

**МІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**О. В. ЧЕРЕМІСІН**

**МІСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ  
ХЕРСОНА, МИКОЛАЄВА, ОДЕСИ  
В 1785–1870 рр.**

Монографія

Херсон  
ОЛДІ-ПЛЮС  
2018

УДК 352.07(477.7)«17/19»  
Ч-46

Рекомендовано до друку Вченою радою  
Херсонського державного аграрного університету  
(протокол № 2 від 25.09.2018 р.).

**Рецензенти:**

- Андрєєв  
Віталій Миколайович** – доктор історичних наук, професор
- Нікітін  
Юрій Олександрович** – доктор історичних наук, професор
- Михайленко  
Галина Миколаївна** – кандидат історичних наук, доцент

**Черемісін О. В.**

Ч-46 Міське самоврядування Херсона, Миколаєва, Одеси  
в 1785–1870 рр. : монографія / О. В. Черемісін. – Херсон :  
Олді-плюс, 2018. – 184 с.

ISBN 978–966–289–239–0

Увазі читачів пропонується дослідження з історії міського самоврядування трьох південноукраїнських міст (Херсона, Миколаєва, Одеси) кінця XVIII – першої половини XIX століть. Розглядається формування органів самоврядування, їхня діяльність, характеризується законодавча база функціонування муніципалітетів, бюджетна політика, господарство, а також участь у соціальному житті міського населення та роль в інженерно-технічному забезпеченні інтересів місцевих громад.

Рекомендовано для науковців, викладачів, аспірантів, студентів і усіх, хто цікавиться історичним минулим України. Результати даного дослідження можуть бути використані у викладанні курсів з історії України у вищій школі, при вивченні історії окремих міст, їх становлення та розвитку, у курсі краєзнавства середньої школи та у музейній діяльності, а також органами місцевого самоврядування на сучасному етапі з метою подальшого реформування органів самоврядування на принципах децентралізації, так.

УДК 352.07(477.7)«17/19»

ISBN 978–966–289–239–0

© О. В. Черемісін, 2018

## **ЗМІСТ**

<b>ПЕРЕДМОВА</b> .....	<b>4</b>
<b>РОЗДІЛ 1.</b>	
<b>СТАН НАУКОВОЇ РОЗРОБКИ ПРОБЛЕМИ ТА ДЖЕРЕЛЬНА БАЗА ДОСЛІДЖЕННЯ</b>	
1.1. Історіографія проблеми .....	8
1.2. Джерельна база дослідження .....	33
<b>РОЗДІЛ 2.</b>	
<b>ОРГАНІЗАЦІЯ ОРГАНІВ ГРОМАДСЬКОГО ХЕРСОНА, МИКОЛАЄВА, ОДЕСИ</b>	
2.1. Формування та розвиток міського самоврядування .....	41
2.2. Відображення інтересів станових груп місцевого населення органами самоврядування .....	69
2.3. Процеси реформування органів міського управління .....	83
<b>РОЗДІЛ 3.</b>	
<b>УЧАСТЬ ОРГАНІВ САМОВРЯДУВАННЯ В УПРАВЛІННІ МІСЬКИМ ГОСПОДАРСТВОМ</b>	
3.1. Регулювання міського фінансового господарства .....	104
3.2. Участь міських управлінь в розвитку земельної власності та промисловості .....	136
<b>ПІСЛЯМОВА</b> .....	<b>168</b>

## ПЕРЕДМОВА

Розбудова сучасної української державності потребує пошуку досконалої системи управління, важливою складовою якої є місцеве самоврядування. У зв'язку з цим дослідники все частіше звертаються до досвіду минулого, зокрема до вивчення історії муніципалітетів на українських землях у другій половині XVIII – першої половини XIX ст. Інтерес до цієї проблематики посилюється історичним значенням створеної в кінці XVIII ст. системи міського самоврядування. На сучасному етапі децентралізації та пошуку найбільш ефективної взаємодії центральних та регіональних владних інститутів постало важливе питання створення в Україні дієвої форми управління муніципальним господарством з урахуванням як сучасних міжнародних зразків розвитку органів самоуправління, так і власного історичного досвіду.

В умовах урбанізації відчутно зростає роль міст в економічному та політичному відношенні, вони виступають головним джерелом виробничих сил суспільства та важливим компонентом самофінансування регіону. Це набуває особливої гостроти в умовах складного пошуку механізмів модернізації соціально-економічної системи та її основи – інституту власності, а також створення громадянського суспільства, і, насамперед, правового та ринкового організму. У цьому контексті набуває особливого значення вивчення витоків формування і становлення муніципальної власності як підґрунтя муніципального господарства – альтернативної форми надходжень до міського бюджету. Ці інституції були індикатором стабільності міського самоврядування. Вони зміцнювали становище міста як центру регіону, розвивали його зв'язок з транспортними магістралями, що створювало цілісність територіально-економічних комплексів, формували якісно новий принцип розвитку ринкового простору. У цьому складному процесі приморські міста відігравали домінуючу роль як на регіональному, так і на загальнодержавному рівнях.

Саме тому вивчення досвіду створення та функціонування органів самоврядування в південноукраїнських містах (зокрема, на прикладі Херсона, Миколаєва, Одеси) має значне не тільки наукове, а й практичне значення для формування української правової держави. Саме через усвідомлення важливості історичного досвіду місцевого самоврядування вдалося активізувати наукові пошуки. Виходячи з цього, актуальність дослідження визначається наступними позиціями: *науково-теоретичною* – у даному аспекті діяльність місцевого самоврядування в зазначений період на Півдні України майже не досліджена; *політичною* – становлення місцевого самоврядування сьогодні може бути дієвим лише з урахуванням власних національних здобутків і помилок; *суспільно-виховною* – успішне функціонування системи місцевого самоврядування має ґрунтуватися не тільки на науково вивірених розробках, а й на реальній діяльності широких кіл громадськості; *соціальною* – сприятиме формуванню об'єктивної суспільної думки щодо діяльності тих партій і громадських організацій, які орієнтовані на поглиблення децентралізації у процесі зміцнення української державності; *світоглядною* – розширюючи усвідомлення ролі муніципалітетів у розвитку регіону та держави, сприятиме більш активній, людиноорієнтованій роботі муніципалітетів.

Хронологічні рамки роботи обумовлені часом функціонування «Жалованой грамоты на права и выгоды городов Российской империи», основного законодавчого документу, що регламентував діяльність органів міського управління з 1785 по 1870 рр. Нижня межа фіксує час поширення міського громадського управління в 1785 р., а верхня відзначає час, коли в ході глобальних соціально-політичних змін розпочалася реформа міського самоврядування.

Територіальні рамки дослідження охоплюють міста Причорноморського регіону Півдня України – Одеса, Миколаїв і Херсон.

Об'єктом роботи виступають органи міського громадського управління Херсона, Миколаєва, Одеси у 1785–1870 рр. Вибір цих міст обумовлений такими особливостями їх розвитку:

– засновані в останній чверті XVIII ст. і не мали попередніх традицій місцевого самоврядування;

- були портовими містами, в яких найбільш сильними та активними стали купецькі стани;

- мали різну специфіку узгодженості з центральними і адміністративними установами.

Предметом дослідження виступають процеси організаційної та господарської діяльності як важливі компоненти роботи органів міського громадського управління.

Мета полягає у відтворенні цілісної картини діяльності органів міського громадського управління Херсона, Миколаєва, Одеси упродовж 1785–1870 рр.

У процесі написання роботи основна увага була зосереджена на вирішенні наступних завдань:

- розглянути ступінь опрацювання теми в історіографії, визначити рівень і повноту її джерельного забезпечення;

- проаналізувати соціально-правовий статус органів міського самоврядування як представницьких органів на місцях, зробити аналіз діяльності муніципалітетів як виконавчих самоврядних установ;

- висвітити роль міських голів у роботі органів управління;

- розкрити пріоритетні напрями й здобутки діяльності органів міського управління;

- розглянути процеси реформування органів міського управління в середині XIX століття;

- проаналізувати стан міських фінансів;

- з'ясувати роль муніципалітетів Півдня України у розвитку міської земельної власності та промисловості.

У представленій роботі уперше в українській історіографії на широкому колі джерел подано цілісну картину становлення й еволюції органів міського громадського управління в Херсоні, Миколаєві, Одесі в період 1785–1870 рр. Визначено особливості організації та функціонування органів міського самоврядування. Автором проведено комплексне дослідження різновекторної діяльності органів управління на основі залучення нових джерел та оцінено внесок діяльності учасників управління в теорію і практику місцевого самоврядування.

На основі всебічного аналізу різноманітних фактичних відомостей історіографічного доробку, періодичної преси

та даних, опублікованих у виданнях органів місцевого самоврядування, а також шляхом залучення до наукового обігу широкого кола виявлених архівних джерел, автором: вперше розглянуто питання щодо організаційної діяльності муніципалітетів Херсона, Миколаєва, Одеси та особливості порядку і процедури управління ними; проаналізовано повноваження та сфери конкретної діяльності громадських управлінь в розвитку та управлінні місцевою державною власністю; системно узагальнено досвід формування органів місцевого самоврядування, сфери їх компетенції в контексті управління місцевою державною власністю, а також висвітлено взаємовідносини органів міського самоврядування і державних установ, подано оцінки якісних змін міської власності та її організаційно-технічних характеристик.

# **РОЗДІЛ 1. СТАН НАУКОВОЇ РОЗРОБКИ ПРОБЛЕМИ ТА ДЖЕРЕЛЬНА БАЗА ДОСЛІДЖЕННЯ**

## **1.1. Історіографія проблеми**

Вивчення складних проблем місцевого громадського управління, зокрема діяльності міського самоврядування Херсона, Миколаєва, Одеси в 1785–1870 рр., неможливе без документальних та історіографічних матеріалів, без звернення до наукового доробку попередників. Проблемамі місцевого самоврядування присвячена значна кількість студій науковців різноманітного фаху.

Історія дослідження міського самоврядування має тривалу традицію, тому доречно виділити три основні етапи в процесі вивчення проблеми міського громадського управління: дорадянський, радянський, сучасний.

Перший період (дорадянський) охоплює XIX – початок XX ст. Роботи цього етапу можна поділити на такі групи: дослідження, що подають загальну характеристику самоврядування Російської імперії; роботи, присвячені юридичним аспектам функціонування самоврядних установ; праці, що відображають економічний бік діяльності муніципалітетів; регіональні студії, що висвітлюють локальні особливості роботи громадських установ та історію самоврядування окремих міст.

Широкий громадський і науковий інтерес до проблем міського управління, з'являється у зв'язку з підготовкою і проведенням реформ 1860-х рр., у числі яких одними з найважливіших стали Земська реформа 1864 р. і Міська реформа 1870 р. Період обговорення наслідків реформ, підготовки і проведення нових реформувань та осмислення змін, що відбулися (1870-ті – початок 1900-х рр.), стали періодом інституалізації соціальних



досліджень, важливе місце серед яких зайняли ті, що мали справу з питаннями місцевої політики.

У числі перших зробив спробу проаналізувати стан міст Російської держави перед виданням «Міського Положення» 1870 р. був М. Ренненкампф<sup>1</sup>, професор університету Св. Володимира, діяч міського самоврядування міста Києва. Він підготував оглядову працю з міського громадського управління, в якій показав межі компетенції муніципалітетів, з'ясував становище губернатора, губернського правління, зробив спробу розкрити характер відносин міського управління з адміністративною владою.

Майже одночасно з М. Ренненкампом темою міського самоврядування займався професор Харківського університету І. Дітятин<sup>2</sup>. У його дослідженнях значне місце відводилось аналізу причин міської реформи. На погляди І. Дітятина наклала відбиток теорія підпорядкування муніципалітетів державним органам. Зокрема, причини реформи він намагався пояснити бажанням уряду «оживити міське населення», викликати в нього інтерес до справи самоврядування. Звертаючись до тексту «Жалуваної грамоти» Катерини II він робив спробу показати передумови проведення міської реформи 1870 р. І. Дітятин розглядав соціальний склад міського населення і давав пояснення терміну «місто», простежуючи процес підготовки і проведення Міської реформи 1870 р., характеризуючи основні положення законів починаючи з 1785 р. І. Дітятин видавав праці, присвячені темі міського громадського управління, читав лекції з цього питання, виступав із промовами. І. Дітятин і М. Ренненкампф безпосередньо не зосереджували увагу на міському громадському управлінні України, оскільки прагнули подати загальні аспекти діяльності самоврядних інституцій.

Розробкою проблеми міського громадського управління займався і Г. Шрейдер<sup>3</sup>. У своїх дослідженнях він звертався до

---

<sup>1</sup> Ренненкампф Н. Новое Городское Положение в его практическом применении / Н. Ренненкампф. – К., 1874. – 234 с.

<sup>2</sup> Дитятин И. И. Устройство и управление городов России: в 4-х томах / И. И. Дитятин // Городское самоуправление в настоящем столетии: (Городское самоуправление в России. Городское самоуправление до 1870 года). – СПб., 1875. – Т. II. – 563 с.

<sup>3</sup> Шрейдер Г. И. Наше городское общественное управление / Г. И. Шрейдер / Этюды, почерки и заметки. – СПб. : Восток. – 1902. – Т. 1. – Ч. 1. – 337 с.; Шрейдер Г. И. Город и Городовое Положение 1870 г. / Г. И. Шрейдер / История России в XIX в. – СПб. : изд. Тов. Бр. А. И. Гранат и К., 1903. – Т. 4. – С. 1–29.

поняття «місто», даючи досить детальну його характеристику, розглядав становий склад міських жителів у дореформений період. Звертаючись до основних положень праць І. Дітятіна, Г. Шрейдер критично відносився до його позицій, певною мірою не погоджуючись з точкою зору на міські положення 1785 і 1870 рр. Він критикував прибічників реакційних заходів, спрямованих на обмеження прав органів міського громадського управління.

Свій внесок у розробку проблеми з демократичних позицій зробили С. Приклонський<sup>4</sup> та Е. Максимов<sup>5</sup>. Вони критикували органи міського самоврядування за недостатню, з їх точки зору, допомогу нужденним (у сфері медичного обслуговування, народної освіти, забезпечення житлом та інше), за відсутність належного благоустрою міст, нераціональні витрати міських коштів тощо. Але їх критичні зауваження залишалися не підкріплені конкретними пропозиціями вирішення цих проблем.

Цікавим було дослідження Д. Семенова<sup>6</sup>, в якому, крім питань про структуру, функції органів міського самоврядування, узагальнювався досвід провідних країн Західної Європи у справах муніципального самоврядування, а також подавалася низка практичних рекомендацій щодо покращення функціонування органів міського громадського управління. У своїй праці автор звертався і до досвіду роботи міст Південної України. Але Д. Семенов дещо перебільшував роль і значення органів міського самоврядування в громадському житті держави.

Наприкінці XIX – на початку XX ст. вийшла низка праць, у яких розглянуто узагальнюючі тенденції історичного розвитку міст і органів самоврядування та їх роль у суспільно-політичному розвитку держави. У цей період робиться спроба узагальнити досвід, нагромаджений міськими громадськими управліннями протягом понад ста років, проаналізувати наслідки реформи 1785 р. та переосмислити Міське положення 1870 р. Цим роботам

---

<sup>4</sup> Приклонский С. А. Очерки самоуправления земского, городского и сельского / С. А. Приклонский. – СПб. : Общественная польза, 1886. – 380 с.

<sup>5</sup> Максимов Е. Д. Городское общественное управление в деле помощи бедным / Е. Д. Максимов. – СПб. : Государственный тип., 1905. – 223 с.

<sup>6</sup> Семенов Д. Д. Городское самоуправление. Очерки и опыты / Д. Д. Семенов. – СПб.: Стойкова, 1901. – 288 с.

властива ідеалізація міської реформи 1785 р., проте вони стали значним науковим доробком, у якому досліджувалися соціальні, політичні, господарські та правові засади міського самоврядування.

Так, у роботах Г. Маурера<sup>7</sup>, М. Владімірського-Буданова<sup>8</sup>, К. Головіна<sup>9</sup> та інших подається характеристика основних засад самоврядування. Найголовнішим у цих працях стало розкриття змісту політики децентралізації, що відкривала широкі та достатньо самостійні повноваження самоврядних структур. На цій основі проведено порівняльний аналіз Міських положень 1785, 1870 та 1892 рр., визначено масштаби зменшення компетенцій міського громадського управління, особливо в комерційній сфері. Розглядалася й найбільш позитивна сторона муніципальної реформи – отримання містами бюджетного права, якого не було до 1785 р.

Таким чином, зазначені праці дали можливість дослідити суть самоврядування та умови, в яких воно діяло в країні протягом першої половини ХІХ ст. Роботи ґрунтувалися на значному законодавчому та статистичному матеріалі, в них використовувався чисельний статистичний матеріал тогочасної періодики, що робить праці насиченими різноманітними цифровими даними стосовно діяльності міського самоврядування.

Для вивчення історії міського самоврядування важливо розглянути погляди істориків права. На початку 60-х рр. ХІХ ст. поширилися ідеї про можливість гармонійного поєднання інтересів влади та суспільства. Вони вилилися у громадську та державну теорії самоврядування.

У другій половині ХІХ – на початку ХХ ст. безроздільно панували дві основні теорії, які пояснювали організацію і діяльність самоврядування у Російській імперії. Так, громадська і державна теорії самоврядування були нормативно-умоглядними

---

<sup>7</sup> Маурер Г. Л. Введение в историю общинного, подворного, сельского и городского устройства и общественной власти / Г. Л. Маурер. – М., 1880. – 264 с.

<sup>8</sup> Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права: история русского государственного права / М. Ф. Владимирский-Буданов. – К. : Книгизд, 1886. – Вып. 1. – 368 с.

<sup>9</sup> Головин К. Наше местное управление и местное хозяйство / К. Головин. – СПб. : Изд.-во об-ва О. Н. Поповой, 1884. – 168 с.

конструкціями, що в більшій мірі були призначені відбити існуючий стан справ державі, ніж реформувати його. З дискусій між представниками громадської та державної теорій пізніше оформлюються юридична і політична теорії самоврядування, але вони тільки уточнювали ідеальні вимоги до дійсності, а не пояснювали її.

Уперше обґрунтувати громадську теорію спробував О. Васильчиков<sup>10</sup>, який дотримувався точки зору, що місцеве самоврядування повинне займатися лише місцевими господарськими справами, а не політичними. Загалом, вітаючи запроваджену систему місцевого самоврядування, він вважав, що міські громади за господарською орієнтацією наближені до сільських, що зумовлює недоцільність існування міського самоврядування, за винятком столиць та губернських центрів, в інших містах дослідник вважав правильним введення аналогів сільського управління. Тобто, О. Васильчиков не бачив у містах осередків, що сприяли б побудові громадянського суспільства та слугували б каталізаторами при інтенсифікації цього процесу. Водночас, це позбавило б важливі промислово-торговельні центри міського громадського управління, що негативно вплинуло б на їх подальший розвиток.

Представник державної теорії А. Градовський стверджував, що поняття самоврядування є перш за все терміном політичного характеру, яке визначається мірою участі суспільства не тільки в адміністративних справах місцевості, але і в загальнодержавному управлінні<sup>11</sup>. На противагу адміністративній централізації А. Градовський висував ідею децентралізації, поєднаній із міським самоврядуванням, як засіб до перетворення загального типу держави згідно нових потреб. Відтак, самоврядування мало слугувати інтересам охорони держави від революційних потрясінь.

Проблеми міського самоврядування (аналіз міських реформ від законів Петра I до Положення 1870 р.) досліджували і такі

---

<sup>10</sup> Васильчиков А. И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений : в 3-х т. / А. И. Васильчиков. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1871. – Т. III. – 839 с.

<sup>11</sup> Градовский А. Д. Начала русского государственного права / А. Д. Градовский / Собрание сочинений. – СПб. : Типо-литогр. М. П. Фроловой, 1904. – Т. 9. – Ч. 3. – 628 с.

теоретики державного права як А. Кізоветтер<sup>12</sup>, Б. Чичерін<sup>13</sup> та інші. Однак їх поглядам була притаманна певна абстрактність.

Специфічну позицію щодо міського самоврядування займав Б. Чичерін. Усвідомлюючи катастрофічну безпорадність централізованої бюрократичної системи, Б. Чичерін пропонував у плані громадського благоустрою надання широкого простору самодіяльності і громадським установам, сподіваючись при цьому на повну гармонію «самоврядування» з «самодержавством»<sup>14</sup>.

Характерною особливістю його робіт було те, що вони, ґрунтуючись на фундаментальній законодавчій базі, розглядали правовий аспект діяльності самоврядних структур та їх роль у державній системі, в тому числі політичну. Поза увагою Б. Чичеріна та А. Кізоветтера залишалися питання господарського спрямування міського самоврядування і конкретика регіональних проблем.

Таким чином, незважаючи на те, що низка праць представників правничої науки безпосередньо не стосувалась міського управління Херсона, Миколаєва, Одеси, роботи містять широкий узагальнюючий аналіз правових норм, основних положень, у яких визначалися засади функціонування міського самоврядування і його роль у розвитку політичної системи. Вони дали можливість краще зрозуміти політичні принципи управління містами.

З огляду на важливість функціонування міст як єдиного фінансового організму важливо розглянути погляди представників економічної науки А. Львова<sup>15</sup>, А. Великанова<sup>16</sup>, А. Ушинського<sup>17</sup> та інших. Визначена група дослідників у своїх працях приділила увагу господарській діяльності органів громадського управління. У роботах розглядалися загальні

---

<sup>12</sup> Кізоветтер А. А. Местное самоуправление в России IX – XIX ст.: историч. очерк / А. А. Кізоветтер. – М. : Изд-во журн. «Русская мысль», 1910. – 155 с.; Кізоветтер А. А. Местное самоуправление в России IX – XIX ст. : историч. очерк / А. А. Кізоветтер. – СПб. : Изд-во. т-во «Задруга», 1917. – 120 с.

<sup>13</sup> Чичерин Б. Н. О народном представительстве / Б. Н. Чичерин. – М. : Тип. Товарищества И. Д. Сытина, 1899. – С. 26.

<sup>14</sup> Там само.

<sup>15</sup> Львов А. О земле как элементе богатства / А. Львов. – М., 1853. – 236 с.

<sup>16</sup> Великанов А. О хуторах, расположенных на Одесской городской земле / А. Великанов. – Одесса : Гор. тип., 1864. – 234 с.

<sup>17</sup> Ушинский А. О значении мануфактурной промышленности / А. Ушинский. – СПб. 1858. – Т. 1. – 107 с. – Т. 2. – 128 с.

питання соціально-економічного плану, господарського спектру; подавалися матеріали, що презентували досвід муніципального будівництва Західної Європи.

Місцеве самоврядування розглядалося економістами як планомірний регулятор приватно-правових відносин. Означені роботи містять певний фактологічний матеріал, що ґрунтується на статистико-економічних працях і надає уявлення про загальні тенденції розвитку вітчизняного муніципального господарства.

Регіональний шлях історичних пошуків полягав у викладі емпіричного матеріалу про діяльність самоврядування Півдня України. Перші краєзнавчі спроби вивчення та дослідження історії міст Південної України пов'язані з ім'ям А. Скальковського<sup>18</sup>. Після закінчення у 1827 р. відділення морально-політичних наук Московського університету дослідник розпочав службу в канцелярії генерал-губернатора М. Воронцова. Водночас він став редактором «Одесского вестника», де долучився до публіцистичної роботи.

Перші його праці – це традиційні літописи, в яких у хронологічному порядку перераховані події («Хронологическое обозрение истории Новороссийского края, 1731–1823»<sup>19</sup>, «Опыт статистического описания Новороссийского края»<sup>20</sup>, «Первое тридцатилетие истории города Одессы»<sup>21</sup> та інші).

---

<sup>18</sup> Скальковский А. Хронологическое обозрение истории Новороссийского края, 1731–1823 / А. Скальковский. – Одесса : Гор. Типогр, 1836. – 300 с.; Скальковский А. Опыт статистического описания Новороссийского края. – Ч. 2. Хозяйственная статистика Новороссийского края / А. Скальковский. – Одесса, 1853. – 470 с.; Скальковский А. Первое тридцатилетие истории города Одессы 1793–1823 / А. Скальковский. – Одесса : Гор. Тип., 1837. – 296 с.; Скальковский А. Заметки о торговых и промышленных силах Одессы, составленные в 1859 г. / А. Скальковский. – СПб., 1865. – 181 с.; Скальковский А. А. Овцеводство и торговля шерстью в Новороссийском крае / А. Скальковский. – СПб., 1857. – 268 с.; Скальковский А. А. Взгляд на скотоводство Новороссийского края 1846–1848 гг. / А. Скальковский. – СПб., 1850. – 168 с.; Скальковский А. А. О хлебопашестве в Новороссийском крае / А. Скальковский. – СПб., 1851. – 267 с.; Скальковский А. А. О нынешнем состоянии садоводства в Новороссийском крае / А. Скальковский. – СПб., 1852. – 236 с.

<sup>19</sup> Скальковский А. Хронологическое обозрение истории Новороссийского края, 1731–1823 / А. Скальковский. – Одесса : Гор. Типогр, 1836. – 300 с.

<sup>20</sup> Скальковский А. Опыт статистического описания Новороссийского края. – Ч. 2. Хозяйственная статистика Новороссийского края / А. Скальковский. – Одесса : Гор. тип., 1853. – 470 с.

<sup>21</sup> Скальковский А. Первое тридцатилетие истории города Одессы 1793–1823 / А. Скальковский. – Одесса : Гор. тип., 1837. – 296 с.

У зазначених роботах історична дійсність постала у А. Скальковського через призму ордерів, рапортів, звітів, представлень статистичних даних адміністративних установ усіх рангів. Численні витяги з документів доповнювалися романтичними екскурсами та коментарями, які нагадують подорожні записки мандрівників, що подорожували Південною Україною на початку XIX століття.

З початку 50-х рр. XIX ст. у працях А. Скальковського спостерігаються певні зміни. Робота над дослідженнями з сільського господарства («Взгляд на скотоводство Новороссийского края 1846–1848 гг.»<sup>22</sup>, «О хлебопашестве в Новороссийском крае»<sup>23</sup>, «О нынешнем состоянии садоводства в Новороссийском крае»<sup>24</sup>) розширила уявлення науковця про історичну дійсність і надала можливість робити оригінальні узагальнення. Дослідник відмовився від цитування документів. Відтепер він більше уваги приділяв їхньому тлумаченню.

Наслідком вільної орієнтації А. Скальковського в масиві джерел з історії Півдня України стає логічно пов'язана розповідь, у якій невеликі цитати з документу повинні були посилювати відчуття історичної реальності. Можна сказати, що своїми працями А. Скальковський започаткував традицію дослідження соціально-економічної історії Південної України, в основі якої було ототожнення історичного джерела з історичним фактом, і, як наслідок, хронологічне нагромадження історичних фактів.

У працях А. Скальковського головна роль у розвитку регіону надавалась генерал-губернаторській та губернаторській адміністраціям, а діяльності органів громадського управління місця не знаходилося. Але, у ході студіювання історії міського самоврядування праці дослідника все ж становлять певний інтерес, оскільки в них знаходиться значна кількість матеріалів (цитати, копії документів, листів, звітів), пов'язаних із роботою органів самоврядування, які не збереглися в архівах і посилять

---

<sup>22</sup> Скальковский А. А. Взгляд на скотоводство Новороссийского края 1846–1848 гг. / А. Скальковский. – СПб, 1850. – 168 с.

<sup>23</sup> Скальковский А. А. О хлебопашестве в Новороссийском крае / А. Скальковский. – СПб, 1851. – 267 с.

<sup>24</sup> Скальковский А. А. О нынешнем состоянии садоводства в Новороссийском крае / А. Скальковский. – СПб, 1852. – 236 с.

на них не має в інших дослідженнях. Крім того, з появою праць А. Скальковського активізувалася дослідницька робота в регіоні.

З початком діяльності «Одеського товариства історії та старожитностей» (1844 р.) суттєво збільшилась кількість історичних праць, серед яких археографічні роботи посідають перше місце. Історію Південного краю почали активно опрацьовувати археографи та публіцисти Н. Мурзакевич<sup>25</sup>, А. Маркевич<sup>26</sup>, А. Комарницький<sup>27</sup>, А. Лонгінов<sup>28</sup>, М. Бухтеєв<sup>29</sup>, К. Смольянінов<sup>30</sup> та інші. Археографи, публіцисти активно публікували документи, а тому постійно наголошували на тому, що джерела – основа дослідження.

У своїх працях згадані дослідники використали фактичний матеріал із господарської історії міст, який не зберігся в інших джерелах і публікаціях, і був задіяний під час дослідження, проведеного автором..

Період другої половини ХІХ ст. позначився ювілейними публікаціями з приводу святкування 100-річних ювілеїв заснування Херсона, Миколаєва, Одеси, в яких принцип нагромадження історичних фактів поєднувався з намаганням логічної та хронологічної реконструкції історичної дійсності (Г. Ге<sup>31</sup>, Д. Горловський<sup>32</sup>, А. Кірпічников, В. Надлер<sup>33</sup> та інші).

---

<sup>25</sup> Мурзакевич Н. Материалы для истории губернского города Херсона / Н. Мурзакевич // Записки Одесского общества истории и древности. – 1879. – Т. XI. – С. 324–388.

<sup>26</sup> Маркевич А. Документы, относящиеся к истории города Одессы / А. Маркевич // Записки Одесского общества истории и древностей. – 1893. – Т. XVI. – С. 55–116.

<sup>27</sup> Комарницький А. Исторический очерк общих гражданских учреждений Новороссийского края / А. Комарницький // Годичный акт в Ришельевском лицее. – Одесса, 1849. – 21 июня. – С. 3–70.

<sup>28</sup> Лонгинов А. В. Устройство Одесского порта и первоначальный отвод земли г. Одессе / А. Лонгинов // Записки Одесского общества истории и древностей. – 1894. – Т. XVII. – С. 73–84.

<sup>29</sup> Бухтеєв М. Опыт статистического описания Новороссийского края / М. Бухтеєв // Записки Одесского общества истории и древностей. – 1853. – Т. 3. – С. 218–286.

<sup>30</sup> Смольянінов К. История Одессы / К. Смольянінов // Записки Одесского общества истории и древностей. – Одесса. – Т. 3. – 338 с.

<sup>31</sup> Ге Г. Н. Исторический очерк г. Николаева при устье Ингула (1790–1890) / Г. Ге. – Николаев : Русская тип., 1890. – 122 с.

<sup>32</sup> Горловський Д. Н. Итоги двадцатипятилетия Херсонского самоуправления. Краткий историко-экономический очерк города Херсона / Д. Н. Горловський. – Херсон : Тип О. Д. Ходушиной, 1896. – 97 с.

<sup>33</sup> Одесса 1794–1894. К столетию города. – Одесса, 1895. – 896 с.



У працях вказаних дослідників осмислюється досвід діяльності міських громадських управлінь до 1870 року, здійснюється загальний порівняльний аналіз розвитку міського господарства дореформеного та пореформеного періодів, характеризуються стартові умови діяльності самоврядних структур, напрями їх діяльності, проблеми, результати роботи самоврядних інституцій.

Наприклад, А. Орлов<sup>34</sup> свій історичний доробок присвятив місцевому управлінню Одеси з 1794 р. до 1803 р., підготовлений він на основі архіву Міністерства юстиції. Робота цінна насамперед тим, що зазначені в ній джерела відсутні на території України, адже вже в другій половині XIX ст. зберігалися в Москві. У праці достатньо детально описується становлення та розвиток міського самоврядування в перші роки існування міста, наголошується на взаємовідносинах муніципалітету та адміністрації, розкривається поточна робота громадського управління і проблеми, з якими стикалися працівники.

Заслугують на увагу в плані практичного застосування міських положень праці з питань міського громадського управління, підготовлені і видані діячами органів самоврядування (П. Браславський<sup>35</sup>, А. Комарницький<sup>36</sup> та інших), в яких спостереження, що стосувалися аспектів діяльності міського громадського управління, викладені через особисте сприйняття авторів. Загалом, в публікаціях розглядалося громадське управління конкретних міст (Одеса, Миколаїв), містилися пропозиції, критичні зауваження, які підкріплювалися прикладами з практики.

Розвідки діячів органів самоврядування цікаві тим, що містять у собі історичну інформацію та конкретику практиків. Незважаючи на те, що означені праці мають не наукове, а більшою мірою практичне спрямування, вони подають певну конкретику

---

<sup>34</sup> Исторический очерк Одессы с 1794 по 1803 гг. / сост. Орлов А. – Одесса : Тип. А. Шульце, 1885. – С. 8–10.

<sup>35</sup> Браславский П. О настоящем положении общественного управления в городе Одессе / П. Браславский. – Одесса : Гор. тип., 1860. – 23 с.

<sup>36</sup> Комарницкий А. Исторический очерк общих гражданских учреждений Новороссийского края // Годичный акт в Ришельевском лицее / А. Комарницкий. – Одесса, 1849. – 21 июня. – С. 3–70.

роботи міського самоврядування на основі правової документації. Роботи депутатів громадського управління та ювілейні збірники носили публіцистичний характер. Їх автори не ставили перед собою суто наукових завдань.

Отже, регіональні напрями дослідження історії Херсона, Миколаєва, Одеси були обумовлені опрацюванням відповідних комплексів джерел. Протягом другої половини XIX ст. закріплюється ототожнення розвитку міст із діяльністю та здобутками керівників регіону. Це визначило характер джерельної бази регіональних досліджень і скорегувало напрями археографічного опрацювання документальних джерел архівосховищ краю. Головна увага приділялася розпорядженням центральної влади та правителів краю. Як наслідок, укази, ордери та офіційне листування стали головним об'єктом історичних, археографічних та джерелознавчих студій.

Таким чином, дорадянська історіографія з проблеми міського самоврядування досить чисельна. Незважаючи на те, що низка праць має публіцистичний характер, більшість з них містить широкий узагальнюючий аналіз правових норм, основних міських положень 1785, 1870, 1892 рр., в яких визначалися засади функціонування міського самоврядування і його роль у розвитку політичної системи Російської імперії. У роботах подано узагальнення досвіду міських громадських управлінь, визначено перспективи їх подальшого розвитку. Проте, незначне висвітлення у цій групі робіт знайшли питання соціально-економічного спектру діяльності міського самоврядування. Окремі аспекти соціально-економічного розвитку, наприклад, проблеми становлення і функціонування міської земельної та промислової власності, аналіз їх структури і практичної роботи, зовсім залишились поза увагою дослідників XIX – початку XX ст. Як правило, у дослідженнях цього періоду уможлядно розвивалися деякі нормативно-теоретичні й оціночно-політичні тези, з наочним юридичним або історичним матеріалом, а також більш-менш систематичним викладом історичного матеріалу. Основними засобами інтерпретації були порівняльні прийоми (досвід інших країн), посилення на авторитети, виявлення логічних протиріч у творах опонентів, апеляція до самоочевидності, полемічні

фігури мови (іронія, сарказм). Але, крім виявлення генеральної відповідності або невідповідності тим чи іншим ідеальним уявленням, науково-теоретичним підсумком дореволюційних робіт були виявлення історичного повторення явища (його «природи», «органічності»), «ефективності/неефективності» правових норм, «правильності»/«помилковості» політичних рішень у сполученні з виявленням можливих причин подій, що відбувались, внутрішніх зв'язків і залежностей між різними елементами.

Другий період вивчення міського самоврядування охоплює радянську добу (1922–1991 рр.). Дослідження цього періоду доцільно поділити на такі групи: роботи, в яких історія міського самоврядування представлена як складова єдиного міського соціально-економічного комплексу; регіональні студії, які презентують історію самоврядування окремих міст і губерній південноукраїнського регіону; багатотомні видання, що подають узагальнюючий огляд історії міського самоврядування Російської імперії.

Період з 20-х рр. ХХ ст. став новою віхою у вивченні історії самоврядування Херсона, Миколаєва, Одеси. У радянські часи тему дореволюційного міського самоврядування вважали неактуальною, мотивуючи це тим, що міські громадські управління практично не займалися політичними справами, зміст їх діяльності зводився до простого існування і вони були неспроможні вирішити питання ліквідації приватної власності. Демократичними органами місцевої влади, здатними вирішувати соціально-економічні питання у потрібному напрямку, вважалися ради. Результатом такого ставлення була незначна кількість робіт, присвячених різним аспектам діяльності міського самоврядування дорадянського періоду.

У роботах радянської доби досягнення громадського управління ХІХ ст. в галузі міського господарства або недооцінювалися, або робилася спроба довести, що вся державна політика щодо самоврядування була нездатною забезпечити прийнятних умов для їх розвитку та функціонування.

Однією з перших робіт, присвячених діяльності міських громадських установ, що побачила світ в радянський період,

стало дослідження Л. Веліхова<sup>37</sup>. Ним здійснено характеристику економічного розвитку та фінансів міст колишньої Російської імперії. Зокрема, його навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів з основ комунального господарства, що вийшов 1928 р., був пристосований до нових радянських суспільно-політичних реалій. Праця Л. Веліхова стала свого роду академічним концентрованим підсумком ідей та поглядів, генерованих дореволюційною літературою з муніципальних питань.

Автор у стислій формі виклав муніципальну діяльність з історичної, державно-правової, фінансової і технічної сторін, з одночасним висвітленням усіх найважливіших проблем економіки міст та міського господарства, їх благоустрою. При виданні даної монографії соціально-економічний відділ Держвидаву виходив з нагальної потреби у широкомасштабній праці, що було обумовлено процесом індустріалізації країни, зростанням та ускладненням завдань ведення міського господарства та управління радянським містом. Можна вважати, що найбільш сильна сторона праці полягає у викладенні питань техніки ведення міського господарства, найбільш слабка – її заідеологізованість.

У роботі «Органы «самоуправления» царской России» А. Шефера<sup>38</sup> піддано критичному аналізу роль та діяльність міських дум дорадянської доби. Вона стала красномовною агіткою радянської історіографії, що сприяло виробленню негативного ставлення до органів самоврядування в радянській історичній науці.

Утвердження тоталітарного режиму в Радянському Союзі негативно позначилося на подальшому вивченні та розробці проблеми місцевого (міського) самоврядування. У 30–50 р. XX ст. наукова робота у цьому напрямку була згорнута. У кращому випадку вона підмінялася використанням ідеологічних догм з короткого курсу історії ВКП(б). У цей період радянська

---

<sup>37</sup> Велихов Л. А. Основы городского хозяйства: общ. учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйствования / Л. А. Велихов. – М. : Государственно издательство, 1928. – 466 с.

<sup>38</sup> Шефер А. Органы самоуправления в царской России / Шефер А. – М. : Книга по требованию, 2012. – 65 с.

історіографія применшувала, а то й зовсім замовчувала роль міських дум у розвитку міст, їх значення для стабілізації соціально-економічного стану міст.

Дослідження присвячувались в основному питанням впровадження Міських Положень, функціонуванню органів міського самоврядування. Міське самоврядування трактувалося одновимірно, у загальному контексті революційної боротьби трудящих за владу Рад у державі.

Так, Є. Дружиніна<sup>39</sup> приділила значну увагу проблемам розвитку Півдня України у власних дослідженнях, у яких охарактеризувала приєднання регіону до Російської імперії, подала статистичну інформацію щодо розвитку торгівлі, промисловості, фінансів. Проблема розвитку міського самоврядування приділено не значну увагу. Здебільшого характеризується організаційний базис діяльності муніципалітетів, а найголовніша роль у розвитку промисловості і торгівлі у регіоні віддана центральній владі, галузевим міністерствам і адміністраціям губерній. Але найголовніший умовивід, зроблений Є. Дружиніною, для її часу можна вважати революційним. Аналізуючи історичні реалії XVIII – XIX ст. вона приходить до висновку, що у другій половині XVIII ст. Росія приєднала зовсім новий регіон – Північне Причорномор'я, а у XIX ст. він вже постав повноправним Півднем України.

Дослідники Ю. Рыбаков<sup>40</sup>, М. Сафонов<sup>41</sup>, П. Ридзюнський<sup>42</sup> та інші, вивчаючи економіку пореформеної Росії, зверталися до проблеми тогочасного міста. Науковці методом порівняльного аналізу визначали рівень впливовості, значущості сільської та міської території. Однак, роботи П. Ридзюнського та його багатьох учнів і послідовників, насамперед були спрямовані на розробку проблем генезису капіталізму і, зрозуміло, проблематика самоврядування

---

<sup>39</sup> Дружинина Е. И. Кючук-Кайнарджийский мир (его подготовка и заключение). – М., 1955. – 267 с.; Дружинина Е. И. Северное Причерноморье в 1775–1800 гг. – М., 1959. – 373 с.

<sup>40</sup> Рыбаков Ю. Я. Промышленная статистика России XIX в. / Ю. Я. Рыбаков. – М. : Наука, 1976. – 215 с.

<sup>41</sup> Сафонов М. М. Проблема реформ в правительственной политике России на рубеже XVIII – XIX вв. / АН СССР. Институт истории СССР. Ленинградское отделение / М. М. Сафонов. – Л. : Наука, 1988. – 250 с.

<sup>42</sup> Ридзюнський П. Г. Городское гражданство дореформенной России / П. Г. Ридзюнський. – М. : Изд-во Акад. Наук СССР, 1958. – 559 с.

міських громад у них не домінувала. У праці П. Зайончковського<sup>43</sup> міське самоврядування Росії XIX ст. розглядався в контексті трансформації політичної системи держави.

У працях А. Чернова<sup>44</sup> та А. Дубровніної<sup>45</sup> презентувався механізм виборчої системи: майновий, соціальний, національний склад виборців до міського самоврядування. У сфері економічної діяльності надавалася загальна характеристика роботи муніципалітетів без ґрунтового аналізу використання різних форм міського господарства окремих регіонів та міст. Враження авторів від міського самоврядування дорадянської Росії було цілковито негативним. Самоврядування Півдня України окремо не виділялося, а подавалося в контексті загальнодержавної презентації самоврядування Російської імперії.

В. Загоруйко<sup>46</sup> в праці «По страницам истории Одессы и Одесщины» систематизував значну кількість наявної бібліографії. Автор висловив оригінальну думку про те, що будівництво залізниць мало для Одеси не тільки позитивні, а й негативні наслідки, оскільки прокладення нових залізничних шляхів, зокрема Миколаївського, призвело до спрямування значної частини вантажопотоків поза Одесою.

В. Кабузан<sup>47</sup> присвятив власне дослідження проблемам заселення Півдня України протягом XVIII – XIX ст. Він детально аналізує наявні письмові джерела з даної проблеми, розраховує кількість населення в цей час у регіоні. Приходить до декількох важливих висновків, зокрема, що Південь України не був пустелею над час початку колонізації, тут вже проживала велика кількість місцевого населення. Перевагу у колонізаційній політиці віддає

---

<sup>43</sup> Зайончковский П. А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880 гг. / П. А. Зайончковский. – М. : Наука, 1964. – 369 с.

<sup>44</sup> Государственные учреждения России в XVIII – XIX в.: законодательные материалы: справ. пособие / подгот. к печ. А. В. Чернов; М-во высш. и сред. спец. образования РСФСР. – М., 1975. – 386 с.

<sup>45</sup> Дубровніна А. Б. Суспільний лад, механізм управління та право України в період розкладу соціально-кріпосницької системи і зростання капіталістичних відносин (перша половина XIX ст.): конспект лекцій / А. Б. Дубровніна. – К.: Наука, 1966. – 112 с.

<sup>46</sup> Загоруйко В. Постраницам истории Одессы и Одещины. – Одесса: Одесское областное издательство, 1957. – 155 с.

<sup>47</sup> Кабузан В. М. Заселение Новороссии (Екатеринославской и Херсонской губерний) в XVIII – первой половине XIX века (1719–1858). – Москва: Наука, 1976. – 65 с.

українському народу, зазначаючи, що більшість населення, яке приймало участь у заселенні Півдня України було вихідцями саме з українських територій Правобережжя і Лівобережжя.

Низка науковців, наприклад, Ю. Рибаків<sup>48</sup>, вивчаючи економіку пореформеної Росії, зверталася до проблеми тогочасного міста. Так, згаданий Ю. Рибаків засобами порівняльного аналізу визначав рівень впливовості та значущості сільської і міської території.

Згідно Б. Миронову<sup>49</sup>, напередодні реформ 1860–1870-х рр. у Російській імперії склалось дев'ять категорій міських або адміністративно-промислових поселень: 1) міста губернські та повітові; 2) міста безповітові та заштатні; 3) посади; 4) містечки; 5) пригороди міст та містечок; 6) військові поселення (фортеці, укріплення, форпости); 7) духовні поселення (монастирі, пустині, скити); 8) фабрики та заводи; 9) промислові заклади (рудники, шахти та ін.). Лише під час проведення перепису 1897 р. містечка, слободи, посади та інші населені пункти були виключені зі складу міських поселень. Але й тоді основними критеріями при підрахунках міського населення були не соціально-економічні, а формально-юридичні ознаки, тобто містом вважалось поселення, визнане відповідним законом, яке було місцем перебування повітової (зазвичай, але не завжди) та міської влади. Загалом у 1897 р. таких міст в імперії нараховувалось 932.

К. Пажитнов<sup>50</sup> вказував на цілковиту залежність органів місцевого самоврядування від місцевих адміністрацій, негативно оцінював роль і діяльність муніципалітетів. У підручнику М. Єрошкіна<sup>51</sup> органи міського самоврядування розглядалися як елемент єдиного державного апарату самодержавства, основним завданням якого було посилення оперативності всіх ланцюгів цього апарату.

---

<sup>48</sup> Рыбаков Ю. Я. Промышленная статистика России XIX в. – М., «Наука», 1976. – 215 с.

<sup>49</sup> Миронов А. Русский город: социальное, экономическое, демографическое развитие в 1740–1861 гг. – М., 1975. – 386 с.

<sup>50</sup> Пажитнов К. Проблемы ремесленных цехов в законодательстве русского абсолютизма / К. Пажитнов. – М. : Наука, 1952. – 187 с.

<sup>51</sup> Ерошкин Н. П. История государственных учреждений России / Н. П. Ерошкин. – М. : Наука, 1983. – 250 с.

Л. Мельник<sup>52</sup> розглянув міста України за всеросійським переписом 1840 р. У його розвідці подано результати вивчення стану міст у XIX ст., їх демографічного і соціально-економічного аналізу.

Регіональні студії радянського періоду є продовженням традиції видання ювілейних праць з історії окремих міст. Так, у 1978 р. вийшло відразу кілька праць, присвячених двохсотріччю Херсона та Николаєва. Робота «Херсон. Страницы истории. 1778–1978» (под. ред. В. Сурина<sup>53</sup>) являє собою тезове викладення найбільш вагомих, на думку авторів, фактів з історії міста. Цікавим є матеріал про відкриття міської бібліотеки, будівництво водогону, санітарний стан міста у другій половині XIX ст. тощо. Наступна праця з цього циклу – «Херсону – 200 лет. 1778–1978 гг.»<sup>54</sup> – містить окремі документи, що висвітлюють історію міста з початку заснування й до 1978 р. В основному являє собою підбірку архівних документів.

