

**Олександр Гуржій**

**Адміністративний устрій  
і управління міст України та Білорусі  
в другій половині XVII–XVIII ст.\***

*У студії висвітлюються структура влади та її функції в містах різних категорій України та Білорусі за раннього модерного часу. Відображено взаємовідносини чиновництва з простими городянами, підпорядкованість і суспільні обов'язки останніх. Виявлено спільні риси та розбіжності в адмініструванні українських і білоруських міст, охарактеризовано сутність їхніх юридик. Значну увагу приділено стратифікації великих населених пунктів і соціальній диференціації їхніх жителів.*

**Ключові слова:** Україна, Білорусь, населення, місто, юридичний статус, чисельність, адміністративно-політичне становище.

*The article is devoted to the analysis of the supremacy structure and its functions in the cities of different categories of Ukraine and Belarus in the early modern times. The research reflects the relationships between officials and ordinary citizens, subordination and public duties of the latter. The common features and differences in the administration of Ukrainian and Byelorussian cities are revealed, the essence of their juridicals is characterized. Considerable attention is given to the stratification of large settlements and the social differentiations of their inhabitants.*

**Keywords:** Ukraine, Belarus, population, city, legal status, calculation, administrative and political situation.

**Х**оча Національна революція середини XVII ст. корінним чином змінила суспільно-політичне життя в багатьох українських регіонах, проте значна кількість міст у їх межах продовжувала зберігати чимало рис середньовічного управління. Зокрема, на Лівобережжі в 1666 р.

---

\* Публікація містить результати досліджень, проведених при грантовій підтримці Держаного фонду фундаментальних досліджень за конкурсним проектом № Ф 73/23-2017 («Система управління та місцевого самоврядування в містах і селах Білорусі й України в 16–18 ст.»).

налічувалось близько 90 таких формально визнаних владою населених пунктів, але багато з них за чисельністю населення й адміністративною підпорядкованістю нагадували великі села чи містечка. У містах на той час мешкало до 20% усіх жителів регіону. Міста, за характером місцевого управління, поділялись головним чином на магістратські й ратушні, частина з яких офіційно належала приватним особам.

Наприклад, першу категорію репрезентували Київ, Ніжин, Почеп, Погар, Мглин і деякі інші, котрі користувалися так званим магдебурзьким правом, що засвідчувалось відповідними царськими грамотами, гетьманськими універсалами або «листами» полковників. Так, у 1754 р. Генеральна військова канцелярія видала довідку, що «права і привілеї, і свободи», а також повинності міщан Чернігова, надані ще польськими королями, підтвердили російські царі Олексій Михайлович, Іван і Петро Олексійовичі, практично всі українські гетьмани, починаючи від Б. Хмельницького, а також тамтешній полковник П. Полуботок<sup>1</sup>. У 1706 р. гетьман І. Мазепа видав універсал на «давні магістратові меські» права київським городянам, незважаючи на те, що вони вже були підтверджені жалуваними грамотами 1654, 1677, 1699 і 1700 рр.<sup>2</sup> У 1733 р. «о содержании киевских мещан при прежних правах и вольностях и о не высылке ни в какие наряды кои имеет быть из Малой России и о бытии им под ведением гетмана и киевских губернаторов...» йшлося в указі Сенату<sup>3</sup>.

Водночас деякі міста, що раніше підпорядковувались магдебургії (Лубни, Миргород, Гоголів, Пирятин, Кролевець, Остер, Козелець, Борзна та ін.), з посиленням царської влади втратили свій попередній статус і опинились у залежності різних осіб, зокрема, старшин. Власне, і магістрати, як представницькі органи самоуправління, знаходились у залежності від вищого «панства» міста. Формально ж їхнє керівництво (бурмістри та райці) обиралося городянами. Часто до управління долучались і воеводські органи влади.

У так званих ратушних містах адміністративні функції зосереджувались у руках місцевої старшинської верхівки та виборних представників від населення<sup>4</sup>.

Із активним заселенням Слобожанщини в другій половині XVII ст. схожим чином тут формувалось і міське адміністрування, щоправда, під менш потужним, ніж на Лівобережжі, тиском царського уряду. Останній, зокрема,

<sup>1</sup> Національна бібліотека України ім. В.І. Вернадського. Інститут рукописів (далі — НБУВ. ІР). — Ф. 1. — № 54485. — Арк. 2–7.

<sup>2</sup> Центральний державний історичний архів України у м. Києві (ділі — ЦДІАК України). — Ф. 51. — Оп. 1. — Спр. 1-2; Ф. 59. — Оп. 1. — Спр. 375. — Арк. 14.

<sup>3</sup> Російський державний архів давніх актів (далі — РДАДА). — Ф. 248. — Оп. 29. — Спр. 1828. — Арк. 5.

<sup>4</sup> Дядиченко В.А. Нариси суспільно-політичного устрою Лівобережної України кінця XVII — початку XVIII ст. — К., 1959. — С. 281–312.

надавав певні пільги слободянам, дозволяв функціонувати козацькому устрою<sup>5</sup>. У 1662 р. на території регіону вже існувало 57 міст і містечок. Трохи пізніше виникло ще понад 50 великих населених пунктів, а серед них Балаклія, Богодухів, Ворожба, Зміїв, Ізюм, Коломак, Суджа<sup>6</sup>.

На Слобожанщині, як і на Лівобережжі, з часом деякі міста занепадали, перетворюючись на містечка чи села.

