

УДК 352.07(477.7)

DOI <https://doi.org/10.32838/2663-5984/2021/2.10>**Черемісін О.В.**

Херсонський державний аграрно-економічний університет

Варнавська І.В.

Херсонський державний аграрно-економічний університет

КОНСТРУЮВАННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ПІВДНІ УКРАЇНИ В КІНЦІ ХVІІІ – ПОЧАТКУ ХХ СТ.

У статті розглядається складний процес формування децентралізованого самоврядування наприкінці ХVІІІ – початку ХХ ст. У статті аналізуються загальні тенденції розвитку самоврядування у досліджуваній період, організаційні механізми діяльності, процедура реформування згідно з Міськими положеннями 1870 р. і 1892 р., процедура виборів та склад виборців, ідеї, теорії та положення щодо автономізації органів самоврядування на початку ХХ ст. згідно із програмними положеннями політичних партій. Відзначається, що до 1917 р. на території України діяльність децентралізованої системи самоврядування принесла багато позитивних зрушень. Саме органи самоврядування мали більшу мотивацію в розвитку місцевої економіки, інженерно-технічної інфраструктури та покращенні рівня життя місцевого населення. Існуюча більше сотні років думська модель самоврядування з початку свого існування стикнулася з проблемами самодіяльності, а згодом з недоліком громадської ініціативи. Але з часом громадськість усвідомила, які потужні можливості надає децентралізоване самоврядування. Згодом народжувалися ідеї, які стали розглядати громадську діяльність на благо городян як важливу й актуальну для себе. У висновках зазначено, що підсумки діяльності муніципалітетів дійсно були вражаючими, але їх можна оцінювати як суперечливі й неоднозначні. Міське самоврядування сприяло формуванню цивільної самосвідомості городян, уявлень про особистість, міської ідентичності, міського та регіонального патріотизму, спільності всіх жителів міста незалежно від їх соціального стану; і це надало, нехай і обмежену, можливість набутти управлінський досвід, долучитися до влади. Громадськість об'єктивно була зацікавлена в посиленні свого впливу в органах міської влади з метою зорієнтувати муніципалітети на вирішення житлово-комунальних проблем, покращити умови побутового життя.

Ключові слова: децентралізація, міське самоврядування, Україна, вибори, теорії самоврядування, політичні партії.

Постановка проблеми. На сучасному етапі українського державотворення відбувається реформування системи місцевого самоврядування за принципами децентралізації, що потребує проведення широких реформ. Основною метою цих реформ є перетворення вже існуючої адміністративної та самоврядної системи на ефективний чинник прискорення соціально-економічного розвитку регіонів. Намагаючись сформувати сучасну модель децентралізованого самоврядування, місцеві громади не можуть не враховувати історичний досвід, що дасть змогу вивчити та проаналізувати загальний процес конструювання національної системи органів місцевого управління. Управлінські відносини минулого періоду становлять і до сьогодні практичний інтерес як

розбудова місцевого самоврядування в інтересах місцевих громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема розбудови органів міського самоврядування почали цікавитися ще у ХІХ ст. З огляду на важливість функціонування міст як єдиного фінансового організму слід звернути увагу на погляди А. Львова [14], А. Веліканова [1], А. Ушинського [25]. Ця група дослідників у власних роботах приділяла велику увагу економічній діяльності органів місцевого самоврядування. У їх дослідженнях розглядалися загальні питання соціально-економічного плану, господарського спектру, ґрунтувалися на матеріалах досвіду муніципального будівництва Західної Європи.

Радянському періоду характерна загальна критика роботи місцевого самоврядування колишньої імперії, яка довгий час взагалі не піддавалася аналізу. Така тема вважалася неактуальною, оскільки, за твердженням Л. Веліхова [2], місцеве самоврядування практично не займалося політичними справами, а зміст їх діяльності зводився до простого існування, і вони були неспроможні вирішити питання ліквідації приватної власності та належним чином розвивати економічну сферу життя в інтересах трудящих мас, а займалося тільки захистом інтересів буржуазії.

