

ОБГОВОРЕННЯ УМОВ МІСЬКИХ РЕФОРМ В ХЕРСОНСЬКІЙ ГУБЕРНІЇ У 1860-Х РР.

У сучасних умовах відчутно зростає роль міст в економічному та політичному відношенні, що 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 як правового та ринкового організму. У цьому контексті набуває особливого значення вивчення дорадянського періоду становлення і розвитку органів місцевого самоврядування Півдня України.

Проблемами історії та діяльності органів міського самоврядування почали цікавитись у ХІХ ст., коли розпочала видаватись низка узагальнюючих та ювілейних праць Д.Н. Горловського [13], Г. Ге [12], А. Грабовського [14], А. Комарницького [24] та інших, в яких головними проблемами діяльності самоврядування вважались питання організаційного характеру і застосовувались або окремо до кожного міста, або робився загальний огляд правових норм щодо міської проблематики. На початку ХХ ст. робились спроби узагальнити досвід, нагромаджений міськими громадськими управліннями протягом понад ста років. В роботах радянських дослідників Л. Веліхова [16], П. Ридзюньського [25], В. Нардової [23] та ін. діяльність міських управлінь в галузі міського господарства або недооцінювалась, або робилась спроба довести, що вся державна політика щодо самоврядування була нездатною забезпечити прийнятні умови для їх розвитку та функціонування. Об'єктом пильної уваги сучасних дослідників стали демографічні процеси, різноманітні аспекти економічного і культурного розвитку міст Півдня України. Накопичений у попередній час і введений до наукового обігу новий матеріал призвів до появи принципово нового типу багатопланових досліджень з міської проблематики А.Щерби [27], О. Марченко [26] та інших.

На даний момент можна визначити, що в історії діяльності органів міського самоврядування кінця ХVІІІ – першої половини ХІХ ст. ще низка проблем знаходиться в очікуванні своїх дослідників по вирішенню питань співробітництва муніципалітетів з громадськістю, планомірність та ефективність використання міської власності у сфері земельних ресурсів та промисловості, оцінка їх діяльності в середовищі міської громадськості та інші.

Таким чином, метою нашого дослідження є спроба визначити рівень обговорення міських реформ, їх зміст і застосування до міст Херсонської губернії у середині ХІХ ст.

Об'єктом дослідження виступають міські реформи в Херсонській губернії в ХІХ ст., предметом – процес роботи над змістом та механізмом реалізації міських реформ ХІХ ст. органами місцевого самоврядування.

На території Півдня України в 1850 – 60-х рр. гостро обговорювалась необхідність реформ, їх зміст і застосування до визначеного регіону. Дана тема постійно піднімалась на сторінках періодичних видань. Одна з найбільш важливих реформ – міська – отримала велику громадську активність. На адресу Міністерства внутрішніх справ надходили клопотання від широкого кола громадських діячів. У міських колах обговорювались принципи і завдання майбутньої реформи органів

міського управління. Можливості застосування загальних принципів до умов і міст Херсонської губернії стали предметом обговорення в спеціально створених комісіях „для составлення предположений по устройству городского управления” [17, 56]. Вони повинні були представити за задалегідь розісланій програмі, тобто типових питаннях, власні „соображения по предмету улучшения общественного управления” [14, 86].

Поряд із обговоренням у комісіях, тема з’явилась й у періодичній пресі та в спеціально опублікованих брошурних виданнях. Основний аргумент прихильників урядових реформ – неефективність централізовано-бюрократичного управління. Свою принципову позицію центральний уряд сформулював в імператорському наказі, який констатував, що „правительство не может нести на себе бремя забот о всех потребностях городов” [22, 48].

Прямі твердження, що крайній необхідно обмежити владу губернаторів, де їх свавілля доходить до крайнощів, що навіть на гроші органів міського управління необхідно утримувати їх примхи [4, 14]. Діячі органів міського управління виходили з природного права бути господарями у власних містах, їх позиція з даного питання впливала із загальної концепції принципів діяльності муніципалітетів: принцип економічного і юридичного самоврядування, принцип всестановитості і виборності. Вони намагались дати пояснення, що міські громади є суб’єктами міської власності, улаштовувачами власних інтересів, що вони самі і складають міста – предмет і ціль міського управління і благоустрою, що вони збирають міські прибутки, відчувають проблеми, виробляють нові концепції вирішення проблем і засобів життєдіяльності.

