

УДК 352.07(477.7)  
DOI: 10.26661/swfh-2017-49-021

О. В. Черемісін

## ДЕРЖАВНА ТА ЗЕМСЬКА ФІНАНСОВА ДОПОМОГА МІСЬКОМУ САМОВРЯДУВАННЮ ПІВДНЯ УКРАЇНИ ПРОТЯГОМ ХІХ – ПОЧАТКУ ХХ ст.

*Стаття присвячується зовнішнім фінансовим надходженням для допомоги міському самоврядуванню протягом ХІХ – початку ХХ ст. Відмічено, що Жалуваною грамотою 1785 р. вводилася нова система міського самоврядування на принципах децентралізації задля того, щоб міста самофінансувалися і таким чином скорочувалися державні витрати. Зазначено, що вже на початку ХІХ ст. уряд Російської імперії зрозумів нездійсненність такої політики і вдався до централізації. Міста Півдня України самостійно не могли фінансувати різні державні замовлення за міські кошти. Тому уряд долучився до фінансування міського самоврядування у вигляді державної та земської допомоги з метою покриття витрат на державні проекти: будівництво шляхів сполучення, утримання пошт і телеграфів, поліції і суду тощо. Також потреба у додатковому фінансуванні міського самоврядування була викликана нестачею власних коштів для утримання державних закладів. Відзначається, що позитивна роль зовнішньої фінансової допомоги міському самоврядуванню була помітна протягом усього досліджуваного періоду.*

**Ключові слова:** міське самоврядування, громадське управління, Південь України, податки, повинності.

У сучасних умовах будівництва української держави важливим процесом є реформування місцевого самоврядування на принципах децентралізації. Південь України вже має аналогічний досвід роботи громадських установ у 1785–1917 рр. Тому зараз найбільш актуальним питанням стає вивчення діяльності міського самоврядування, особливо у фінансовій сфері. Це допоможе визначити питання, які самоврядування зможе вирішити самостійно, або потребуватиме державної підтримки.

Дореволюційна історіографія з проблеми діяльності міського самоврядування досить чисельна. Незважаючи на те, що низка праць (Горловський Д. [1], Комарницький А. [2], Гессен Ю. [3], Ге. Г. [4] та інші) має публіцистичний характер, більшість із них містить широкий матеріал практичної роботи органів самоврядування.

У радянській історіографії в окремих, не чисельних, роботах (Веліхов Л. [5], Чернов А. [6], Белявський М. [7] та інші) надавалася загальна характеристика роботи органів міського самоврядування без ґрунтовного аналізу використання різних форм міської власності окремих регіонів або міст. Це зумовлювалось упередженням негативним ставленням до буржуазного самоврядування в цілому і до його господарської діяльності зокрема.

У зв'язку з відродженням національного суверенітету, розбудовою незалежної держави і проведенням широкого спектру реформ в Україні протягом останніх десятиліть активізувалися наукові пошуки та переосмислення історичного потенціалу українського державотворення, у тому числі й багатого історичного досвіду міського самоврядування в роботах Головка О. [8], Горбачова В. [9], Щерби Т. [10], Цибуленко Л. [11] та інших.

Однак, не дивлячись на багатство та розмаїття досліджень щодо діяльності міського самоврядування до сьогодні не розглядалися проблеми організації фінансової допомоги містам Півдня України від держави та земських установ.

Метою даної роботи є дослідження державної та земської фінансової допомоги міському самоврядуванню Південної України кінця ХVІІІ – початку ХХ століть.

«Грамота на права й вигоди містам Російської імперії» від 21 квітня 1785 р. [12, с. 362-384] стала першим в історії управління розгорнутим законом організації міського життя й супроводжувалася пізніше цілою серією міських положень про його устрій. Закон визначив юридичний статус міського населення; передбачив громадське міське управління, організацію ремісничого, цехового устрою, підпорядкованість міського самоврядування царській адміністрації.

Закон вводив міське громадське управління на принципах децентралізації з метою розвантаження державного бюджету. Відтепер міста повинні були існувати на самозабезпеченні і покривати державні потреби на місцях. Для цього держава надала містам власні бюджети із встановленими прибутками, а також і необхідними видами витрат. З метою поповнення кошторисів міста отримували у власність господарські об'єкти. Муніципалітети повинні були раціонально розпоряджатися майном і якнайбільше наповнювати їх грошима.