Із здобуттям українською державою незалежності з 1991 р. однією із перспективних тематик історичної науки стало вивчення діяльності самоврядування українських регіонів, в тому числі і в соціально-економічній сфері. Так, наприклад, у дослідженнях В. Горбачова [3], О. Марченко [15], Т. Плаксії [20], Т. Щерби [26] та інших у проблемно-хронологічному вимірі стали розглядатися проблеми формування, структури і компетенції муніципальних органів, їх бюджетна політика і практична діяльність у господарській і соціально-культурній сферах.

Але попри загальну репрезентативність історичних досліджень за визначеною тематикою, досі залишаються невирішеними проблеми організаційного характеру дореволюційних органів місцевого самоврядування.

Постановка завдання. Метою статті є спроба аналізу політики центру стосовно конструювання думської моделі органів міського самоврядування на локальному південноукраїнському рівні як важливого етапу формування децентралізованого самоврядування, ідеї якої і до сьогоднішнього дня становлять практичний інтерес.

Виклад основного матеріалу. До другої половини XVIII ст. управління містами в різних регіонах держави не мало свого самостійного статусу, однаковості, що супроводжувалося свавіллям керівників місцевої адміністрації, гальмувало соціально-економічний розвиток міст. Міського самоврядування не існувало в класичних формах його розуміння, але зростання ролі міст у житті імперії вимагало конструювання адекватного і представницького міського управління.

Ця потреба була зафіксована «Грамотою на права й вигоди містам Російської імперії» від 21 квітня 1785 р. [12, с. 362–384], яка стала першим в історії управління розгорнутим законом організації міського життя й супроводжувалася пізніше цілою серією міських положень про устрій міського життя. Закон зберіг державне міське управ-

ління, визначив юридичний статус міського населення; передбачив громадське міське управління, організацію ремісничого, цехового устрою.

Закон підтвердив самостійний статус міста як суб'єкта управління, статус і функції міської думи, міського магістрату, ратуші, в які обирались бургомістри, ратмани, а також старости, судді словесних судів, засідателі, що працювали в єдності з городничими, комендантами, які й підкорялися губернатору та його правлінню [12, с. 362–384].

Міським громадам надавалось право юридичної особи, власність, службові приміщення, прибутки з майна, торговельного обороту, спеціальні збори на потреби громадськості, добровільні додаткові знижки (внески), суспільну скарбницю, кошторис прибутків і витрат, канцелярію, штат службовців і архів. Збори громадськості проводилися по кожному з шести розрядів «міських обивателів» з дозволу губернатора.

Конструювання міського громадського управління відбувалося складно, повільно і часом не обмежувалося, а тому цей процес розтягнувся до 1917 р. і не був завершеним, оскільки характеризувався політикою подвійних стандартів, половинчастістю, бюрократичною централізацією і надмірною поліцейзацією. Турботи царської влади про міста не дали дуже помітних результатів: бідні засобами, мало освічені й нічим у житті не поєднувані, міські обивателі Півдня України не мали можливості скластися в єдину громадськість й розвинути своє самоврядування. Багато елементів міське громадське управління зберегло від феодально-корпоративної структури у вигляді гільдій, цехів, посадських громад і багатьох інших соціальних розрядів.

Не менш важливою проблемою є визначення міських категорій населення, оскільки саме від цього відштовхувались у конструюванні муніципалітетів. У період 1785–1870 рр. поняття міський мешканець трактувалось у широкому та вузькому розумінні. У широкому сенсі, до городян належали всі, хто постійно проживав у цьому місті й приписаний до певних станів (дворянство, міщанство, купецтво, ремісники, різночинці й інші), у вузькому значенні – під городянами розумілися ті стани, яким дозволено було формувати склад органів міського громадського управління. Остання дефініція значно звужує поняття «городянин» до терміна «міський обиватель».

До цього статусу були прикріплені лише 6 станів: купці, міщани, ремісники, почесні городяни й інші. Якщо перші три стани були присутні в більшості міст, то інші були представлені або в

меншості міст, або вони були повністю відсутні. Тому муніципалітети формувала значно менша кількість міського населення. Термін «міський обиватель» у законодавстві Російської імперії використовувався для означення міських громад. Використовувався також термін «справжній міський обиватель» для визначення домовласників без розподілу на стани [12, с. 362–384].

До міської реформи 1870 р. міські обивателі становили окремі корпорації, яким дозволялося формувати міське самоврядування й вести господарство.

