

УДК 94(477.7)

О. В. Черемісін

ФІНАНСИ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПІВДЕННОЇ УКРАЇНИ КІНЦЯ XVIII – ПОЧАТКУ XX СТОЛІТЬ¹

У статті аналізується фінансове становище південноукраїнських міст в кінці XVIII – початку XX століть. Характеризуються принципи формування бюджетів, їх використання, пропорційність прибуткової та витратної частин. Досліджується бюджетна політика міського самоврядування.

Ключові слова: Південна Україна, міське самоврядування, муніципалітет.

Головним завданням сучасного українського державотворення є удосконалення системи державного управління, що потребує проведення широкомасштабних реформ. Їх основна мета має полягати у перетворенні існуючої адміністративної системи в один із визначальних чинників прискорення соціально-економічного розвитку регіонів. Українське суспільство, забезпечуючи ефективну організацію виконавчої влади на центральному та місцевому рівнях управління та формуючи сучасну систему місцевого самоврядування, не може не враховувати як новітній світовий досвід державотворення, так і історичний, що дає змогу вивчати та аналізувати процес становлення Української держави. Управлінські взаємовідносини минулих епох не зникають безслідно, вони продовжують функціонувати в нових суспільних відносинах як успадковані культура та технологія управління, свідомість людей, суб'єктивні права та обов'язки, законність, існуючий правовий порядок тощо.

Дореволюційна історіографія з проблеми міського самоврядування досить чисельна. Незважаючи на те, що низка праць (Горловський Д. [1], Комарницький А. [2], Гессен Ю. [3], Ге. Г. [4] та інші) має публіцистичний характер, більшість із них містить широкий матеріал щодо правових норм, основних положень «Жалуваної Грамоти» 1785 року, Міських Положень 1870 та 1892 рр. і практичної роботи органів самоврядування.

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

У зв'язку з відродженням національного суверенітету, розбудовою незалежної держави і проведенням широкого спектру реформ в Україні 1990-х років активізувалися наукові пошуки та переосмислення історичного потенціалу українського державотворення, у тому числі й багатого історичного досвіду місцевого (міського) самоврядування в роботах Головки О. [8], Горбачова В. [9], Щерби Т. [10], Цибуленко Л. [11] та інших.

Однак, не дивлячись на багатство та розмаїття досліджень щодо діяльності міського самоврядування до сьогодення майже не розглядалися питання організації фінансової діяльності муніципалітетів їх бюджетної політики.

Метою даної роботи є дослідження фінансової діяльності та бюджетної політики міського самоврядування Південної України кінця XVIII – початку XX століть.

Загальною проблемою для всіх муніципалітетів Півдня України кінця XVIII – першої половини XIX ст. була надмірна адміністративна опіка. Найбільш гостро зазначена проблема постала в перших роках XIX ст., коли було завершено і закріплено адміністративно-територіальний поділ регіону на губернії.

Завдяки адміністративній діяльності всі Міські Думи Південної України втратили навіть тень самостійності у веденні фінансової діяльності закріпленої в Жалуваній Грамоті 1785 р. Законами визначались джерела поповнення міських бюджетів у статтях 146–150 Міського положення та Уставом міського господарства, також визначалось, що муніципалітети не мали жодного права встановлювати додаткові податки і повинності. Витратна частина бюджетів також була перерахована із максимальною точністю, але вже на початку XIX ст. витрати на утримання самоврядування визначалися «штатами», витрати на будівельну і квартирну частини – Губернським управлінням та будівельними комітетами (кошти на дану частину йшли із винного відкupu та п'ятої частини митних зборів), витрати на навчальні заклади і лікарні зосередилися в руках Приказу суспільного презирства.

Таким чином, виходило, що міське самоврядування не могло витратити на власні потреби жодної копійки. Навіть незначні витрати на книги необхідно було узгоджувати із адміністративним управлінням. Якщо висловитися більш точно, то Міські Думи змушені були виконувати всі розпорядження адміністративних управлінь. Так, наприклад, за рахунок міських бюджетів для працівників губернських канцелярій купувалися квартири, або кожному з них видавалися по 300–3000 руб., оскільки потерпали від нестатків, бралися кошти в борг (від 2500 до 6 000 руб.), але не поверталися.

