УДК 94 (477.7) О.В. Черемісін

УМОВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ХЕРСОНА, МИКОЛАЄВА, ОДЕСИ НАПРИКІНЦІ XVIII – У ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ XIX ст.

В умовах багатоукладної економіки, коли розмаїтість форм і методів організації життєдіяльності настільки велике, що центр вже не встигає відслідковувати виникаючі тут проблеми, частину питань відносять до компетенції місцевого самоврядування і намагаються створювати умови для рішення їх на місцевому рівні, формуючи, крім органів державної влади й органи самоврядування.

"Самоврядування" наприкінці XVIII – першої половини XIX ст. не припускало владного статусу і повної господарської самостійності у рішенні місцевих проблем і життєдіяльності місця проживання людей; право самостійно приймати рішення по закріпленому колу справ, хоча існувала наявність власного майна, але засоби для її реалізації практично були відсутні. З точки зору механізму формування, цивільні об'єднання, що утворювали "самоврядування", формувалися з волі громадян і дозволу держави, мали гнучкі кордони, довільний набір функцій (ті, заради виконання яких громадяни об'єдналися), тимчасовий характер діяльності. Кордони подібних установ не вирізнялися стабільністю. З погляду юридичного статусу в "органах самоврядування" юридична особа була відсутня [5]. "Органи самоврядування" йшли від індивідуальних інтересів кожного члена цивільного об'єднання, що організовувалося, що не зміцнювалися і не підсилювалися фактом об'єднання. "Органи самоврядування" орієнтувалися в більшій мірі на інтереси окремих груп населення, що об'єдналися для рішення будь-яких часток (локальних) завдань. Не відбивали повним обсягом інтереси публічні [2-3]. Особливість органів місцевого самоврядування в досліджуваний період була трояка: по-перше, хоча місцеве самоврядування мало твердо встановлені рамки (адміністративні кордони, а також права й обов'язки, зафіксовані в законах), визначені повноваження, майно, не вирізнялося надзвичайною деталізацією, конкретикою і прихильністю до даного міста [5]. Тому органи не могли оперативно реагувати на поточні зміни в державі й економіці. По-друге, органи місцевого самоврядування діяли, образно кажучи, "дозволом держави" і "довірою населення". "Дозвіл держави" припускає законодавче визначення компетенції, прав, обов'язків, майна. "Довіра населення" означала тільки вибори місцевої "влади" і підпорядкування населення рішенням, що виноситься органами в межах їхньої компетенції. Нарешті, по-третє, місцеве самоврядування – органи підзаконні, тобто не спроможні були самі реформуватись. Органи місцевого самоврядування складали визначену самостійну форму організації життєдіяльності людей. Вони мали власний зміст, механізм формування, визначені форми пристрою і вирізнялися засобами "узгодження" як з центральними органами державної влади, так і з місцевими адміністраціями. Хоча повним обсягом визначити органи місцевого самоврядування владними структурами неможливо, оскільки не мали статус юридичної особи, не мали повної господарської самостійності в прийнятті рішень, не були деталізовані і конкретизовані правовідносини з місцевими адміністраціями. У силу чого органи місцевого самоврядування розумілися простими виконавцями перед місцевими адміністративними установами [7-8]. Тому, в силу викладеного, органи місцевого самоврядування періоду кінця XVIII – першої половини XIX ст., на наш погляд, було б неправомірно ототожнювати з поняттям "муніципальна влада" – як влада особливого роду. Органи місцевого самоврядування мали власний зміст (обсяг) – коло "справ", рішення яких пов'язано з організацією діяльності різних суб'єктів у даній громаді [5]. Організація змісту задач органів самоврядування дозволялася шляхом поділу влади. На наш погляд, центральною проблемою

організації влади була проблема оптимального визначення системи місць, у якій не було дотримано два принципи: "однорідності" місць, які виділялись (тобто мистецтва встановити розмір території місця проживання людей так, щоб на ній протікала подібна, однотипна група процесів, які можна було б регулювати за допомогою влади); оптимальності величини місця (тобто мистецтва визначення і встановлення меж місця так, щоб можна було одночасно "побачити" процес, що протікає, охопити його владним впливом, контролювати хід подій і "побачити" результати впливу).

Наприкінці XVIII – першої половини XIX століть у Росії виділення місць і організації місцевого самоврядування було підлегле задачі оптимізації збору податків [1].

