

МУНІЦИПАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ ЯК ЕКОНОМІЧНА ОСНОВА МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ОДЕСИ, МИКОЛАЄВА ТА ХЕРСОНА
(КІНЕЦЬ ХІХ – ПОЧАТОК ХХ СТ.)

У сучасних умовах розбудови української державності й переходу до нових соціально-економічних і політичних засад особливої ваги набуває розбудова громадянського суспільства, що виступає запорукою успіху реформаційних перетворень і побудови правової держави. У цьому процесі важливе місце посідає створення системи міського самоврядування як одного з компонентів при демократизації суспільства. За цих обставин першочергове значення належить проблемі створення інститутів муніципальної власності – важливішого компоненту міського самоврядування. Адже саме ці інституції наповнюють реальним змістом економічну незалежність міст. За таких обставин виникають тенденції створення економічних засад децентралізації та неможливості поновлення тоталітарної влади із всеохоплюючою державною власністю.

У зв'язку з цим певної актуальності набуває досвід розвитку системи міського самоврядування у дорадянський період. Метою та завданням даної публікації є здійснення аналізу становлення та розвитку муніципальної земельної та виробничої власності – економічної основи міської територіальної громади таких міст Півдня як Одеса, Миколаїв та Херсон, висвітлення значення міст як центрів певних регіонів і флагманів регіонального економічного розвитку.

Серед пострадянських досліджень щодо проблеми самоврядування слід особливо відмітити матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції «Адміністративний устрій та самоврядування в Україні XVII – XX століття», що відбулася в 1999 р. у м. Запоріжжі. У наукових дослідженнях В.Таран, М.Шульги, В.Беха, [1] розкривається роль системи самоврядування в розвитку громадянського суспільства, політичної системи та побудови правової держави і трансформації соціальної структури.

У роботах П.Тригуба, Н.Довганя, В.Ткаченка, О.Осташко, Т.Плаксії, О.Марченка [2] розглядається формування, політична та соціально-економічна діяльність органів міського самоврядування окремих регіонів та міст.

У дисертаційному дослідженні В.П.Горбачова [3] порівнюється соціальна структура системи міського самоврядування в дореформений та пореформений періоди, аналізується правовий аспект реформи.

Проблематиці становлення і розвитку Харківського міського самоврядування в період з 1893 по 1917 рр. присвячено дисертаційне дослідження О.М. Головка [4]. У ньому розглянуто формування, компетенцію, соціальний склад органів Харківського громадського міського самоврядування, суспільно-політичні, економічні аспекти їх діяльності, заходи щодо розвитку освіти, охорони здоров'я.

У публікації О.О.Волошка [5] здійснено правовий аналіз регламентації системи землекористування в УНР у 1919 р., але увага акцентується на землі сільськогосподарського призначення сільських громад. Ми ж визначаємо своєю метою проведення аналізу становлення та розвитку муніципальної власності – економічної основи міської територіальної громади, про що йшлося вище.

Розвиток капіталістичних відносин стимулював зростання ролі міст у суспільному виробництві. Із впровадженням буржуазних реформ 60–70-х рр. визначаються основні напрямки формування громадянського суспільства. Одне з ключових місць у цьому процесі відіграла міська реформа. Через самоврядування держава і суспільство об'єднували свої інтереси, а отже, воно виступало як одна з форм управління державою [6, с.30] та заклало початок поділу влади в державі, що було запорукою подальшого конституювання громадянського суспільства [7, с. 6, 252, 307].

Отримавши через органи міського самоврядування можливість вільної економічної ініціативи [8, с.834] та акумулюючи потенціал надбаних соціально-політичних свобод, міське населення активізувало свою діяльність у сфері нарощування економічного потенціалу й перетворення міст у великі торгово-економічні центри регіонів із самостійною ініціативою.

У загальному процесі освоєння містом економічного простору можна зазначити два основних рівня: 1) мікро-, коли освоюється територія, яка належить безпосередньо місту і 2) макро-, коли місто як центр регіону прагне оволодіти його економічним простором.

У питанні освоєння містом економічного простору на мікрорівні можна виділити декілька головних напрямків діяльності: господарське використання землі, організація муніципального виробництва.