Таким чином, виключне становище міст визнавалося у необхідності надання мешканцям засобів придбання майна шляхом торгівлі, промислів, ремесел з метою примноження багатства держави. Тому й необхідно було зробити з міських громад окремі спадкові стани, які б займалися і міським самоврядуванням, і господарством та характерними якостями яких повинні бути працелюбство та порядність.

Міські положення 1870 р. та 1892 р. повністю виключили із вжитку становий принцип формування міського самоврядування як характеристику негативного міського розвитку. Право називатися міськими обивателями втратило всякий сенс. Можливість конструювати органи самоврядування отримали всі, хто постійно мешкає в межах певного міста та володіє в ньому нерухомим майном [5, с. 820–839; 6, с. 430–456]. Таким чином, становий ценз формування муніципалітетів був замінений майновим, а тому після 1870 р. влада в самоврядуванні південноукраїнських міст перейшла до фінансово-торговельно-промислових прошарків населення.

За статистичними відомостями можна визначити, що найбільше міських обивателів, які могли брати участь у формуванні та діяльності муніципалітетів до 1870 р., знаходилося на території Херсонської губернії. Їх кількість у більшості міст майже доходила до 50%. У чотирьох містах Таврійської губернії кількість обивателів перевищувала 40%. Найменше учасників міського самоврядування знаходилося в Катеринославській губернії. У ній кількість обивателів не перебільшувала 36% і не була меншою, ніж 20%.

У період 1870–1892 рр. вже виборчим правом могли користуватися не більше 10% чоловік, а на практиці значно менша кількість – до 9% [17, с. 5–7; 18, с. 2–9; 19, с. 2–9]. Після прийняття Міського положення 1892 р. у всіх містах Півдня України кількість виборців скоротилася до 1%, а на практиці брало участь у виборах до 1%

[27, с. 15–30]. Звичайно, не доходило до парадоксів самовиборів, як, наприклад, у Черкасах, коли 24 виборці обирали 24 депутати міської думи, у Твері 19 виборців обирали 24 гласних, у Ніжині 18 городян обирали 22 депутати [22, с. 137], але все одно кількість виборців значно зменшилась порівняно із дореформеною добою.

Можна дійти висновку, що Жалувана грамота 1785 р. була в цьому відношенні більш демократичною, оскільки за новими Положеннями міську владу отримала найбільш заможна частка населення. Втратили право бути обраними до міських інституцій не тільки ремісники, а й робітники та інтелігенція. Всі виборці рахувалися не за абетковою системою, а за розмірами сплачуваних податків.

Одним з великих недоліків Міських положень було шкідливе і з теоретичної, і з практичної точок зору поєднання в повноваженнях міського голови головування у міській думі та управі. Місцеві комісії вказували на незручність поєднання повноважень голови в одній особі для двох зібрань, з яких одне контролює інше. Ця проблема не загострювалася в дореформений час, оскільки загальних дум ніде в дійсності в південноукраїнських містах на практиці не існувало приблизно з 1820 рр. Теоретично таке поєднання передбачалося, але відносини загальної думи до розпорядчої, в якій і зосереджувалася в дійсності та невелика влада [13, с. 6–9].

Міське положення, прийняте 11 червня 1892 р. [6, с. 430–456], змінило принципи обрання міських дум і їхні взаємини з адміністрацією, ставши основним документом міської контрреформи. Був значно підвищений майновий ценз (максимальний його розмір у столицях становив 3 000 руб., мінімальний – 100 руб.). Із числа міських виборців були виключені купці нижче першої гільдії в столицях і нижче другої – в інших містах. У результаті кількість виборців скоротилася в 2–3, а то й в 5–10 разів, так що подекуди вона могла зрівнятися із числом голосних. (Вона тепер становила від 20 до 160 людей.) Виборчі права зберегли лише від 0,5 до 1% міського населення, а в містах Південної України – до 1% [17, с. 5–7; 18, с. 2–9; 19, с. 2–9]. Муніципальне самоврядування виявилось в руках міських домовласників. Зрозуміло, за такої малої кількості виборців не було потреби й у розрядах. Залишилися одні виборчі збори.

