

## **ДІЯЛЬНІСТЬ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ БЛАГОУСТРОЮ ХЕРСОНА (КІНЕЦЬ XVIII СТ. – 1870 Р.)**

*Досліджено діяльність міського громадського управління міста Херсона у сфері благоустрою кінця XVIII ст. – 1870 р. Проаналізовано законодавчі можливості Міської Думи та Магістрату у сфері благоустрою. Розкрито практичну діяльність міського самоврядування Херсона з благоустрою місцевого життя. До наукового обігу введено нові джерела. Зроблено висновки про роль міського самоврядування у розвитку благоустрою Херсона в досліджуваний період.*

**Ключові слова:** Південна Україна, міський благоустрій, міське господарство.

*Исследовано деятельность городского общественного управления города Херсона в сфере благоустройства конца XVIII в. – 1870 г. Проанализировано законодательные возможности Городской Думы и Магистрата в сфере благоустройства. Раскрыта практическая деятельность городского самоуправления Херсона по благоустройству местной жизни. В научный оборот введены новые источники. Сделаны выводы о роли городского самоуправления в развитии благоустройства Херсона в исследуемый период.*

**Ключевые слова:** Южная Украина, городское благоустройство, городское хозяйство.

*The article explores the activity of Kherson local government in the sphere of the town's improvement in the end of the XVIII – 1870. It analyzes the legislative opportunities of the Town Duma and Magistrate's activity in the sphere of the town's improvement. It investigates the practical activity of Kherson local government in improving the life of the town. The new sources are included. The article presents the conclusions about the role of Kherson local government in the development of the town's improvement during the investigated period.*

**Key words:** the Southern Ukraine, the town's improvement, the town's economy.

Сьогодні суспільне життя людства нерозривно пов'язане з містом. Кожна друга людина мешкає в місті. Сучасне місто є центром несільсько-сподарського виробництва, постійно розширює свій вплив на навколишню територію і далі розвиває функції суспільно-політичного і культурного характеру. Наприкінці XVIII століття, в результаті багатьох перетворень, з'явився специфічний вид господарської діяльності, неприватної і недержавної, котрий можна назвати публічним, що спеціалізувався на задоволенні громадських потреб. Теоретично, господарювання повинно було здійснюватися заради задоволення публічних потреб мешканців. З'явився і спеціальний комплекс умов, що дозволяли мешканцям задовольняти свої публічні потреби, членів самоврядних колективів, що називався благоустроєм.

Історія міського господарства нерозривно пов'язана з виникненням південноукраїнських міст і загально-міських суспільних потреб, для вирішення яких створюється спеціальний орган управління. Будується місто, будуються у ньому громадські будинки і мости, вирівнюються вулиці під керівництвом Міської Думи,

якій доводилось мати справи з Губернським правлінням та іншими органами станового управління.

Початок вивчення діяльності міського самоврядування Херсона у сфері благоустрою було покладено у XIX ст. в працях Д. Горловського [1], М. Беккера, Ф. Рибаківа [2], П. Горбачова [3]. Вони висвітлювали, переважно в статистичному вигляді, головні шляхи, якими прямував херсонський благоустрій. У контексті досліджуваної проблеми вони надзвичайно важливі, бо порушують гострі питання становлення міського життя того періоду. Варто також наголосити, що автори зібрали та вивчили дуже різноманітний за характером і змістом фактичний матеріал, причому із джерел, багато з яких для нас уже недоступні, що підсилює цінність їхніх досліджень. Проте висновків і оцінок у їх працях майже не містилося.

У процесі формування радянської історіографії наукова проблематика, пов'язана з вивченням досвіду організації благоустрою на місцевому рівні в дожовтневий період, мало цікавила дослідників, бо сам досвід був неактуальним для радянської системи місцевого самоврядування.

Сучасні дослідники все частіше звертаються до вивчення історії Херсона. Досліджень, присвячених муніципальному благоустрою дожовтневого періоду, відносно невелика кількість, і Херсону приділено дуже мало уваги. Окреме місце в історіографії проблеми посідають роботи Ю. Коник [4], Л. Цибуленко [5].

Недостатнє висвітлення діяльності міського самоврядування у сфері благоустрою, невивченість джерельної бази проблеми й важливість досвіду для розв'язання сучасних проблем муніципального благоустрою стали однією з підстав для написання даної роботи.

Метою роботи стала спроба вивчення та висвітлення розвитку міського благоустрою, аналізу законодавчої бази та практичної діяльності херсонської Міської Думи в досліджуваній період.

Початок розвитку міського благоустрою міським самоврядуванням був покладений Катерининською Міською грамотою або Міським Положенням 21 квітня 1785 р. [43, с. 364–382]. Загальний план міського суспільного самоврядування далеко в чому випереджав свій час, але, нажаль, частково недостатня визначеність постанов Катерининської грамоти, головним же чином не співвіднесеність між раціональними ідеями та панівними бюрократичними поглядами, наступна реакція за часів Павла I та побутовими умовами життя південноукраїнського регіону кінця XVIII ст. призвели до того, що реформа Катерини II не принесла очікуваної від неї користі.