Всі перераховані проблеми не могли не призводити до конфліктних ситуацій між міськими громадами та адміністративним управлінням, які вирішувалися на найвищому державному рівні. Багато скарг так і не було розглянуто або відкладено, але відомі випадки, коли справи вирішувалися на користь муніципалітетів, а

¹ Початок статті див. у XXXIII випуску збірника «Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету» (2012 р.)

працівників адміністративного управління карали (навіть за кримінальними законами), в інших випадках уряд погоджувався з діяльністю губернських правлінь. Але в цілому ситуація для муніципалітетів та їх бюджетів не змінювалась.

Табл. 1.

Характер дискусій міського самоврядування та губернських адміністрацій у сфері фінансової діяльності [12, арк. 38-124; 20, с. 436-628]

№	3 точки зору місцевих співтовариств та працівників органів громадського управління	3 точки зору губернської адміністрації та уряду
1.	Недостатня прибуткова частина міських бюджетів	Недостатня правова культура виборців та працівників ОГУ
2.	Відсутність у ОГУ довгострокових закріплених прибуткових джерел	Недостатня активність населення в вирішенні питань міського значення
3.	Недостатня фінансова основа ОГУ	Незадовільне виконання законності
4.	Відсутність муніципальної власності	Незадовільне формування і використання бюджетних коштів
5.	Не готовність державної влади к співробітництву з ОГУ	Незадовільний стан територіального громадського самоврядування
6.	Недостатня участь ОГУ в процесі законотворчості	Відсутність правових знань для законотворчості
7.	Відсутність підготовки громадських діячів до виконання обов'язків	Відсутність професіоналізму
8.	Недосконале законодавство	Неефективне управління міською власністю
9.	Недосконале бюджетне фінансування	Незадовільне формування реального бюджету
10.	Безкарність вищих посадових осіб	Відсутність відповідальності ОГУ за свою діяльність перед виборцями
11.	Неврегульованість відносин ОГУ та органами адміністративної влади губернії	Неготовність городян брати участь у роботі ОГУ
12.	Проблема створення ефективної команди	Незадовільна юридична обізнаність депутатів ОГУ
13.	Не вистачає джерел прибутків міських бюджетів	Непрозорість роботи
14.	Відсутність жорсткого штатного розкладу, обґрунтування наявності посад в ОГУ	Незадовільна звітність виборних осіб

Губернські адміністрації Півдня України взагалі бачили муніципалітети їхніми залежними виконавчими органами, а на працівників самоврядування дивились як на підпорядкованих чиновників найнижчого рангу, яких за певні провини можна було карати доганами, штрафами та звільняти (а за більш серйозні провини віддавати під суд), в той же час, коли діячі муніципалітетів виявляли працьовитість, то можна було «удостоїть їх своїми милостями». В той час як вираз губернатора по відношенню до Міських Дум «презренные именуемые себя депутатами городских обществ» можна вважати найменшою образою за написання скарг на діяльність адміністративних управлінь [21, арк. 12-16].

Протягом 1815 – 1818 рр. уряд був змушений визнати, що взаємовідносини між міським самоврядуванням та адміністративним управлінням слалися «не нормальні».

Необхідність привести бюджетну справу в нормальний порядок стає усе більш нагальним. Однією із спроб вирішити дану проблему було надання кожному місту приватного законопроекту. Першим містом для якого було прийнято Закон «Про прибутки і видатки» стала Одеса.

Внаслідок розпорядження Міністра Внутрішніх Справ від 16 серпня 1820 р. граф Ланжерон організував, під головуванням градоначальника Трегубова особливий комітет. Результати комісії 22 квітня 1822 року були передані до Державної Ради. З березня 1824 року, було затверджено «Положення про прибутки і витрати міста Одеси і управління ними» – перше приватне і спеціальне Положення для Одеси, що складало першу спробу покласти міцний фундамент міському господарству. Закон складається із 2 розділів, 17 глав та 92 параграфів. Метою прийняття стала необхідність проведення величезної кількості будівельних робіт пов'язаних із отриманням Одесою права порто-франко.

Із затверджених табелів даних положень можна зробити висновки про те, що: 1) органи міського управління були поставлені у тверді рамки при використанні коштів, 2) деякі з прибутків запропоновано було збільшити і ввести нові джерела прибутків; 3) розміри збільшення прибутків і витрат залишались без визначення. У цілому давалася негативна оцінка діяльності органам міського управління в управлінні фінансами [13, с. 192-196].

