

МИКОЛАЇВСЬКА МІСЬКА ДУМА І УПРАВА ТА ЇЇ РОЛЬ В СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНОМУ ЖИТТІ МІСТА В ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ СТОЛІТТЯ

У статті розглядається роль міської Думи м. Миколаєва у другій половині ХІХ ст. з формування місцевого бюджету та витрачання його на соціально-економічний розвиток міста.

Ключові слова: самоврядування, соціально-економічний розвиток, міська дума.

В статье рассматривается роль городской Думы г. Николаева во второй половине XIX ст. по формированию местного бюджета и расходование его на социально-экономическое развитие города.

Ключевые слова: самоуправление, социально-экономическое развитие, городская дума.

The article covers the role of the town council in the second half of the XIXth century in the process of local budget forming and the ways of its application for social and economical development of the town.

Key words: self-management, social and economic development, a municipal дума.

У сучасних умовах розбудови української незалежної держави, в розряд найгостріших висунули проблему міського самоврядування, без якого неможливо побудувати дійсно демократичну країну. Вирішення цієї проблеми вимагає вивчення, переосмислення попереднього досвіду, враховуючи який, побудувати систему місцевого самоврядування, яка б відповідала сучасному етапу розвитку Української держави. Забезпечуючи поступ у цьому напрямку, варто звернути увагу на історичний досвід Миколаївської міської думи та її роль у соціально-економічному житті міста у період з 1870 до 1900 року.

Актуальності даній темі додає й те, що місцеве самоврядування в інституціональному аспекті інтегровано в єдиний державний механізм управління країною, але в той же час воно самостійне і йому властива: відносна незалежність від органів державної влади. Крім того, місцеве самоврядування як форма політичної самоорганізації територіальної громади має право самостійно формувати бюджет, установлювати й збирати податки і у функціональному аспекті є важливим елементом громадянського суспільства.

Мета статті – визначити та проаналізувати роль міської Думи м. Миколаєва у другій половині ХІХ ст. з формування дохідної і видаткової частини бюджету та витрачання його

на соціально-економічний розвиток міста, що має практичне значення і для сьогодення, тому що саме в той час складаються основні принципи місцевого фінансування.

Для вивчення цього питання було використано: законодавчі акти, офіційні правові матеріали, нормативні документи, котрі містяться у «Полном собрании законов Российской империи» (ПСЗ) [2; 3; 18], архівно-історичні джерела [4-12], та нариси міст України [14], ділопроводження Миколаївської Думи, Міське положення 1870 [2; 3], наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених [1; 13; 15; 18].

Друга половина ХІХ ст. у Російській імперії, а особливо на півдні України, характеризується розвитком капіталізму. В містах збільшувалась частка купців, дворян, які займались підприємницькою діяльністю і були зацікавлені в доступі до участі у міському громадському управлінні, але виконавчі функції міського громадського управління, в основному, знаходились у руках чиновників канцелярії. Крім того, існує на початку ХІХ ст. законодавство не тільки не врахувало зміни, які відбулись в соціально-економічному розвитку міст, але і стало гальмом на шляху організації та ведення міського господарства.

Миколаївська міська Дума з початку свого заснування у 1796 році діяла, по суті, лише як

виконавчий орган канцелярії губернатора. Відповідно до «Міського положення» 1785 р. вона мала право лише самостійно визначити статті фінансування органів місцевого управління – міських дум (оплата праці секретаріату та канцелярських службовців, витрати на канцелярське обладнання, оплата орендної плати, опалення та освітлення приміщення міської думи, утримання шкіл та установ у місті, громадські будівлі та ремонт доріг). У середині XIX ст. перелік статей розширився за рахунок видатків на поліпшення благоустрою міста та частково на соціальну сферу [2; 1, с. 279].

16 червня 1870 року було прийняте Міське Положення, згідно з яким міська реформа повинна була проводитись в Києві, Катеринославі, Полтаві, Харкові, Херсоні, а також і Миколаєві [3]. Міське Положення визначило головні принципи функціонування та структури нових самоврядних органів: розподіл влад, гласності, майнового цензу та пропорційності, замість станového представництва. За міською реформою у містах створювалися міські думи, як розпорядчі органи й міські управи, як виконавчі.