На відміну від західноєвропейських країн, де міста виникали в результаті необхідності місцевого життя, як місце розділення труда сільського від міського, як центри промислового, торгівельного та розумового життя. Південноукраїнські міста, в тому числі і Херсон, були викликані до життя військовими та адміністративними вимогами із необхідною для цього атрибутикою: міська фортеця, адміралтейство, будівлі Тамбовського, Курського, Навагінського, Козловського та інших полків, міський порт, адміністративні будівлі. У результаті у Херсоні під час заснування розмістились не тільки військові, повітові управління, але й управління міського самоврядування, а згодом (у 1803 р.) і губернське управління, що не могло не позначитися на розвитку міського самоврядування та сфері міського благоустрою.

За положеннями Жалуваної Грамоти 1785 р. міському самоврядуванню надавались такі господарські права:

1. Міський Магістрат (ст. 9) мав вести спеціальну книгу з описом міського майна. До міського майна включались: будинки, господарські будівлі, землі.

Магістрат (ст. 30, 46, 293) мав вирішувати господарські конфлікти і суперечки між міськими обивателями, тому при ньому був створений Міський Сирітський Суд, до складу якого входили: головував – Міський голова, було 2 представника Магістрату та міський староста.

2.3 метою забезпечення спадкоємності у місті складалась обивательська книга (ст. 53–76). Відповідальність за належне ведення книги покладалася на Міського голову.

3.3 метою забезпечення станового, майнового захисту та вираження господарських інтересів (ст. 80–145) створювались самоврядні станові організації. У Херсоні були купецька, міщанська, реміснична управи, які очолював обраний староста із фіскальними функціями – збір коштів у загальну касу для забезпечення станових інтересів.

4. Приказу суспільного презирства підпорядковувались міські школи, лікарні, міські будинки. Теоретично (ст. 152) приказ повинен був підпорядковуватись у діяльності Міській Думі, але на практиці в Херсоні він був майже незалежним від рішень Думи, мав власний бюджет і, здебільшого, підпорядковувався губернській адміністрації.

5. Міська Дума (ст. 146–177) повинна була вести міський бюджет, який був фінансовою базою для ведення міського господарства і благоустрою, але з приміткою постійно дбати про його поповнення, а Шестигласна Дума повинна була бути виконавцем рішень Міської Думи. Використовувати бюджет дозволялось з метою утримання працівників Магістрату, Загальної та Шестигласної Думи, Приказу суспільного презирства, ремонту будівель, влаштування місць для торгівлі, вирішенні господарських, спадкових суперечок, надання фінансової допомоги нужденним обивателям.

Таким чином, херсонські міські громади через виконавчі й розпорядчі органи в особі коменданта міста, городничого, Магістрату, а після 1790 р. – Загальної та Шестиглавної Думи, проводили вибори, впроваджували місцеві податки на міські потреби. Магістрат збирав не тільки міські, але і казенні податки і робив з них витрати. Видаткова частина міського бюджету включала утримання магістрату і думи, будівництво будинків, риття каналів, ремонт мостів, мостиння і ремонт бруківки, освітлення міських вулиць, очищення площ і будинків від нечистот, будівництво доріг тощо.

Визначальним напрямом ведення міського благоустрою стало наділення міста величезною кількістю міської землі 18 серпня 1782 р. [6, арк. 2–4] у розмірі 40 тис. дес., у 1795 р. завірене землеміром Редільським (план і документи на землю зберігались у міському Магістраті, а Міською Думою були сплачені відповідні податки до казенної палати) [17, арк. 36–43]. У грошовому еквіваленті це дорівнювало більше 7 млн. руб., що приносило щороку прибутку до міського бюджету від 43 до 53 %. Таким чином, самоврядування стало розпорядником найбільшої земельної власності в Україні, лише декілька міст Середнього Поволжя могли конкурувати з Херсоном за кількістю міської землі, що одразу ж позначилось на муніципальній політиці [50, с. 89]. Якщо в інших містах Південної України (Миколаєві, Одесі) наприкінці XVIII ст. з експлуатації земельної власності до міських бюджетів надходило від 15 до 30 % прибутку, тож головними напрямками розвитку благоустрою стали комерційна діяльність, ведення торгівлі, господарські розпорядження на користь купецтва та міщан, то в Херсоні головним напрямом розвитку благоустрою стала ефективна експлуатація земельних ресурсів.

Земельні ресурси використовувались міським самоврядуванням з метою здачі в оренду, оброчне утримання, облаштування пасовиськ, дач, пристаней, рибних ловель, будівництва млинів та інше. Не дивлячись на доволі великі земельні угіддя, міські громади, за доповіддю О. Хорвата, все ж таки потерпали від її нестачі. Не вистачало херсонським міщанам плавнів між ріками Дніпром та Конкою *«для собственного отопления и квартирующих войск»*, про що неодноразово доповідала Миська Дума казенній палаті та губернському правлінню. Після довгих переговорів вказані плавні у розмірі 2 447 дес. 1 264 саж. були юридично оформленні за державною казною, а херсонським громадам дозволили користуватися плавнями, у 1799 р. ці землі були відмежовані землеміром А. Холоділовим і віддані у користування міському управлінню, а у 1815 р. віддані місту в оброчне утримання [18, арк. 36].