Близькі ідеї висловлював П. Браславський, коли у своїй роботі доводив необхідність участі в рішенні міських справ усіх жителів міст. На його думку, виникла нагальна необхідність у рішучій зміні існуючого стану організаційної роботи органів міського управління, за якою значення громадськості в міських справах мізерне: не вона визначає витрати, не розпоряджається міським бюджетом і майном, не вживає заходи щодо благоустрою і поліпшення міського побуту. Серед найголовніших недоліків у роботі міських управлінь вбачав: незадовільні правила щодо виборів на громадські посади, відсутність найманих службовців (професійних працівників, які отримали спеціальну вищу освіту з муніципального управління), неналагодженість процедур взаємовпливу громадськість – міське управління – губернська адміністрація [10, 12].

Інший громадський діяч О. Яхненко присвятив багато робіт органам міського управління. Його основні ідеї полягали у наступному. По-перше, устрій міського управління повинен відповідати засобам і стану міст – для більшості середніх і малих міст губернії, це означало необхідність дати міським управлінням, по можливості, найпростіший устрій. По-друге, найважливішим недоліком міського управління є те, що значна частина жителів міст не брала ніякої участі в управлінні міським господарством. По-третє, процедура документообігу в міських думках занадто переобтяжлива і безліч документів чекають свого рішення багато років. Коли ж проходить час, то ситуація встигає декілька раз змінитись і рішення, які потім приймаються, перестають відповідати реальному стану речей, тому він акцентував увагу на якнайшвидшому реформуванні порядку документообігу в міських думках [3, 8].

Відповідно, нове Міське Положення повинно було виправити складні моменти в роботі органів міського управління, до того ж ситуацію ускладнювала ще одне слабке місце самоврядування – міські думи, складаючи нажчий шабель

управлінської ланки, і будучи в залежності від адміністрації, нерідко приходили в скрутний фінансовий стан і не знали, або були їм виконавицею громадських інтересів, або наказів адміністративних осіб.

Таким чином, для забезпечення добробуту громадян і зовнішнього благоустрою міст необхідне надання громадськості і муніципалітетам права самостійності та власності. Багато тез південноукраїнських діячів увійшли до розгляду в багатотомних працях „Материалы для составления предположений об улучшении общественного управления в городах Российской империи” [5], „Труды для пересмотра уставов фабричного и ремесленного” [6].

Спроба налагодження ефективності роботи органів міського громадського управління була зроблена на прикладі міста Одеси, коли низка громадських діячів на чолі з професором Рішельєвського ліцею О. Богдановським склали записку, в якій пропонувалося запровадити громадське управління на нових засадах. Цю записку одеський градоначальник П. Местмахер 4 травня 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 він 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 [19, 156].

Міністерство внутрішніх справ дало дозвіл на створення спеціального комітету для складання 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 3 роки і з деякими змінами та доповненнями був затверджений 30 квітня 1863 р. [11, 57].

На основі пункту 2 „Мнения Государственного совета для введения нового общественного управления г. Одессы” створилась спеціальна комісія на чолі Одеського градоначальника у складі 17 осіб: графа М. Толстого, Е. Андрієвського, М. Катази, А. Маса, С. Раллі, Ж. Кельнера, Й. Рандича, М. Савіча, С. Яхненка, О. Рабіновича, О. Богдановського, О. Митькова, С. Вассала, К. Палаузова, Л. Посохова, С. Пояркова, І. Потапова. Відкриття роботи комісії відбулось 3 травня 1863 р. [20, 4].

Майже одразу пролунала критика на адресу діяльності комісії та нового Миського положення від В. Браславського, який у № 96 „Одеського вісника” опублікував декілька зауважень на рішення комісії від 29 липня 1863 р. з приводу виборної процедури в муніципалітет. Згодом на сторінках газети „Одеський вісник” (№ 98 – 106) розгорнулася жвава дискусія між М. Савічем і Г. Богдановським з приводу питання про права виборів до міської думи. Воно було вирішено протокольними рішеннями комісії від 2, 16, 30 вересня 1863 р., у яких були перелічені кількість і категорії громадян, що мали право голосу на виборах, та списки затверджені [20].