Особливостями були, по-перше, положення, що приватним законом встановлювалися податки для всіх Чорноморських міст, з тією метою, щоб жоден порт не мав переваги над іншим; по-друге, міські прибутки та видатки були занесені до спеціального табеля; по третє, будівельний комітет, отримав майже рівні права з міським самоврядуванням.

Положенням 1824 року, крім збільшення ластової податі і збору з будинків та земель, встановлювалися нові галузі прибутків: збори із судів, на утримання маяка, із візників. З інших постанов нових положень відзначимо ще такі моменти: 1) усі міські прибутки повинні були надходити у встановлену з цією метою Міську думу; тільки одна дума повинна знаходитися у відносинах із усіма органами та відомствами, з яких

суми в міський прибуток; 2) витрати табелями не визначені, позики не могли бути використані з міських прибутків без затвердження через 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 Міської думи не більш як зразковими: в основу їх було покладено кошториси прибутків і витрат на 1810-1820-і роки, тим більше, що затвердження кожного положення увійшло в силу тільки через 5 років, коли багато що встигло змінитися. Уже в 1825 року градоначальник, граф 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 року на 621 986 руб. 98 коп.; витрати – 388 756 руб. 50 коп.; вони менше витрат за табелем на 54 392 руб. 50 коп. Незважаючи на представлення графа М. Воронцова, табель і штати 1824 року були переглянуті не швидко: лише 28 листопада 1834 року було затверджено нове Положення про прибутки і витрати міста Одеси [13, с. 197-199].

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 і 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 оцінного збору будинку бідних мешканців, оцінені менше 100 руб. У даному Положенні зверталася увага на залишкові суми: останні повинні були вказуватися в окремій статті. Складаючись із залишків міських витрат, цей капітал повинен був знаходитися в «наказі громадського презирства» (з нарощенням відсотків) і призначався переважно на освітні та благодійні заходи, а також на благоустрій міста, причому для витрати його за даними призначенням необхідні були Найвищі дозволи.

Серйозним нововведенням було формування нової інстанції – Особливий Комітет для попереднього розгляду щорічних кошторисів прибутків і витрат. Було підраховано, що п'ята частина митних зборів призначалася винятково на ті заходи, що знаходилися в обов'язках спеціальних комітетів, і ні на що інше витрачені бути не могли. За розкладом же в загальну суму витрат (731 168 руб. 95 коп.) постійних витрат комітети включали лише суму 174 230 руб. 57 коп., інші ж 556 938 руб. 38 коп. формували витрати ведення Міських Дум, на використання яких знаходилося тільки 227 262 руб. 23 коп. або біля половини видаткової суми. За цим розкладом 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 на всі витрати доводилося менше половини видаткового бюджету (43, 2%). Усе-таки 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. Таким чином, бачимо, що нове Положення аж ніяк не додало великих повноважень органам місцевого управління.

Після Одеси були прийняті приватні закони про прибутки і видатки у Києві, Москві, Санкт-Петербурзі та інших губернських містах, але фінансову ситуацію вони на краще не змінювали, а також послаблення адміністративної опіки не відбувалось. Внаслідок чого губернатори спокійно використовували міські бюджети для проведення благоустрою.

Нововведенням для південноукраїнських міст став закон 1832 р., який забороняв цивільним губернаторам використовувати міські прибутки для проведення будівельних робіт без санкції МВС, а для того щоб отримати спеціальний дозвіл необхідно було надати розрахунок сум із доказами [14, с. 858-859]. Цей закон не задовольнив губернаторів і в своїх щорічних звітах писали про те, що тільки вони і можуть піклуватися про міський благоустрій, а муніципалітети зовсім не цікавляться і не займаються даною проблемою, і, якщо б не вони (губернатори), то міським благоустроєм ніхто і не займався [16, с. 60-85].

Законом 1833 р. були змінені строки подачі звітності Міськими Думами з вересня місяця кожного року на січень. Цей закон поліпшив діловодство в муніципалітетах, а також позитивно вплинув на затвердження кошторисів. Якщо раніше міські бюджети затверджувалися у губернаторів з вересня до березня, то з прийняттям даного закону кошториси стали затверджуватися значно швидше та оперативніше (з 1 січня до 10 лютого) [15, с. 227-228]. Міські Думи Півдня України пропонували прийняти цей закон з 1821 р. [20, с. 428-436].