Найголовнішою проблемою для міського самоврядування стала виразна зацікавленість губернського правління та поміщиків у херсонських землях, право на які доводилось постійно відстоювати. Так, наприклад, за розпорядженням П. Зубова від 24 червня 1796 р. міська земля у розмірі 200 дес. [11, арк. 1–2] повинна була перейти у володіння корабельному майстру Катасанову. Миська Дума разом із міськими громадами підняли скандал і не дозволили черкаському повітовому землеміру А. Холоділову виконати дане доручення, про що він доповідав у своєму рапорті: *«В высочайше изданном о городах положении имеют старание о приращении и умножении городских доходов, назначена на устройство пристаней и других заведений, доход городу приносит на законные городские расходы и на предметы приказа общественного призрения предписанные, нужно жителям для водопою скота и прочего по удобности к тому некоторых на ней мест, чего они равно и дума получают доходы. Если же занята будет господином полковником Катасановым его хозяйственными заведениями принуждены будут лишения и стеснения терпеть с обидою. Не соглашается градское общество и к таковому соглашению в думе пришла не уступить господину Катасанову»*. Дане рішення набуло юридичної сили і земельна власність була залишена у володінні міста [11, арк. 3–6].

Інший випадок відбувся також у 1796 р., коли поміщик Комстадіус звернувся із скаргою на те, що з його володінь були відмежовані землі у великій кількості на користь міста землеміром Редільським (і це зроблено навмисно), вимагаючи повернути незаконно відмежовані землі Херсона у його власність. Після перевірки виявилось, що між кордонами володінь з боку міського управління не було зроблено жодних порушень і завірено повітовим землеміром А. Холоділовим. Херсонські купці М. Поляков, В. Хлебніков\*, С. Губа та інші на засіданні Миської Думи засвідчили, що кордон між херсонською міською землею та селищем поміщика Комстадіуса просто не був

\* Володів земельною ділянкою у розмірі 22 дес., яку придбав у майора Потерцова. За описом майна на його землі розміщувались: *«Дом господский кирпичный на 3 покая, мельница земляная, сарай каменный, колодець каменный, сад регулярный фруктовый, землянка»* [10, арк. 2–3]

завершений при межуванні 1782 р. Таким чином, спірний момент було вичерпано *«межа возобновлена без всякого с обеих сторон спора»*. Але виявився інший курйозний момент, землеміром Редільським на користь міста були примежовані дніпровські плавні у кількості 7 тис. дес. Після довгого листування з урядовими інстанціями землемір Редільський *«предан суждению по законам палаты уголовного суда»*, дніпровські плавні закріплені в державному володінні з дозволом херсонським мешканцям ними користуватися [12, арк. 23]. Таким чином, міське самоврядування відстояло інтереси міського населення в збереженні та збільшенні земельного фонду, у використанні його в господарських нестатках та з метою збільшення міських прибутків.

Не забували діячі херсонського самоврядування і про власний благоустрій за рахунок як міського бюджету, так і за рахунок купців та міщан. Роздавали самі собі землі для облаштування власних садів, виноградників, дач, користувались важелями міської влади, щоб забрати врожай у міських орендарів та інше. Так, наприклад, купець О. Маклер\* став господарем двох ділянок землі у розмірі 25 і 45 дес., сума купівлі не відома, документів на право володіння не мав [10, арк. 4–5]. А у 1795–1797 рр. за рішенням Миської Думи разом з поліцмейстерами забрав у міщан урожай, від чого вони понесли великі грошові і майнові втрати [13, арк. 23].

Не погано також облаштувався Херсонський городничий майор Долгінцов, який придбав у архієрея земельне володіння у розмірі 18 дес., сума купівлі не відома, документів на право володіння не мав. Але за описом майна, на його землі розташовувались: *«Дом господский каменный на 4 покая, сад фруктовый регулярный, два сарая»* [10, арк. 6–7]. Інший городничий Зорін узагалі постійно чинив утиски херсонським міщанам і прославився тим, що навіть не виконував розпорядження *«высшего начальства»*, за що на нього було накладено адміністративне стягнення у розмірі 25 руб., яке так і не думав сплачувати [13, арк. 26]. А комендант міста Гамаков у 1800 р. давав йому таку характеристику: *«При вступлении моем по высочайшему Вашего императорского величества именному повелению в управление в городе Херсоне по комендантской должности неоднократно я напоминал находящемуся в Херсоне городничему коллежскому асессору Зорину о наблюдении по полицейскому уставу в лучшем порядке должности его, но никакого попечения к тому не прилагает, и по подтверждению моему, никогда он о благосостоянии гражданства сведения ко мне не подает, а сего апреля 8 дня светлого Христова воскресенья устроил в жилище стрельбу, о чем Вашему императорскому величеству осмеливаюсь донести»*. У результаті Зорін був переведений на службу до м. Берислав, а на його місце призначений був городничим підполковник Федоров [21, арк. 8].

У 1790-х рр. за рішеннями Миської Думи купцям та міщанам були призначені незаконні податки та

\* В описі майна зазначалось, що перша ділянка пустопорожня. А в описі іншої ділянки освідчилося: *«Дом господский каменный на 3 покая, колодець каменный, сад регулярный фруктовый»* [10, арк. 3–4].

