

Органи влади та управління Одеси на початку її заснування

Шевчук Я. В.

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри історії держави та права
Національний університет «Одеська юридична академія»
вул. Піонерська, 2, Одеса, Україна
orcid.org/0000-0003-3165-152X
shewchuk-yana@yandex.ua

Шершенькова В. А.

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри історії держави та права
Національний університет «Одеська юридична академія»
вул. Піонерська, 2, Одеса, Україна
orcid.org/0000-0002-3123-8578
shershenkova2017@ukr.net

Ключові слова:

муніципальні органи влади
Одеси, загальна рада, виборчі
права, демократичні реформи,
фінансові привілеї, Спільна
міська рада.

Досліджено історію формування міського уряду Одеси часів дії Жалуваної грамоти містам. З'ясовані групи громадян, які обіймали громадянські посади, функції уряду та генерал-губернатора. Визначені фінансові привілеї міста, описаний новий міський уряд, створений реформою міського управління 1863 р. Відбувався розвиток міського управління. Упродовж періоду реформи мер головував як у раді, так і у виконавчому органі. Обраному на чотири роки меру надавалися тепер більші повноваження. Міський голова переглядав законодавство, прийняте радою, і встановлював його законність. У разі відхилення проекту мером рада могла апелювати до нового посередницького органу на рівні губернії, де головував генерал-губернатор. У 1863–1893 рр. новий міський уряд створив більшість міських служб і відіграв головну роль у заснуванні Новоросійського університету, будівництві нового приміщення Оперного театру та в підтримці загального добробуту й впорядкованості міста.

Сталися значні зміни в юридичній системі. В 1874 р. було запроваджено суд присяжних. Цивільні й кримінальні справи звичайного судочинства слухалися п'ятнадцятьма присяжними. Ці офіційні представники обиралися, і місто сплачувало кожному з них платню. Центральний уряд призначав і оплачував присяжних у вищих судах. Такий режим судочинства ефективно й розумно діяв упродовж 20 років, до 1892 р., коли він був змінений під час контрреформ Олександра III.

Зроблено висновок, що після прийняття нового управлінського статуту 1871 р. відбулися зміни у формуванні органів місцевої влади. У ньому містилося положення, що саме багатство, а не клас чи вид зайнятості, є основою для надання виборчих прав. Зміни в законодавстві скоротили число тих, хто мав виборче право й право обіймати офіційні посади. Реформа підвищила майновий ценз виборців, що привело до скорочення чисельності муніципальної ради. Тридцятирічний період самоврядування завершився, але його безцінний історико-правовий досвід залишився.

Authorities and governance of Odessa at the beginning of its establishment

Shevchuk Ya. V.

*Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor at the Department of History of State and Law
National University "Odesa Law Academy"
Pionerskaya str., 2, Odesa, Ukraine
orcid.org/0000-0003-3165-152X
shewchuk-yana@yandex.ua*

Shershenkova V. A.

*Candidate of Law,
Associate Professor at the Department of History of State and Law
National University "Odesa Law Academy"
Pionerskaya str., 2, Odesa, Ukraine
shershenkova2017@ukr.net
orcid.org/0000-0002-3123-8578*

Key words:

*municipal authorities of Odessa,
general council, suffrage,
democratic reforms, financial
privileges, Joint City Council.*

The history of the formation of the city government of Odessa during the validity of the Charter of the cities is investigated. Groups of citizens who held civilian positions, government functions and the governor-general were identified. The financial privileges of the city are defined, the new city government created by reform of city government of 1863 is described. There was a development of city government. During the reform period, the mayor chaired both the council and the executive. The mayor elected for four years was now given greater powers. The mayor reviewed the legislation adopted by the council and established its legality. If the mayor rejected the project, the council could appeal to a new mediation body at the provincial level, chaired by the governor-general. In 1863–1893, the new city government created most of the city services and played a major role in founding Novorossiysk University, building a new Opera House, and maintaining the overall well-being and orderliness of the city.

There have been significant changes in the legal system. In 1874 a jury trial was introduced. Fifteen jurors heard civil and criminal cases in ordinary proceedings. These officials were elected, and the city paid a salary to each of them. The central government appointed and paid jurors in higher courts. This regime of justice functioned effectively and reasonably for 20 years, until 1892, when it was changed during the counter-reforms of Alexander III.

It is concluded that after the adoption of the new administrative statute in 1871 there were changes in the formation of local authorities. It stated that wealth itself, not class or type of employment, was the basis for the right to vote. Legislative changes have reduced the number of those who had the right to vote and the right to hold official office. The reform increased the property qualifications of voters, which led to a reduction in the number of municipal councils. Thirty years of self-government ended, but his invaluable historical and legal experience remained.