З приводу обговорення ефективності роботи органів міського управління в Одесі повернулись у 1866 р., коли була створена комісія в складі 5 осіб (Е. Гангардт, В. Вассал, І. Потапов, М. Савіч, В. Шейнс) з метою аналізу норм практичної роботи міської думи з Миським положенням 1863 р. [20]. Після багатьох обговорень комісія прийшла до висновків про логічну незавершеність основних норм Миського положення, серед них: нерациональний розподіл управлінських функцій між розпорядчою і виконавчою думами; нерациональний розподіл прав

і обов'язків між членами думи; неналагоджена процедура відповідальності депутатів перед міською громадськістю; не існує логічності в призначенні строків засідань думи та невирішений механізм сплати податків. Висновок був не двозначним: необхідно працювати далі над розробкою і удосконаленням проектів нового Міського положення, яке могло б вирішити всі нагальні проблеми в діяльності органів міського самоврядування [8, 49].

Відзначимо декілька концептуальних моментів з приводу обговорення даного проекту в міських думках Одеси, Миколаєва, Херсона. По-перше, головним недоліком існуючої системи органів самоврядування називалась залежність міського самоврядування від губернської адміністрації. Крайній ступінь централізації довів міські громади до того, що вони не могли ступити ні кроку, не витратити жодної копійки зі своїх власних грошей без дозволу вищого уряду. Така опіка, крім шкоди самим громадам, була обтяжлива й уряду, що зважився нарешті розв'язати руки громадянам і надати їм волю дії у власному їхньому міському господарстві. Усвідомлюючи бажаність участі всіх громадян у вирішенні громадських справ, громадські діячі, розуміли неможливість скликання всіх громадян навіть у малолюдних містах. Природним і розумним виходом було, на їх думку, надання громадам права вибирати з середовища найкращих осіб, що, користуючись повноваженням від тих, хто їх вибрав, управляли б громадськими справами [3, 11].

По-друге, логічна необхідність вирішити організаційні питання щодо виборів до органів міського самоврядування. Існувала пропозиція зовсім скасувати майновий ценз для активного виборчого права, звівши його до домоволодіння. Тобто, це була пропозиція різко знизити майновий ценз для пасивного виборчого права, довівши його до нерухомості в 15 руб. чи рухомому майну в 50 руб. Тільки для міського голови передбачається володіння майном цінністю не нижче 100 руб. [2, 3].

По-третє, одним з основних питань стало, природно, питання про розмежування повноважень міського самоврядування і губернської влади в особі цивільного губернського управління. Узагалі питання про співвідношення повноважень місцевих виборних органів самоврядування й адміністрацією, що призначалася з центра, було найгострішим. Саме залежність від бюрократії зводила нанівець самостійність дореформених органів самоврядування. Майже однотайно депутати наполягали на розширенні прав місцевих органів самоврядування. Депутати всіх станів висловлювалися за найбільшу самостійність міських громад у розпорядженні своїми справами, доходами і взагалі міським господарством. Більшістю депутатів була запропонована досить чітка система: громади самостійно приймають рішення з усіх питань життя міста, роблять необхідні витрати, місцева адміністрація, як представник центральної влади, має право контролювати відповідність рішень законам і припиняти їх у випадку порушення закону [1, 18].

У підсумку всі погоджувались, що справа адміністрації, як місцевої, так і центральної, стежити за законністю дій міських громад і думи, і приступати до обмеження їхніх розпоряджень тоді, коли ці розпорядження набудуть характеру порушення встановленого законодавства. Міські громади зможуть обирати особливі комісії для контролю за витратою міських кошторисів. Усі рішення, кошториси і звіти повинні бути опубліковані, для чого в усіх міських думках буде запланована робота власних типографій, усі дії виборних осіб у колі їхньої громадської діяльності будуть підлягати повній гласності. Право дум на

незалежність від губернської адміністрації відстоювалося й пізніше, коли з МВС був присланий запит з питанням чи не бажали б міські думи бути цілком підпорядковані губернському правлінню у відношенні господарських розпоряджень і грошових витрат [1, 20].

Однак міське самоврядування припускало і фінансування міських витрат за рахунок майна самого населення, а головне – виконання обов'язків з управління членами міської громадськості. Далеко не усі погоджувалися з такою постановкою питання, звичними були скарги на обтяжливість служби по виборах з боку стану цехових і міщан та й купецтва. Виборна служба, як і раніше, сприймалася як повинність. Тільки інтелігенція гаряче агітувала за розвиток самоврядування. Члени Одеської комісії виступили за всестанові чи, краще, безстанові думи. Основна проблема була зв'язана з тим, що за Міським положенням 1785 р. в міських органах самоврядування не були представлені різночинці – за чисельністю населення один з найбільших станів міст. Те ж зберігалось й у запропонованому, як зразок, новому Міському положенні [1, 56].