Прагнучи врахувати цю специфіку, домогтися оптимального управління власністю й узгодження інтересів усіх місцевих суб'єктів господарської діяльності, держава передала частину функцій і засобів на місця, пересуваючи філії центральних відомств ближче до реального життя. Так з'являються місцева державна власність і місцеве державне господарство. Мешканці, навпаки, змушені поєднувати засоби і майно для створення умов спільного проживання на обмеженій території: вимощення і прибирання вулиць, переробка відходів, створення інженерної інфраструктури, заходи для підтримки санітарних правил і норм суспільного порядку [9-13]. Так з державної власності відокремлюється публічна власність співтовариства і формується публічне господарство. Нас цей період зацікавив з двох причин. По-перше, Російська імперія була єдиною у світі державою, що планомірно і свідомо вибудовувала місцеве самоврядування, слідом за перетворенням економічного ладу. По-друге, цей період містить унікальний досвід самоврядування, що взагалі не одержав у нас серйозного висвітлення й аналізу.

Наприкінці XVIII – першій половині XIX ст., у результаті багатьох перетворень, з'являється специфічний вид господарської діяльності, не приватної і не державної, котрий можна назвати публічним, що спеціалізувався на їхньому задоволенні. Теоретично, господарювання повинне було здійснюватися заради задоволення публічних потреб мешканців. З'явився і спеціальний комплекс умов, які дозволяли мешканцям задовольняти свої публічні потреби, членів самоврядних колективів, що називався благоустроєм.

Міське господарство формувалося зверху, у зв'язку з державним господарством і відбивало специфіку місцевих соціально-економічних відносин. Держава також обумовлювала міру самостійності і дієздатності міського господарства: обсяг і структура компетенції місцевої влади, наявність власного майна і засобів, і ступінь волі розпорядження ними [1-3].

Мету господарської діяльності місцевого самоврядування складали: отримання прибутку, і користь – задоволення нестатків членів місцевого співтовариства (благоустрій – устрій на благо мешканців). Доречно буде сказати, що дореволюційні російські діячі уявляли собі благоустрій приблизно в такий спосіб: основний благоустрій – передбачав діяльність, що забезпечує загальні умови розвитку населених і територіальних місць; благоустрій у вузькому змісті – в основному являє собою вуличний благоустрій; благоустрій у широкому змісті – визначався дореволюційними російськими муніципальними діячами як задоволення соціальних потреб і поділялося на дві категорії справ – матеріальний і духовний благоустрій [9-13].

Продукт муніципального господарства не виходив за межі населеного місця. Об'єктом муніципального господарства були конкретні господарські питання, розв’язання яких належало до компетенції органів місцевого самоврядування.

Основні напрямки місцевого "підприємництва" складали торгівельне, міське сільське і складське господарство. Відмінність муніципального "підприємництва" від приватного і державного подвійне. Перша особливість пов'язана з тим, що органи

самоврядування прагнули не застосовувати галузевий принцип при реалізації "справ", що складають їхню компетенцію. Друга особливість зв'язана з використовуваними методами (засобами) господарської діяльності, що у дореволюційній Росії формулювалися так: керування, регулювання і сприяння. А "регулювання і сприяння" означали політику по формуванню умов відтворення на території місцевого самоврядування [1-3].

Засоби міського господарства не були різноманітні, і можуть бути зведені в дві великі групи. Перша – місцева фінансова політика, яку відбивав фінансовий бюджет. Друга – ведення міського господарства. Відразу ж відзначимо дуже важливу обставину, другий засіб, у більшій мірі, був властивий тільки одному місту, Одесі. Тому що з матеріалів російського державного історичного архіву можна зробити висновок, що приблизно з 1820-х років Миколаївські органи місцевого самоврядування перетворилися у виконавче відділення канцелярії військового губернатора, що спричинило за собою фактичне скасування ведення міського господарства. А в місті Херсоні, ґрунтуючись на даних звітів губернаторів, ведення міського господарства якщо і проводилося, то винятково за розпорядженнями центральних відомств [1-3].

Основу господарювання місцевого самоврядування складали фінансові засоби і майно. Якби їх розумно використовували, то забезпечили б практично необмежене джерело засобів для вирішення місцевих проблем. Тому головною господарською проблемою органів самоврядування була – залучення всіх ресурсів місцевого співтовариства в господарський оборот і їхнє поступове нарощування.