Британський консул, перебуваючи в Одесі у 1874 р., зазначав, що уряд Російської імперії всіляко сприяв місту, надаючи йому численні привілеї та пільги.

Нове місто, засноване у 1874 р., отримало в «подарунок» Жалувану грамоту Катерини II

містам – «Хартію прав і привілеїв». Міський уряд визнавався законним об'єднанням. Мешканці міста розглядалися як «міщани» з громадянськими правами і привілеями.

Громадяни поділялися на шість категорій: – мешканці, що мали власність у місті;

- купці всіх трьох гільдій;
- ремісники;
- іноземці та особи з інших регіонів Росії, зайняті в міській промисловості;
- знатні громадяни, адвокати, вчителі та інші фахівці, художники та підприємці, що володіють майном понад 5 тис. руб.;
- посадські люди (посаджені в місто і зайняті в промисловості та ремеслах) [1, с. 138–413]

Катерина II вважала, що міста мають стати зразками стабільності, порядку та прогресу. Міське населення уповноважене було займатися діяльністю в межах одного з об'єднань, обирати офіційних представників [2, с. 146].

Кожні три роки обиралася спільна міська рада, до якої кожна з шести груп голосувала за своїх представників. Спільна рада обирала по одному представнику з кожної групи, з яких потім формувався виконавчий орган. Для одержання статусу громадянина міста і виборця треба було бути чоловіком, досягти 25 років, мати прибуток не менше 50 рублів на рік [2, с. 147].

У системі були свої недоліки, вона не охоплювала дворян. Більшість громадян були байдужими до громадських проблем. Столітню традицію центрального чиновницького контролю було важко подолати. Упродовж двох десятиліть замість шести осіб до ради входило чотири. У 1818 р. генерал-губернатор Ланжерон говорив про «знижку» загальну раду [2, с. 147].

У 1820 р. відбулися вибори до загальної ради. Її члени обрали виконавчу раду з шести осіб. До неї входили четверо купців, один ремісник та один міщанин. Рада скаржилася до Санкт-Петербурга на те, що жоден із представників одеської знаті не брав участі у виборах. Останню раду було обрано у 1824 р. Орган із шести осіб існував і надалі та перетворився на міську раду [2, с. 147].

Громадяни Одеси не цікавилися виборчим процесом. Реальна влада знаходилася в руках генерал-губернатора, підвітного цареві через Міністерство внутрішніх справ. В Одесі існував брак громадської свідомості. Служби уникали під різними приводами. В 1830–1832 рр. на громадській службі було 14 осіб [2, с. 147]. Посадові обов'язки приводили до ускладнень у стосунках із сусідами, тому що необхідно було збирати податки, запроваджені центральним урядом. Наприклад, міста мали постачати продовольством війська, розквартировані на його території, будувати в'язниці та сплачувати квартирну й заробітну платню генерал-губернаторові та ін. [3, с. 95–96]. Органи управління розглядалися як канали, через які місцеві ресурси перекачувалися для підтримки інших районів.

Урядові функції було розширено в XIX ст., і генерал-губернатор Новоросії невдовзі міг сам цілковито фінансувати свою діяльність. Для полег-

шення тягара обов'язків та для зв'язку з обраними місцевими посадовими особами було створено нову посаду – градоначальника, або міського голови. Він міг розпоряджатися безпосередньо в місті та най-ближчих околицях, що називалися градоначальство, площею близько 270 квадратних миль. Оскільки діяльність виборних органів не була регулярною, контроль градоначальника надавав міському управлінню належної стабільності. Однак навіть він не міг утримати в руках увесь обсяг діяльності в місті. Він вдався до призначення комісій «за потреби»; будівельна комісія та медичний відділ наглядали за розвитком міста та охороною здоров'я. Центральна влада поспішила заповнити порожнечу, створену внаслідок громадської індеферентності [2, с. 147].

Хартія Катерини II залишалася чинною до 1863 р., хоча її скасовували під час короткого правління її сина Павла I і ще раз – під час Кримської війни (1853–1856). У роки війни управління Новоросією було передано генерал-лейтенанту Анненкову. Під керівництвом іншого генерал-лейтенанта – Остен-Сакена – було передано війська в частині Херсонської губернії (включаючи Одесу) та Бессарабії, а військовим правителем міста став генерал Крузенштерн [2, с. 148].