На підставі «Міського Положення» 1870 р. у м. Миколаєві у 1872 році замість становой обирається Миколаївська міська дума терміном на 4 роки. Участь у виборах гласних отримали особи, які досягли 25 років та володіли нерухомою власністю (власники майна не менше як на 4 тис. крб), тобто ті, які мали певний майновий ценз і могли сплачувати податки (власники торгових і промислових установ, купці, дворяни, фінансисти та інші) [5, арк. 26-33]. Робітники, службовці, дрібні власники, які не могли сплачувати податки, не отримували виборчого права. На посаду міського голови було обрано родового почесного громадянина Пармена Сиротинського (83 голосами проти 36), а кандидатом голови – купця другої гільдії Андрія Самокішина (69 голосами проти 50) [5, арк. 26-33]. Після виборів до громадянського управління містом від купців потрапило – 8 городян, від міщан – 4, від євреїв – 2 [5, арк. 26-33].

Управа складалась з 2-3 осіб під управлінням міського голови, який одночасно був і головою міської думи. Проте обов'язковість затвердження міських голів і їхніх заступників владою (губернатором або міністром внутрішніх справ) дозволяло останнім впливати на їхній вибір.

Коло діяльності Миколаївської міської думи обмежувалося фінансово-економічними та культурно-побутовими питаннями, основними з яких були: формування бюджету міста, розпорядження його майном, піклування про благоустрій міста, прокладення шляхів, зведення будівель (наприклад, згідно з доповіддю від 1 квітня 1903 року, був розширений порт річки Буг до Широкої Балки на 500 сажнів [7, арк. 4].) продовольче забезпечення городян, торгівля, розгляд питань, пов'язаних із розвитком міської промисловості, відкриття нових підприємств (у 1895 році в Миколаєві була

створена корабельна верф, на базі якої з 9 жовтня 1897 р. був відкритий завод «Наваль» [4, арк. 1-32], що збільшило доходну частину бюджету міста [7, арк. 26-33]), освітлення, водопостачання, транспорт, запобіжні заходи від вогню [5, арк. 1-69] та іншого лиха. Отже, при збільшенні міських прибутків, за рахунок оподаткування товарів, що вивозилися з Миколаєва та інших надходжень, Миколаївська міська дума стала більше витратити коштів на благоустрій м. Миколаєва, тому на початку XX ст. у Миколаєві було забруковано більшість вулиць та тротуарів, встановлено 1226 газових та електричних ліхтарів [14, с. 81].

Міська дума співпрацювала з кредитними установами, так, для покриття дефіциту бюджету 18 травня 1903 року дума прийняла рішення зробити позику у Бесарабсько-Гаврійському банку в сумі 3 млн рублів строком на 16 років 2 місяці, під заставу міської землі. Піклуватися про цю позику було доручено Соковніну Олексію Миколайовичу – міському голові з 1900 до 1905 року [18, с. 821-831]. Треба визнати, що бюджетні кризи, які траплялись у місті, гасилися, як правило, за рахунок банківських кредитів.

Крім того, міська дума виділяла субсидії для надання допомоги козакам на харчі під час загальних страйків у 1905 році та асигнувала кошти на розвиток системи охорони здоров'я та народної освіти: відкривались лікарні (хоча і не так скоро, як бажалося), так у 1873 році не було вирішене питання про будівництво міської лікарні через неявку необхідної кількості гласних, її будівництво почалося лише, 1 липня 1889 році і завершилося 1890 році [16, с. 107]), виділялись кошти для благодійних закладів, запобігання та боротьби з заразними хворобами – холерою [6, арк. 28]. Так, у 1872 році були розроблені санітарно-гігієнічні правила для городян, проводились профілактичні заходи проти поширення масових захворювань у 1885 році почав діяти проект обов'язкових постанов на випадок появи епідемії масових хвороб [7, арк. 4].

Як бачимо, Миколаївська міська дума займалася найрізноманітнішими справами: від найдрібніших (призначення когось на посаду) до значних (контролювання доходів міського бюджету). Нагляд за фінансово-економічними справами, а саме: складання кошторису витрат і надходжень, забезпечення необхідними грошима усіх сфер суспільно-економічного життя Миколаєва входило у компетенцію міського голови.