На розвиток (чи занепад) міщан Правобережжя та західноукраїнських земель неабияк впливало іноземне панування та невиважена політика у релігійному та національному питаннях. Так, на Київщині магнатам і шляхті належало близько 90%, у Волинському воєводстві — 88%, Подільському — 85%, Брацлавському — 94% міст і містечок<sup>7</sup>. Соціальна еліта безпосередньо (або через своїх старост) втручалась у справи городян, визначала розміри податків і повинностей, узаконювала хабарництво. В більш-менш самостійних містах з магдебургією управління також часто опинялось у руках адміністрації, слухняної магнатам і шляхті. В окремих містах юридики, крім королівської влади, належали воєводам, старостам, а також іншим місцевим управлінцям. Зокрема, в Луцьку одночасно функціонували юрисдикції короля, міської влади, прелатська та деякі інші. У Львові існувало 120 юридик, вагома частина яких належала графському кланові Потоцьких, магнатам Яблунівським, Живуцьким та іншим особам.

Приватні міста нерідко передавалися в оренду або заставу.

В західноукраїнських містах, була встановлена монополія на зарубіжну торгівлю сільськогосподарською продукцією та ремісничими виробами, що помітно звужувало обіг купецького капіталу.

Від середини XVII і протягом XVIII ст. в Україні зростала кількість і розміри містечок, котрі реально являли собою поселення міського типу з розвинутими правлінням, ремеслами і торгівлею, що мали на меті військово-оборонні завдання. Частина з них не утримувала спеціального міського органу влади (наприклад, поселення-фортеці), а тому підпорядковувалась не магістратам чи ратушам, а військовій адміністрації.

У першій половині XVIII ст. для більшості міст України, в зв'язку з загрозливою геополітичною ситуацією, стало характерним те, що вони все частіше виконували водночас функції адміністративних, економічних і оборонних осередків. Саме тоді на Лівобережжі отримали магдебурзьке право ще кілька великих населених пунктів. Таких стало налічуватись 25. Отже, спостерігалась тенденція поширення магістратського управління. Схоже відбувалось і на Слобожанщині. Активно застосовуючи право на самоврядування та власне судочинство, «справжні» городяни (міщани та купці) отримували значні пільги в ремеслі й торгівлі. Паралельно маленькі населені

<sup>5</sup> Багалій Д.І. Історія Слобідської України. — К., 1990. — С. 29.

<sup>6</sup> Історія Української РСР: У 8 т., 10 кн. — К., 1979. — Т. 2. — С. 125.

<sup>7</sup> Там само. — С. 141–142.

пункти, не витримуючи конкуренцію в галузі економіки, поступово втрачали частину своїх прав, потрапляли у все більшу залежність від старшини та вищого духовенства. Щоправда, централізаторська (імперська) політика російського уряду в управлінській сфері помітно обмежувала намагання козацької верхівки, російського дворянства та монастирів підпорядковувати жителів міст, а тому подекуди зберігала структуру “традиційного” міського уряду, до якого входили війт, бурмистри, райці, лавники та цілий набір дрібних служителів. Чисельність останніх залежала від економічної спроможності (тобто доходів) того чи іншого населеного пункту, а тому коливалася від 10 до 30 осіб. Вищі посади, як правило, займали представники найзаможніших родин, зокрема, з купців чи міщан. Протягом першої половини століття в межах Лівобережного Гетьманату функціонувало близько 200 міст і містечок, де мешкало понад 6% населення регіону.

Згідно з ревізією 1729–1730 рр., на Лівобережжі було зафіксовано 80 міст і містечок у приватному володінні<sup>8</sup>.

Прикметним для Слобожанщини було те, що вже застаріле (за формою) і консервативне (за представництвом) воеводське правління всілякими нормативними актами суттєво звужувало підприємницьку діяльність городян, обмежувало їхню торговельну ініціативу.

На управлінні в містах Правобережжя неабияк позначились величезні руйнації та спустошення в ході довготривалих воєн. Особливо тяжких втрат від турецької окупації зазнало Поділля. Вже на початку XVIII ст. обезлюднили Кам'янець-Подільський, Зіньків, Могилів, Жванець, Шаргород, Бар, Проскурів. Постраждали Волинь і Брацлавщина. Під час Північної війни (1700–1721) були зруйновані Кременець, Збараж, Ямпіль, Ляхівці, Заслав, Славута та інші міста.

Наскільки несталими в XVIII ст. були юридичний статус і кількість міст, свідчать дані, наведені українським істориком Опанасом (Афанасієм) Шафонським (1740–1811) стосовно Лівобережної України. Так, згідно з його підрахунками, на середину 60-х років у межах регіону налічувалось 126 містечок і 11 магістратських міст (тобто, з магдебургією). До останніх зараховано Київ, Чернігів, Переяслав, Стародуб, Новгород-Сіверський, Ніжин, Погар, Мглин, Остер, Козелець і Полтаву. Причому Полтава і Новгород-Сіверський «завели» магістрат за гетьманування К. Розумовського (1750–1764). Проте незабаром на Лівобережжі лишилось 10 міст з магдебургією і 107 містечок, оскільки частина Полтавського полку відійшла до складу штучно створеної імперським урядом Новоросійської губернії, в свою чергу реорганізованої з Нової Сербії. Подальші «реформування» царату призвели до наявності на означеній території на початку 80-х років 33 міст і

---

<sup>8</sup> *Компан О.С.* Міста України в другій половині XVII ст. — К., 1963. — С. 146.

