

## ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПІВДНЯ УКРАЇНИ В ПОРЕФОРМЕНИЙ ПЕРІОД ХІХ СТ.

Міські положення 1870 та 1892 років утворили зовсім нову за своїм характером і завданнями систему управління містами Російської імперії. Функції органів самоврядування набули корінних змін. В той час, як раніше їх завдання, в основному, зводилися до збирання податків, виконання різного роду повинностей, надання коштів урядовим установам, тепер на перший план виступали суто муніципальні питання. Уряд цілковито звільняв себе від турбот, зв'язаних з керівництвом міським господарством, повністю перекинувши їх на органи громадського управління. В руках останніх поступово зосередилася вся низка питань по благоустрою, забезпеченню санітарно-гігієнічного стану міст, розвитку транспортних мереж, місцевої промисловості і торгівлі, народної освіти та медичного обслуговування населення.

Міські громадські управління в обсязі тих завдань, які на них було покладено, намагалися діяти цілком самостійно, незалежно від бюрократичного апарату держави. Однак межі їх компетенції були окреслені надто невизначено, що призводило до численних конфліктів на господарському ґрунті. Губернське начальство до того ж частенько порушувало і зовсім чітко визначені норми закону.

Такий конфлікт виник між громадським управлінням Одеси і адміністрацією у 1888 р. Одеський генерал-губернатор Х. Х. Рооп, не рахуючись з тим, що лікарська справа знаходилася у підпорядкуванні громадського управління, намагався нав'язати йому новий статут міської лікарні, а у відповідь на заперечення думи видав «обов'язкову постанову», яка підпорядкувала лікарню контролю поліцейського управління. Представникам думи, які з'явилися на прийом до генерал-губернатора, Рооп заявив, що має широкі повноваження, і для встановлення порядку готовий вжити рішучих заходів. Він нахвалювався застосувати адміністративне виселення до кож-

ного, хто не підкориться його розпорядженням у питаннях міського господарства. Розглядаючи цей конфлікт, Олександр III запропонував постанову одеського генерал-губернатора «до часу залишити в силі» (1).

Ситуація погіршилася внаслідок проведення контрреформи 1892 р., за якою змінювався сам характер стосунків між думами і адміністративною владою, посилювалася опіка над органами самоврядування, різко скорочувалася межа їх самостійних дій.

Порушуючи основний принцип всякого самоврядування — виборність громадських установ, уряд узаконював право адміністрації призначати керівних посадових осіб (ст. 115, 118) і гласних дум (ст. 54). Віднині, міський голова, його товариш і ті особи, які їх заступали, а також члени міської управи вважалися такими, які перебувають на державній службі (ст. 121), призначалися і звільнялися з посади адміністрацією, підлягали стягненню по адміністративній лінії тощо (ст. 147). Значно розширювалося коло питань, постанови з яких підлягали затвердженню адміністративною владою (ст. 76), що врешті решт вело до зволікання з вирішенням справ, бюрократичної тяганини тощо (2).

Однак, незважаючи на певні обмеження, міські громадські установи все ж таки користувалися певними правами. Вони виступали як юридичні особи, мали право купувати і продавати майно, брати позики, складати договори, виступати на суді та ін. Міські думи також мали право звертатися з проханнями від імені міста до вищих урядових органів «о місних пользах и нуждах» (ст. 119) і видавати обов'язкові для мешканців міста постанови (3). Щодо останніх, то громадські управління на той час не мали ні юридичної, ні фактичної можливості добитися їх виконання, притягнути до суду порушників. Цю функцію виконувала поліція.

Для з'ясування діяльності органів міського самоврядування корисно перш за все, розглянути міські бюджети. Головною проблемою міських дум було те, що вони не мали достатніх коштів і прав виходити за межі певного кола предметів оподаткування, переступати межу встановлених міськими положеннями зборів. Основними джерелами міських прибутків були: оцінний збір з нерухомого майна (не більше 10% прибутку цього майна, або не більше 1% його вартості), збір з купецьких свідоцтв 1 і 2 гільдій (не більше 15% державного податку), з документів на право торгівлі та промислів (не більше 10% державного податку), з шинків, приватних

крамниць, коней і екіпажів, собак, з аукціонного продажу тощо.

Щоправда, з дозволу уряду думи мали право встановлювати нові збори і податки. Їх було небагато. Так, в Одесі був встановлений лікарський збір у розмірі 60 коп., у Миколаєві — 1 крб. В Ялті, Феодосії, Євпаторії було встановлено збір з курортників, а в портових містах — збір з товарів (крім лісу), які вивозилися за кордон (не більше півкопійки з пуду), і який йшов, як правило, на спорудження бруківки (4).