Дослідження «Николаеву – 200 лет. 1789–1989 гг.»<sup>55</sup> є збіркою фрагментів архівних документів, присвячених значущим подіям в історії міста, як-то: наказ царського уряду про розбудову міста, документи щодо торговельних операцій, які здійснювалися завдяки наявності у другій половині XIX ст. модернізованого порту та залізничної мережі. За структурою збірка подібний до ювілейного видання з історії Херсону.

У другій половині XX ст. з'являються узагальнюючі історичні багатотомні праці, що включають розгляд окремих аспектів історії міст. У багатотомному виданні «Історія міст і сіл Української РСР»<sup>56</sup> знайшли певне висвітлення проблеми

---

<sup>52</sup> Мельник Л. Г. Технічний переворот на Україні у XIX ст. – К.: Наукова думка, 1972. – 240 с.

<sup>53</sup> Херсон. Страницы истории 1778–1978 / под ред. Сурина В. – Симферополь: Таврия, 1978. – 78 с.

<sup>54</sup> Херсону 200 лет: сборник документов и материалов. – К.: Наук. Думка, 1978. – 327 с.

<sup>55</sup> Николаеву 200 лет, 1789–1989: Сборник документов и материалов / Под ред. Матвеева В. И. – К.: Наукова думка, 1989. – 400 с.

<sup>56</sup> История городов и сел Украинской ССР : [Николаевская область] / Под ред. В. А. Васильева и др. – К., 1981. – С. 79–128; История городов и сел Украинской ССР : [Херсонская область] / Под ред. В. А. Васильева и др. – К., 1981. – С. 99–164; История городов и сел Украинской ССР : [Одесская область] / Под ред. В. А. Васильева и др. – К., 1981. – С. 79–127.



розвитку міст та діяльність Міських дум Херсона, Миколаєва, Одеси. Зокрема, автори нарисів аналізують соціально-економічні аспекти розвитку комунального господарства, урядову політику щодо управління містами, діяльність Міських дум. Слід відмітити, що діяльності Дум приділено непропорційно мало уваги.

У цілому, радянська історіографія з питання історії міського самоврядування в окремих, не чисельних, роботах досліджувала механізм виборчої системи: майновий, соціальний, національний склад виборців. У сфері економічної діяльності надавалася загальна характеристика роботи органів міського самоврядування без ґрунтовного аналізу використання різних форм міської власності окремих регіонів чи міст. Це зумовлювалось упередженим негативним ставленням до самоврядування в цілому (адже визначалося як «буржуазне») і до його господарської діяльності зокрема.

Третій період дослідження історії міського самоврядування – сучасний – охоплює час від проголошення незалежності України у 1991 р. до 2018 р. Розбудова суверенної української держави, будівництво громадянського суспільства на засадах законності та розвитку ринкових відносин спонукає до переосмислення історичного досвіду, у тому числі й у царині міського самоврядування. Роботи цього періоду представлені дослідженнями, які відтворюють історію самоврядування окремих міст і губерній Півдня України як вітчизняними, так і зарубіжними дослідниками.

Наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. зростає інтерес вітчизняних вчених до теми міського самоврядування. Особливо збільшується увага до історичного досвіду міського самоврядування в соціально-економічній сфері. Підвищення зацікавленості сучасних науковців проблематикою органів міського самоврядування пов'язується із загальним курсом розбудови незалежної України, переформатуванням органів місцевого самоврядування на принципах децентралізації.

Об'єктом пильної уваги сучасних істориків стали демографічні процеси, різноманітні аспекти економічного і культурного розвитку українських міст. Накопичений у попередній час і

виявлений новий фактичний матеріал став базисом для появи принципово нового типу багатопланових досліджень.

Сучасні історичні студії автор поділив на такі напрями:  
1) регіональні дослідження з історії міського самоврядування;  
2) роботи іноземних науковців.

Одним із перспективних напрямів вітчизняної регіональної урбаністики останнім часом стає вивчення самоврядування українських міст у нормативних рамках Міських положень 1870 і 1892 р.

У роботах В. Горбачова<sup>57</sup>, О. Марченко<sup>58</sup>, Т. Плаксієй<sup>59</sup>, Т. Щерби<sup>60</sup> у проблемно-хронологічному ключі, з виділенням загальноновизнаних етапів з історії об'єкта дослідження (до 1870, 1870–1892, 1892–1917 рр.), розглядаються традиційні питання: формування, структура і компетенція муніципальних органів, їхня бюджетна політика і практична діяльність у господарській і соціально-культурній сферах. Досить докладно аналізуються Міські положення 1870 і 1892 рр. з погляду виборчої процедури, структури муніципальних органів, їхньої компетенції. Усе повсякденне життя міських дум здійснювалося через підготовчі та розпорядницькі комісії, правовий статус і практичну діяльність яких прослідковано в дослідженнях, так само як і структура робочих органів муніципальних утворень – управ.

Досить докладно аналізується діяльність органів громадського самоврядування регіону в останній третині XIX – початку XX ст. у дослідженні Л. Цибуленко<sup>61</sup>, яка залучила сюжет, присвячений земельному господарству міських поселень та спробувала

---

<sup>57</sup> Горбачев В. П. Городское самоуправление в Украине (по реформе 1870 г.) : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Василий Павлович Горбачев. – Харьков, 1995. – 224 с.

<sup>58</sup> Марченко О. М. Міське самоврядування на Півдні України у другій половині XIX ст. : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Олег Миколайович Марченко. – Одеса, 1997. – 180 с.

<sup>59</sup> Плаксієй Т. М. Міське самоврядування Середньої Наддніпрянищини в другій половині XIX – на початку XX століть : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Тамара Миколаївна Плаксієй. – Запоріжжя, 2001. – 192 с.

<sup>60</sup> 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.

<sup>61</sup> Цибуленко Л. О. Діяльність органів самоврядування Одеси, Миколаєва, Херсона щодо формування і розвитку муніципальної земельної і виробничої власності в XIX – на початку XX століть : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Лариса Олександрівна Цибуленко. – Дніпропетровськ, 2001. – 180 с.

оцінити ефективність діяльності в цій області міських дум і управ. У роботі містяться різноманітні відомості про зусилля південноукраїнських муніципальних утворень щодо налагодження ефективної експлуатації міського господарства, розвитку освіти, соціального захисту; специфіки роботи громадських управлінь в екстремальних ситуаціях революційних подій початку ХХ ст. Однак, у більшості випадків досліджувані процеси відслідковуються на прикладах обмеженої кількості міських поселень і в обмежений відрізок часу – кінця ХІХ – початку ХХ ст.; статистичні дані наводяться не в динаміці, а вибірково. Подібна практика найчастіше приводить до однобічних суджень.

У сучасних вітчизняних студіях з міського самоврядування можна виділити дві основні тенденції: порівняння територіально близьких практик міського самоврядування та дослідження регіонального законодавства. Водночас, порівняльні дослідження регіонального законодавства поки обмежуються чисто юридичною стороною справи, не стосуючись політичних аспектів законотворчості і правової практики.

Також, не всі періоди з історії міського самоврядування в Південній Україні у складі Російської імперії отримують повноцінне висвітлення. Зокрема, можна говорити про відсутність досліджень з історії південноукраїнських міст кінця ХVІІІ – першої половини ХІХ ст. Наприклад, цей період майже не висвітлюється у роботах дослідниці О. Яцунської<sup>62</sup>.

У цілому, на жаль, можна констатувати, що найбільша кількість досліджень з історії південноукраїнських міст стосується другої половини ХІХ – початку ХХ ст. Тоді як наукових студій, які б висвітлювали історію міського самоврядування кінця ХVІІІ – першої половини ХІХ ст. непропорційно мало. У певному плані цей недолік компенсує стаття Л. Левченко<sup>63</sup>, що розглядає тільки

---

<sup>62</sup> Яцунська О. О. Місцеве самоврядування. Історико-правові аспекти світового та українського досвіду / О. О. Яцунська // Віче. – 2000. – № 7. – С. 39–49; Яцунська О. О. Основні теорії місцевого самоврядування: походження та розвиток / О. О. Яцунська // Вісник ХНУ. – Сер. Питання політології. – 2000. – № 470. – С. 133–145; Яцунська О. О. Місцеве самоврядування: світовий досвід і Україна / О. О. Яцунська. – Миколаїв-Одеса : Тов. «Від», 2003. – 150 с.

<sup>63</sup> Левченко Л. Взаємовідносини військових губернаторів з місцевим самоврядуванням Миколаїва у ХІХ ст. / Історія. Етнографія. Культура. Нові дослідження. ІІ Миколаївська обл. краєзн. конф. / Л. Левченко. – Миколаїв : Атол, 2000 – С. 100–103.

взаємини миколаївських генерал-губернаторів з органами місцевого самоврядування Миколаєва, робота Ю. Крючкова по загальній історії Миколаєва з короткими замальовками про становлення органів міського управління<sup>64</sup>, розвідка В. Циберта, що презентую загальні питання щодо становлення та розвитку органів місцевого самоврядування Півдня України<sup>65</sup>.

Робота С. Надібської<sup>66</sup> розкриває залежність розвитку міст Півдня Російської імперії від портових операцій. Особливістю ринку південноукраїнських міст було те, що тут відбувалася концентрація товару, який був орієнтований на зовнішній ринок. Це відчутно впливало на економічне життя міст. Роль і місце чорноморських та азовських портів в історії України знайшли відображення в працях Турченко Ф. та Турченко Г.<sup>67</sup> Дослідники наголошують, що південні порти тісно пов'язували Україну з Європою та спрямували лівобережну та правобережну торгівлю в одному, південному напрямку.

Монографія О. Коника<sup>68</sup> присвячена дослідженню парламентського представництва від наддніпрянської України в Державній Думі Російської імперії на початку ХХ ст. У ній докладно аналізується персональний склад, соціальні відносини депутатів. Робота цінна тим, що на її основі вдалося підрахувати кількісний представників від муніципалітетів Південної України.

М. Шитюк та В. Щукін<sup>69</sup> розглянули проблеми участі євреїв у діяльності міського громадського управління Херсонської

---

<sup>64</sup> Крючков Ю. С. История Николаева от основания до наших дней / Ю. С. Крючков. – Николаев : Атол, 1996. – 299 с.

<sup>65</sup> Циберт В. Становлення органів самоврядування міст Південної України в останній чверті ХVІІІ – середини ХІХ століття / В. Циберт // Наукові праці історичного факультету запорізького державного університету. – Вип. 16. – Запоріжжя : «Просвіта». – 2003. – С. 30–34.

<sup>66</sup> Надібська С. Б. Соціально-економічний розвиток міст Південної України в 1861–1900 рр. (за матеріалами Херсонської та Катеринославської губерній). Дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01. – Одеса, 2005. – 150 с.

<sup>67</sup> Турченко Ф. Г., Турченко Г. Ф. Південна Україна: модернізація, світова війна, революція (кінець ХІХ ст. – 1921 р.): Історичні нариси. – К.: Генеза, 2003. – С. 41–42; Турченко Ф. Г., Турченко Г. Ф. Проект «Новоросія» 1764–2014 рр. Ювілей на крові. – Запоріжжя: ЗНУ. – 2015. – С. 46–55.

<sup>68</sup> Коник О. О. Депутати Державної Думи Російської імперії від губерній Наддніпрянської України (1906–1917 рр.): монографія / О. О. Коник; наук. ред. С. І. Світленко. – Дніпропетровськ: Герда, 2013. – 454 с.

<sup>69</sup> Шитюк М. М., Щукін В. В. Єврейське населення Херсонської губернії в ХІХ – на початку ХХ століть. Миколаїв: Видавництво Ірини Гудим, 2008. – 222 с.

губернії. У монографії розкривається правове становище єврейського населення в південноукраїнському регіоні, їх соціально-економічний стан у складі міського населення впродовж XIX – початку XX ст. Розглядаються різні аспекти розвитку єврейської сільськогосподарської колонізації на Півдні України. Дослідження здійснено на широкому колі архівних джерел, правових та нормативних актів, матеріалів преси та публіцистики. На їх думку, не зважаючи на штучні урядові обмеження, єврейське населення намагалося використати можливість участі у діяльності земств й міських дум. Але реальний відсоток представників цієї національності у муніципальних органах, як правило, був нижчий за показник даної групи у складі населення міст.

У роботі А. Дорошевої<sup>70</sup> досліджується діяльність міського самоврядування Херсона, Миколаєва, Одеси у другій половині XIX – початку XX ст. У ній розкриваються співвідношення функцій і компетенцій органів урядової адміністрації та місцевого самоврядування, визначаються особливості їх правової регламентації. Дається аналіз діяльності міських муніципалітетів щодо розбудови та модернізації портових споруд Одеси, Миколаєва й Херсона та визначається вплив здійснених перетворень на подальший розвиток міського господарства. Проаналізовано та оцінено дії місцевої влади при розв'язанні питань формування бюджету, функціонування комунального господарства й підприємств промисловості, охарактеризовано участь місцевого самоврядування у вирішенні соціальних проблем. Висвітлюються впливи міського самоврядування на культурний розвиток міст<sup>71</sup>.

В. Єрмилов<sup>72</sup> присвятив власні дослідження проблемам міської медицини та медичного страхування від нещасних

---

<sup>70</sup> Дорошева А. О. Самоврядування в приморських містах Півдня України у другій половині XIX ст. Дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01. – Одеса, 2009. – 195 с.

<sup>71</sup> Черемісін О. В. Методи досліджень з історії місцевого самоврядування Південної України кінця XVIII – початку XX ст. // Література та культура Полісся. – Ніжин: НДУ ім. М. Гоголя, 2012. – Вип. 69 – С. 146–156.

<sup>72</sup> Ермилов В. С. Медицинское страхование в Южной Украине (1890–1930-е гг.) / Под ред. Криштопы Б. П. – Николаев: МП «Возможности Киммерии», 1997. – 217 с.; Ермилов В. С. Страхование от несчастных случаев и медицинская помощь застрахованным на юге Украины: Очерки истории. – Николаев: МП «Возможности Киммерии», 1996. – 114 с.

випадків в період 1890–1930-х рр. Він детально проаналізував проблеми становлення медичного страхування, формування кас взаємодопомоги та їх роль в соціальному забезпеченні населення на території Півдня України.

В. Константинова<sup>73</sup> зробила вагомий внесок у дослідження історії міст та міського простору Південної України останньої чверті XVIII–середини XIX ст. Вона розглядає проблеми урбанізації, але паралельно досліджує роль міського самоврядування на Півдні України. Досить детально В. Константинова аналізує роль міського самоврядування в життєвому просторі південноукраїнських міст, роблячи висновок, що урбанізаційні процеси йшли значно вищими темпами ніж в інших регіонах.

Діяльність органів громадського управління південноукраїнських міст є достатньо популярною темою для досліджень серед іноземних істориків. Американська дослідниця П. Герлігі опублікувала цікаву працю у 1986 р. «Odessa: A History. 1794–1914». Вже у 1999 р. з'явилося видання названої монографії українською мовою, а 2009 р. вийшло спеціальне дослідження науковиці, присвячене Одесі, як європейському місту<sup>74</sup>. У роботі розкриваються основні напрями господарчої діяльності дум та управ, процес формування міського бюджету, етапи модернізації портових споруд тощо. За висновком авторки, уже наприкінці XIX ст. зовнішня, переважно хлібна, торгівля Одеси увійшла в кризову смугу через застарілість обладнання її порту та занепад сільського господарства усього Півдня Росії, що не могло не позначитися на стані міського господарства Одеси, а також дослідниця доводить, що Одеса – це, насамперед, європейське місто.

Австрійський дослідник А. Каппелер<sup>75</sup> зазначав, що розбудова Чорноморських портів у XIX ст. мала позитивні наслідки для економічного розвитку не лише південного регіону, а й усієї України. Його погляд на українське минуле дозволив під іншим кутом зору подивитися на історію України, до якої він інтегрував

<sup>73</sup> Константинова В. М. Урбанізація: південноукраїнський вимір (1861–1904 роках). – Запоріжжя: АА Тандем, 2010. – 596 с.

<sup>74</sup> Герлігі П. Европейский город Черноморья. Очерки истории Одессы XIX в. – Одесса: Изд-во «Ortium», 2009. – 323 с.

<sup>75</sup> Каппелер А. Мала історія України. – К.: «К.І.С.», 2007. – 264 с.

історію поляків, росіян, євреїв, німців та інших. На думку автора, поворот до багатоетнічної політичної нації повинен стати засобом для подолання багатьох конфліктів сучасності. Найголовніше в його концепції – це відмова від погляду на історію України як історію лише українського народу, що має посилити поняття громадянської державної нації.

Надумку японського дослідника М. Кімітіаки<sup>76</sup>, адміністративно Південь України був для Російської імперії краєм з господарською та військово-стратегічною перспективою. Діяльність уряду з освоєння та колонізації регіону він вважає підготовчим етапом для воєнно-політичного та соціально-економічного поглинення і переведення у статус «внутрішніх губерній».

Порівняльно-історичний метод російських досліджень обмежується, як правило, паралелями між досвідом дорадянських органів міського керування і сучасністю. Хоча останнім часом інтерес ряду фахівців (М. Бабіч<sup>77</sup>, М. Бельдової<sup>78</sup>, В. Єремяна<sup>79</sup> Ю. Дмитрієва<sup>80</sup>, В. Абрамова<sup>81</sup>, М. Корнієнко<sup>82</sup>) до осмислення історичних аспектів регіонального розвитку зростає, але поки роботи на цю тему зводяться, здебільшого до введення в обіг історичних джерел, у той час як політологічний аналіз історичного досвіду регіонального розвитку зустрічається рідко. Наприклад, О. Платонов<sup>83</sup>, аналізуючи події кінця XVIII ст.

<sup>76</sup> Кимитиаки М. Генерал-губернаторства в Российской империи: от этнического к пространственному подходу // *Ab imperio*. – Казань, 2004. – С. 456–457.

<sup>77</sup> Бабич М. В. Главный магистрат // *Государственность России: (конец XV в. – февраль 1917 г.): словарь-справочник / Сост. О. Ф. Козлов, В. Ф. Янковая / Всерос. науч.-исслед. ин-т документоведения и архивного дела / М. В. Бабич. – М. : Наука, 1996. – С. 211–213.*

<sup>78</sup> Бельдова М. В. Городовые магистраты и ратуши // *Государственность в России: Словарь-справочник / Сост. О. Ф. Козлов, В. Ф. Янковая / Всерос. науч. исслед. Ин-т документоведения и архивного дела / М. В. Бельдова. – М. : Наука, 1996. – С. 254–255.*

<sup>79</sup> Еремян В. В., Федоров М. В. Местное самоуправление в России: (XII – начало XX в.): учеб. пособие / В. В. Еремян, М. В. Федоров. – М. : Новый Юрист, 1998. – 176 с.

<sup>80</sup> Дмитриев Ю. А. Соотношение политической и государственной власти в условиях формирования гражданского общества / Ю. А. Дмитриев // *Государство и право*. – 1994. – № 7. – С. 34.

<sup>81</sup> Абрамов В. Ф. Теория местного самоуправления на отечественной почве / В. Ф. Абрамов // *ПОЛИС: политические исследования*. – 1998. – № 4. – С. 94–98.

<sup>82</sup> Корнієнко М. І. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики / М. І. Корнієнко // *Українське право*. – 1995. – № 1(2). – С. 68–77.

<sup>83</sup> Платонов О. Святая Русь. Энциклопедический словарь. – М., 2001. – 634 с.

зазначає, що приєднання до Росії Півдня України, колонізаційні процеси та будівництво міст стали частиною загальноросійської політики протиставлення регіонів, що втілювалася через бажання Катерини II перевершити надбання Великого князя Київського Володимира Великого та російського імператора Петра I.

Такимчином, узв'язкузвідродженнямдержавногосуверенітету, розбудовою незалежної держави і проведенням широкого спектру реформ в Україні, з 1990-х рр. активізувалися наукові пошуки та переосмислення історичного потенціалу українського державотворення, у тому числі й багатого історичного досвіду місцевого (міського) самоврядування. У цей час критично переосмислюється одновимірність теоретико-методологічних підходів при вивченні складних процесів історичного минулого. У дослідженнях даного періоду різні аспекти проблем місцевого самоврядування України дорадянської доби привертають увагу не тільки істориків, а й правознавців, політологів, економістів. Водночас, розходження у поглядах представників різних наукових напрямів на дану проблему свідчать про те, що в Україні ще й на сьогодні не сформувалося єдиного розуміння суті та призначення органів міського самоврядування досліджуваного періоду.

Загалом, в українській історіографії на сьогодні створено значний потенціал, який сприяє всебічному і ґрунтовному вивченню історії міського самоврядування. Разом із тим, дослідниками не здійснено комплексного, всебічного дослідження функціонування і діяльності міських громадських управлінь Херсона, Миколаєва, Одеси у 1785–1870 рр., дане питання розкрито фрагментарно у окремих працях. Враховуючи зазначені аргументи, автор заповнює означені лакуни в історії органів самоврядування південноукраїнських міст у даній роботі.



## 1.2. Джерельна база дослідження

У сучасному джерелознавстві одним із перспективних напрямів досліджень є вдосконалення методів наукового аналізу історичних джерел усіх типів, родів, видів. Тож і класифікація джерел з історії міського самоврядування в Україні у 1785–1870 рр. здійснена у контексті методу системно-структурного аналізу, який за своєю суттю є евристичним і надає можливість отримати всебічну інформацію про джерельну базу проблеми як про цілісну тематичну систему, яка є сукупністю ієрархічно поєднаних і підпорядкованих підсистем. У свою чергу це дозволяє об'єднати у межах однієї системної джерельної сукупності документи. Розглянута тематична документальна система з проблеми міського самоврядування 1785–1870 рр. дозволяє органічно об'єднати джерела за місцем їх зберігання у зазначених архівосховищах України та Росії.

Опрацьовані джерела можна класифікувати за прийнятими у сучасному джерелознавстві критеріями і розділити на такі види за принципом опублікованості та неопублікованості. До неопублікованих джерел віднесені архівні матеріали, що зберігаються в архівосховищах України та Росії – звіти, огляди, відомості, протоколи засідань та інші. Комплекс опублікованих джерел систематизовано за такими групами: 1) законодавчі і нормативні акти – закони, укази та інші; 2) опубліковані документи – журнали та протоколи засідань міських дум, тематичні доповіді, результати роботи державних комісій, статистичні відомості; 3) періодичні видання – газети, журнали, огляди, календарі та інші.

Найбільш масовою є неопублікована група джерел, що зберігається в центральних та обласних архівах України і Росії. Так, розкриттю змісту правових норм, покладених в основу діяльності Міських дум, їх юридичного статусу, компетенції, характеру виборчих прав, взаємовідносин дум із губернськими представницькими органами сприяють документи, які надходили від губернаторів і зберігаються у фонді 1283 (Звіти губернаторів Херсонської губернії) Російського державного історичного архіву, в якому знаходяться статистичні дані з діяльності органів

місцевого самоврядування та оцінці їх ефективності очима адміністративних урядовців та огляди Херсонської губернії, зберігається матеріал із формування та розвитку міської власності<sup>84</sup>.

Фонд Російського державного історичного архіву містить значну кількість матеріалів за різними напрямками: діяльність інститутів самоврядування, здібності управлінських кадрів, пошук шляхів поліпшення роботи, багато інформації щодо питань реформування органів самоврядування з метою їх ефективної, раціональної та узгодженої роботи. Представлені оціночні відомості губернського правління щодо ефективності та придатності інститутів самоврядування.

Звітно-господарська діяльність органів місцевого самоврядування – це інформація для визначення джерел надходження коштів у міські бюджети, недобори, значна кількість юридичних роз'яснень щодо господарських обов'язків місцевих органів, відомості про стан сільського господарства на міських землях. Великий за обсягом матеріал містить інформацію про стан господарської кон'юнктури в містах Півдня України досліджуваного періоду та узагальнюючі повідомлення про необхідність регулювання органами місцевого самоврядування роботи промислових закладів.

Міські думи у процесі діяльності послуговувалися не тільки актовими регулюючо-правовими документами, а й численними власними документами довідкового характеру. Можна виділити такі їх підвиди: протоколи, журнали засідань дум, звіти, доповіді,

---

<sup>84</sup> Російський державний історичний архів (далі – РДІА). – Ф. 1283. – Оп. 2. – Спр. 165. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1804–1810 гг. – 186 арк.; Оп. 2. – Спр. 166. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1811–1815 гг. – 219 арк.; Оп. 2. – Спр. 167. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1828 г. – 65 арк.; Оп. 2. – Спр. 168. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1829–1831 гг. – 154 арк.; Оп. 20. – Спр. 14. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1833 г. – 76 арк.; Оп. 3. – Спр. 44. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1838 г. – 86 арк.; Оп. 3. – Спр. 82. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1839 г. – 98 арк.; Оп. 4. – Спр. 92. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1840 г. – 76 арк.; Оп. 4. – Спр. 77. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1841 г. – 56 арк.; Оп. 4. – Спр. 76. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1842 г. – 87 арк.; Оп. 4. – Спр. 70. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1843 г. – 89 арк.; Оп. 4. – Спр. 63. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1844 г. – 84 арк.; Оп. 4. – Спр. 60. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1835 г. – 76 арк.; Оп. 4. – Спр. 61. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1840 г. – 98 арк.; Оп. 4. – Спр. 68. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1846 г. – 89 арк.

службові листи, заяви, скарги. Вони сформувалися в результаті взаємодії Дум з іншими державними, самоврядними установами та органами. Основний масив інформації такого характеру почерпнуто з обласних архівосховищ (Одеського, Миколаївського).

У Державному архіві Одеської області слід виділити декілька фондів.

Фонд 4 Одеська міська дума<sup>85</sup> складається з 9 відділів і має більше 1750 матеріалів щодо діяльності Одеської міської думи. Усі документи, що зберігаються у даному фонді, можна умовно поділити на кілька категорій: а) протоколи засідань міської думи (зберігають інформацію у справах формування та структури думи, порядок формування бюджету міста, стягування недоборів, благоустрою міста); б) укази Сенату і Херсонського губернського правління (містять інформацію щодо справ управління міською власністю); в) листування з питань розподілу міською думою міських земель (зберігають інформацію про земельні взаємини); г) документи про роботу міської думи (містять інформацію про прийняття і виключення гласних з думи).

Фонд 3 Головний статистичний Комітет Новоросійського краю<sup>86</sup> має численні зведення про стан міського господарства, участь у його управлінні органів місцевого самоврядування.

Фонд 2<sup>87</sup> містить звіти одеських градоначальників про стан і діяльність міської думи. Представлена також інформація про службовців органів місцевого самоврядування, зберігаються документи про участь міської думи в роботі цехів і ремісничих майстерень, про обов'язки міської думи в роботі промислових закладів.

---

<sup>85</sup> Державний архів Одеської області (далі – ДАОО). – Ф. 4. – Оп. 6. – Спр. 1. Указы правительствующего сената. – 643 арк.; Оп. 6. – Спр. 3. Протоколы заседаний городской думы. – 1313 арк.; Оп. 6. – Спр. 11. Решения одесской городской думы. – 422 арк.; Оп. 4. – Спр. 13. Протоколы заседаний одесской городской думы. – 768 арк.

<sup>86</sup> ДАОО. – Ф. 3. – Оп. 8. – Спр. 2. Предписания одесского градоначальника с копией указа Сената о порядке избрания гласных. – 67 арк.; Оп. 1. – Спр. 1446. Об исключении и принятии гласных на городские должности. – 58 арк.; Оп. 1. – Спр. 3. По отношению здешнего комитета об отводе одесского разного звания гражданам по 25 дес. земли под заведение хуторов. – 89 арк.

<sup>87</sup> ДАОО. – Ф. 2. – Оп. 1. – Спр. 26. О раздаче городской земли на участки в частные руки, тут же переписка о земле купленной городом. – 257 арк.; Оп. 1. – Спр. 52. По предписанию МВД о доставлении сведений о состоянии города Одессы. – 15 арк.; Оп. 1. – Спр. 62. Ведомости о фабриках и заводах за разные годы. – 248 арк.

У Державному архіві Миколаївської області у фонді 222 представлена Миколаївська міська дума, в якому 755 документів зберігають матеріали щодо діяльності органів міського самоврядування за досліджуваний період. У них зосереджено інформацію про фінансове становище міського господарства, яка представлена документами про прибутки та витрати міського бюджету, розвиток муніципального виробництва, еволюцію муніципальної земельної власності і управління нею, стосунки з приватними власниками та державними установами місцевого і центрального рівнів, питання формування і розподілу функцій в установах місцевого самоврядування<sup>88</sup>.

Значна кількість джерел зберігається у фондах Державного архіву Херсонської області (4<sup>89</sup>, 1<sup>90</sup>, 3<sup>91</sup>, 14<sup>92</sup>). Зберігається

---

<sup>88</sup> Державний архів Миколаївської області (далі – ДАМО). – Ф. 222. – Оп. 1. – Спр. 76. Отчет городской думы. – 3 арк.; Оп. 1. – Спр. 77. Дело о выборах членов думы. – 81 арк.; Оп. 1. – Спр. 79. Приходно-расходная книга думы. – 27 арк.; Оп. 1. – Спр. 118. Инструкция о составлении, утверждении и исполнении смет городских доходов и расходов. – 11 арк.; Оп. 1. – Спр. 119. О приходе и расходе. – 156 арк.

<sup>89</sup> Державний архів Херсонської області (далі – ДАХО). – Ф. 4. Херсонська міська управа – Оп. 1. – Спр. 1. Наказ Олександра II про проведення рекрутського набору, доповіді про ревізію міської управи, введення початкового навчання, свідоцтва про належність до купецького стану, право займатись торгівельною, промисловою діяльністю, заяви про звільнення від рекрутської повинності. – 50 арк.; ДАХО. – Ф. 4. – Оп. 1. – Спр. 2. Заяви власників пароплавів про зменшення плати за оренду причалів. – 12 арк.; ДАХО. – Ф. 4. – Оп. 1. – Спр. 3. Правила відведення міських земель в Новоросійському краї для розведення садів та виноградників. – 16 арк.

<sup>90</sup> ДАХО. – Ф. 1. Канцелярия Херсонского губернатора. – Оп. 1. – Спр. 1. Переписка с МВД, управлением Новороссийского генерал-губернатора и др. о назначении Очаковского мещанина Бородина Логина серебрянной медалью за помощь воинским частям в период русско-турецкой войны 1828–29 гг. – 13 арк.; ДАХО. – Ф. 1. – Оп. 1. – Спр. 2. Переписка с МВД, Новороссийским генерал-губернатором, полицмейстерами о разрешении богослужения и запрещении колокольного звона в старообрядческих (раскольничьих) церквях губернии. – 22 арк.

<sup>91</sup> ДАХО. – Ф. 3. Херсонское губернское правление. – Оп. 1. – Спр. 1. Межевая книга деревень Белуховны и Роголевы Тираспольского уезда Херсонской губернии. – 7 арк.; ДАХО. – Ф. 3. – Оп. 1. – Спр. 2. Переписка с Екатеринославским губернским правлением и Григориопольским магистратом об учреждении комиссии для рассмотрения армянских претензий по взиманию торговых пошлин. – 26 арк.; ДАХО. – Ф. 3. – Оп. 1. – Спр. 2а. Рапорты вице-адмирала Грега, контр-адмирала Быченского морскому министру о присуждении матросов к наказанию плетью за ограбление детей Тарановых. – 13 арк.

<sup>92</sup> ДАХО. – Ф. 14. Херсонская (Новороссийская) губернская чертежная. – Оп. 1. – Спр. 68. Указы Новороссийской губернской канцелярии, рапорты землемеров

інформація звітно-фінансового і господарського характеру. Скарги на представників муніципального та державного управління. Протоколи засідань міської думи Херсону. Стан господарства, проблеми освіти, модернізації інженерно-технічної інфраструктури.

Таким чином, документи обласних архівосховищ складають справи, що розкривають діяльність дум періоду 1785–1870 рр., дають свідчення про розвиток міст. Справи фондів зазначених архівів містять списки гласних дум, складу комісій, балотувальні листи, дані про різнобічну діяльність дум у галузях міського господарства.

У достатньо численних архівних матеріалах зосереджено важливу інформацію щодо господарської діяльності органів міського самоврядування, напрямів розвитку виробництва, використання міських земельних і водних угідь. За цими матеріалами можна чітко виявити суспільно-громадську функцію міського самоврядування в загальних процесах реформування суспільства і держави кінця XVIII – середини XIX ст. та його роль в інтеграції міської економічної структури до економічного простору регіону як повноправного суб'єкта.

Матеріали другої групи – опубліковані документи, стосуються питань організації міського самоврядування і «розкривають із середини» міське життя, містять певну критику авторів діяльності органів управління. До вказаної групи опублікованих джерел відносяться законодавчі акти, журнали засідань міських дум, статистичні відомості, тематичні доповіді, результати роботи державних комісій тощо.

Серед опублікованих джерел чільне місце посідають законодавчі акти, оскільки саме завдяки ним здійснювалася організаційна діяльність і формування органів самоврядування на місцях. Дослідження принципів формування, компетенції, структури органів міського самоврядування спиралося на власне законодавчі акти (імператорські та центральних органів влади): «Грамота на права и вигоди містам Російської імперії»

---

об отводе земель офицерам, составлении карты губернии. – 67 арк.; ДАХО. – Ф. 14. – Оп. 1. – Спр. 104. Межевая книга земельной дачи г. Херсона. – 6 арк.; ДАХО. – Ф. 14. – Оп. 1. – Спр. 137. Приказ губернатора Языкова и рапорт землемера в межевании земель для устройства форпостов. – 4 арк.

1785 р.<sup>93</sup>, «Міське Положення» 1863 р. для міста Одеси<sup>94</sup>, «Міське Положення» 1870 р.<sup>95</sup>, інші постанови та укази Сенату та Херсонського губернського правління.

Умовно всі законодавчі та підзаконні акти можна поділити на кілька груп, у залежності від сфери регламентування роботи органів міського самоврядування; 1) акти, що визначали порядок формування та роботи, права, обов'язки та відповідальність органів місцевого самоврядування; 2) акти, що визначали обов'язки органів самоврядування відносно міського господарства; 3) акти, що визначали обов'язки самоврядування відносно ремісників та цехових установ.

Збірках законів були представлені документи з обов'язковими постановами міським думам. Укази, інструкції, положення становлять суттєвий корпус документів, які регулювали юридичні питання діяльності міських дум і на які орієнтувалися органи самоврядування у своїй діяльності з розвитку міського господарства. Їх об'єднує спільність походження, змістовне та функціональне навантаження.

Для українських міст, в яких формувалося громадське господарство, важливе значення мали допоміжні матеріали узагальнюючого характеру, які сприяли діяльності дум – будівельні правила, межові акти, правила коробочного збору, правила погашення недоборів та інші.

При розробці даної теми важливе значення мали довідкові статистичні і узагальнюючі збірки документів і матеріалів загальноросійського значення. («Работы комиссии по пересмотру уставов фабричного и ремесленного»<sup>96</sup>, «Отчеты государственных

<sup>93</sup> 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. 350–362.

<sup>94</sup> Положение об общественном управлении г. Одессы 30 июня 1863 г. // Полное собрание законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1866. – Собр. 2. – Т. XXXVIII. – Отд. 1. – С. 403–412.

<sup>95</sup> Городовое положение 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1873. – Собр. – 2. – Т. XXXV. – Отд. 1. – С. 820–839.

<sup>96</sup> Труды комиссии, учрежденной для пересмотра уставов фабричного и ремесленного : в 4-х т. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1863. – Т. II. – 879 с.

комиссии по поддержке развития городского хозяйства»<sup>97</sup>, «Работы комиссии по пересмотру порядка работы органов местного самоуправления»<sup>98</sup> та інші праці стосовно господарської і промислової статистики). Вони дають важливий фактичний, статистичний матеріал про стан міських управлінь, міського господарства, що сприяє більш об'єктивному дослідженню даної теми.

Матеріали третьої групи опублікованих джерел – періодичні видання – дають змогу всебічно доповнити історію міського громадського управління. Серед документів представлені матеріали бюджетно-фінансової діяльності дум, в яких відклалися циркуляри та інструкції центральної та губерньської влади.

У ході дослідження широко залучалися матеріали періодичних видань «Журнал Министерства Внутренних Дел»<sup>99</sup>, «Журнал Мануфактур и торговли»<sup>100</sup>, «Новороссийский календарь»<sup>101</sup>, що видавався з 1834 р., газета «Одесский вестник»<sup>102</sup>, яка друкувалась

<sup>97</sup> Отчет комитета для поощрения шелководства на одесской городской земле за 1847 г. – Одесса : Гор. тип., 1848. – 56 с.; Отчет и речи чрезвычайного собрания Общества сельского хозяйства Южной России. – Одесса : Гор. тип., 1838. – 89 с.; Отчет о действиях Общества сельского хозяйства Южной России / Сост. И. Палимпсестовым. – Одесса : Гор. тип., 1855. – 68 с.; Отчет инспекции сельского хозяйства южных губерний за 1857 г. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1857. – 248 с.

<sup>98</sup> Материалы для составления предположений об улучшении общественного управления в городах : в 2-х т. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1863. – Т. II. – 680 с.

<sup>99</sup> Статистика Одессы // Журнал Министерства Внутренних Дел. – 1833. – № 8. – С. 470–471; Выписка из отчетов градоначальников за 1833 год // Журнал Министерства Внутренних Дел. – 1835. – № 9. – Ч. 15. – С. 570–579; Захарцевич Ф. Опыт юридической статистики Новороссийского края / Ф. Захарцевич // Журнал Министерства Внутренних Дел. – 1853. – № 2. – Ч. 41. – С. 240–267.

<sup>100</sup> Татаринов В. О свободе промышленности и цеховом устройстве / В. Татаринов // Журнал мануфактур и торговли. – 1860. – сентябрь. – С. 94; октябрь. – С. 12.; Татаринов В. Об ограничениях свободы промышленности и о цеховом устройстве / В. Татаринов // Журнал Мануфактур и торговли. – 1860. – сентябрь. – С. 94; октябрь. – С. 12.

<sup>101</sup> Историко-статистическое описание Николаева // Новороссийский календарь на 1846 год. – Одесса, 1847. – С. 334–338; Городская дума и магистрат Одессы // Новороссийский календарь на 1854 год. – Одесса, 1855. – С. 407–408; Городская дума и магистрат Одессы // Новороссийский календарь на 1855 год. – Одесса, 1856. – С. 407–408; Доходы и расходы Одессы // Новороссийский календарь на 1839 год. – Одесса, 1840 – С. 123–166.

<sup>102</sup> Разные статистические сведения о городе Одессе вообще и в особенности за 1831 год // Одесский вестник. – 1832. – № 49. – 18 июня. – С. 194; Первое пятидесятилетие Одессы 1794–1844 (Статья № 1) // Одесский вестник. – 1844. – № 68, 23 авг. – С. 56; Материалы для истории города Одессы // Одесский вестник. – 1833. – № 103–104. – С. 21–22.

з 1827 р., газета «Херсонские губернные ведомости»<sup>103</sup>, виходила з 1820-х рр. та інші).

Звернення в роботі до періодичних видань допомогло реальніше уявити хід минулого, орієнтуватися в подіях. У періодиці містяться матеріали щодо діяльності міського самоврядування на ниві благоустрою, статистичні матеріали, історичні описи. У них найперше друкувалися офіційні матеріали щодо міського самоврядування, подавався аналіз фінансово-економічної діяльності міст, дані про розвиток господарства, інформація та фактаж про склад гласних, результати виборів, конкурсні оголошення, що надає їм великого значення при вивченні регіональної історії.

Таким чином, опрацьоване коло неопублікованих та опублікованих матеріалів свідчать, що у розпорядженні дослідника щодо проблеми міського громадського самоврядування в Україні є широка, досить репрезентативна джерельна база, комплексний аналіз якої дозволяє більш глибоко і всебічно проаналізувати становлення і розвиток міських дум в Україні і виконати поставлені наукові завдання.

---

<sup>103</sup> Статистические сведения о Херсонской губернии // Херсонские губернные ведомости. – 1868. – № 11. – С. 12; № 17. – С. 20.



## **РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЯ ОРГАНІВ ГРОМАДСЬКОГО ХЕРСОНА, МИКОЛАЄВА, ОДЕСИ**

### **2.1. Формування та розвиток міського самоврядування**

Перебування українських земель у складі різних держав із неоднаковим рівнем соціально-економічного й культурного розвитку, а також їх знаходження на перетину магістральних європейських комунікацій істотно впливали на формування соціальної структури населення, правових норм і адміністративного управління міст.

Міста Півдня України (Херсон, Миколаїв, Одеса) виникли у другій половині XVIII ст. і не знали традицій міського самоврядування, які містилися в Магдебурзькому праві й були поширені в містах Центральної та Західної України. У південноукраїнських містах із самого початку їх виникнення застосовувалося загальноросійське міське управління.

На відміну від західноєвропейських міст Херсон, Миколаїв, Одеса як суспільні одиниці були породженням самої держави, і ця обставина відобразилась на всій історії міського управління. Якщо на заході міська община відносно самостійно виробляла норми і методи управління справами міського господарства, які розглядалися як сукупність загальних інтересів городян, то в Херсоні, Миколаєві, Одесі міське управління було організовано зверху, виходячи, перш за все, з потреб держави.

У другій половині XVIII ст. зростала торгівля та промисловість. Міське населення, особливо купецтво, все активніше виступало з вимогами закріплення за ними особливих прав і привілеїв, які б забезпечували їм необхідні гарантії в торгово-промисловій діяльності. Нові економічні явища вимагали від абсолютизму

деякої гнучкості в політиці, що на практиці виявлялося у певних поступках городянам.

Уряд Катерини II, розуміючи необхідність розвитку торгівлі, промислів і ремесел, в інтересах купецтва спочатку окремими заходами, а згодом і загальнодержавною реформою запровадив в містах органи громадського управління на засадах децентралізації.

Ця реформа була послідовно проведена Статутом про губернії 1775 р. (друга його частина видана в 1780 р.), Жалуваною грамотою дворянству (1785 р.), Грамотою на права і вигоди міст (1785 р.)<sup>104</sup>. Основним законодавчим документом, що визначав загальний лад міського управління до початку 70-х рр. XIX ст., стала «Жалувана грамота містам», прийнята 21 квітня 1785 р., яка складалась з 14 розділів і 178 статей. Саме 14-й розділ (22 статті) і регламентував основні засади діяльності (права та межі компетенції) органів міського громадського самоврядування – Міських думи. У «Жалуваній грамоті» були закладені основні принципи, що забезпечували практичну діяльність міського самоврядування:

1) механізми здійснення роботи, під якими розуміється існування органів, створених населенням з метою реалізації власних прав у вирішенні місцевих питань, процедури волевиявлення (вибори);

2) компетенцію здійснення діяльності, під цим принципом визначається створення фінансово-економічної бази для забезпечення відносної самостійності населення і створених органів громадського управління;

3) усвідомлену волю, яка реалізує активу участь у процесі організації міського управління держави (через офіційні рішення її органів і реалізацію їх посадовими особами) та населення (через співучасть у процесі, зацікавленість у результатах діяльності).

Таким чином, у «Жалуваній Грамоті» була закладена головна ідея про нерозривний причинно-наслідковий зв'язок вказаних принципів: наявність інституційних структур та економічних

---

<sup>104</sup> 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. 350–362.

можливостей за активної участі й зацікавленості держави і населення призвело до створення реальної ефективної системи міського управління, а звідси і забезпечення стабільного розвитку суспільства і держави. Особливістю запровадження системи міського громадського управління на Півдні України було те, що воно не обмежувалась часовими рамками, а тому розтягнулося на достатньо довгий період часу. Спочатку містами командували військові, а згодом влада поступово передавалася цивільним установам в міру їх готовності.

Так, у Херсоні на момент прийняття «Жалуваної грамоти» міським керівником був фельдцехмейстер І. Ганнібал. Особливі військово-поліцейські команди підкорялись плац-майору та плац-ад'ютанту. Про час відкриття громадського управління точних даних не має, але вдалось встановити, що в 1790 р. Міська дума вже функціонувала: указ Катеринославського намісництва від 10 липня 1795 р. виданий на адресу «Херсонської міської думи»<sup>105</sup>.

До 1797 р. Миколаєвом управляла спеціально створена «Ратуша». Члени Міської ратуші 16 грудня 1797 р. отримали дозвіл імператора Павла I заснувати Міську думу та словесний суд. Проведення виборів контролював миколаївський градоначальник майор Вороновський. Вибори відбулися 7–8 січня 1798 р. Перший склад Міської думи був таким: Міський голова – Петро Турчанинов, заступник – Афанасій Горяїнов; члени – Мануїл Миколаєвич, Данила Кулчин, Савин Крилов, Семен Гущин, Мартин Абрамов, Василь Котельников<sup>106</sup>. Таким чином, від часу заснування Миколаєва (1789 р.) до створення Міської думи пройшло дев'ять років.

Слід також відмітити, що одночасно з Міськими думами в Херсоні та Миколаєві існували і Магістрати (станові представницькі органи), діяльність яких була обмежена судовими справами (станові суди І інстанції) і певними господарськими справами (збирання недоборів, спостереження за благоустроєм).

<sup>105</sup> Горловский Д. Н. Итоги двадцатипятилетия Херсонского самоуправления. Краткий историко-экономический очерк города Херсона / Д. Н. Горловский. – Херсон : Тип О. Д. Ходушиной, 1896. – 97 с.

<sup>106</sup> Ге Г. Н. Исторический очерк г. Николаева при устье Ингула (1790–1890) / Г. Н. Ге. – Николаев : Русская тип., 1890. – 122 с.

У процесі створення міського громадського управління в Одесі доцільно виділити декілька ключових моментів. У 1789–1794 рр. у Хаджибеї влада знаходилась у руках військових. З 1794 р. почався процес формування «міської громади»<sup>107</sup>. Наприкінці 1795 – на початку 1796 рр. у місті почалось створення «владних міських структур». На початку 1796 р. був відкритий «Магістрат», до складу якого відносилась Міська дума у такому складі: Голова – купець 2 гільдії Андрій Железцов, секретар – Петро Зеневіч, столоначальники – Голованьов і Недзелінський, бургомістри – купець 3 гільдії Іван Мігунов та грек Федор Флоганті. Але у 1798 р. відбулась реорганізація «Магістрату» і з його складу Міська дума була виведена<sup>108</sup>. Лише 16 травня 1801 р. діяльність Міської думи (у складі: Міський Голова – купець Ларіон Портнов, гласні – Мануйло Лошкарьов, Федор Зайченко, Петро Ракуза) була відновлена вже окремо від Магістрату, що символізувало завершення процесу формування органів міського громадського управління в Одесі<sup>109</sup>.

Таким чином, відзначимо дві риси, що характерні для періоду запровадження міських самоврядних інститутів: 1) еволюційність перетворень; 2) усвідомлена (цілеспрямована) робота центру з формування структури міських управлінь. Звертає на себе увагу деякий ритм формування міських цивільних установ: спочатку виділення системи самоврядування на просторі Південної України, потім – використання принципу багаторазового поділу влади при формуванні владних рівнів, нарешті, пристосування законодавства до конкретних умов реалізації на місцях. І все здійснювалося неквапливо. Реформи слідували за світовою політичною та економічною еволюцією, а тому носили наздоганяючий характер. Влада м'яко пристосовувалася до змін, що відбувалися у суспільстві.