89 містечок. У 1786 р. кількість міст тут зросла до 35, а містечок до 112. На Слобожанщині в 80-х роках налічувалось 15 міст, а на кінець століття — 19<sup>9</sup>.

Дещо інші відомості, на підставі архівних справ, навів О. Путро. За його підрахунками, в 1780 р. на Лівобережжі існувало 121 місто і містечко, з них 10 — магістратських, 27 — містечок, що належали царській родині, 17 — містечок архіерейських і монастирських і 67, котрі належали приватним особам<sup>10</sup>. Через рік — два тут нараховувалось 36 міст і 71 містечко<sup>11</sup>.

На думку О. Путра, ступінь самоуправління магістратських міст визначався головним чином їхнім торговельно-економічним або ж адміністративно-політичним потенціалом. При цьому, наявність магдебурзького права виливалася, швидше за все, у символічне, ніж практичне значення.

І нарешті, зробив висновок дослідник, «особливість самоуправління в українських лівобережних містах (там, де воно мало місце) полягала в тому, що воно фактично здійснювалось (до початку 80-х років XVIII ст.) в умовах свого роду “тривладдя”, представленого органами міського управління, старшинської адміністрації, на кінець, все більш активним втручанням у справи міст з боку централізованої держави»<sup>12</sup>.

Загалом в останній чверті XVIII ст. міста Лівобережжя та Слобожанщини, в залежності від характеру управління, як і в попередній період, продовжували поділятися на три основні категорії: магістратські та ратушні, а також ті, що перебували у приватному володінні. Перші, як правило, були адміністративними центрами полків, намісництв чи губерній, ратушні — сотен і повітів. Поступово, в зв'язку з впровадженням царським урядом заходів з централізації міського управління, норми магдебурзького права перетворились на суттєві гальма господарського розвитку великих населених пунктів, через що і втрачали своє значення.

Стосовно міст того періоду президент так званої Другої Малоросійської колегії, генерал-губернатор Лівобережної України, який активно проводив політику ліквідації її автономії, примусової русифікації та дискримінації українців, сповістив Катерині II: «Города многие розданы владельцам, а между тем и торговые и некоторые монаршими указами, в том числе полковой город Сорочинцы от в.и.в. генерал-майору Гудовичу дан; большею частию же от гетмана последнего (К. Разумовского. — О.Г.), *хотя нигде в статьях гетманских, чтоб города, ниже местечки давати не написано*, а только

---

<sup>9</sup> Шафонский А. Черниговского наместничества топографическое описание. — К., 1851. — С. 39; Голобуцкий В.О. Економічна історія Української РСР. Дожовтневий період. — К., 1970. — С. 138; Описи Харківського намісництва кінця XVIII ст. — К., 1991. — С. 40 і далі.

<sup>10</sup> НБУВ. ІР. — Ф. І. — Спр. 59032. — Арк. 1; Путро А.И. Левобережная Украина в составе Российского государства во второй половине XVIII века: некоторые вопросы социально-экономического и общественно-политического развития. — К., 1988. — С. 51.

<sup>11</sup> Путро А.И. Указ. соч. — С. 51.

<sup>12</sup> Там же. — С. 52.

деревни и мельницы, и то за заслуги, и не одному гетману, но и старшине, и на те не только, но и на купленные, просить однако государевой конфирмации». Далі П. Румянцев зазначив: «Жители в городак, опасаясь таковых роздач и других притеснений, принуждены были или в войско в разные товарищества или в казаки написаться, и торгую уже противу права натурально с разными трудностями, а гражданской повинности не отбывают; следственно города стали пусты, публичные строения сами в себе изошли и некоторые только имя несут городов, сами по себе будучи пустыри большею частию...»<sup>13</sup>.

Поліпшити (точніше, впорядкувати) певним чином соціально-економічне становище жителів міст мала «Грамота на права и выгоды городам Российской империи» (21 квітня 1785 р.)<sup>14</sup>. Безпосередньо її чинність поширювалась і на Лівобережну та Слобідську Україну. Відтоді всі міста наказувалось розбудовувати за наперед затвердженим планом, який мала підписувати імператриця. За ними офіційно затверджувались герби та право власності на всі «законним» шляхом набуті орні угіддя, сади, пасовиська, луки, ріки, рібні та інші промисли (пункти 1, 2 і 28)<sup>15</sup>. Місцевій владі дозволялось будувати нові промислові підприємства, утримувати чи віддавати в оренду харчевні, корчми, зводити школи, влаштовувати щотижневі торги та щорічні ярмарки.

В грамоті чітко прописувались функції магістратів: захищати городян від нових податків, не санкціонованих царським урядом, піклуватись про їхні потреби і в разі необхідності порушувати відповідні клопотання в державних профільних установах щодо їх задоволення. Зокрема, в пункті 8 йшлося про таке: «Городовой магистрат, по усмотрении внутри города каких нужд или недостатков, имеет о том представить Губернскому магистрату и Губернскому правлению (тобто: вищим інстанціям. — О.Г.) заблаговременно, которое то обстоятельство разсмотря, буде губернатором сам не властен, в силу наказа представит где надлежит». У свою чергу, магістрати зобов'язувались до ведення спеціальної книги «с описанием домов, строений, мест и земель городских под нумерами, дабы желающие дать в заем деньги на заклад дома, или же кто дом, строение, место, или землю купитъ или нанять хочет, с тою книгою справсь давать деньги мог с надежностью» (пункт 9)<sup>16</sup>.