Бюджет південноукраїнських міст за 20 років дії міського положення 1870 року поступово зростав. В Єлисаветграді з 123,9 тис. до 238,9 тис. крб., або майже удвічі (5), в Одесі — з 1,3 млн. до 3,4 млн. крб., або у 2,7 рази (6), в Миколаєві — з 87,9 тис. до 455,4 тис. крб., або у 5,2 рази (7). Проте він лишався дуже низьким, як в абсолютних цифрах, так і на душу населення. В Єлисаветграді він складав у 1876 р. — 2,5 крб. на одного жителя, в 1896 р. — 3,9 крб., в Одесі відповідно — 6,5 і 9,9 крб., у Миколаєві — 1,3 і 6 крб.

На відміну від земств, які джерелом своїх прибутків мали головним чином окладні збори, прибутки міст склалися переважно з надходжень від майна, яке належало містам, і від різного роду муніципальних підприємств (водопроводу, освітлення, транспорту, скотобоень та ін.). В загальній сумі по містах Херсонської губернії ці статті дали у фактичному надходженні 47,7% (по окремих містах вони становлять: по Одесі — 42,2%, Миколаєву — 45,4%, Херсону — 82,6%), тоді як всякого роду зборів — 24%, а податків лише 1,7%. В Одесі збори становили 29,2% всіх надходжень, у Миколаєві — 20%, в Херсоні — 6,8%. Останню суму надходжень становили різні статті, найбільша з яких — допомога (21,7%) (8).

При порівнянні абсолютних сум прибутків міст Херсонської губернії виявляється, що прибуток Одеси складав 72,3% загальної суми надходжень усіх міст губернії в той час, як Миколаєва — 7,1%, Єлисаветграда — 5,5%, Херсона — 4,8%, інших міст — 10,3% (9). Одеса була найбільшим містом не тільки Херсонської губернії, а першим містом в Україні і четвертим в імперії. Міські бюджети усіх міст разом взятих Херсонської, Катеринославської і Таврійської губерній у 1891 році становили 5,7 млн. крб., тоді як Одеси — 3,4 млн. крб., або 60%. Не дивно, що функціонування органів міського самоврядування півдня України багато в чому залежало від діяльності міського управління Одеси, його успіхів в му-

нципальних справах. Воно було свого роду взірцем, на який рівнялися міські управління інших міст, використовуючи позитивний досвід Одеси.

Міста не були повністю незалежними і у видатнуванні своїх грошових прибутків. Значну частину їх бюджету складала так звані «обов'язкові витрати»: на утримання поліції, пожежні частини, військових, створення арештантських помешкань біля поліції, опалення і освітлення в'язниць, видачу допомоги різним державним установам.

Тільки після покриття усіх обов'язкових витрат міське управління мало право спрямувати кошти, що залишалися, на так звані «необов'язкові витрати»: на утримання лікарень, благодійних установ, народну освіту, благоустрій міст тощо. Але саме у цій сфері своєї діяльності міські думи, незважаючи на сукупність несприятливих умов, домоглися найбільших успіхів.

До початку 80-х років міські управління не дуже ретельно ставилися до розвитку медичних установ. Окрім причин, що крилися у міському положенні 1870 року, був і нерівномірний поділ майна і коштів, які належали раніше громадській опіці, але після утворення земств, були передані останнім. В зв'язку з цим, міста нерідко ухилялися від відкриття лікувальних та благодійних установ, зазначаючи, що це відноситься до обов'язків земств.

Але все ж таки міста брали певну участь в медичному обслуговуванні населення і проведенні благодійних заходів. Не маючи досвіду і коштів, необхідних для створення лікарень, вони інколи обмежувалися розширенням та дообладнанням існуючих лікарських установ (збільшували кількість ліжок, підвищували заробітну платню міським лікарям тощо). Утворення нових лікарень йшло сутужно, і відомостей про їх відкриття залишилося небагато. В тих випадках, коли міські управління не могли улаштувати стаціонари, вони відкривали приймальні палати. У містах Херсонської губернії (крім Одеси і Миколаєва) у 1878 р. працювало 76 лікарів, в 1859 р. — 202 (10).