Також, згідно з Міським Положенням 1870 року, на міське громадське управління покладалося обговорення, проведення і вирішення в установленому порядку законних рішень міської управи, в тому числі і по збиранню податків. Урядове встановлення, земські і станові установи зобов'язані були сприяти виконанню законних вимог міського громадського управління, яке в разі невиконання законних вимог могло звернутися до губернатора для вживання залежних від нього заходів до відновлення законного ладу. Якщо ж

клопотання не задовольнялось, то міському голові надавалось право звертатися зі скаргами безпосередньо у Правлячий Сенат у тримісячний термін з дня отримання міським громадським управлінням оповіщення [3].

Міське громадське управління підлягало відповідальності за перевищення влади, за невиконання законних вимог місцевих властей, за порушення законних прав товариств, приватних осіб.

Міська дума засідала за пропозицією міського голови на вимогу губернатора і за бажанням не менше однієї п'ятої частини присутніх депутатів, які зверталися із заявою до міського голови. Для засідання і розгляду кошторису міських доходів і витрат та збитків міської управи, повинно було бути не менше 2-х засідань в рік, у терміни, які визначалися та затверджувалися губернатором.

На міську управу покладалося безпосередньо завідування справами міського господарства і громадського управління, на підставі Положення і згідно з правилами і вказівками, що представлялися міською думою. Управа вела поточні справи міського господарства, знаходила заходи до його поліпшення, виконувала рішення думи, збирала потрібні нею відомості, складала проекти міських кошторисів (розписів), стягувала і витрачала міські збори на встановлених думою підставах, звітувала у призначений думою термін про свою діяльність. Звіти обов'язково друкувалися для загального огляду. Міська управа призначала розмір плати за прохід і проїзд по спорудах, побудованих за міський рахунок, або ж за стоянку суден [8, арк. 18-38].

Розглянемо більш докладніше витратні частини бюджету Миколаївської міської управи. Так, у витратній частині кошторису міської управи про витрати в бюджеті на 1885 рік передбачалося насамперед плата – на «Утримання міського громадського правління». По кошторису ст. 1 витрати, визначені в наступному розмірі: міському голові 3600 руб і чотирьом членам міської управи по 1800 руб кожному на рік. Цим же документом передбачена платня іншим чиновникам міської управи [8, арк. 18-38].

На очищення базарів, майданів і вулиць у 1884 році передбачалося витратити 3 500 руб. На перебудову будівлі, займаної міським управлінням, по кошторису 1882 року обраховано 25 000 руб, за відсутністю ж грошових коштів для одночасної витрати необхідної суми, кошторисна комісія думи передбачила до перебудови цієї будівлі приступити в 1884 році, виконавши лише частину проекту, а виконання останньої частини відкласти до 1885 року на що і асигнувати у 1884 році 12 000 руб [8, арк. 18-38].

Кошторисом Миколаївської міської управи на 1884 рік ст. 17 були передбачені також поворотні витрати: *«сообразно с действительным расходом произведённом в 1883 году, назначается на заготовление такс и номеров билетов для легковых и ломовых грузовых извозчиков и водовозов»* і «на

основании ожидаемых требований со стороны домовладельцев о постановке у их домов уличных фонарей в количестве 36 штук» на загальну суму 1230 руб. [8, арк. 8-38].

За пропозицією міського голови і згідно постанови міської думи в кошторисі передбачалися витрати на допомоги і винагороди службовцям при міському громадському управлінні по найму, до свят Священного Великодня і Різдва Христового. Крім того, в кошторисі передбачалася стаття щодо витрат на екстрординарні потреби і призначалася приблизно до 2 % від суми обчислених по кошторису витрат [8, арк. 18-38].

З метою формування прибуткової частини місцевого бюджету, міська земля надавалася в оренду [10, арк. 2-75]. Кошторис Миколаївської міської управи про доходи м. Миколаєва складався із статей, предмета доходів і підстави призначень доходів і витрат. Так, на підставі постанови міської Думи 15 січня 1880 року земля Херсонської дороги, що знаходилась ліворуч, уздовж полотна залізниці до землі, відведеної Артилерійському відомству, нарізаною з 132 десятини 1650 кв., віддана з торгів терміном по 1 вересня 1888 р. за 1247 руб 80 коп на рік.