Ряд пунктів жалуваної грамоти визначав приналежність до міського стану. Потрапляння під один з них вже надавало право будь-кому стати городянином. Однак «настоящим городским обывателем» міг вважатися

---

<sup>13</sup> Сборник Русского исторического общества (далі — Сб. РИО). — СПб., 1872. — Т. 10. — С. 9, 10.

<sup>14</sup> Полное собрание законов Российской империи (далі — ПСЗРИ). — Изд. 10-е. — СПб., 1830. — Т. XXII. — № 16188.

<sup>15</sup> Там же. — С. 359, 361.

<sup>16</sup> Там же. — С. 359.

лише той, хто мав у місті нерухому власність. Кожний мешканець у залежності від свого соціального становища записувався владою у певну графу міської книги.

Новоприбула особа, яка хотіла поселитися в місті, повинна була «учинить росписку вместо присяги, что право гражданское принимает и обязуется по мешанству нести тяжести» (пункт 6).

Згідно з законом, всі городяни поділились на шість розрядів (категорій). До них входили не лише ремісники та купці, але й дворяни, чиновники і представники духовенства, якщо вони були домовласниками. Проте до городян не записували селян, навіть тоді, коли вони постійно мешкали в місті, володіли будинками та займались ремеслами чи торгівлею.

З метою пожвавлення економічного життя, отже більшого надходження прибутків, усім «повітовим» жителям дозволялось «свободно и безопасно свои произростания (сільхозпродукцію. — *О.Г.*), рукоделия и товары в город возить, и потребное для них из города вывозить безпрепятственно, и с уездных жителей при привозе произростаний, рукоделия и товаров в город, или вывозе... не требовать явления, или записания пашпорта в здоровое время»\* (пункт 24).

Після публікації «Грамоты на права и выгоды городам Российской империи» в Лівобережній і Слобідській Україні розпочали діяльність так звані городові зібрання, які обирали голів, бурмістрів і ратманів до магістрату, старостів, суддів і засідателів від населення до загальноміських і станових установ. Обирався також склад міських дум (голова і шість гласних — по одному представнику від кожної соціальної категорії мешканців). Засідання думи мало відбуватись один раз у три роки, проте у разі необхідності (наприклад, вирішення термінової проблеми з благоустрою) вона могла збиратись частіше. Дума опікувалась усіма господарськими та фінансовими справами і була підзвітною губернаторові.

Виборчим правом користувались лише жителі, які досягли 25 років і отримували щорічний дохід не менше 50 рублів асигнаціями. Майновий ценз виборців мав тенденцію до зростання.

Реалізація міської реформи сприяла насамперед зміцненню економічного та політичного становища патриціату, водночас зумовлювала поглиблення майнової нерівності та соціальної диференціації городян.

1796 р. на території Лівобережжя відбулося чергове реформування — створення Малоросійської губернії, що так чи інакше стосувалося і зміни статусу міст. «Вместо бывших до сего трех наместничеств, — зазначалось в царському указі, — быть одной губернии в городе Чернигове, причисля к одной отделенные к Новоросійской, что потом названа Екатеринославскою губернии, Полтавській бывший полк, також от бывшего Миргородска полка

---

\* Здоровое время — відсутність якихось епідемій.

город Кременчуг с протчими местечками и селеніями, а равномерно и уезды, пале того к Екатеринославской же губернії отделенные»<sup>17</sup>.

Щоб більш яскравіше уявити, як саме змінювалось управління українських міст протягом XVIII ст. у складі Російської імперії, розглянемо це на конкретному прикладі Києва, який, з одного боку, функціонував у досить типовій «імперській» ситуації, а, з другого, мав своєрідне самоуправління.

З утворенням у 1708 р. Київської губернії Київ став губернським містом. До складу губернії увійшли такі великі міста, як Ніжин, Переяслав і Чернігів, у яких розташовувалися російські гарнізони та перебували воєводи. Київська губернія включала значні території сучасних Чернігівської, Орловської, Курської та Брянської областей. Губернську адміністрацію очолювали губернатори (незабаром генерал-губернатори), що замінили воєвод. Першим київським губернатором був призначений генерал-майор Ю. Фамендін. Управління краєм він здійснював через губернську канцелярію. Губернаторське управління в основному зводилось до керівництва військовим гарнізоном, захисту державних кордонів і нагляду за зовнішньою торгівлею. Адміністративні органи, що діяли в Лівобережній Україні, — Генеральна військова канцелярія, полкові та сотенні канцелярії — фактично не підпорядковувалися київському губернатору.

Реформи в державному управлінні, проведені в 1708 р., майже не вплинули на внутрішнє життя міста. Як і раніше, кожна частина Києва мала свій адміністративний апарат, дії якого скеровувалися губернською владою. В 1700 і 1710 рр. були підтверджені колишні права і привілеї міщан.

Верхнє місто перебувало під владою адміністрації Києво-Софійського та Михайлівського Золотоверхого монастирів, а також військового керівництва розміщеної тут частини російського гарнізону. У Софійському монастирі розташовувалася консисторія — колегіальний єпархіальний орган, що підкорявся архієрею і займався церковно-адміністративними та церковно-судовими справами. Для їх розгляду сюди з'їжджалися з різних монастирів ігумени і «соборна братія».