До початку 70-х років в розпорядженні одеського міського управління лікувальних закладів було мало. В 1865 р. у міській лікарні працювало тільки 10 лікарів, в 1871 р. — 17. На початку 70-х, і особливо у 80-ті роки, стали відкриватися чисельні лікувальні установи на кошти міського управління. У 1896 р. у міській лікарні було 11 відділень на 770 ліжок і проводилося до 500 операцій на рік. Через амбулаторію про-

ходило від 15 до 17 тис. чол. Медичний персонал складався з 45 лікарів, 63 фельдшерів, сестер і акушерок, функціонували грязево-лікувальні заклади на Куяльницькому і Хаджибєвському лиманах, Павлівська очна лікарня, ветеринарні служби (11).

Міські лікарі матеріально були гірше забезпечені ніж земські, не говорячи вже про тих, які мали вільну практику. Іноді, поряд з виконанням прямих професійних обов'язків, міські і земські лікарі виконували медично-поліцейські функції, а також займалися громадською роботою: провадили бесіди на медичні теми, створювали медичні товариства.

В 1868 р. виникло Єлисаветградське медичне товариство. Першим його головою став дивізійний лікар С. О. Довнар. Товариство передплачувало вісім газет і журналів російською, французькою, польською та німецькою мовами. Лікарі турбувалися про поліпшення санітарного стану міста, давали рекомендації міському управлінню і населенню по здійсненню профілактичних заходів, займалися благодійною діяльністю. Щоб вирішувати не тільки наукові, але й практичні проблеми, вони запрошували на свої засідання адміністраторів, гласних, членів земської управи, вчителів і т. ін. (12).

Найбільш поширеною формою допомоги старим, хворим, немічним, сиротам у містах була організація міським управлінням богодільень і притулків. Деякі міста розпочали з того, що прийняли на свій рахунок станові богодільні. Так зробила катеринославська дума з богодільнею, яка утримувалася на кошти міщан. Часто нові богодільні і притулки засновувалися приватними особами на власні кошти. В Одесі у 1896 р. було 22 богодільні та притулка, іноземних благодійних товариств — 6, різних товариств і установ, які переслідували благодійні цілі — 19 (13). Всього ж міські органи самоврядування міст Херсонської губернії (крім Одеси) у 1897 р. на благодійні установи і лікарську справу витратили 6,5% усіх витрат (Одеса — 19,1%) (14), Катеринославської губернії (1893 р.) — 4,1% (15), Таврійської (1900 р.) — 5% (16).

Предметом піклування міського самоврядування була також народна освіта, витрати на яку досягали значних сум. Так, Одеса витрачала на народну освіту в 1874 р. 103 тис. крб., або 6,4% усіх витрат міста, в 1893 р. — 288 тис. крб., або 9% витрат. Таким чином, за 20 років видатки на освіту зросли у три рази (17). Одеська дума взагалі відіграла позитивну роль у розвитку початкової освіти. В 1896 р. діяло 60 народних училищ з 138 класами і 5075 учнями. Зростали

кількість народних читалень, організованих Слов'янським товариством, недільних шкіл, вечірніх курсів. При міській аудиторії було засновано Лекційний комітет, який називали «народним університетом». Тут читали лекції професори, діяла міська громадська бібліотека (18).

Увага міських дум поширювалася також на середню, вищу і професійну освіту. За участю міського управління відкривалися чоловічі та жіночі прогімназії, гімназії, ремісничі, комерційні училища тощо. Всього, міста Херсонської губернії на кінець XIX ст. витрачали на народну освіту (крім Одеси) — 199 тис. крб., або 12% усіх витрат (19). Міста Катеринославської губернії — 98 тис. крб., або 11,5% (20).

Однак успіхи міського громадського самоврядування, досягнуті в цій сфері діяльності, були занадто скромними. Значна кількість населення залишалася неписьменною. Так, кількість грамотних у 1897 році в Катеринославській губернії становила 21,5%, Херсонській — 25,9%, Таврійській — 27,9%, загалом в Російській імперії — 21,1%. В містах цей показник був значно вищим: в Одесі у 1873 р. грамотних було 30,9%, в 1897 р. — 50% (21), у Миколаєві в 1875 р. — 34,8%, в 1897 р. — 58% (22). Врахувало початкових, середніх і вищих шкіл. Та й ті школи, які були, розподілялися нерівномірно по районах міст, розташовувалися перш за все в центрі. Спостерігалися масові відмови зараховувати дітей в школи, четверта частина учнів вибула ще до закінчення курсу навчання.