Держава вже на початку ХІХ ст. зрозуміла, що міські фінанси не здатні задовольнити принципи самоутримання. Тому різними заходами протягом першої половини ХІХ ст. уряду довелося підтримувати міські фінансові нестатки. До цих заходів можна віднести: 1) зовнішня фінансова (державна) підтримка; 2) допомога міським бюджетам у вигляді «дарування» певних фінансових пільг (порто-франко, митні, ластові, якірні, відсоткові, копійкові та інші); 3) видання спеціальних (індивідуальних) фінансових законів, які діяли в межах тільки одного міста (як додаток до Жалуваної грамоти 1785 р.).

Зовнішні (державні) надходження до міських бюджетів не були явищем, яке поширювалися на всі південноукраїнські міста, а розподілялися лише там, де це було можливо або необхідно. Наприклад, важливою

підставою для запровадження зовнішніх надходжень стало фінансування міст через систему державних земських зборів.

На початку XIX ст. уряд став вживати заходів щодо впорядкування повинностей і податків. В указі Олександра I від 24 липня 1802 р. зазначалося, що государ довідався про стягнення з городян грошей на влаштування шляхів, пошти й на виправлення інших міських і земських повинностей дуже обтяжливе не тільки строками збору, а й нормативами [13, с. 202-204]. Роботи із систематизації податків були доручені в 1805 р. особливому комітету із сенаторів. Тоді ж видали перший загальний законопроект про земські повинності.

Під поняття «земські повинності» розумілися ті грошові збори, які надходили до кожної губернії й усередині неї розподілялися на всі стани. Таким чином змішувалось поняття земських і державних податків. Хоча законопроект не був позбавлений певних недоліків, загалом він врегулював управління оподаткуванням.

Уже в 1816 р. була спроба уточнити законопроект щодо земських повинностей. Установлювався розподіл їх на загальні (утримання пошт, шляхів сполучення, опалення й освітлення військових будинків і в'язниць) і приватні повинності (утримання канцелярій дворянських предводителів і будинків депутатських зборів і казенних селян, утримання сільського самоврядування, земських судів і запасних магазинів). Цей розподіл виявився настільки практичним, що проіснував у подальших законопроектах до 1917 р.

У 1817 р. вирішено було збирати земські повинності з купців у розмірі 0,5% з оголошеного ними капіталу. За указом від 14 листопада 1824 р. витратити цей капітал дозволялось у рівних частинах, тобто половину для державних потреб, половину – для міських.

У 1834 р. уряд пішов на деякі поступки на користь південноукраїнських губерній для запобігання обкладенню їх зайвими видами податків (дорожнім і поштовим). Для цього установили допоміжний земський збір, із сум якого виділялося фінансування на будівництво шляхів [14, с. 42-47].

Потреби в додатковому фінансуванні органів міського громадського управління були викликані нестачею коштів Державного казначейства. У 1835 р. був встановлений на користь земських повинностей 9-копійчаний збір із населення. Витрата цього збору була призначена на користь міської поліції, а в 1838 р. за рахунок нього збільшили платню головам цивільного й кримінального суду.

У результаті нестачі коштів у міських бюджетах на рахунок земських повинностей у 1837 р. було віднесене фінансування муніципальних проектів – опалення будинків начальників губерній, опалення й освітлення в'язниць. Усе це визначалося формулюванням допомога містам (у практиці самоврядування Півдня України ця земська витрата відома з 1831 р.).

Разом із державними на земські видатки покладали деякі міські повинності. Зокрема, за земськими бюджетами призначалася допомога південноукраїнським містам на утримання цивільних управлінь, пожежних команд, ремонт міських лікарень, на обладнання мостів у межах міст.

Правила від 13 липня 1851 р. внесли в чинні законопроекти лише одну істотну зміну: частина земських повинностей отримала статус загальнодержавного значення й віднесена на збори з усього населення [15, с. 483-530].

Законопроект 1851 р. не став чимось незвичайним, оскільки й раніше були різноманітні механізми вивірнювання повинностей між губерніями. Поділ податків на державні й губернські не був заснований на певних критеріях, тому до числа губернських повинностей належали суто державні: утримання цивільних управлінь, в'язниць, деяких урядових закладів і т.д. Роль останніх правил полягає в тому, що раніше прийняті узаконення входили в систему, тобто мало місце кодифікаційне значення [15, с. 483-530].