Печерськом, починаючи з 1711 р., управляв через губернську канцелярію генерал-губернатор. В управлінні цим районом брала участь також адміністрація Києво-Печерської лаври. Крім того, Печерськ адміністративно підпорядковувався гетьманському правлінню в Глухові та канцелярії Київського полку, що знаходилася в Козельці<sup>18</sup>.

Риси середньовічного характеру зберігало самоврядування Подолу, що проіснувало в Києві більше 300 років (приблизно з 1499 по 1834 р.). Його норми визначали видані в різні часи жалувані грамоти польських королів,

<sup>17</sup> ПСЗРИ. — СПб., 1830. — Т. XXIV. — № 17594. — С. 212.

<sup>18</sup> Гуржій О.І., Щербак В.О. Соціально-економічний розвиток і адміністративний устрій міста // Історія Києва: У 3 т., 4 кн. — К., 1986. — Т. 2: Київ періоду пізнього феодалізму і капіталізму. — С. 60.

литовських великих князів, царів і всеросійських імператорів. У XVIII ст., як і раніше, Київський магістрат, що відав справами міщанського стану Нижнього міста, складався з двох колегій, до яких входило 12 виборних осіб. Членами першої колегії були п'ять райців, що відали різними справами міського господарства та управління. Так, вони відповідали за своєчасне виконання міських ремонтних і будівельних робіт, керували магістратською артилерією та міщанським озброєним корпусом, затверджували цехові статuti, збирали податки з торгівлі й цехові внески, утримували пожежну команду, музикантів, організованих у цех з музичною школою при ньому, тощо. Перша колегія підтримувала зв'язки з гетьмансько-старшинською адміністрацією в Глухові, полковим і сотенним правлінням у Козельці, київським генерал-губернатором і з державними установами в Петербурзі. Очолював колегію формально виборний, а з середини XVIII ст. фактично призначуваний пожиттєво царською владою війт. Траплялось, що імперський уряд не затверджував особу, висунуту міщанами на посаду київського війта, а наполягав на іншій, бажаній йому кандидатурі. Наприклад, у 1734 р. царська влада спеціальним указом звеліла представлених кандидатів у війти «не определять, а велет киевским мещанам вместо их выбрат самим в войты ис киевских же мещан иного доброго и неподозрительного»<sup>19</sup>. В 1766 р. за рекомендацією генерал-губернатора Катерина II спеціальним указом на посаду київського війта призначила Г. Пивоварова, незважаючи на відчайдушний протест міщан, який мало не закінчився потужним спротивом.

Друга колегія — судова — складалася з бурмистра та п'яти суддів-лавників. До її компетенції входили розгляд кримінальних справ і цивільних позовів, винесення смертних вироків.

Крім звичайної грошової плати за штатом, затвердженим Сенатом у 1778 р. (війту — 400 руб., двом бурмистрам — по 250, кожному лавнику — 100, писарю — 300, а всього, враховуючи утримання канцелярії, урядників, вахмістрів та ін., — 3560 руб.), для вищих магістратських службовців додатково виділявся так званий юргенс, або акціденція — забезпечення натурою, що практикувався в основному в другій половині XVIII ст. Наприклад, війт додатково одержував на рік по 100 відер «гарячого вина», меду і пива, 100 колод соснового лісу та 100 возів дров. Крім того, йому виділявся міський хутір з винокурним «заходом», сіножать на 500 копиць та озеро для рибного лову. Бурмистри та райці одержували по 60 відер «гарячого вина», 100 відер вареного меду та пива (крім «святкового»), 60 колод соснового лісу, 60 возів дров і сіножать на 300 копиць сіна. Лавникам визначалось по 20 відер вина, меду і пива, 20 колод соснового лісу, 20 возів дров і 100 копиць сіна.

З 1785 р. у Кисві була створена «управа благочиння», в обов'язок якої входило стежити за станом міських транспортних артерій — забезпечувати

<sup>19</sup> ЦДІАК України. — Ф. 59. — Оп. 1. — Спр. 375. — Арк. 28, 30 зв.

справність доріг, вулиць, мостів. Згідно з «Положенням про міста», в якому визначалася для кожного «звання» особлива форма упряжки коней для їзди міськими вулицями, управа слідувала за тим, щоб «купці та міщани по місту в колясках і парами не їздили»<sup>20</sup>.

Поштовий двір з утримуваними при ньому підводами діяв у Києві з 1725 р. Поштмейстера призначав магістрат із письменних міщан.

Між київським магістратом і гетьманською адміністрацією точилася гостра боротьба за право вільно розпоряджатися господарськими справами міста (особливо за монопольний продаж спиртних напоїв, що забезпечував чималі прибутки). Нерідко вона призводила до відкритих сутичок міщан з козаками, які супроводжувалися кровопролиттям і «смертним боєм», арештом вїята і перепровадженням до Глухова непокірних чиновників і міщан.