Під час Кримської війни Одеса протистояла навалі англо-французької ескадри з 28 кораблів. З'явившись поблизу міста 9 квітня 1854 р., флот обстрілював Одесу цілодобово до 10 квітня. Обстріл призвів до жертв серед мирного населення, кілька чоловік було поранено, окремі будівлі, серед них і палац Воронцова, пошкоджено. Одеса вистояла. Батарей під командуванням лейтенанта Щоголева, розташована на кінці Пратичеського молу, під навальним вогнем ворога потопила три кораблі. Мужність Щоголева та його солдатів пам'ятають і досі. Нині на Приморському бульварі, поряд із пам'ятником Пушкіну, виставлена гармата, знята з англійського фрегата «Тигр», виведеного з ладу під час бою. Неспрможний прорвати оборони Одеси, ворожий флот відступив. Паризький мир 1856 р. сприяв відновленню громадського управління в місті [2, с. 148].

Міське управління Одеси намагалося регулювати зростання прибутків та витрат. Прибутки міста надходили як із регулярних, так і зі спеціальних джерел. Подібно до інших міст, Одеса одержувала гроші за оренду землі, з тарифів на експорт та імпорт, із права на виробництво і продаж алкогольних напоїв, на вилов риби, з продажу конфіскованого майна, штрафів, нотаріальних сплат тощо. Окремим привілеєм Одеси було її право зберігати всі податки з продажу спиртів, які вона одержала у 1798–1808 рр. Як вільному порту місту дозволялося накладати й збирати 1/10 від звичайних митних сплат; після 1802 р.

цю суму було збільшено до 1/15. Міський вантажний порт забезпечував інші джерела прибутків: податок на завантаження, що залежав від вантажоспроможності кораблів та сплата за якірну стоянку. У 1803 р. місто було уповноважене збирати по 2,5 коп. за пуд експортованої пшениці, а через десять років ця плата подвоїлася [2, с. 148].

Найбільшими з усіх надходжень були прибутки від 1/5 звичайного мита на товари, що завозили до міського вільного порту. Скажімо, у 1834 р. ці прибутки становили 1 млн руб., або 82,4% від загальних прибутків міста за той рік. На жаль, ці великі надходження припинилися в 1857 р., коли Одеса втратила статус вільного порту. Для відшкодування втрачених прибутків місто вдалося до оподаткування нерухомого майна. У 1894 р. в Одесі нараховувалося приблизно 12 тис. одиниць нерухомого майна. Майно давало прибутки державі на суму 600 тис. руб., а місту – 3,5 млн руб. З 1864 до 1900 р. цей податок був найважливішим джерелом доходів. Податок на власність забезпечував трохи менше 1/3 загальних доходів міста. Однак, схоже, що в 1900 р. накопичені за рахунок податку суми зменшилися майже до 18% від загальної суми [2, с. 148].

Держава та місто не могли опиратися оподаткуванню головного джерела багатства порту – експортованих товарів. У липні 1861 р. місто зменшило старий податок на експорт на користь твердої сплати – 1/2 копійки за пуд на всі експортовані товари. Надходження від податку нагромаджувалися окремо від загального бюджету й використовувалися виключно на вимощення та прибирання вулиць, постачання населення питною водою, вуличне освітлення тощо.

У 1864–1892 рр. сума надходжень від цього податку майже завжди перевищувала 200 тис. рублів, сягнувши найвищого рівня – 600 тис. рублів у 1888 р. До 1860-х рр. та реформи міського управління значна частина видатків призначалася в Одесі для державних служб – забезпечення міського військового гарнізону, в'язниць, оплати урядових витрат та ін. У 1859 р. сума виплат за шістнадцятьма пунктами витрат на державні служби досягала 111 759 руб. Натомість витрати на охорону здоров'я, освіту й освітлення у 1814 р. становили лише 7,4% міського бюджету, в 1822 р. – 12,47%, і неповних 14% у 1859 р. Окрім цих звичайних витрат, до міста часом зверталися з проханням про «пожертви». Так, жителі Одеси надали допомогу Санкт-Петербургу під час повені 1824 р. на вимогу Миколи I в Одесі було збудовано шпиталь для ветеранів російсько-турецької війни 1827 р. За відгуками міських посадових осіб 1894 р., такі несподівані витрати були однією з причин скептичного погляду жителів міста на переваги «самоврядування».

Сума зібраних і сплачених коштів на душу населення у 1864–1900 рр. більше ніж подвоїлася. Податок на нерухоме майно – найбільше джерело прибутків – зріс більш як у 4 рази. Те, що Одеса у своїх прибутках залежала переважно від власності, а не від зростання обсягів торгівлі, означало поступовий занепад торговельних перспектив міста.