Домінування в містах фінансово-торговельно-промислових прошарків населення складало вигідні недоліки муніципального законодавства, а це тягло за собою швидке зростання витрат кошто-

рисів на утримання самих самоврядних інститутів за рахунок зменшення видатків на соціальну сферу. Міське положення 1892 р. поліпшення у кількісний склад виборців не внесло і кількісний склад виборців тільки зменшувався.

Ще більш підсилювалася система опіки й адміністративного втручання в справи міського самоврядування. Усі будь-які важливі постанови міської думи потребували спеціального затвердження губернатора або міністра внутрішніх справ; будь-яка постанова, визнана неправильною або недоцільною, могла бути скасована. Губернатор міг скасовувати вибори; міський голова й усі депутати вважалися такими, що числяться на державній службі, затверджувалися й звільнялися адміністрацією. Слід сказати, що один із принципових недоліків муніципального самоврядування того періоду полягав у тому, що членами міської управи, котрі завідували великими й складними галузями міського господарства, були скудно оплачувані й низькі за рангом чиновники, до того ж такі, що цілком залежали від губернської адміністрації. Це породжувало, крім іншого, антагонізм між міською управою, що обирається думою, і нарешті, не виглядає нормальною ситуація, коли глава виконавчого органу (міський голова) голоує в розпорядчому органі (міська дума).

Дуже високий рівень небажаючих брати участь у муніципальних виборах свідчить про пасивність і байдужність до міських проблем і потреб, політики й виборів традиційних учасників виборчого процесу, у зв'язку з чим авторитет самоуправління ще більше знижувався. Так, наприклад, тільки в Миколаєві в 1873–1896 рр. за один рік накопичувалося більше 60 заяв про небажання брати участь в міському самоврядуванні [7, арк. 15–48; 8, арк. 63–216; 9, арк. 2; 10, арк. 10; 11, арк. 2–6]. Загалом ця тенденція збігалася у всіх містах регіону як в дореформенну, так і в післяреформенну добу. Негативну роль відіграло традиційно характерне для обивателів невір'я в можливість своїм голосом будь-що змінити.

На початку ХХ ст. виникло гостре протиріччя: значна частина городян, що бажала залучитися до активної участі в управлінні містами, у тому числі за допомогою виборів, була позбавлена такої можливості, а тому виявляла повну апатію або невдоволення муніципалітетами; більшість тих, хто мав виборче право, не бажали його реалізувати. Норми закону й реальне положення в міському управлінні не відповідали тим очікуванням, які висувалися більшістю городян. Система міського управління, зосереджена в руках купки

найбільш багатих городян, усе більше не відповідала соціальній структурі, потребам і умовам життя міст, що ускладнювалися, гальмувала, завжала їхньому бурхливому росту й розвитку.

Губернські адміністрації Півдня України взагалі бачили муніципалітети залежними виконавчими органами, а на працівників самоврядування дивились, як на підпорядкованих чиновників найнижчого рангу, яких за певні провини можна було карати доганами, штрафами та звільняти (а за серйозні провини віддавати під суд), натомість, коли діячі муніципалітетів виявляли працьовитість, то можна було *«удостоить их своими милостями»* [9, арк. 2]. Наприклад, висловлювання губернатора про відношення до міських дум *«презренные именуемые себя депутатами городских обществ»* можна вважати найменшою образою за написання скарг на діяльність адміністративних управлінь [10, арк. 10].

Щоб дійсно пристосувати міста до самостійності й самоуправління, потрібно було покласти міцний фундамент муніципального законодавства саме охороною особистості від свавілля міських адміністраторів, і тим самим піднести її у власних очах, розвинути поняття права й обов'язку, з яких народиться переконання, що кожен член суспільства повинен ставити інтерес громадський якщо не вище, то, принаймні, нарівні з особистим інтересом.

Реформи 1860–1890-х рр. стимулювали не лише зростання економічного потенціалу південноукраїнського регіону, а й піднесення громадських рухів, назрівання соціальної напруги, розвиток самоврядування. Період великих реформ змінює епоха урядової реакції, яка досягла найвищого розвитку наприкінці 1880-х – на початку 1890-х рр. Функції міського самоврядування збігалися багато в чому з функціями земств (хоча й були сформульовані досить не конкретно). Це не становило б істотної проблеми, якби було проведено розмежування повноважень і джерел обкладання між міськими думами, з одного боку, і повітовими й губернськими земствами – з іншого. Але такого розмежування, можливо свідомо, проведено не було. У результаті думи й земства були змушені суперничати через однакові джерела фінансування. Причому земства, створені раніше, претендували на найбільш прибуткове міське майно. Оподатковувана база міст була з самого початку штучно звужена, і це багато в чому визначило тенденції фінансового розвитку міст [24, с. 161–171].