Разом із тим центр відіграв активну роль, створюючи умови для еволюційного розвитку самоврядування. Це була «еволюція зверху», ретельно продумана і пристосована до

---

<sup>107</sup> Історія Одеси / Голов. ред. В. Н. Станко. – Одеса : Друк, 2002. – 560 с. – С. 72.

<sup>108</sup> Исторический очерк Одессы с 1794 по 1803 гг. / Сост. Орлов А. – Одеса : Тип. А. Шульце, 1885. – С. 54.

<sup>109</sup> Одесса 1794–1894. К столетию города. – Одесса, 1895. – С. 21.

місцевих особливостей. Держава відіграла провідну роль у формуванні органів самоврядування на Півдні України. Водночас відбулась заміна військової адміністрації на цивільну. Поступово громадські управління були наділені компетенцією, правами і майном з метою реалізації власних функцій<sup>110</sup>.

Центральна влада розуміла неможливість видання єдиного закону, здатного регулювати всі форми місцевого самоврядування (станове, сільське, міське), тому законодавство про місцеве самоврядування складало собою систему законів, прийняття яких суворо закріплювалося за відповідним рівнем управління губернією. Навіть чітко оговорювалися права та межі діяльності громадських установ, а також терміни впровадження: жоден закон не вводився з моменту опублікування, а передбачалося, що буде потрібен якийсь час для запровадження (для реформи політичної системи, наприклад, знадобилося три роки; для реформи територіального управління – сім років, міська реформа взагалі термінами не обмежувалася). Йшло перетворення і витіснення старих систем замість їхньої ліквідації, оскільки особлива увага приділялася стабільності влади у державі. Відмова від різких змін зумовлювалася тим, що радикальні переходи до нової системи влади погіршують стан населення і можуть викликати соціальні потрясіння. Для держави ж важливо було зберегти населення, укріпити владу і шляхом поступових перетворень запровадити нове, дати можливість до нього звикнути<sup>111</sup>.

Таким чином, із запровадженням «Грамоти на права та переваги містам Російської імперії» в Херсоні, Миколаєві, Одесі останньої чверті XVIII ст. сформувалися органи громадського управління (Міські думи) та «міська громада», що означало прикріплення до міст вже наявного населення з зобов'язанням виконувати міські повинності.

Усе населення міст, так звані «міські обивателі», складала міські громади, які виступали в ролі юридичної особи, могли

---

<sup>110</sup> Реформы второй половины XVII – XX в.: подготовка, проведение, результаты / Сб. науч. трудов АН СССР, Институт истории СССР; [Редкол.: Ф. В. Шелов-Коведяев (отв. ред.) и др., вступ. ст. М. М. Горинова]. – М.: Ин-т истории СССР, 1989. – С. 112.

<sup>111</sup> Государственное управление и самоуправление: очерки истории / Авт. кол.: Семьянинов В. П., Кожурин В. С., Петров В. Т. и др.; Рос. акад. службы при Президенте РФ. – М.: Наука, 1995. – С. 96.

мати власність, прибуток з майна, збирати з міського населення спеціальний збір. Міські мешканці поділялись на шість станових розрядів, так званих «справжніх міських обивателів» – власників земель і будинків у межах міст: 1) купці, об'єднані у три гільдії (до першої відносилися ті, хто мав оголошений капітал від 10 тис. руб. та вище, до другої – від 1 тис. до 10 тис. руб., до третьої – від 500 до 1 тис. руб.); 2) міщани – усі, хто мав капітал менше 500 руб.; 3) цехові ремісники; 4) іноземці та іногородні гості – російські та іноземні купці та інші особи, що не проживали в містах, але були приписані до них; 5) різночинці – достатньо строката за соціальним складом група осіб, що включала представників інтелігенції, виборних посадових осіб; 6) посадські – особи, які «промислом, рукоділлям чи роботою кормляться», тобто дрібні торговці, позацехові ремісники, чорноробочі і міська біднота<sup>112</sup>.

Первинним органом громадського управління були міські збори, які складались з усіх «міських обивателів». Але право обирати і бути обраним обмежувалось віком – 25 років, і майновим цензом – не менше 50 руб. асигнаціями. Збори обирали міського голову, гласних дум; бургомістрів і рагманів у магістрат; старост, суддів у загальні і станові установи. Раз на три роки міські збори формували розпорядчий орган – Загальну міську думу, до якої входили міський голова і гласні від шести розрядів населення міст. Загальна міська дума обирала виконавчий орган – шестигласну думу, куди входили по одному гласному від кожної групи населення. Очолював цей постійно діючий орган міський голова. І хоч при цьому порушувався принцип розподілу виконавчої та розпорядчої влад, мета такого сполучення полягала у забезпеченні гарантій діяльності міського управління у відповідності до законів<sup>113</sup>.

Обраних міських голів затверджував на посаді губернатор або Міністр Внутрішніх Справ. Через міських голів встановлювалися

---

<sup>112</sup> 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. – С. 97.

<sup>113</sup> 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. 350–362.

взаємовідносини самоврядування з губернською адміністрацією. Так, скажімо, коли справа при рівності голосів не могла бути вирішена простим голосуванням, волевиявлення міського голови була на користь її вирішення. Голови мали право призупинити виконання думою будь-якої постанови, якщо вбачали у ній порушення закону, а також могли передати її на вирішення генерал-губернатору або губернатору. При розгляді термінових справ міські голови мали право приймати самостійні рішення і ставити до відома членів дум. Міським головам, нарівні з гласними, надавалося право вносити в думи власні пропозиції<sup>114</sup>.

Тож, з одного боку, міські голови були обранцями міської громадськості і представляли її інтереси, а з іншого – вони перебували у прямому підпорядкуванні губернської адміністрації, тому повинні були представляти інтереси держави. Закони сприяли зміцненню авторитету голів у межах органів громадського управління, міської громади і, водночас, нівелювали їх можливості, обмежуючи самостійність міських голів Херсона, Миколаєва, Одеси контролем з боку держави.

Представництво від шести міських розрядів у думках було неоднаковим. Від власне «міських обивателів» – один гласний; від купецтва – три гласних (за кількістю гільдій); від цехових ремісників обирали по одному гласному від кожного цеху; від іногородніх та іноземців – по одному гласному від кожної групи, від посадських – від кожного району в містах; від іменитих громадян – сім гласних від кожної з семи груп розряду<sup>115</sup>. Такий розподіл виборців свідчив про намагання уряду надати перевагу в міському самоврядуванні представникам вищого майнового і освітнього цензу.

У містах існувала двояка виборча система. По-перше, вибори проводились за цензовою системою, що усувала від самоврядування інтелігенцію та буржуазію і забезпечувала пріоритет інтересів купецького стану. По-друге, існувала розрядна, класна система, що забезпечувала можливість

---

<sup>114</sup> Браславский П. О настоящем положении общественного управления в городе Одессе / П. Браславский. – Одесса : Гор. тип, 1860. – С. 12.

<sup>115</sup> Лонгинов А. В. Устройство Одесского порта и первоначальный отвод земли г. Одессе / А. В. Лонгинов // Записки Одесского общества истории и древностей. – 1894. – Т. XVII. – С. 73–84.

управління містами тим, хто платить податки, тобто тим, хто взяв на себе фінансовий тягар загальних проблем<sup>116</sup>.

У період кінця XVIII – першої половини XIX ст. корпус працівників міського самоврядування формувався усього з двох загонів – гласних (виборних представників населення) і канцелярських працівників. У свою чергу гласні (депутати) не були професіоналами у сфері міського управління, термін їх роботи був обмежений депутатським мандатом<sup>117</sup>. Однак вони відігравали важливу роль: задавали характер і спрямованість функціонування органів самоврядування, займали певне місце у формуванні норм і правил організації життєдіяльності міських громад.

Населення (платники податків) обирало депутатів. Депутати – непрофесіонали у сфері міського господарства, оскільки вони не мали спеціальної освіти, обиралися на певний термін і їх головне завдання було – представляти інтереси платників податків незалежно від особистої професії депутата (а більшість представляла купецький стан)<sup>118</sup>.

Непрофесіоналізм депутатів не означав заборони на їх обрання у справах міського господарства в представницькі органи, так само як і не становило перепони те, що хтось не мав освіти. До складу громадських управлінь досить часто обирались особи, що були взагалі неписьменними. Під терміном «непрофесіоналізм» мається на увазі те, що депутати не здобували спеціальної освіти у муніципальній галузі<sup>119</sup>, хоча від якості їхньої підготовки і ступеня професіоналізму залежали умови життя людей – прибирання вулиць, медичне обслуговування, постачання продовольства і

---

<sup>116</sup> 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. 350–362; ДАМО. – Ф. 222. – Оп. 1. – Спр. 395. Дело о выборах членов думы на городские должности. – 120 арк.

<sup>117</sup> Выписка из отчетов градоначальников за 1833 год // Журнал Министерства Внутренних Дел. – 1835. – № 9. – Ч. 15. – С. 570–579; Захаревич Ф. Опыт юридической статистики Новороссийского края // Журнал Министерства Внутренних Дел. – 1853. – № 2. – Ч. 41. – С. 240–267; История городского общественного управления // Одесский вестник. – 1992. – 22 янв. – С. 4.

<sup>118</sup> Статистические сведения о Новороссийском крае // Одесский вестник. – 1833. – 15 апр. – № 29. – С. 59.

<sup>119</sup> РДА. – Ф. 1283. – Оп. 4. – Спр. 92. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1840 г. – 76 арк.



багато чого іншого. Однак фахівців із ведення міських справ не могло бути з об'єктивної причини: тільки в другій половині XIX ст. з'явилася розгалужена система навчальних закладів, у яких готувалися кадри за місцевим правом і місцевими фінансами<sup>120</sup>.

Жодні вибори в Херсоні, Миколаєві, Одесі не відбувались без того, щоб обрані на громадські посади особи не звертались з проханням про звільнення з різних причин: за станом здоров'я, обтяженістю комерційними справами, неосвіченістю. Після кожних виборів у канцелярії генерал-губернаторів або губернаторів звертались близько 20–30 осіб, які писали заяви про звільнення від громадського обов'язку за вищеперахованими обставинами<sup>121</sup>.

Законодавчі положення першої половини XIX ст. не створювали умов для того, щоб мешканці Херсона, Миколаєва, Одеси позитивно відносилося до органів місцевого самоврядування і їхніх представників, навіть навпаки – сприяли тому, аби служба в муніципалітетах вважалась важкою повинністю<sup>122</sup>. Ймовірно, це було пов'язано з відсутністю у центральній владі виразної позиції стосовно структури, принципів і методів побудови органів громадського управління при одночасній відчуженості населення від державної влади і загальної до неї недовіри. Водночас, діючі голови громадських управлінь не бажали нести відповідальність за самостійно прийняті рішення. Правда, у цього небажання є й інша сторона – прагнення депутатів муніципалітетів та міських голів скористатися наявним станом, щоб забезпечити можливість безконтрольного розпорядження майном, розташованим на території міст<sup>123</sup>.

<sup>120</sup> Дмитриев Ю. А. Соотношение политической и государственной власти в условиях формирования гражданского общества / Ю. А. Дмитриев // Государство и право. – 1994. – № 7. – С. 34.

<sup>121</sup> ДАОО. – Оп. 4. – Спр. 22. Протоколы заседаний одесской городской думы за 1839 г. – 518 арк.; Оп. 4. – Спр. 82–88. Протоколы заседаний одесской городской думы за 1849 г. – 1258 арк.; Материалы для истории города Одессы // Одесский вестник. – 1833. – №87–89. – С. 10; Материалы для истории города Одессы // Одесский вестник. – 1835. – 6–19 февраля. – С. 21–22.

<sup>122</sup> РДІА. – Ф. 1283. – Оп. 3. – Спр. 62. Обзорение Херсонской губернии за 1838 г. – 95 арк.; ДАОО. – Оп. 4. – Спр. 89–96. Протоколы заседаний одесской городской думы за 1850 г. – 1246 арк.; ДАМО. – Оп. 1. – Спр. 320. Дело о проведении выборов на разные городские должности. – 78 арк.

<sup>123</sup> РДІА. – Ф. 1283. – Оп. 4. – Спр. 76. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1842 г. – 87 арк.

Становий склад усіх галузей міської влади прямо залежав від вектора соціально-економічного розвитку міст. Інтенсивне торговельне життя робило неминучим широку присутність купців у складі міської влади. Тому, Жалувана грамота визначала головні позиції представників купецтва в громадському управлінні.

За першу половину XIX ст. міцні позиції у складі міської влади міст залишалися за представниками купецького стану. Це пов'язано, по-перше, з посиленням станової самосвідомості та зміцненням економічних позицій купців, по-друге, з відомою престижністю посади голови, створеною Жалуваною грамотою.

Посада міського голови була більш авторитетною ніж посада гласного, оскільки надавала обранцю більше свободи і самостійності, а також можливість одночасно видавати розпорядження та контролювати їх виконання. Для організації і діяльності міських управлінь наслідки обрання на посаду міського голови представників купецтва були різними. Приналежність до купецького стану керівника міської влади було чинником як негативним, так і позитивним для розвитку багатьох сторін міського життя. З одного боку, торговельно-промислова діяльність відволікала купця-голову від громадської служби, а іноді й негативно позначалася на становищі окремих груп міського населення. З іншої ж сторони, на відміну від чиновника купець міг робити фінансові послуги місту, по-господарськи вирішувати проблеми поповнення бюджету і міського благоустрою<sup>124</sup>.

З метою поповнення власних бюджетів громадські управління намагалися розширити торговий простір міст, стимулювали розвиток торгівлі, намагалися захистити більш вигідні джерела прибутків від конкуренції. Величезну роль у цьому процесі грали представники «думського купецтва» і особливо міські голови-купці. Саме купець, у силу своєї життєдіяльності, обумовленої торгівлею, добре розумів її значення для міського розвитку, знав усі складові успіху, невидимі для простих городян механізми функціонування міського самоврядування<sup>125</sup>.

---

<sup>124</sup> ДАОО. – Оп. 4. – Спр. 20–21. Протоколи засіданий одесской городской думы за 1838 г. – 1313 арк.

<sup>125</sup> ДАОО. – Оп. 4. – Спр. 13. Протоколи засіданий одесской городской думы. – 768 арк.

Зростання чисельності торговельних приміщень залежало від наявності місць інтенсивної торгівлі (площ, базарів, ярмарків, ринків). З цієї причини громадські управління, використовуючи найменшу можливість, купували землю в приватних осіб, приймали її як пожертвування, а потім віддавали в оренду<sup>126</sup>.

Відомо, що через зловживання головами владою суспільна земля, здатна приносити прибуток, випала з бюджетного поля міста Херсона<sup>127</sup>. Міські голови уважно стежили за зовнішньою кон'юнктурою економічного життя, аналізували її можливі наслідки для муніципального розвитку в цілому<sup>128</sup>.

Як видно, роль міських голів, що належали до купецького стану, у бюджетній політиці була неоднозначною. У тих випадках, коли інтереси міста взаємовигідно перетиналися з інтересами його голови, вплив останнього міг бути не на користь міських інтересів (міська торгівля в однаковій мірі була джерелом життєдіяльності як муніципальних утворень, так і купців)<sup>129</sup>.

Позитивна роль купців-голів була значною, помітною і не суперечливою в тих галузях роботи, які були прямо пов'язані з їх майновими інтересами. І саме тоді проявлялася найбільша результативність функціонування громадських управлінь у розвитку міського благоустрою<sup>130</sup>.

Основні успіхи були пов'язані з величезною роллю купців у суспільному житті міст. Мобільність, уміння самостійно організувати будь-яку справу, господарська кмітливість представників купецтва позитивно позначались і на розвитку благоустрою<sup>131</sup>.

<sup>126</sup> ДАОО. – Оп. 4. – Спр. 25. Выписка из протокола заседаний городской думы. – 14 арк.

<sup>127</sup> Горловский Д. Н. Итоги двадцатипятилетия Херсонского самоуправления. Краткий историко-экономический очерк города Херсона / Д. Н. Горловский. – Херсон : Тип О. Д. Ходушиной, 1896. – 97 с.

<sup>128</sup> ДАОО. – Оп. 4. – Спр. 52–56. Протоколы заседаний одесской городской думы за 1845 г. – 1116 арк.

<sup>129</sup> РДА. – Ф. 1283. – Оп. 4. – Спр. 45. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1847 г. – 96 арк.

<sup>130</sup> ДАОО. – Оп. 4. – Спр. 16–17. Протоколы заседаний одесской городской думы за 1836 г. – 478 арк.; Оп. 4. – Спр. 18–19. Протоколы заседаний одесской городской думы за 1837 г. – 661 арк.

<sup>131</sup> Историко-статистическое описание Николаева // Новороссийский календарь на 1846 год. – Одесса, 1847. – С. 334–338; Городская дума и магистрат Одессы // Новороссийский календарь на 1854 год. – Одесса, 1855. – С. 407–408.

Загалом, навіть аналіз незначного спектра діяльності міських голів (без обліку їхньої ролі в розвитку соціальної сфери, громадського нагляду) показує важливість постаті голови в системі громадських управлінь, залежність результативності його роботи від станової приналежності.

Після формування особового складу починалась організаційна діяльність. Приблизно до 1810-х рр. загальні думи скликались не періодично, а коли для цього виникала потреба, а саме: для обрання гласних зі свого складу в шестигласну думу (по одному представнику від кожного розряду) і вирішення справ, які викликали сумніви через свою важливість і складність. Гласні від кожного зі станів голосували в думі окремо, причому, кожний розряд мав тільки один голос<sup>132</sup>.

Шестигласна дума була постійним виконавчим органом, який збирався один раз на тиждень. Законом 1785 р. функції думи були визначені не досить чітко. Гласні вирішували, в основному, важливі проблеми загального міського стану у сфері медико-санітарного контролю, забезпечення продуктами харчування, розвитку промисловості та торгівлі; розв'язували конфлікти між станами; мали контрольно-поліцейські функції<sup>133</sup>. Хоча останнє залишалось лише декларацією, оскільки згідно Статуту благочиння від 8 квітня 1782 р.<sup>134</sup> у всіх містах були створені для цього спеціальні поліцейські органи. Причому, вирішення цих питань вимагало узгодження з органами місцевої адміністрації і проходило під їх контролем. Реальна влада у містах залишалася в руках городничих, поліцейських та місцевих чиновників, яких призначали губернатори.

1810-ті рр. виявились переломними в тому, що Загальні думи в Херсоні, Миколаєві, Одесі повністю зникають. Чиновники, які ревізували міські громадські управління за дорученням Міністерства Внутрішніх Справ (1820 рр. і пізніше), констатували,

---

<sup>132</sup> Одесса 1794–1894. К столетию города. – Одесса, 1895. – С. 24.

<sup>133</sup> 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. 350–362.

<sup>134</sup> Государственное управление и самоуправление: очерки истории / Авт. кол.: Семьянинов В. П., Кожурин В. С., Петров В. Т. и др.; Рос. акад. службы при Президенте РФ. – М.: Наука, 1995. – С. 125.

що Загальні думи повністю припинили свою діяльність. Відновити Загальну думу була спроба лише в Одесі. У 1818 р. «міські обивателі» внесли пропозицію обрати Загальну думу, і вже в 1820 р. (18, 22–25, 19 листопада), за наказом градоначальника М. Трегубова відбулось обрання гласних в думу. За період їх роботи (1824–1826 рр.) останній раз працювала Загальна дума<sup>135</sup>.

У Херсоні, Миколаєві, Одесі почали діяти лише Шестигласні думи, які називалася міськими. Місце Загальної думи зайняли Загальні збори, які збирались лише для обрання депутатів в Шестигласну думу<sup>136</sup>.

Отже, вже на початку ХІХ ст. ідея Катерини ІІ про створення органів міського громадського управління зазнала суттєвої трансформації. Загалом реформа 1785 р. не надала містам повної самостійності. Порядок діяльності був обмеженим, недостатньо чітко визначеним й перебував під постійним контролем з боку адміністрації. Не були врегульовані взаємовідносини між думами, губернськими адміністраціями, магістратами, поліцейськими і судовими інстанціями. Зберігалась станова структура населення міст, значна частина городян залишалася неповноправною.

Припинення функціонування загальної міської думи стало поштовхом для уряду до перегляду основ міського самоврядування з 1821 до початку 1840 рр. У перший раз питання про реформування міських управлінь було розглянуте урядом у 1821 р. з метою надання самоврядуванню прав більшої самостійності. До початку 1840-х рр. була затверджена серія законів (приблизно 400) з метою розширення компетенції міських громадських управлінь. Подальший розвиток органів міського самоврядування і узгодження їх діяльності з іншими органами влади Російської імперії призвели до багаторівневих загально-державних перетворень, що вимагає розгляду декількох аспектів: 1) місце органів самоврядування в системі влади; 2) зміст і межі діяльності міського самоврядування; 3) системи контролю з боку держави.

---

<sup>135</sup> Одесса 1794–1894. К столетию города. – Одесса, 1895. – 896 с.

<sup>136</sup> РДА. – Ф. 1283. – Оп. 2. – Спр. 166. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1811–1815 гг. – 219 арк.

Отже, визначаючи місце органів міського самоврядування у загально-державній системі слід відмітити, що до 1809 р. державне управління було вибудовано у вертикаль: Міністерство Внутрішніх Справ, губернська канцелярія, повітовий комісаріат, органи міського громадського управління<sup>137</sup>.

Перебудови 1810–1820 рр. охоплювали два напрями: розподіл господарського управління в центрі між різними відомствами (горизонтальна передача функцій); поділ управління по вертикалі з доданням особливих господарських повноважень губерніям. У столиці відбувся перерозподіл повноважень між центральними органами влади. Були створені нові Міністерства: зовнішніх відносин, зовнішньої та внутрішньої безпеки, державної економії, цивільного і карного суду. Справи державної економії і установи внутрішньої безпеки були виведені з МВС та стали носити господарський характер<sup>138</sup>.

Міністерство Внутрішніх Справ виконувало функції регулювання та стимулювання розвитку землеробства, промисловості, державного і міського господарства, а також займалося розвитком мануфактур і внутрішньою торгівлею. Міністерство фінансів відало справами про казенні і міські землі, міські повинності (податки). Міністерство народної освіти включало Медичний департамент. Головне управління шляхів сполучення відало сухопутними і водними шляхами сполучення. Було створено Міністерство поліції, що поєднувало ряд департаментів: господарську поліцію, що відала питаннями продовольства, державних запасів і соціальної допомоги; виконавчої поліції, що здійснювала контроль за виконанням законів і вирішувала адміністративні питання. Воно також одержало особливі права – координувати та погоджувати діяльність органів влади на місцевому рівні.

Перетворення 1821–1861 рр. зберігали за МВС особливі функції стосовно інших міністерств – виключне право узгодження роботи між міністерствами та органами місцевого самоврядування.

---

<sup>137</sup> Василенко И. А. Административно-государственное управление: учеб. пособие / Отв. ред. Н. И. Глазунова / И. А. Василенко. – М. : ГАУ им. С. Орджоникидзе, 1994. – 72 с.

<sup>138</sup> Государственное управление и самоуправление: очерки истории / авт. кол.: Семьянинов В. П., Кожурин В. С., Петров В. Т. и др.; Рос. акад. службы при Президенте РФ. – М. : Наука, 1995. – 196 с.

З 1824 р. функції організації місцевого господарства були передані в губернії, права губерній розширені, а МВС зосередилося на державному управлінні господарством<sup>139</sup>.

З 1819 до 1861 р. у державному центрі відбувався подальший поділ органів влади по горизонталі, що було пов'язано з розділенням форм власності між державною скарбницею і царською родиною. У 1826 р. створено Міністерство Імператорського двору, що мало 6 відділень: підготовка указів, кодифікація законів, політичний розшук (виконавчим органом якого став жандармський корпус),<sup>140</sup> благодійна та селянська управи. Міністерству Імператорського двору підпорядковувалися органи галузевого управління, при ньому ж діяли вищі Секретні комітети, що розробляли конкретні законопроекти (про розмежування влади між Держрадою, Сенатом і Комітетом міністрів; цензуру; селянські справи і т. ін.). У 1837 р. було створено Міністерство державного майна, що мало в губерніях палату, й Повітове управління державного майна. Кожне зі сформованих міністерств одержало в управлінні спеціально створені волості царських і державних, селянських земель, тобто сформувався ще один рівень управління – волосний. З 1819 по 1840 рр. здійснювалася передача господарських функцій губерніям від уряду і створення тут апарату місцевої державної влади. Усю діяльність на місцевому рівні організовував губернатор, з 1837 р. він став «господарем губернії»<sup>141</sup>.

У рамках МВС діяла Комісія зі складання проектів положення про прибутки і витрати міст, потім виникла ще одна – Комісія для створення різних джерел міського господарства. Одночасно в господарському департаменті МВС (до злиття МВС і Міністерства поліції це був Департамент господарської поліції) було створено Тимчасове відділення у справах міського управління

---

<sup>139</sup> Государственное управление и самоуправление: очерки истории / авт. кол.: Семьянинов В. П., Кожурин В. С., Петров В. Т. и др.; Рос. акад. службы при Президенте РФ. – М.: Наука, 1995. – 196 с.

<sup>140</sup> РДІА. – Ф. 1283. – Оп. 4. – Спр. 92. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1840 г. – 76 арк.

<sup>141</sup> Дубровніна А. Б. Суспільний лад, механізми управління та право України в період розкладу соціально-кріпосницької системи і зростання капіталістичних відносин (перша половина ХІХ ст.): конспект лекцій / А. Б. Дубровніна. – К.: Наука, 1966. – 112 с.

і господарства. З 1846 р. міські управління департаментів МВС стали постійними<sup>142</sup>.

Міністерство Внутрішніх Справ стало займати центральне місце серед інших міністерств у взаємовідносинах із губернськими установами та органами місцевого самоврядування. Воно відповідало за порядок на території країни і затверджувало верховенство волі монархічного центру. Йому було офіційно доручено розробляти і здійснювати політику протекціонізму у відношенні міської промисловості та торгівлі. МВС здійснювало контроль за діяльністю державних заводів. А якщо державна власність виявлялася неефективною – підшукувало нового господаря або передавало державну власність у муніципальну<sup>143</sup>.

Увесь цей шар діяльності офіційно позначався як благоустрій, тобто устрій на благо мешканців. Для успішної реалізації задачі благоустрою МВС повинно було контролювати і відповідати за виконання місцевою владою законів, волі монарха, а також регулювати цивільні правовідносини. От чому МВС мало розгалужену мережу адміністрацій, що доходила до конкретної людини в буквальному значенні цього слова. Ця багаторівнева піраміда стала кісткою, що за рахунок централізації засобів забезпечував єдність державного устрою по вертикалі аж до 1917 р.<sup>144</sup>. Так склалися дві функції МВС: відповідальність за розвиток держави та виконання законів.

Одночасно в середині Міністерства Внутрішніх Справ поступово сформувалися і співіснували дві поліції: господарська і виконавча (адміністративна). Виконавча поліція забезпечувала вертикальну єдність усіх рівнів влади. Господарська поліція, навпаки, почала поступово передавати частину своєї компетенції і прав на користь місцевих адміністрацій. Коли в 1826 і 1837 р. відбулася поділ імператорської і державної власності, переданих в управління спеціалізованим міністерствам, за поліцією

---

<sup>142</sup> Институты самоуправления: историко-правовое исследование / Отв. ред. Мамут Л. С.; РАН.; Ин-т государства и права. – М. : Наука, 1995. – 302 с.

<sup>143</sup> Сафонов М. М. Проблема реформ в правительственной политике России на рубеже XVIII – XIX вв. / АН СССР. Институт истории СССР. Ленинградское отделение / М. М. Сафонов – Л. : Наука, 1988. – 250 с.

<sup>144</sup> Василенко И. А. Административно-государственное управление: учеб. пособие / Отв. ред. Н. И. Глазунова / И. А. Василенко. – М. : ГАУ им. С. Орджоникидзе, 1994. -72 с.



остаточно закріпилася функція регулювання цивільного життя (цивільних правовідносин).

На території Херсона, Миколаєва, Одеси вже діяли поліцейські управління, що нагромадили з 1802 р. істотний обсяг досвіду і засобів для вирішення міських проблем. Потрібно було лише передати частину цих повноважень по горизонталі утвореним городянами громадським управлінням<sup>145</sup>.

Повноваження передавалися повільно, з урахуванням зрілості міських співтовариств. Поетапно – для адаптації громадських управлінь до нових функцій. Поліцейські управління забезпечували включення самостійних громадських установ у систему влади держави<sup>146</sup>.

Таким чином, стосовно міського рівня управління Міністерство Внутрішніх Справ здобуло подвійний характер. З одного боку, збереження вертикалі управління для більшості міст. З іншого – поступове формування міського самоврядування («громадського управління»), дуже близького за своїм характером європейським «муніципалітетам».

Губернська адміністрація розглядала себе в якості повновладного «господаря губернії», якому однаковою мірою підзвітні і чиновники, і керівники органів громадського управління. Прояв відвертої неповаги до керівників громадських управлінь не раз був причиною конфліктів між губернаторами і міськими головами. Уряд в цілому підтримував адміністрацію губернії. У більшості випадків найменші спроби дум посилити свою владу на місцевому рівні рішуче засуджувалися. У всіх ланках урядової адміністрації чітко прослідковувалося прагнення взагалі звести нанівець значення дум як виразників загальноміських інтересів за межами господарської діяльності<sup>147</sup>.

Міські громадські установи в колі тих задач, що були на них покладені, прагнули діяти цілком самостійно, незалежно від

---

<sup>145</sup> Черемісін О. В. Реформування органів місцевого самоврядування міст Новоросії першої половини XIX ст. / О. В. Черемісін // Південний архів : збірник наукових праць. Історичні науки. – Випуск 20. – Херсон : Видавництво ХДУ, 2005. – С. 67–79.

<sup>146</sup> Государственный аппарат: историко-правовые исследования / Ред. кол. : А. В. Игнатенко и др. – Свердловск : Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1975. – 182 с.

<sup>147</sup> РДА. – Ф. 1283. – Оп. 4. – Спр. 45. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1847 г. – 96 арк.

бюрократичного апарату влади. Однак межі їхньої компетенції були окреслені дуже розпливчато, що призводило до нескінченних конфліктів на господарському ґрунті. До того ж, губернське начальство часто порушувало і чітко визначені положення закону.

У результаті, наприкінці 1840-х рр. широкого поширення в урядовій адміністрації набула думка про нездатність органів міського самоврядування самостійно впоратися з рішенням серйозних задач міського господарства<sup>148</sup>.

Міські думи не залишалися байдужими в тих випадках, коли адміністрація зазіхала на права громадського управління, що були закріплені в «Жалуваній грамоті». Однак, їхній протест був пасивним і зводився лише до звернення зі скаргою в Сенат. Багато конфліктних ситуацій, що виникли протягом 1820–1840-х рр. між урядовою адміністрацією й органами громадського управління, не одержали скільки-небудь помітного резонансу в суспільстві. І хоча приводи для конфліктів були вкрай незначні, проте вони сприймалися адміністрацією з сильним занепокоєнням. Кожен конфлікт привертав пильну увагу уряду, будь-які прояви непоступливості вимогам місцевої адміністрації кваліфікувалися як опозиційні й протизаконні дії. Ці випадки підтверджують, що всупереч існуючій думці, думи іноді дозволяли собі «фрондувати», у ході конфліктів виявлялися початки самосвідомості гласних, їх готовність протистояти бюрократичному апарату<sup>149</sup>.

Відношення уряду до роботи органів міського самоврядування не залишалось незмінним. Для перших десятиліть дії Жалуваної грамоти в основному характерен протекціонізм вищої адміністрації до міського представництва. Протягом першої половини ХІХ ст. позиції адміністративних кіл Херсонської губернії еволюціонували до керівництва органами самоврядування, а до середини століття відношення позначилось «адміністративною опікою» над муніципалітетами. Але позицію адміністративних кіл визначало прагнення уникнути будь-яких законодавчих змін Жалуваної грамоти на користь громадського управління.

---

<sup>148</sup> РДА. – Ф. 1283. – Оп. 5. – Спр. 88. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1849 г. – 97 арк.

<sup>149</sup> РДА. – Ф. 1283. – Оп. 4. – Спр. 125. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1848 г. – 89 арк

Таким чином, недоліки закону 1785 р. були не наслідком промахів і помилок, а результатом прагнення пристосувати громадське управління до системи самодержавного ладу.

У взаємовідносинах Херсонського губернського правління з міським громадським управлінням особливе місце приділялося нагляду за діяльністю останнього. Це дозволяло: по-перше, припиняти передові, новаторські дії міських дум; по-друге, забезпечувати законність рішень міського самоврядування, що мало слабе уявлення про чинне законодавство; по-третє, вчасно втручатися у справи, що вимагали професійних знань<sup>150</sup>.

На практиці функція нагляду здійснювалася різними засобами. Так, міський голова повинен був заздалегідь повідомляти губернатора про день засідання, а також про запропоновані на обговорення думи питання. В обов'язок губернатора входив і дозвіл на зібрання екстрених засідань Херсонської міської думи. Лише після схвалення губернатором справи надходили на розгляд Херсонської міської думи.

Копії постанов Херсонська міська дума пересилала на затвердження губернатору. Керівник губернії намагався, по можливості, уважно їх вивчити. Після чого у встановленій формі повідомляв міському голові про подальші дії міської думи. Цей документ підписувався старшим радником і діловодом губернського правління.

Губернатори могли вдаватися до допомоги посадових осіб губернського управління, якщо постанова міської думи вимагала додаткового роз'яснення фахівцем. При необхідності губернатор передавав постанови міської думи на обговорення загальної присутності губернського правління. На підставі визначення загальної присутності у відповідному відділенні готувався журнал, в якому визначався алгоритм дій міського самоврядування. Копія журналу, підписана радником і діловодом, пересилалася херсонському міському голові для виконання прийнятих адміністрацією рішень. До компетенції губернаторів належало роз'яснення міським головам нових нормативно-правових документів, що

---

<sup>150</sup> РДА. – Ф. 1283. – Оп. 5. – Спр. 89. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1852 г. – 88 арк.

стосувалися міського самоврядування. Взаємодія Херсонського губернського правління з Херсонським міським громадським управлінням будувалося також на спільному вирішенні справ з повсякденного життя міста. Ці відносини постійно ускладнювалися виникненням питань щодо особливого діловодства, а саме: усунення недоліків станового управління; організації нових судових установ тощо<sup>151</sup>.

Отже, на прикладі діяльності Херсонського губернського правління можна прослідкувати, як обмежувалися розпорядницькі і виконавчі повноваження міської думи. Проте, вплив його на діяльність Херсонського міського самоврядування в цілому був позитивним. Губернське правління сприяло професійному, господарському, правовому розгляду питань міською владою. Це підвищувало ступінь ефективності і якість роботи Херсонського міського громадського управління.

Конкретний набір справ складав структуру компетенції, отже, і зміст діяльності місцевого співтовариства, чи, говорячи інакше, обумовлював структуру комунального господарства. Аналізуючи досвід роботи самоврядних установ Херсона, Миколаєва, Одеси, можна представити досить повну модель компетенції місцевого самоврядування, виокремивши чотири великі блоки справ: політико-адміністративні, загальне управління, соціально-економічні та інші питання<sup>152</sup>.

Самоврядування наприкінці XVIII – у першій половині XIX ст. не мало владного статусу і повної господарської самостійності у вирішенні місцевих проблем. Володіло правом приймати рішення по закріпленому колу справ. Хоча існувало власне майно, але засоби для ведення власного підприємництва були відсутні. З точки зору механізму формування, цивільні об'єднання, що утворювали самоврядування, створювалися за волею громадян і дозволу держави, мали гнучкі кордони, довільний набір функцій, тимчасовий характер діяльності. Межі діяльності подібних

---

<sup>151</sup> Комарницкий А. Исторический очерк общих гражданских учреждений Новороссийского края / А. Комарницкий // Годичный акт в Ришельевском лицее. – Одесса, 1849. – 21 июня. – С. 3-70.

<sup>152</sup> Российское законодательство X – XX веков : в 9-ти тт. : Законодательство периода расцвета абсолютизма / Под ред. Е. И. Индовой. – М. : Изд-во «Юридическая литература», 1987. – 527 с.

установ не вирізнялися стабільністю і часто змінювалися окремими інструкціями<sup>153</sup>.

Органи самоврядування мали права юридичної особи. Муніципалітети повинні були захищати індивідуальні інтереси кожного члена цивільного об'єднання, що організовувалися у міські громади. Органи самоврядування Херсона, Миколаєва, Одеси орієнтувалися у більшій мірі на інтереси окремих груп населення, що об'єднувалися для рішення будь-яких локальних завдань. Органи місцевого самоврядування Херсона, Миколаєва, Одеси в досліджуваний період мали декілька особливостей. По-перше, місцеве самоврядування мало твердо встановлену сферу діяльності (адміністративні межі, а також права й обов'язки, зафіксовані в законах), визначені повноваження, майно, однак компетенція не вирізнялася деталізацією і конкретикою. Це зумовлювало повільну реакцію органів на поточні зміни в державі. По-друге, органи місцевого самоврядування діяли, образно кажучи, за дозволом держави і довірою населення. Дозвіл держави припускав законодавче визначення компетенції, прав, обов'язків, майна. Довіра населення означала тільки вибори місцевої влади і підпорядкування населення рішенням, що виносилися органами у межах їхньої компетенції. Нарешті, по-третє, місцеве самоврядування – органи підзаконні, тобто не спроможні були самі себе реформувати<sup>154</sup>.

Органи міського самоврядування Херсона, Миколаєва, Одеси складали визначену самостійну форму організації життєдіяльності людей. Муніципалітети мали власний зміст, механізм формування, визначені форми устрою і вирізнялися засобами узгодження як із центральними органами державної влади, так і з місцевими адміністраціями. Хоча повним обсягом визначити органи місцевого самоврядування владними структурами неможливо, оскільки вони хоча і мали статус юридичної особи, але не володіли повною господарською

---

<sup>153</sup> Закон межевой // Свод законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1846. – Т. X. – С. 359–382.

<sup>154</sup> История городского общественного управления // Одесский вестник. – 1992. – 22 янв. – С. 4.

самостійністю в прийнятті рішень, не були деталізовані та конкретизовані правовідносини з місцевими адміністраціями. У силу цього органи місцевого самоврядування розумілися простими виконавцями перед губернаторськими і генерал-губернаторськими адміністраціями<sup>155</sup>.

Наприкінці XVIII – в середині XIX ст. організація місцевого самоврядування Херсона, Миколаєва, Одеси була підпорядкована завданням оптимізації збору податків. У результаті виявилось протиріччя: зростаюча багатокладна економіка вимагала формування місцевої влади за зразком муніципалітетів, але до цього ще не були готові ні населення, ні кадри керівників і політиків. Підготовка нових кадрів і робота з населенням ставали об'єктивною умовою успішності перетворень у Російській імперії в цілому і в містах Півдня України зокрема<sup>156</sup>.

Особлива специфіка полягала у проблемі кордонів міст. Це важливо, якщо врахувати, що міста могли територіально розростатися. Тим самим постійно виникала необхідність вирішення протиріч між міським самоврядуванням і адміністрацією губернії<sup>157</sup>.

Наприкінці XVIII – першої половини XIX ст. задля вирішення протиріч урядом встановлювалися чотири умовні міські кордони:

– адміністративний кордон самоврядування: встановлювався державою централізованою метою поліцейського (господарського, адміністративного, правового) контролю і змінювався дуже рідко;

– кордон самоврядування: відповідав розмірам і розташуванню земельної власності городян;

– кордон оподаткування: передбачав межу державного оподаткування (міг не збігатися з адміністративним і відповідав розмірам і розташуванню місцевої державної власності);

---

<sup>155</sup> История городского общественного управления // Одесский вестник. – 1992. – 22 янв. – С. 4.

<sup>156</sup> Устав городского и сельского хозяйства // Свод законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1845. – Т. XII. – С. 1–75.

<sup>157</sup> ДАОО. – Ф. 4. – Оп. 4. – Спр. 52–56. Протоколы заседаний одесской городской думы за 1845 г. – 1116 арк.

– кордон вигінних земель: для ведення сільського господарства і захисту міста (екологія, зелений пояс, можливість розширення міської території)<sup>158</sup>.

Ще одним важливим питанням поділу влади на регіональному рівні була спроба формування реального самоврядування на місцях, тобто передача компетенції, прав, майна і засобів для самостійного рішення місцевих проблем. Однак на практиці виявилось, що навантаження на апарат влади було розподілено нерівномірно, що спричинило за собою домінування місцевих адміністрацій. Як результат, це призвело не до оптимізації роботи, а бюрократизації, централізації й одержавлення всього апарату влади. Організація місцевого самоврядування було наслідком поділу влади.

В умовах тогочасного суспільства платники податків бажали, щоб влада держави враховувала їх думку, адже за сплату податків населення вимагало надання певних послуг. Хоча останні носили різноманітний характер, умовно їх можна розподілити на три групи: забезпечення представництва інтересів населення (платників податків) і підготовка загальних норм і правил, які визначали мужі діяльності самоврядування; забезпечення функціонування галузей господарства і здійснення успішного керування різними сферами життєдіяльності; контроль за дотриманням законності і порядку. У даному випадку організація самоврядування визначилася у одночасному існуванні Міських дум і Магістратів<sup>159</sup>.

Дорадянські історики вважали магістрати органами міського самоврядування у широкому розумінні. Відповідно до трактування, розповсюдженого у радянській історіографії, магістрати були спеціалізованими органами міського управління, що підкорялися центральному відомству – Головному магістрату, так само, як місцеві адміністративні органи загального управління підкорялися колегіям і Сенату, і разом з іншими установами були частиною загальнодержавної системи бюрократичного управління<sup>160</sup>.

---

<sup>158</sup> Закон межевой // Свод законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1846. – Т. X. – С. 359–382.

<sup>159</sup> Статистические сведения о Херсонской губернии // Херсонские губернские ведомости. – 1868. – № 11; – С. 12; № 17. – С. 20.

<sup>160</sup> Бабич М. В. Главный магистрат // Государственность России: (конец XV в. – февраль 1917 г.): словарь-справочник / Сост. О. Ф. Козлов, В. Ф. Янковая / Всерос. науч.-исслед. ин-т документоведения и архивного дела / М. В. Бабич. – М. : Наука, 1996. – С. 211–213.

Магістрати Херсона, Миколаєва, Одеси не користувалися в повному обсязі тими правами і привілеями, що надавалися органам міського самоврядування в європейських країнах. Відповідно, на думку радянських істориків, їх не можна було вважати органами дійсного самоврядування. При цьому різниця в термінах «міське управління» і «міське самоврядування» полягала саме в ступені самостійності міських органів у рішенні питань адміністративного, господарського і судового характеру. Даний підхід зберігся й у сучасній історичній науці, але його не можна вважати загальноприйнятим.

З формально-правової точки зору, наприкінці XVIII – у першій половині XIX ст. компетенції міських магістратів містили в собі більше обов'язків, ніж прав. Магістрати стали офіційними органами, покликаними захищати інтереси населення південноукраїнських міст. В уявленні місцевого суспільства міські громадські установи були, безумовно, органами самоврядування, що відповідали правовим уявленням купецтва. У діяльності магістратів передбачався контроль з боку адміністрації губернії над виборами посадових осіб магістратів, нагляд за станом міських прибутків, за змістом постійних дворів і харчевень. Незважаючи на постійні втручання губернської влади в діяльність магістратів, останні досить активно займалися розширенням податків та зборів з місцевого населення. У деяких документах, поданих від підвідомчого населення в центральні установи, містилися не тільки скарги на зловживання губернської влади, але і свідчення «самоправності» магістратів: «...які .селяни для платежу оброку мають найменші торжишка і тих тягають у магістрат і залучають до записки в слободи»<sup>161</sup>. За спостереженнями, у Херсоні, Миколаєві, Одесі магістрати також усіма засобами намагалися записати в посад якомога більшу кількість різночинців, повітових селян і навіть служивих людей, діючи при цьому з порушенням законодавства і викликаючи невдоволення місцевих адміністративних установ.

Одночасне існування Міських дум і Магістратів викликало дві проблеми. Перша полягала в розподілі функцій між однотипними

---

<sup>161</sup> ДАМО. – Ф. 222. – Оп. 1. – Спр. 19. Книга журнальних приказов магістрата. – 1520 арк.



органами так, щоб вони не конкурували один з одним з приводу їхнього виконання; друга – в забезпеченні узгодженої діяльності органів місцевого самоврядування. Дані проблеми так і не були вирішені в досліджуваний період ні на законодавчому, ні на місцевому виконавчому рівні. Як на думи, так і на магістрати були покладені деякі однотипні функції і відомо безліч випадків їхньої конкуренції між собою<sup>162</sup>.

Міста були частиною держави. У силу останньої обставини вони, незалежно від бажання мешканців, були наділені додатковими обов'язками, які можна розділити на дві групи: господарські і загальнодержавні.

Господарські обов'язки були різноманітними: 1) забезпечення продуктами харчування міських мешканців; 2) запобігання суперечок, конфліктів і позовів міста з навколишніми містами і селищами; 3) збереження в містах спокою і злагоди; 4) дотримання порядку; 5) охорона міських будинків, крамниць, магазинів, 6) збільшення міських прибутків, 7) вирішення конфліктів і непорозумінь між ремісниками і купцями<sup>163</sup>.

Загальнодержавні обов'язки звичайно зводилися до утримання: розквартированих військових частин (в основному це надання житла, влаштування на роботу членів родин військовослужбовців); судових органів, поліції та пожежних команд (надання і опалення будинків, приміщень для здійснення судової діяльності, житла для суддів, поліцейських, пожежників і членів їх родин)<sup>164</sup>.

Щоб органи влади місцевого самоврядування не перевищили цієї міри і враховували у своїй діяльності інтереси як держави, так і місцевого співтовариства, був необхідний контроль за поточною діяльністю самоврядування. Контроль за самоврядуванням здійснювався у вигляді державного нагляду, точніше кажучи, опіки. Нагляд відбувався стосовно тих задач, рішення яких

---

<sup>162</sup> РДА. – Ф. 1283. – Оп. 2. – Спр. 166. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1811–1815 гг. – 219 арк.

<sup>163</sup> Историческое описание городов Херсонской губернии // Памятная книжка Херсонской губернии на 1913 год. – Херсон, 1913. – С. 51–52.

<sup>164</sup> ДАМО. – Ф. 222. – Оп. 1. – 52. Дело о проведении гражданских выборов на разные городские должности. – 89 арк.; Оп. 1. – Спр. 76. Отчет городской думы. – 3 арк.; Оп. 1. – Спр. 77. Дело о выборах членов думы. – 81 арк.

віднесене законом до компетенції місцевого співтовариства. Опіка не обмежувався лише правовим контролем, тобто перевіркою правомірності (законності) прийнятих рішень. Стосовно обов'язків, віднесених законом до компетенції місцевого самоврядування, нагляд включав ще й професійний контроль, тобто перевірку доцільності розпочатих заходів (контроль за доцільністю). Нагляд здійснювався превентивними і кінцевими методами контролю<sup>165</sup>.