На мешканців міста покладалася основна частина турбот щодо допомоги бідним та нужденним. Більшість добродійних організацій засновувалася на етнічних, релігійних загалах та поділі за видом діяльності в самій Одесі. Існували також міські організації такого типу. По суті, першою добродійною організацією в Одесі був Міський притулок для сиріт (1808). Однак типовішими у цьому плані були євангельські лютеранські богадільні (1826), Жіноче добродійне товариство (1833) та Єврейський сирітський притулок (1868) [2, с. 150].

На 1864 р. у місті існувало 22 добродійні організації. Різні групи підтримували 16 товариств взаємодопомоги. Серед тих, хто пожертвував власні заощадження на допомогу бідним, вдовам та на похорон померлих, були євреї й християни, каменярі, лікарі, акушерки і музиканти. Існувало сім фондаций для допомоги бідним учням початкової школи через гімназіум та Новоросійський університет. Приватні кошти, призначені на добродійницьку діяльність, нараховували в 1893 р. 875 319 руб. Міський внесок у цю справу був істотно меншим – лише 528 988 руб. [2, с. 151].

У межах різноманітних етнічних громад існували інші інституції з підтримки, не зареєстровані офіційно як добродійні, скажімо, Британський дім та Організація моряків, проект британського генерального консула Стенлі. На їхнє утримання давав гроші навіть герцог Единбурзький. У 1876 р. Стенлі писав у Лондон, що на завершення Дому витрачено 13 тис. руб., зібраних серед англійських громадян і друзів в Англії та російських добродійців. Американці, в тому числі й випускник Гарвардського університету Дональд Лоурі, відкрили в Одесі Християнську спілку молодих людей, яка проіснувала до жовтня 1917 р.

У 1859 р. міський голова барон Павло Местмахер у щорічному звіті цареві зазначив, що впродовж 16 років його перебування в Одесі громадяни брали незначну участь у міському управлінні. Він розповів про це тодішньому генерал-губернатору графу Строганову і, за його згодою, звернувся до професора Рішельєвського ліцею Богдановського з проханням скласти звіт про тогочасний стан економіки та управління в Одесі. Граф Строганов узявся забезпечити імператорську згоду на поширення на Одесу санкт-петербурзького типу муніципального правління. Він зазначив, що в західно-європейських містах і навіть у Константинополі

громадяни виявляють більшу, ніж в Одесі, ініціативу в місцевих справах [1, с. 507–86]. Ця пропозиція зустріла схвалення з боку міністра внутрішніх справ; він уповноважив Строганова звернутися до Местмахера з проханням організувати комітет і стати його головою. Завдання розробити прийнятну муніципальну хартію для Одеси було доручено сімнадцятьом громадянам. Серед членів комітету були відомі грецькі купці, такі як Папудов, Радоканначі, майбутній мер міста – Новосельський і один єврей – Рабинович. Після 35-денної роботи 30 квітня 1363 р. комітет розробив свої рекомендації. Ці пропозиції набули чинності рівно через три роки. Згідно з повідомленнями офіційних представників міста, розроблені регулятивні норми були прогресивнішими навіть за Санкт-Петербурзький статут 1846 р., який послужив для них зразком. Норми вдосконалили також хартію міста Москви, проголошену 1862 р. [1, с. 510–540].

Право голосу надавалося чоловікам, які досягли 21 року, володіли нерухомим майном або одержували прибуток, щонайменше 100 срібних рублів, і які були або членами купецької гільдії, або представниками міщанства. Із 101 тис. усього населення на 1863 р. лише 2657 осіб, тобто трохи більше 2,5%, мали право голосувати. Вони відповідали трьом вищезазначеним вимогам і обирали членів до спільної ради, яка своєю чергою обирала зі своїх лав трьох членів для адміністративної ради; ці дев'ятеро членів та мер були її членами. Мер обирався членами загальної ради; він мав досягти принаймні 25-річного віку і володіти нерухомим майном на суму мінімум 15 тис. руб.

Загальна рада опікувалася щоденними справами в місті. Вона звітувала міському голові, генерал-губернатору та міністру внутрішніх справ. Згідно з офіційними документами міста 1894 р., ця реформа була «кроком уперед». Спільна рада 19 грудня 1863 р. урочисто відкрила своє перше засідання у великій залі Фондової біржі. Для відвідання урочистого відкриття квитки давали навіть жінкам. Мером було обрано колишнього генерал-губернатора графа Строганова, котрий доклав чимало зусиль для того, аби місто одержало нову хартію. Він склав свої повноваження генерал-губернатора; замість нього телеграмою було запрошено й призначено на це місце князя С. Воронцова, сина колишнього генерал-губернатора [2, с. 152].