У 1737 р. городяни Києва були звільнені від підлеглих гетьману. Цей привілей знову був підтверджений у 1743 р. У 50-х роках гетьман К. Розумовський вперто домагався підкорення Києва своїй владі. Спираючись на підтримку в Сенаті, місцева міська адміністрація виступила проти посягань володаря булави. 26 жовтня 1760 р. був виданий указ, в якому знову підтверджувалися колишні права киян і невідлеглисть їх гетьману: «Про відання київських міщан судом і управлінням за магдебурзьким правом в Київському магістраті, і про перебування цього магістрату під апеляціями урядового сенату та про охорону від кривди як магістрату, так і міщан київських губернатором». Генеральний підскарбій\* Я. Маркович зазначав у своєму щоденнику: «Грамота пришла к гетману, чтобы ни в чем не имеет дела до киевлян, и козаков оттоль вывести на сей бок (лівий берег Дніпра. — *О.Г.*) и поселить»<sup>21</sup>.

Незважаючи на це, К. Розумовський не припиняв спроб зміцнити свою владу над містом, всіляко намагався перешкоджати безпосереднім зносинам магістрату з урядовими установами, вимагав подавати звіти про міські прибутки та витрати.

З середини XVIII ст. до системи управління міським господарством включилася губернська канцелярія. Указом від 15 липня 1759 р. у Києві скасовувались здійснювані магістратом грошові побори за торгівлю на міському ринку привозними сільськогосподарськими продуктами, користування послугами міської бойні, за торгіві місця і проїзд через мости. Замість них на господарські потреби Подолу (утримання вулиць, караулень, влаштування палісадника та ін.) з Київської губернської канцелярії магістрату щорічно виділялося близько 500 руб. Для обліку і контролю за витратами Київська

---

<sup>20</sup> А.А. [Андриевский А.] Открытие в Киеве Управы благочиния и первые проявления её деятельности (1786) // Киевская старина. — 1893. — № 9. — С. 423.

\* Посада («ранг») у козацько-старшинській адміністрації.

<sup>21</sup> Дневные записки малороссийского подскарбия генерального Якова Марковича. — М., 1859. — Ч. 2. — С. 373.

губернська канцелярія видавала спеціальну книгу, а для фактичної перевірки їх із канцелярії відряджався офіцер, який потім подавав докладний рапорт про діяльність магістрату.

Вищі магістратські урядники вбачали в подібних заходах спроби обмежити їхню владу в місті і перешкодити збагаченню за рахунок міської казни. Щодо цього київський віце-губернатор Костюрин (1753–1758) багатозначно зауважував: «А ви, бурмистри і райці, про витрати магістратські, про які я знаю достатньо, не можете нічим виправдатися, тільки беріть торбу на плечі й, наклавши каміння, у Києві з мосту в Дніпро кидайтесь»<sup>22</sup>. З утворенням Київського намісництва (1782) господарські справи Верхнього міста і Печерська перейшли до відання Казенної палати, поліцейські і адміністративні функції були покладені на генерал-губернатора, військова — на коменданта Печерської фортеці. Судочинством і внутрішнім управлінням Подолу на основі магдебурзького права продовжував відати міський магістрат.

У той час в Києві був відкритий так званий совісний суд. До його складу входили виборні представники різних станів і суддя, що обирався верхнім земським судом. Компетенцією цього суду був розгляд частини справ кримінального і цивільного характеру.

Певний вплив на політичний і правовий статус Києва в державі справила «Грамота на права й вигоди містам Російської імперії» (21 квітня 1785 р.), згідно з якою встановлювалась досить невизначена і заплутана система станового міського представництва в різних органах влади. Міські магістрати фактично перетворювались у виключно судові установи, що мали становий характер.

За «Грамотою», всі міські «обивателі» поділялись на шість різних категорій: так званих дійсних міських обивателів, що мали в місті нерухоме майно; купців трьох гільдій; цехових або управних ремісників; іногородніх та зарубіжних гостей; іменитих громадян; посадських людей. Правом голосувати і вибирати міського голову, членів депутатських зборів «по урядженню обивательських книг», бурмистрів, ратманів\*, засідателів магістрату, суддів совісного суду і гласних як загальної, так і шестигласної дум користувались городяни, що мали не менше 50 руб. річного прибутку.

Відразу ж після введення нового міського положення в Києві (друга половина 1785 р.– лютий 1786 р.) поточними справами стали відати міські думи — загальна і шестигласна. Скликання їх, згідно з «Грамотою», передбачалося один раз у три роки. Проте в Києві тільки у 1786 р. загальна міська дума скликала не менше 20 разів<sup>23</sup>. Цього вимагали невідкладні госпо-

---

<sup>22</sup> Андріевский А. Войтовство Ивана Сычевского в Киеве (1754–1766 гг.) // Киевская старина. — 1891. — № 4. — С. 26.

\* Ратмани — члени міських магістратів і ратуш.

<sup>23</sup> Молчановский Н. Киевское городское управление в 1786 г. (по протоколам заседаний городской думы) // Киевская старина. — 1889. — № 5/6. — С. 382.

дарські справи (купівля містом у приватних осіб будинків або крамниць, визначення річної платні архітектору, укладення контракту на поставку пожежних інструментів, позичання міських грошей приватним особам, обмін міських «грунтів» на приватні, підготовка до зустрічі з представниками царського двору тощо).

Склад загальної міської думи не був точно визначений, і в неї часто запрошувались, в залежності від важливості питань, що розглядалися, тільки гласні або члени міського магістрату, а то й все «найповажніше товариство» разом з цеховими старшинами.

Загальна міська і шестигласна думи підпорядковувалися і повністю залежали від губернатора. Про всі заходи, що передбачалися по міському господарству, вони попередньо доповідали йому і чекали офіційного їх схвалення.