Недоліки законопроекту 1851 р. виявилися дуже швидко у вигляді заплутування рахунків, неправильного порядку збору податків тощо. Міські квартирні комісії були поставлені в повну залежність від поліції, а міські депутати, котрі брали участь у їхній роботі, взагалі втратили самостійне значення, найчастіше справами розпоряджався письмоводитель.

Вплив поліції на виконавчу владу взагалі був негативним явищем у південноукраїнських містах, оскільки її представники найчастіше використовували службове становище для власної вигоди – щоб отримати збільшення до зарплати або пенсій [16, с. 640; 17, с. 67-68].

Незважаючи на визнання урядом негативних тенденцій у оподаткуванні, повного перегляду правил не відбулося до 1917 р. Вони лише неодноразово доповнювалися. До 1864 р. істотних змін не було прийнято. Статут про земські повинності 1857 р. відрізнявся від правил 1851 р. тільки розмірами податків. На рахунок земських податків було віднесено досить багато витрат. Робилося це через постійну нестачу грошей у Державному казначействі [14, с. 42-47].

На військові потреби, зокрема оплату розквартирування військ у містах, витрачалися кошти, сума яких постійно збільшувалася, як із міських бюджетів, так і з земських сум. Якщо війська перебували на території губернії постійно, то витрата велася за рахунок земської повинності, якщо вони були в містах тимчасово, то за рахунок міських сум, а потім держава повертала містам ці гроші. Якщо в міських кошторисах не вистачало коштів, то громадські установи повідомляли про це уряду, й держава покривала видатки, а потім муніципалітети їх повертали державі. Таким чином відбувалось накопичення боргів перед державою, які громадськими установами поверталися, але дуже повільно, адже в бюджетах постійно не вистачало коштів. Розквартирування військових частин завжди було найбільш слабкою ланкою міського самоврядування Південної України й викликало дорікання з боку військового начальства. Зі зростанням загального кошторису міських прибутків муніципалітети не могли ігнорувати вимоги адміністрації. Вони повинні були, під впливом зауважень про незадовільне розміщення військ, збільшити витрати на їх утримання за 10 років приблизно на 15 тис. руб. До 1890 р. сума витрат з одного південноукраїнського міста на розквартирування військ становила 95 тис. руб. [18, арк. 1-4] У результаті проведення різноманітних удосконалень під час огляду приміщень для військ військове керівництво подякувало містам Півдня України похвалою за турботливе ставлення до військ. В екстрених випадках, під час

Кримської війни, витрата із земських повинностей на війська була збільшена на 2,2 млн. руб. за один рік [14, с. 42-47].

Селянська реформа не оминула й земські збори. На підставі Загальних положень про селян (ст. 166) утримання місцевих установ за селянськими справами було приписано до земських витрат.

Законопроект 1 січня 1864 р. ділить земські повинності на 3 частини: 1) державні, 2) губернські й повітові, 3) приватні. Але до земських належав лише другий розряд. Таким чином, поняття земських повинностей обмежувалося лише губернськими, але розширюється до поняття повітових земських повинностей, чого раніше ніколи не було. Установи, які завідують зборами повинностей, – земства. Державні й приватні податки переходили до управління земств [14, с. 42-47].

Зі складу земських повинностей виключалися: утримання будинків цивільних губернаторів, міських поліцій, опалення й освітлення в'язниць, приставів, будівельних і дорожніх комісій. У той же час був прийнятий спеціальний перелік доповнень на витрати із земських повинностей: утримання комісій із селянських справ, народного продовольства, а також видача пенсій тим, хто служив у цих комітетах. У результаті проведених змін збір земських повинностей був збільшений у південноукраїнських губерніях на 20 %. У цьому також проявлялася регіонально-індивідуальна специфіка Півдня, оскільки в інших губерніях цей відсоток був вищим – до 25 %.

Фінансування міського самоврядування Південної України було незначним. До 1851 р. із системи земських повинностей на муніципальні проекти витрачалося близько 12,4 % від усіх зборів, напередодні 1864 р. виплати зменшилися до 10,7 %, до 1875 р. збільшилися до 19,5 % земського бюджету.