Превентивні методи контролю, як правило, передбачали одержання санкції на здійснення будь-яких заходів, консультації з вищими органами управління і влади, право необхідних органів на одержання в будь-який час потрібної інформації.

До кінцевих методів контролю відносилися:

– право опротестовувати і скасовувати рішення органів місцевого самоврядування;

– право бюджетних органів вносити в бюджет самоврядування додаткові статті витрат і виділяти асигнування на них;

– право віддавати розпорядження на виконання певних питань, а у випадку відмовлення або відхилення – безпосередньо їх виконувати;

– право у випадку бездіяльності влади і занедбаності діловодства призначати в органи місцевого самоврядування урядового чиновника для наведення порядку (комісара)<sup>166</sup>.

Спеціальний нагляд за державними справами здійснювався у відношенні державних обов'язків, що були передані відповідними законами самоврядним одиницям Херсона, Николаєва, Одеси. Він реалізовувався у формах необмеженого контролю за законністю і доцільністю дій місцевої влади<sup>167</sup>.

Загальне керівництво і контроль за діяльністю органів самоврядування здійснював представницький орган влади.

---

<sup>165</sup> РДА. – Ф. 1283. – Оп. 4. – Спр. 92. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1840 г. – 76 арк.; Оп. 4. – Спр. 77. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1841 г. – 56 арк.; Оп. 4. – Спр. 76. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1842 г. – 87 арк.; Оп. 4. – Спр. 70. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1843 г. – 89 арк.

<sup>166</sup> РДА. – Ф. 1283. – Оп. 5. – Спр. 88. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1849 г. – 97 арк.; Оп. 5. – Спр. 64. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1851 г. – 82 арк.; Оп. 5. – Спр. 89. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1852 г. – 88 арк.

<sup>167</sup> РДА. – Ф. 1283. – Оп. 5. – Спр. 74. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1853 г. – 79 арк.

Контроль здійснювався у формі права адміністрації планувати бюджет і узгоджувати розвиток економічного потенціалу місцевого співтовариства. Виконавчі органи не могли виходити за межі цих планів. Додатковим важелем виступав контроль фінансової діяльності. Він організовувався бюджетною комісією представницького органу влади, що готував для депутатів рекомендації з прийняття бюджету, а також по щорічному звіту виконавчої влади. Задача органів державного нагляду (опіки) за поточною діяльністю місцевого самоврядування полягала у тому, щоб забезпечити виконання місцевими співтовариствами покладених на них завдань в інтересах загального блага міських громад. При цьому орган нагляду зобов'язаний був доброзичливо відноситися до місцевого самоврядування і захищати їхні права<sup>168</sup>.

Таким чином, контроль, так само як і добре налагоджене законодавство, діяли подібно закону всесвітнього тяжіння: він створювали поле тяжіння, що не давало самостійному місцевому самоврядуванню виходити за межі системи поділу влади в державі.

Особливістю контролю Херсона, Миколаєва, Одеси була неможливість для вищих органів прямо, своїм рішенням, скасувати акт місцевої влади, який не мав суттєвого відношення щодо міських проблем. По суті, контроль був необхіден задля включення переговорного механізму між органами влади різного рівня. Якщо компромісу домогтися не вдавалося, скасування акту місцевої влади відбувалося лише після того, як справу розглянув відповідний центральний орган і виніс власне рішення. Що ж стосується необхідності коректного розрахунку сил і засобів для підтримки ключових умов діяльності місцевого самоврядування, то тут ситуація могла розвиватися за двома напрямками. Завжди існували об'єктивні причини, що породжували нерівність економічних умов життєдіяльності місцевих співтовариств Херсона, Миколаєва, Одеси: різниця «стартових можливостей», особливості кругообігу капіталу в промисловості, торгівлі чи сільському господарстві, кліматичні

---

<sup>168</sup> РДІА. – Ф. 1283. – Оп. 6. – Спр. 101. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1857 г. – 78 арк.

відмінності<sup>169</sup>. Ці розходження могли привести до невиправданої диференціації місцевих співтовариств і виникненню напруги в суспільстві. Відповідним чином розширювалося призначення поточного державного контролю: не тільки одержати достовірну інформацію про ситуацію на місцях, але і визначити мету і методи вирівнювання розходжень. За дотриманням органами міського самоврядування законів стежила прокуратура, але вона мала справу з уже здійсненим фактом порушення закону. З погляду державних інтересів більш значимим було не стільки виявлення фактів порушення закону, скільки одержання інформації про поточну діяльність самоврядування для виявлення ситуацій можливих конфліктів, інтересів місцевих співтовариств, а також коректного розрахунку сил і засобів для підтримки ключових умов діяльності місцевого самоврядування.

Щодо можливості виникнення конфліктів інтересів місцевих співтовариств, ситуація була зрозуміла. Навіть якщо припустити, що органи влади місцевого самоврядування діяли у суворій відповідності з законодавством, усе одно виникали ситуації, коли законне рішення міської влади не відповідало інтересам сусідніх сільських співтовариств. Наприклад, будівництво великого підприємства на околиці, чи, як приклад, відкриття великої фабрики чи заводу, навіть безневинне виділення дачних ділянок у приміській зоні – усе це здатне було породити серйозні конфлікти і поглибити розрив між містом і селом<sup>170</sup>.

Досвід перетворень XVIII–XIX ст. наочно демонструє значущість загальнодержавної програми «виросування» міського самоврядування, побудованого на достовірній інформації знизу і централізованому контролі за ходом її реалізації. Тим самим державний контроль за місцевим самоврядуванням здобув ще одну додаткову функцію – опіки місцевих співтовариств Херсона, Миколаєва, Одеси.

Таким чином, муніципалітет, міська власність і муніципальне господарство хоча і мали деякі загальні риси як з державною

---

<sup>169</sup> РДІА. – Ф. 1283. – Оп. 1. – Спр. 1045. Обзорение Херсонской губернии за 1835 г. – 92 арк.

<sup>170</sup> Институты самоуправления: историко-правовое исследование / Отв. ред. Мамут Л. С.; РАН, Ин-т государства и права. – М. : Наука, 1995. – 302 с.

власністю і владою, так і з цивільною власністю й об'єднаннями, проте відрізнялися від них особливими властивостями і складали самостійну форму організації життєдіяльності людей. Вони мали власний зміст, механізми формування, різноманітні форми устрою, інші засоби узгодження з центральними органами державної влади.

## **2.2. Відображення інтересів станових груп місцевого населення органами самоврядування**

Важливою стороною функціонування органів міського громадського управління Херсона, Миколаєва, Одеси було представлення інтересів міських станів. У Міські думи входили представники різних соціальних кіл, з яких 3 представляли купецький стан, 1 – ремісницький, 1 – міщанський, 1 – іменитих городян. Такий склад віддолобіювання інтересів підприємницьких кіл, до висування питань міської і регіональної буржуазії як пріоритетних у діяльності місцевого самоврядування. Умовно позначивши міські думи як представницькі територіальні організації, варто з'ясувати характер їхніх взаємин з купецькою, ремісничою та міщанською управами. Імениті городяни власної управи не мали.

Значну роль у досліджуваній період відіграли купецькі управи. Утім, як станові організації вони були пережитком феодальної епохи і знаходилися на другорядних ролях. Об'єднуючи лише невелику частину підприємців, що входили в купецький стан, управи продовжували претендувати на місце головних виразників інтересів усіх ділових людей. У результаті пожертвувань купців у цих станових установах зосереджувалися значні капітали. Наявність власної фінансової бази додавала купецьким управам більшої значимості<sup>171</sup>.

У процес консолідації підприємців Міські думи як органи місцевої влади займали зовсім особливе місце. Органи самоврядування були ефективною організацією для здійснення

---

<sup>171</sup> РДА. – Ф. 1283. – Оп. 2. – Спр. 168. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1829–1831 гг. – 154 арк.

низки проектів, у той же час велика залежність міських дум від адміністрації стримувала підприємницьку ініціативу, робила проблематичним оперативне здійснення будь-яких розробок<sup>172</sup>.

Дійсно, адміністративний нагляд над органами самоврядування був великий. Однак, вони були включені в систему представницьких організацій, сприяючи посиленню і консолідації сил буржуазії. У процесі зростання кількісного складу представників купецького стану міські думи неминуче ставали тією ланкою, що забезпечувала більш вагоме представництво підприємницьких груп перед урядом. Органи міського самоврядування були більше зацікавлені в підтримці інтересів саме торгівельно-промислових кіл, оскільки саме міська буржуазія мала правову основу і широку господарсько-фінансову сферу повноважень. Вони виступали від імені всього міського населення, коли домагалися реалізації економічних програм<sup>173</sup>.

Купецькі управи Херсона, Миколаєва, Одеси були різнотипними, мали свої слабкі і сильні сторони. У взаємодії управ та міських дум склався різний баланс сил, що у деяких випадках відбивав суперечливість приватних інтересів підприємців<sup>174</sup>.

Однак у цілому система захисту інтересів купців була досить злагодженою, чому сприяло посилення економічної значимості й організованості підприємців. Створені за підтримки міських дум біржові комітети постійно співробітничали з гласними міст, спільно обговорювали різні господарські проекти. Прикладом постійного співробітництва представницьких організацій була торговельна справа. Активізація купецтва в цьому питанні сприяла інтеграції купецького стану в єдину організаційну структуру.

У середині XIX ст. купецькі управи та міські думи виступали єдиним фронтом, часто від них відбувалося одночасне подання клопотань. Відряджені в столицю міські представники могли

---

<sup>172</sup> РДА. – Ф. 1283. – Оп. 20. – Спр. 14. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1833 г. – 76 арк.

<sup>173</sup> РДА. – Ф. 1283. – Оп. 3. – Спр. 44. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1838 г. – 86 арк.

<sup>174</sup> РДА. – Ф. 1283. – Оп. 3. – Спр. 82. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1839 г. – 98 арк.

виступати перед урядом відразу і від імені міста, і від імені торговельно-промислового стану<sup>175</sup>.

Міські управління зверталися в купецькі управи з проханням надати необхідні зведення з торгово-промислових питань; у свою чергу, міські думи йшли назустріч прагненням біржовиків, підтримували всілякі їхні починання, надавали міську землю для торгово-промислових потреб, будували нові об'єкти і т. д. Між ними постійно здійснювалися обмін інформацією, координація економічної діяльності<sup>176</sup>.

Входження до складу думи найбільших підприємців міста могло призводити до виникнення небажаних колізій, що виражалися в протиріччях інтересів міста і підприємців, а також у зіткненні різних груп підприємців, їх приватного і загального інтересу. Так, наприклад, купці, які складали кістяк представницьких установ, могли виступати як торгові партнери, кредитори міста, постачальники і підрядчики. У таких випадках на перший план виходив захист власних інтересів, а не інтересів міста, захищати які їх уповноважували виборці<sup>177</sup>.

Сприяючи реалізації соціально-економічних прагнень купців, думи йшли на зустріч пропозиціям підприємців, висували відповідні клопотання, посилали депутатів у столицю, надавали землю під об'єкти, приділяли величезну увагу питанням розвитку торгівлі. Органи місцевої влади могли сприяти прискоренню втілення в життя нових планів, знаходити вихід із складних для купців економічних ситуацій<sup>178</sup>.

Таким чином, до середини ХІХ ст. кількісна перевага купців значно вплинув на характер діяльності органів міського самоврядування. Представники купецького стану були своєрідним рупором буржуазії міст, виступаючи з вимогою реформ. Рішучість і наполегливість по висуванню цих вимог багато в чому визначалися

---

<sup>175</sup> РДІА. – Ф. 1283. – Оп. 4. – Спр. 45. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1847 г. – 96 арк.

<sup>176</sup> РДІА. – Ф. 1283. – Оп. 4. – Спр. 125. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1848 г. – 89 арк.

<sup>177</sup> Штукенберг И. Ф. Статистические труды: в 2-х т. / И. Ф. Штукенберг. – СПб.: Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1860. – Т. II. – 548 с.

<sup>178</sup> Первое пятидесятилетие Одессы 1794–1844 (Статья № 1) // Одесский вестник. – 1844. – № 68, 23 авг. – С. 56.

політичною кон'юнктурою моменту; розпаленням чи ослабленням натиску реформаційної активності у країні.

У цілому органи міського самоврядування займали особливе місце в системі представництва інтересів купецтва. Як органи місцевої влади думи були найважливішою ланкою в ланцюзі взаємовідносин купецьких управ і державної влади, сприяючи реалізації інтересів торгово-промислових прошарків. Керівна роль купецтва в органах міського самоврядування залишалася незмінною. В умовах Півдня України, де дворян проживало зовсім небагато, саме купецтво було найбільш значимим соціальним станом, який залучався до управління містами. Крім того, сам рід занять купців заохочував до прояву активності, а наявність значних коштів сприяла зміцненню їх авторитету.

Депутати в органах міського самоврядування виконували ще цілий ряд додаткових функцій та приймали участь у роботі багатьох виборних комісій для: складання обивательських книг, роботи квартирної, лічильної, митної, податкової і інших комісій. У різних непередбачених випадках теж призначалися депутати з числа «кращих» людей<sup>179</sup>.

Здійснення обов'язків громадських посадовців в органах міського самоврядування ставилося в обов'язок усім купцям, незалежно від їх національної і релігійної приналежності (до 1870-х рр., коли євреям заборонили брати участь у міському самоврядуванні)<sup>180</sup>.

З одного боку, участь у міському самоврядуванні безсумнівно приносила певну вигоду. Відомі випадки, коли купці прагнули зайняти високі посади, що додавало їм авторитет у міському суспільстві і забезпечувало переваги задля ведення комерційної діяльності (наприклад, привілеї в одержанні відкупів, казенних підприємств і ін.). Служба (особливо пов'язана з поїздками по повітам й ін.) могла також сприяти розширенню сфери підприємницької діяльності купців, налагодженню ними нових контактів. Крім того, ті, хто відрізнявся старанним виконанням своїх обов'язків

---

<sup>179</sup> Разные статистические сведения о городе Одессе вообще и в особенности за 1831 год // Одесский вестник. – 1832. – № 49. – 18 июня. – С. 194.

<sup>180</sup> ДАОО. – Оп. 1. – Спр. 495. О порядке избрания евреями лиц в разные городские должности. – 16 арк.



під час перебування на громадській посаді, одержували від міського суспільства похвальні аркуші, у яких вказувалося, що людина «у служінні знаходилася доброчесно, образ і утискань громадам від нього не відбувалося». За особливо видатні заслуги, звичайно пов'язані з участю в благодійній діяльності, купці одержували урядові нагороди: медалі й ордена<sup>181</sup>.

З іншого боку, часто служба була пов'язана з великими грошовими витратами на доброчинність і нестатки міста, а іноді і з деяким ризиком. Гроші були потрібні на випадок покриття недоборів. Купці, що займали посади, раніше всіх інших громадян вносили грошові пожертвування в ході найрізноманітніших благодійних кампаній, проведених у рамках як міста, так і всієї держави. Крім витрат, що вони терпіли під час перебування на посадах в органах міського самоврядування, купцям доводилося сплачувати численні грошові побори на користь міста.

Окремі купці – утім, як і городяни в цілому – постійно скаржилися на обтяжливість служби і численність різноманітних податків<sup>182</sup>. Звичайно, депутати самоврядування запевняли, що скарги городян і, зокрема, неблагонадійних купців часто були сильно перебільшені. Далі городяни скаржилися на участь купців у формуванні міського бюджету, який відбувався і за рахунок зборів з купецтва. Виявляється, частка купців у міських витратах іноді не перевищувала зборів з міщан. Так, за першу половину 1829 р. на міські витрати з 62 дворів, що сформувалися в купецтві Херсона, було зібрано 87 руб. 86,5 коп., а за другу половину того ж року – 69 руб. 60 коп., тобто усього за весь рік з купців було зібрано 157 руб. 46,5 коп. (на одну людину доводилося близько 2 руб. 50 коп.). У 1838 р. з 1058 дворів херсонських міщан на міські витрати зібрали 3084 руб. 36 коп., тобто по 2 руб. 92 коп. з однієї людини<sup>183</sup>.

Якбачимо, скарги купецтва багатьох чому були невиправданими. Проте, протягом усього розглянутого періоду серед міського

<sup>181</sup> Производительные силы города Одессы // Новороссийский календарь на 1836 год. – Одесса, 1837. – С. 77–80.

<sup>182</sup> Производительные силы города Одессы // Новороссийский календарь на 1835 год. – Одесса, 1836. – С. 108–110.

<sup>183</sup> Смольянинов К. Материалы для истории Одессы // Одесский вестник. -1851. – № 7. – 24 янв. – С. 58–167.

купецтва спостерігалось бажання ухилитися від служби під будь-яким приводом. Центральна влада була цими фактами серйозно стурбована, про що свідчить, наприклад, імператорський указ 1802 р. про активізацію виборів, з розпорядженням виявляти значні старання при висуванні й обранні кандидатів на різні посади в міському самоврядуванні. «Ми не можемо собі уявити, – говорилося в указі, – щоб по недбальству до загального блага в цьому знаменитому поприщі, у цивільних, а паче в шляхетних громадах змагання згасло»<sup>184</sup>. Дійсно, явка виборців на вибори також знаходилася на досить низькому рівні. Наприклад, у Херсоні в 1810 р. у виборах брали участь тільки 15 з 128, а в 1817 р. – 15 з 142 власників капіталів<sup>185</sup>.

За розглянутий період відомо також кілька випадків відмови купців від посади вже після проведення голосування. Іноді купці намагалися ухилитися від заняття виборної посади під приводом участі в церковному самоврядуванні, вважаючи, що останнє звільняє їх від необхідності нести ще й іншу громадську службу. У середині XIX ст. відмова купців від заняття виборних посад у структурі міського самоврядування знайшла вираження в поширенні приписки до купецтва малих міст Херсонської губернії аби не обиратися в муніципалітети Херсона, Миколаєва, Одеси.

Загалом система міського самоврядування носила, з одного боку, примусовий характер, тому що купці були зобов'язані брати участь у діяльності існуючих владних структур. Однак, з іншого боку, не можна не відзначити присутності в організації виборів до міських структур і демократичних початків. По-перше, це вибори на громадські посади осіб з числа всього купецького стану. По-друге, це була особиста участь у міському управлінні представників рядового купецтва, що знали реальні нестатки і запити власного стану<sup>186</sup>.

Звичайно, не можна однозначно оцінювати відношення купецтва до участі в органах міського самоврядування. Проте,

---

<sup>184</sup> ДАОО. – Оп. 1. – Спр. 388. О преобразовании городских дум в Новороссийском крае. – 25 арк.

<sup>185</sup> РДА. – Ф. 1283. – Оп. 2. – Спр. 165. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1804–1810 гг. – 186 арк.

<sup>186</sup> ДАМО. – Ф. 222. – Оп. 1. – Спр. 320. Дело о проведении выборов на разные городские должности. – 78 арк.

вищенаведені випадки відмови купців від виборних посад свідчать, що громадська служба в органах міського самоврядування для нечисленного і небагатого купецтва міст часто була досить обтяжливою. Відмова купців займати громадські посади розглядалася державною владою як порушення встановлених механізмів функціонування інституту міського самоврядування, свого роду соціальний протест проти несення обов'язків, покладених владою і суспільством на індивіда. Однак прохання про самовідвід рідко коли не задовольнялися, особливо якщо саме міське суспільство вважало за можливе уважити прохача<sup>187</sup>.

Питання про участь міщан в органах громадського управління лише епізодично висвітлювалося в роботах, спрямованих на вивчення міського самоврядування в цілому. Дорадянські автори, у числі котрих можна назвати А. Градовського<sup>188</sup>, А. Кизеветтера<sup>189</sup>, наголошували на вивченні законодавчої бази участі міщан у міському самоврядуванні.

Більш пізні дослідники, наприклад В. Нардова, дійшла висновку, що згодом відбувалося зростання чисельності і значення міщан у загальностанових органах міського самоврядування. Вона відзначала, що міщани мали власне станове управління, у якому головну роль відіграв міщанський староста<sup>190</sup>.

Дослідження участі міщан у громадському управлінні дозволяє простежити процеси, що охоплювали значну частину городян. Херсон, Миколаїв, Одеса володіли рядом особливостей історичного і соціального розвитку, що допомогло повніше виявити загальні і специфічні риси міщанства цього регіону. Незважаючи на те, що формально в містах затверджувався принцип безстановості органів управління, політика уряду націлювалася на збереження станових інститутів самоврядування. Поділ городян у 1775 р. на купців, міщан і цехових передбачав їх окрему участь в громадському

<sup>187</sup> РДА. – Ф. 1283. – Оп. 1. – Спр. 610. Обзорение Херсонской губернии за 1828 г. – 80 арк.

<sup>188</sup> Градовский А. Д. Начала русского государственного права / Собрание сочинений / А. Д. Градовский. – СПб. : Типо-литогр. М. П. Фроловой, 1904. – Т. 9. – Ч. 3. – 628 с.

<sup>189</sup> Кизеветтер А. А. Местное самоуправление в России IX – XIX ст.: историч. очерк / А. А. Кизеветтер. – СПб. : Изд-во. т-во «Задруга», 1917. – 120 с.

<sup>190</sup> Нардова В. А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х годов XIX в. / В. А. Нардова. – Л. : Наука, – 1984. – 260 с.

управлінні. Спочатку міщанське станове управління здійснював міщанський староста. Він безпосередньо підкорявся міському голові. Основною функцією старости було піклування про всі справи, що відносяться до стану. У його компетенцію входило одержання звітів про кількість: членів міщанського суспільства, їх поведінку і зайнятість; сплачених податків і повинностей; боргів; виданих паспортів. Крім того, старости проводили вибори на другорядні громадські посади, організовували збори для вирішення питань щодо зарахування городян у громаду і вилучення з неї, а також займалися розквартируванням військ та розглядали необхідні клопотання<sup>191</sup>.

Міщанські управи спочатку склалися з міщанського старости, що виконував вищенаведені функції, і двох членів. Пізніше їх склад розширився. Міщанський староста обирався з благонадійних людей на три роки. Йому і його помічникам, як виконавцям громадської служби, ніякої плати не виділялося. Однак громада могла сплатити писарю за письмові матеріали 25–50 руб. з кожної повної і неповної сотні душ. Рішення міщанської управи повинні були затверджуватися міською думою, починаючи від змін у складі міщанської громади, закінчуючи особистим питанням про поведінку його членів. Міщанські управи проводили збори в присутності міщанського старости і, судячи з підписів під прийнятими рішеннями, на зборах було присутнє від 20 до 320 чоловік. Причому за неписьменних міщан, що мали право громадського голосу, підписувався хтось з освічених учасників. Збори мали місце в середньому 2–3 рази на рік, але іноді їх кількість досягала 8–12 разів. Між зборами справами займався міщанський староста<sup>192</sup>.

Перше засідання кожного року звичайно починалося з розгляду клопотань на зарахування до міщанства і виключення з нього, та прийняття по цих клопотаннях постанов. Міщанські управи прагнули приймати тих, хто мав у місті нерухому власність і займався ремеслом, що відповідало міщанському званню. Як

---

<sup>191</sup> Материалы для истории города Одессы // Одесский вестник. – 1833. – № 87–89. – С. 10.

<sup>192</sup> Статистическое описание города Херсона // Новороссийский календарь на 1845 год. – Одесса, 1846. – С. 352–354.

правило, клопотання на прийом задовольнялися. Міщанські управи навіть намагалися залучати до себе нових членів пільгами в платежах. З іншого боку, вони прагнули відгородити власну громаду від проникнення до неї кримінальних елементів, наприклад, арештантів і засланих, у тому числі з міщан. Одеські міщани відправили в Херсонське губернське правління прохання «про небажання залишати у власному середовищі арештантів». Нерідко колишніх засланих приписували до міщанства без згоди «громади». На думку херсонських міщан, багато хто з них «із дня запровадження були позбавлені почуття совісті», «промотували усі свої пожитки, цураючись праці, залишали місце нової прописки і йшли туди, звідкіля тільки що вислані як шкідливі члени громади». Недобори і борги цього «бродячого елемента» повинна була сплачувати міщанська громада. Міщанська управа вживала заходів для стягнення грошей з боржників, хоча, здебільшого безрезультатно. Міщан із засланих нерідко залучали до виправних робіт з формулюванням «за порочне і розпусне поведження», але і це було мало ефективно<sup>193</sup>.

У документах не завжди вказувалася причина відмови в прийомі. Серед відомих можна назвати відсутність прохача на засіданні, похилий вік. У подібних випадках прохачі одержували відмову, але знову зверталися з клопотаннями. Тоді їм пропонувалося внести в громадську касу по 200–300 руб. кожному. Клопотання про виключення міщанські управи звичайно задовольняли. Крім того, для міщанських управ актуальними були питання опіки, покарання окремих міщан за погану поведінку. Як і для багатьох наших сучасників, для міщан ХІХ ст. гостро поставало питання про звільнення дітей і інших родичів від військового обов'язку. Серед головних причин нездатності до військової служби найчастіше вказувалися розумові або фізичні вади. Міщанські управи були уповноважені видавати поручительські свідоцтва, складати рішення міщанського сходу про сімейний і майновий стан своїх членів<sup>194</sup>. Такого роду зведення найчастіше були потрібні для

<sup>193</sup> Материалы для истории города Одессы // Одесский вестник. – 1833. – № 103–104. – С. 21–22.

<sup>194</sup> ДАОО. – Оп. 1. – Спр. 575. Всеподданейший отчет за 1860 г. – 290 арк.; Оп. 1. – Спр. 586. О новом порядке делопроизводства в градских думах. – 39 арк.; Оп. 1. – Спр. 3842. Об отчете по управлению г. Одессы за 1848 г. – 156 арк.

вирішення питань про грошові виплати. Вуправи надходило багато звернень з приводу видачі паспортів від міщан, що збиралися залишити місто приписки, чи вже знаходилися в іншому місті. Міщанські управи щорічно складали фінансовий звіт.

Таким чином, міщанське станове управління надавало значну допомогу громадському управлінню, воно контролювало різні сфери життя членів власної «громади». Згодом, коли станова структура поступово зживала себе, і її станові органи стали втрачати свій зміст, свою необхідність. Однак навіть в умовах зміни законодавства, зокрема, стосовно становості і місцевого самоврядування, діяльність міщанських управ фактично була актуальна до 1870 р.

Одночасно з вираженням інтересів купецтва та міщанства міські думи майже не відображали інтереси ремісників, незважаючи на їх представництво в громадських управліннях. Більшість дослідників міського самоврядування у XIX ст. цілком заперечували перспективи розвитку ремесел і ремісничих управ, пророкуючи їм швидке вимирання. Ця точка зору теоретиків відбилася на державній політиці, а також на взаємовідносинах міських дум із ремісничими управами<sup>195</sup>.

Ремісники Херсона, Миколаєва, Одеси підкорялися міським думам, звітуючи перед ними раз на рік про кількість виробленої продукції, обсяг витрат палива, кількість робітників, гільдійської повинності. Міські ремісники хоч і мали почесні звання, але вони їх не рятували від несення громадської служби. Водночас ремісничі управи право особистої недоторканості та право наймати на роботу працівників без досвіду роботи<sup>196</sup>. Ремісники також несли відповідальність перед ремісничою управою, що мала право постійно втручатися у справи виробника. Взаємовідносини ремісничих управ та міських дум регламентувалися Ремісничим Статутом, затвердженим в 1799 р.<sup>197</sup> Ремісник був зобов'язаний займатися навчанням

---

<sup>195</sup> Устав ремесленный // Полное собрание законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1832. – Собр. 1. – Т. XXV. – С. 191–287.

<sup>196</sup> Устав ремесленный // Свод законов Российской империи. – СПб.: Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1846. – Т. XI. – С. 349–374.

<sup>197</sup> Положение промышленное // Свод законов российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1843. – Т. XI. – С. 416–599.

підмайстрів; платити повинності (рекрутську, за цехове посвідчення, за кожного учня і т. п.); не мав можливості ухилитися від цивільної служби; зобов'язаний був приймати на роботу тільки за посвідченням. Крім того, відповідно до п. 5 Цехового Статуту ремісники не мали права працювати з дорогими матеріалами, вартість яких перевищувала заробіток майстра; мали право торгувати тільки там, де працювали (фабриканти і заводчики торгували там, де хотіли). І найголовніше, реміснику не дозволялося застосовувати в роботі нічого, крім ручних машин<sup>198</sup>. У таких умовах неможливо було підняти продуктивність праці та скласти конкуренцію фабричній продукції.

Цехова система загалом виглядала в такий спосіб: у цех входили ремісники, що займалися однаковим ремеслом. Поділ ремесел на цехи здійснювався Міськими Думами (ст. 7 Статуту Ремісничого). Члени робітничого цеху поділялись на майстрів, підмайстрів і учнів (ст. 9 Статуту Ремісничого). Кожен цех керувався своєю приватною Цеховою Управою, існував свій Цеховий Сход (ст. 19 Статуту Ремісничого). Цехова Управа вела поточні справи і розглядала суперечки між ремісниками. Цеховий Збір вибирав Цехового Старшину і його Товаришів, обговорював розмір внеску, що мав платити кожен ремісник при вступі в цех, складав кошторис цехової скарбниці і стежив за її витратою (ст. 80 Статуту Ремісничого). Зібрані казенні гроші направлялися на утримання органів місцевого самоврядування, на благодійну допомогу збіднілим і хворим членам ремісничого товариства, на заходи щодо поліпшення побуту ремісників<sup>199</sup>.

Управління усіма цехами здійснювалося Загальною Ремісничою Управою (ст. 18 Статуту Ремісничого) і Загальним Ремісничим Сходом. На Загальному Ремісничому Сході відбувалися вибори Ремісничого Голови. Він обирався на посаду всіма Цеховими Старшинами, а крім них у виборах брали участь спеціальні виборні гласні – по дві людини від кожного цеху

<sup>198</sup> Корсак К. О формах промышленности вообще и о значении домашнего производства в Западной Европе и России / К. Корсак. – М. : Тип. Г. Лиснера и Д. Собко, 1861. – С. 94–95.

<sup>199</sup> Пажитнов К. Проблемы ремесленных цехов в законодательстве русского абсолютизма / К. Пажитнов. – М. : Наука, 1952. – 187 с.

(ст. 23 Статуту Ремісничого). Загальним Сходом затверджувався розмір щорічного збору з ремісників, складався річний кошторис доходів і витрат загальної ремісничої скарбниці (ст. 79 Статуту Ремісничого)<sup>200</sup>.

Усі цехові ремісники поділялися на тимчасових цехових і постійних (вічних) цехових (ст. 15 Статуту Ремісничого). До перших належали особи інших станів, що займалися ремеслом, тобто селяни і міщани; до других – особи, що втратили зв'язок із колишнім станом і приписані тільки до ремісничого цеху. На початку ХІХ ст. особливої різниці в правах між постійними цеховими і тимчасовими не було<sup>201</sup>.

Узагальнюючи усе вищесказане, можна зробити висновок, що в основу Ремісничого Статуту, що регламентував взаємовідносини ремісничих управ та Міських дум, було закладено принцип колегіального самоврядування, самооподаткування (чи, говорячи сучасною мовою, – самофінансування). Однак, у реальному житті даний Статут залишався цілком мертвою літерою<sup>202</sup>.

Таким чином, у Херсоні, Миколаєві, Одесі ремісники залишалися в першій половині ХІХ ст. відносно далеким від діяльності органів місцевого самоврядування.

Найбільш уніфіковані правила, що регламентували роботу промислових і торговельних закладів, були прийняті тільки в Москві та Санкт-Петербурзі. Для Херсона, Миколаєва, Одеси організація, управління і контроль за торгівлею та промисловістю віддавалися на розсуд адміністрації та органів міського самоврядування, а справи вирішувалися «відповідно до особистої думки існуючих у даному місті представників»<sup>203</sup>. Такий порядок призводив до постійних зловживань з боку адміністративної влади й аж ніяк не сприяв економічному піднесенню міст. Промисловці й ремісники неодноразово

---

<sup>200</sup> Устав ремесленный // Полное собрание законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1832. – Собр. 1. – Т. XXV. – С. 191-287.

<sup>201</sup> Там само.

<sup>202</sup> Дитятин И. И. Устройство и управление городов России : в 4-х томах / И. И. Дитятин // Городское самоуправление в настоящем столетии: (Городское самоуправление в России. Городское самоуправление до 1870 года). – СПб., 1875. – Т. II. – 563 с.

<sup>203</sup> Устав ремесленный // Полное собрание законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1832. – Собр. 1. – Т. XXV. – С. 191-287.



звертали увагу уряду на необхідність корінної зміни діючого промислового законодавства.

Не було єдиного органу, що контролював промислове життя міст. Питання, пов'язані зі справами фабрик, заводів і мануфактур, вирішувалися Міністерством фінансів у Департаменті торгівлі і мануфактур. Право засновувати нові фабрики і заводи належало губернському управлінню, що призначалося урядом. Воно було зобов'язане доповідати про це Міністерству фінансів (ст. 35 Статуту про промисловість фабричну і заводську). Також губернське управління при сприянні поліції займалося збором звітів про кількість працівників, потужності і грошовий прибуток підприємств (ст. 12 Статуту про промисловість фабричну і заводську). Наприклад, у Таврійській та Катеринославській губерніях ці ж функції виконувала місцева адміністрація (ст. 36 Статуту про промисловість фабричну і заводську). Відкриття ремісничих майстерень було у віданні Ремісничих Управ<sup>204</sup>.

Взаємовідносини міських управлінь з фабриками і заводами регулювалися всього чотирма законодавчими постановами. Найважливішими рисами фабрично-заводського законодавства про працю (хоча в досліджуваній час подібна термінологія ще не увійшла у використання) називалася «опіка слабкого» і «охоронний початок» – на подібній же підставі повинні були виявляти свою діяльність і органи місцевого самоврядування. Водночас, законодавство в більшій чи меншій мірі стосувалося й інших питань. У цьому зв'язку особливу зацікавленість викликає висвітлення аспектів, які можна віднести до мотивації праці, і реалізація яких у фабрично-заводському виробництві сприяла підвищенню продуктивності праці та зростанню виробництва<sup>205</sup>.

---

<sup>204</sup> Положение промышленное // Свод законов российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1843. – Т. XI. – С. 416–599.

<sup>205</sup> Положение, предписывавшее отправлять заболевших рабочих казенных, общественных и горных заводов в больницы, а при предприятиях с 100 рабочими устраивать лазареты, а также обязывавшее названные предприятия платить рабочим при увечье двойную за весь наемный срок плату // Полное собрание законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1863. – Собр. 2. – Т. XXXVI. – С. 367–393; Высочайше утвержденное мнение Госсовета Об отношениях между хозяевами фабричных заведений и рабочими людьми, поступающими по найму // Полное собрание законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1836. – Собр. 2. – Т. X. – С. 447–448; Высочайше утвержденное положение Комитета министров (закон) «О воспрещении фабрикантам назначать в ночные работы

Органи місцевого самоврядування повинні були приймати необхідні акти, щодо мотивації праці робітників промислових підприємств. Хоча не відомо жодного факту, що муніципалітети захищали працівників, або приймали розпорядження із соціального захисту. Мотивація праці поділялася на два основні компоненти: дисципліну праці і стимуляцію праці. Бажаний результат досягався двома способами: 1) штрафування за несвоєчасне і неякісне виконання завдання, 2) заохочення за добру і вчасно виконану роботу.

Можна згадати засоби впливу органів місцевого самоврядування через губернське правління на фабрики або заводи, на робітників, з метою створення необхідних умов для нормальної праці і життя. Використання вищезазначених методів впливу було необхідністю, з одного боку, задля залучення й утримання робочої сили, а з іншого – забезпечення робітників продуктами харчування, житлом, освітою і т. д.<sup>206</sup>

Отже, ставлення представників різних станів до міського самоврядування було не завжди позитивним. Зокрема, неоднозначним було ставлення купецтва до громадських установ. Вищенаведені приклади свідчать, з одного боку, про корисність виборів купецтва до складу муніципалітетів, особливо, якщо мова стосувалася міських голів. З іншої сторони, участь у роботі депутатів була здебільшого обтяжлива для купців, оскільки громадські обов'язки відволікали від власного бізнесу. Тому прохання про самовідвід часто задовольнялися.

Міщанське станове управління відіграло значну роль у допомозі в роботі громадського управління. Міщанське станове управління контролювало різні сфери життя членів власної громади. Однак навіть в умовах зміни законодавства, зокрема,

---

малолетних менше 12 лет» // Полное собрание законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1846. – Собр. 2. – Т. XX. – С. 591; Высочайше утвержденное Уложение о наказаниях уголовных и исправительных, содержащее статьи о мерах наказания за стачку (от 7 дней до 3-х месяцев) // Полное собрание законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1846. – Собр. 2. – Т. XX. – С. 917–972.

<sup>206</sup> ДАОО. – Оп. 1. – Спр. 50. О доставлении статистических сведений по некоторым предметам в том числе о народонаселении, о количестве земли, о рыболовстве и проч. за 1856–1861 гг. – 87 арк.; Оп. 1. – Спр. 53. Дело со сведениями по новороссийскому краю за 1858 г. – 51 арк.

у відношенні становості і місцевого самоврядування, діяльність міщанських управ фактично була актуальна аж до 1917 р.

Відносно далеким від діяльності органів місцевого самоврядування у Херсоні, Миколаєві, Одесі залишалися в першій половині XIX ст. ремісники. Натомість, муніципалітети постійно обтяжували ремісників зайвими поборами і різними формальностями.

### 2.3. Процеси реформування органів міського управління

На середину XIX ст. міські думи Херсона, Миколаєва, Одеси, як і в цілому у Російській імперії, перебували у стані глибокої кризи. В історичній науці XIX ст. обґрунтовувались твердження, що вони не мали не лише фінансових можливостей, а навіть достатніх юридичних засобів задля вирішення проблем господарського характеру. Зокрема, ще 1875 р. російський дослідник міських дум І. Дітятин<sup>207</sup> зазначав, що міське самоврядування досліджуваного періоду не відіграло самостійної ролі у справі фінансового розвитку міст. Сучасні українські краєзнавці Л. Левченко<sup>208</sup>, Ю. Крючков<sup>209</sup> зазначали, що міські думи Миколаєва та Херсона перетворилися у канцелярії генерал-губернаторів та губернаторів, які практично не опікувалися потребами міст, а виконували доручення вищого начальства. Наприклад, на діяльності міської думи Одеси особливо позначався тиск Міністерства Внутрішніх Справ, генерал-губернаторів, з якими доводилося узгоджувати найдрібніші питання місцевого значення<sup>210</sup>.

---

<sup>207</sup> Дітятин И. И. Устройство и управление городов России : в 4-х томах / И. И. Дітятин // Городское самоуправление в настоящем столетии: (Городское самоуправление в России. Городское самоуправление до 1870 года). – СПб., 1875. – Т. II. – 563 с.

<sup>208</sup> Левченко. Л. Взаємовідносини військових губернаторів з місцевим самоврядуванням Миколаїв у XIX ст. / Історія. Етнографія. Культура. Нові дослідження. III Миколаївська обл. краєзн. конф. / Л. Левченко. – Миколаїв : Атол, 2000 – С. 100–103.

<sup>209</sup> Крючков Ю. С. История Николаева от основания до наших дней / Ю. С. Крючков. – Николаев : Атол, 1996. – 299 с.

<sup>210</sup> ДАОО. – Оп. 8. – Спр. 2. Предписания одесского градоначальника с копией указа Сената о порядке избрания гласных. – 67 арк.

Муніципалітети майже не займалися міським господарством, мінімальними були надходження до бюджетів. Водночас, значні кошти витрачалися на утримання громадських та державних установ. Незначні кошти міста витрачали на благоустрій, благодійність, розвиток освіти, не говорячи про культуру. Досить часто члени міських дум Херсона, Миколаєва, Одеси не відзначалися відповідальністю та освіченістю. Та й служба на виборних посадах міст вважалася обтяжливою і не престижною, повноправні міські жителі всіляко намагалися її обійти<sup>211</sup>. З цього приводу Міністр Внутрішніх Справ С. Ланський у своєму поданні до Державної ради від 31 березня 1858 р. писав: «Особи міського товариства застосовують різні, інколи навіть незаконні засоби, аби тільки ухилитися від посад навіть найпочесніших, наприклад, міського голови: вони наймають замість себе інших зі свого товариства, пред'являють свідоцтва про хвороби, не з'являються на службу роками і висилаються в неї через поліцію»<sup>212</sup>.

Державні комісії, які ревізували міські думи Херсона, Миколаєва, Одеси протягом першої половини XIX ст., розцінювали їх можливості щодо реформування досить позитивно. Вказувалося на готовність громадських установ до розширення прав та компетенцій. Негативні моменти, перелічені вище, не могли вплинути на подальший розвиток самоврядування. У висновках зазначались тези, що міські думи накопичили великий досвід роботи, отже, здатні приймати зважені рішення, прогнозувати можливі наслідки власної діяльності<sup>213</sup>.

Однак, у силу відсутності необхідних, насамперед економічних умов для діяльності самоврядування, створені структури не могли, як уже відзначалося, виступати як альтернатива державній владі і не могли продуктивно відстоювати інтереси міських мешканців. Більш того, населення далеко не завжди відчувало потребу в створенні органів самоврядування, розглядаючи їх як структуру,

---

<sup>211</sup> Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. – Вып. 1 : История русского государственного права / М. Ф. Владимирский-Буданов. – К. : Книгизд, 1886. – 368 с.

<sup>212</sup> Материалы для составления предположений об улучшении общественного управления в городах : в 2-х т. – СПб.: Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1863. – Т. II. – 680 с.

<sup>213</sup> РДА. – Ф. 1283. – Оп. 1. – Спр. 1045. Обзорение Херсонской губернии за 1835 г. – 92 арк.

що виражає інтереси держави, а не громад. Реформа, яка була проведена в Російській імперії 1785 р. і передбачала залучення населення до участі в управлінні містами, переслідувала насамперед державні інтереси. Підтвердженням цьому може служити той факт, що Жалувана грамота не використовувала вже існуючу систему самоврядування, а створювала нові органи. Крім того, вона запроваджувала самоврядування лише в тому обсязі, котрий дозволяв обслуговувати інтереси держави.

У даних умовах пасивність населення спостерігалася навіть стосовно життєво важливих питань. Слід звернути увагу, що питаннями міського благоустрою Херсона та Миколаєва в XIX ст. (даний проект розроблений у 1818 р.) займалися не органи самоврядування (дума), а цивільний губернатор, як, наприклад, херсонський<sup>214</sup>.

Органи самоврядування в Херсона, Миколаєва, Одеси не протистояли державній владі, а інтереси населення були вторинними стосовно політичних інтересів держави. Держава, у свою чергу, не делегувала своїх повноважень органам самоврядування, надаючи останнім повну самостійність у їхньому здійсненні, як це передбачається державною теорією самоврядування. Натомість, центральна влада використовувала ці органи як державні структури, звільняючись від потреби забезпечувати необхідний рівень професійної підготовки і грошового утримання власних службовців. Пріоритет у цій системі відносин належав державі, тому для вирішення питання про характер конкретної управлінської структури формальних критеріїв (наявність виборів, отримання жалування зі скарбниці чи за кошти населення тощо) недостатньо. Необхідно, насамперед, враховувати реальні інтереси, що знаходили відображення в діяльності органів самоврядування, а також юридичний статус, зафіксований у законодавчих актах<sup>215</sup>.

---

<sup>214</sup> РДІА. – Ф. 1283. – Оп. 2. – Спр. 167. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1828 г. – 65 арк.

<sup>215</sup> Черемісін О. В. Місцеве самоврядування міст Новоросії кінця XVIII – першої половини XIX століть : Юридичний статус, кордони компетенції, проблеми / О. В. Черемісін // Інтелігенція і влада. Громадсько-політичний науковий збірник. – Вип. 5. – Серія : історія. – Одеса : Астропринт, 2005. – С. 84–93.

У цілому, розвиток міського самоврядування на середину XIX ст. перебував у залежності від таких факторів:

1) невідповідність між соціально-політичними та економічними реаліями розвитку країни, яка загострювалася у міру зростання громадянської самосвідомості населення;

2) недосконалість діючого законодавства, яке не враховувало усі поточні завдання, які виникали перед міським самоврядуванням.

Вихід із ситуації вбачався в збільшенні самостійності, прав та засобів для діяльності міських управлінь.

Аналіз джерел, водночас, засвідчує, що, проголошуючи самостійність міських управлінь, закони ставили їх діяльність під контроль органів виконавчої влади. Серед факторів, що гальмували діяльність дум Херсона, Миколаєва, Одеси – бюрократична опіка над органами міського самоврядування зі сторони губернських адміністрацій органів. Кожен їх крок (від виборів гласних до листування між міськими управліннями та вирішення поточних проблем) суворо контролювався і нерідко блокувався владними структурами (генерал-губернаторами, губернаторами, МВС). Слід відмітити, що, навіть, маючи численні обмеження своєї діяльності, вони слабо поєднувалися з державним апаратом абсолютизму. Виконавча влада часто була неспроможною спрямувати діяльність дум у потрібне їй русло<sup>216</sup>.

Незважаючи на обмеження компетенцій, органи громадського управління Херсона, Миколаєва, Одеси саме через виконання своїх безпосередніх, обумовлених законом обов'язків, стали важливим чинником розвитку міст XIX ст. За безпосередньої активної участі та під впливом міських дум формувалася інфраструктура міст, змінювалося становище у їх бюджетній сфері, розгорталася робота з благоустрою та впорядкування міст, зростала роль громадськості у вирішенні соціально значущих проблем. У цілому, саме досвід роботи одеського самоврядування було покладене в основу нових Міських положень (1863<sup>217</sup> та

---

<sup>216</sup> Материали для составления предположений об улучшении общественного управления в городах : в 2-х т. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1863. – Т. II. – 680 с.

<sup>217</sup> Положение об общественном управлении г. Одессы 30 июня 1863 г. // Полное собрание законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1866. – Собр. 2. – Т. XXXVIII. – Отд. 1. – С. 403–412.

1870<sup>218</sup> рр.); громадськість усвідомила необхідність існування органів місцевого самоврядування; наступні покоління навчились раціонально та ефективно вирішувати соціальні, господарські питання; мешканці зрозуміли, що для розвитку міст необхідна муніципалізація державної власності.

Як бачимо, перша половина XIX ст. – динамічний та суперечливий етап в історії Херсона, Миколаєва, Одеси. Усе більш очевидною ставала необхідність приведення можливостей міських дум у відповідність до тих завдань, які поставали перед ними, так само, як і потреба врахування при їх формуванні змін у соціальному складі населення міст. Об'єктивно визріла необхідність реформування міського законодавства.

