громадського управління м. Одеси. Даний документ представляв безперечний крок уперед в порівнянні з Положенням 1846 року для С.-Петербурга, а з окремих питань навіть з Положенням для Москви, затвердженим в 1862 році. Він визначив ряд процесів, які в 1870 році були санкціоновані реформою міського управління в загальноросійському масштабі.

6. На реорганізацію органів муніципальної влади і управління в м. Одесі в 1863-1872 рр. істотний вплив надали європейські традиції самоврядування і нові демократичні віяння. До позитивних моментів даної реформи потрібно віднести: встановлення наступних органів міського управління: Загальної думи, Розпорядливої думи, міського голови і органів приватного управління (зборів виборних станових старшин і управ купецької і міщанської), відхід від принципів станового управління, скорочення числа розрядів міських обивателів до 3-х, призначення всіх посадових осіб міського громадського управління по вибору міського співтовариства,

встановлення строків термінових і надзвичайних зборів загальної думи, тверде переконання самостійно вирішувати велику частину питань життя міста, використання цілком нової системи голосування подачею виборчих бюлетенів і записок і т.д.

7. Проведення в м. Одесі реформи міського управління в 1863-1872 рр. було значним кроком уперед порівняно з дореформеною організацією міського управління. Реорганізовані органи міського управління добулися відчутних результатів в області освіти, медичного обслуговування населення, будівництва. Зростала упевненість муніципальних органів в своїх силах і можливостях, збільшувалася довіра до них з боку населення.

8. До негативних факторів діяльності органів місцевого самоврядування в 1863-1872 рр. в м. Одесі потрібно віднести те, що реформа була не до кінця послідовною і при широкій компетенції міської думи не були забезпечені умови для її успішної реалізації. Внаслідок недостатньо точного визначення компетенції думи, адміністративні інстанції довільно вторгалися в її діяльність. Муніципальні органи м. Одеси не володіли власними засобами примусу, матеріальні кошти були незначні, існувало обмеження права розпоряджатися міськими коштами.

9. Детальне вивчення історичного досвіду діяльності органів місцевого самоврядування в м. Одесі, хроніки проведення реформи місцевого самоврядування 1863-1872 рр. можуть істотно допомогти у пошуку правильного виходу з ситуації, що склалася в сфері місцевого самоврядування як у самому м. Одесі, так і по всій Україні.

#### СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Стременовський С.М., Таці С.М. Роль іноземців у становленні місцевого самоврядування в Одесі // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 1998. – № 2. – С. 51-54.

2. Стременовский С.Н. Реформа городского управления в 60-70 гг. XIX в. в Одессе: предыстория и особенности проведения // Актуальные проблемы держави і права. Зб. наук. пр. – Одеса: Астропринт, 1998. – С. 77-85.

3. Стременовский С.Н. Роль органов печати в становлении и формировании органов самоуправления в г.Одессе (середи́на XIX века) // Актуальные проблемы держави і права. Зб. наук. пр. – Вип.6. – Ч.П. – Одеса, 1999. – С. 179-185.

4. Стременовский С.Н. Реформирование муниципальных органов г. Одессы (1863-1872 гг.) // Юридический вестник. – 2000. – № 3. – С. 45-47.

## АНОТАЦІЇ

**Стременовський С.Н. Місьцеве самоврядування м. Одеси в середині ХІХ століття: історико-правове дослідження. - Рукопис.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01- теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. - Одеська національна юридична академія, Одеса, 2000.

Дисертація присвячена проблемі становлення органів місцевого самоврядування в м. Одесі в середині ХІХ століття. Розкриті особливості формування і діяльність Шестигласної Думи, освячений процес утворення нових органів місцевого самоврядування - Загальної і Розпорядливої дум, їх структура і компетенція. Проаналізована значна кількість архівних матеріалів і нормативно-правових актів, особливо Положення про громадське управління м. Одеси. Виявлені причини, які як позитивно, так і негативно впливали на діяльність реформованих органів місцевого самоврядування м. Одеси в середині ХІХ століття.

*Ключові слова:* місьцеве самоврядування, Шестигласна дума, Загальна дума, Розпорядлива дума, станові старшини, купецька і міщанська управи, Новий порядок громадського управління.