Серед органів міського самоврядування не отримали широкого розповсюдження робота по забезпеченню міського населення продуктами харчування, а також допомога потерпілим від стихійного лиха. Остання обмежувалася допомогою окремим особам грошима та матеріальними засобами. Час від часу міста здійснювали допомогу міському населенню і незалежно від надзвичайних обставин. Наприклад, кожного року роздавалися значні суми з процентів з капіталів, які були відписані місту приватними особами, з прибутків громадських банків. Існували приватні пожертви.

В другій половині XIX ст. у містах півдня України швидко розвивалася промисловість і торгівля, зростало населення, розширялася міська територія. Разом з тим, у 70—80-х роках виникла гостра потреба в благоустрої міст, покращенні шляхів, створенні мережі міського транспорту, розширенні водопроводу і т. ін. Буржуазні кола і їх представники в думках усвідомлювали необхідність бодай мінімального благоустрою міст, однак здійснення цього проходило дуже важко.

Міський благоустрій вимагав значних одночасних витрат, покрити які з поточних видатків було практично неможливо. Тому міста вдавалися до позик. Так, у 1893 р. одеська дума взяла позику у розмірі 7 млн. крб. на покриття витрат на бруківку і каналізацію (23). Це в свою чергу вело до накопичення великих недоплат уряду, зменшення міського майна і коштів, які йшли на покриття обов'язкових витрат і благоустрій міст.

Через відсутність значних коштів міське громадське управління часто віддавало право на заснування і експлуатацію комунальних підприємств приватним особам, які діяли на концесійних засадах. Так, в Одесі в 1880 р. функціонувала кінна залізниця («конка»), побудована бельгійським акціонерним товариством. З 1866 р. було запроваджено газове освітлення, яке експлуатувалося Рідігером згідно концесії, підписаній на 42 роки (24). Всього ж в пореформений період в Одесі діяло дев'ять іноземних акціонерних товариств (25). Заохочення іноземного капіталу, при нестачі власних коштів, давало змогу міському управлінню впроваджувати у життя дорогі проекти і сприяло значному покращенню благоустрою міст. Наприкінці XIX — на початку XX ст. майже в усіх найбільших містах півдня України центральні вулиці були бруковані і освітлені, проведено водопровід, каналізацію, споруджені бойні, цегляні заводи, ходили трамваї тощо. На благоустрій міста Херсонської губернії (крім Одеси) у 1897 р. надавалося біля 15% всіх витрат. (Одеса — 22,3%, Миколаїв — 26%, Херсон — 44%) (26).

Поступово, починаючи з другої половини 80-х років, громадське управління стає господарем окремих комунальних підприємств і цілих галузей. З 1873 р. функціонував водогін в Одесі, пізніше була збудована і каналізація, яка коштувала місту 1,5 млн. крб. (27). В 1914 р. Миколаївське міське самоврядування викупило у бельгійської компанії кінну залізницю та ін. (28).

Але благоустрій міст і містечок, особливо їх околиць, потребував ще більших коштів. Сучасники, відвідуючи міста, звертали увагу на незадовільний стан вулиць, дворів, базарів, крамниць, міського житла, водогону: гори сміття, грязюка, сморід, антисанітарні умови проживання. Все це призводило до масових захворювань міського населення, частих епідемій, пожарів.

Звичайно, говорити про значний прогрес у розвитку муніципального господарства не доводиться. Загальноміські інте-

реси інколи приносилися в жертву певним групам думських діячів, мали місце зловживання у використанні міських коштів. Існував нерівномірний розклад міських зборів. Досить вагомим було зростання витрат на утримання самого міського громадського управління. Так, у 1897 р. міста Херсонської губернії (крім Одеси) витрачали на цю статтю біля 15% всіх видатків (Одеса витратила 392 тис. крб., майже стільки, скільки всі інші міста губернії, хоча цей видаток становив тільки 5%) (29), Катеринославської губернії — 13% (30).

Найбільший видаток йшов на утримання урядових установ, серед яких перше місце займали витрати на поліцію і розквартирування військ. В 1897 р. по містах Херсонської губернії (крім Одеси) ці витрати становили 18,8%. По Одесі — 24,8%, Херсону — 20,6%, Миколаєву — 25,4%, Єлисаветграду — 26% (31).

Багато недоліків пояснювалося відсутністю традиційного досвіду громадської муніципальної практики, байдужістю основної маси гласних до громадської справи, некомпетентністю у вирішенні господарчих питань. Але головне полягало в тому, що міське положення 1870 року, а особливо контрреформа 1892 р., виділивши новим громадським установам широке поле обов'язків і поклавши на них велику відповідальність, не утворили необхідних умов для їх роботи. Виявлялися і обмеження бюджетних прав, відсутність у органів самоврядування примусової влади, постійна опіка і контроль з боку вищої адміністрації, що призводило в свою чергу до тяганини, приписок, келійності у веденні справ.