У 1850-х рр. це питання обговорювалося у періодичній пресі, на адресу Міністерства внутрішніх справ надходили клопотання від губернаторів Херсонської губернії про необхідність перетворень у містах. У міських колах обговорювалися принципи і завдання майбутньої реформи органів міського управління. Після оприлюднення Положення від 19 лютого 1861 р. було підписано розпорядження Олександра II (20 березня 1862 р.), в якому вимагалось невідкладно приступити до покращення громадського управління у всіх містах імперії. Міністерство внутрішніх справ своїм циркуляром зобов'язувало губернаторів з 26 квітня 1862 р. створити у містах спеціальні комісії «із найбільш досвідчених і обізнаних осіб від усіх станів міст, які є власниками нерухомості» для збору достовірної інформації про стан справ у сфері міського громадського управління. Такі комісії були створені в Одесі, Миколаєві, Херсоні та інших містах<sup>219</sup>.

У Російській імперії було створено 509 таких комісій. Уже сам факт залучення суспільства до участі у розробці міської реформи свідчив на користь лібералізму в урядовій політиці 60-х років XIX ст. Громадськість Херсона, Миколаєва, Одеси отримала право певного впливу на характер і зміст майбутньої реформи. У рамках дискусії з приводу реформи набуває

<sup>218</sup> Городовое положение 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1873. – Собр. 2. – Т. XXXXV. – Отд. 1. – С. 820–839.

<sup>219</sup> Материалы для составления предположений об улучшении общественного управления в городах : в 2-х т. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1863. – Т. II. – 680 с.

поширення «громадська» теорія самоврядування. Її витоки сягали слов'янофільської ідеї про особливий шлях розвитку держави, а також уявлень про природні права общини, громади. При цьому інтереси суспільства протиставлялися інтересам держави, активно відстоювалися права місцевих установ на самостійну господарську та громадську діяльність.

На думку прихильників даної теорії, найважливіше завдання, яке потрібно було вирішити шляхом міської реформи – втілити принцип самоврядування. За ним місцеве населення мало отримати право впливати на хід місцевих господарських справ, не втручаючись у загальнодержавні, політичні. Також ставилося за мету виведення органів міського управління з-під надмірної опіки державної адміністрації<sup>220</sup>.

Водночас розроблялася «державна» теорія самоврядування, прибічники якої вважали, що інституції самоврядування та державно-бюрократичні установи є різновидом державних органів управління. Вважалося, що система самоврядування – це система внутрідержавного управління, за якої держава передає деякі зі своїх функцій органам, обраним місцевим населенням. Із цього робився висновок, що останні повинні прирівнюватися до статусу державної влади. Поняттю самоврядування надавався політичний характер, який визначався мірою участі суспільства у загальнодержавному управлінні. Не важко помітити, що тим ставилася мета адміністративної централізації міського самоврядування<sup>221</sup>.

Необхідність перебудови міського громадського управління відчувалася дуже гостро і найбільш активно озвучено українських міст у вирішенні цього питання виявилася Одеса. Низка громадських діячів на чолі з професором Рішельєвського ліцею О. Богдановським склали записку, в якій пропонувалося запровадити громадське управління в Одесі на нових засадах. Цю записку одеський градоначальник барон П. Местмахер 4 травня

---

<sup>220</sup> Градовский А. Д. Начала русского государственного права / Собрание сочинений / А. Д. Градовский. – СПб. : Типо-литогр. М. П. Фроловой, 1904. – Т. 9. – Ч. 3. – 628 с.

<sup>221</sup> Васильчиков А. И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений : в 3-х т. / А. И. Васильчиков. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1871. – Т. III. – 839 с.



1859 р. передав генерал-губернатору О. Строганову, а останній порушив клопотання перед урядом про впровадження в Одесі громадського управління за прикладом Санкт-Петербурга. Своє клопотання О. Строганов мотивував тим, що адміністрація не може успішно діяти без співучасті громадськості, необхідно надавати їй ініціативу в справах громадського управління і шукати засоби покращення міського господарства<sup>222</sup>.

Міністерство внутрішніх справ дало дозвіл на створення спеціального комітету для складання проекту положення для Одеси. Комітет складався з 17 осіб і працював з 15 жовтня 1859 р. до 30 квітня 1860 р. За основу проекту бралось Миське положення 1785 р., а також принципи реформи 1846 р. для Санкт-Петербурга. Проект одеського комітету опрацьовувався в Міністерстві Внутрішніх Справ три роки і з деякими змінами та доповненнями був затверджений 30 квітня 1863 р.<sup>223</sup>.

Чому поряд зі столицею і в Одесі було проведено міську реформу, яка враховувала міську специфіку і була відмінна від попередніх положень? Одеса була найбільшим за чисельністю населення містом в Україні і четвертим у Російській імперії. Крім того, вигідне природно-географічне розташування міста робило його найбільшим південним морським портом країни, осередком розвитку торгівлі, промисловості, транспорту, банківської справи і зумовлювало строкатість національного складу городян. В Одесі, значному адміністративному та культурному центрі, розташовувались чисельні іноземні торговельно-промислові фірми, які, з одного боку, піднімали економіку міста, з іншого – поширювали в ньому норми політичного лібералізму та економічного демократизму. Містом і регіоном керували відносно прогресивні та далекоглядні чиновники, які часто виступали ініціаторами нововведень та змін. Серед них – Дюк де Рішельє, М. Воронцов, О. Строганов та інші. Ці та інші причини зумовлювали не тільки швидкий розвиток міста, але й сприятливе ставлення до нього царизму.

<sup>222</sup> Марченко О. М. Миське самоврядування на Півдні України у другій половині XIX ст. : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Олег Миколайович Марченко. – Одеса, 1997. – 180 с.

<sup>223</sup> Материали для составления предположений об улучшении общественного управления в городах : в 2-х т. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1863. – Т. II. – 680 с.

У цьому руслі було прийнято положення для громадського управління Одеси від 1863 р., за яким встановлювалися органи громадського управління (Загальна дума, Розпорядча дума, міський голова) і приватного (зібрання виборних, станові старшини та управи – купецька і міщанська)<sup>224</sup>. Основним критерієм отримання виборчого права визначалася не тільки станова приналежність, а й майнове становище виборців (повинні були мати власність або прибуток не менше 100 руб. сріблом), що давало можливість голосувати і станам, які могли не сплачувати податки. Крім того, право голосу надавалося особам, які проживали в місті не менше двох років і яким виповнилося 21 рік. Жінки голосували через своїх родичів чоловічої статі. Обиратися могли тільки особи, яким виповнилося 25 років. Теоретично, після виборів ніхто не міг ухилитися від прийняття громадської посади, за виключенням деяких причин: перебування на державній службі, хвороба, похилий вік, а також відмова дворян, на основі дворянської грамоти тощо<sup>225</sup>.

Усі виборці поділялися на три стани: домовласники, купці та міщани. Вибори в Загальну думу проходили в два етапи. На першому – кожне зі станових зібрань обирало по 50 чоловік у Загальні збори виборних, які склали 150 чоловік. На другому – зі зборів виборних кожен зі станів обирав по 25 гласних у Загальну думу, яка відігравала роль дорадчого органу міського управління і складалася з міського голови, станових старшин і 75 гласних, обраних на три роки<sup>226</sup>.

Збори виборних обирали виконавчий орган самоврядування – розпорядчу думу, яка складалася з 9 членів (по троє від кожного стану) на чолі з міським головою і затверджувалася генерал-губернатором. Крім того, при ній перебували міська торговельна поліція (складалася з представників від купецтва, торгових, базарних наглядачів, які перевіряли правильність торговельних зборів), міська

---

<sup>224</sup> Материали для составления предположений об улучшении общественного управления в городах : в 2-х т. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1863. – Т. II. – 680 с.

<sup>225</sup> Там само.

<sup>226</sup> Положение об общественном управлении г. Одессы 30 июня 1863 г. // Полное собрание законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1866. – Собр. 2. – Т. XXXVIII. – Отд. 1. – С. 403–412.

господарська поліція (складалась з наглядачів, оцінників міського майна та комісарів, які збирали міські податки), аукціонна камера (для продажу майна з аукціону)<sup>227</sup>.

Міський голова обирався на загальних зборах 3 розрядів з осіб всіх станів на 4 роки. Йому повинно було бути не менше 25 років, з майновим цензом не менше 15 тис. карб., затверджувався Міністром внутрішніх справ. Міщанське і купецьке станові зібрання обирали відповідні управи, свого роду виконавчі органи цих станів, які підпорядковувалися Розпорядчій думі<sup>228</sup>.

У першій половині XIX ст. одним із серйозних недоліків успішного функціонування міського управління була канцелярія, яка від думи майже не залежала. Положення 1863 року змінило цю ситуацію. Тепер міський секретар загальної думи (обирався на 6 років) і скарбник (обирався на 2 роки) ставали виборними посадовими особами. Вони визначалися за вибором Загальної думи і затверджувалися генерал-губернатором. Інші посадові особи обох канцелярій могли бути замінені особами всіх станів за наймом, з дозволу одного міського голови<sup>229</sup>.

3 серпня 1863 р. під наглядом Новоросійського і Бессарабського генерал-губернатора Г. Коцюби і під головуванням градоначальника І. Веліо була створена тимчасова комісія у складі 18 чоловік. Її основними завданнями були: підготувати попередні розпорядження для здійснення перших міських виборів і відкриття Загальної думи, скласти детальні інструкції для громадського управління Одеси, розглянути та перевірити права міських виборців тощо. Але, перш за все, необхідно було підготувати виборчі списки. Цю справу було покладено на спеціальний виборчий комітет у складі 4 чоловік: О. Богдановського, М. Савича, С. Пояркова та І. Потапова. Складені списки виборців були опубліковані в «Одеському віснику», до

<sup>227</sup> История самоуправления в России. Хрестоматия / Составитель Ю. Кириллов. – М.: «Наука». – 1996 г. – 400 с.

<sup>228</sup> Российское законодательство X – XX веков : в 9-ти тт. – Т. 5 : Законодательство периода расцвета абсолютизма / Под ред. Е. И. Индовой. – М. : Изд-во «Юридическая литература», 1987. – 527 с.

<sup>229</sup> Положение об общественном управлении г. Одессы 30 июня 1863 г. // Полное собрание законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1866. – Собр. 2. – Т. XXXVIII. – Отд. 1. – С. 403–412.

них було внесено 2657 виборців. З них 848 належали до розряду домовласників, 525 – до купців, 1284 – до міщан<sup>230</sup>.

Вибори проходили окремо за станами. Список осіб, які мали бути обрані, напередодні розсилався кожному виборцеві. У день виборів цей список голосуючий віддавав голові зборів. Потім відбувся підрахунок кількості голосів, які були подані на користь кожного вказаного прізвища. Обраними вважалися особи, які набрали більше половини голосів, якщо менше – призначалися нові вибори або жеребкування. 19 грудня 1863 р. в Одесі в залі Біржового будинку на загальних зборах виборних міським головою одноголосно був обраний граф О. Строганов. Однак, граф відхилив свою кандидатуру через хворобу і на наступних зборах 23 грудня міським головою більшістю голосів було обрано князя С. Воронцова. 27 грудня на черговому засіданні градоначальник барон І. Веліо оголосив одеську міську думу відкритою. На цих зборах були обрані члени Розпорядчої думи по 3 чоловіка від кожного розряду. Від домовласницького – М. Савич, С. Поярков і О. Яковлев, від купецького – М. Рашкович, Г. Лець, О. Веліканов, від міщанського – Я. Медінгер, А. Галка, В. Кислов. Міським секретарем було обрано І. Попова, а скарбієм – С. Баліхова<sup>231</sup>.

На відкритті першого засідання Загальної думи 29 грудня 1863 р. граф М. Толстой визначив основне завдання нового міського самоврядування: «Відтепер нам самим, громадянам Одеси, довірено охорону і розвитку тих інтересів нашого міста, які нам найбільш близькі і тому більш знайомі, ніж будь-кому»<sup>232</sup>.

Таким чином, Положення 1863 р. для Одеси зробило значний крок вперед: чітко прослідковувалося розмежування виконавчих і розпорядчих органів самоврядування; загальна дума не поділялася на окремі відділи; гласні засідали разом; кількість депутатів зменшувалася до 75 чоловік; розпорядча дума ставала виключно виконавчим органом загальної думи; зі складу загальної думи був виведений представник уряду;

---

<sup>230</sup> Одесса 1794–1894. К столетию города. – Одесса, 1895. – 896 с.

<sup>231</sup> Там само.

<sup>232</sup> Марченко О. М. Міське самоврядування на Півдні України у другій половині XIX ст. : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Олег Миколайович Марченко. – Одеса, 1997. – 180 с.

міський голова обирався усіма станами. Але закон 1863 р. все ж мав низку недоліків: становий і двоетапний принцип виборів, вагомий майновий ценз для виборців, станова роздільність гласних, обмеження прав міського громадського управління адміністрацією тощо.

У середині XIX ст. в умовах капіталістичного розвитку Херсона, Миколаєва, Одеси продовжувався процес збільшення кількості міського населення, змінювалась соціально-економічна структура міст, значення міських центрів у політичному і культурному житті країни. Все призводило до ускладнення міського життя і викликало необхідність покращення системи міського управління. Існуючі до цього часу форми міського самоврядування застаріли і ставали неприйнятними.

У Херсоні та Миколаєві тим часом продовжувалася робота створених 1862 р. комісій для розробки міської реформи. Збори статистичних відомостей про стан міського господарства, розробка земського положення позитивно впливали на формування першого проекту міської реформи. Принципи проведення земської реформи були взяті до уваги при розробці проекту Міського положення, а коли він 1864 р. був підготовлений, надійшло розпорядження узгодити його з Положенням про земські установи, яке було прийняте у цьому ж році<sup>233</sup>.

Проект міської реформи мав багато схожих положень із західноєвропейськими правовими нормами. За своїм змістом він був серед прогресивних реформ початку 1860-х рр. (земської, судової, освітньої). У його основу були покладені принципи безстановості, представництва, майнового цензу, поділу розпорядчої та виконавчої влади, самоврядування міського товариства. При підготовці проекту були використані і деякі статті Положення про громадське управління Одеси 1863 р. Так, кількість гласних в думі була встановлена за зразком Одеси – 75 гласних, були використані деякі правила Положення про порядок призначення засідань дум, про порядок подання скарг на розпорядження дум, про розподіл обов'язків між

---

<sup>233</sup> Кизеветтер А. А. Местное самоуправление в России IX – XIX ст.: историч. очерк / А. А. Кизеветтер. – СПб. : Изд-во. т-во «Задруга», 1917. – 120 с.

установами міських управлінь та заміни посад по цьому управлінню, призначення платні тощо<sup>234</sup>.

Перший варіант реформи був підготовлений 1864 року і в грудні 1866 р. був внесений в Державну раду, де пролежав до березня 1868 р. В умовах, які склалися в державі після замаху на царя Олександра II (квітень 1866 р.), не можливо було обговорювати документ, в основу якого були покладені принципи самоврядування. 28 березня 1869 р. в Державну раду був внесений другий варіант законопроекту<sup>235</sup>.

Головним завданням відтепер стало поширення його на всі міста держави. Кожне міське поселення, отримавши новий устрій, мало діяти як самостійна одиниця, як самостійне міське самоврядування зі своїми особливими правами, обов'язками, зборами, що були цілком незалежні від губернського керівництва.

Однак, для міст Херсона, Миколаєва, Одеси така реформа, що створювала з кожного окремого поселення самоврядну одиницю, не дала очікуваних результатів головним чином тому, що з однієї сторони значна частина міського населення не поривала з селом, і отже, не була зацікавлена вирішенням міських справ<sup>236</sup>. З іншого боку, корінне міське населення було ще занадто слабке для ведення міського господарства, через нестачу матеріальних засобів воно було для нього не під силу. За таких умов був неможливий плідний розвиток самоврядування в кожному окремому місті, відокремлено від інших. Для успішного самоврядування необхідні були дві умови: жвавий інтерес населення до своєї справи, а потім засоби, на які можна було спиратись. За висновком державної ради, задача перетворення повинна складатися не в тому, щоб створити з міст відособлені самоврядні одиниці, а в об'єднанні міських дум із земствами<sup>237</sup>.

З основних аспектів реформування органів місцевого самоврядування насамперед слід згадати такі положення:

---

<sup>234</sup> Великие реформы в России 1856–1874 : [Сборник] / Под ред. Л. Г. Захаровой, Б. Эклофа, Дж. Бушнелла. – М. : Изд-во МГУ, 1992. – 333 с.

<sup>235</sup> Материалы для составления предположений об улучшении общественного управления в городах : в 2-х т. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1863. – Т. II. – 680 с.

<sup>236</sup> Там само.

<sup>237</sup> Там само.

– звільнити органи місцевого самоврядування від станових справ;

– визначити склад міських громад, тому що з цього питання природно випливало чисто практична проблема з приводу того, за якими принципами повинно бути організоване саме міське громадське управління. Що таке міський мешканець, кого треба розуміти під цим терміном? Новий міністерський проект будувався на виключенні елемента становості і роз'ясненні поняття «мешканець»;

– створити спеціальний орган для захисту місцевого самоврядування від домагань губернської адміністрації;

– провести муніципалізацію державної власності.

Нове Міське положення вступало в дію після низки додаткових пояснювальних указів: 23 червня 1870 р. (№ 30742) вийшов указ «Про осіб, що позбавляються права участі у міських виборах»; 15 липня 1870 р. – «Наказ із дозволом на тиражування законоположення та Указу про порядок приведення його в дію і про направлення їх на місця»; 19 серпня 1870 р. – «Про впровадження Міського положення»<sup>238</sup>.

Таким чином, підготовка та обговорення міської реформи затягнулася на цілих вісім років. Одночасно вона була введена в сорока одній губернії і чотирьох портових містах, в Україні була запроваджена в Катеринославі, Києві, Полтаві, Сімферополі, Харкові, Одесі, Миколаєві, Херсоні, Єлісаветграді та Чернігові.

У Миколаєві ще до запровадження реформи 1870 р. губернатором Б. Глазенапом була створена всестанова комісія на чолі з адміралом Харіним, яка мала на меті розробити для міста проект перебудови міського управління. Після введення нового закону комісія припинила свою діяльність, але її створення і роботу по розробці проекту міської реформи можна вважати свідченням зацікавленості місцевого товариства у реформуванні громадського управління.

---

<sup>238</sup> Реформи второй половины XVII – XX в.: подготовка, проведение, результаты / Сб. науч. трудов АН СССР, Институт истории СССР; [Редкол.: Ф. В. Шелов-Коведяев (отв. ред.) и др., вступ. ст. М. М. Горинова]. – М. : Ин-т истории СССР, 1989. – 188 с.

Указ Сенату про запровадження нового громадського управління 1870 р. в Одесі було отримано 15 вересня 1872 р., а функціонувати ці органи розпочали 13 січня 1873 р.<sup>239</sup>

У Херсоні Міське положення 1870 р. вступило в дію 1871 р. Херсонська міська управа в 1871 р. складалася з 4 членів: Г. Савченка, І. Остословського, С. Секачова і М. Варварова. Міським головою спочатку був обраний статський радник В. Троцкевич, а потім через хворобу його замінив спадковий почесний громадянин О. Волохін<sup>240</sup>.

Таким чином, Міське положення 1870 р. було спробою реорганізувати, хоч би частково, устрій міського суспільства. Це був успіх у громадському розвитку міст. Упровадження положення поклало початок новій, самобутній системі, яка ґрунтувалася на більш чи менш вірному знанні народних «нужд и польз», на ліберальних принципах. Ним визнавалося право на самоврядування у неконституційній державі і було встановлено необхідні для цього елементи: представництво міського населення в органах міської влади (виборче право); самостійність самоврядування (у межах міського господарства); виборність; безстановість; незалежність від адміністрації губернії; створення виконавчого органу – Управи.

На нові громадські установи були покладені задачі щодо керування муніципальним господарством. У їх ведення передавалося широке коло питань міського господарства і благоустрою: водопостачання, каналізація, вуличне освітлення, транспорт, озеленення, містобудівні проблеми і т. д. Міські думи були зобов'язані піклуватися також і про громадський добробут, сприяти забезпеченню населення продовольством, вживати заходи проти пожеж, сприяти охороні народного здоров'я (улаштовувати лікарні, допомагати поліції в проведенні санітарно-гігієнічних заходів) та поширенню народної освіти (засновувати школи, музеї і т. д.)<sup>241</sup>.

---

<sup>239</sup> Максимов Е. Д. Городское общественное управление в деле помощи бедным / Е. Д. Максимов. – СПб. : Государственный тип., 1905. – 223 с.

<sup>240</sup> Горловский Д. Н. Итоги двадцатипятилетия Херсонского самоуправления. Краткий историко-экономический очерк города Херсона / Д. Н. Горловский. – Херсон : Тип О. Д. Ходушиной, 1896. – 97 с.

<sup>241</sup> Ерошкин Н. П. История государственных учреждений России / Н. П. Ерошкин. – М. : Наука, 1983. – 250 с.



Органи самоврядування в рамках створеної компетенції наділялися правом самостійності. Функції контролю, здійснювані губернською адміністрацією, були зведені до нагляду за законністю дій громадського управління.

Законодавчо обмеживши компетенцію дум сферою господарської діяльності, самодержавний уряд прагнув додатково вжити попереджувальних заходів проти перевищення думами межі встановлених для них повноважень. Найбільші побоювання викликала можливість використання думської трибуни для заяв будь-якого опозиційного характеру.

Уже в першу редакцію проекту була включена стаття, на підставі якої управа – виконавчий орган, підзвітний думі, одержувала право опротестовувати постанови останньої, тобто здобувала функції нагляду над розпорядчим органом. У результаті подальшого доопрацювання проекту його консервативно-охоронна спрямованість підсилилася. Зокрема, було змінено первісне положення, що передбачало окремих голів для розпорядчого і виконавчого органів. Державна Рада прийшла до висновку, що в інтересах уряду буде злиття обох посад, тому що посилення значення й авторитету міського голови буде кращою запорукою проти незаконних постанов і в думі, і в управі. З тією ж охоронною метою міський голова був наділений правом зупиняти виконання рішень думи, визнаних ним протизаконними<sup>242</sup>.

Найбільш консервативно налаштовані сили намагалися домогтися розширення права втручання адміністрації в діяльність міських дум. На одному з останніх етапів проходження проекту – у зборах з'єднаних департаментів Державної Ради – була підтримана пропозиція про створення на місцях органу нагляду за діяльністю міського громадського управління – губернського з міських справ присутності, правоздатного не тільки затверджувати чи відхиляти постанови дум, але і виносити рішення по суті питання. Навіть Міністерство Внутрішніх Справ не вважало за можливе піти так далеко по шляху обмеження самостійності органів громадського управління.

---

<sup>242</sup> Материалы для составления предположений об улучшении общественного управления в городах : в 2-х т. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1863. – Т. II. – 680 с.

Міністр Внутрішніх Справ А. Тимашев доводив, що настільки широкі повноваження «повинні підірвати ту самостійність у справах міського господарства і устрою, що привласнюється міському управлінню іншими статтями проекту, і в цьому відношенні міського положення істотно відступило б від Положення про земські установи»<sup>243</sup>. Загальні збори Державної Ради знайшли небажаним занадто великий розрив в обсязі прав, наданих двом органам місцевого громадського управління. Питання про наділення губернських присутствій правом втручатися безпосередньо в діяльність міського самоврядування було вирішено негативно.

Реформа для свого часу була, безумовно, прогресивним законодавчим актом, хоча і носила обмежений характер. Компетенція органів самоврядування була зведена винятково до сфери господарської діяльності. І хоча в цій області міським установам була надана самостійність, їхні можливості тут виявлялися дуже вузькими, насамперед у силу обмежень бюджетного права. На результатах діяльності не могла не позначитися і відсутність у міських установ примусової влади: домагатися виконання своїх розпоряджень вони могли тільки через поліцію. Серйозний мінус Міського положення полягав у тому, що принцип розмежування виконавчої і розпорядчої влади був проведений недостатньо послідовно.

Цікаво відзначити, що в колах інтелігенції Міське положення 1870 р. сприймалося лише як перший етап, за яким передбачалися наступні законодавчі акти, покликані поліпшити справи міського самоврядування. У цілому реформа була прийнята в суспільстві співчутливо, на неї покладалися великі надії. Від нових органів громадського управління чекали рішучих змін у сфері господарства і благоустрою міст. Зрозуміло, ці очікування були пов'язані з уявленнями про більш широкі межі самостійності, незалежності громадських органів від адміністративної влади, їхньої авторитетності й ваги в суспільстві.

Найважливішою ланкою в реалізації міської реформи були вибори в органи самоврядування – в думи й управи. Змушена

---

<sup>243</sup> Матеріали для составлення предположений об улучшении общественного управления в городах : в 2-х т. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1863. – Т. II. – 680 с.

рахуватися зі зростаючої силою міської буржуазії, влада прагнула, по можливості, послабити її вплив, розчинивши в масі виборців, які не належали до торгово-промислових станів. При цьому найбільшу зацікавленість уряд виявляв у залученні до міського самоврядування представників дворянського стану. Одночасно переслідувалася мета максимально обмежити доступ у думи представників незаможних верств міського населення<sup>244</sup>.

Про соціальний склад міських виборчих зборів дозволяють судити дані про розподіл виборців за родом податків. Платникам збору з нерухомої власності, тобто домовласникам у чистому вигляді, були дворяни, духівництво, міщани і різночинці. Число представників купецького стану в цій групі було незначним. Особи, що сплачували торгові збори, а також обидва податки (з торгових документів і нерухомості), відносилися до однієї торгово-промислової групи. Це або велика і середня буржуазія, в основному купецтво, або дрібна буржуазія, що належала до різних станів: міщанства, селянства, ремісників. У числі платників податків із торгових документів виступали і дворяни, що зайнялися капіталістичним підприємництвом<sup>245</sup>.

Міська реформа створила зовсім нову за своїм характером і задачам установу – управу. Функції органів міського управління зазнали докорінних змін. Якщо раніше їх задачі зводилися в основному до стягування податків і зборів, виконання різного роду повинностей, субсидування низки урядових закладів, то тепер на перший план вийшли саме муніципальні питання. Уряд звільнив себе від турбот про розвиток і управління міським господарством, цілком поклавши їх на органи громадського управління. У їх руках поступово зосередилося все коло питань, пов'язаних із благоустроєм, санітарно-гігієнічним станом міст, розвитком транспортних засобів, утворенням закладів початкової народної освіти, медичного обслуговування населення.

Міське положення 1870 р. суворо обмежувало компетенцію громадського управління сферою господарських справ. Юридично

---

<sup>244</sup> Черемісін О. В. Реформування органів місцевого самоврядування міст Новоросії першої половини XIX ст. / О. В. Черемісін // Південний архів : збірник наукових праць. Історичні науки. – Випуск 20. – Херсон : Видавництво ХДУ, 2005. – С. 67–79.

<sup>245</sup> Там само.

це виключало можливість будь-яких проявів його політичної активності, до того ж у складі більшості дум переважало купецтво з властивим йому тоді політичним індіферентизмом. Цим також багато в чому визначався характер діяльності міських дум<sup>246</sup>.

Таким чином, міська реформа далеко не в усьому була до кінця послідовною, що в кінцевому рахунку визначило обмежений успіх її реалізації. Проте Міське положення 1870 р. було безумовно кроком уперед щодо законодавчих норм, які регулювали дореформений устрій громадського управління в Херсоні, Миколаєві, Одесі, створило передумови для вирішення муніципальних проблем, породжуваних становленням і розвитком капіталістичного міста.

Незважаючи на те, що Положення реально не забезпечувало умов, необхідних для ефективного функціонування органів громадського управління, думи змогли домогтися дуже відчутних результатів по ряду напрямів своєї діяльності. Одночасно з позитивними досягненнями міських дум зростав їхній громадський авторитет, усе більше стверджувалося переконання в перспективності місцевого самоврядування, його перевазі у порівнянні з бюрократичним апаратом.

Таким чином, можна зробити висновки, що протягом першої половини XIX ст. міське населення все активніше виступало з вимогами закріплення за ними особливих прав і привілеїв, які б забезпечували їм необхідні гарантії в їх торгово-промисловій діяльності. Нові економічні явища вимагали від абсолютизму деякої гнучкості в політиці, що на практиці виявлялося у певних поступках городянам.

Уряд Катерини II, розуміючи необхідність розвитку торгівлі, промислів і ремесел, в інтересах купецтва спочатку окремими заходами, а потім доволі широкою реформою створив і поширив на міста органи громадського управління на засадах децентралізації і місцевого самоврядування.

Самостійність органів місцевого самоврядування була дуже обмежена. По-перше, органи місцевого самоврядування не мали

---

<sup>246</sup> Городовое положение 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1873. – Собр. 2. – Т. XXXV. – Отд. 1. – С. 820–839.

власних законодавчих повноважень і діяли на основі й у рамках законів центра; по-друге, обсяг їх повноважень став результатом розмежування компетенцій між центром і місцями; по-третє, органи місцевого самоврядування не могли самостійно визначати коло своїх повноважень, оскільки останні встановлювалися або законами, або вищими органами; по-четверте, місцеве самоврядування не мало суверенітету і тому не могло обмежувати компетенції державної влади.

Самоврядування мало такі ознаки:

- публічність;
- наявність меж спільного компактного проживання міських громад;
- включеність самоврядування у систему поділу влади в державі на основі особливих законів (цивільного права тощо), а також за допомогою особливої процедури нагляду за самоврядуванням;
- обмеженість законодавчими нормами;
- наявність власної компетенції, тобто власного кола справ, що не збігаються з державними справами і пов'язаними, як правило, з організацією місцевого життя співтовариства.

Відношення уряду до міського самоврядування не залишалося незмінним. Для першого десятиліття (1785–1795 рр.) дії Жалуваної грамоти в основному був характерний протекціонізм вищої адміністрації до міського представництва. Але навіть у ці роки позицію урядових кіл визначало прагнення уникнути будь-яких законодавчих змін Жалуваної грамоти на користь громадського управління. Недоліки закону 1785 р. були не наслідком промахів і недоробок, а свідомим прагненням пристосувати громадське управління до системи самодержавного ладу.

Губернська адміністрація у своїй переважній більшості розглядала себе в якості повновладного господаря губернії, якому однаковою мірою підзвітні і чиновники, і керівники органів громадського управління. Прояв відвертої неповаги до керівників громадських управлінь не раз був причиною конфліктів між губернаторами і міськими головами.

Аналіз джерел, водночас, засвідчує, що, проголошуючи самостійність міських управлінь, закони ставили їх діяльність

під контроль органів виконавчої влади. Серед факторів, що гальмували діяльність дум Херсона, Миколаєва, Одеси, у першу чергу слід згадати бюрократичну опіку губернських адміністрацій над органами міського управління. Кожен їх крок (від виборів гласних до листування між міськими управліннями та вирішення поточних проблем) суворо контролювався і нерідко блокувався владними структурами (генерал-губернаторами, губернаторами, МВС). Відтак, аналіз конкретно-історичного матеріалу характеризує підлеглість органів міського управління Херсона, Миколаєва, Одеси адміністративній владі. Та, навіть у такому вигляді вони слабо поєднувались з державним апаратом абсолютизму. Центральна влада часто була неспроможною спрямувати діяльність дум у потрібне їй русло.

Незважаючи на обмеження компетенцій органи громадського управління Херсона, Миколаєва, Одеси саме через виконання своїх безпосередніх, обумовлених законом обов'язків, стали одним з важливих чинників розвитку міст XIX ст. Підготовка нових кадрів для самоврядних структур і робота з населенням ставали об'єктивною умовою успішності перетворень у державі в цілому і в Херсоні, Миколаєві, Одесі зокрема.

Перша половина XIX ст. стала динамічним та суперечливим етапом в історії розвитку південноукраїнських міст. Усе більш очевидною ставала необхідність приведення можливостей міських дум у відповідність до тих завдань, які поставали перед ними, так само, як і врахування при їх формуванні змін у соціальному складі населення міст. Об'єктивно визріла необхідність реформування міського законодавства.

У середині XIX ст. в умовах капіталістичного розвитку Херсона, Миколаєва, Одеси продовжувався процес збільшення кількості міського населення, змінювалась соціально-економічна структура міст, значення міських центрів в політичному і культурному житті країни. Усе призводило до ускладнення міського життя і викликало необхідність покращення системи міського управління. Існуючі до цього часу форми міського самоврядування застаріли і ставали неприйнятними.

Положення 1863 р. для Одеси, порівняно з попередніми нормами зробило крок вперед: більш чітко прослідкувалося розмежування

виконавчих і розпорядчих органів самоврядування; Загальна дума не поділялася на окремі відділи і гласні засідали разом, їх кількість зменшувалася до 75 чоловік; Розпорядча дума ставала виключно виконавчим органом Загальної думи і з її складу був виведений представник уряду; міський голова обирався усіма станами тощо. Але закон 1863 року мав низку недоліків: становий і двоетапний принцип виборів, вагомий майновий ценз для виборців, станова відчуженість гласних, обмеження прав міського громадського управління адміністрацією тощо.

Міське положення 1870 р. було спробою реорганізувати, хоч би частково, устрій міського суспільства. Це був успіх у громадському розвитку міст. Міське положення 1870 р. поклало початок новій, самобутній системі, яка ґрунтувалася на більш чи менш вірному знанні народних «нужд и польз», на ліберальних принципах. Ним визнавалося право на самоврядування у неконституційній державі й було встановлено необхідні для цього елементи – представництво міського населення в органах міської влади, самостійність, виборність, безстановість.

Незважаючи на те, що Міське положення у повній мірі не забезпечувало умов, необхідних для ефективного функціонування органів громадського управління, думи змогли домогтися достатньо відчутних результатів по ряду напрямів своєї діяльності. В міру досягнення міськими думами тих чи інших успіхів зростав їхній громадський авторитет, усе більше утверджувалося переконання в перспективності місцевого самоврядування, його перевазі у порівнянні з бюрократичним апаратом.

## **РОЗДІЛ 3. УЧАСТЬ ОРГАНІВ САМОВРЯДУВАННЯ В УПРАВЛІННІ МІСЬКИМ ГОСПОДАРСТВОМ**

### **3.1. Регулювання міського фінансового господарства**

У досліджуваній період існувало дві форми власності, державна і приватна, і відповідні їм типи господарства – державне і приватне. З розширенням приватної власності зростало розмаїття форм господарської діяльності людей, а разом із ними – і розходження між населеними місцями і територіями усередині держави. Прагнучі врахувати цю специфіку, домогтися оптимального управління власністю й узгодження інтересів усіх місцевих суб'єктів господарської діяльності, держава передала частину прав і фінансів на місця, пересуваючи філії центральних відомств ближче до реального життя. Так з'явилися місцева державна власність і місцеве державне господарство. Мешканці, навпаки, змушені були поєднувати засоби і майно для створення умов спільного проживання на обмеженій території: вимощення і прибирання вулиць, переробка відходів, створення інженерної інфраструктури, заходи для підтримки санітарних правил і норм суспільного порядку. Так із державної власності відокремилася публічна власність співтовариства і сформувалося публічне господарство.

Господарство завжди прив'язано до конкретної території. Але та сама територія може одночасно сполучити в собі різні типи господарства. Якщо в Херсоні, Миколаєві, Одесі була розміщена місцева державна власність – функціонувало місцеве державне господарство. Цивільна власність породжувала індивідуальне і колективне приватне господарство. Нарешті, організовувалося комунальне господарство.

Міське господарство Херсона, Миколаєва, Одеси формувалося зверху, в залежності від державного господарства, і відбивало



специфіку місцевих соціально-економічних відносин. Держава також обумовлювала міру самостійності і дієздатності міського господарства: обсяг і структура компетенцій місцевої влади, наявність власного майна і засобів, ступінь можливості розпорядження ними<sup>247</sup>.

Таким чином, система відносин, що виросла із взаємодії, переплетіння різних видів власності і господарської діяльності, що здійснювалася у межах місцевого співтовариства, складала зміст поняття міського господарства в широкому розумінні – як діяльність різних суб'єктів-власників зі створення матеріальних і духовних умов життя людей. Саме в цьому розумінні надалі буде вживатися термін «міське господарство».

Муніципальне господарство було частиною міст і її продукт був призначений для внутрішнього споживання місцевим населенням. Відмінність міського підприємництва від приватного і державного була подвійна. Перша особливість була пов'язана з тим, що муніципалітети прагнули не застосовувати галузевий принцип при реалізації справ, що складали їх компетенцію. Компетенція, права й обов'язки самоврядування будувалася так, щоб кожна справа охоплювала комплекс питань, необхідних для рішення будь-якої проблеми.

Друга особливість була пов'язана з використаними методами (засобами) господарської діяльності муніципалітетів, що у Херсоні, Миколаєві, Одесі формулювалися так: управління, регулювання і сприяння. Під управлінням розумілися створення і управління публічними службами. А «регулювання і сприяння» означали політику муніципалітету з формування умов відтворення на території місцевого самоврядування<sup>248</sup>. Таким чином, засоби муніципального господарства не обмежувалися фінансами. Вони включали і методи ведення міського господарства.

Під методами ведення міського господарства розумілась діяльність муніципалітету, заснована на праві створювати і керувати різними об'єктами комунального господарства,

---

<sup>247</sup> Устав казенных оброчных статей // Свод законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1838. – Т. VIII. – С. 42–65.

<sup>248</sup> РДА. – Ф. 1283. – Оп. 1. – Спр. 852. Обзорение Херсонской губернии за 1833 г. – 96 арк.

публічними службами (підприємствами), а також встановлювати обов'язкові для виконання норми і правила господарської діяльності.

Наприкінці XVIII ст., у результаті поширення Жалуваної грамоти, з'явився специфічний вид господарської діяльності, не приватної і не державної, котрий можна назвати публічним, що спеціалізувався на задоволенні місцевих потреб. Теоретично, господарювання повинно було здійснюватися заради задоволення публічних потреб мешканців. З'явився і спеціальний комплекс умов, що дозволяли мешканцям задовольняти свої публічні потреби – благоустрій.

Головна задача фінансової політики місцевих органів влади полягала в наповненні місцевого бюджету. Це могло бути забезпечене двома шляхами: фіскальним або підприємницьким.

Мету господарської діяльності місцевого самоврядування складала: отримання прибутку і витрати на користь членів місцевого співтовариства. Муніципальне господарство не виходило за межі міської земельної власності. Об'єктом муніципального господарства були конкретні господарські питання, розв'язання яких належало до компетенції органів місцевого самоврядування.

Основні напрями місцевого підприємництва складала торговельне, міське, сільське і складське господарство<sup>249</sup>. До міського господарства належали: фінанси, земля, промислові та ремісничі об'єкти. Їх доцільне і правильно організоване використання могло забезпечити практично необмежене джерело фінансового добробуту. Тому головним господарським завданням органів самоврядування було залучення усіх ресурсів місцевого співтовариства в господарський оборот і їхнє поступове нарощування.

У Херсоні, Миколаєві, Одесі сфера господарської діяльності органів міського громадського управління у досліджуваний час обмежувалась такими напрямками: 1) благоустрій; 2) регулювання відносин землеволодіння та землекористування; 3) регулювання

---

<sup>249</sup> Устав городского и сельского хозяйства // Свод законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1852. – Т. XII. – С. 21–91.

та сприяння розвитку місцевої виробничої власності; 4) формування та використання міських фінансів.

Доречно буде зазначити, що дорадянські російські діячі уявляли собі благоустрій приблизно в такий спосіб: основний благоустрій передбачав діяльність, що забезпечує загальні умови розвитку населених і територіальних місць; благоустрій у вузькому розумінні в основному представляв собою вуличний благоустрій<sup>250</sup>; благоустрій у широкому розумінні визначався дорадянськими російськими муніципальними діячами як задоволення соціальних потреб і поділялося на дві категорії справ – матеріальний і духовний благоустрій<sup>251</sup>.

Роль міських дум в першій половині XIX ст. була зведена до виконання вимог губернського правління і їм не надавалося можливості прояву вільної ініціативи. Якщо з'являлася будь-яка ініціатива, то вона належала губернатору або губернському правлінню. Так, наприклад, у справі заощення вулиць більше всіх зробив П. Клушин, залучивши до роботи арештантів. Загалом діяльність міських дум обмежувалася: освітленням вулиць, опаленням будинків, ремонтом пристаней. Енергійні і діяльні заходи в плані благоустрою були проведені в 1860-х роках. Насамперед увагу звернули на стан вулиць і площ, велика частина з них була шосована і заощена<sup>252</sup>.

Роботи з благоустрою Одеси включали більший спектр діяльності: водопостачання, опалення будівель, освітлення вулиць, влаштування карантинної зони та порту, опіка освітніх закладів, вимощення та прибирання вулиць, влаштування торговельних крамниць<sup>253</sup>.

Міські громади Херсона і Миколаєва були пасивно налаштовані по відношенню до суспільної діяльності з благоустрою.

---

<sup>250</sup> Статистический очерк Одессы за 1860 год // Одесский вестник. – 1862. – 27 окт. – С. 28.

<sup>251</sup> Мурзакевич Н. Материалы для истории губернского города Херсона / Н. Мурзакевич // Записки Одесского общества истории и древности. – 1879. – Т. XI. – С. 324–388.

<sup>252</sup> Горловский Д. Н. Итоги двадцатипятилетия Херсонского самоуправления. Краткий историко-экономический очерк города Херсона / Д. Н. Горловский. – Херсон : Тип О. Д. Ходушиной, 1896. – 97 с.

<sup>253</sup> Бернштейн С. Одесса. Исторический и торгово-экономический очерк Одессы в связи с Новороссийским краем / С. Бернштейн. – Одесса : Гор. тип., 1881. – 145 с.

Відносилися деякою мірою індиферентно до міської власності і громадських інтересів. Якщо Міські думи і починали що-небудь робити, то тільки внаслідок сильного тиску з боку адміністрації.

Цілком зрозуміло, що будь-яка діяльність органів самоврядування пов'язана з міськими фінансами. Аби краще зрозуміти роботу з благоустрою Херсона, Миколаєва, Одеси, звернемося до розгляду можливостей по формуванню і використанню бюджетів.

Фінанси Херсона, Миколаєва, Одеси були централізовані. Ототожнювалися витрати держави і місцевого самоврядування, що спричиняло два наслідки: по-перше, скорочення державних витрат йшло за рахунок місцевих бюджетів або переадресації на місцеві бюджети фінансування державних завдань; по-друге, знищення самостійності та стабільності місцевих бюджетів.

Жалувана грамота 1785 р. закріпила за місцевим співтовариством визначені види податків і зборів, теоретично достатніх для задоволення місцевих потреб<sup>254</sup>.

При цьому органи місцевого самоврядування не наділялися правом самостійновстановлювати рівень місцевих податків і зборів. Але мали можливість використовувати інші джерела надходження засобів для покриття витрат, таких як зовнішні надходження з земського збору, за умови, якщо сформований бюджет міста не перевищував 30 тис. руб. Міські бюджети були основою місцевих фінансів. Через бюджети здійснювалася мобілізація власних коштів місцевого співтовариства і їхня витрата<sup>255</sup>. Вони виконували три функції. По-перше, відбивали фінансові пріоритети державної влади. По-друге, були засобами регулювання політичних планів і рішень центра, оскільки представлялися у вигляді господарської програми для виконавчих органів. По-третє, порівнюючи прибутки і витрати, бюджети забезпечували контроль фінансового стану місцевого співтовариства, давали уявлення про тенденції розвитку міського господарства<sup>256</sup>.

---

<sup>254</sup> ДАОО. – Оп. 4. – Спр. 15. Протоколи засідань одеської городської думи за 1835 г. – 516 арк.

<sup>255</sup> ДАОО. – Оп. 8. – Спр. 2. Предписания одесского градоначальника с копией указа Сената о порядке избрания гласных. – 67 арк.

<sup>256</sup> Актуальні проблеми розвитку міст та міського самоврядування (історія і сучасність): Тези міжнародної наук. – практ. конф. – Рівне, 1993. – 305 с.

Основна проблема фінансового стану самоврядування містилася в помилковості проведеної податкової політики. Вона будувалася на принципах розподілу прибуткових джерел, що спиралася на концентрацію усіх ресурсів і прав у центрі, не розмежовувала бюджетні повноваження, компетенцію і відповідальність різних рівнів влади. І на цьому тлі почалося удосконалення взаємин бюджетів різних рівнів<sup>257</sup>. Бюджети були представлені як план фінансової діяльності муніципалітету на поточний рік, виражений у грошах. За своїм матеріальним змістом бюджети становили собою централізований фонд коштів. У міських бюджетах були закладені такі принципи:

– розмежованість, оскільки бюджети повинні були чітко розписані, а їх межі чітко визначені. Даний принцип позначився в тому, що бюджети Миколаєва, Херсона й Одеси були розмежовані за різними правилами й інструкціями<sup>258</sup>;

– міцність, що гарантувало стабільність і захист бюджетів від необґрунтованих змін, викликаних політичною кон'юнктурою або непрофесіоналізмом влади. Тобто, якщо будь-який вид витрат не передбачений бюджетом, він не може бути зроблений. Не міг бути отриманий і будь-який вид прибутків, крім передбачених у бюджеті. У межах затвердженого бюджету допускалися лише переміщення засобів з однієї статті на іншу у випадках, обумовлених законом<sup>259</sup>;

– реальність бюджетних цифр, що вимагало дотримуватися при плануванні бюджету встановлених для даних міст соціальних стандартів і нормативів<sup>260</sup>;

– врівноваженість, тобто прибутки не повинні були перевищувати витрат, а залишкові суми суворо рекомендувалося нарощувати відсотками. На законодавчому рівні не передбачався варіант формування дефіциту бюджетів<sup>261</sup>.

<sup>257</sup> Дитятин І. І. Устройство и управление городов России : в 4-х томах / И. И. Дитятин // Городское самоуправление в настоящем столетии: (Городское самоуправление в России. Городское самоуправление до 1870 года). – СПб., 1875. – Т. II. – 563 с.

<sup>258</sup> ДАМО. – Ф. 222. – Оп. 1. – Спр. 118. Инструкция о составлении, утверждении и исполнении смет городских доходов и расходов. – 11 арк.

<sup>259</sup> Там само.

<sup>260</sup> Там само.

<sup>261</sup> Там само.

– неоднорідність форм складання бюджетів, у свою чергу, не забезпечувала єдність бюджетної системи в містах, адже принцип простоти при складанні і затвердженні дозволяв зрозуміти його будь-якому члену місцевого співтовариства.

Структуру загального плану міського кошторису можна подати так:

- сумарні дані про прибутки, витрати;
- огляд прибутків і витрат окремих сфер;
- огляд фінансування (даний пункт зустрічався досить рідко)<sup>262</sup>.

Кожна позиція бюджетів розписувалася досить детально, для кращого розуміння супроводжувалася показниками і за план минулого року. Затверджувалися бюджети у вищих органах і казенній палаті та були законом, у рамках якого діяли міські управління Херсона, Миколаєва, Одеси<sup>263</sup>.

Таким чином, міська бюджетна політика – це діяльність з формування, регулювання прибутків та витрат місцевого співтовариства. Її метою було досягнення рівноваги між прибутками і витратами протягом заданого періоду часу. Прибутки бюджетів Херсона, Миколаєва, Одеси були частиною централізованих фінансових ресурсів місцевої влади, необхідних для виконання їх діяльності. Вони виражали економічні відносини, що виникали у процесі формування фондів, коштів місцевого співтовариства і надходили у розпорядження органів громадського управління<sup>264</sup>.