збори у розмірі 25-30 руб. Були подані скарги на міське самоврядування до губернського правління, але безрезультатно, адміністрація Новоросійської губернії, Катеринославського та Вознесенського намісництв на дії Міської Думи, Магістрату та городничого жодним чином вплинути не змогли. Дана справа розглядалася на найвищому державному рівні і тільки за наказом Сенату були відмінені незаконні міські податки та збори з місцевого населення. На що були витрачені зібрані кошти, встановити не вдалося. Можливо на задоволення власних потреб діячів херсонського міського самоврядування [13, арк. 39–52].

Таким чином, можна зробити висновок, що міське самоврядування у Херсоні в кінці XVIII ст. займало доволі сильні позиції, відчувало себе повновладним господарем у місті, на дії та рішення якого не могло впливати місцеве адміністративне управління, спокійно відстоювало власні та міські інтереси як перед адміністрацією губернії (намісництва), так і перед центральною владою. А також користувалось чималим авторитетом місцевого населення, у разі потреби, городянам доводилось скаржитись на дії міської влади напряму Імператору. Так що Міську Думу та Магістрат можна визначити дійсною міською владою.

Іншим визначальним напрямом муніципальної політики і ведення самоврядування міського благоустрою стало визначення Херсона губернським містом. До того ж ще за законом «Учреждения о губерниях» 1775 р. як цивільні так і військові губернатори також мали господарські повноваження, що виражалося в розумінні того, в якому місті знаходиться резиденція губернатора, про те місто він мав здебільшого і дбати. Так, якщо, Херсон став у 1803 р. місцем резиденції Херсонських цивільних губернаторів, то вони вбачали свою зверхність над веденням міського благоустрою і господарства.

Постійно велась робота губернаторів на концентрацію всіх важелів міського управління в їх канцелярії. Якщо в 1810 р. губернатор тільки давав свої рекомендації [38, арк. 46] на ведення міських справ і благоустрою, то вже в 1820-1830-х рр. всі важливі рішення з напрямів міського благоустрою почали прийматися особисто губернаторами. Так, наприклад, за час губернаторства А. Окулова діяльність міського управління спрямовувалась на ремонт адміністративних будинків (тільки на ремонт будівлі губернського правління у 1803 р. було витрачено 1 256 руб. 20 коп., ремонт інших будівель обійшовся у 1 797 руб. 70 коп.) [23, арк. 5–9], лікарської управи на суму більше 1 000 руб. у 1806 р. [24, арк. 5]. У 1810 р. губернатор Рахманов у власному звіті відмічав «внес много предложений по совершенствованию городской системы управления, его экономическом развитии, мореходстве и многое другое». Ці нововведення стосувались переорієнтації роботи Магістрату з ведення господарських справ на розгляд комерційних суперечностей [38, арк. 79].

У 1815 р. віце-губернатор Калагеоргій зробив багато порушень у взаємовідносинах із губернським правлінням та міським самоврядуванням. Так про його діяльність у своїй скарзі написав чиновник І. Ліненко: «...усмотрел много беспорядков, которые

происходят именно от него. Принимает самостоятельные решения даже те, с которыми не согласно губернское правление, хотя поступает в разрез с принятыми узаконениями. С помощью строительного комитета уничтожил на привозном рынке более 20 лет существовавшие купеческие лавки, что принесло купцам притеснения и разорения» [31, арк. 4]. Таким чином, Калагеоргій не рахувався навіть із думкою колегіального губернського правління, тому і не дивно, що ліквідував міські купецькі лавки для торгівлі, хоча за прийнятими законами місця для купецької торгівлі повинні були розподілятися саме Міською Думою. Можна лише здогадуватись, як він відносився взагалі до міського самоврядування.

За час діяльності губернатора Сент-Прі Міська Дума ще більше спрямовувалась на збирання податків, будівництво нових будинків та ремонт старих, на «устройство каналов и тротуаров, ремонт и строительство здания тюрьмы (острога), восстанавление дорог меж Николаевом и Херсоном» та інше [32–36, арк. 11–25]. Гроші на подібні заходи частково брались з казенної палати, але в основному з міського бюджету із прибуткових статей винного відкupu та 1 % податку з товарів, що ввозились та вивозились з міста [27, арк. 2]. У 1818 р. була подана скарга на губернатора Сент-Прі, з якої можна зробити висновок, що він сам особисто встановлює податки, збори та повинності міські та земські на міський благоустрій і це дуже обтяжливо для місцевого населення. Таким чином, від міського самоврядування забрали право самостійно встановлювати міські збори на місцеві потреби [28, арк. 16].

Це згодом призвело до апатичності настроїв серед працівників херсонського самоврядування. Роль Міської Думи зводилася до виконання вимог губернаторів, і їм не надавалося можливості прояву вільної ініціативи. Якщо з'являлася будь-яка новизна, то вона виходила від губернаторів. Так, наприклад, у справі заощення вулиць більше всіх зробили губернатори Я. Ганскау, В. Рославець у 1830-х рр., для чого залучали роботу арештантів. Загалом робота міського самоврядування обмежувалася проведенням робіт: з освітлення вулиць, опаленню будинків, ремонту будинків і пристаней і того, що накаже губернатор [39, арк. 68].