У 1834 р. був прийнятий новий приватний закон про міські прибутки і витрати для губернського міста Херсону. Складається із преамбули, трьох розділів та 85 параграфів. Метою прийняття закону стали: 1. Зрівняння податку з нерухомого майна в усіх губернських містах; 2. Проведення благоустрою міста в належний стан; 3. Зменшити свавілля поліції по відношенню до муніципалітету та зібраних податків.

За містом було закріплено всього 5 видів прибутків:

Збори з нерухомого майна – планувалося збирати до 20 тис. руб. на рік.

Збори із закладів промисловості та промисловців – планувалося отримувати в прибуток до 35 тис. руб. на рік.

Прибутки від громадського майна – із розрахунку до 80 тис. руб. прибутків на рік.

Збори із торгівлі – нараховувався прибуток 25 % з усіх продаж за рік.

Випадкові прибутки – до 5 тис. руб. на рік [22, с. 571-584].

Таким чином, Міська Дума Херсона могла отримувати прибуток до 150 тис. руб. в рік. Для порівняння, у 1833 р. місто отримало річний прибуток у сумі 30 070 руб.

З приводу видатків нічого нового не встановлювалося. Міська Дума щорічно складала кошторис, затверджувала у цивільного губернатора. Він, в свою чергу, міг вносити певні корективи та слідкував щоб всі видатки були виправдані штатами і табелями. Перевищувати видатки муніципалітет не мав права, залишкові суми передавалися Приказу суспільного презирства для нарощування відсотками, а після цього повинні були повертатися до бюджету і витратитися на проведення будівельних робіт.

Єдиним нововведенням була ліквідація Херсонського будівельного комітету, а його бюджет (26475 руб.) передавався на використання Міській Думі [22, с. 571-584]. На відміну від інших міст Півдня України Будівельний комітет в Херсоні не відігравав особливо важливої ролі, як це було в Одесі. Наприклад, Одеський Будівельний комітет майже дорівнював значенню міського самоврядування, і, його бюджет перевищував кошторис Міської Думи. Так, якщо міський бюджет мав прибуток у сумі 76854 руб., то муніципалітет міг використовувати лише 17659 руб., тобто 23 % від загальної суми, всі інші гроші використовував Будівельний комітет [17, с. 261-271]. Правом розпоряджатися такою сумою нічим не вирізняло Одеську Міську Думу від інших на Півдні України, оскільки всі муніципалітети знаходились у межах від 10 до 35 тис. руб. на рік. [12, арк. 38-124].

Теоретично, приватний закон для Херсона був більш ретельно та професійно підготовлений ніж для Одеси. Єдине що не було враховане – реакція поліції, адміністрації губернії та апатичність і слабкість міського самоврядування.

Тому на практиці відбулось збільшення міського бюджету але не значне (до 53476 руб.). Оскільки податки з нерухомого майна збиралися настільки неорганізовано і повільно, що боржників із часом стало більше ніж платників податків, а промисловці і ремісники і не думали сплачувати податки. Реально прибуток до бюджету приносили лише податки із землі, приналежної місту (благо її було 47 тис. десятин, тобто 53 % прибутки до бюджету) та збори за торгівельну справу, і, до цього списку можна додати невеликий відсоток випадкових прибутків. Кошти, які відправлялися на нарощування відсотками так і залишалися на рахунках Приказу суспільного презирства, цивільні губернатори продовжували використовувати кошти на благоустрій, а штрафи за прогін скота по міським землям залишалися у кишенях поліції.

Таким чином, можна зробити висновок, що принципового значення для міського господарства приватний закон не мав.

Навпаки, для Одеси приватний закон про прибутки та видатки зіграв позитивну роль. Попри на певні недоліки, обмеження діяльності муніципалітету у використанні коштів на бюджет міста в цілому вплив виявився позитивним. За 10 років прибуток збільшився з 76 тис. руб. до 1288262 руб. 23 коп. З них 82 % склали прибутки із використання громадської власності, 7 % – з податків нерухомого майна, 8 % – зборів з промисловців, 2 % – зборів з торгівельних договорів, 1 % – випадкові прибутки. Із загальної суми прибутків на видаткову частину було використано 557095 руб. 27 коп. Тобто було витрачено 43,2 % від загального прибутку [17, с. 261-271].