Існувало декілька основних джерел надходження до міських кошторисів: податки і збори, зовнішні надходження, винний відкуп, митні збори, доходи від використання власних ресурсів. Розміри кожного з них обумовлені особливостями муніципальної влади в кожному окремому місті<sup>265</sup>.

---

<sup>262</sup> ДАМО. – Ф. 222. – Оп. 1. – Спр. 118. Инструкция о составлении, утверждении и исполнении смет городских доходов и расходов. – 11 арк.

<sup>263</sup> ДАОО. – Оп. 1. – Спр. 586. О новом порядке делопроизводства в градских думах. – 39 арк.

<sup>264</sup> ДАОО. – Оп. 1. – Спр. 3842. Об отчете по управлению г. Одессы за 1848 г. – 156 арк.

<sup>265</sup> ДАМО. – Ф. 222. – Оп. 1. – Спр. 13. Отчет о сумме доходов и расходов. – 13 арк.; Оп. 1. – Спр. 26. Приходно-расходная книга думы. – 12 арк.; Оп. 1. – Спр. 37. Приходно-расходная книга думы. – 10 арк.

Органи самоврядування представляли інтереси співтовариства громадян, діяли від імені цього співтовариства, тому вправі були очікувати від населення значної сплатоспроможності<sup>266</sup>. Тут можливості органів самоврядування були обмежені майновим станом міщан. А останнє, у свою чергу, залежало від умов, створених попередниками: або вони прагнули зібрати з населення максимальні кошти, не піклуючись про майбутнє; або кропіткою працею готували ґрунт для того, щоб кожне наступне покоління жило краще. Таким чином, розмір надходжень від першого джерела не залежав від зусиль органів самоврядування і визначався діяльністю його попередників. Крім того, сама специфіка оподатковування населення ставила перед самоврядуванням задачу сприяти повільному і поступовому зростанню статків мешканців та наповнення бюджетів.

Поступово, протягом першої половини XIX ст. у місцевої влади з'явилося ще одне джерело фінансових засобів – зовнішні надходження від держави та земського збору – оскільки центральній владі стало зрозуміло, що міське самоврядування не зможе самостійно впоратися з поставленими фінансовими завданнями. Можливості використання органами самоврядування цього джерела також були обмежені і мало залежали від місцевої влади, оскільки були обумовлені багатством держави. Але не тільки. Важливо відзначити, що в органах самоврядування не було ефективного механізму впливу на розмір коштів, що надходили. До того ж, субсидування з державного бюджету мало низку небезпечних наслідків. Для органів самоврядування Херсона, Миколаєва, Одеси вони пов'язувалися з обмеженням їх господарської і політичної незалежності, оскільки, як правило, визначалися політичними чи економічними умовами з боку держави. А для держави були можливі наслідки у зростанні утриманських настроїв серед місцевої влади і падінням зацікавленості в ефективному розвитку муніципального підприємництва. Місцеві громади володіли ще одним джерелом прибутків, величина якого цілком визначалася зусиллями муніципалітету, а саме – прибутки від використання власної підприємницької діяльності. Господарська ініціативність органів

---

<sup>266</sup> ДАМО. – Ф. 222. – Оп. 1. – Спр. 13. Отчет о сумме доходов и расходов. – 13 арк.

місцевого самоврядування була не здатна задовольняти поточні публічні потреби у повному обсязі і забезпечувати фінансове зростання міст. Тобто, і тут самоврядування наштовхувалося на обмеження, пов'язані з законодавством і професіоналізмом управлінських кадрів, що організовували господарювання на основі місцевої державної власності. Наприклад, прибутки від винного відкupu і митного збору перебували у веденні будівельних комітетів і органами місцевого самоврядування використовуватися взагалі не могли<sup>267</sup>.

Окреслене розмежування джерел наповнення міських бюджетів виправдано, оскільки:

1. З огляду на походження (джерела утворення) можна виділити суспільно-правові й приватно-правові прибутки, а також зовнішні надходження. Суспільно-правові прибутки мали своїм джерелом публічно-правову діяльність місцевої влади, що збирала податки, мита, збори, штрафи й інші види оподаткування юридичних і фізичних осіб. Приватно-правові прибутки становили собою прибутки від керівництва місцевим державним майном і обумовлювалися господарською діяльністю місцевих органів, що виступали як підприємець, який організовував господарство заради забезпечення користі для місцевого населення. Зовнішні надходження представлялися двома групами прибутків: надходження від центральних органів влади і земського збору<sup>268</sup>;

2. З огляду на характер надходження прибутки поділялися на ординарні й екстраординарні. Ординарні (звичайні) прибутки мали регулярно повторюваний характер надходження до бюджетів. Екстраординарні (випадкові) мали нерегулярний характер надходження і представлялися такими видами, як пожертвування, штрафи, позики, а також тимчасові податки, що вводилися на покриття надзвичайних витрат;

3. З огляду методів стягнення (об'єктів оподаткування), можна виділити прибутки від особових і реальних податків. Особовими податками вважалися майнові, а реальні були

---

<sup>267</sup> ДАМО. – Ф. 222. – Оп. 1. – Спр. 79. Приходно-расходная книга думы. – 27 арк.

<sup>268</sup> ДАМО. – Ф. 222. – Оп. 1. – Спр. 118. Инструкция о составлении, утверждении и исполнении смет городских доходов и расходов. – 11 арк.



різноманітніші: на землю і прибуток, подомовий податок, а також податок на незаслужений приріст вартості, що використовувався у західноєвропейській практиці (наприклад, податок на приріст ринкової вартості ділянок землі чи нерухомості).

Що стосується витрати бюджету, то вони виникали у зв'язку зі здійсненням місцевою владою заходів щодо виконання покладених на них функцій<sup>269</sup>.

З огляду на економічний зміст, витрати – це процес використання централізованих коштів місцевого самоврядування для здійснення благоустрою населених і територіальних місць. На характер і напрям витрат впливали три фактори: обсяг наданої компетенції і прав, структура місцевих потреб, стан галузей міського господарства. У кожному населеному пункті формувалися свої потреби і пріоритети у визначенні змісту благоустрою. Бюджетні витрати місцевого самоврядування не відрізнялися волею у виборі напрямів витрат<sup>270</sup>.

Існувало кілька видів витрат:

1. З огляду на характер витрат коштів, виділяли обов'язкові і факультативні витрати. До обов'язкових, звичайно, належали ті, що пропонувалися самоврядуванню законом і здійснювалися в першу чергу: загальнодержавні витрати і витрати місцевого значення, пов'язані з власною компетенцією самоврядування. Факультативні (добровільні) витрати обумовлювалися волевиявленням самих органів самоврядування і специфічні для кожного міста.

2. З огляду на господарську доцільність використання коштів (виходячи з характеру проведених заходів), витрати поділялися на дві групи: неприбуткові заходи та прибуткові. Цілісність міського господарства дозволяла місцевим органам покривати прибутками від одних заходів витрати на інші.

Планом фінансової діяльності на кожен рік були кошториси про прибутки і витрати. Вони склалися міськими думами за участю депутатів від різних станів міських жителів за додатковими формами. Кошториси склалися з двох розділів:

---

<sup>269</sup> ДАМО. – Ф. 222. – Оп. 1. – Спр. 118. Инструкция о составлении, утверждении и исполнении смет городских доходов и расходов. – 11 арк.

<sup>270</sup> Там само.

у першому перелічувалися витрати, а в другому – прибутки. Розділ витрат складався з двох частин: у першій зазначалися витрати поточні, а в другій – одноразові. Подібними чином поділявся і розділ прибутків (звичайні та надзвичайні). З метою характеристики статей прибутків і витрат наводилися стовбці з усіма необхідними численнями<sup>271</sup>:

- 1) номер статей;
- 2) прибутки і витрати;
- 3) посилання, висновки і попередні розрахунки, на підставі яких думи характеризували кошториси;
- 4) остаточні висновки, затвердження вищими органами.

При внесенні в кошторис статей витрат і прибутків дотримувалися таких правил:

- 1) статті прибутків повинні були вноситися в розписи один за одним в порядку, викладеному у додаткових формах;
- 2) якщо по визначеному місту не встановлені джерела надходження в бюджет, то їх не слід було фіксувати;
- 3) якщо у визначеному місті введені статті витрат або прибутків на законній підставі, але не внесені у форми, то розписували за предметами найбільш придатних до даних статей;
- 4) у графу розписів необхідно було вносити суму реально витрачену і на кожному аркуші підсумовувати розрахунки.

Окрім уже зазначеного, витрати і прибутки поділялися на окладні і неокладні. Окладні – щорічна кількість грошових надходжень, визначена затвердженими постановами, штатними розписами; неокладні – щорічна кількість грошових надходжень, що могла бути нарахована в депутатських зборах, із затвердженням установа. Сума неокладних прибутків і витрат нараховувалася на підставі середніх показників, що надійшли, або витрачених сум в останнє триріччя, причому бралися до уваги такі обставини, як вартість продуктів, інфляція й інші обставини, що могли мати вплив на підвищення чи зменшення суміжних числень. У випадку закінчення терміну контракту по утриманню визначеної оброчної статті і при не заключенні нового прибуток розраховувався на підставі колишнього контракту.

---

<sup>271</sup> ДАМО. – Ф. 222. – Оп. 1. – Спр. 344. Ведомости доходов и расходов. – 5 арк.

Отриманий у такий спосіб прибуток вважався неокладним. На випадок різноманітних непередбачених витрат у кошторисах призначалася графа екстраординарної суми<sup>272</sup>.

При складанні кошторисів міським думами ставилося в обов'язок розпоряджатися бюджетом так, щоб загальний підсумок витрат не перевищував загальний підсумок прибутків<sup>273</sup>. Кожне призначення грошових сум необхідно було уточнювати матеріалами про правильність прийнятих постанов, що були необхідні для висновків казенної палати. Водночас при визначенні доходу з кожного міського майна необхідно було вказувати спосіб одержання прибутку<sup>274</sup>.

У кошторисах вказувався стан недоторканих капіталів, залишкових боргів, недоїмок, невиконаних витрат. У відомостях про борги перелічувалися всі суми з поясненнями: коли зроблені позики, на яких підставах, на що витрачено, скільки повернено кредитору, термін остаточного погашення боргу. У відомостях про недоїмки перелічувалися: недобори; дійсні стягнення і недоїмки з поясненнями, за який час складалася недоїмка і які заходи прийняті для їхнього погашення. У відомостях про невикористані витрати перелічувалися, в першу чергу, ті, що могли бути відмінені з рахунків, а потім ті, які необхідно було задовольнити в майбутньому<sup>275</sup>.

Міськими думами викладалися власні розмірковування щодо кошторисів в особливому журналі, у якому підбивався загальний підсумок поточних витрат і прибутків. У результаті обчислювався або залишок, або перебільшення витрат. В останньому випадку вказувалися надзвичайні заходи, якими могло бути покрито перевищення. У крайньому випадку місту призначалася допомога із земства. Якщо вносились допомога, то дана сума вписувалася у статтю надзвичайних прибутків. Одноразові витрати вписувалися з поясненнями засобів для їхнього покриття. При поверненні видатків вписувалися в графу

<sup>272</sup> ДАМО. – Ф. 222. – Оп. 1. – Спр. 118. Инструкция о составлении, утверждении и исполнении смет городских доходов и расходов. – 11 арк.

<sup>273</sup> Там само.

<sup>274</sup> ДАМО. – Ф. 222. – Оп. 1. – Спр. 470. Ведомости дохода и расхода. – 18 арк.

<sup>275</sup> ДАМО. – Ф. 222. – Оп. 1. – Спр. 610. Сметы, ведомости и переписка с военным губернатором о доходах и расходах. – 85 арк.

прибутків надзвичайних. У даний журнал могла вноситися і така інформація: стан міських сум, капіталів, боргів і зборів, недоїмок і невиконаних витрат по перше серпня кожного року<sup>276</sup>.

Необхідні документи повинні були подаватися у вищі органи не пізніше середини серпня щорічно. Незалежно від цього думи могли бути піддані ревізії. Розписи з усіма додатками повинні були подаватися не пізніше вересня в трьох екземплярах<sup>277</sup>. У подальшому кошториси передавалися у встановленому порядку на розгляд у губернське правління, яке, керуючись ст. 53 т. II Зводу Законів, приступало до розгляду кошторисів<sup>278</sup> і робило висновки, керуючись правилами Міністерства Внутрішніх Справ: про правильність обчислення; законність підстав статей прибутків і витрат, допустимість нових прибутків і зборів; необхідність внесення доповнень; дотриманість правил складання кошторисів.

По завершенню процедури Губернське правління робило висновки: про правильність обчислення бюджетів, необхідність зняття недоборів з рахунків, невиконання витрат, які необхідно скасувати. Висновки перелічувалися по кожному місту окремо. Ті міста, в яких не було змін, позначались чорним чорнилом, де відбувалися зміни – червоними. У результаті, кожному місту привласнювався певний номер. Губернське правління могло додатково затверджувати кошториси, виключати з рахунків недобори на підставі циркулярів міністерства внутрішніх справ, вживати заходи про зняття недоїмок.

Після затвердження кошторисів Губернське правління повертало в міські думи для виконання один екземпляр кошторису, другий направлявся в міністерство. При цьому додавалися по одному екземпляру бюджетних відомостей з журналами думи і з висновками Губернського правління. Після остаточного затвердження кошторисів міністерством органи місцевого управління могли перейти до виконання

---

<sup>276</sup> ДАМО. – Ф. 222. – Оп. 1. – Спр. 610. Сметы, ведомости и переписка с военным губернатором о доходах и расходах. – 85 арк.

<sup>277</sup> Материалы для истории города Одессы // Одесский вестник. – 1833. – № 103–104. – С. 21–22.

<sup>278</sup> Устав городского и сельского хозяйства // Свод законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1845. – Т. XII. – С. 1–75.

розписів окремим указом Губернського правління. На підставі ст. 152 доповнення та доповнення до ст. 48 Загальних Установ Губернських кошториси повинні були друкуватися для ознайомлення в офіційній частини Губернських Відомостей. Так само необхідно було публікувати короткі витяги з кошторисів, щоб можна було бачити головні статті прибутків і витрат, і стан міського господарства в цілому<sup>279</sup>.

Різноманітні відступи від розписів робити було категорично заборонено. У протилежному випадку діячів міського управління притягували до відповідальності за ст. 370–372 Положення про покарання за перевищення повноважень влади<sup>280</sup>.

Витрати пропонувалася робити за контрактами господарських розпоряджень дум. Якщо у кошторисах потрібне було окреме затвердження губернського правління, то в представленні необхідно було посилатися на номер статті, відділення глави і розділу кошторису. У випадках нестачі засобів дозволялося сумами з однієї статті перекривати недовіки по іншій. Якщо витрати необхідно було виконати без зволікань, призначалася виплата з екстраординарних сум. Якщо сум на покриття усіх витрат виявлялося недостатньо, міські влада повинна була знайти засіб з інших джерел, створити додаткові кошториси та подати на затвердження губернського правління. Як річні кошториси, так і додаткова частина, подавалися в копії до звіту думи за минулий рік. Пропонувалася складати кошториси в такий спосіб, щоб у ревізійної комісії не виникло сумнівів у дотриманні всіх законів і інструкцій. Незалежно від укладання основного і додаткового кошторису, місцеві управління повинні були складати і відомості про витрати екстраординарних сум: на які нестатки йшли витрати, яка інстанція затверджувала. Дана відомість представлялася в губернське правління не пізніше першого березня кожного року<sup>281</sup>.

Як бачимо, міські думи повинні були вести дуже докладну документацію. До нашого часу зберіглася далеко не вся

---

<sup>279</sup> ДАМО. – Ф. 222. – Оп. 1. – Спр. 118. Інструкція о составлении, утверждении и исполнении смет городских доходов и расходов. – 11 арк.

<sup>280</sup> Там само.

<sup>281</sup> ДАМО. – Ф. 222. – Оп. 1. – Спр. 669. Книга расходов думы за 1860 г. – 89 арк.

документація і повні версії кошторисів, що займають 160–420 аркушів, дуже велика рідкість. Найбільш розповсюджені версії кошторисів про прибутки і витрати містяться у короткій, урізаній формі. З метою легкого та зручного уявлення про стан міського господарства складалися виписки з повних кошторисів у вигляді відомостей-звітів (дана категорія була характерна для міста Миколаєва).

На жаль, дані міських прибутків і витрат збереглися не за всі роки, але й те, що ми маємо, дозволяє зробити багато висновків. Бюджети Херсона, Миколаєва та Одеси між собою ніяким чином не пов'язані, тому доцільно розглядати еволюцію кожного бюджету окремо.

Як можна побачити, міські прибутки та витрати постійно коливалися: збільшувалися або зменшувалися. Так, міські прибутки Херсона за 38 років збільшились з 19015 руб. до 39820 руб. (звичайно, були роки, коли прибутки сягали і 14 тис., і 53 тис., але середній показник залишався незмінним, для прибуткової частини – 25982 руб., а для витратної частини – 17789 руб.). Тобто, показники доходів збільшились майже вдвічі, а витратна частина з 11 тис. збільшилась до 40 тис. руб., майже втричі. Правда не завжди прибутки перевищували витрати. Наприклад, міські прибутки Миколаєва з 9422 руб. у 1803 р. збільшились до 44297 руб. у 1857 р., а витрати з 5818 руб. у 1803 р. збільшились до 26434 руб. у 1857 р. (середній показник прибуткової частини бюджету складав 20438 руб., а витратної частини – 13312 руб.). Лише в місті Одесі бюджет мав спрямованість на постійне збільшення, без коливань за роками<sup>282</sup>.

Міські прибутки росли швидко, особливо в Одесі<sup>283</sup>, але це зростання, головним чином, залежало від прибутків з винного відкupu і п'ятої частини митного збору. Це дуже великі джерела доходів. Але вони не складали прибутків, що впливали власне з міських джерел і мали своє пряме призначення. Вони витрачались на улаштування і розширення порту, виправлення малого мола, формування і утримання госпіталів, фонтанів, водопроводів,

---

<sup>282</sup> ДАОО. – Оп. 1. – Спр. 3842. Об отчете по управлению г. Одессы за 1848 г. – 156 арк.

<sup>283</sup> Сметы доходов и расходов г. Одессы // Известия Одесского городского общественного управления. – Одесса, 1865. – № 1. – С. 2–15.

колодязів тощо<sup>284</sup>. Цими доходами думам заборонялося користуватися, вони рахувалися у різних комітетах, що звітували прямо в Державне казначейство. Прибуткова сума Одеси за 1822 р. становила 564 077 руб. 31 коп. Збір п'ятої частини мита з неї складав 255 823 руб. 66 коп. Якщо відкинути його і ще залишок від 1821 р. (18 856 руб. 22 коп.), то весь прибуток становитиме у сумі 289 397 руб. 42 коп., тоді як витрати думи в 1822 р. становили 340 685 руб. 70 коп. Якщо б не було частини мита і залишку минулого року, для покриття витрат не вистачало б 51 288 руб. 28 коп.<sup>285</sup>

Таким чином, в бюджетах 1814, 1816 і 1822 рр. мали місце значні залишки. Водночас були дефіцити бюджетів, тому що думи не мали можливості зроблені витрати покривати реальними прибутками. Наприклад, у 1817 р. довелося за Найвищим велінням скласти з Одеси боргів на суму 362 700 руб.<sup>286</sup>. У скарзі, поданої уповноваженими Одеського міського суспільства Правлячому Сенату (Ростовцеві Амбросія), вказувалося на те, що, незважаючи на постійне і безмежне зростання міських прибутків, не тільки не було залишків, але доходів цих не вистачало навіть на покриття витрат<sup>287</sup>. Міські старости раз у раз скаржилися, що не було чим їм покривати видатки, що прибутки збиралися не належним чином, адже мешканці міст не особливо охоче брали участь у добровільній складчині, особливо тому, що знали, що вона робилася заради задоволення повинностей, від яких вони на підставі дарованих їм пільг були звільнені.

Узагалі міські бюджети знаходилися у нестабільному стані, відрізнялися невизначеністю, мінливістю і випадковістю. Необхідно було упорядкувати їх, до чого незабаром і приступили, але робили це, минаючи повноваження міських дум. Ще у

<sup>284</sup> Материалы для составления предположений об улучшении общественного управления в городах : в 2-х т. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1863. – Т. II. – 680 с.

<sup>285</sup> Материалы для составления предположений об улучшении общественного управления в городах : в 2-х т. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1863. – Т. II. – 680 с.

<sup>286</sup> РДІА. – Ф. 1283. – Оп. 2. – Спр. 166. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1811–1815 гг. – 219 арк.

<sup>287</sup> Городское самоуправление в России. Городское самоуправление до 1870 года. – Ярославль : Гор. тип., 1877. – 563 с.

1810-х рр. були створені особливі комітети з метою нагляду за прибутками і витратами усіх дум, що позбавляли органи місцевого управління ініціативи й у цій єдиній, наданій їм справі. Відтепер уже не думи вели прибутки і витрати, а встановлені вищою інстанцією комітети. Для відведення військам квартир були створені спеціальні квартирні комісії, що одержували від думсуми на власне утримання; фактично вони не діяли, тому що за них цілком розпоряджалася поліція, але думам тільки і залишалося – видавати гроші. І все-таки спеціальні комісії, перевірявши рахункові справи дум за 1815, 1816, і 1817 рр., дійшли висновків: багато витрат не виправдані, тому що вони виконувалися за словесними наказами чи за визначеннями дум; деяких сум взагалі не виявилось; за багатьма статтями нагромадилися великі недоїмки тощо<sup>288</sup>.

Необхідність привести бюджетну справу в порядок ставала все більш відчутною. Ініціатива пішла з міста Одеси. Внаслідок розпорядження Міністра Внутрішніх Справ від 16.08.1820 р. граф О. Ланжерон організував під головуванням градоначальника М. Трегубова особливий комітет з 4 членів для розгляду міських прибутків і витрат: комерції радників – Й. Сикарда, Василя Ксеніса та купців 1 гільдії – Єгора Гарія й Івана Амбросію. На Комітет були покладені такі завдання: 1) скласти кошторис витрат штатних і тимчасових та з'ясувати можливість вдосконалення джерел прибутків; 2) розглянути нові джерела прибутків, які можуть бути встановлені для виконання усіх вказівок уряду; 3) з'ясувати можливість прийняття нових правил щодо управління міськими прибутками і витратами, складання звітності щодо витрачених міських прибутків. Результати комісії 22 квітня 1822 р. були передані до Державної Ради. З березня 1824 року, було затверджено «Положення про прибутки і витрати міста Одеси і управління ними» – приватне і спеціальне Положення для Одеси, що представляло собою першу спробу закласти міцний фундамент міському господарству<sup>289</sup>. І вже у

---

<sup>288</sup> РДА. – Ф. 1283. – Оп. 2. – Спр. 166. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1811–1815 гг. – 219 арк.

<sup>289</sup> Положение о доходах и расходах города Одессы // Свод законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1843. – Собр. 2. Т. IX. – Отд. 1 и 2. – С. 311–421.



1833 р. вийшло подібне положення по управлінню фінансами для міста Херсона<sup>290</sup>.

Із затверджених табелів даних положень можна зробити такі висновки: 1) органи місцевого управління були поставлені у тверді рамки при використанні коштів, 2) деякі з прибутків запропоновано було збільшити і ввести нові джерела доходів; 3) розміри збільшення прибутків і витрат залишалися без визначення. У цілому давалася негативна оцінка діяльності органів місцевого управління в управлінні фінансами.

Положенням 1824 р., крім збільшення ластової податі і збору з будинків та земель, встановлювалися нові статті прибутків: збори з кораблів, на утримання маяка і з візників. З інших постанов відзначимо ще такі моменти: 1) усі міські прибутки повинні були надходити у міську думу; тільки дума повинна була підтримувати зв'язок з усіма органами та відомствами, з яких суми надходили в міський прибуток; 2) витрати, не визначені табелями, не могли бути використані з міських прибутків без затвердження у МВС; 3) спеціальним комітетам потрібні суми відпускалися думами за попередніми кошторисами, затвердженими генерал-губернаторами або губернаторами; 4) необхідність негайного проведення у містах благоустрою; 5) поки не буде завершено будівництво казарм, мешканці міст зобов'язані давати військовим чиновникам квартирні гроші.

Затверджені табелі залишалися для Міських дум не більш як зразковими: в основу їх було покладено кошториси прибутків і витрат на 1810–1820-ті рр.<sup>291</sup>, тим більше, що затвердження кожного положення увійшло в силу тільки через 5 років, коли багато що встигло змінитися. Уже в 1825 р. градоначальник, граф О. Гур'єв, склав нові правила про прибутки і витрати міста Одеси, що він і представив зі штатами та поясненнями в МВС. Витрати за правилами сягали 1 222 296 руб. 50 коп., тобто вони перевищували розмір прибутків щодо положення 1824 р. на 621 986 руб. 98 коп.;

---

<sup>290</sup> Высочайше утвержденное мнение Государственного совета об устройстве доходов и расходов в губернском городе Херсоне // Полное собрание законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1834. – Собр. 2. – Т. XX. – С. 324–386.

<sup>291</sup> РДА. – Ф. 1283. – Оп. 2. – Спр. 167. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1828 г. – 65 арк.

витрати – 388 756 руб. 50 коп.; вони менше витрат за табелем на 54 392 руб. 50 коп. Незважаючи на представлення графа М. Воронцова, таблиць і штати 1824 року не переглянули швидко: лише 28 листопада 1834 р. було затверджено нове Положення про прибутки і витрати міста Одеси<sup>292</sup>.

За цим Положенням міські прибутки поділялися на такі: збори з мешканців та їх нерухомої власності; з промислових закладів і промисловців; окладні прибутки від суспільного майна і від скарбниці, наданої місту; з актів, угод і публічного продажу. Витрати поділялися на постійні й ті, що змінювалися, щорічні й одноразові. Постійні витрати визначалися штатами і розкладом, поданими в Положенні. Воно вводило пеню за несвоєчасний внесок оцінного і поземельного зборів і звільняло від них будинки бідних мешканців, оцінені менше 100 руб. У даному Положенні зверталася увага на залишкові суми, вони повинні були вказуватися в окремій статті. Складаючись із залишків міських витрат, цей капітал повинен був знаходитися в «наказі громадського нагляду» (з нарощенням відсотків) і призначався переважно на освітні та благодійні заходи, а також на благоустрій міста. Для витрати за даними призначенням необхідні були Найвищі дозволи.

Ще одним нововведенням було формування нової інстанції – особливого Комітету для попереднього розгляду щорічних кошторисів прибутків і витрат. Виходить: п'ята частина митних зборів призначалася винятково на ті заходи, що знаходилися в обов'язках розгляду спеціальних Комітетів, і ні на що інше витрачена бути не могла. За розписом же в загальну суму витрат (731 168 руб. 95 коп.) постійних видатків Комітети включали лише суму 174 230 руб. 57 коп., Інші ж 556 938 руб. 38 коп. формували витрати, які могла використовувати міська дума, що становило тільки 227 262 руб. 23 коп. За цим розписом близько 1/3 (31,3%) видаткового бюджету використовувалось на утримання поліції (з пожежною частиною) і військ; а якщо доповнити витрати по утриманню урядових закладів, то усі

---

<sup>292</sup> Положение о доходах и расходах города Одессы // Свод законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1843. – Собр. 2. – Т. IX. – Отд. 1 и 2. – С. 311–421.

вони становили менше половини видаткового бюджету (43,2%). Витрати на благоустрій не перевищували 9 частини видаткового бюджету (11,2%), а на утримання шкіл і благодійних закладів, що знаходилися під наглядом Наказу суспільного презирства, призначалося всього 9,5% видаткового бюджету<sup>293</sup>. Таким чином, бачимо, що нові Положення аж ніяк не вивели бюджети міст на шлях стабільності і не додали суттєвих повноважень органам місцевого управління, як наслідок – неефективна робота.

Недоліки даних Положень дали свої результати незабаром, але стали очевидними тільки після роботи особливої Комісії в 1844 і 1852 рр., після представлення градоначальника О. Казначеева в 1852 р. і клопотання генерал-губернатора на розсуд Державної Ради в 1859 р. Після цього було затверджено нове Положення про прибутки і витрати Одеси. Це положення ніяких змін у ведення міського господарства не внесло; воно лише точніше визначало статті прибутків, а деякі з них збільшувало. З обов'язків самоврядування було знято та віднесено до органів державної влади: утримання градоначальника з канцелярією, Будівельного комітету, членів лікарської управи, чиновника особливих доручень при генерал-губернаторі, прокурора з канцелярією, освітлення у карантині, опалення і освітлення казарм, наймання будинків для генерал-губернатора і його канцелярії з опаленням та освітленням тощо. Усього було знято 16 статей витрат на суму 111 795 руб. 61 коп., які були переведені на Державне казначейство, земські збори та Міністерство державного майна<sup>294</sup>.

Достатньо проблем в ефективність розвитку міського господарства вносила і та обставина, що думам майже завжди доводилося діяти поза кошторисами. Хоча Положеннями й інструкціями 1820–1830-х рр. і встановлювалися терміни для складання і затвердження кошторисів, але їх рідко дотримувалися, тому що вони проходили через цілу низку інстанції поки потрапляли до МВС, а потім таким же складним

<sup>293</sup> РДА. – Ф. 1283. – Оп. 3. – Спр. 44. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1838 г. – 86 арк.

<sup>294</sup> Городская дума и магистрат Одессы // Новороссийский календарь на 1854 год. – Одесса, 1855. – С. 407–408; Городская дума и магистрат Одессы // Новороссийский календарь на 1855 год. – Одесса, 1856. – С. 407–408.

шляхом поверталися назад. Таким чином, кілька місяців думі доводилося маскувати витрати за первісними планами, щораз вимагаючи на це особливі дозволи губернських правлінь. Деякі кошториси затверджувалися в лютому і навіть у березні того року, для якого вони складалися, а в думи вони надходили набагато пізніше і самоврядування мало можливість витратити за ними лише з квітня або червня. Були і більш істотні недоліки. Наприклад, будівельний комітет Одеси розпис своїх прибутків складав незалежно від думи. Його кошториси закінчувалися і затверджувалися військовим губернатором раніше, ніж дума визначала загальний підсумок очікуваних прибутків. Тому, за таких умов, узгодження прибутків з витратами було майже немислиме<sup>295</sup>.

Міські бюджети характеризувалися своєї багаторівневністю. До першого рівня належали ті кошти, якими були вправі розпоряджатися Міські думи. Їх можна розділити на кілька категорій. До прибуткової частини були віднесені грошові надходження, які регулювались Зводом Законів Російської Імперії (т. XII Устав міського господарства; статті 25–26, 19, 23, 24, 29, 58, 75, 30–37, 53, 57, 39, 40–42, 44–47, 49–51, 54–55):

- з земель, що належить містам;
- міських будинків і крамниць;
- комерційних пристаней;
- трактирних закладів;
- купецьких капіталів;
- рибних ловель;
- акцизного збору;
- іноземців за право торгівлі;
- земських позик і контрактів;
- міських ваг і мір;
- прибутків дріб'язкових і випадкових;
- оброчних статей;
- нерухомого майна;
- промисловців;
- податків непрямих;

---

<sup>295</sup> ДАОО. – Оп. 4. – Спр. 74–81. Протоколи засіданий одесской городской думы за 1848 г. – 1318 арк.

– громадських зборів<sup>296</sup>.

Отже, наведено лише узагальнюючу кількість прибуткових статей. У своїй основі дані статті міських прибутків були характерні для Херсона, Миколаєва й Одеси. Різниця полягала лише в кількості прибуткових пунктів, встановлених для муніципалітетів. Так, наприклад, у Миколаєві прибуткові пункти з 1803 р. до 1861 р. зросли з 5 до 23<sup>297</sup>, в Одесі – з 17 до 52<sup>298</sup>, в Херсоні – з 7 до 34<sup>299</sup>. Збільшення йшло не за рахунок додавання нових прибуткових пунктів, а за рахунок дрібнення основних. Так, наприклад, пункт прибутку з землі, що належить місту, згодом поділився на прибутки з орної, хутірської землі, землі під городами, садами і т. д. Пункт прибутку з купецьких капіталів подробилося на 3 пункти, відповідно кількості купецьких гільдій. Подібна еволюція відбувалася і з іншими пунктами. Деякі пункти були не постійними джерелами прибутку, а разовими чи тимчасовими. Наприклад, прибутки дріб'язкові, випадкові, непрямі податки, прибутки з проведених лотерей. Тимчасові пункти встановлювалися без періодичності з метою покриття непередбачених витрат.

Доцільно докладніше розібрати основні прибуткові статті, що були властиві усім міським бюджетам. За сукупністю занять на міській землі формувалася бюджетна частина міст. У кошторисах про прибутки і витрати вона входила під різними найменуваннями (у залежності від правил складання кошторисів), тому умовно можна назвати цю частину «прибутки з землі, приналежної місту». Із цієї ж статті формувався і витратний фонд міста, тобто частина, що муніципальна влада могла використовувати на місцеві потреби і нестатки. Помітно і те, що у витратній частині бюджету на розвиток сільського господарства не було жодної

---

<sup>296</sup> Положение о доходах и расходах города Одессы и управление ими // Свод законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1825. – Собр. 1. – Т. XXXIX. – С. 298–326.

<sup>297</sup> Статистические сведения о Новороссийском крае // Одесский вестник. – 1833. – 15 апр. – № 29. – С. 59.

<sup>298</sup> Статистика (Статья 1 и 2) // Одесский вестник. – 1827. – № 94. – С. 379–881; № 95. – С. 385–386.

<sup>299</sup> Мурзакевич Н. Материалы для истории губернского города Херсона / Н. Мурзакевич // Записки Одесского общества истории и древности. – 1879. – Т. XI. – С. 324–388.

статті за весь досліджуваний період. Так, наприклад, у 1798 р. за даною статтею до бюджету Одеси надійшло 203 руб. 60 коп., тобто 1,2% бюджету міста<sup>300</sup>. У 1816 р. за сукупністю в міський бюджет надійшло прибутку на суму 58 456 руб. 39 коп., що склало 16,2% бюджету міста<sup>301</sup>. У 1851 р. прибутків, отриманих містом із землі, що належить місту, надійшло на суму 156027 руб. 50 коп., що склало 7,5%<sup>302</sup>.

У 1860 році місто одержало прибутки на суму 182 166 руб., що склало 4,01% бюджету міста. У 1861 р. з землі, що належала місту, надійшов прибуток у сумі 62 787 руб. 69 коп., що склало 14,1% бюджету міста<sup>303</sup>. Як бачимо, частина бюджету з прибутків міської землі збільшилася до 1861 р., потім був період падіння прибуткової частини з землі. Причому, не виявлялося зв'язку між збільшенням прибуткової частини від збільшення усього бюджету, і навпаки. Причина була у розвитку інших статей прибутку, частка яких постійно збільшувалася, у першу чергу, це прибутки з митних сплат і винного відкупу.

Яскравий приклад подібного підходу можна знайти, розглядаючи бюджет Одеси 1861 р., у якому з падінням прибутків від мита і винного відкупу знизився і загальний прибуток міста<sup>304</sup>. Але різко збільшилася частка бюджету від прибутків з землі, приналежної місту. Таким чином, на формування бюджетної частини з землі, приналежної місту, пропорційно впливали фактори інфляції та збільшення пунктів прибутків, що, у свою чергу, призводило до збільшення даної бюджетної частини за період з 1798 по 1861 р. на 12,9%.

Частка бюджету Одеси за статтями податків з усіх станів становила в 1798 р. 63,5%,<sup>305</sup> але значно зменшилася до 1861 р.,

---

<sup>300</sup> Военно-статистическое обозрение Российской империи (Херсонская губерния). – СПб. : Гос. тип., 1849. – Т. II. – Ч. 1. – 678 с.

<sup>301</sup> Маркевич А. Документы, относящиеся к истории города Одессы / А. Маркевич // Записки Одесского общества истории и древностей. – 1893. – Т. XVI. – С. 55–116.

<sup>302</sup> РДА. – Ф. 1283. – Оп. 6. – Спр. 93. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1858 г. – 83 арк.

<sup>303</sup> Статистические сведения о Новороссийском крае // Одесский вестник. – 1833. – 15 апр. – № 29. – С. 59.

<sup>304</sup> Там само.

<sup>305</sup> Первопятидесятилетие Одессы 1794–1844 (Статья № 1) // Одесский вестник. – 1844. – № 68, 23 авг. – С. 56.

складаючи 1,4%. Дані статті грошових надходжень до бюджету Одеси були значними до 1822 р. Торговельний розвиток міста, право порто-франко дали можливість міській владі сконцентруватися на інших джерелах прибутків. Так, прибутки з питного відкупу склали 22,5%, за статтями неокладних зборів (митного збору 58,2%, мита за гербовий папір 2,7%, подорожні 0,3%, за свідчення на тютюн і сигарети 3,8%, за негербовий папір 0,2%, штрафних та інших зборів 2,3%) 67,5% міського бюджету, стаття за право торгівлі складала 4%, а частка зборів за паспорти – 0,6% міського бюджету. Із даної суми Міською думою могли використовуватися кошти в еквіваленті 10,5%, що складало в 1821 р. 340 685 руб. 70 коп., а в 1860 р. – 474 964 руб. 02 коп. від усіх коштів, що надійшли. Ці дані склали реальний бюджет міста<sup>306</sup>. Інша частина використовувалася, як було описано вище, не могла. Правила з формування і використання бюджету для міста Одеси не відрізнялися від правил для інших міст, але, як можна побачити, були найбільш адаптовані для великого портового міста, основна відмінність якого полягала у джерелах прибутку.

У бюджеті Миколаєва прибутки з міської землі також не мали першочергового значення. Так, протягом досліджуваного періоду така прибуткова частина бюджету сильно не змінювалася і коливалася в межах від 1184 до 2000 руб. на рік, що становило приблизно від 2,8% у 1804 р., до 4,8% у 1860 р. від усіх грошових надходжень. Прибутки з міського нерухомого майна склали приблизно 6,8% у 1804 р., до 1856 р. дорівнювали 25% бюджету міста. Надходження коштів до міського бюджету у Миколаєві з суспільного, акцизного, оброчного зборів та винного відкупу відігравали основну роль. Дана частина прибутку складала 33,3% від усіх надходжень протягом усього періоду<sup>307</sup>.

Частка зборів з промисловців складала 10,8%<sup>308</sup>. Частка прибутку з купецьких капіталів, іноземців за право торгівлі, рибних ловель, земського збору, векселів, позик, контрактів,

<sup>306</sup> Історія Одеси / Голов. ред. В. Н. Станко. – Одеса : Друк, 2002. – 560 с.

<sup>307</sup> Статистические сведения о Херсонской губернии // Херсонские губернские ведомости. – 1868. – № 11. – С. 12; № 17. – С. 20.

<sup>308</sup> РДА. – Ф. 1283. – Оп. 4. – Спр. 60. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1835 г. – 76 арк.

міських ваг і мір, додаткових статей із комерційної пристані коливалася у межах 20–22%. Дрібні, випадкові й надзвичайні прибутки становили 5,1%. Цікава еволюція прибуткової частини бюджету, що належала до цехової повинності: за видачу посвідчення майстрам і штрафні санкції знизилася з 19,2% у 1804 р. до 1% у 1860 р. Подібне зниження надходжень відбулося не в результаті зменшення ремісників (з часом їх ставало тільки більше), а через зменшення тарифів на дані послуги, встановлених центральними відомствами. З усіх грошових сум, що надійшли до бюджету, витратити міським думам дозволялося приблизно 10%, що і складало реальний бюджет міста, наприклад, Миколаєва<sup>309</sup>.

Про частини грошових надходжень у міський бюджет Херсона практично нічого не відомо, тому що в Державному архіві Херсонської області не зберіглося жодного документа з даної теми до 1870 р., а в матеріалах Російського державного історичного архіву наведені загальні розкладки на міський бюджет і не за всі роки. Відомі лише мінімальні дані. Прибутки з землі, що належали місту, до 1870 р. в бюджет міста не надходили, а основна частина бюджету формувалася за статтею податки з усіх станів<sup>310</sup>.

Міські думи не користувалася і тінню самостійності та незалежності навіть у тій сфері, що була спеціально їй відведена – у сфері витрат. Справа в тому, що джерела видатків були точно визначені ст. 146, 147, 149 і 150 Міського положення, і за Статутом про міське господарство думи не мали права встановлювати будь-які збори, податки чи повинності<sup>311</sup>. Законні міські витрати з великою точністю перераховані у «Положенні»; вони розпадалися на 3 категорії: а) витрати на утримання органів міського управління; б) на будівельну і квартирну частину, в) на благодійні і навчальні заклади. Витрати першої категорії визначалися штатами, школи і благодійні установи перебували у віданні Наказу громадського нагляду, який і витрачав надані

---

<sup>309</sup> РДА. – Ф. 1283. – Оп. 2. – Спр. 165. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1804–1810 гг. – 186 арк.; Оп. 3. – Спр. 62. Обзорение Херсонской губернии за 1838 г. – 95 арк.

<sup>310</sup> Смольянинов К. История Одессы / К. Смольянинов // Записки Одесского общества истории и древностей. – Одесса. – Т. 3. – 338 с.

<sup>311</sup> Устав городского и сельского хозяйства // Свод законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1845. – Т. XII. – С. 1–75.



Йому думою кошти за розпорядженням губернського правління. Що ж стосується міських будівель, то, по-перше, за Міським положенням 1785 р. будівництво, полагодження, ремонт і т. п. дозволялися губернським правлінням, по-друге, усі витрати за цією статтею визначалися будівельним комітетом, квартирною комісією, міським комітетом зі спеціальних прибутків винного відкupu і п'ятої частини митних зборів.

Так, наприклад, на витрати, пов'язані з утриманням місць міського управління, з бюджету Миколаєва виділялося від 18,9% до 23,9%<sup>312</sup>; з бюджету Одеси за даною статтею виділялося від 75,2% у 1798 р.<sup>313</sup> до 15,8% у 1816 р.<sup>314</sup>, і до 12,6% у 1861 р.<sup>315</sup> За статтею витрат на благодійні і навчальні заклади у Миколаєві виділялося від 1,8% до 1829 р.<sup>316</sup> і 0,6% до 1856 р.<sup>317</sup> Найбільша кількість витрачених сум за даною статтею витрат зафіксована в Миколаєві в 1843 р., і складала 2,9% бюджету<sup>318</sup>. Крім перерахованих статей витрат міським думами дозволялося (за окремими дозволами) витрачати бюджетні кошти на додаткові сфери: різні витрати, дріб'язкові витрати, видатки на додаткові сфери, не перевищуючи 1000 руб., надзвичайні витрати, погашення боргів, на сплату земської повинності, на роздачу промисловцям, виправлення будок і шлагбаумів, видача квартирних грошей і на багато чого іншого.

За власними розпорядженнями міські думи не мали права витрачати жодної копійки. Навіть витрату на книги думи не могла робити без дозволу губернського правління. В сутності

<sup>312</sup> Историко-статистическое описание Николаева // Новороссийский календарь на 1846 год. – Одесса, 1847. – С. 334–338.

<sup>313</sup> Статистические сведения о Новороссийском крае // Одесский вестник. – 1833. – 15 апр. – № 29. – С. 59.

<sup>314</sup> Ге Г. Н. Исторический очерк г. Николаева при устье Ингула (1790–1890) / Г. Н. Ге. – Николаев : Русская тип., 1890. – 122 с.

<sup>315</sup> Статистические сведения о Новороссийском крае // Одесский вестник. – 1833. – 15 апр. – № 29. – С. 59.

<sup>316</sup> РДІА. – Ф. 1283. – Оп. 2. – Спр. 165. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1804–1810 гг. – 186 арк.

<sup>317</sup> РДІА. – Ф. 1283. – Оп. 6. – Спр. 96. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1855 г. – 96 арк.

<sup>318</sup> РДІА. – Ф. 1283. – Оп. 5. – Спр. 64. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1851 г. – 82 арк.

міські думи не зобов'язані були робити всі ті видатки, які пропонувалися письмово або усно губернським правлінням. Так, наприклад, сум, визначених за затвердженими штатами для канцелярії Херсонського військового губернатора і градоначальника Одеси, не вистачало на задоволення потреб службовців в обох канцеляріях. Тому граф О. Ланжерон наказував запозичити на канцелярські видатки 2 697 руб. 80 коп. з прибутків думи і відпустити на рахунок повернення, дума це зробила. На наступному засіданні 19.06.1818 р. дума знову слухала пропозицію графа О. Ланжерона дати квартири 6 чиновникам його канцелярії, кожному видати по 300 руб., оскільки вони жили у борг. Це також задовольнило<sup>319</sup>.

Згодом, у 1855 р. С. Брилевич у своїх записках про заходи щодо забезпечення надходження окладів, частини недоборів і боргів з мешканців Одеси, звернув увагу на те, що борги, нараховані міській думі і будівельному комітету, сплачувалися, здебільшого, з порушенням діючих законів на рахунок витрат громадських грошей. Наполягав на тому, що дума і комітет не винні в неправильності своїх дій, адже вони підлеглі установи перед губернською адміністрацією. Міністерство внутрішніх справ та Губернське правління від 03 березня 1855 р. називало ці видатки недозволеними законом, однак, закон не визначав, як повинна діяти міська дума, одержавши розпорядження місцевого губернського керівника про витрату, не внесену до кошторису<sup>320</sup>. Дума не могла не виконати цього наказу, а виконавши, стала учасницею протизаконної дії.

У цілому, міські бюджети поділялися на три рівні.

До I відносилися кошти, які збиралися за оренди земельної власності та оцінного збору і їх дозволено було використовувати громадським установам на власні витрати, що становило близько 10–15% бюджету.

До II рівня міських бюджетів належали ті кошти, що збиралися з винного відкupu, частини митних зборів і не могли використовуватися міськими думами. Для Херсона, Миколаєва,

---

<sup>319</sup> ДАОО. – Оп. 4. – Спр. 16–17. Протоколи засіданий одесской городской думы за 1836 г. – 478 арк.

<sup>320</sup> Там само.

Одеси ця частина бюджету складала левину долю бюджетів і коливалася приблизно від 70 до 75% від загальних надходжень до кошторисів<sup>321</sup>.

До III рівня міських бюджетів відносилися частини:

а) недоторканий капітал, що мав особливе значення, формувався з частин питного відкupu, використовувався з метою благоустрою міст;

б) пожежний капітал – складався з напіввідсоткового збору оцінної суми нерухомого приватного майна, використовувався з метою утримання поліції і пожежних частин;

в) пенсійний капітал – формувався на підставі 543 ст. Статуту про податки т. V Зводу Законів через відрахування з платні чиновників і канцелярських службовців.

Усе в сумі складало від 10 до 15% формування загального бюджету<sup>322</sup>.