По постанові міської Думи 12 лютого 1882 року земля вигону з 145 десятин 1930 кв. сажень, що знаходилась ліворуч Богоявленської дороги між шлагбаумом і залізницею, віддана з торгів строком на 3 роки з 1 березня 1882 року по 1 вересня 1885 року в сумі 1148 руб 50 коп [8, арк. 18-38].

Хутір Інгул, що знаходиться на р. Інгул, відданий Міською Управою 22 серпня 1879 року з торгів титулованому раднику Сиренко строком на 5 років за 1251 руб [10, арк. 2-75].

3 851 дес. 2052 кв. сажнів землі, що знаходилась під хутором на р. Інгул, на підставі постанови міської Думи від 25 вересня 1884 р. віддана з торгів терміном по 1 вересня 1889 року за 2999 руб на рік [10, арк. 2-75].

На підставі ухвали військової ради від 4 вересня 1860 року і вироків міської Управи від 1 листопада 1860 року і 3 березня 1863 року земля з 4166 десятин 1600 квадратних сажнів віддана за контрактом Артилерійському управлінню Одеського військового округу строком на 24 роки з 1 січня 1870 року до 1 січня 1894 року, з платнею по 1 рублю за десятину, що склала в рік 4166 руб 67 коп. [10, арк. 2-75].

12 травня 1881 року за землю з 292 десятини 1783 квадратних сажнів, відведеної на міських хуторах під садиби, хлібні магазини, питущі і трактирні заклади, під споруду садиб стягувалася платня по 6 руб за десятину. Відповідно до ухвали міської Думи від 12 травня 1881 року колишній оклад за землю, що відводився під споруди, садиб по 5 руб за десятину в рік змінений на 6 руб за десятину, причому для ділянок під хлібні магазини і питущі будинки залишений старий податок по 5 руб. Дохід по цьому параграфу визначався в 1070 руб 14 коп [10, арк. 2-75].

На підставі дозволу пана Міністра Внутрішніх Справ ділянка землі за контрактом, віддана

Думою під пристрій вітряного млина, строком на 99 років з 1 січня 1865 року по 1 січня 1994 рік з платнею $5^{3/4}$ за квадратний сажень на рік, а за всю ділянку 23 руб [8, арк. 18-38] (Уточнення автора: у цьому документі має місце математична помилка, а саме – термін оренди закінчується 1 січня 1964 року, а не 1994 р.).

По ухвалі міської Управи земля біля міських боєнь для заводу з перероблення кишок, 250 квадратних сажень орендувалися германським підданим Емануїлом Бейлом. Орендна плата з 1 липня 1882 року встановлена по 40 руб, до того часу поки місту стане потреба в цьому місці [10, арк. 2-75].

27 березня 1878 року земля розміром 200 квадратних сажнів, що знаходиться між міськими комерційними пристанями, була орендована Францом Фрішеном терміном по 30 квітня 1884 року з платнею по 1500 руб на рік [10, арк. 2-75].

У статті «предмету доходів» додатковим кошторисом передбачався пункт «дохід з Миколаївської конвойної команди», проте не знайшлося підстави призначення доходу. Кінцевий пункт кошторису перспективних доходів за рік, затверджений Думою, складався в сумі 366390 руб 36 коп.

За ухвалами міської Думи 3 березня і 8 травня 1873 року земля з 6 десятин 200 кв. сажнів, що орендувалась міщанкою Марією Костюріною, була відведена за контрактом під будівництво цегляного заводу на 20 років: з 30 травня 1873 року до 30 травня 1893 року, з платнею за перші 15 років по 10 руб, а за останні 5 років по 25 рублів за десятину на рік.