Новий приватний закон для Одеси прийнятий у 1834 р. Головною його метою було ліквідувати негативні тенденції у взаємовідносинах Міської Думи з Будівельним Комітетом, градоначальниками та Генерал-Губернаторами. Оскільки у попередніх законах мова йшла про відсоткові вирази грошових одиниць і тому виникало безліч суперечок про переведення їх у рублі та копійки, а також в законах обумовлювалось право адміністрації використовувати міські прибутки у власних інтересах але не обмежувались конкретними сумами. Тому новий закон про прибутки і витрати Одеси являв собою форму штатів і табелів відносно кожної посадової особи з точним виразником у грошовому еквіваленті.

Це значно обмежило свавілля поліції Будівельного комітету та адміністрації але поставило Міську Думу в пряму залежність від штатного розкладу. За основним правилом муніципалітет не міг використовувати більше дозволеного, тому із річного прибутку реально могло бути витрачено лише 43-45 %. Тому залишалися невитраченими великі суми грошей до 600-650 тис. руб.

Недоліки даних Положень дали свої результати незабаром, але тільки після робіт особливої Комісії в 1844 і 1852 роках, після представлення градоначальника Казначеева в 1852 році і клопотання генерал-губернатора, думкою Державної Ради в 1859 році було затверджено нове Положення про прибутки і витрати міста Одеси. Це положення ніяких змін у господарстві міста не зробило; воно точно встановлювало статті прибутків, а деякі з них збільшувало. З обов'язків міста було знято та віднесено на інші джерела: утримання градоначальника з канцелярією, Будівельного комітету, членів лікарської управи, чиновника особливих доручень при генерал-губернаторі, прокурора з канцелярією, освітлення вуличних ліхтарів 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.; віднесених на кошти Державного казначейства; кілька статей віднесено на рахунок земських зборів (103758 руб. 45 коп.), а інше на кошти Міністерства державного майна (1514 руб. 29 коп.). Всього: 217068 руб. 35 коп. [18, с. 602-605]

Головного завдання для міського самоврядування самостійно використовувати фінанси жоден приватний закон не вирішив. Тому наступними кроками вже були Міські Положення 1863 та 1870 рр.

Окрім приватних законів були спеціальні пільги та приватні фінансово-господарські закони. За період з 1820 р. до 1870 р. їх було надано містам Півдня України 576. З них Херсону – 15, Сімферополю – 21, Севастополю – 85, Одесі – 154, Миколаєву – 49, Керчі – 55, Ізмаїлу – 20, Катеринославу – 8, Бердянську – 21. Іншим містам – 148.

Головними завданнями пільг та фінансово-господарських розпоряджень було уточнити зміст Жалуваної грамоти 1785 р. та поліпшити фінансово-майнове становище міських бюджетів. Вони не приймалися як

заходи з далекоглядними планами, а були ситуативними і тому через певний час втрачали свою актуальність оскільки необхідно було приймати нові постанови, які б відображали реальний стан речей. Якщо їх поділити на південноукраїнські губернії то отримуємо такі результати [19, с.317-515].

Табл. 2.

**Найхарактерніші пільги та фінансово-господарські розпорядження
для міст Херсонської губернії у 1820–1870 рр.**

Пільги	Фінансово-господарські закони
Призначення повітовим містам грошової допомоги	Утворення четверть-відсоткового податку з купецьких капіталів
У виплатах гільдійських податків	Постійна повинність
У продажу певних товарів	Надання кредитів для будівництва будинків
У страхуванні кораблів та товарів	Продаж із міського самоврядування гербового паперу
У торгівельних правах іноземців	Винний відкуп, акцизний збір
В аукціонних торгах	Правила продажу горілки
Видання торгівельних білетів	Розпорядження з приводу відкриття порто-франко
Грошові винагороди містам	Зарахування на витрати з міських бюджетів грошей для утримання театрів
Зарахування на користь міських бюджетів збору з худоби	Правила для утримання міської землі

Табл. 3.