Досить гостропри формуванні бюджетів поставало питання про недобори грошових надходжень протягом усього досліджуваного періоду. Зі звітів губернаторів Херсонської губернії дізнаємося, що недобори з часом нагромадилися: від міщан і цехів – 144796 руб. 11 коп., від іноземних ремісників – 384 руб. 12 коп., від вільних матросів – 673 руб. 01 коп., від іноземних поселенців, що жили на міських землях, – 2712 руб. 20 коп., від євреїв – 3079 руб. 91 коп., від казенних селян – 3668 руб. 95 коп., від частково-зобов'язаних селян – 100 053 руб. 37 коп. Усього – 252 927 руб. 03 коп. У 1861 р. накопичилися недобори у сумі 32 488 руб. 01 коп., тобто офіційно засвідчена сума недоїмок у період з 1803 р. по 1861 р. склала 285 415 руб. 31 коп. Якщо додати до цієї суми кількість недоїмок окладних повинностей у 1 465 030 руб. 67 коп., то у результаті отримаємо загальну суму податкових недоїмок і повинностей – 1 750 445 руб. 98 коп. На перший погляд, за 60 років нагромадилася не дуже велика сума для трьох портових міст, однак, вищенаведені цифри дуже сильно зменшені і відрізняються від реальних сум недоборів<sup>323</sup>. З архівних документів дізнаємося, що тільки

<sup>321</sup> Военно-статистическое обозрение Российской империи (Херсонская губерния). – СПб.: Гос. тип., 1849. – Т. II. – Ч. 1. – 678 с.

<sup>322</sup> РДА. – Ф. 1283. – Оп. 3. – Спр. 62. Обозрение Херсонской губернии за 1838 г. – 95 арк.

<sup>323</sup> Там само.

станом на перше січня 1840 року сума недоїмок складала 9 501 014 руб. 75 коп. І саме в період з 1840 по 1860 р. проходила основна боротьба з неплатниками податків і повинностей, використовувалися різноманітні методи і прийоми: зменшення тарифів на сплату за штатами і розкладами, конфіскація майна і продаж з аукціону, не виплата платні, судові розгляди і так далі. Останнім сподіванням влади став спосіб зменшення кількості податків та повинностей<sup>324</sup>.

До 1840 р. податки і повинності збиралися за 16 пунктами: на утримання поштових коней, для нагород відзначеним на кінських перегонах, на опалення та освітлення місць розташування військ у містах, освітлення етапних команд, острогів в'язниць і казарм арештанських рот, перевезення військ з міста в місто, утримання комісії забезпечення народного продовольства, утримання і налагодження мостів та гребель на поштових дорогах, фарбування поруччя тощо. Багато статей прибутків йшли на утримання дорожньої частини, наймання етапних будинків для арештантів і освітлення їх, прогони для пересильних арештантів, утримання переправ через ріки, платня доглядачам тюремних замків, їхнім помічникам та священикам, платня командирам та офіцерам арештанського цивільного відомства рот, утримання вихованців училищ, утримання будинку Херсонських дворянських депутатських зборів, комісії, що ревізує його роботу, канцелярій повітових провідирів дворянства і дворянських опік, здача рекрут за набором, утримання сільських старостів і поліції, що знаходяться на міських землях<sup>325</sup>. До 1861 р. була зменшена кількість податків і повинностей до семи: на утримання пошт, шляхів сполучення і переправ, здачу рекрут за набором, утримання військових будинків, наймання охорони для арештантів, утримання губернських і повітових «предводителів» дворянства з їхніми канцеляріями<sup>326</sup>.

---

<sup>324</sup> РДІА. – Ф. 1283. – Оп. 1. – Спр. 1045. Обзорение Херсонской губернии за 1835 г. – 92 арк.

<sup>325</sup> РДІА. – Ф. 1283. – Оп. 6. – Спр. 96. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1855 г. – 96 арк.

<sup>326</sup> РДІА. – Ф. 1283. – Оп. 1. – Спр. 1045. Обзорение Херсонской губернии за 1835 г. – 92 арк.

Причинами нагромадження недоїмок при зборі податків за цими пунктами були наступні моменти:

1) майже п'ята частина мешканців міст, що проживала без спеціальних законних дозволів в інших повітах, ухилялися від сплати податків;

2) багато мешканців знаходилось у невідомих відрядженнях. Щорічно міські думи посилали на їхній розшук депутатів, як правило – безрезультатно;

3) до 1845 р. усі податки за євреїв сплачувалися з коробкового збору, а з 1846 р. сплата велась тільки за самих бідних. Тому багато податків і повинностей залишалися несплаченими;

4) у результаті багатьох неврожаїв на міських землях податки і повинності мешканцями не могли бути сплаченими;

5) унаслідок урядових маніфестів значна частина податків і повинностей з міщан були виключені;

6) значна кількість недоїмок підлягала зняттю з рахунків через неправильні нарахування на землю і на оподатковані стани. Помилкове нарахування недоїмок відбувалося в результаті несвоечасного нарахування казенною палатою податків на приватне майно, що переходило від однієї особи іншій<sup>327</sup>.

Отже, зняття і виключення недоїмок і стало базою для їх зменшення. Тільки за один рік з першого січня 1840 р. по перше січня 1841 р. було виключено недоїмок на суму 6 562 127 руб. 27 коп. (тобто 69,1% від загальної суми недоїмок), а було всього стягнуто недоїмок на суму 1 188 441 руб. 50 коп. (тобто 12,5% від загальної суми недоїмок). Офіційно було залишено в боргах міських бюджетів 1 750 445 руб. 98 коп. (тобто 18,4% від загальної суми недоїмок)<sup>328</sup>.

Отже, можна зробити висновок, що одна з важливих ідей Жалуваної грамоти 1785 р. полягала в тому, щоб міста переходили на самозабезпечення і не перевантажували витратами державну скарбницю, і частину міських коштів використовували для утримання адміністративних установ, поліції, судів. Згодом

<sup>327</sup> РДІА. – Ф. 1283. – Оп. 1. – Спр. 852. Обзорение Херсонской губернии за 1833 г. – 96 арк.

<sup>328</sup> РДІА. – Ф. 1283. – Оп. 1. – Спр. 1045. Обзорение Херсонской губернии за 1835 г. – 92 арк.

додалися ще й витрати на розквартирування військ, хоча за це держава частину коштів повертала. Міста були наділені власним бюджетом, але були позбавлені права самостійно його формувати та використовувати. Законодавець сильно обмежував можливості самоврядування у їх наповненні та витратах. Прибутки були поділені на прямі й випадкові. Видатки – на обов’язкові (утримання адміністративних і державних установ, поліції, судів, комітетів та інше) та необов’язкові (на розсуд муніципалітетів). Таким чином створювалася диспропорція між статтями витрат на користь не прибуткових. Тобто, ресурси спрямовувалися на забезпечення державних потреб. Позитивним було те, що уряд дозволив не використані кошти залишати на подальше накопичення. Виходило, що фінанси залишалися на місці, а не перерозподілялися між державою і містами, й міста витрачали приблизно таку саму суму, яку і заробляли. Цікавим було те, що громадським інституціям рекомендувалося економити бюджетні витрати. Миські фінанси вважалися частиною державного майна, але з тією особливістю, що вони знаходилися у розпорядженні миських громад, а витрачати можна було з дозволу держави, оскільки затверджувати миські кошториси потрібно було в канцелярії у губернаторів, а також, їм на розгляд подавати звіти. Тобто, модерний стиль мислення самоврядування знищувався законодавчо та адміністративно, натомість відкривалися можливості для розвитку корупції, апатичності і пристосованості до нових умов існування собі на користь.

Для вирішення проблеми наповнення кошторисів держава вважала за необхідне надати комплекс господарства. З цією метою Херсону, Миколаєву, Одесі виділили величезну земельну власність (від 12 тис. до 40 тис. дес.), яку дозволялося здавати міщанам в оренду. Така кількість землі належала тільки дворянам, отже це можна вважати характеристикою феодального суспільства, в системі найбільших вартостей якого земля – це найвища цінність і за її експлуатацію власник отримує великі прибутки. Тільки на відміну від дворян, міста не отримали в розпорядження кріпосних селян, а міщанська орендна плата не була досить значною, тим більше, що дуже частими були процеси самозахоплення земель і несплата орендної платні. Миські

кошториси, звичайно, отримували з земельної власності значні доходи і формували майже половину прибутковості кошторисів, але муніципалітети були позбавлені можливості самостійного ведення господарства, а тому їм не потрібно було перейматися проблемами модернізації і земельне господарювання таким чином було виведено з процесу побудови нових капіталістичних відносин і стало елементом багатьох зловживань як з боку міських громад, так і з боку самоврядування.

Отже, до 1870 р. муніципальні фінанси Херсона, Миколаєва, Одеси знаходились у жахливому стані. Левова частка кошторисів витрачалася на утримання громадських управлінь та державних установ, а іншу частину взагалі не можна було використовувати. Міське самоврядування не могло використовувати кошти на виробничу сферу й розвивати соціально-економічний потенціал. Разом із тим, держава охоче переклала частину власних витрат на міські бюджети, що призводило до високої заборгованості. Бюджети не становили єдиного цілого, а були поділені на три частини, серед яких лише одну частку (близько 20% від загальних коштів) могли використовувати на власні потреби, звичайно, з дозволу губернського керівництва. Велика частина коштів взагалі не потрапляла на рахунки муніципалітетів, оскільки купці, міщани, ремісники й інші взагалі відмовлялися сплачувати податки, а в проведенні власної підприємницької діяльності органи міського самоврядування були не зацікавлені та не могли через надмірну адміністративну опіку. У справі прибутків і витрат для ініціативи дум не залишалось найменшого простору. Навіть не всі прибутки нею збиралися; наприклад, збір чверті відсотка з капіталів, що сплачувалися купцями, спочатку (до 1815 р.) вносився до магістратів, які передавали їх міським думам.

Але не дивлячись на всі заборони, борги, недобори та опіку органи міського самоврядування спромоглися витратити бюджетні кошти на розвиток медицини й освіти. Кошти не великі, іноді навіть не помітні, але це свідчить про те, що необхідно переглянути концепцію про повну муніципальну бездіяльність дореформених часів. Позитивним моментом можна вважати те, що муніципалітети накопичили певні капітали (недоторканні

й запасні, винного й питного відкупів тощо), які нарошувалися відсотками і могли бути залучені на найнеобхідніші заходи.

Цікава та приваблива ідея Катерини II про існування міст на принципах децентралізації та самоутримання не встигла розвинути в державі та на Півдні України зокрема. І справа не в тому, що законодавець прорахувався, або зробив помилки та видав не ідеальний закон (як це пояснювали у XIX – початку XX ст.), а в тому, що держава не могла допустити, аби щось вийшло з-під її контролю або кошти були витрачені не на державні потреби та сприяли посиленню міст регіонів. За загального низького рівня культури населення та розгулу бюрократичності, автономність міських громад не могла привести до будівництва громадянського суспільства та альтернативних форм підприємництва (зокрема міського). Серед органів громадського самоуправління домінували різні фінансові інтереси, використовувалися неоднакові засоби боротьби з неплатниками податків, було характерне різне відношення до благоустроєності міст, необхідності інженерно-технічної модернізації, медичного культурно-освітнього обслуговування населення. Тобто, кожен муніципалітет південноукраїнських міст мав власні індивідуальні особливості й інтереси, різні ступені залученості до модернізаційних процесів. Більше активності помічалось в Одесі, натомість самоврядування Херсона та Миколаєва меншою мірою проявляли ініціативність у бюджетній сфері.

### **3.2. Участь міських управлінь в розвитку земельної власності та промисловості**

Для розуміння процесу участі міських управлінь в розвитку земельної власності на південноукраїнських землях спочатку необхідно звернутися до характеристики сутності права державної та міської власності на землю і тих процесів, що відбувалися у цій сфері в досліджуваний період в Російській імперії.

У дорадянській Росії законодавство і юридична наука не виділяли форм власності на землю. Дана економічна конструкція почала активно використовуватися тільки в радянському праві,



коли в юридичній сфері виникла традиція заміни правових понять соціально-економічними. У Зводі Законів Російської імперії мова йшла саме про право власності на землю<sup>329</sup>.

Законодавець XIX – початку XX ст. вимагав розрізняти між собою право приватної і державної власності. Про інші відомі сучасному законодавству права власності, у тому числі право міської власності, закони Російської імперії нічого не говорили<sup>330</sup>. У законодавстві Російської імперії вказувалося, що право державної власності полягало у верховному володінні, використанні державного майна. Грунтуючись на даній юридичній формулі, можна виявити, які землі в Херсоні, Миколаєві, Одесі були державною власністю, тобто визначитися у питаннях про об'єкт, суб'єкт і зміст права державної власності на землю. Закон фіксував, що все майно не належить ні приватним, ні становим особам, ні палацевому відомству, ні долям, ні управлінням, а входить до складу державного майна. Такими володіннями, зокрема, визнавалися:

– казенні землі заселені і незаселені, пустопорожні і дикі степи, ліси, оброчні статті, морські береги, озера, судноплавні ріки та їхні береги, великі дороги, будинки як публічні, так і казенні тощо;

– півострови й острови;

У законодавстві Російської держави багато об'єктів, які сьогодні визначаються як земля, позначалися іншими поняттями. У цьому зв'язку становить інтерес законодавче визначення поняття «нерухоме майно», у яке окрім землі включалися різні угіддя і порожні двірські місця<sup>331</sup>.

Цікавим є той факт, що законодавець XIX ст. вимагав розрізняти населені і ненаселені землі. До ненаселених земель відносилися пустища, порожні землі, степи й інші об'єкти, що мали місцеве найменування<sup>332</sup>.

---

<sup>329</sup> 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.

<sup>330</sup> Закон гражданский // Свод законов Российской империи (с приложением к 3812 ст., положение о порядке описи; оценки и продаже имущества). – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1846. – Т. X. – Глава 1–3. – С. 382–505.

<sup>331</sup> Там само.

<sup>332</sup> Горловский Д. Н. Итоги двадцатипятилетия Херсонского самоуправления. Краткий историко-экономический очерк города Херсона / Д. Н. Горловский. – Херсон : Тип О. Д. Ходушиной, 1896. – 97 с.

У дорадянській юридичній літературі вказувалося, що державне майно по праву є власністю скарбниці. Про скарбницю досить часто говориться й у Зводі законів. Із цього випливає висновок, що не цар, а саме скарбниця визнавалася суб'єктом права державної власності на міську землю. Необхідно враховувати ту обставину, що поняття скарбниця і держава розцінювалися в російському цивільному праві як рівнозначні поняття.

Істотною відмінністю від сучасних уявлень про державу як особливу учасницю відносин, регульованих цивільним законодавством, є те, що скарбниця (держава) визнавалася юридичною особою. Відомі російські цивілісти Г. Шершеневич<sup>333</sup>, Д. Мейер<sup>334</sup> та інші науковці характеризували скарбницю (державу) як публічну юридичну особу. Усілякі аналоги між поняттями «скарбниця» сучасного і російського дорадянського права недоречні, оскільки в них вкладався різний зміст. Скарбниця, хоча і була суб'єктом права державної власності на землю, але діяла не самостійно, а через представників. Найближчим і верховним представником скарбниці був російський імператор. Безпосередньо справами скарбниці завідували різні органи державної влади, основним серед них можна назвати Міністерство державного майна.

Здійснювалося право державної власності на міську землю в царській Росії в особливому порядку. У примітці до ст. 421 Зводу законів цивільних<sup>335</sup> передбачалося, що порядок управління державним майном й усіх прав, пов'язаних з його володінням, містяться в Зводах Установ і Статутів про Казенне Управління. До Зводів установ відносяться Звід установ державних<sup>336</sup> і Звід губернських установ (тому I і II Зводу законів Російської

---

<sup>333</sup> Шершеневич. Г. Ф. Учебник русского гражданского права / Г. Ф. Шершеневич. – М.: Фирма «Спарк», 1995 г. – С. 91–92.

<sup>334</sup> Мейер Г. Основные понятия, существо и задача учения об управлении / Г. Мейер. – Гродна, 1890. – 186 с.

<sup>335</sup> Закон гражданский // Свод законов Российской империи (с приложением к 3812 ст., положение о порядке описи; оценки и продаже имущества). – СПб.: Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1846. – Т. X. – Глава 1–3. – С. 382–505.

<sup>336</sup> Закон состояний // Свод законов Российской империи. – СПб.: Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1843. – Т. IX. – С. 201–518.

Імперії)<sup>337</sup>. До складу Статуту про Казенне управління входили закони про казенні оброчні статті й про управління казенними маєтками в Західних і Прибалтійських губерніях (т. XII Зводу законів Російської імперії)<sup>338</sup>.

У Зводах установ в основному містяться норми, що регламентують діяльність різних органів державної влади. Статути про Казенне Управління<sup>339</sup> визначали повноваження відомств, що здійснювали управління відповідним казенним нерухомим майном, порядок його опису і межування, складання необхідних планів та інших пропозицій з поліпшення використання казенної нерухомості, порядок проведення публічних торгів й інші питання, що стосувалися надання в користування казенного нерухомого майна<sup>340</sup>.

Необхідно підкреслити, що в названих законах були і норми, безпосередньо присвячені міським землям Херсона, Миколаєва, Одеси. Так, у частині четвертій Статуту про казенні оброчні статті<sup>341</sup> встановлювався порядок передачі ділянок міських земель Півдня України в оброчне утримання з метою влаштування дач, тобто, говорячи сучасною правовою мовою, надання у термінове користування за встановлену плату земельних ділянок для визначених господарських потреб. Здійснення права державної власності на міські землі регламентувалося також у Законах про стани, Статут Міського і Сільського Господарства<sup>342</sup> й інших законодавчих актах Російської держави. У досліджуваній період в управління міською земельною власністю включалося рішення усіх питань, що стосувалися майна. Ці питання відносилися як до предмета

<sup>337</sup> Общие губернские учреждения // Свод законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1833. – Т. II. – С. 125–414.

<sup>338</sup> Устав податный, Уставы счетные // Свод законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1852. – Т. V. – Кн. 4. – Отд. 3, 6 и 7. – С. 53–254.

<sup>339</sup> Устав казенных оброчных статей // Свод законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1838. – Т. VIII. – С. 42–65.

<sup>340</sup> Арсеньев К. Начертание статистики российского государства : в 2-х частях / К. Арсеньев. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, – 1818. – Ч. 2. – 638 с.

<sup>341</sup> Устав казенных оброчных статей // Свод законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1838. – Т. VIII. – С. 42–65.

<sup>342</sup> Устав городского и сельского хозяйства // Свод законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1852. – Т. XII. – С. 21–91.

регулювання адміністративного, так і цивільного права. Російський законодавець XIX ст. виходив з того, що скарбниця (держава) при здійсненні права державної власності реалізує як верховне панування держави над усіма землями, так і панування приватної особи над своєю власністю. Зазначена особливість і викликала потребу регулювання відносин, що стосуються міської власності Херсона, Миколаєва, Одеси, не тільки в Зводі законів цивільних, але й адміністративних<sup>343</sup>.

Уже говорилося, що Звід законів не знає інших прав власності на землю, крім права приватної і державної власності. Однак, це не означає, що законодавець у XIX ст. не бачив відмінностей права власності на землю місцевих публічних утворень. У Херсоні, Миколаєві, Одесі визнавався особливий характер даної власності. Цей характер відповідної власності визначався у нормах про об'єкт, суб'єкт та здійснення права власності на майно цивільних публічних утворень. У статтях Зводу законів цивільних спеціально виділялося майно громадське, до якого відносилось майно, що належить: дворянським громадам, містам і міським співтовариствам, сільським обивателям. Стосовно Херсона, Миколаєва, Одеси і міських громад визнавалося за необхідне спеціально оговорити можливість приналежності їм міських земель, вигонів і угідь, причому як усередині міст, так і за їх межами<sup>344</sup>.

Таким чином, демонструвалося, що право власності на громадське майно не можна ототожнювати з майном, що знаходиться у власності скарбниці (держави), приватних осіб, палацевого відомства, доль і різних управлінь. Громадська земля Херсона, Миколаєва, Одеси призначалася для здійснення публічних функцій. Говорячи мовою російського законодавства XIX ст. – для місцевих потреб. Суб'єктами права власності на громадську землю виступали дворянські суспільства, міста, міські і сільські суспільства. Дорадянська юридична література характеризувала власників громадської землі як публічних

---

<sup>343</sup> Павлов П. Н. Разграничение государственной собственности на землю / П. Н. Павлов // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. – 2000. – № 4. – С. 1–7.

<sup>344</sup> Устав городского и сельского хозяйства // Свод законов Российской империи. – СПб.: Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1852. – Т. XII. – С. 21–91.

юридичних осіб. Міському самоврядуванню не потрібно було підписувати будь-яку угоду цивільно-правового характеру<sup>345</sup>.

Публічні особи Херсона, Миколаєва, Одеси в досліджуваній період виступали не тільки в ролі суб'єктів цивільних прав, але і носіями публічної влади. У силу цього вони реалізовували належне їм право в особливому порядку. Не дивно, що питання про порядок реалізації права власності на міські землі регулювалися не тільки в законах цивільних, але й в адміністративних (поліцейських). У Міському положенні, Положенні про губернські установи і Статуті про міське і сільське господарство встановлювалися низка особливостей реалізації права власності Херсона, Миколаєва, Одеси і органів місцевого управління.

По-перше, від імені міських поселень у майнових відносинах могло брати участь міське громадське управління.

По-друге, участь у цивільному обороті повинна була здійснюватися на підставі загальних цивільних законів, Міського положення, Положенні про губернські установи і Статуту про міське і сільське господарство з дотриманням правил, встановлених у приватних положеннях про прибутки і витрати Херсона та Одеси.

У Зводі законів було прописано про заборону цивільного обороту частини земель, що належали до громадського майна Херсона, Миколаєва, Одеси. У Міському положенні вказувалося<sup>346</sup>, що землі, які входять до складу міської власності, перебувають у загальному для всіх користуванні. Фактично це означало заборону на купівлю-продаж землі. Органи самоврядування реалізовували в Херсоні, Миколаєві, Одесі права розпорядника на основі застосування як норм публічного, так і приватного права.

Джерелом формування муніципального земельного фонду була узаконена передача державою земель містам з можливістю використовувати їх у міських інтересах без великих урядових

---

<sup>345</sup> Российское законодательство X – XX веков : в 9-ти тт. – Т. 5 : Законодательство периода расцвета абсолютизма / Под ред. Е. И. Индовой. – М. : Изд-во «Юридическая литература», 1987. – 527 с.

<sup>346</sup> 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. 350–362.

дотацій (також не виключалося право муніципалітетів купувати землю, але воно практично не використовувалося). Кількість землі в містах була різною, це залежало від багатьох причин, наприклад, розміру самого міста, наявності продуктивних сил, розміру зручної і незручної землі, чисельністю населення.

Межування землі для міської власності можна вважати логічним завершенням загальних межувань у Російській імперії. У XVIII ст. у Росії почав застосовуватися так званий геометричний метод межування, за яким досить точно визначалися як загальна площа володінь, так і площа всіх угідь. Розпочалось генеральне межування з Маніфесту про генеральне розмежування земель від 19 вересня 1765 р., під правила якого потрапило пізніше межування земель Херсона, Миколаєва, Одеси<sup>347</sup>. До Маніфесту додавалися Генеральні правила, дані межової комісії для створення межової інструкції та Інструкції землемірам для генерального межування земель Херсона, Миколаєва, Одеси. Для підготовки кваліфікованих кадрів у 1779 р. в Москві була заснована землемірна школа при межовій Канцелярії, з 1819 р. вона стала Костянтинівським землемірним училищем, а з 1835 р. – Межовим інститутом, на основі якого пізніше були створені Московський інститут геодезії, аерофотозйомки і картографії та Московський інститут інженерів землевпорядження, перетворені в даний час у державні університети. Переведення державних селян на землі викликало необхідність збирати більш повні дані про приналежність, кількість, якість і оцінку земель. Тому в 1837 р. Міністерство державного майна приступило до розробки нового земельного кадастру. Були проведені великі роботи зі зйомки та визначення розмірів садибних земель, ріллі, косовиць, пасовищ Херсона, Миколаєва, Одеси. Кожне з цих угідь поділялося на декілька розрядів. На основі зібраних даних про врожайність за 12 років визначали умовний валовий прибуток ріллі і косовиць. З прибутку виключали вартість насіння, витрати на добрива, обробку ґрунту, перевезення продукції, а також визначали умовний чистий прибуток. За даними про середні ринкові

---

<sup>347</sup> Великие реформы в России 1856–1874 : [Сборник] / Под ред. Л. Г. Захаровой, Б. Эклофа, Дж. Бушнелла. – М. : Изд-во МГУ, 1992. – 333 с.

ціни на сільськогосподарські продукти обчислювали умовний чистий прибуток у грошовому вираженні<sup>348</sup>.

Таким чином, межування мало основні цілі:

1. Юридичну – визначення і зміцнення формальними юридичними нормами меж земельних володінь зі складанням відповідних юридичних документів.

2. Сільськогосподарську – усунення незручних умов землекористування (черезсмузжя, сильна звивистість меж тощо).

3. Фінансову – визначення прибутковості володінь для обчислення податку на основі докладної зйомки й оцінки угідь<sup>349</sup>.

Землі, приналежні містам, органи місцевого самоврядування могли використовувати по-різному:

– для хліборобства (на міських землях в основному засівався озимий хліб і яровий; за право користування землею у міський прибуток щорічно сплачувалися гроші з десятини);

– розведення виноградників;

– розведення садів і городів (з садових рослин переважали: яблука, персики, абрикоси, груші; з городніх: капуста, буряк, морква, ріпа, редис, салат, кукурудза, цибуля, картопля, петрушка, дині і кавуни);

– здача в оренду і відкупне утримання (так, наприклад, органи місцевого самоврядування мали право: відбирати земельні ділянки в приватних осіб на користь міста для отримання вигоди шляхом передачі в оренду – сплачували суму 4–5 руб. за десятину; роздавати селянам землі для хліборобства в зручних районах – по 15 дес. на душу, у незручних – по 8 дес. на душу; здавати в оренду для облаштування господарств міщан на підставі статті 756, 759 і 760 т. XII Зводу законів про устрій міст та селищ);

– будівництва фабрик, заводів і мануфактур (так, наприклад, на землях Миколаєва органи місцевого самоврядування дозволили заснувати 18 заводів – цегельних, пивоварних, салотопних, сухарних, шкіряних й ін; на землях міста Херсона з 33 заводів 17 знаходилися усередині міста і 16 – на міській землі: канатні,

---

<sup>348</sup> Статистические сведения о Херсонской губернии // Херсонские губернские ведомости. – 1868. – № 11. – С. 12; № 17. – С. 20.

<sup>349</sup> Браславский П. О настоящем положении общественного управления в городе Одессе / П. Браславский. – Одесса : Гор. тип, 1860. – 23 с.

салотопні, свічкові, шкіряні тощо; на міських землях Одеси були розташовані 56 фабрик і заводів – цегельні, сальні, шкіряні, мильні, канатні, макаронні тощо). Заводи і фабрики відповідно до сплачених зборів можна розподілити у три групи: по-перше, ті, хто сплачував гроші суцього на користь міста, по-друге, ті хто на користь міста нічого не платив, оскільки сплачував за право торгівлі гільдійські гроші, по-третє, окрему групу становили browарні, які утримувалися відкупом;

– видобутку корисних копалин на землях, що належали містам (наприклад, на херсонських землях – каміння, вапняк тощо). За право видобутку каміння платилося на користь міста 1 руб. 50 коп. сер. від сажня; очерету – по 50 коп. від сарна<sup>350</sup>.

Таким чином, протягом кінця XVIII – середини XIX ст. міста були великими землевласниками, що не займалися сільським господарством, і тому муніципальна влада повинна була здавати землі в користування з метою отримання фіксованого прибутку шляхом платежів податків та повинностей, надаючи кожному орендарю повну волю у встановленні системи господарства.

Увесь земельний фонд можна поділити на кілька категорій:

а) ділянки, котрі могли брати в оренду міщани кожного міста без права купувати або продавати;

б) хутори, дачі з замиськими будинками (складаючи власність міста, не могли переходити з рук в руки, без обмеження у становій приналежності). Пізніше на ці землі поширився порядок віддачі ділянок в оброчне утримання для будівлі дач, тобто, висловлюючись сучасною правовою мовою, надання за окрему плату у термінове користування земельних ділянок для визначених господарських потреб;

в) слободи, мешканці яких вважалися міськими міщанами: юридично дані землі становили власність міста, могли переходити тільки від міщанина до міщанина і тільки односельцю; продаватися могло тільки майно, розташоване на землях, а не самі землі.

За принципом землекористування, землі міст могли бути розділені на такі види: «дворові» місця в місті, які належали

---

<sup>350</sup> Матеріали для составлення предположений об улучшении общественного управления в городах : в 2-х т. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1863. – Т. II. – 680 с.



власникам на повному праві; хутірські землі, що роздавалися в умовне володіння; садибні землі і «ділянки», (як орні землі знаходилися в умовному володінні). На право володіння видавалися спеціальні відкриті аркуші. Складність полягала у тому, що для різних категорій міської землі не було встановлено єдиних правил землевідводу. Вони варіювалися в залежності від форм і видів землеволодіння. Окремі правила існували для землевідводу мешканцям Одеси, передмість і сіл, розташованих на міській землі<sup>351</sup>.

На практиці процес розподілу землі здійснювався у такий спосіб. Як уже відзначалося вище, указом 1802 р. муніципальній владі дозволялося виділяти місцевим мешканцям по 25 дес. землі в одні руки з метою заведення власної системи господарства. Але згодом виявилось, що місцеві мешканці стали займати землі самовільно, без відводу. Як результат, могли виникнути нові юридичні відносини зі своїми наслідками. Тому Миська дума 1816 р. клопоталася про припинення відводу землі<sup>352</sup>.

У 1817 р. граф О. Ланжерон подав до Міністерства пропозицію або заморозити процес відводу землі, або відводити по 10–15 дес. землі з метою захисту інтересів місцевих мешканців. Комітет Міністрів у 1818 р., вивчивши і проаналізувавши ситуацію, що склалася, дійшов висновку, що роздачу землі необхідно призупинити. Однак, дане рішення не змінило реальної ситуації з розподілу землі. У ньому не було передбачено процесу самозахоплення і встановлення системи відповідальності за подібний процес<sup>353</sup>. Тому процес самовільного захоплення продовжувався. Через таке положення в 1827 р. було затверджено рішення Державної ради, яке знову санкціонувало роздачу землі, але вже зі сплатою особливого збору по карбованцю з десятини землі. Унаслідок цього відводилося лише по 5 десятин

---

<sup>351</sup> Черемісін О. В. Миське землеволодіння та землекористування Одеси наприкінці XVIII – у першій половині XIX століть / О. В. Черемісін // Південний архів : збірник наукових праць. Історичні науки. – Випуск 18. – Херсон : Видавництво ХДУ, 2005. – С. 82–90.

<sup>352</sup> Там само.

<sup>353</sup> ДАОО. – Оп. 1. – Спр. 3. По отношению здешнего комитета об отводе одесского разного звания гражданам по 25 дес. земли под заведения хуторов. – 89 арк.

із зобов'язанням побудувати будинок, посадити 100 дерев і 400 кущів<sup>354</sup>.

Упорядкування процесу землевідводу вирішувалося виданням у 1842 р. «Загальних правил для роздачі земель у Новоросійському краї і Бессарабії, та Одеському градоначальстві»<sup>355</sup>. Із загального змісту можна зробити висновок про те, що стали відводитись ділянки землі у розмірі однієї десятини з метою розведення садів та виноградників, з умовою посадити протягом трьох років 100 фруктових дерев або 1200 кущів винограду. Однак, ці заходи не були успішними<sup>356</sup>.

На отримання «ділянки» (орної землі) видавалися спеціальні відкриті аркуші. Така легкість отримання землі залучила масу населення, у цьому випадку знову почався процес самозахоплення землі, що спричинив масу непорозумінь. З метою вирішення даної проблеми у 1809 р. Дюк де Рішельє разом з будівельним комітетом установив особливі правила для відводу і володіння землею. Згідно з цими правилами землі видавалися тільки тим, хто міг побудувати будинок і посадити дерева (тобто встановлювався майновий ценз на право орендування землі)<sup>357</sup>.

У 1843 р. за розпорядженням генерал-губернатора була утворена особлива комісія для перевірки облаштувань ділянок та правильності володіння. Комісія знайшла 1598 ділянок у 10422 дес., з яких тільки 29 були обсажені відповідно до правил відводу, і пропонувала відібрати необлаштовані ділянки. Однак, градоначальник, у своїй пропозиції думі, знаходив неможливим відібрати ділянки і уряд не зважився позбавити 1500 сімейств міщан прибутків. У такому вигляді користування ділянками продовжувалося до 1890 р.<sup>358</sup>.

Як результат, на думку дослідників другої половини ХІХ ст., склалася досить складна ситуація. При безладді, що існував

---

<sup>354</sup> ДАОО. – Оп. 6. – Спр. 1. Указы правительствующего сената. – 643 арк.

<sup>355</sup> ДАОО. – Оп. 1. – Спр. 53. Дело со сведениями по новороссийскому краю за 1858 г. – 51 арк.

<sup>356</sup> ДАОО. – Оп. 1. – Спр. 50. О доставлении статистических сведений по некоторым предметам в том числе о народонаселении, о количестве земли, о рыболовстве и проч. за 1856–1861 гг. – 87 арк.

<sup>357</sup> Там само.

<sup>358</sup> ДАОО. – Оп. 4. – Спр. 148. Переписка о раздаче земли под хутора. – 821 арк.

при роздачі землі, а потім і при переході земельного майна, основні відмінності у землеволодінні переплуталися. Більшість хутірських земель, садиб і ділянок змінювали свій юридичний зміст. Часто в таких документах уже не згадувалося про умовне володіння. Земля ставала повною власністю. Умовність володіння, внесена в одні акти і не внесена в інші, породжувала масу непорозумінь. Нездатність вирішення подібних ситуацій силами міського самоврядування вказувала про його незрілість і, виступаючи, хоча і не в повному обсязі, як власник, міські думи повинні були вчитися раціональному використанню і розпорядженню землею<sup>359</sup>.

Розподіл міської землі між мешканцями Миколаєва також не був благополучним. Централізоване межування міської землі закінчилося тільки 18 червня 1828 р., про що була складена спеціальна межова книга. До цього моменту Міська дума в розподілі міської землі між мешканцями була сильно обмежена в правах. В основному мешканці займали землі шляхом самозахоплення, а міська дума була змушена офіційно визнавати права на них. У процесі даних розподільних акцій виявилось безліч порушень, але відбирати землі органи місцевого самоврядування не мали права. Повноправна участь Міської думи в розподілі міської земельної власності почалася тільки в 1832 р., коли постало питання про розмежування міської земельної власності з метою розведення садів. 31 серпня 1832 р. надійшло прохання адміралу О. Грейгу від чиновника 5-го класу Богдановича і миколаївських купців Сібірцова і Леонтоновича, щоб на землях, де знаходилася навчальна артилерійська батарея (лівий берег ріки Інгулу, всього 85 дес.) завести фруктові сади, розподілити та віддати мешканцям на правах повної приватної власності<sup>360</sup>.

Подібний проект був затверджений Кабінетом Міністрів, але з умовою, щоб ці землі протягом трьох років були облаштовані (засаджені фруктовими деревами й огорожені). У випадку недотримання умов, землі повинні були відчувуватися на користь

---

<sup>359</sup> Одесса 1794–1894. К столетию города. – Одесса, 1895. – 896 с.

<sup>360</sup> Лонгинов А. В. Устройство Одесского порта и первоначальный отвод земли г. Одессе / А. В. Лонгинов // Записки Одесского общества истории и древностей. – 1894. – Т. XVII. – С. 73–84.

міської власності без відшкодування. При дотриманні умов землі мали розподілитися Міською думою між мешканцями на правах повної приватної власності. Згодом, 7 листопада 1835 р. розподіл землі дозволила Міська дума, яка видавала і посвідчення на земельні ділянки. Земля була поділена на 19 ділянок. Власниками стали чиновники адміністрації, голосні думи і трохи іноземців. Більшість даних власників виконали умови протягом декількох місяців, одержали посвідчення і продали ділянки.

Початок розподілення хутірської землі було покладено 23 березня 1842 р. До цього часу нагромадилася безліч проблем, у першу чергу пов'язаних з орною землею та сіножаттям: не було встановлено кордонів між ділянками, що призвело до встановлення нерівних частин земельної власності між мешканцями; не рідкими були судові розгляди між хліборобами; міський бюджет позбавлявся прибутків за статтею «прибутки з землі». З метою припинення безладу на черговому засіданні міської думи міському архітектору Г. Опацькому було доручено, разом з голосним думи Е. Куліченком, перевірити земельні ділянки й встановити кордони між ними, окрім того, скласти плани міської земельної власності. 20 серпня 1842 р. була отримана згода на проведення необхідних заходів від генерал-губернатора. Результатами даної роботи, що тривала до 1844 р., стало розмежування міської земельної власності від казенної, приватної й адміралтейської<sup>361</sup>.

Але незабаром виявилися інші проблеми, адже з'ясувалося, що багато мешканців спеціально змінюють кордони відмежованих ділянок і креслять власні. До рішення даної проблеми Міська дума вирішила підійти в такий спосіб. На черговому засіданні були обрані завідувачі міськими хуторами: квартальний Г. Петровський і голосний Е. Куліченко. До їх обов'язку входив контроль за кордонами між розмежованими ділянками й, у випадку виявлення фактів зміни кордонів, накладення на винних штрафів відповідно до Зводів Законів Російської імперії за статтями про порушення суспільного порядку і спокою.

---

<sup>361</sup> Лонгинов А. В. Устройство Одесского порта и первоначальный отвод земли г. Одессе / А. В. Лонгинов // Записки Одесского общества истории и древностей. – 1894. – Т. XVII. – С. 73–84.

У ході роботи виявилось, що міська земля в розмірі 15 саж. була захоплена мешканцями адміралтейського поселення Воскресенка. Миколаївська міська дума вирішила відмежувати її на користь Миколаєва.

Згідно указу Катеринославського намісництва від 28 березня 1795 р. на адресу Херсонської міської думи, можна зробити висновок, що 1782 р., за Найвищим велінням, було відмежовано Херсону зручної землі 36994 дес. і незручної 3337 дес. 400 кв. саж. Земля довгий час пустувала, у зв'язку з відсутністю наймачів, і місту не приносила прибутку. Перші поселенці селилися і займали місця безсистемно, але поступово виникло 13 селищ, з яких утворилися хутори. Не існувало ніякого порядку в роздачі місць на садиби і хутори. Лише деякі власники мали документи на володіння ділянкою землі<sup>362</sup>.

Хуторами називалися землі, що були відведені мешканцям, які володіли будинками у містах. На міський вигін призначалася кількість землі, визначена в штатних розписах за законами, іншу частину роздавали на господарські потреби міським мешканцям. Міська влада зобов'язана була спостерігати, щоб одному власнику призначалося не більше 50 дес. Вони були зобов'язані і проводити роздачу. У випадку акту самозахоплення, думи повинні були їх лігітимізувати. Власники землі не могли продавати ділянки, крім купців і міщан, інакше землі відчужувалися.

Однак, більшість ділянок були заселені шляхом самозахоплення. 11 липня 1803 р. до відводу землі була додана умова, щоб кожен власник посадив і виростив не менш 20 дерев на десятину. У випадку невиконання власники піддавалися грошовому стягненню. Розмір ділянок, що відводилися, визначався в 25 дес., продана ділянка позбавляла власника права займатися землеробством. Щодо продажу ділянок, то вона допускалася з дозволу органів адміністрації, на підставі, що земля залишалася у власності міста. У більшості випадків дані умови не дотримувалися. Ділянки продавалися без дотримання умов і в результаті з'являлися власники досить великих ділянок, що не бажали підкорятися встановленим правилам про хутори.

---

<sup>362</sup> Горловский Д. Н. Итоги двадцатипятилетия Херсонского самоуправления. Краткий историко-экономический очерк города Херсона / Д. Н. Горловский. – Херсон : Тип О. Д. Ходушиной, 1896. – 97 с.

Унаслідок таких зловживань постановою міської думи від 15 листопада 1809 р. було встановлено роз'яснення колишніх правил: 1) хто не володіє у місті будинком, землю не відводити, а щодо тих, хто уже отримав: а) залишити при ньому 15 десятин, б) тим, хто не облаштували, дати відстрочки, в) після закінчення відстрочки землі відібрати у відомство міста; 2) заборонялося продавати землі, не зробивши облаштованості, тобто порядного будинку і при ньому лісівництва чи садівництва; 3) тим, хто облаштував ділянки дозволялося продавати їх, але не більше трьох десятин, інша земля надходила у володіння міста; 4) ніхто не міг володіти більше 50 дес.<sup>363</sup>

Після видання цих правил стан у землекористуванні не покращився, але роздача землі в обсязі збільшилася. Особливі безладдя спостерігалися в Одесі, що дало підстави в 1816 р. Одеській міській думі клопотатися про припинення роздачі землі. Граф О. Ланжерон 6 грудня 1817 р. наказав Будівельному комітету припинити відвід землі. Виключення складали ті мешканці, що будували в Одесі двоповерхові будинки, – дозволялося виділяти на їх будівництво по 10–15 дес. Пропозиція була задоволена постановою Комітету Міністрів від 21 лютого 1818 р. Потім граф О. Ланжерон у 1819 р. утворив особливу комісію, що повинна була досліджувати деякі питання відносно міської землі. Землемір Ільєнко склав план міської землі і генеральну відомість, на цьому все і закінчилося. Тому, в 1821 р. справа про перевірку землі була доручена міській думі, а в 1822 р. передана до будівельного комітету<sup>364</sup>.

У 1825 р. генерал-губернатор князь М. Воронцов утворив нову комісію для закінчення справи про перевірку землі. Вона в 1826 р. представила відомість щодо кількості усєї міської землі і записку про сутність заходів, що необхідно було розпочати для наведення порядку у справі володіння землею. На цю записку граф Пален зробив свої зауваження, що майже в повному обсязі стали основою майбутньої реформи 1863 р. для Одеси. Він

---

<sup>363</sup> РДА. – Ф. 1283. – Оп. 2. – Спр. 165. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1804–1810 гг. – 186 арк.

<sup>364</sup> ДАОО. – Оп. 120. – Спр. 34. Разнообразная документация одесской городской думы за разные годы. – 112 арк.

пропонував розділити всі хутірські землі на чотири категорії: 1) хуторопорожні – відібрати у міщан, але без штрафів; 2) землі, що мали облаштованість, але не в повному обсязі – надати дворічну відстрочку, у випадку невиконання – відібрати; 3) землі, що мали облаштування відповідно до правил; 4) землі, на яких зроблено більше облаштування, ніж запропоновано в правилах. Останнім двом категоріям пропонувалося видавати відкриті аркуші. Водночас, оброчну частину потрібно було розподілити під хутори, тому що бюджет отримає незначний прибуток<sup>365</sup>.

Рішенням 13 листопада 1827 р. Державної ради («Акт про всі хутори Новоросійського краю») дані пропозиції були прийняті, з доповненням поземельного збору в один рубль асигнаціями з десятини за рік. Однак на практиці довелося багато в чому відступити від правил. І безлад в юридичному володінні хуторами продовжувалися дуже довго. Питання про відчуження земель піднімалися дуже часто, але не вирішувалися. Урешті-решт першого грудня 1829 року були видані нові правила: розмір ділянки визначався в п'ять десятин, а у виняткових випадках – у 10 дес.<sup>366</sup> Видавалося тимчасове посвідчення, що зобов'язувало власника за два роки побудувати будинок, посадити на одній десятині 100 дерев або 400 кущів винограду; якщо умови були виконані, то власник одержував відкритий лист, якщо ні – ділянка відчужувалася без компенсації<sup>367</sup>. До 1842 р. було декілька приватних правил, в основному відносно землевідводу в Одесі. У 1842 р. затверджені були загальні правила на розподіл землі всього південноукраїнського регіону для садів і виноградників. Можна було роздати тільки 1/10 частину, ділянки мали бути в одну десятину, за три роки їх необхідно було огородити і засадити 100 деревами чи 1200 кущами винограду на десятину, у підсумку – відкритий лист. У протилежному випадку ділянка відчужувалася. Земельний податок встановлювався по 30 коп.

<sup>365</sup> ДАОО. – Оп. 4. – Спр. 148. Переписка о раздаче земли под хутора. – 821 арк.; Оп. 4. – Спр. 149. Список участков, отведенных разным лицам под плановую застройку. – 136 арк.

<sup>366</sup> Андрюсов В. Хозяйственная статистика России / В. Андрюсов. – М.: Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1827. – 187 с.

<sup>367</sup> Отчет инспекции сельского хозяйства южных губерний за 1857 г. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1857. – 248 с.

від десятини, але від нього звільнялися в перші п'ять років. З цього часу право завідувати відводом земель під хутори в Одеса перейшло до Міської думи<sup>368</sup>.

Як бачимо, усі правила обов'язково вимагали необхідної облаштованості земель. Однак, значна частина хуторів все одно залишалася необлаштованою. З 1830 р. виявляємо кількаразові випадки відчуження хуторів, але постійних заходів з цього питання прослідкувати не вдалося. Подібні розпорядження супроводжувалися для мешканців значними втратами, і постійна подібна практика мало б негативний вплив на розвиток міста. Отже, органи самоврядування уникали радикальних заходів, навіть у найнеобхідніших випадках. Були тільки спроби вирішити проблеми, але без результату.

У 1847 р. була організована комісія для перевірки ділянок. Але, чим вона займалася і який був результат, не відомо, як і про діяльність комісії 1857 р. Напрошується висновок, що вони були тільки формальністю. Після спроб упорядкувати земельні відносини загальні заходи з цього питання знялися з повістки.

У 1850-х рр. деякі міські громади звернулися з клопотаннями про видання нових, більш відповідних правил. Рішення цього питання було відкладено до 1857 р. Проект передбачав відведення не більше однієї десятини одній особі та не зобов'язував робити облаштованості з метою підвищення поземельного збору. У результаті до міської реформи ця проблема не була вирішена<sup>369</sup>.

Поземельний збір було затверджено в положеннях про міській прибутки та витрати, однак в дійсності не збирався. Недобори накопичилися досить значні, але була списані з рахунків. Тому, на майбутнє, було вирішено, якщо накопичується недоїмка, то ділянки треба відчужувати. Такий порядок існував до 1859 року, потім був відмінений. 22 червня 1859 р. в положенні про зрівняння прибутків і витрат поземельний збір з хуторів на одеській міській землі підвищився до одного карбованця сріблом з десятини<sup>370</sup>.

---

<sup>368</sup> Отчет инспекции сельского хозяйства южных губерний за 1857 г. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1857. – 248 с.

<sup>369</sup> Там само.

<sup>370</sup> Материалы для составления предположений об улучшении общественного управления в городах : в 2-х т. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1863. – Т. II. – 680 с.