**Стременовский С.Н. Городское самоуправление г. Одессы в середине ХІХ столетия: историко-правовое исследование. - Рукопись.**

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 - теория и история государства и права; история политических и правовых учений. - Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2000.

Диссертация посвящена проблеме становления органов местного самоуправления в г.Одессе в середине ХІХ века. Дана историко-правовая характеристика развития городов России в X-XVІІІ веках и положение городского самоуправления г. Одессы в дореформенный период (конец ХVІІІ - первая половина ХІХ вв.). Раскрыты особенности строительства муниципальных органов, показан процесс становления местного самоуправления после введения Нового порядка общественного управления в г. Одессе в 1863 г.

Показано, что в г. Одессе гораздо раньше, чем в целом по Российской имп была осознана необходимость реформы городского управления. Отмечается разработанное для г.Одессы Положение об общественном управлении 186

многим определило процессы, которые в 1870 г. были санкционированы реформой городского самоуправления в общероссийском масштабе. Г. Одесса считалась третьим после С.-Петербурга и Москвы городом в России, где были осуществлены данные преобразования, что сказалось на развитии ее управления. Достаточно заметно влияние европейской традиции самоуправления и демократической организации общественной жизни в особенностях городского управления в г.Одессе.

Установлены особенности формирования и структура муниципальных органов, определена сфера их компетенции. Проанализировано значительное количество нормативно-правовых актов, которые регулировали деятельность местного самоуправления в г.Одессе в 1863-1872 гг. Отмечены особенности функционирования этих органов, указано на те изменения, которые были внесены в организацию их деятельности новым порядком общественного управления 1863 г. в г.Одессе. Установлены причины, которые как положительно, так и негативно влияли на деятельность реорганизованных муниципальных органов.

В процессе исследования установлено, что реформа городского управления 1863-1872 гг. была вызвана необходимостью поиска новых, рациональных форм организации городского управления. Она отвечала потребностям активного городского строительства в условиях серьезных изменений в экономике и политическом устройстве государства. Положенные в основу городской реформы в г. Одессе самоуправленческие начала в достаточной степени удовлетворяли интересы правительства, поскольку позволяли ему передать общественному управлению некоторую часть дел, с которыми бюрократический аппарат не справлялся.

Отмечено, что нормами Положения об общественном управлении г. Одессы 1863 г. была определена достаточно широкая компетенция городской думы, но не были обеспечены надлежащие условия для ее успешной реализации. Поскольку компетенция думы не была четко определена, это позволяло государственной власти произвольно вторгаться в деятельность Одесской думы.

В процессе исследования проанализировано значительное количество материалов из фондов Одесского областного государственного архива. Ряд исследованных архивных материалов был введен в научный оборот впервые. В научный оборот также впервые введены некоторые ранее неизвестные нормативно-правовые акты, регулировавшие деятельность органов местного самоуправления в г. Одессе в середине XIX века. Например: «Положение об общественном управлении г. Одессы» 1863 г.

Сделан вывод о том, что теоретическое и практическое значение работы состоит в обобщении исторического опыта (позитивного и негативного) реформирования и

эволюции органов местного самоуправления как почвы для его переосмысления и использования в условиях современной реформы местного самоуправления как в г. Одессе, так и всей Украине.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, Шестигласная дума, Общая дума, Распорядительная дума, сословные старшины, купеческая и мещанская управы, Положение об общественном управлении.

**Stremenovskiy S.N. The local government of Odessa in the middle of the XIX century: historical-legal research. – Manuscript.**

Thesis for a Candidate of Law's degree by specialty 12.00.01 – the Theory and History of State and Law; the History of Political and Legal Doctrines. – Odessa National Academy of Law, Odessa, 2000.

The thesis is devoted to a problem of foundation the institutions of local government in Odessa in the middle of the XIX century. The specificity of formation and activity of the Six Members Duma is discover, the process of formation of new institutions of city self-government – the Common and the Administrative Dumas, their structure and competence is described in this work. A considerable amount of archive documents and normative-legal acts, especially Directions to the social management of Odessa have been analyzed. The reasons, which influenced both positively and negatively on the activity of the reformed institutions of the local government in Odessa in the middle of the XIX century, are revealed.

*Keywords:* local government, Six Members Duma, Common Duma, Administrative Duma, class foremen, the merchants and petty-bourgeois board, new order of public administration.