**Найхарактерніші пільги та фінансово-господарські розпорядження для міст
Таврійської губернії у 1820–1870 рр.**

Пільги	Фінансово-господарські закони
На користь міських бюджетів прибуток з якірного та ластового зборів	Правила для розподілення міської землі
Послаблення купцям виплат до казни	Постійна повинність
Дарування міським бюджетам права митних зборів	Винний відкуп, акцизний збір
Казенні підряди до громадського майна	Новий порядок збирання податку із судів
Встановлення на користь міських бюджетів зборів з привозних товарів	Відкриття і утримання гімназій із міських бюджетів
Видання торгівельних білетів	Встановлення для іноземців поземельного збору
Передача певних військових об'єктів у громадське користування	Зрівняння у виплатах земських зборів іноземців

Табл. 4.

**Найхарактерніші пільги та фінансово-господарські розпорядження
для міст Катеринославської губернії у 1820–1870 рр.**

Пільги	Фінансово-господарські закони
У виплатах податків, зборів для міщан	Виділення коштів з міських бюджетів для утримання міських садів та скверів
У виплаті постійних податків	Утворення спеціального податку на користь міських бюджетів із іноземних ремісників і промисловців
У виплаті гільдійських і земських повинностей	Постійна повинність
Купцям окремих міст	Винний відкуп, акцизний збір
У зборах недоїмок	Відкриття і утримання гімназій із міських бюджетів
	Розпорядження з приводу разових виплат з міських бюджетів на адміністративні потреби

У таблицях наведені лише ті пільги та фінансово-господарські закони, які були розраховані на певний термін. Максимальна їх тривалість досягала 25 років. Але більшість приватних законодавчих актів були розраховані на разову виплату від 100 до 8 000 руб. Більшість виплат йшла на не прибуткові заходи (допомога гімназіям, студентам, на діяльність різних комітетів та громадських організацій, на рахунки приказів суспільного презирства, канцелярські витрати та інші). В цілому ті заходи, які б мали фінансуватися із державного казначейства даними законами перекладалися на міські бюджети.

Спільними у всіх губерніях Півдня України були акцизні збори, винні відкупи, постійна повинність (на різних умовах, але суть єдина). Різнилися у приватних пільгах, так, для міст Катеринославської губернії більш характерним явищем було станові виплати, для міст Таврійської губернії більше пільг надавалось з приводу торгівлі та земельної власності. Єдиною губернією Півдня України в міста якої призначалась певна грошова допомога була Херсонська. Але це зовсім не означає, що в містах був жахливий фінансовий стан,

на відміну від інших губерній. Таким чином, із державної казни надавалось фінансове заохочення містам за найкраще виконання державних податків.

В цілому приватні закони та пільги зіграли певну позитивну роль для міського самоврядування. Вони зміцнили старі та відкрили нові статті прибутків, скоротили витратну частину бюджетів. Негативними факторами у розвитку приватних законів можна виділити такі: 1. відсутність системності підходу до їх видання (тому корисність або некорисність певних законів можна розглядати лише на прикладі окремих міст, а не розглядати їх на рівні регіону); 2. Вони були оформлені в спеціальні штати і таблиці, а тому розглядалися як міра певних поступок держави у розвитку міського господарства, в той час коли муніципалітети не мали права самим вирішувати власні потреби, єдиним правом володіли Міські Думи – складати щорічні кошториси.

Рішення у покращенні ситуації прийшло незабаром у формі проведення Міських реформ і наділенні міст муніципальною власністю.

У кінці 1850-х на початку 1860-х рр. міське самоврядування ревізували спеціально створені комісії з метою надати рекомендації для покращення їх діяльності. Сенатор Сафонов вважав, що поганий стан речей з міськими фінансами сформувався тому, що Міський голова та представники Дум не виконували в точності накази керівництва, яке виявляло надмірну турботу у розвитку міст. У Міністерства Внутрішніх Справ був більш реальний погляд на справи і причини негативного розвитку міського господарства пояснювало з точки розу надмірної опіки з боку адміністрації губерній, а тому рекомендувало більше не звинувачувати муніципалітети.

За результатами роботи комісій були зроблені висновки, що громадськість вже переросла старі форми управління і вони не задовольняють господарський розвиток міст Півдня України.

Звісно, в рамках однієї статті неможливо висвітлити всі необхідні проблеми, тому подальший розгляд теми планується на наступні публікації.

У перспективі подальших наукових пошуків можливо уточнення історії міського самоврядування Півдня України кінця XVIII – початку XX століть.