Таким чином, у другій половині XVIII ст. відбулися значні зміни в громадському житті Києва. Створені в той час установи адміністративного, судового і поліцейського характеру майже повністю вичерпали функції Київського магістрату в управлінні містом. Щоправда, грамотою від 19 вересня 1798 р., після наполегливих прохань заможної верхівки міста, на деякий час були відновлені колишні права і привілеї київського міщанства. Фактично ж магістрат до цього часу вже втратив значення органу міського самоврядування.

Від кінця XVIII ст. кардинальні зміни почалися в адміністративному устрої міст і містечок всієї Правобережної України. Це відбувалося в результаті ослаблення влади та економіки Речі Посполитої, яким вправно скористалися Австрія, Прусія та Росія. Внаслідок першого поділу Польщі (1772) Росія захопила частину Білорусі, Австрія — Східну Галичину, а 1774 р. — Буковину. 1792 р. Росія і Прусія знову ввели свої війська до Речі Посполитої. Наступного року стався другий поділ цієї країни, і Правобережна та Західна Білорусь опинилися у складі Російської імперії. В листопаді 1794 р., придушивши національно-визвольне повстання від проводом Т. Костюшка, Австрія, Прусія та Росія здійснили третій поділ Польщі (1795). У результаті нього Австрія забрала Малу Польщу, Прусія — Велику Польщу, а Росія анексувала Західну Волинь, Литву та Курляндію<sup>24</sup>.

Надбання Російської імперії її історики пов'язали головним чином з особистою ініціативою Катерини II, котра, нібито керуючись високогуманними почуттями, взяла під свій державний і релігійний захист український та білоруський народи.

На момент інкорпорації Правобережжя тут існувало 289 міст і містечок у приватному володінні й 23 коронних, а за іншими даними, відповідно 332

---

<sup>24</sup> Детальніше про це див.: *Смолій В.А.* Возз'єднання Правобережної України з Росією. — К., 1978. — С. 127–183.

і 56<sup>25</sup>. У відсотковому співвідношенні ці категорії міст і містечок так розподілились по воєводствам: у Волинському магнатам і шляхті їх належало 90,4%, Брацлавському — 98%, Київському — 69,7%, Подільському — 77,2%. Королівські міста загалом становили 13,8%, але більшість перебувала в підпорядкуванні старост і фактично входила до їхніх вотчин. Місцева ж церква володіла 3,2% міст<sup>26</sup>. У зв'язку із засиллям магнатів і шляхти магдебурзьке право звелось нанівець. Серед тих, кому вдалося зберегти самоврядування в обмеженій формі, були Кам'янець-Подільський і деякі міста королівської юрисдикції. У міру вгамування військових заходів і стабілізації ситуації на територію почали поширюватись нормативні положення жалуваних грамот про міста та дворянство 1785 р.

Указ Павла I від 29 серпня 1797 р. остаточно оформив існування Київської губернії, завдяки чому колишні старостинські містечка Васильків, Звенигород, Сквир, Черкаси і Чигирин набули статус «справжніх» міст з відповідними правами та привілеями. Зокрема, відтоді городяни масово могли брати участь у виборах до магістратів, судів, розправ тощо. Запроваджено магістрати в повітових містах — Богуслав, Звенигородці, Каневі, Махнівці, Родомишлі, Таращі, Чигирині. До їх компетенції входили кримінальні справи, а цивільні підлягали контролю з боку Сенату<sup>27</sup>.

Проте, незважаючи на централізаційні тенденції в галузі управління з боку царського уряду, в правобережних містах продовжувала зберігатись і певна специфіка. Наприклад, якщо Житомир фактично відразу підпав під чинність міського положення 1785 р., то в Кам'янці магістрат у вирішенні справ опирався на норми магдебурзького права, суди — на Литовський статут і польські сеймові конституції, також застосовувались статті «Установлення для управління губерній» 1775 р. При цьому в діловодстві скрізь впроваджувалась російська мова, а в судочинстві продовжувала функціонувати польська<sup>28</sup>. Найбільше змін в управлінні зазнали міста й містечка Правобережжя, що перетворились на губернські й повітові центри. Спочатку губернським центром визнано Брацлав, а повітовими — Бершадь, Вінницю, Гайсин, Липовець, Літин, Махнівку, П'ятигори, Сквир, Тульчин, Хмільник і Ямпіль (Брацлавська губернія). В Ізяславській губернії на перше місце визначили Ізяслав, а повітовими центрами зробили Володимир, Домбровицю, Староконстантинів (Звягель), Житомир, Ковель, Лабунь, Луцьк, Овруч, Ост-

---

<sup>25</sup> Записка о владельчских городах и местечках Юго-Западного края. — Ч. 1: Исторические сведения / Сост. А. Воронин. — К., 1869. — С. 41.

<sup>26</sup> Історія Української РСР. — Т. 2. — С. 41.

<sup>27</sup> ЦДІАК України. — Ф. 533. — Оп. 1. — Спр. 659. — Арк. 2, 6; Філіпюк А.Г. Правобережна Україна наприкінці XVIII — на початку XIX століття: тенденції розвитку і соціальні трансформації. — Кам'янець-Подільський, 2010. — С. 257.

<sup>28</sup> Записка о владельчских городах и местечках Юго-Западного края. — Ч. 1. — С. 44.

рог, Радомишель і Чуднів. У Подільській губернії повітовими містами стали 10 населених пунктів. Схоже відбувалось і в інших губерніях регіону.