На початку ХХ ст. посилювалася критика міського самоврядування як з боку громадськості,

так і з боку політичних сил. По суті виникла кризова ситуація, коли громадськість бажає продовження реформ, а держава не бажає їх проводити. Муніципалітети Півдня вже не могли виконувати подвійне та потрійне навантаження, а тому потрібно було виходити з кризи та обирати єдиний напрям розвитку самоврядних інституцій. Очікування більшості громадськості виявилися у розгорненні діяльності в сторону автономізації громадського управління в дійові органи самоврядування.

Критика ситуації в муніципалітетах, поєднана із загальними тезами про недієздатність самодержавної влади на початку ХХ ст., лунала й з боку громадськості, політичних кіл та зі сторінок преси, як столичної, так і південноукраїнської. Відмінність позицій із муніципальних проблем полягала насамперед у питанні про компетенцію міського самоврядування, ступінь його самостійності від державної влади.

Партія «Союз 17 жовтня» у своїй програмі закликала до того, що представництво в органах місцевого самоврядування повинне ґрунтуватися на загальному, рівному, прямому та закритому голосуванні місцевих жителів, без відмінності статі, віросповідання й національності, виступала з ідеєю створення двопалатного народного представництва, у якому одна з палат складалася б із представників органів місцевого самоврядування [21, с. 5–64].

Значну увагу муніципальним питанням приділила партія есерів. Втілення їхньої ідеї «муніципального соціалізму» бачилася шляхом здійснення муніципалізації, всебічного розвитку міських підприємств, соціальної підтримки трудового населення, скасування непрямих податків шляхом заміни їх прямими, що стягувались із забезпечених власників і тому подібних заходів [21, с. 5–64].

Партія «Народна свобода» пропонували побудувати муніципалітети за демократичними цінностями на принципах децентралізації. Надати громадським інституціям повну свободу у вирішенні місцевих проблем, а частину коштів передавати від державної скарбниці, в якій кількості прямо не зазначалося. Місцеві органи влади пропонувалося зробити автономними утвореннями з правом видання місцевих законів [11, арк. 2–6].

Кадетська партія загалом відстоювала зменшення податків на населення та оптимізувати витрати, з метою звільнення бюджетів від непотрібних витрат на адміністративні нестатки. Міському самоврядуванню пропонували відкривати

для населення народні університети, бібліотеки, читальні та інші типи освітніх закладів з метою подальшого розширення освіти [21, с. 5–64].

Далі всіх у питаннях розвитку самоврядування пішла партія соціалістів-революціонерів. Ідеальний державний устрій вони планували розробити таким чином, щоб основу держави складали самоврядні міські й сільські громади. Наступним ступенем повинні були стати місцеві автономні національно-територіальні громади.

Програма соціал-демократичної партії передбачала поліпшити життя робітничого класу й передати їм в управління промислові підприємства, а участь в управлінні ними самоврядування не передбачалася. Нічого в програмі не було передбачено щодо прав самоврядування на земельну власність, але партія вважала за необхідне провести її муніципалізацію таким чином, щоб можна було землі здавати в оренду всім бажаючим в необмежених розмірах [21, с. 5–64].

Народні соціалісти виступали за народовладдя не тільки на державному, а й на місцевому рівні. Передусім пропонували створити умови для рівного отримання освіти, а для цього необхідно надати повну свободу дій як приватним, так і громадським організаціям, в тому числі й самоврядуванню. Всі землі планували націоналізувати й поділити на дві категорії: державну та муніципальну.