Муніципальне землеволодіння внаслідок відносно високих надходжень, на відміну від не завжди прибуткових або низько прибуткових муніципальних підприємств, було головним джерелом бюджету. Але на початковому етапі становлення системи муніципального землеволодіння відбувалося у достатньо складних умовах. З одного боку, міста змушені були відстоювати свої пріоритети перед державними установами, з іншого вони діяли у правовому полі, де тільки формувалися принципи недержавної власності, в тому числі й муніципальної. Сама міська громада недостатньо усвідомлювала себе власником землі, яка належала місту. Земельні ділянки досить часто відчужувалися на користь державних структур, продавалися приватним особам. Херсон, наприклад, втратив пристані, що приносили значні прибутки [9, арк. 9, 29, 30, 33], Миколаїв втратив вплив на портовий комплекс [10, с.64]. Необдуманно погодившись на відчуження земель, він поставив себе перед загрозою втрати статусу значного зерноперевалочного центру чорноморського регіону [11, арк. 4, 6].

Проте в ході подальшого розвитку міського самоврядування зростає усвідомлення цінності муніципальної землі й необхідності перетворення її в невідчужувану або частково відчужувану муніципальну власність та докладання зусиль щодо підняття доходності земель у 2–3 рази. Для цього містами проводилися широкомасштабні акції по упорядкуванню земельно-

го господарства, плануванню, дренажу та обводненню на ділянках, що відводилися під забудову та рільництво. Створюються структури контролю за використанням землі, розпочинається боротьба із самозахопленнями приватними особами земельних ділянок, що належали містам. Миські управи перейшли до практики укладання угод на користування землею, що надавало новим відносинам юридичної основи, контролю щодо виконання договорів і запобіганню спробам відчуження у повну власність землі приватними особами [12, с.83, 86, 89].

Прагнучи при цьому отримувати найбільші прибутки, органи самоврядування міст переходили на більш досконалі форми здачі землі в оренду. Для збільшення надходжень у бюджет Одеська управа розпочала в 70–х рр. XIX ст. видачу з торгів у оренду миських пасовиськ [13, с.23]. Щоб запобігти виснаженню пасовиськ і сінокосів, управа збільшила термін оренди. Для боротьби зі спекуляцією орендованою землею ділянки подрібнювалися [14, с. 15].

Саме земельні угіддя приносили найбільші доходи у миський бюджет. По Херсону, наприклад, цей показник становив у 1871 р. 59,6% (35 тис. крб.), у 1895 р. 60,7% (168 тис. крб.) миського бюджету [15, с.258]. В Одесі прибутковість земельних угідь зросла з 84 тис. крб. у 1874 р. до 114 тисяч крб. у 1895 році [16, с.132].

Другою прибутковою формою муніципальної власності виступали муніципальні підприємства. Вони надавали містам можливість значною мірою збільшити джерела прибутків, зменшити комунальні борги, задовольнити потреби миського населення. До того ж, муніципальні підприємства, що за своїми розмірами значно перевищували ряд приватних, забезпечували миських мешканців дешевшими товарами та послугами при значно менших витратах. На 1902 р. лідером у сфері створення муніципальних підприємств на Півдні стало миське управління Одеси. Місто на той час вже мало скотобійні, каменоломні, на яких працювало 300 чоловік, хлібопекарні з лавками для продажу. Саме завдяки організації мережі хлібної торгівлі на муніципальних засадах, яка була унікальною в цілому по Росії, вдалося змусити приватних торговців знижувати ціни на хліб [17, с.246–247, 390].

Важливе місце у системі муніципального виробництва належало скотобойням. Вони також давали містам значні прибутки. Так, у Миколаєві доходи від них склали щорічно 400% на вкладені в них капітали [18, арк. 4]. Значні фінансові надходження сприяли подальшому удосконаленню цієї галузі. Миколаївська управа планувала розширити ринки з продажу худоби та збудувати цілу низку переробних заводів, що урізноманітнюло б та збільшило обсяг виробництва. Такі заходи повною мірою сприяли б притоку до міст ширших кіл виробників із регіонів, перетворивши Миколаїв та Одесу на крупні центри переробної промисловості.

Зі зростанням статусу міст у регіоні органи самоврядування, прагнучи задовольнити потреби миського населення і створити у містах ознаки високого рівня організації, прикладали значних зусиль по організації комунальної мережі. Бувалися муніципальні водогони в Одесі, Миколаєві Херсоні. Так, у Миколаєві будівництво велося у найскладніших умовах і було закін-

чено лише у 1906 р. Проте, вже у 1910 р. він дав місту чистого прибутку 64.629 крб. [19, арк. 2–3].