Активне розмежування меж губерній, що здійснював імперський уряд наприкінці XVIII — на початку XIX ст., на думку А. Філінюка, пояснювалося «пошуками самодержавства оптимальної моделі для управління і поліцейського контролю за населенням, розмежування компетенції вищих, центральних і місцевих органів влади Правобережної України, а також продовження практики дарування українських земель російським і польським дворянам»<sup>29</sup>.

На межі XVIII–XIX ст. на Закарпатті налічувалось близько 20 офіційно зареєстрованих міст і містечок, причому більшість знаходилась у приватному володінні або належала казні, тобто державі. Зокрема, Ужгород перебував у підпорядкуванні казенної домінії, а Мукачеве та Берегове — у домінії графа Шенборна. Фактично самоуправління витіснила адміністрація заможного панства. Лише у найбільших містах зберігались окремі ознаки власного управління (наприклад, наявність старост і радників).

Багато спорідненості в юридичному становищі й економічному розвитку українських міст і містечок спостерігалось з великими населеними пунктами Білорусі, особливо це стосувалось правобережного регіону, що також тривалий час знаходився в складі Речі Посполитої.

Особливо жахливими для Білорусі, як і для території України, виявилися військові події середини XVII ст., коли більшість міст і містечок повністю чи частково було розорено або спалено, а населення захоплено в полон чи вбите. Через це Могилів, Ошмяни, Ліда, Орша, Брест, Пінськ — всього близько 20 міст — отримали на кілька років значні пільги завдяки постановам Сейму (1655, 1661, 1677). В останній третині XVII ст. навіть спостерігався деякий їх соціально-економічний розквіт, зростання чисельності городян. Щоправда, ці тенденції було перервано через початок Північної війни. Подальша розбудова міського господарства відбувалась у край поволі, як і в цілому по Речі Посполитій. Негативно на цьому процесі позначилось перебування значної кількості міст і містечок у приватному (по життєвому чи спадковому) володінні. В королівських же містах магнатам належали великі угіддя. Міщани в них володіли землями на правах спадкової, а в приватних — часткової або неповної власності<sup>30</sup>.

Протягом XVII–XVIII ст. у королівських містах, котрі користувались самоуправлінням за магдебурзьким правом, як правило, ліси та пасовиська належали міській громаді, інтереси якої мав захищати магістрат. Інші ж

<sup>29</sup> Філінюк А.Г. Назв. праця. — С. 261.

<sup>30</sup> Kulejewska-Topolska Z. Nowe lekcje mieskie w Wielkopolce od XVI do konca XVIII wieku // Studium historycno-prawne. — Poznan, 1964. — S. 122–129.

угіддя, за невеликим виключенням, перебирали до своїх рук приватні особи, переважно — міщани<sup>31</sup>.

Через доволі складну суспільно-політичну та економічну ситуацію в країні городяни нерідко за власним бажанням переходили під юрисдикцію магнатів, шляхти та монастирів з метою позбутися тяжких податків і надмірних утисків місцевої влади. В зв'язку з цим представники державної адміністрації неодмінно опинялись у конфронтації до приватних осіб, бо не бажали зменшувати доходи в казну. Проте навіть королівські грамоти і проголошені в різний час привілеї, рішення судів і постанов Сейму рідко коли захищали міщан від зловживань панівної верхівки, бо державні органи в Речі Посполитій часто не мали реальної сили.

Городяни, які мешкали на землях можновладців і користувались їхніми юридиками, опинялись у різному правовому становищі стосовно своїх господарів, а тому виконували неоднакові повинності. Втім, мешканці міст, що перебували на землях магнатів, як і ті, котрі жили на землях, підпорядкованих магістрату, займались ремеслами та торгівлею в однаковій мірі. Щоправда, серед торговців спостерігалась більша майнова нерівність, ніж у середовищі ремісників.

На кінець XVIII ст. у межах Білорусі існувало близько 35 міст з правом самоуправління та понад 250 містечок<sup>32</sup>. Причому розширення власності окремих осіб і юрисдикції магнатів у містах помітно погіршувало становище основної маси городян. Можновладці всілякими заходами намагались примусити платити податки не магістрату, а в їхню власну кишеню. При цьому особливо потерпало єврейське населення, як найменш захищене. В результаті зубожіли й міські громади, при загальній тенденції зростання обсягів і видів податків.

Найбільш переконливим і яскравим свідченням занепаду потенціалу як міщанства, так і магістратів у Білорусі стала постанова Сейму 1776 р., яка позбавила багато тамтешніх міст давнього права на самоуправління.

Отже, протягом означеного періоду в Україні, як і в Білорусі, прискореними темпами йшов процес послаблення влади магістратів, скорочення їх функціональних прерогатив, що неодмінно супроводжувалось посиленням визиску і зловживань стосовно основної маси городян з боку приватних осіб і державної влади, а це, в свою чергу, призводило до загострення протистояння різних суспільних груп і соціальних прошарків у містах.

---

<sup>31</sup> Карпачев А.М. Городское землевладение в королевских городах Белоруссии XVII–XVIII веков (к вопросу о городском землевладении в Речи Посполитой) // Советское славяноведение: Материалы IV конференции историков-славистов (Минск, 31 января — 3 февраля 1968 г.). — Минск, 1969. — С. 510, 511.

<sup>32</sup> История Белорусской ССР: В 2 т. — Минск, 1961. — Т. 1. — С. 211.