Окрім доходу одержуваного від оренди земель, бюджет міста Миколаєва поповнювався за рахунок доходу з торгівлі, а саме: на торгових ділянках вилучалося мито з дерев'яних лавок – 12 лавок для торгівлі зеленню за 262 руб 5 коп на рік; 13 лавок для торгівлі ковбасами за 785 руб на рік; 5 лавок для торгівлі фруктами за 267 руб на рік; 12 лавок відведені для торгівлі пшоном, крупною і салом по 10 руб кожна за 120 руб в рік; 21 лавку – для торгівлі живим і битим птахом за 210 руб на рік. З числа цих лавок було віддано з торгів на той же термін 19 лавок для торгівлі білим хлібом 1915 руб на рік; 16 столів або 32 місця відведені для торгівлі чорним хлібом по 10 руб за кожен – 320 руб на рік [8, арк. 18-38].

На території м. Миколаєва діяла «Обов'язкова ухвала» від 20 листопада 1884 року видана Миколаївською міською Думою, на підставі 103 ст. Міського положення 1870 року, для осіб, що проводять торгівлю у межах міста: «Всі міські місця на базарній площі, військовому ринку, вулицях, тротуарах і на інших вільних просторах, що належать місту, можуть займатись для торгівлі не інакше як з дозволу міської управи», проте в розділі «Привозная торговля жизненными припасами», в параграфах 1 і 37 було зазначено що «Сельский обыватель, доставляющий в город для продажи свои произведения на возах или

вручную, занимает места на базарных площадях бесплатно, но по указанию базарной администрации» и каждый торговец на базарах обязан, по требованию базарного надзора, давать по возможности точные сведения о цене продаваемого им товара, привозители же обязаны также давать сведения о количестве и ценах привозимых и продаваемых ими продуктов» [11, арк. 3-7].

На підставі статті 119 Міського Положення «*Определение способов извлечения доходов из принадлежащих городу имуществ зависит от городской Думы*». Розмір, встановлений Думою збору за використання суспільних ваг і мір, не повинен був перевищувати одну копійку з пуда, четверика або відра зважуваних або таких, що перемиряються. Рішенням Правлячого Сенату від 8 січня та 2 травня 1875 року за № 198 й Ухвали Міської Думи від 15 січня 1880 року за міські місця, займані візниками на вулицях, площах, пристанях і біля вокзалу було призначено плату в дохід міста по 5 руб з кожного в'їзду.

По ухвалі міської Думи від 12 травня 1881 року магазин на вул. Московська відданий за контрактом миколаївському купцю Івану Желдакову терміном по 1 липня 1893 року з платнею місту по 750 руб на рік [8, арк. 18-38].

У дохід Міської Думи поступали також грошові суми, виручені від видачі в оренду приміщень і будівель. Так, приміщення портової митниці, з нагоди переїзду до нової будівлі, були здані під найм за 200 руб на рік.

Термін оренди хліву і льодовика Миколою Панченко, та з урахуванням його пропозиції було продовжено оренду із зобов'язанням провести за свій рахунок ремонтні роботи та сплачувати орендну плату в розмірі 100 руб на рік [8, арк. 18-38].

Кошторис доходів за 1884 рік складав 322630 руб 15 коп. Дохід передбачався 355615 руб 27 коп. Цей кошторис був утверджений 8 березня 1885 року міським головою В. Доценко і 4 членами управи Е. Федоровим, В. Шамотульським, П. Греховодовим, П. Кузьмінім і бухгалтером І. Жідковим [10, арк. 2-75].

У Російській імперії мало місце використання грошових коштів місцевого бюджету не за цільовим призначенням, тому 17 січня 1889 року на ім'я Миколаївського Військового Губернатора надіслано циркуляр Міністра Внутрішніх Справ графа Д. Толстого «З приводу раціонального використання міського бюджету», в якому говорилося про те, що згідно зі статтею 140 Міського Положення, міські збори можуть бути витрачені на розсуд міських Дум на різні загальні предмети, законам не осоружні і відносяться до корисних, але по неодноразових роз'ясненнях Правлячого Сенату, під цією загальною користю не можна розуміти користь однієї особи, або окремої групи осіб, а «під всякими предметами» належить розуміти лише такі, які входять в коло відомства міського громадського управління. Приводом для цього розпорядження являвся той факт, що в Ліфляндській губернії міське

громадське управління витратило особливу суму із зазначених засобів на квартирну оплату для лютеранського міського пастера. Правлячий Сенат визнав розпорядження про асигнування квартирних грошей пастору неправильним [12, арк. 2-27].