Нові регулятивні норми лишалися чинними близько десяти років. Згідно з повідомленнями, громадяни виказували зацікавленість, охоче брали участь у виборах і продуктивно працювали. Новий уряд розпочав утілення багатьох успішних проєктів – вимощення вулиць, прокладання водогону, газове освітлення та ін. Міський уряд Одеси

вирізнявся надзвичайно активною діяльністю. Коли держава розробляла загальну реформу для більшості регіонів імперії, одеська хартія слугувала зразком для її проведення [1, с. 540].

Новий статут, що набрав чинності в Одесі 1871 р., став основою для управління в більшості міст Європейської Росії й Сибіру. У ньому містилося положення про те, що саме багатство, а не клас чи вид зайнятості, є основою для надання виборчих прав. Зберігалися три групи виборців, однак основу поділу становила тепер сума податків, сплачених особою.

Нову раду було названо «спільна міська дума». Нехристияни могли становити не більш як третину її членів; мер, якого призначала рада, мав бути християнином. Понад половину колишніх членів ради переобрали на нові посади, включаючи й колишнього мера Миколу Новосельського. Знайомі імена з'явилися серед її членів: Григорій Маразлі, казково багатий грецький власник; Шарль Сікард, нащадок купця XIX ст. з Марселя; Аврам Бродський, багатий єврейський промисловець та ін.

Упродовж періоду реформи мер головував як у раді, так і у виконавчому органі. Обраному на чотири роки меру надавалися тепер більші повноваження. Принаймні, теоретично міський голова переглядав законодавство, прийняте радою, і встановлював його законність. Однак, якщо він відхиляв якийсь проєкт, рада могла апелювати до нового посередницького органу на рівні губернії, де головував генерал-губернатор. У 1863–1893 рр. новий міський уряд створив більшість міських служб і відіграв головну роль у заснуванні Новоросійського університету, будівництві нового приміщення Оперного театру та підтримці загального добробуту й впорядкованості міста.

Сталися значні зміни в юридичній системі. У 1874 р. було запроваджено суд присяжних. Починаючи з цього року, цивільні й кримінальні справи звичайного судочинства слухалися п'ятнадцятьма присяжними. Ці офіційні представники обиралися, і місто сплачувало кожному з них 4500 руб. платні. Центральний уряд призначав і оплачував присяжних у вищих судах. Такий режим судочинства ефективно й розумно діяв упродовж 20 років, поки його було змінено у 1892 р. під час контрреформ Олександра III.

Зміни в законодавстві 1892 р. скоротили число тих, хто мав виборче право й право обіймати офіційні посади. Реформа підвищила майновий ценз і скасувала значну кількість місць, які могли посідати євреї, до 1/5 і менше, хоч євреї становили третину населення. Дух самоврядування істотно підупав; в офіційних документах 1894 р. зазначалося:

«Мер та близькі до нього члени муніципальної ради так само, як міський секретар, розглядалися

як такі, що перебувають на державній службі. На міського голову поклалися обов'язки наглядати не лише за законністю, а й за правильністю дій міської адміністрації» [2, с. 153].

Перше засідання муніципальної ради, відтепер набагато скороченої як чисельно, так і за повноваженнями, відбулося у січні 1893 р. Тридцятирічний період самоврядування в Одесі завершився.

Література

1. Дитятин И.И. Статьи по истории русского права. Санкт-Петербург, 1896. 639 с.
2. Герлігі П. Одеса : Історія міста, 1794–1914. Київ : Критика, 1999. 383 с.
3. Рыдзюнский П.Г. Городское гражданство дореформенной России / Акад. наук СССР. Ин-т истории. Москва : Изд-во Акад. наук СССР, 1958. 559 с.

References

1. Dityatin I.I. (1896) Statti z istorii rosiiskoho prava [Articles on the history of Russian law]. St. Petersburg [in Russian].
2. Gerligi Patricia (1999) Odesa : Istoriia mista 1794–1914 [Odessa: History of the city 1794–1914]. Kyiv: Critique [in Ukrainian].
3. Rydzyunskyy P.H. (1958) Miske hromadianstvo doreformenoj Rosii [Urban citizenship of pre-reform Russia] / Acad. Sciences of the USSR. Inst of History. Moscow: Publishing House Acad. Sciences of the USSR [in Russian].