Тобто можна зробити висновок, що політичні сили країни висунули ідею конструювання самоврядування у бік демократизації й більшої самостійності, причому можливість перетворення муніципалітетів пов'язувалася з політичними змінами в суспільстві, у системі центральної державної влади. Суттєвим соціалістичні партії вважали надання широких виборчих прав. Вбачали у самоврядуванні потужну силу, яка здатна провести суспільство шляхом розвитку буржуазного громадянського порядку з широкими повноваженнями місцевих громад з правом обласного самовизначення різних національностей, що в межах південноукраїнського регіону було надто актуальним питанням. Пропонували провести різке розмежування між земським, обласним, міським і сільським самоврядуванням. До самоврядних проблем пропонували віднести весь спектр місцевих нестатків. Муніципалітети повинні були володіти такими самими повноваженнями, як і центральна влада, але в межах певних місцевостей, міст і сіл, а тому необхідний розподіл між місцевою законодавчою та виконавчою гілками.

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що конструювання існуючої більше

сотні років думської моделі міського самоврядування, дарованої з волі імператорської влади, спочатку стикнулося з проблемами самодіяльності, а згодом з недоліком громадської ініціативи. Але з часом громадськість Півдня України усвідомила, які можливості надає самоврядування. Згодом народжувалися ідеї, які стали розглядати громадську діяльність на благо городян як важливу й актуальну для себе. Наприкінці XIX – початку XX ст. міським громадам ставало занадто тісно в рамках тих форм організації міського управління, які були встановлені й реформовані державою. Це виявилось у невідповідності муніципального виборчого права, ступені їх залежності від царської і адміністративної влади, рівня й темпів розвитку міського господарства, фінансових можливостей міських дум громадським очікуванням.

Процес конструювання думської моделі міського самоврядування на Півдні України на регіонально-індивідуальному рівні пройшов тривалий історичний шлях. Підсумки діяльності муніципалітетів дійсно були вражаючими. Вони сприяли формуванню цивільної самосвідомості городян, уявлень про особистість, міської ідентичності, міського та регіонального патріотизму, спільності всіх жителів міста незалежно від їх соціального стану; і це надало, нехай і обмежену, можливість набутти управлінський досвід, долучитися

до влади. Однак збереження значних обмежень у виборчих правах, вузького цензового складу міських обранців, обмеженої сфери компетенції й прав муніципалітетів гальмували й зводили нанівець ці позитивні моменти.

Та модель громадського розвитку, в умовах якої відбувалася модернізація південноукраїнського регіону, для подальшого успішного руху й подолання проблем у рамках існуючої системи потребувала реформування. Громадськість об'єктивно була зацікавлена в посиленні свого впливу в органах міської влади з метою зорієнтувати муніципалітети на вирішення житлово-комунальних проблем, покращити умови побутового життя, особливо в окраїнних районах. Але думська модель самоврядування була дуже доброю і ефективною саме для привілейованих, успішних станів суспільства. Саме для них були важливими і значущими цінності, які існували в самоврядуванні, демократичність за складом, вільність від твердої адміністративної опіки. Опозиція царській монархії у південноукраїнському суспільстві зміцнювалася за рахунок невдоволення міських станів ситуацією в муніципальному питанні. Але щоб змінити ситуацію, потрібно було проводити докорінні зміни в самоврядуванні, починаючи з моменту встановлення статусу міського самоврядування.

Список літератури:

1. Великанов А.О хуторах, расположенных на Одесской городской земле. Одесса : Гор. тип., 1864. 234 с.
2. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства: общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйствования. Москва : Наука, 1996. 466 с.
3. Голубцов С.А. Русские политические партии. Москва : Тип. Изд. Комиссии московского совета солдатских депутатов № 385, 1917. С. 41–42.
4. Горбачев В.П. Городское самоуправление на Украине (по реформе 1870 г.): Дис. канд. юрид. наук / Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна. Харків, 1995.
5. Городовое положение 16 июня 1870 г. *Полное собрание законов Российской империи*. Санкт-Петербург : Тип. 2 отд. Е.И. В. Канцелярии, 1873. Собр. 2. Т. XXXXV. Отд. 1. С. 820–839.
6. Городовое положение 11 июня 1892 г. *Полное собрание законов Российской империи*. Собр. 3. Санкт-Петербург : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1893. Т. XII. С. 430–456.
7. ДАМО. Ф. 222. оп. 1. Спр. 1693. Арк. 15 – 48.
8. ДАМО. Ф. 222. оп. 1. Спр. 1705. Арк. 63 – 216.
9. ДАХО. Ф. 14. Оп. Спр. 537. Арк. 2.
10. ДАХО. Ф. 14. Оп. 1. Спр. 952. Арк. 10.
11. ДАХО. Ф. 4. Оп. 1. Спр. 25. Арк. 2 – 6.
12. Жалованная грамота на права и выгоды городам Российской империи. *Полное собрание законов Российской империи*. Санкт-Петербург : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1843. Собр. 1. Т. XXII. С. 36–84.
13. Зеленый П.А. Городская юстиция накануне реформы. Одесса : Тип. «Пчелки». С. 6–9.
14. Львов А. О земле как элементе богатства. М., 1853. 236 с.
15. Марченко О. М. Міське самоврядування на Півдні України у другій половині XIX ст. : Дис... канд. іст. Наук : 07.00.01. Одеса, 1997. 180 с.
16. Обзор Екатеринославской губернии за 1909 г. Екатеринослав : Тип. екатеринославского губернского правления, 1910. С. 18–24.