Спочатку своєї діяльності земські установи виявили старанність у використанні грошових сум на витрату необов'язкових, але досить важливих проектів, таких, як народна освіта, охорона здоров'я тощо. Тому уряд не мав бажання переводити необов'язкові витрати в розряд обов'язкових, вважаючи ці заходи доброю волею самих земств. Цим пояснюється, що законопроекти для південноукраїнських губерній мали односторонній характер. На земства послідовно покладали різні витрати на утримання місцевого (включаючи міське) самоврядування, на задоволення військових потреб. Після 1870 р. їх утримання планомірно збільшується за рахунок міських прибутків. Якщо до 1870 р. міське самоврядування брало досить пасивну участь у справі народної освіти, охорони здоров'я, то після 1870 р. витрата сум з міських бюджетів постійно збільшувалася. Тому послідовно після 1875 р. зменшувалася сума допомоги міському самоврядуванню із земських повинностей. Другий фактор, який змусив земства різко зменшити фінансування місцевих проектів, – надмірна економія навіть у першочергових проектах [19, с. 83-84; 20, с. 640-642].

Третім фактором зменшення міської допомоги стало планомірне збільшення урядом обов'язкових витрат допомоги установам Міністерства освіти (1878 р.) і з виданням в 1893 р. нового статуту лікувальних закладів – обов'язковими стали всі витрати для потреб охорони здоров'я. У зв'язку з останніми нововведеннями фінансування муніципальних проектів після 1893 р. було зведено до нуля.

В іншому земські повинності суттєвим змінам не піддалися. Наприклад, дорожня повинність не змінювалася з 1864 р., тому що кошти з шосейного збору в південноукраїнських губерніях не тільки покривали всі видатки, а ще й дозволяли робити деякі накопичення. Суми на ремонт і будівництво шляхів становили 13 % усіх земських витрат, на відміну, наприклад, від сибірських губерній, де видатки на дорожню повинність доходили до 8 %. Утримання місцевого управління й суду з часом також істотним змінам не підлягали, для цього виділяли в середньому близько 10 % усіх земських витрат. Витратина саме земське управління доходили до 19 %. Повинність для утримання підвід у поліцейських установах постійно збільшувалася – від 5 % в 1860 р. до 10 % в 1880 г. земського бюджету. Досить значна частина земських витрат йшла на утримання цивільних суддів, для південноукраїнських губерній у 1860-ті рр. 14 % від усіх витрат, а на початок ХХ ст. – зросла до 30 % [21, с. 115-120].

Видатки на народну освіту із земського бюджету на Півдні України були надзвичайно великими – доходили до 15 % напередодні 1900 р., у губерніях без земств витрати з міських бюджетів почали здійснюватися тільки з 1887 р. Для визначення регіонально-індивідуальної специфіки наведемо приклад: у Кавказькому регіоні на освіту витрачалося із земського кошторису 5,5 %, в Сибіру – 10,6 %, Туркестані – 6,2 %. Більшими були видатки земств Півдня України і на ветеринарну та медико-санітарну частини [21, с. 115-120].

Таким чином, проголошене наприкінці ХVІІІ ст. на принципах децентралізації міське самоврядування вже на початку ХІХ ст. зіткнулося з проблемою нестачі коштів. Уряд розробив спеціальні заходи для фінансової допомоги міському самоврядуванню через систему державної та земської підтримки з метою утримання поліції, військових, судів, пошт, в'язниць та адміністративних структур, а також будівництва і ремонту шляхів сполучення і мостів. Зовнішні надходження міському самоврядуванню відігравали помітну роль протягом усього досліджуваного періоду. До 1870 р. державна і земська допомога стосувалася головним чином утримання державних структур, а після міської реформи стала відчутна у фінансуванні освітніх і медичних закладів, на що південноукраїнські земства витрачали значно більше коштів, ніж в інших регіонах Російської імперії.

У перспективах подальших розвідок можна уточнити регіональну специфіку діяльності міського самоврядування.

#### Джерела та література

1. Горловский Д. Н. Итоги двадцатипятилетия Херсонского самоуправления. Краткий историко-экономический очерк города Херсона / Д. Н. Горловский. – Херсон : Тип О. Д. Ходушиной, 1896. – 97 с.
2. Комарницкий А. Исторический очерк общих гражданских учреждений Новороссийского края / А. Комарницкий // Годичный акт в Ришельевском лицее. – Одесса, 1849. – 21 июня. – С. 3–70.
3. Гессен Ю.И. Городское общественное управление и евреи / Ю. И. Гессен // Вестник права. – 1904. – Декабрь. – Кн. X. – С. 68–91.