Практика діяльності міського самоврядування у сфері міського благоустрою в кінці XVIII – першій половині XIX ст. виявила такі негативні тенденції: по-перше, розвиток станового міського самоврядування, що виключало можливість діяльності загально-суспільної, у кожного стану був власний інтерес, і тому ніхто не хотів витрачати власні кошти на задоволення потреб інших. Так, наприклад, якщо херсонська реміснича управа вирішила, що не в її інтересах сплачувати щорічний податок до міського бюджету, то ремісники просто цього і не робили, чим дуже сильно здивували Санкт-петербурзьку комісію по міським справам [44, с. 686]. А херсонське дворянське самоврядування навіть і не намагалось займатись міськими справами.

По-друге, децентралізація міського управління з однорідними функціями між Міським Магістратом, Міською Думою, Шестигласною Думою (причому

Міський Голова був одночасно головуючим і в Загальній Думі, яка була розпорядником щодо міських справ, і в Шестигласній Думі, яка була виконавцем розпоряджень. Так, наприклад, були такі випадки місцевого херсонського життя, коли Загальна Дума приймала певне рішення щодо фінансової допомоги міським ремісникам, а Шестигласна Дума нічого не виконувала, тому що Міський Голова навіть і не збирався контролювати виконання розпоряджень [38, арк. 78]. А були такі роки, в які взагалі важко встановити чи діяла в Херсоні Шестигласна Дума взагалі, особливо що стосується періоду 1801-1823 рр. І тому певні рішення тут же виконувалися представниками Загальної Думи), Приказом суспільного презирства та становим самоврядуванням, які теоретично повинні були співробітничати один з одним і підкорятись все ж таки Загальній Думі, але на практиці становили майже незалежні один від одного установи із власним бюджетом, кошторисом та інтересами, і їх співробітництво у побуті Херсона вилізло у листування між інстанціями задля вирішення головного питання – хто ж все таки повинен займатися більше справами міського благоустрою? У 1810 р. Херсонським губернатором було вирішено багато справ з міського благоустрою, економічного розвитку Херсона. Потім це питання розв'язали губернатори Я. Ганскау\*, В. Рославець, заявивши що все буде так, як вони вирішать, а Херсонському цивільному губернатору у 1908 р. лише залишалось ностальгічно згадувати дореформені часи, коли Міська Дума так добре підкорялась адміністративному управлінню, оцінивши діяльність херсонського міського самоврядування у сфері благоустрою – дилетантським.

По-третє, міське самоврядування в результаті так і не було облаштоване, як самостійна і незалежна організація від адміністрації, чим було позбавлено права на самодіяльність, що у ХІХ ст. призвело херсонське міське господарство до занепаду.

Ми звикли думати, що було три основних закони, які регламентували діяльність міського самоврядування: Жалувана Грамота Катерини ІІ 1785 р., Міське Положення 1870 р. та Міське Положення 1892 р., але «муніципальних» законодавчих актів було значно більше. Вже спадкоємець Катерини ІІ, Павло І визнав корисним відмінити у 1798 р. Жалувану грамоту містам 1785 р. Причому в Херсоні та Миколаєві Міські Думи продовжували існувати, а миколаївський міський голова П. Турчанінов навіть був наго-

\* До того як стати губернатором Херсонської губернії був губернатором Архангельської, Курської, Костромської губерній. На посаді Херсонського губернатора (1831-1837 рр.) отримав 23 вересня 1831 р. «усердную благодарность за сделанные распоряжения к исправлению разных беспорядков и упущений найденных в собрании некоторых государственных мест губернии». 16 січня 1831 р. отримав «покорнейшую благодарность за сделанное распоряжение к скорейшему взысканию по губернии недоимок в значительном количестве накопившихся за несколько десятилетий». 2 грудня 1832 р. був відмічений знаком відмінно-корисної служби. У 1833 р. був нагороджений знаком «отличия беспорочной службы, не был ни в одном из тех случаев, которые по Статуту лишают права на получение оного знака, и продолжая служение согласно 13 пункту оного Статута вполне достаточно по основанию 4 пункта Статута получить знак отличия беспорочной службы» [7, арк. 32-37].

роджений золотою медаллю за успіхи у веденні міських справ [22, арк. 2-4], а справи херсонського міського самоврядування знаходились на розгляді у Сенаті [13, арк. 49-53]. Олександр І хоч і відновив Катерининську грамоту у 1801 р. як «непреложный закон», але на практиці херсонське самоврядування в цілому тільки втратило від цього самостійність. Адміністрація Миколи І навіть не хотіла допускати міські стани до участі у самоврядуванні. Якщо за висловлюванням Н. Мілютіна у Санкт-Петербурзі міське самоврядування прийшло до повного занепаду [45, с. 338], то не важко уявити, що відбувалось в цей час у Херсоні. У 1849 р. був прийнятий новий закон про складання міських кошторисів. У Херсоні і до цього не було великих прибутків (від 13 тис. руб. у 1803 р. до 35 тис. руб. у 1845 р.), і цих коштів ледве вистачало на власне утримання, не кажучи вже про витрати на міський благоустрій. Так, наприклад, міські кошториси повинні були складатись і затверджуватись перед наступним роком, а у Херсоні кошториси затверджувались іноді у квітні, іноді у червні поточного року, і таким чином приблизно півроку місто жило без кошторису. У 1853 р. був прийнятий новий закон про вибори до Міських Дум, в якому прописувалась ще більша залежність міського самоврядування від губернаторів [46, арк. 1-11].