Іншим напрямком муніципалізації стала організація трамвайного сполучення та електростанцій. В Одесі планували викупити вже діючу трамвайну мережу. Для будівництва трамвайної системи на електричній тязі у Миколаєві управа збудувала електростанцію, що дала вже у 1907 р. прибуток 18.804 крб. та взяла кредит у розмірі 2 млн. крб. Побудована лінія стала найбільш прибутковою статтею бюджету міста. Так, у 1915 р. було отримано чистого прибутку 90.610 крб., а у 1916 р. біля 147 тис. крб. [20, арк. 61; арк. 47], і це за умов погіршення і розладу фінансової системи, викликаной війною. Проте, в цілому муніципальні підприємства давали містам Півдня прибуток, що складало 9–17% бюджету.

На макрорівні міста прагнули стати центрами територіально–економічних систем. У цій сфері розгорталася робота по спорудженню транспортних магістралей до прилеглих регіонів та вдосконаленню і реорганізації портових комплексів. Так, управа Миколаєва, беручи до уваги обмеженість власних засобів і піклуючись про чисто комерційні інтереси міста, звернулася до уряду з проханням про доведення глибини Очаківського каналу до 30–ти футів, що значною мірою поліпшило б пропускну можливість Миколаївського порту [21, арк.29].

Заходи такого плану для міст Півдня набули актуального значення. Селянська реформа 1861 р. сприяла прискореному переходові у степах Північного Причорномор'я до товарного виробництва збіжжя. Його валове виробництво починає зростати, сприяючи збільшенню експорту за кордон. У зв'язку з цим міста прагнули інтегруватися у цей процес і оволодіти у ньому ключовими позиціями.

Проте ця ініціатива зустріла сильну протидію державних структур, які з одного боку докладали зусиль для розвитку економічних структур міст, що підвищувало статус останніх, з іншого – не бажали випускати з своїх рук економічні важелі впливу у регіоні. Так, Миколаїв значною мірою втратив свій вплив на портовий комплекс, а Херсон змушений був передати у володіння казні пристані, про що йшлося вище.

Однак пошук компромісів давав і позитивні результати. Так, міське громадське управління Херсона, визнаючи за необхідне влаштування елеватора за рахунок казни, ухвалили рішення відвести для цього потрібну ділянку міської землі [22, арк.10–11]. Елеватор значною мірою підвищував технічну оснащеність Херсонського порту для зернової торгівлі. Крім того, дума у 1907 р. організувала торги на земельні ділянки під забудову їх хлібними складами [23, арк.20]. У цілому на початку ХХ ст. Одеса й Миколаїв по вивозу збіжжя поступалися в межах Росії тільки Петербургу.

Для поширення ареалу економічного впливу міста Півдня виступили ініціаторами будівництва залізниць, які повинні були зв'язати з ними віддалені регіони і замкнути їх безпосередньо на себе. Значимість цих кроків була настільки очевидною, що міста проявляли значну активність у сфері будівництва. Муніципалітети розроблювали цілий комплекс заходів із ви-

користанням міської землі, каменоломень, коштів для прискорення будівництва залізниць.

Залізничні транспортні магістралі мали важливе економічне значення для південного регіону, де водні транспортні артерії були нечисельними. Саме тому для міст так гостро поставали питання конкуренції у цій галузі. Так, управління Харківсько–Миколаївської залізниці вирішило збудувати колію на Широку Балку, плануючи там організувати перевантаження збіжжя з плавучої пристані на пароплави для вивозу його за кордон. Така акція могла привести до значного підриву економічного статусу Миколаєва як торгового порту. До того ж сам прецедент виник на підставі того, що місто свого часу необдуманно відчужило власну землю у Широкій Балці інженерному відомству [24, арк.4].

Аналогічна ситуація склалася й у Херсоні, коли стало відомо про плани магнатів Фальц–Фейна та Скадовського побудувати залізничну колію вздовж Дніпра до Чорного моря через континентальну Таврію, що повинно було радикально вплинути на економічно–торговельне становище міста. Прагнучи цьому запобігти, міська дума висловила протест голові Ради Міністрів, мотивуючи його тим, що колія негативно вплине на пароплавання й соціально–економічне життя Подніпров'я у цілому, а також прибутковість державних доріг, та що вона не відповідає стратегічним потребам. Акцент робився на те, що залізниця буде слугувати тільки інтересам магнатів і торговців, а не держави й населення [9, арк.5–6]. Все це мало сенс, адже залізничні транспортні магістралі не тільки сприяли інкорпоруванню міської економіки в регіони і навпаки, а й прискорювали втягування селянських мас у товарно–грошові відносини ринку, забезпечуючи містам положення лідерів у торговельно–виробничих системах регіонів.