Таким чином, ми можемо зробити наступні висновки:

Самостійність органів місцевого самоврядування була дуже обмежена. По-перше, органи місцевого самоврядування не мали власних законодавчих повноважень і діяли на основі й у рамках законів центра. По-друге, обсяг їхніх повноважень став результатом розмежування компетенції між центром і місцями. По-третє, органи влади місцевого самоврядування не володіли "компетенцією встановлювати свою компетенцію", тобто не могли самостійно визначати коло своїх повноважень, оскільки останні встановлювалися або законами, або вищими органами. Нарешті, по-четверте, місцеве самоврядування не мало суверенітет і тому не могло обмежувати компетенції державної влади.

"Самоврядування" відрізнялося наступними ознаками:

- "публічністю", тобто об'єднанням населення без його бажання, просто самим фактом спільного проживання людей на обмеженій території;
- наявністю кордонів території спільного компактного проживання;
- включенням самоврядування в систему поділу влади в державі на основі особливих законів (цивільного права тощо), а також за допомогою особливої процедури нагляду за самоврядуванням;
- централізовано встановлені обмеження, представлені двома групами: адміністративні кордони, що окреслюють територію місцевого самоврядування; політико-юридичні обмеження (законодавчі норми і правила), що обумовлюють принципи і порядок діяльності самоврядування.
- наявність власної компетенції, тобто власного кола справ, що не збігаються з державними справами і пов'язані, як правило, з організацією місцевого життя співтовариства.
- істотно обмежена господарська самостійність у вирішенні місцевих питань.

У містах Південної України кінця XVIII – першої половини XIX ст. процес формування системи місцевого самоврядування залишився незавершеним.

Головна задача фінансової політики місцевих органів влади складалася у наповненні місцевого бюджету. Останнє могло бути забезпечене двома шляхами: фіскальним, або муніципальним "підприємництвом".

Міське господарство відрізнялося від державного трьома головними аспектами:

- міське господарство характеризувалося негалузевим підходом, цілісністю (неподільністю), самостійністю в межах границь населеного (територіального) місця;
- міське господарство не використовувало приватногосподарські механізми в організації діяльності, і при цьому здійснювалося публічноправове привласнення їхнього прибутку (присвоєння не на користь колективу підприємства, що одержало прибуток, а на користь усього бюджету);
- при веденні міського господарства, допускалася наявність груп неприбуткових підприємств, витрати яких покривалися за рахунок перерозподілу прибутку від інших видів діяльності.

"Центр", пішовши на реформи, виявився не тільки організаційно, але й ідеологічно, не готовий до активності місць і не зміг організувати планомірної роботи зі створення місцевих органів влади, хоча б, відстежити й усвідомити процеси, що йдуть. У значній мірі це відбулося і тому, що реформи проводилися одночасно на всіх рівнях влади.

Не була забезпечена економічна самостійність місцевих органів влади. Була забезпечена побудова господарства міст за галузевими ознаками, із прив'язкою кожної галузі до центрального відомства. Не завершився процес роздержавлення власності (особливо промислових закладів), причому відбувався він із запізненням передачі самокеруванням засобів і майна, необхідного для реалізації їхньої компетенції, що було ні чим іншим, як державним ослабленням місцевих співтовариств у ході передачі власності. Негативну роль зіграла система адміністративно-територіального розподілу: вона "розривала" нормальні господарські зв'язки між містами, регіонами, стимулювала натурально-господарську замкнутість, і, як наслідок, прагнення одержувати більше, ніж віддано. Одержавлення самоврядування, заснованого на включенні виконавчих органів у державну вертикаль при одночасному дублюванні компетенції органів влади, додали подвійність функціям місцевої влади. Міські Думи, формально позбавлені функцій державної влади, фактично не могли їх здійснювати. Місцева адміністрація виявилася в подвійному стані: представляючи інтереси центра на місцях і будучи ланкою єдиної державно-управлінської вертикалі, вона ж було одною з ланок місцевого самоврядування. Не було завершено розмежування компетенції як по вертикалі, так і по горизонталі. А, отже, не могло бути і господарської самостійності.