В цілому, за період 1785-1870 рр. було прийнято 453 законодавчих акта, які регламентували діяльність міського самоврядування. Поділяються на три групи: загальнодержавні, регіональні, приватні (для кожного окремого міста, як, наприклад, закон 1833 р. «Про впорядкування міських прибутків та видатків у Херсоні»). У своїй масі «муніципальні закони» поділяються на такі категорії:

1. Обов'язки міської думи відносно ремісників та промисловості – 53 закони.
2. Обов'язки міської думи відносно євреїв, їх суспільного та цехового устрою – 31 закон.
3. Розподіл міської думи на Загальну та Шестигласну – 134 закони.
4. Канцелярія міської думи – 5 законів.
5. Обов'язки міської думи відносно міського господарства – 212 законів.
6. Обов'язки міської думи відносно міських зборів – 18 законів [49, с. 3-89].

Таким чином, законодавчо діяльність міського самоврядування була забезпечена. Мету господарської діяльності місцевого самоврядування складала: отримання прибутку, і користь – задоволення нестатків членів місцевого співтовариства (благоустрій – устрій на благо мешканців). Продукт муніципального господарства не виходив за межі проживання населення. Об'єктом муніципального господарства були конкретні господарські питання, розв'язання яких належало до компетенції органів місцевого самоврядування.

У Херсоні органами міського громадського управління господарська діяльність досліджуваного часу обмежувалась такими напрямками: 1) благоустрій; 2) регулювання відносин землеволодіння та землекористування; 3) регулювання та сприяння в розвитку місцевої виробничої власності; 4) формування та використання міських фінансів.

Доречно буде зазначити, що дореволюційні діячі уявляли собі благоустрій приблизно в такий спосіб: основний благоустрій – передбачав діяльність, що забезпечує загальні умови розвитку населених і територіальних місць; благоустрій у вузькому розумінні – в основному являв собою вуличний благоустрій; благоустрій у широкому розумінні – визначався дореволюційними російськими муніципальними діячами як задоволення соціальних потреб і поділялося на дві категорії справ – матеріальний і духовний благоустрій. З приводу духовного благоустрою, то доречно буде зазначити, що, наприклад, стаціонарний театр у Херсоні з'явився у 1870-х рр. До цього часу в місті не було навіть власної театральної трупи. Міське самоврядування дозволило облаштувати лише невеличкий театральний клуб, в якому час від часу проводились театральні постанови.

Міські громади Херсона, на нашу думку, внаслідок різноманітності своїх складених елементів, були пасивно налаштовані у відношенні суспільної діяльності з благоустрою. Відносилися деякою мірою індіферентно до міської власності і громадських інтересів. Якщо Міська Дума і починала що-небудь, то тільки внаслідок сильного тиску з боку адміністрації.

В основному вся діяльність херсонського самоврядування з кінця 1830 рр. обмежувалась веденням діловодства. От за що, так за ведення діловодства губернатор у власному звіті за 1840 р. губернатор В. Пестель відзначав: *«В Херсонской Городской Думе делопроизводство ведется в порядке, в исправности и с успехом. Отчетность по приходу и расходу сумм в исправности. В Магистратах порядок и производство дел в удовлетворительном виде, но в Магистрате херсонском находится много дел неоконченных прежнего времени, от чего при поступлении новых, замедляется движение по оным и успешное решение их. Для отвращения этого, и дабы Магистрат был поставлен в возможность в будущем времени вершить дела с надлежащим успехом, я представил по начальству\* о необходимости определения другого на время секретаря и усиления его штата двумя канцелярскими служащими, на содержание коих потребные из городских доходов незначительные суммы, всегда без затруднения может быть доставляема между тем таким усилением Магистрата, составит действительная для службы польза.*

*Проекты положений о доходах в усиленном виде и расходах городских, частью представлены начальству, а частью рассматриваются в губернском правлении\*. Из означенных доходов, были произведены расходы на содержание городской думы, магистрата, полиции, сиротского суда, чиновников\*, пожарной части и*

\* Хоча за законами міську кадрову політику повинна була забезпечувати Міська Дума на основі розподілу за штатами, тобто за поданням Думи, а не губернатора. Канцелярію Думи складали: секретар, бухгалтер, столоначальники, архіваріус, регістратори, писці, а також вільнонаймані працівники.

\* Міські кошториси повинні були затверджуватись губернським правлінням, а не розглядатись по суті.

\* Причому чиновників губернського правління. Зазначені позиції були законодавчо оформлені значно пізніше, у 1853 р. та 1860 р. Можливо ці закони не вводили до дії щось нове, а лише офіційно закріпили фактично існуючий стан [47–48, с. 948–1027].

*воинские потребности, равно на содержание школ и училищ и на исправление улиц и мостиков. Остатки доходов не значительны. Недоимки же взыскиваясь постепенно употребляются на невыполненные расходы, а частью исключаются по невозможности взыскания»* [40, арк. 48–51].