Аналіз матеріалів дозволяє зробити висновок, що Миколаївська міська дума грала величезну роль в соціально-економічному розвитку міста. За допомогою місцевих коштів, які витрачались на освіту, медицину, міську промисловість, прокладення шляхів, зведення будівель, продовольче забезпечення городян, торгівлю, освітлення, водопостачання, транспорт, запобіжні заходи від

вогню та іншого лиха, покращувалось життя мешканців м. Миколаєва. Однак уряд проводив політику повного підпорядкування міського самоврядування міста Миколаєва. Участь у міському самоуправлінні приймали лише представники найбагатших прошарків міської громади, які іноді проявляли зацікавленість тільки під час вирішення власних проблем. По суті, Миколаївська міська дума була повноважним представником заможного прошарку населення. Перспективним уявляється подальше дослідження ролі Миколаївської міської думи і управи у соціально-економічному, культурному та політичному житті міста.

ЛІТЕРАТУРА

1. Буданов М.В. Городское самоуправление в России. Городское самоуправление до 1870 г. – Ярославль: Общественная польза, 1877. – 371 с.
2. Городовое Положение 1785 г. // Полное собрание законодательства. I. – 1830. – Т. 22. – Ст. 31.
3. Городовое Положение 1870 г. // Полное собрание законодательства. III. – 1895. – Т. 12. – Ст. 39.
4. Державний архів Миколаївської області (далі – ДАМО). – Ф. 279. – Оп. 1. – Спр. 4. Копии Указов Российского Императора о международных отношениях торговли, развития мануфактур и порядке этапных переводов арестантов. – Арк. 1-32.
5. ДАМО. – Ф. 222. – Оп. 1. – Спр. 1219. Дело об улучшении противопожарного состояния городской полиции. – Арк. 1-69.
6. ДАМО. – Ф. 222. – Оп. 1. – Спр. 860. Рапорты заведующего больницей и багательней, гласных и справки бухгалтерии об отпуске денег на содержание больницы и багательни. – Арк. 28.
7. ДАМО. – Ф. 222. – Оп. 1. – Спр. 1079. Предложение медицинского сонета по предупреждению заболеваний холерой. – Арк. 4.
8. ДАМО. – Ф. 230. – Оп. 1. – Спр. 11631. Сметы Николаевской городской управы о доходах и расходах г. Николаева на 1885 г. – Арк. 18-38.
9. ДАМО. – Ф. 230. – Оп. 1. – Спр. 11460. Указы Правительствующего Сената. – Арк. 1-62.
10. ДАМО. – Ф. 230. – Оп. 1. – Спр. 11961. Сметы доходов и расходов г. Николаева на 1887 г. – Арк. 2-75.
11. ДАМО. – Ф. 230. – Оп. 1. – Спр. 11801. О разрешении нижним чинам морского ведомства призводить торговлю около адмиральтейских ворот. – Арк. 3-7.
12. ДАМО. – Ф. 230. – Оп. 1. – Спр. 12336. Циркуляры Министерства Внутренних дел. – Арк. 2-27.
13. Дитятин И. Устройство и управление городов России. Города России в XVIII в. – СПб.: Типография П.П. Меркулева, 1875. – 510 с.
14. Історія міст і сіл УРСР. Миколаївська область. – Київ, 1971. – С. 81.
15. Котляр Ю.В. Миколаївський регіон на початку ХХ століття // Миколаївщина: літопис історичних подій. – Миколаїв. 2002. – 710 с.
16. Левченко Л. Взаємовідносини військових губернаторів з місцевим самоврядуванням Миколаєва у ХІХ ст. // ІІІ Миколаївська обласна краєзнавча конференція. Історія, етнографія, культура. Нові дослідження. – Миколаїв: Атол, 200. – С.100-108.
17. Николаев 1789-1989. Страницы истории // Южная правда. – 1989. – 3 сентября.
18. Полное собрание законов Российской империи. Собр. II. – Том XIV. Отд-ние 1-е. – СПб., 1874. Ст. 48498. – С. 821-831.

Рецензенти: Деріга В.В. – к.політ.н., доцент;
Свтушенко О.Н. – к.політ.н., доцент.

© Бадалова О.С., 2009

Надійшла до редакції 10.12.2009 р.