Результатом усього перерахованого стала не цілісність міст. Вони грали не самостійну роль і перетворилися в один з елементів адміністративного механізму держави, роль якого була зведена до виконання двох функцій. З одного боку, бути елементом системи єдиного народногосподарської ланки, що означало централізоване планування розвитку, господарської діяльності, складу і структури населення, спеціалізації і розміщення виробництва. З іншого боку, їм приділялася роль "міст при промисловості", що ставило розвиток середовища мешкання городян у залежність від потреб індустріалізації країни і тих ресурсів, що залишаються після задоволення технічних (виробничих) нестатків. Міста не мали самостійного бюджету і обмаль власного майна.

Джерела та література

1. Російський державний історичний архів, Ф.1263-1281: Отчеты губернаторов и обозрения губерний, оп.3-20, спр.165-168, 296, 610, 852, 714, 979, 1045, 1781, 2337, 2552, 2766, 2963: Отчеты губернаторов Херсонской губернии.
2. Державний архів Одеської області, ф.4: Одесская городская дума, оп.4, спр.14-102: Протоколы заседаний Городской Думы.

3. Державний архів Миколаївської області (ДАМО), ф.222: Николаевская городская дума, оп.1, спр.13-775.
4. ДАМО, ф.280: Николаевский городской магистрат, оп.1, спр.16,19,26.
5. Черемісін О.В. Органи місцевого самоврядування міст Новоросії кінця XVIII – першої половини XIX століть: юридичний статус, кордони компетенції, проблеми // Інтелігенція і влада: Громадсько-політ. наук. зб. – Одеса, 2005. – Вип. 5. Сер.: історія. – С. 82-93.
6. Історія Одеси / Коллектив авторів. Гол. ред. В.Н. Станко. – Одесса: Друк, 2002. – 560 с.
7. Одесса 1794-1894. К столетию города. – Одесса, 1895. – С. 65-87.
8. Левченко Л. Взаємовідносини військових губернаторів з місцевим самоврядуванням Миколаєва у XIX ст. // Історія. Етнографія. Культура. Нові дослідження III Миколаївської краєзнавчої конференції. – Миколаїв: Атол, 2000. – С. 100-103.
9. Новороссийский календарь на 1836 г. – Одесса,1835. – С. 95-102, 119-123.
10. Новороссийский календарь на 1837 г. – Одесса,1836. – С. 44-53, 67-71, 129-130.
11. Новороссийский календарь на 1846 г. – Одесса, 1845. – С. 352-354.
12. Новороссийский календарь на 1847 г. – Одесса, 1846. – С. 334-338
13. Новороссийский календарь на 1855 г. – Одесса, 1854. – С. 407-408, 192-196.

Анотація

В статті розглядаються умови функціонування органів місцевого самоврядування міст Південної України Херсона, Миколаєва, Одеси в їх правовій та господарській діяльності в кінці XVIII – першої половини XIX століть.

Summary

In the article conditions of functioning of local governments of cities of the South of Ukraine of Kherson, Nikolaev, Odessa in their legal and economic activities to the end XVIII – are considered first half XIX centuries.

УДК 93(477):93(475.5) **Т.Є. Шевчук**

ВСТАНОВЛЕННЯ ПОЛЬСЬКОГО ПОЛІТИЧНОГО РЕЖИМУ НА ХОЛМЩИНІ І ПІДЛЯШШІ (1918-1923 рр.)

"Холмська справа – це одна з найцікавіших сторінок історії національних відносин в Росії взагалі, і польсько-українських відносин зокрема", так писала київська газета «Рада» 18 квітня 1922 р. До актуальних питань української історії відносяться україно-польські стосунки між двома світовими війнами. Цей аспект пояснюється тим, що значна частина українських земель – Західна Волинь, Східна Галичина, Холмщина, Підляшшя і ін. – знаходилися у складі II Речі Посполитої. Незважаючи на дослідження цих проблем українськими і польськими істориками, особливо в останні десятиріччя, є чимало нез'ясованих питань і досі. Серед багатьох аспектів функціонування українських земель у складі міжвоєнної Польщі, малодослідженими залишаються питання національного життя українців Холмщини і Підляшшя.

До проблеми дослідження українського життя на Холмщині і Підляшші зверталися автори Володимир Сергійчук [1], Степан Макарчук [2], Валентина Борисенко [3], Григорій Купріянович (Польща) [4], Василь Назарук (Польща) [5], Євген Пастернак (Канада) [6] та ін.

Враховуючи наукову, теоретичну і практичну актуальність теми, метою даного дослідження є: на основі документів, праць українських і польських істориків