Земля, відведена під ділянки, розподілялася під дрібні господарські потреби. Стягувалася плата від 2 руб. 50 коп. до 12 руб. на рік. Уся зайнята земля знаходилась у користуванні без документів, причому ділянки були облаштовані домобудівництвом або садоводством, могли переходити безперешкодно в інші руки без укладання приватно-правових угод. За клопотанням власників безперешкодно видавалися відкриті аркуші на право повного володіння. Відносно відводу землі з документами, то міськими думами не встановлювалося жодних відмінностей між міськими і неміськими мешканцями, розподіляли їх між міщанами по 25 дес.<sup>371</sup>

Таке необмежене використання міських земель швидко виснажило ресурси і з'явилися негативні наслідки. Особливо багато було зловживань серед міщанського стану. При відсутності контролю деякі з поселенців продавали ділянки і самостійно займали нові, стали забудовувати навіть міські вигони, що було суворо заборонено. Ще у 1809 р. довелося встановити особливі правила для відводу землі. У 1810 р. була складена особлива комісія з землемірів та депутатів з дум для розмежування кожному селу орної і вигінної землі. Чим керувалася комісія у своїх діях, на яких підставах була зроблена нарізка землі - невідомо, але зроблено це було вкрай нерівномірно. Крім того, села одержали землю в одній загальній межі, без поділу на ділянки по дворах: хоча всі міщани мали право на ділянки, однак бідні або взагалі нічого не одержували, або отримували менше, ніж багатші за них. Правила 1809 р. виявилися невиконаними. Що стосується фактів самозахоплення, то міські думи видавали відкриті аркуші господарям на правах повної власності<sup>372</sup>.

У 1825 р. була складена спеціальна комісія, що визначила безліч зловживань, і вихід із ситуації бачила в розмежуванні землі на ділянки. З листопада 1827 р. це затверджено було рішенням Державної ради, яка (п. 4) ухвалила, що землю, зайняту міщанами без письмового дозволу, розмежувати, визначаючи на кожен двір по 11 дес. із загальними правилами по облаштованості. Але

<sup>371</sup> Материалы для составления предположений об улучшении общественного управления в городах : в 2-х т. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1863. – Т. II. – 680 с.

<sup>372</sup> Там само.

на практиці комісії довелося відступити від правил, виділялися ділянки без умов і видачі документів. І мешканців виявилось вже більше, внаслідок чого розміри ділянок виявилися різними. У 1837 р. нарізка була припинена і міським думам було урочисто передано право управління ділянками<sup>373</sup>.

Самоврядування намагалося не видавати відкритих аркушів за умови, що ділянка продається тільки міщанину. До 1847 р. це була єдина норма для міських дум і вона й стала джерелом зловживань з майном даного роду. Згодом нагляд за ділянками з боку органів місцевого самоврядування перетворився в просту формальність. Міщани розпоряджались землями самостійно. У 1843 р. була створена спеціальна комісія для перевірки ділянок, у результаті: кордони змінено, володіли не ті, кому були відведені, деякі міщани захопили по 2–3 ділянки<sup>374</sup>.

Ділянки обкладалися поземельним збором на підставі рішення Державної ради. 27 листопада 1827 р. було прийнято рішення, що на користь міст до 1840 р. потрібно збирати по 50 коп. асигнаціями, з 1840 по 1859 р. – по одному рублю асигнаціями, з 1859 р. – по 40 коп. сріблом з десятини. Відвід ділянок під садиби був доручений органам місцевого самоврядування. До 1830 р. порядок відводу дотримувався не зовсім точно. Усі зміни до 1830-х рр. не торкнулися даної категорії міської землі. Правила носили невизначений і неточний характер. Кожний бажаючий, відшукавши вільну ділянку, заявляв про це в міські думи, які, в свою чергу, доводили інформацію до відома міських землемірів і просили їх виділити ділянку прохачу. Паралельно існував порядок самозахоплення землі, що супроводжувався насильницькими діями проти землемірів. Відносно видачі документів, то й тут існували суперечності і відсутність точних правил<sup>375</sup>.

---

<sup>373</sup> Черемісін О. В. Миське землеволодіння та землекористування Одеси наприкінці XVIII – у першій половині XIX століть / О. В. Черемісін // Південний архів : збірник наукових праць. Історичні науки. – Випуск 18. – Херсон : Видавництво ХДУ, 2005. – С. 82–90.

<sup>374</sup> РДА. – Ф. 1283. – Оп. 3. – Спр. 62. Обозрение Херсонской губернии за 1838 г. – 95 арк.

<sup>375</sup> ДАОО. – Оп. 4. – Спр. 13. Протоколы заседаний одесской городской думы. – 768 арк.; Оп. 4. – Спр. 25. Выписка из протокола заседаний городской думы. – 14 арк.; Оп. 4. – Спр. 14. Протоколы заседаний одесской городской думы за 1834 г. – 516 арк.

Міські думи до 1830-х років не знали садиб як особливого роду володінь на міських землях, видавали документи на садиби як на хутори за хутірським положенням. Саме поняття «садиба» з'явилося в 1830-х рр. і спочатку застосовувалося тільки стосовно ділянок, що відводилися під осілість, причому ці ділянки одержували значення хуторів. Майже всі клопотання власників садиб, більш-менш обладнаних домобудівництвом чи садівництвом, після огляду підтверджувалися видачею відкритих аркушів, у яких вони засвідчувалися як хуторовласники й обкладалися поземельним збором по одному рублю з десятини<sup>376</sup>.

Органи місцевого самоврядування, переводячи ділянки в розряд хуторів, не робили розпоряджень про їхнє виключення з розряду садиб. Ділянки числилися одночасно і садибами, і хуторами, а тому підлягали подвійному збору. На практиці ділянки сплачувалися садибним збором, а за книгами хуторів на них нагромаджувалася недоїмка. Відмова у видачі документів мотивувалися тим, що не було представлено необхідних документів на приналежність садиби прохачу, а тому видавався план, який був доказом володіння побудованим будинком.

У 1853 р. міністерство затвердило положення про відвід садибних земель з умовами облаштування ділянок і платою на користь міст по 30 коп. з десятини. Виконуючи положення, органи місцевого самоврядування стали видавати посвідчення, у яких прописувалися умови. У такий спосіб садиби переходили у розряд ділянок, що могли перебувати у володінні приватних осіб на праві умовної власності подібно хуторам, хоча мешканці далі продовжували розпоряджатися ділянками без дозволу органів місцевого самоврядування. Поземельний збір був встановлений у розмірі одного рубля, а з 1840 р. – по два рублі. Хоча на практиці даний збір на користь міст міщанами не вносився. У 1853 р. встановлено збір у 30 коп., а в 1859 р. для Одеси був підвищений до 60 коп.<sup>377</sup>

<sup>376</sup> ДАОО. – Оп. 4. – Спр. 13. Протоколи засідань одеської городської думи. – 768 арк.; Оп. 4. – Спр. 25. Выписка из протокола засідань городської думи. – 14 арк.; Оп. 4. – Спр. 14. Протоколи засідань одеської городської думи за 1834 г. – 516 арк.

<sup>377</sup> РДА. – Ф. 1283. – Оп. 6. – Спр. 67. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1859 г. – 69 арк.

Таким чином, уся земля, відведена містам, складала власність міста, а власники мали тільки право користування, яке вони могли втратити у разі недотримання визначених умов. Серед негативних аспектів подібного процесу можна виділити наступне: не було зацікавленості вкладати великі капітали у розвиток земельних ділянок; не було необхідних матеріальних ресурсів, тому що кредити без застави не надавалися; не було достатньо великих надходжень до бюджетів; не було дотримано умов з утримання шляхів сполучення на міських землях. Дані проблеми усвідомлювалися і міська адміністрація вимагала від уряду реформування сфери міського землеволодіння. Перша пропозиція була висловлена в 1859 р. (однак, не доведена до реалізації) і полягала у тому, щоб мешканці міст викупили ділянки землі в повну власність (від 25 до 30 руб. за десятину).

У такому випадку міста одержали б одноразовий прибуток у сумі до 400 000 руб. Однак, дана пропозиція стосувалася тільки хуторів міських мешканців; норма викупу приймалася майже однакова, у той час, коли дана земля мала різну вартість в залежності від розташування (біля моря, ріки, болота, степу тощо); дана пропозиція представлялася як акт доброї волі і бажання мешканців. У випадку її реалізації краща земля була б викуплена одразу. Усі інші категорії міської землі залишилися б без змін. У результаті головна мета – упорядкування земельних відносин – досягнута не була. Упорядкувати земельні відносини знову не вдалося, що змусить повертатися уряд до цього питання і надалі, зокрема, 1864, 1865, 1870 рр. з різними уточненнями та доповненнями<sup>378</sup>.

Форми використання цих земель були різними: власне господарство, оренда, здача на рік за гроші, скопщина (здача за частку врожаю). Оброчні міські землі здавалися в оренду з публічних торгів на визначені терміни одеським міщанам для хліборобства та сінокосіння. Хутірські землі використовувалися як садиби для розведення садів і винограду. Частина земель відводилася під хліборобство; на цих землях переважно велося господарство, але вони роздавалися подесятинно за гроші або

---

<sup>378</sup> Скальковский А. А. Почему наша земля дорожает / А. А. Скальковский // Труды Одесского статистического комитета. – Вып. 4. – Одесса, 1870. – С. 34–48.

з частки врожаю. Виділені міщанським товариствам землі під хліборобство знаходились не в користуванні общини односельців, а були поділені на ділянки.

Щодо розведення сільськогосподарських культур, то на міських землях перевага надавалася вирощуванню пшениці (озимій і яровій), винограду, розвитку скотарства, а також, рибальству, шовківництву і бджільництву<sup>379</sup>. За сукупністю занять на міській землі формувалася бюджетна частина міста. Водночас, у розписи про доходи і витрати вона входила під різними найменуваннями (у залежності від правил складання кошторисів). Можна назвати цю частину «прибутки з землі, приналежної місту». З цієї ж статті формувався і витратний фонд міста, тобто частина, що муніципальна влада могла використовувати на місцеві потреби. Впадає в око і те, що у видатній частині бюджету на розвиток сільського господарства не було жодної статті за весь досліджуваний період.

Так, наприклад, у 1798 р. за даною статтею до бюджету міста надійшло 203 руб. 60 коп., тобто 1,2% бюджету міста. У 1816 р. за сукупністю до міського доходу надійшло прибутку на суму 58 456 руб. 39 коп., що склало 16,2% бюджету міста. У 1840 р. з землі, приналежної місту, надійшов прибуток у сумі 62 787 руб. 69 коп., що склало 14,1% бюджету міста<sup>380</sup>. У 1851 р. прибутків, отриманих містом із здачі земель в оренду, – 156 027 руб. 50 коп., що склало 7,5%. У 1860 р. місто одержало прибутки на суму 182 166 руб., що склало 4,01% бюджету міста. Як бачимо з наведених даних, частина бюджету з прибутків з землі, приналежної місту, збільшується до 1816 р., потім спостерігається період падіння доходної частини з землі. Причому, не виявляється зв'язку між збільшенням прибуткової частини від збільшення усього бюджету, і навпаки. Уся справа полягала в розвитку інших статей доходу, частка яких постійно збільшувалася, у першу чергу, це доходи з митних сплат і винного відкupu.

---

<sup>379</sup> ДАОО. – Оп. 1. – Спр. 3. По отношению здешнего комитета об отводе одесского разного звания гражданам по 25 дес. земли под заведения хуторов. – 89 арк.; Оп. 120. – Спр. 34. Разнообразная документация одесской городской думы за разные годы. – 112 арк.

<sup>380</sup> РДА. – Ф. 1283. – Оп. 2. – Спр. 165. Отчет губернатора Херсонской губернии за 1804–1810 гг. – 186 арк.; Оп. 3. – Спр. 146. Обзорение Херсонской губернии за 1840 г. – 97 арк.

Яскраве підтвердженням подібної закономірності можна знайти на прикладі бюджету 1861 р., де з падінням прибутків від мита і винного відкupu знизився і загальний прибуток міста, але різко збільшилася частка бюджету від прибутків з землі, приналежної місту. Якщо в 1798 р. бюджет містив два пункти доходу, то в 1861 р. до бюджету надійшло уже 51 пункт доходу з землі, приналежної місту. Таким чином, на формування бюджетної частини з землі, приналежної місту, пропорційно впливали фактори інфляції і збільшення пунктів доходів, що, у свою чергу, призводило до збільшення даної бюджетної частини за період з 1798 по 1861 рр. на 12,9%<sup>381</sup>. На жаль, матеріали Російського державного історичного архіву і матеріали державних архівів Одеської, Херсонської і Миколаївської областей не дають необхідних зведень щодо розвитку міських земель до 1830-х рр. і місця в цьому процесі місцевих органів влади. Наявні лише нечисленні згадки з даної теми в звітах губернаторів.

Оцінюючи змістовну частину з управління муніципальними органами влади земельною власністю, можна виділити такі моменти: 1) загальний рівень управління земельними ресурсами був незадовільним; 2) відсутність матеріальної зацікавленості з боку місцевого населення; 3) відсутність ведення муніципального підприємництва; 4) органи місцевого самоврядування не подбали про встановлення раціональної системи господарства і системи обробки полів, як результат – відсутності толок і раціональної сівозміни, що давало пагубні наслідки при неврожаях; 5) нераціональна система розподілу землі між мешканцями; 6) низький рівень модернізації; 7) слабка купівельна спроможність населення, виготовлення неякісної продукції, нестача технологій для переробки врожаю; 8) успішний розвиток тільки скотарства і рибних промислів, і, як відзначалося в звітах губернаторів і оглядах губернії, ці галузі були дуже корисними економіці міста і краю в цілому<sup>382</sup>.

Однак, до 1830-х рр. намітилися негативні тенденції й у цих галузях: значне зменшення продажу призвело до зниження

---

<sup>381</sup> Матеріали для составления предположений об улучшении общественного управления в городах : в 2-х т. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1863. – Т. II. – 680 с.

<sup>382</sup> Там само.

прибутків, вилов риби відбувався не періодами, а постійно, що вело до зменшення кількості риби і супроводжувалося постійним підвищенням оподаткування. Скотарство в основному страждало від інфекційних захворювань тварин, що призводило до значного падіння худоби. Постійне підвищення цін на корм призвело до того, що на утримання витрачалося більше, ніж отримувалося у якості прибутку<sup>383</sup>.

Зі складної ситуації, що сформувалася у 1850-х рр., адміністрацією Херсонської губернії були намічені такі кроки виходу: а) наділення додатковою землею, що розширювало посівні площі; б) збільшення грошових дотацій (нерегулярні й одноразові); в) організація муніципалітетами цехів по переробці сільськогосподарської продукції; г) стимулювання торгівлі (у першу чергу, зовнішньої); д) упровадження нових засобів обробітку землі, збору врожаю; є) створення умов для зацікавленості населення займатися сільським господарством. У результаті, покращився стан багатьох галузей міського господарства.

За даними звітів губернаторів, оглядів Херсонської губернії та Новоросійського календаря були позитивні зрушення в окремих сферах. Зокрема, врожайність збільшилася з 1,5 чвертей на душу населення в 1815 р. до 5,5 чвертей на душу населення в 1861 р., тобто в 3,6 рази. Збільшилася також кількість хліборобів з 15 913 чол. у 1805 р. до 43 359 чол. у 1829 р., тобто у 2,7 рази, а до 1861 р. ще майже на 9 000 чол.<sup>384</sup>

Землі, відведені під розведення фруктових садів, згодом не мінялися і склали 1 101 дес. 1 200 саж. (розводили в основному яблука, груші, сливи). Кількість дерев сильно не змінювалася і, в середньому за досліджуваний період, склала таку кількість: яблунь – 40 674, груш – 27 042, слив – 7 103 (врожайність і прибутковість підрахункам не піддавалися).

У скотарстві популярними для розведення були коні, вівці, свині і рогата худоба. Кількість худоби збільшилася з 98 092 голів у 1809 р. до 334 803 голів у 1861 р., тобто в 3,4 рази. Прибуток не

<sup>383</sup> РДА. – Ф. 1283. – Оп. 3. – Спр. 62. Обзорение Херсонской губернии за 1838 г. – 95 арк.

<sup>384</sup> Статистические сведения о Херсонской губернии // Херсонские губернские ведомости. – 1868. – № 11. – С. 12; № 17. – С. 20.

вказувався в грошовому еквіваленті, але керівництвом губернії робились висновки, що це заняття приносить величезні вигоди місцевому населенню<sup>385</sup>.

Бджільництво не набуло особливого розвитку і кількість пнів у середньому складало 2 000. У звітах губернаторів відзначалося, що прибуток виходив незначним. Шовківництво також не набуло поширення. Кількість землі, відведеної під шовківництво, з часом не змінювалась і складала 6 десятин на всіх міських землях. У середньому шовк виготовлявся від 5 фунтів до 8 пудів 18 фунтів. Рибальство, за відомостями першої половини XIX ст., було дуже вигідним заняттям. У середньому існувало 40 рибних ловель і артілей. Виловлювалася риба на суму від 40 000 до 70 000 руб. На продаж йшло тільки 40% риби<sup>386</sup>.

Галузі виноробства отримала від адміністрації херсонської губернії загальну негативну оцінку. Кількість виноградних лоз до кінця досліджуваного періоду збільшилася 2 до 4 млн. Кількість вина, що виготовлялося, у середньому показнику коливалося від 10 000 до 14 000 відер<sup>387</sup>.

У 1861 р. Херсонський губернатор, оцінюючи розвиток сільського господарства на міських землях за першу половину XIX ст., прийшов до висновку, що господарська частина в місті вимагає посиленого нагляду з боку адміністрації. Міста, володіючи величезними земельними угіддями, були доведені бездіяльністю органів самоврядування до низької рентабельності. Загальний стан земельної політики міста оцінювався як неефективний і нерациональний. У результаті чого були необхідні великі зміни<sup>388</sup>.

З початку XIX ст. у Херсоні, Миколаєві, Одесі спостерігалось збільшення підприємств промислового значення. І хоч вони, головним чином, знаходились у приватній власності, біля витоків їх будівництва, відкриття та організації роботи нерідко стояли органи

---

<sup>385</sup> Скальковский А. Первое тридцатилетие истории города Одессы 1793–1823 / А. Скальковский. – Одесса : Гор. Тип., 1837. – 296 с.

<sup>386</sup> РДА. – Ф. 1283. – Оп. 3. – Спр. 146. Обзорение Херсонской губернии за 1840 г. – 97 арк.

<sup>387</sup> Материалы для истории города Одессы // Одесский вестник. – 1833. – № 103–104. – С. 21–22; Материалы для истории города Одессы // Одесский вестник. – 1833. – № 87–89. – С. 10.

<sup>388</sup> РДА. – Ф. 1283. – Оп. 3. – Спр. 62. Обзорение Херсонской губернии за 1838 г. – 95 арк.



міського громадського самоврядування. Вони надавали землю під будівництво підприємств або ремісничих майстерень, видавали свідоцтва на власність або укладали концесії з власниками.

Для модернізації промисловості органами міського громадського управління Херсона, Миколаєва, Одеси не робилося нічого. Мертвою літерою залишалося протягом майже цілого сторіччя і дуже конкретна, важлива норма закону про обмеження робочого часу в ремісничих закладах десятьма годинами (з 6-ти ранку до 6-ти вечора з двома перервами в 0,5 і 1,5 год.).

Цехи в Херсоні, Миколаєві, Одесі як були, так і залишилися в досліджуваний період зовсім далекими від діяльності органів місцевого самоврядування і без користі для економічної і соціальної постановки. Міське самоврядування тільки обтяжувало ремісників та промисловців зайвими витратами й ускладнювало їх діяльність різними формальностями. Після перевірки ремісничих управлінь у Херсоні, Миколаєві, Одесі спеціальна комісія прийшла до невтішних висновків. Витрати громадських коштів відбувалися без необхідних постанов. Ремісничі управи у міські думи надсилали дуже рідко деякі суми з акцизних зборів, але більше ніяких податків не сплачували. Водночас, ремісничі управи не звітували перед самоврядуванням. Навіть, коли одного разу з херсонської думи був відряджений гласний для перевірки рахунків, то йому нічого не видали. Хоча за діючим законодавством ремісничі управи зобов'язані були виплачувати грошові й акцизні збори, торгові й гільдійські посвідчення. Думи зовсім не перевіряли діяльність ремісничих управ (відповідно до ст. 39 Ремісничого статуту). Цехи не дотримувалися ст. 187, за якою казенні податі повинні були збиратися цеховими старшинами, а збиралися думами. Порушувалася ст. 49, за якою цехові посвідчення повинні були видаватися думами, а на практиці видавалися цеховими старшинами<sup>389</sup>.

Обов'язки міських самоуправлінь щодо фабрик і заводів регулювалися всього чотирма законодавчими постановами<sup>390</sup>. Найважливішими рисами російського фабрично-заводського

---

<sup>389</sup> Обзорение состояния городов Российской империи в 1833 г. – Спб.: 1834. – 869 с.

<sup>390</sup> Труды комиссии, учрежденной для пересмотра уставов фабричного и ремесленного : в 4-х т. – Спб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1863. – Т. II. – 879 с.

законодавства про працю (хоча в розглянутий час подібна термінологія ще не увійшла до використання) називалася опіка слабкого. Органи місцевого самоврядування, також, повинні були проявляти свою діяльність в опікуванні промислових закладів. У цьому зв'язку особлива зацікавленість належить висвітленню таких аспектів, які можна віднести до мотивації праці і реалізація яких у фабрично-заводському виробництві сприяла б підвищенню продуктивності праці та зростанню виробництва<sup>391</sup>.

Найбільшу активність органи міського самоврядування проявили відносно мотивації праці. Це поняття мало на увазі два основних компоненти: дисципліну праці і стимуляцію праці. Бажаний результат досягався двома способами: 1) штрафування за несвоєчасне і неякісне виконання завдання, 2) заохочення за добру і вчасно виконану роботу<sup>392</sup>.

Органи місцевого самоврядування разом із губернським правлінням намагалися створювати необхідні умови робітникам для нормальної праці і життя. З метою утримання робочої сили на промислових підприємствах застосовувалися не лише адміністративний тиск, але й певні види заохочень. Наприклад, удосконалювалася техніка безпеки, а робітники забезпечувалися продуктами харчування через продуктові крамниці.

Діючі положення і постанови про промисловість фабричну, заводську і ремісничу, викладені у двох окремих статутах (Звід Законів т. XI, ч. 2), створювали величезні незручності у застосуванні на практиці. Вони виникали, переважно, з різноманітних умов, які діяли для фабрично-заводського та ремісничого виробництв. Фабрична і заводська справа користувалася більшими правами, ніж реміснича діяльність, що послаблювало цеховий устрій. Але за реаліями першої половини XIX ст. на Півдні України дуже важко було провести межу між ремісничим та фабрично заводським законодавством<sup>393</sup>.

---

<sup>391</sup> Труды комиссии, учрежденной для пересмотра уставов фабричного и ремесленного : в 4-х т. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1863. – Т. II. – 879 с.

<sup>392</sup> Высочайше утвержденное Уложение о наказаниях уголовных и исправительных, содержащее статьи о мерах наказания за стачку (от 7 дней до 3-х месяцев) // Полное собрание законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1846. – Собр. 2. – Т. XX. – С. 917–972.

<sup>393</sup> Пажитнов К. Проблемы ремесленных цехов в законодательстве русского абсолютизма / К. Пажитнов. – М. : Наука, 1952. – С. 206.

Незручності діючих постанов про промисловість йшли своїми коріннями в Міське положення 1785 р. і Цеховий статут 1799 р. Найголовнішими недоліками законодавства визнавалися: 1) невизначеність статусу і складу кожного цеху, від чого однорідні ремесла розділилися на декілька цехів, а ремісники з різними професіями, об'єднувалися в один цех; 2) невизначеність взаємовідносин промислових виробників з органами міського самоврядування; 3) роздробленість ремісничого управління та коштів на кількість усіх цехів у місті. Кожен цех мав свою управу і скарбницю. За такою значною кількістю, дані управи, замість необхідного спостереження за удосконаленням і правильним виробництвом ремесел, були обтяжені розбором взаємних скарг і претензій; нагляд за діями ремісників і промисловців був ускладнений, а контроль за використанням їхніх коштів був майже неможливим з боку органів місцевого самоврядування; 4) правила стягнення коштів з ремісничих управ не були прописані у законодавстві<sup>394</sup>.

У 1850 р. був складений проект ремісничого положення для західних, малоросійських і новоросійських губерній, внесений на розгляд у державну раду разом з «нормальним розкладом цехів». У цьому проекті пропонувалося усіх цехових, без розрізнення роду ремесел, об'єднати в одне цехове суспільство, що має одну ремісничу управу і загальну скарбницю. Аби уникнути запутаності у сплаті цехових податків, була затверджена постанова, в якій зазначалося, щоб цехові сплачували податки відповідно до станової приналежності. Відтепер збирати кошти повинні були не ремісничі управи, а міські думи. Потім кожне цехове суспільство передбачалося штучно розділити на цехи, причому поряд з цехами загальними, для християн і євреїв, утворити три особливі неремісничі єврейські цехи, з підпорядкуванням їх загальному ремісничому управлінню<sup>395</sup>.

Але даний проект затверджений не був, адже мав значні недоліки, оскільки центральний уряд передбачав лише поліцейські цілі. До того ж, проект був розрахований лише для

<sup>394</sup> Труды комиссии, учрежденной для пересмотра уставов фабричного и ремесленного : в 4-х т. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1863. – Т. II. – 879 с.

<sup>395</sup> Пажитнов К. Проблемы ремесленных цехов в законодательстве русского абсолютизма / К. Пажитнов. – М. : Наука, 1952. – С. 206.

територій постійної осілості євреїв і вводив зміни до загального законодавства про промисловість.

Після другого перегляду проекту в МВС був внесений на розгляд державної ради в 1852 р. Цей варіант був з частковими змінами, що не стосувалися основ ремісничого статуту і доцільності роботи органів місцевого самоврядування. Дані зміни і були затверджені під назвою «спрощений ремісничий устрій» (ст. 180–204 Ремісничого статуту)<sup>396</sup>.

Окремі зауваження до цього проекту були зроблені графом Блудовим, що в цілому зводилися до наступного: 1) правомірним було б встановити контроль і управління в обмеженому цеховому колі; 2) існування окремих цехових управ – це єдиний засіб для удосконалення ремесла і підтримки правильності його виробництва; 3) розклад роботи цехів є незадовільним; 4) існування окремих цехових управ є корисним у вирішенні суперечок.

Граф Блудов дійшов висновку, що змінювати ремісничий статут потрібно частково, без серйозних нововведень. Слідом за затвердженням і опублікуванням правил про спрощений ремісничий устрій у Журналі МВС (1853 р.) з'явилася стаття «Про устрій ремісничого стану і ремісничої промисловості»<sup>397</sup>. У ній, на підставі порівняльного огляду постанов колишніх років про ремісничу промисловість, були наведені міркування стосовно системи спрощеного ремісничого устрою. Водночас зроблені й загальні зауваження про значення цехів та роль в їхній діяльності органів місцевого самоврядування.

Головні положення статті зводилися до наступного змісту:

- державна влада через органи місцевого самоврядування повинна надавати ремісникам рівні права;
- органи місцевого самоврядування повинні сприяти удосконаленню ремесел;
- цехові управи не повинні перешкоджати контролю з боку органів місцевого самоврядування<sup>398</sup>.

<sup>396</sup> Устав ремесленный // Свод законов Российской империи. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1846. – Т. XI. – С. 349–374.

<sup>397</sup> Труды комиссии, учрежденной для пересмотра уставов фабричного и ремесленного : в 4-х т. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1863. – Т. II. – 879 с.

<sup>398</sup> Там само.

Водночас, викладені ідеї не були позбавлені і певних недоліків:

– цехові управи ускладнюють управління;

– цехи – установи штучні;

– ціни на ремісничу продукцію високі, товари неякісні.

Отже, було зроблено висновок про помилковість норм законодавства, за яким реміснича справа працювала скрізь за однаковими правилами, адже не враховувалися регіональні особливості<sup>399</sup>.

Міністерство Внутрішніх Справ вирішило обмежити дарування пільг у платежах гільдійських повинностей на користь міських бюджетів одним тільки фабричним заводам (Положення про мито ст. 528–532 і Статут фабричний ст. 116 і 119), не поширюючи цих пільг на заклади ремісничі, що підлягають загальному цеховому устрою. Міністерство фінансів погодилося з даною думкою, але з зауваженням, що діючий закон (Статут фабричний ст. 1–2, Статут ремісничий ст. 1–5) не містив точного визначення, які заклади повинні бути віднесені до фабричного статусу, а які до ремісничого. У результаті Міністерство фінансів визнало необхідним передати цю справу на обговорення до мануфактурної ради, яка повинна була створити спеціальний комітет для розгляду цього питання.

Комітет прийшов до висновку, що неможливо дати точне визначення фабрикам, заводам і цехам, а тому запропонував просто скласти списки заводів, які повинні належати до:

– фабрик і заводів;

– ремісничих заводів, які можуть перейти в статус фабрики;

– ремісничих заводів.

Державна Рада ухвалила:

– ремісничі заклади можуть бути віднесені до фабрик при досягненні певних умов;

– ремісничі управи і міські думи не мають прав робити в цих списках жодних змін,

У результаті, з деякими змінами МВС затвердило дані положення. Міністерство зробило загальний висновок, про те, що ремісничі заклади необхідно ліквідувати.

---

<sup>399</sup> Труды комиссии, учрежденной для пересмотра уставов фабричного и ремесленного : в 4-х т. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1863. – Т. II. – 879 с.

Однак, існували об'єктивні причини, за якими цеховий устрій необхідно було зберігати за наявності декількох причин:<sup>400</sup>

- відсутність класу буржуазії;
- наявність прописки до стану та місця проживання;
- наявність різних прав і обов'язків ремісників і промисловців.

Роль органів місцевого самоврядування у розвитку промисловості могла виражатися у таких заходах:

- заохочення розвитку промисловості;
- регулювання діяльності промисловості в державних інтересах;
- поповнення міських і державних фінансів.

Однак, на практиці роль органів місцевого самоврядування була практично зведена до нуля, з однієї сторони – недосконалістю законодавства, з іншої – діями промисловців, оскільки будь-яке питання їм було легше вирішити з губернською адміністрацією<sup>401</sup>. Центральна влада намагалася розв'язати принципові питання: по-перше, на підставі яких законодавчих норм органам місцевого самоврядування можна дати можливість регулювати діяльність промислових закладів, по-друге, чи будуть відповідати подібні дії інтересам населення і, по-третє, яким шляхом держава може створити подібну галузь законодавства. Таким чином, постала необхідність вирішити визначену дилему щодо питання про право регулятивної функції органів самоврядування і право кожного індивіда на волю своїх дій. Визнавалась необхідність регулювати розвиток промисловості органами самоврядування, але створення необхідних умов для цього було довгим процесом, тому що потрібно було виробити та випробувати комплекс необхідних підходів та методів, адже досвіду подібної роботи ще не було.

Таким чином, можна зробити висновки, що наприкінці XVIII ст. на міста Півдня України набуло поширення цілком нове явище для всієї імперії – велике міське землеволодіння. Інші міста держави володіли незначними земельними ресурсами. Міське землеволодіння стало досить великим і структурованим явищем, але у муніципалітетів було відсутнє бажання брати участь у модерністичному розвитку земельних володінь. Сподівання

---

<sup>400</sup> Труды комиссии, учрежденной для пересмотра уставов фабричного и ремесленного : в 4-х т. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1863. – Т. II. – 879 с.

<sup>401</sup> Там само.

уряду на те, що міста стануть за рахунок цього золотими мільйонерами, виявилися марними. Феодалні пережитки виявилися сильнішими, ніж модерні тенденції, і вилилися з одного боку, у грабунок міщанського стану, а з іншого – у некерований процес самозахоплення земель та перетворення їх на приватну власність і несплату орендної платні.

Отже, вийшло, що самоврядування Півдня України мало величезні земельні ресурси й не вело власного господарства. Окрім здачі в оренду міських земель, мало було активності в розробках різних перспективних проектів: ні в розвитку галузей господарства, ні в боротьбі зі шкідниками, ні в збільшенні врожайності з десятини землі тощо. Навіть активної боротьби з неплатниками орендних зборів за користування земельними ділянками не проводили. Мобільність самоврядування в розвитку земельної власності перебувала на низькому рівні.

Органи міського самоврядування Херсона, Миколаєва, Одеси виявили низьку активність у процесі розвитку промисловості. З однієї сторони це можна пояснити тим, що муніципалітети дореформеної доби не мали повноважень регулювати діяльність промислових та ремісничих підприємств. З іншої сторони, у самих депутатів самоврядування не виникало бажання взяти участь у модернізації і розвитку міської промисловості. Взаємовідносини муніципалітетів і промислових закладів носили суто фіскальний, а не підприємницький характер. До того ж, кожна громадська інституція була цілком самостійна у прийнятті рішень про розмір податків окремого промислового закладу. Водночас, промисловці і ремісники вважали, що надто обтяжені міським оподаткуванням, а тому, здебільшого податки не сплачували. У свою чергу, громадські установи не володіли достатніми засобами впливу на промисловців та ремісників. Дана проблема знайшла відображення в нарадах центрального уряду, але без остаточного вирішення протягом досліджуваного періоду. Уряд не зміг врахувати регіональні особливості та не спромігся надати дозвіл на муніципалізацію державної власності.

## ПІСЛЯМОВА

Кінець XVIII – перша половина XIX ст. стали часом кардинальних перетворень на південноукраїнських землях. Нові умови розвитку, насамперед, були спричинені входженням цих територій до складу Російської імперії і прагненням російського царського уряду ліквідувати залишки автономії на українських теренах й перетворити їх на провінції. З метою швидкої інтеграції міст до загальної структури держави Катерина II поширила на міста Північного Причорномор'я чинність всеросійської «Жалуваної Грамоти» 1785 р. А вже реформена доба 60–70-х рр. XIX ст. спрямувала правничі засади його функціонування і принципи організації на умовах самоврядної теорії.

Схожість українського міського самоврядування з російським виявилася у загальній ідеології, що була покладена в основу їх функціонування, натомість, на практиці виявилось багато розходжень. Це пояснює той факт, що органи міського самоврядування, які були предметом дослідження представниками різних напрямів російської науки, розглядалися лише у їх загальноросійському контексті, не виокремлюючи розвиток міських дум південноукраїнського регіону у самостійну наукову проблему.

1. Стан наукової розробки теми дослідження є достатньо репрезентативним. Перші спроби вивчення історії органів міського самоврядування розпочались у дорадянський час правознавцями, істориками, краєзнавцями, фахівцями у галузі ведення міського господарства, фінансів. Саме в цей період часу сформувалися теорії самоврядування, найбільш популярними серед яких стали державна та самоврядна. Усіх дослідників поєднувало розуміння того, що стан громадського управління є недосконалим, хоча і перспективним, а тому слід продовжувати і поглиблювати реформи з метою доведення їх до рівня муніципалітетів.

У радянській історіографії тема царських органів влади була не актуальною, а тому дослідження відбувались в таких напрямах:



механізм виборчої системи; майновий, соціальний, національний склад міських мешканців; соціально-економічний розвиток міст тощо. Водночас, діяльності органів міського самоврядування було приділено непропорційно мало уваги.

У зв'язку з набуттям Україною незалежності та з початком проведення реформ в галузі місцевого самоврядування на принципах децентралізації, активізувалися наукові пошуки та переосмислення потенціалу багатого історичного досвіду місцевого (міського) самоврядування. У цей час критично переосмислюється одновимірність теоретико-методологічних підходів при вивченні складних процесів історичного минулого. Інтерес до дослідження діяльності органів самоврядування виникає не тільки у істориків, а й у політологів, соціологів, економістів.

Автором враховано кращі надбання попередніх поколінь учених. Це сприяло виокремленню через загальне особливого, специфічного, притаманного становленню, функціонуванню міських громадських управлінь Херсона, Миколаєва, Одеси. Разом із тим, вдалося виявити, що поза увагою дослідників залишилося комплексне, всебічне дослідження функціонування і діяльності міських громадських управлінь Херсона, Миколаєва, Одеси у 1785–1870 рр.

Джерельна база є достатньо репрезентативною. До нашого часу зберігся значний комплекс документів (опублікованих і неопублікованих) про діяльність міського самоврядування Херсона, Миколаєва, Одеси. Головний масив джерел зберігається в Російському державному історичному архіві у Санкт-Петербурзі, Державному архіві Херсонської області, Державному архіві Миколаївської області, Державному архіві Одеської області. У ході дослідження вдалося виявити, що значна кількість документів стосується звітно-фінансової діяльності органів громадського управління. Непропорційно мало документів зберіглося щодо земельної, промислової, організаційної діяльності муніципалітетів та персонального складу депутатів самоврядування. Ця прогалина компенсується за рахунок опублікованих джерел, серед яких найчисельніші статистичні описи міст Херсонської губернії та

періодична преса. Саме в них зосереджена основна інформація щодо конкретної діяльності депутатів міських дум відносно господарської діяльності.

2. У другій половині XVIII ст. була прийнята та поширена Жалувана грамота 1785 р., яка визначала порядок формування та діяльності органів самоврядування, наділяла їх компетенцією, правами та обов'язками, а також регламентувала господарську сферу муніципалітетів. Громадське управління визнавалося самостійним органом міської влади і складалося з розпорядчого органу – загальна дума, та виконавчого – шестигласна дума. Головував у обох міський голова. Депутатів та міського голову обирало міське населення на станових виборах. У своїй діяльності вони представляли інтереси як державні, так і місцеві. Але за умови невизначеності характеру взаємовідносин міських дум з губернською адміністрацією склалася ситуація, за якої губернське правління і губернатори поставили під власний контроль діяльність самоврядування. Це призвело до поширення в середовищі міського населення апатичних настроїв відносно спроможності муніципалітетів позитивно впливати на розвиток міст. Громадська служба почала вважатися не привілейованою, а громіздкою. Водночас, була істотно обмежена господарська самостійність дум у вирішенні місцевих питань. Муніципалітетам, уже на початку XIX ст., залишилося лише ведення фінансової документації, а проблемами благоустрою, освіти, культури, санітарно-епідеміологічного стану, будівництва займалися губернські адміністрації. Усе це дає підстави говорити, що норми і положення Жалуваної грамоти цілковито не були виконані і зазнали суттєвої трансформації, а децентралізація перетворилася на суцільну централізацію, в якій міські думи Херсона, Миколаєва, Одеси перетворилися на найнижчі органи державного управління.

Губернська адміністрація у переважній більшості розглядала себе в якості повновладного «господаря губернії», якому однаковою мірою були підвтані й чиновники, і керівники органів громадського управління. Прояв відвертої неповаги до керівників громадських управлінь не раз був причиною конфліктів між губернаторами і міськими головами.

3. Аналіз історичних реалій в діяльності органів міського самоврядування південноукраїнських міст засвідчує провідну роль міських голів. Зазвичай, на цю посаду обирали найбільш комерційно успішних підприємців досліджуваного періоду, до яких належали купці I та II гільдій. Вони голоували одночасно і в загальній, і в шестигласній думі – і саме ця обставина створювала значні незручності у прийнятті та виконанні рішень. Тому вже на початку XIX ст. з метою більш оперативної роботи органів самоврядування загальні думи припинили своє існування. У Херсоні, Миколаєві, Одесі досліджуваного періоду посада міського голови була чи не найбільш авторитетною, оскільки саме вона надавала можливість взаємовідносин з губернським правлінням, перерозподілу коштів, земельної власності, визначення напрямів торгівлі та загального розвитку міст тощо.

4. До пріоритетних напрямів розвитку міського самоврядування належали такі:

- формування та витрати кошторисів;
- звітування перед губернською адміністрацією;
- визначення напрямів розвитку торгівлі;
- розвиток міського підприємництва;
- проведення благоустрою міст;
- розвиток освітніх та медичних закладів.

Слід відмітити, що більшість напрямів діяльності міського самоврядування Херсона, Миколаєва, Одеси були суттєво обмежені губернською адміністрацією, а тому вже з початку XIX ст. з основних напрямів їх діяльності залишилися лише формування бюджетів та звітування перед вищим керівництвом. Усе інше було віднесено до другорядних сфер міського життя. Розуміючи нераціональність і нежиттєздатність такого становища, міські громади вбачали необхідність реформ міського самоврядування і уже з 1820-х рр. почали все активніше вимагати їх реорганізації з метою забезпечення саме місцевих, а не державних інтересів.

5. Перша половина XIX ст. стала динамічним та суперечливим етапом в історії муніципалітетів Херсона, Миколаєва, Одеси. Усе очевиднішою ставала необхідність приведення можливостей міських дум у відповідність до тих завдань, які ставила перед

ними Жалувана грамота 1785 р. Об'єктивно визрівала потреба реформування міського законодавства.

Міські положення 1863 та 1870 рр. були спробою реорганізувати, хоч би частково, стан громадських установ на принципах самоврядної теорії. Здебільшого це був успіх у громадському розвитку міст. Положення поклали початок новій, самобутній системі, яка ґрунтувалася на більш чи менш вірному знанні народних потреб та проблем. Ними визнавалося право на самоврядування у неконституційній державі й було встановлено необхідні для цього елементи – загальність, виборність, безстановість, повна самостійність від губернської адміністрації та незалежність у фінансово-господарській діяльності.

6. Міські фінанси протягом досліджуваного періоду знаходилися у юрисдикції міського самоврядування. Діючими законами і інструкціями органи міського самоврядування зобов'язані були формувати бюджет, який поділявся на прибутки і витрати. У свою чергу, вони поділялися на поточні і незаплановані, істотні та другорядні, дрібні та випадкові. Бюджети поділялися на три рівні. До першого належали кошти, які могли муніципалітети використовувати самостійно. Зазвичай, це були невеликі кошти, всього 10–15% від загального кошторису. До другого – гроші, які міські думи використовувати не могли, адже вони знаходилися у використанні будівельних комітетів (50–65%). До третього – пенсійний і запасний капітал, який муніципалітетам також не дозволялося використовувати, а рекомендувалося вкладати у банки на депозити. Найбільшими прибутками були: з землі, приналежної місту; оцінний і торгівельний збір; податки з міського населення. До найважливіших витрат належали розходи на утримання: міського самоврядування; державних і адміністративних установ; поліції та пожежних команд. За остаточним принципом йшло фінансування освітніх, медичних, культурних, благодійних, промислових заходів. Слід відмітити, що прибутки Херсона, Миколаєва, Одеси мали одні з найвищих темпів зростання у Російській імперії, але їх не вистачало на соціально-значущі проекти. Це призвело до того, що школи не ремонтувалися десятиліттями, містами поширювалися різні

інфекційні хвороби, а лікарі постійно скаржилися на нестачу ліків і місць у лікарнях. Характерна особливість фінансової сфери полягала в тому, що існував непропорційний розподіл витрат між виробничою і неприбутковою сферою. Більшість коштів витрачалося саме на неприбуткові заходи, за рахунок цього страждала саме сфера міського господарства.

7. Міське господарство формувалося зверху, у зв'язку з державним господарством, і відбивало специфіку місцевих соціально-економічних відносин. Держава також обумовлювала міру самостійності й дієздатності міського господарства: обсяг і структуру компетенцій місцевої влади, наявність власного майна, засобів і можливостей у розпорядженні ними.

У Херсоні, Миколаєві, Одесі органами міського громадського управління господарська діяльність досліджуваного часу обмежувалась такими напрямками: 1) благоустрій; 2) регулювання відносин землеволодіння та землекористування; 3) регулювання та сприяння в розвитку місцевої виробничої власності; 4) формування та використання міських фінансів.

У цілому, у цих сферах роль міських дум зводилася до виконання вимог губернського правління та губернаторів і їм не надавалося можливості прояву вільної ініціативи.

У Херсоні, Миколаєві, Одесі організація земельної політики перебувала на досить низькому рівні. Муніципалітети не проводили модернізації і не приймали участь у капіталізації земельних відносин, хоча володіли величезними земельними наділами (від 12 до 40 тис. дес.). Але використовували земельну власність лише для того, щоб здати її в оренду і отримати фіксований прибуток.

Для поліпшення ремесла і промисловості органами міського громадського управління Херсона, Миколаєва, Одеси майже нічого не робилося. Місцеві промисловці відмовлялися сплачувати податки, а муніципалітети не володіли необхідними засобами контролю і впливу зі їхньою діяльністю. Тому, громадські установи обмежувались незначним фінансуванням ремісників та промисловців, а також мали невеликий вплив на мотивацію і стимуляцію праці робітників. Соціальна підтримка робітників промислових закладів тільки починала формуватися.

Органи самоврядування за весь досліджуваний період не прийняли жодного рішення про захист робітників. Водночас, промисловці і ремісники вважали, що надто обтяжливі міським оподаткуванням, а тому, здебільшого їх і не сплачували. Дана проблема знайшла відображення в нарадах центрального уряду, але без остаточного вирішення протягом першої половини XIX ст. Уряд не зміг врахувати регіональні особливості та не спромігся надати дозвіл на муніципалізацію державної власності. Тому, роль самоврядування до 1870 р. у розвитку промисловості була зведена майже до нуля.

Результати дослідження основних напрямів діяльності органів міського громадського управління Херсона, Миколаєва, Одеси 1785–1870 рр. переконують у необхідності врахування їх досвіду, як позитивного, так і негативного, у розвитку міського господарства на сучасному етапі. Зокрема, практика фінансово-економічної діяльності міських управлінь підтверджує, що місцевим органам самоуправління необхідно проводити виважену фінансову політику, яка була б спрямована на вдосконалення місцевих податків, пошук нових, соціально виправданих, джерел поповнення місцевих бюджетів (збалансованості надходжень та видатків). Відтак, зростатиме самостійність і значення органів місцевого самоврядування у вирішенні проблем соціально-економічного, господарського розвитку регіонів, міст. Зрештою, час звернути увагу на проблеми освіти, охорони здоров'я, культури як пріоритетні сфери у розвитку міст, фінансування яких дотепер здійснюється за залишковим принципом. Уся діяльність міського самоврядування має бути насамперед соціально-спрямованою та ефективною у плані реалізації самоврядного потенціалу українського народу. Варто тільки поставити цю справу на належний рівень.

У цілому, на сьогодні в Україні створено досить міцне законодавче підґрунтя місцевого самоврядування. Однак, як і будь-яка інша справа, вона потребує свого постійного вдосконалення. Видається суттєвим, аби на новому етапі розбудови децентралізованого самоврядування політичні пристрасті та гасла не заступили важливі господарські, власне муніципальні, функції органів місцевого самоврядування, що

в кінцевому результаті позначається на добробуті та спокої мешканців міст.

У науковій царині на часі написання комплексної праці з історії міського самоврядування кінця XVIII – початку XX ст. До вирішення цього завдання мають бути залучені як історики, так і правознавці, соціологи, політологи, фахівці з інших наук, що дасть змогу презентувати багатоаспектне дослідження з історії міського самоврядування на Півдні України.

*Наукове видання*

**Черемісін** Олександр Вікторович

**МІСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ ХЕРСОНА,  
МИКОЛАЄВА, ОДЕСИ В 1785–1870 рр.**

Монографія

*Українською мовою*

Верстка – О. С. Данильченко

Підписано до друку 28.09.2018 р.  
Формат 60x84/16. Папір офсетний. Цифровий друк.  
Гарнітура Cambria. Умовн. друк. арк. 10,23.  
Наклад 300. Замовлення № 1412м-87

Видавництво та друк: «ОЛДІ-ПЛЮС»  
73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а  
E-mail: office@oldiplus.com  
Свід. ДК № 6532 від 13.12.2018 р.