Обов'язковий майновий ценз, що передбачався, позбавляв виборчих прав інтелігенцію і частину чиновників. Одеська комісія пропонувала визначити склад виборців таким чином, щоб у нього ввійшли дворяни, що служать, чиновники-різночинці, особи духовного звання, передавання виборчого права жінкам (протокол засідання від 19 серпня 1863 р.). Ще більш радикальною була пропозиція знищити майновий ценз. Ця пропозиція аргументувалася тим, що визначення річного прибутку кожного з обивателів ускладнить багатокладність і заплутаність їх рахунків, і, крім того, встановлення цензу може несправедливо позбавити права на участь у громадських зборах людей сумлінних і працездатних, що тимчасово не мають занять. Було висунуто і пропозицію встановити платню за службу по виборах, тому що без цього не могли б виконувати обов'язки ні чиновники, ні різночинці, ні міщани; їхнє виборне право таким чином було фактично обмежене [9, 403 – 412].

Усього комісії міських дум Одеси, Миколаєва, Херсона засідали більше 30 разів, обговорення велося жваво, висловлювалися різні точки зору на важливі для життя міст питання. Більш того, їх діяльність знайшла відображення на сторінках періодичних видань, крім згадуваної газети „Одесский вестник” [21], були публікації у „Херсонских губернських ведомостях” [18], „Известиях одесского общественного управления” [8]; також їх діяльність була трохи відображена в щорічних звітах губернаторів у розділі „Положение городского общественного управления” [1].

Необхідність корінної реформи міського громадського управління обґрунтовувалась не тільки неможливістю збереження колишнього статусу для міських установ при зміні такого для земства, але й незадовільним веденням міського господарства. Після багатьох бюрократичних зволікань проект був повернутий на доопрацювання спеціальній комісії, яка складалася з представників ряду відомств за участю двох столичних, шести провінційних міських голів (у підготовці третього проекту брав участь і одеський міський голова М.Новосельський) і двох столичних гласних. Розроблене комісією нове Міське положення 31 березня 1870 р. було внесено в Державну раду і 16 червня 1870 р. затверджено імператором [7, 820 – 839].

Таким чином, підготовка та обговорення міських реформ в Херсонській губернії затягнулось більше ніж на 10 років. Негайно реформа була введена в 41 губернії і 4 портових містах. В Україні вона була запроваджена в Катеринославі,

Києві, Полтаві, Сімферополі, Харкові, Одесі, Миколаєві, Херсоні, Єлісаветграді та Чернігові.

На нові громадські установи були покладені задачі з управління муніципальним господарством. У їх сферу впливу передавалося широке коло питань міського господарства і благоустрою: водопостачання, каналізація, вуличне освітлення, транспорт, озеленення, містобудівні проблеми і т.п. Міські думи були зобов'язані піклуватися також і про громадський добробут, сприяти в забезпеченні населення продовольством, вживати заходи проти пожеж й інших нещасть, сприяти охороні народного здоров'я (улаштовувати лікарні, допомагати поліції в проведенні санітарно-гігієнічних заходів), сприяти поширенню народної освіти (засновувати школи, музеї і т.д.).

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

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 на шляху обмеження самостійності органів громадського управління.

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 поклалися великі надії. Від нових органів громадського управління чекали рішучих змін у стані господарства і благоустрою міст. Зрозуміло, ці чекання були пов'язані з уявленнями про більш широкі межі самостійності, незалежності громадських органів від адміністративної влади, їхньої авторитетності й ваги в суспільстві [22, 148].

Таким чином, відзиви, отримані з міст, у тому числі і з органів громадського управління Херсонської губернії, призвели до істотного коректування первісних задумів уряду. Міське положення 1870 р. і навіть випробуване часом і зміною ситуації Міське положення 1863 р. були помітним успіхом ліберальних сил. Хоча зберігався майновий ценз і міська управа підкорялася нагляду губернатора, все-таки були створені всестанові органи місцевого самоврядування і міська дума, яка займалася практично всім міським господарством і кошторисом. Можливості участі городян в управлінні містами значно розширилися. Підготовка міської реформи викликала в Херсонській губернії жваве обговорення і в комісіях, і в пресі її умов, міських проблем узагалі, що сприяло становленню елементів громадянського суспільства.