Джерела та література

1. Горловский Д. Н. Итоги двадцатипятилетия Херсонского самоуправления. Краткий историко-экономический очерк города Херсона / Д. Горловский. – Херсон : Тип О.Д. Ходушиной, 1896. – 97 с.
2. Комарницкий А. Исторический очерк общих гражданских учреждений Новороссийского края / А. Комарницкий // Годичный акт в Ришельевском лицее. – 21 июня. – С. 3-70.
3. Гессен Ю.И. Городское общественное управление и евреи / Ю. Гессен // Вестник права. – 1904. – Декабрь. – Кн. X. – С. 68-91.
4. Ге Г.Н. Исторический очерк г. Николаева при устье Ингула (1790-1890) / Г. Ге. – Николаев : Русская тип., 1890. – 122 с.
5. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства / Л. Велихов. – М. : Госиздат., 1928. – 467 с.
6. Чернов А.В. Государственные учреждения России в XVIII-XIX в.: (Законодательные материалы): Справ, пособие / А. Чернов. М-во высш. и средн. спец. образования РСФСР. – М. : Моск. гос. ист-архивный ин-т, 1960. – 579 с.
7. Белявский М.Т. Дворянская империя XVIII века: (Основные законодательные акты): Сб. документов / М. Белявский. М-во высш. и средн. спец. образования РСФСР, Науч.-метод. кабинет по заоч. обуч. при Моск. гос. ун-те имени М. В. Ломоносова. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1960. – 224 с.
8. Головка О.М. Харківське міське самоврядування у 1893-1917 рр. / О. Головка. – Дис...канд іст.наук / Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна. – Харків, 1997. – 189 с
9. Горбачев В.П. Городское самоуправление на Украине (по реформе 1870 г.) / В. Горбачев. – Дис.канд. юрид. наук / Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна. – Харків, 1995. – 160 с.
10. Щерба Т.О. Міське самоуправління на Правобережній Україні у другій половині XIX ст. / Т. Щерба. – Дис.. канд. іст. наук / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2001. – 223 с.
11. Цибуленко Л.О. Органи самоврядування Одеси, Николаєва, Херсона у розбудові муніципальної земельної та виробничої власності в кінці XIX – на початку XX століття: монографія / Л. Цибуленко. – Херсон : Айлант, 2003. – 160 с.
12. Російський державний історичний архів (РДІА). – Ф. 1263. – Оп. 2. – Спр. 165-167. – 386 арк.
13. Высочайше утвержденное положение о доходах и расходах города Одессы, и о управлении оными // Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ) [в 45 т.]. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1843. – Собр. 1. – Т. 39. – С. 192-201.
14. О подтверждении всем гражданским губернаторам, чтобы они в действиях своих относительно построек из городских доходов сообразовались с Высочайше утвержденными правилами // Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ) [в 55 т.]. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1832. – Собр. 2. – Т. 7. – С. 858-859.
15. О сроке для составления Городскими Думами отчетов о городских доходах и расходах // Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ) [в 55 т.]. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1833. – Собр. 2. – Т. 8. – С. 227-228.
16. Штаты и таблицы // Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ) [в 55 т.]. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1837. – Собр. 2. – Т. 12. – С. 60-85.
17. Расписание доходов и расходов портового города Одессы // Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ) [в 55 т.]. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1834. – Собр. 2. – Т. 9. – С. 261-271.
18. Об уравнении доходов и расходов города Одессы и о пособии сему городу от казны // Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ) [в 55 т.]. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1859. – Собр. 2. – Т. 34. – С. 602-605.
19. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ) [в 55 т.]. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1832. – Собр. 2. – Т. 1. – С. 317-515.
20. Материалы для составления предположений об улучшении общественного управления в городах [в 2-х т.]. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1863. –Т.ІІ. – 680 с.
21. Державний архів Херсонської області. – Ф. 14. – Оп. 1. – Спр. 903. – 21 арк.
22. Расписание доходов и расходов губернского города Херсона // Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ) [в 55 т.]. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1833. – Собр. 2. – Т. 8. – С. 571-584.

Черемисин А. В. Финансы городского самоуправления Южной Украины конца XVIII – начала XX столетий

В данной статье анализируется финансовое положение южно-украинских городов в конце XVIII – начала XX веков. Характеризируются принципы формирования бюджетов, их использования, пропорциональность прибыльной и расходоуемой частей. Исследуется бюджетная политика городского самоуправления.

Ключевые слова: Южная Украина, городское самоуправление, муниципалитет.