Таким чином, можна погодитись з тим, що основним заняттям херсонського самоврядування було діловодство. Щороку до канцелярії Міської Думи та Магістрату на розгляд потрапляло декілька сотень різних паперів: скарг, прохань та ін. Більша частина розглядалась, приблизно 15-20 % документів залишалась на розгляд на наступний рік. Але також з наведеного звіту губернатора можна побачити, що саме він займається вирішенням кадрового забезпечення канцелярії херсонського самоврядування (за законами питаннями кадрового забезпечення самоврядування повинна була займатись Міська Дума), кошторис міського бюджету розглядається чомусь на засіданні Губернського правління, міськими витратами чомусь покриваються утримання чиновників та військові потреби (хоча за законами міський бюджет до вказаних позицій взагалі не повинен мати жодного відношення), а у сфері херсонського благоустрою обійшлися лише виправленням вулиць та містків на суму в 134 руб. 34 коп., що склало 0,67 % від загального міського прибутку. А 15 076 руб. 42 коп. залишились невитраченими і за законами про міські кошториси повинні були надійти до прибутку на наступний 1841 р. Але кошторис очікуваних прибутків на 1841 р. (після його розгляду на засіданні Херсонського губернського правління) був складений на суму у 18 469 руб. 17 коп. без врахування залишкової суми за 1840 р. Таким чином, можна побачити найкращий зразок зловживання губернської адміністрації.

Можна також відзначити, що іноді міські видатки перевищували прибутки, так, наприклад, за кошторисом 1861 р. херсонські прибутки склали 39 820 руб. 78 коп., а видатки становили – 40 669 руб. 15 коп., різниця склала 848 руб. 37 коп., що вже було перевищенням меж повноважень Міської Думи, оскільки за законами вона не могла видатки перевищувати ніж є прибутки, але цю різницю вдалось закрити залишковими сумами у 2 304 руб. 56 коп. з 1860 р. Скільки з цих коштів було витрачено на міський благоустрій сказати неможливо, оскільки в кошторисах, як правило, про це не вказувалось [41, арк. 68].

В цілому, на кінець 1850-х рр. становище херсонського самоврядування було маловтішним, і саме таке враження склалось у комісії з міських справ: *«Вообще о внутреннем устройстве управления в Херсоне должно сказать, что чрез крайнее нерадение Городских Голов и старшин управление потеряло всякое значение, как Присутственное место, и для посторонних и для самих обывателей. Старшины и вовсе не пользуются уважением и избираются по необходимости, поэтому и отправляются ею сообразно с личными своими побуждениями и интересами. Постановления для желающих устраивать фабрики в общем виде сводятся к разрешению их устраивать от губернского начальства и*

министерства финансов. Для посессионных фабрик от Департамента Мануфактур и Внутренней Торговли» [45, с. 568].

Лише з початку 1860 рр. почалось пробудження суспільної свідомості, у південноукраїнських містах (Одесі, Миколаєві) складались комісії щодо реформування міського самоврядування. З усіх сторін лунали вимоги ліквідації адміністративної опіки, яка паралізувала всю діяльність міського самоврядування. Така комісія працювала і в Херсоні, але її діяльність не знайшла підтримки та співучасті у місцевого населення. Енергійні і діяльні заходи в плані благоустрою були прийняті в кінці 1860-х рр. Насамперед була звернена увага на комунальні потреби, стан вулиць і площ, велика частина з них не була шосована і замощена.

Завдання, що були поставлені в епоху великих реформ міській реформі, далеко не всі були вирішені позитивно Міським Положенням 1870 р. [42, с. 820–839] Але деякі принципові питання міського самоврядування, прийняті цією реформою, мають і до сьогодні практичний інтерес. Саме завдяки цій

реформі «міське громадське управління» перетворилось на «міське самоврядування».

Таким чином, можна зробити висновки, що міське самоврядування у своєму статусі за досліджуваний час пройшло ряд еволюцій: по-перше – від повної самостійності кінця XVIII ст. до часткової самостійності початку XIX ст., і до повної залежності від адміністрації губернії на середину XIX ст. По-друге, пріоритетні напрями міського благоустрою змінились від земельної власності у кінці XVIII ст. до ремонту будинків, пристаней, освітлення вулиць на середину XIX ст. По-третє, адміністративна влада все зробила для підпорядкування міського самоврядування і благоустрою та концентрації всіх важелів міського життя. По-четверте, законодавство обстоювало інтереси міських громад, але водночас надавало можливості і засоби їх реалізації адміністративним управлінням.

Перспективи подальших розвідок можуть бути корисними для уточнення діяльності міського самоврядування Південної України у контексті адміністративного розвитку регіону кінця XVIII – початку XX ст.

#### ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Горловский Д. Н. Итоги 25-летия херсонского городского самоуправления: Краткий историко-экономический очерк г. Херсона – Херсон, 1896. – 186 с.
2. Беккер М., Рыбаков Ф. В херсонскую городскую думу. – Херсон, 1908. – 12 с.
3. Горбачев П. Доклад в херсонскую городскую думу. – Херсон, 1908. – 15 с.
4. Коник Ю. Похід за правдою ціною життя: міщанин проти херсонської міської влади на рубежі XVIII – XIX століть // Константи: Альманах соціальних досліджень. – Херсон, 2006. – № 1(12): Архів і людина. – С. 84–89.
5. Цибуленко Л. О. Органи самоврядування Одеси, Миколаєва, Херсона у розбудові муніципальної земельної та виробничої власності в кінці XIX – на початку XX століття: монографія. – Херсон : Айлант, 2003. – 160 с.
6. Державний архів Херсонської області (далі – ДАХО), ф. 14, оп. 1, спр.104. – 6 арк.
7. ДАХО, ф. 14, оп. 1, спр. 73. – 98 арк.
8. ДАХО, ф. 14, оп. 1, спр. 218. – 50 арк.
9. ДАХО, ф. 14, оп. 1, спр. 262. – 15 арк.
10. ДАХО, ф. 14, оп. 1, спр. 282. – 66 арк.
11. ДАХО, ф. 14, оп. 1, спр. 297. – 25 арк.
12. ДАХО, ф. 14, оп. 1, спр. 327. – 50 арк.
13. ДАХО, ф. 14, оп. 1, спр. 438. – 53 арк.
14. ДАХО, ф. 14, оп. 1, спр. 332. – 26 арк.
15. ДАХО, ф. 14, оп. 1, спр. 345. – 25 арк.
16. ДАХО, ф. 14, оп. 1, спр. 353. – 69 арк.
17. ДАХО, ф. 14, оп. 1, спр. 369. – 74 арк.
18. ДАХО, ф. 14, оп. 1, спр. 382. – 43 арк.
19. ДАХО, ф. 14, оп. 1, спр. 412. – 11 арк.
20. ДАХО, ф. 14, оп. 1, спр. 333. – 62 арк.
21. ДАХО, ф. 14, оп. 1, спр. 448. – 11 арк.
22. ДАХО, ф. 14, оп. 1, спр. 455. – 4 арк.
23. ДАХО, ф. 14, оп. 1, спр. 537. – 16 арк.
24. ДАХО, ф. 14, оп. 1, спр. 624. – 7 арк.
25. ДАХО, ф. 14, оп. 1, спр. 850. – 37 арк.
26. ДАХО, ф. 14, оп. 1, спр. 911. – 38 арк.
27. ДАХО, ф. 14, оп. 1, спр. 687. – 4 арк.
28. ДАХО, ф. 14, оп. 1, спр. 903. – 21 арк.
29. ДАХО, ф. 14, оп. 1, спр. 879. – 21 арк.
30. ДАХО, ф. 14, оп. 1, спр. 878. – 45 арк.
31. ДАХО, ф. 14, оп. 1, спр. 864. – 6 арк.
32. ДАХО, ф. 14, оп. 1, спр. 917. – 25 арк.
33. ДАХО, ф. 14, оп. 1, спр. 932. – 42 арк.
34. ДАХО, ф. 14, оп. 1, спр. 942. – 13 арк.
35. ДАХО, ф. 14, оп. 1, спр. 997. – 5 арк.
36. ДАХО, ф. 14, оп. 1, спр. 1027. – 60 арк.
37. Російський державний історичний архів (далі – РДІА), ф. 1281, оп. 2, спр. 165. – 78 арк.
38. РДІА, ф. 1281, оп. 2, спр. 166. – 87 арк.
39. РДІА, ф. 1281, оп. 2, спр. 1315. – 89 арк.
40. РДІА, ф. 1281, оп. 2, спр. 1481. – 81 арк.
41. РДІА, ф. 1263, оп. 6, спр. 2904. – 116 арк.
42. Городовое положение 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи (далі – ПСЗ). – СПб. : Тип. 2 отд.

- Е. И. В. Канцелярии, 1873. – Собр. 2. – Т. XXXXV. – Отд. 1. – С. 820–839.
43. Жалованная грамота на права и выгоды городам Российской империи // ПСЗ. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1843. – Собр. 1. – Т. XXII. – С. 364–382.
  44. Труды комиссии, учрежденной для пересмотра уставов фабричного и ремесленного: В 4 т. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1863. – Т. II. – 879 с.
  45. Материалы для составления предположений об улучшении общественного управления в городах: В 2 т. – СПб. : Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1863. – Т. II. – 680 с.
  46. Державний архів Миколаївської області, ф. 222, оп. 1, спр.28. – 11 арк.
  47. Инструкция о порядке делопроизводства в городских думах Новороссийского края (утверждена Министром Внутренних Дел 14 ноября 1860 г.) // Свод законов Российской империи (далее – СЗРИ). – ч. 1: Общие учреждения губернские. – ст. 4423–4433; т. 3 : Устав о службе гражданской по выборам. – ст. 456–458.
  48. Инструкция о порядке делопроизводства в городских думах Новороссийского края (утверждена Министром Внутренних Дел 14 ноября 1860 г.) // СЗРИ. – ч. 1: Общие учреждения губернские. – ст. 4439.
  49. Указатель общих постановлений для руководства городских дум и заменяющих оные места. – СПб., 1864. – 90 с.
  50. Тюрин В. А. Власть и городское самоуправление в Среднем Поволжье: опыт взаимодействия на рубеже XIX – XX веков / Ред. Н. А. Волынка. – Самара : Изд-во «Самарский университет», 2007. – 200 с.

Рецензенти: Котляр Ю. В., д.і.н., професор, завідувач кафедри Чорноморського державного університету імені Петра Могили;  
Пронь С. В., д.і.н., професор, завідувач кафедри Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

© О. В. Черемісін, 2011

Стаття надійшла до редколегії 08.04.2011