17. Тройницкий Н.А. Первая всеобщая перепись населения Российской империи. Санкт-Петербург : Тип. В. Мещерского, 1904. Т. XLVII. Херсонская губерния. С. 5–7.
18. Тройницкий Н.А. Первая всеобщая перепись населения Российской империи. Санкт-Петербург : Тип. В. Мещерского, 1904. Т. XLI. Таврическая губерния. С. 2–9.
19. Тройницкий Н. А. Первая всеобщая перепись населения Российской империи. Санкт-Петербург : Тип. В. Мещерского, 1904. Т. XLVIII. Екатеринославская губерния. С. 2–9.
20. Плаксіє Т.М. Міське самоврядування Середньої Наддніпрянщини в другій половині XIX – на початку XX століть. Дис... канд.. іст. наук: 07.00.01. Запоріжжя, 2001. 192 с.
21. Стеблов А., Сахаров И. Программы главнейших русских партий. Москва, 1917. С. 5–64.
22. Семенов Д. Д. Городское самоуправление. Санкт-Петербург : Типография Н. Я. Стойковой, 1901. С. 137.
23. Список населенных мест Херсонской губернии. Статистические данные о каждом поселении. Херсон: Типография губернского правления, 1896. С. 15–288.
24. Черемісін О.В. Міське самоврядування на Півдні України в 1785–1917 рр. Херсон: Олді-плюс, 2017. 584 с.
25. Ушинский А. О значении мануфактурной промышленности. СПб. 1858. Т. 1. 107 с. Т. 2. 128 с.
26. Щерба Т.О. Міське самоврядування на Правобережній Україні у другій половині XIX століття. Дис... канд.. іст. наук: 07.00.01. Донецьк, 2001. 223 с.
27. Фефербойм И.А. Южная Россия. Путеводитель по городам. Николаев: Русская типо-литография, 1896. С. 15–176.

Cheremisin O.V., Varnavska I.V. CONSTRUCTION OF DECENTRALIZED NATIONAL LOCAL SELF-GOVERNMENT IN 1785–1917

Article analyzes the general trends in the development of self-government in the period under study, organizational mechanisms of activity, the procedure for reforming according to the city regulations of 1870 and 1892, the election procedure and the composition of voters, ideas, theories and provisions on the autonomy of self-government bodies at the beginning of the XX century according to the program provisions of political parties. It is noted that until 1917 on the territory of Ukraine, the activities of the decentralized self-government system have brought many positive developments. It was the self-government bodies that were more motivated to develop the local economy, engineering and technical infrastructure and improve the standard of living of the local population. The Duma model of self-government, which has existed for more than a hundred years, initially faced problems of amateur activity, and later with a lack of public initiative. But over time, the public has realized what powerful opportunities decentralized self-government provides. Over time, ideas were born that began to consider public activities for the benefit of citizens as important and relevant for themselves. The conclusions indicate that the results of the municipalities' activities were indeed impressive, but they can be assessed as contradictory and ambiguous. City self-government contributed to the formation of civil consciousness of citizens, ideas about personality, urban identity, urban and regional patriotism, community of all residents of the city, regardless of their social status; and this provided, albeit limited, an opportunity to gain managerial experience, to join the authorities. The public was objectively interested in strengthening its influence in city authorities in order to orient municipalities to solve housing and communal problems and improve living conditions.

Key words: decentralization, local government, Ukraine, elections, theories of self-government, political parties.