Cheremisin O. V. Finance of city self- management of Southern Ukraine of the end XVIII - the beginnings of XX centuries

The given article performed the analyse of finances situation of the Southern Ukrainian cities at the end of XVIII - the beginning of XX centuries. Analyse of financing arrangements, proportionality between profitable and consumption parts. The investigation of the budget policy of the city's self-management.

Keywords: Southern Ukraine, self-garvement, municipality.

УДК 94(470+571)“18/19”

3. В. Священко

**ПЕРЕСЕЛЕНСЬКА ПОЛІТИКА У РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ НА ПОЧАТКУ ХХ СТ.
(НА МАТЕРІАЛАХ РОБОТИ КОМІСІЇ ОСОБЛИВОЇ НАРАДИ
О. СТИШИНСЬКОГО ТА МІЖВІДОМЧОЇ ОСОБЛИВОЇ НАРАДИ
З ПЕРЕСЕЛЕНСЬКОЇ СПРАВИ А. КУЛОМЗИНА)**

У статті висвітлено переселенську політику як невід’ємний структурний компонент заходів уряду Російської імперії початку ХХ ст. у сфері аграрної політики. Розкрито перипетії навколо розробки переселенського закону від 6 червня 1904 р.

Ключові слова: Переселенське законодавство, міграційні процеси, аграрна реформа, селянство, переселенці.

Кінець ХІХ – початок ХХ століття був позначений активним пошуком з боку державної влади шляхів виходу з кризового стану аграрного сектору економіки країни, у яке він потрапив через сукупність внутрішніх і зовнішніх факторів. З метою послаблення соціальної напруги на селі, яка у поєднанні із загостренням внутріполітичної боротьби на рубежі ХІХ – ХХ ст. посилювала нестабільність державної влади, уряд створив ряд спеціальних комісій для розробки проектів нових, у тому числі і аграрних законів. Особлива увага була приділена систематизації переселенського законодавства, яке на думку його авторів повинно було впорядкувати міграційні процеси в країні що після звільнення колишніх поміщицьких селян із кріпосної залежності набирали все більшого розмаху. З одного боку потреби економічного розвитку країни вимагали таких законів, які б забезпечували безперешкодне переміщення по усій території країни робочої сили, з іншого – консервативне дворянство, представники якого були найближчим оточенням царя, намагалися всяляко обмежувати відтік дешевої робочої сили з села у промислові центри та на малозаселені землі окраїн імперії.

У зв’язку з цим вважаємо за необхідне висвітлити роботу Особливої наради під головуванням О. Стишинського з напрацювання переселенського законодавства. Розроблений нею проект доопрацьовувався спеціально створеною для цього міжвідомчою Особливою нарадою А. Куломзина. Тому є доцільним проаналізувати діяльність і цієї установи.

Процесам переселення та переселенській політиці Російської імперії початку ХХ ст. присвячено ряд досліджень. Серед них слід виділити праці В. Дашевича [1], В. М. Кабузана [2], А.А. Кауфмана [3], В.А. Степиніна [4], Д.А.Селіхова [5], Г.І. Шмелева [6], М.А. Якименко [7], І. Ямзіна [8], А.П. Яхонтова [9] та ін. Але загалом запропонована тема дослідження залишається відкритою.

Автор запропонованої публікації ставить за мету дослідити переселенську політику у Російській імперії на початку ХХ ст. на матеріалах роботи Комісії Особливої наради О. Стишинського та міжвідомчої Особливої наради з переселенської справи А. Куломзина, діяльність яких виявилася досить результативною.

28 грудня 1902 р. у Полтавському губернському присутствії з доповіддю виступив Ю. Черкесов. Він обіймав посаду чиновника для особливих доручень Переселенського управління. Його виступ мав промовисту назву „Про переселення із Полтавської губернії та про деякі зміни переселенського законодавства”. Ю. Черкесов свою промову підпорядкував обґрунтуванню однієї наскрізної ідеї – необхідності підпорядкування переселенської справи завданням державної аграрної політики. Останню він розумів як заходи, спрямовані на усунення селянського малоземелля шляхом масового переселення селянської бідноти на територію малозаселених губерній Російської імперії.

Інформація, озвучена чиновником для особливих доручень Переселенського управління, стала відома В. Плеве, а від нього – імператору. Під час виступу Миколи ІІ 15 січня 1903 р. на засіданні комітету