Усі ці процеси свідчили про те, що міста закладали фундаментальні засади для формування й накопичення муніципальної власності, розвитку власного муніципального конкурентноспроможного виробництва. Це не тільки розширювало статті надходжень у бюджет, а й радикально змінювало соціально–психологічне ставлення до власності, відходячи від старого погляду на це питання й створюючи формат загальноміських інтересів. Саме за таких умов формувалася нова свідомість міського населення – нового володаря певних економічних систем регіонів.

Список літератури: 1. Таран О.В. Суб'єкт територіально–регіональної ідеології та її сутність // Наукові праці історичного факультету ЗДУ. Вип. VIII; Шульга М.А. Теоретичні засади місцевого самоврядування // Наукові праці історичного факультету ЗДУ. Вип. VIII; Бех В.П. Саморегуляція соціального організму країни як об'єктивна основа децентралізації влади // Наукові праці історичного факультету ЗДУ. Вип. VIII; 2. Тригуб П.М., Довгань Н.Ю. Діяльність Миколаївської міської думи в галузі освіти, охорони здоров'я, фізичного виховання і спорту // Наукові праці історичного факультету ЗДУ. Вип. VII; Ткаченко В.Г. Міське самоврядування Олександрівська (кін. XVIII–поч. XX ст.) // Наукові праці історичного факультету ЗДУ. Вип. VII; Остапко О.І., Плаксієв Т.М. Деякі аспекти муніципальної діяльності міських дум та управ Наддніпрянщини на початку XX ст. // Наукові праці історичного факультету ЗДУ. Вип. VII; Марченко О.М. Міське самоврядування на півдні України за

реформою 1870 р.: сутність, функції та діяльність // Південна Україна XVIII–XIX ст. Записки науково-дослідної лабораторії історії Південна України ЗДУ. Вип. 4 (5). 3. Горбачев В.П. Городское самоуправление на Украине (по реформе 1870 г.): Дис. канд. юрид. наук Х., 1995. 4. Головка О.М. Харківське міське самоврядування у 1893–1917 рр.: Дис. канд. іст. наук. Х., 1997. 5. Волошко О.О. Правова регламентація землекористування в Українській Народній Республіці у 1919 р. // Вісник НУВС. 2002. №20. 6. Градовский А.Д. Начало русского государства и права. Собр. соч. в 9 т. Т. 9. СПб., 1904. 7. Леонтович В.В. История либерализма в России 1762–1914. М., 1995. 8. Городовое положение 16/28 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2. СПб., 1874. Т. 45. Отделение 1. 9. Державний архів Херсонської області (далі – ДАХО), ф. 4, оп. 1, спр. 4. 10. Ге Г.Н. Исторический очерк 100-летнего существования города Николаева при устье Ингула (1790–1890). Николаев, 1890. 11. Державний архів Миколаївської області (далі – ДАМО), ф. 222, оп. 1, спр. 1619. 12. Отчет Одесской городской управы о движении городских сум за 1874 г. с приложением объяснительных записок членов управы заведовавших ее отделами. Одесса, 1875. 13. Отчет Одесской городской управы о состоянии подведомственных ей частей за 1879 г. Одесса, 1980. 14. Отчет Одесской городской управы по исполнению сметы доходов и расходов г. Одессы на 1894 г. Одеса, 1895. 15. Отчет Херсонской городской управы. Херсон, 1897. 16. Одесса (1794–1894). Изд. городского Одесского управления. К столетию города. Одесса, 1895. 17. Отчет Одесского городского управления за 1907 г. Одесса, 1909. 18. ДАМО, ф. 222, оп. 1, спр. 1765. 19. Там само: ф. 216, оп. 1, спр. 1589. 20. Там само: спр. 3798; спр. 3812. 21. Там само: спр. 2498. 22. АХО, ф. 180, оп. 1, спр. 4. 23. ДАХО, ф. 4, оп. 1, спр.5. 24. ДАМО, ф. 222, оп. 1, спр. 1619.

Надійшла до редколегії 02.04.03