У перспективі досліджень на дану тематику можна уточнити відношення міської громадськості Південної України щодо муніципальних реформ другої половини XIX ст.

1. Російський Державний Історичний Архів (РДІА). Ф. *Отчеты губернаторов и обозрения губерний*. Ф. 1263-1281. Оп. 3-20. Спр. 2904, 2963, 2966, 2971, 2976, 2974, 2993, 2997.

2. Державний архів Одеської області (далі – ДАОО). Ф. 4. Оп. 1. – Спр. 1446.

3. ДАОО. Ф. 4. Оп. 1. – Спр. 495.
4. ДАОО. Ф. 4. Оп. 1. – Спр. 388.
5. *Материалы для составления предположений об улучшении общественного управления в городах: В 2-х т.* – СПб.: Тип. 2 отд. Е. Й. В. Канцелярии, 1863. – Т II.
6. *Труды комиссии, учрежденной для пересмотра уставов фабричного и ремесленного: В 4-х томах.* – СПб.: Тип. 2 отд. Е. Й. В. Канцелярии, 1863. – Т II.
7. *Городовое положение 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи.* – СПб.: Тип. 2 отд. Е. Й. В. Канцелярии, 1873. – Собр. 2. – Т. XXXV. – Отд. 1.
8. *Протоколы комиссии, образованных Общей Думой для рассмотрения положения об общественном управлении г. Одессы // Известия одесского общественного управления.* – 1866. – № 3.
9. *Положение об общественном управлении г. Одессы 30 июня 1863 г // Полное собрание законов Российской империи.* – СПб.: Тип. 2 отд. Е. Й. В. Канцелярии, 1866. – Собр. 2. – Т. XXXVIII. – Отд. 1.
10. *Браславский П. О настоящем положении общественного управления в г. Одессе.* – Одесса. – 1860.
11. *Действия комиссии введения нового общественного управления г. Одессы.* – СПб. – 1863.
12. *Ге Г.Н. Исторический очерк г. Николаева при устье Ингула (1790 – 1890). Николаев: Русская тип., 1890.*
13. *Горловский Д.Н. Итоги двадцатипятилетия Херсонского самоуправления. Краткий историко-экономический очерк города Херсона.* – Херсон.: Тип. О.Д. Ходушиной, 1896.
14. *Градовский А. Д. Начала русского государственного права / Собрание сочинений.* – СПб.: Типо-литогр. М. П. Фроловой, 1904. – Т. 9. – Ч. 3.
15. *Гессен Ю.И. Городское общественное управление и евреи // Вестник права.* – 1904. – Декабрь. – Кн. X.
16. *Велихов Л.А. Основы городского хозяйства.* – М.: Госиздат., 1928.
17. *Великие реформы в России 1856 – 1874: [Сборник] / Под ред. Л.Г. Захаровой, Б. Зклофа, Дж. Бушнелла.* – М.: Изд-во МГУ, 1992.
18. *Статистические сведения о Херсонской губернии // Херсонские губернские ведомости.* – 1868. – №11. – №17.
19. *Одесса 1794 – 1894. К столетию города.* – Одесса, 1895.
20. *О настоящем положении общественного управления в г. Одессе // Одесский вестник.* – 1863. – 6 дек.; 8 дек.
21. *Очерк о положении Одессы за 1866 год // Одесский вестник.* – 1862. – № 96.
22. *Головин К. Наше местное управление и местное хозяйство.* – СПб.: Изд.-во об-ва О. Н. Поповой, 1884.
23. *Нардова В.А. Городское самоуправление России в 60-х – начале 90-х годов XIX в. Правительственная политика. Л.* – 1986.
24. *Комарницкий А. Исторический очерк общих гражданских учреждений Новороссийского края // Годичный акт в Ришельевском лицее.* – Одесса, 1849. – 21 июня.
25. *Рыдзюнский П. Г. Городское гражданство дореформенной России,* – М., Изд-во Акад. Наук СССР, 1958.
26. *Марченко О. М. Миське самоврядування на Півдні України у другій половині XIX ст.: Дис... канд. іст. наук: 07.00.01.* – Одеса, 1997.
27. *Щерба Т.О. Миське самоуправління на Правобережній Україні у другій половині XIX ст.: Дис...канд. іст. наук: 07.00.01 / Київський Національний ун-т ім. Тараса Шевченка.* – К., 2001.