4. Ге Г. Н. Исторический очерк г. Николаева при устье Ингула (1790–1890) / Г. Н. Ге.–Николаев : Русская тип., 1890. – 122 с.
5. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства / Л. А. Велихов.– М. : Госиздат., 1928. – 467 с.
6. Государственные учреждения России в XVIII – XIX в.: (Законодательные материалы): Справ, пособие / Подгот. к печ. А. В. Чернов / М-во высш. и средн. спец. образования РСФСР. – М. : Моск. гос. ист-архивный ин-т, 1960. – 579 с.
7. Дворянская империя XVIII века: (Основные законодательные акты) : Сб. документов / Сост. М. Т. Белявский / М-во высш. и средн. спец. образования РСФСР, Науч.-метод. кабинет по заоч. обуч. при Моск. гос. ун-те имени М. В. Ломоносова. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1960. – 224 с.
8. Головки О. М. Харківське міське самоврядування у 1893–1917 рр. : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / О. М. Головки. – Харків, 1997. – 189 с.
9. Горбачев В. П. Городское самоуправление на Украине (по реформе 1870 г.) : дис. ... канд. юрид. наук : 07.00.01 / Василий Павлович Горбачев. – Харків, 1995. – 180 с.
10. Щерба Т. О. Міське самоврядування на Правобережній Україні у другій половині XIX століття : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Тетяна Олександрівна Щерба. – Донецьк, 2001. – 223 с.
11. Цибуленко Л. О. Органи самоврядування Одеси, Миколаєва, Херсона у розбудові муніципальної земельної та виробничої власності в кінці XIX – на початку XX століття : монографія / Л. О. Цибуленко. – Херсон : Айлант, 2003. – 160 с.
12. Жалованная грамота на права и выгоды городам Российской империи // Полное собрание законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1843. – Собр. 1. – Т. XXII. – С. 362–384.
13. Об устройстве земских повинностей // Полное собрание законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1802. – Собр. 1. – Т. XXVII. – С. 202–204.
14. Материалы по земскому общественному устройству. – СПб. : Изд-во хозяйственного департамента, 1893. – Т. I. – С. 42–47.
15. Высочайше утвержденные правила о земских повинностях // Полное собрание законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1851. – Собр. 2. – Т. XXVI. – С. 483–530.
16. О выдаче суточных денег чиновникам // Полное собрание законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1852. – Собр. 2. – Т. XXVII. – С. 640.
17. О производстве пенсий чиновникам полиции // Полное собрание законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1855. – Собр. 2. – Т. XXX. – С. 67–68.
18. Державний архів Миколаївської області. – Ф. 222. – Оп. 1. – Спр. 1652. – Арк. 1–4.
19. О производстве содержания из сумм земского сбора // Полное собрание законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1858. – Т. XXXIII. – Собр. 2. – Отд. 2. – С. 83–84.
20. Об изменении порядка в расходовании сумм земского сбора о производстве пенсий чиновникам полиции // Полное собрание законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1860. – Собр. 2. – Т. XXXV. – С. 640–642.
21. Очерк и обзор современного состояния законодательства о земских повинностях. – СПб. : Изд-во хозяйственного департамента, 1813. – С. 115–120.

***Cheremisin O. State and local financial assistance to municipal self-government of the South of the Ukraine during the XIX and the beginning of XX centuries.***

*The article deals with external financial subventions carried out with the aim of assisting municipal self-government during the XIX – the beginning of XX centuries. It is featured that the Charter of Catherine II of 1785 established a new system of municipal self-government according to the principles of decentralization with the aim of municipal self-financing having decreased thus expenditures of the state budget. In the beginning of XIX century the government understood the insolvency of such policy and returned to decentralization. Cities of the south of the Ukraine could not finance fully numerous state orders: building railways, maintaining post-offices and telegraph agencies, police and courts. The necessity in additional financing of municipal self-government was caused by shortage of own financial resources for supporting administrative bodies. It was concluded that positive role of external financial assistance to municipal self-government was perceptible during all investigated period.*

**Key words:** *municipal self-government, public government, the south of the Ukraine, taxation, services.*