Незважаючи на те, що міські положення 1870 і 1892 років реально не забезпечували умов, необхідних для ефективного функціонування органів міського самоврядування, думи, перш за все в Одесі, спромоглися добитися відчутних результатів по деяким напрямкам своєї діяльності. Із досягненням міськими думами тих чи інших успіхів, зростав їх громадський авторитет, все більше утверджувалося переконання в перспективності місцевого самоврядування, його перевазі над бюрократичним.

#### ПРИМІТКИ

1. Зайончиковский Г. А. Российское самодержавие в конце XIX в. — М. — 1970. — С. 157—158; Новороссийский телеграф. — 1888. — 14 июня.
2. Полн. собр. законов Рос. империи. — СПб. — 1895. — Собр. 3. — Т. 12. — № 8708. — С. 449, 439, 451, 455, 442.
3. ПСЗ. — СПб. — 1873. — Собр. 2. — Т. 45. — Отд. 1. — № 48498. — С. 835.



4. Энциклопедический словарь. — Т. 11. — Кн. — № 2. — СПб. — Изд. Ф. А. Брокгауз и И. А. Ефрон. — 1893. — С. 85—86.
5. Державний архів Кіровоградської області. — Ф. 18, оп. 1, спр. 539, арк. 31; Ф. 78, оп. 4, спр. 13, арк. 266.
6. Одесса, 1794—1894. К столетию города. — Одесса. — 1895. — С. 130.
7. Ге Г. Н. Исторический очерк г. Николаева при устье Ингула (1790—1890). — Николаев. — 1890. — С. 114—115.
8. Статистико-экономический обзор Херс. губ. за 1902 год. — Херсон. — 1905. — С. 204.
9. Там же.
10. Обзор Херс. губ. за 1878 год. — Б. м., б. г. — С. 22. То же. За 1895 г. — Б. м., б. г. — С. 32.
11. Энциклоп. словарь. — Т. 21а. — Кн. 42. — СПб. — 1897. — С. 735.
12. Шип Н. А. Интеллигенция на Украине (XIX в.). Историко-социологический очерк. — К. — 1991. — С. 78.
13. Энциклоп. словарь. — Т. 21а. — Кн. 42. — СПб. — 1897. — С. 718.
14. Статистико-экономический обзор Херс. губ. за 1897 г. — Херсон. — 1898. — Приложение. — С. 94—95.
15. Энциклоп. словарь. — Т. 11а. — Кн. 22. — СПб. — 1894. — С. 586.
16. Энциклоп. словарь. — Т. 32. — Кн. 63. — СПб. — 1901. — С. 466.
17. Одесса, 1794—1894. — Вказ. праця. — С. 137.
18. Лазарович С. Духовная и экономическая жизнь Одессы. — Южно-русский альманах. — 1902. — Отд. 1. — С. 130.
19. Энциклоп. словарь. — Т. 37. — Кн. 73. — СПб. — 1903. — С. 174.
20. Энциклоп. словарь. Т. 11а. — Кн. 22. — СПб. — 1894. — С. 586.
21. Рашин А. Г. Население России за 100 лет (1811—1913). М. — 1956. — С. 295—296, 308—309.
22. Історія міст і сіл Укр. РСР, Миколаївська обл. — К. — 1971. — С. 87.
23. Одесса, 1794—1894. — С. 138.
24. Берштейн С. Одесса, Исторический и торгово-экономический очерк Одессы в связи с Новороссийским краем. — Одесса. — 1881. — С. 59.
25. Одесса. Очерк истории города-героя. — Одесса. — 1957. — С. 58.
26. Статистико-экономический обзор Херс. губ. за 1897 год. — С. 94—95.
27. Журналы заседания Одесской городской думы. — Вопрос об устройстве Одесско-Днестровского водопровода. — Одесса. — 1868—1876. — № 1—6.
28. Історія міст і сіл Української РСР... — С. 86.
29. Статистико-экономический обзор Херс. губ. за 1897 год. — С. 94—95.
30. Энциклоп. словарь. — Т. 11а. — Кн. 22. — СПб. — 1894. — С. 586.
31. Статистико-экономический обзор Херс. губ. за 1897 год. — С. 94—95.