

НІКІТІН Ю.О.

**ВЗАЄМОВІДНОСИНИ МІСЬКИХ СУСПІЛЬНИХ УПРАВЛІНЬ З  
МІСЦЕВОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ І ЗЕМСТВАМИ У 1870-1900 РР.  
(на прикладі Чернігівської та Харківської губерній)**

*Розглядаються особливості взаємовідносин органів міського самоврядування з місцевими адміністраціями і земствами в Чернігівській і Харківській губерніях у 1870-1900 рр.*

На сучасному етапі розбудови незалежної української держави влада і суспільство намагаються створити ефективні органи місцевого самоврядування. При розв'язанні даного питання однією з основних проблем залишається визначення місця і ролі місцевого самоврядування та його керівництва в системі розподілу повноважень між центральними і місцевими органами влади. В результаті урбаністичних процесів зростає роль міст і міських органів самоврядування в незалежній Україні. Це змушує дослідників все частіше звертатися до вивчення історичного досвіду нашого народу у створенні самоврядних структур та їх діяльності для врахування досягнень і помилок у наш час. Тому актуальним є аналіз характеру і змісту перетворень другої половини ХІХ ст., що відбулися з органами міського самоврядування внаслідок реалізації реформ Олександра ІІ і Олександра ІІІ. Всебічний аналіз цих подій дозволить не лише простежити еволюцію поглядів центральної влади на питання місцевого самоврядування, але й з'ясувати певні особливості реалізації реформ на місцях. З огляду на вищезазначене, актуальною є проблема взаємовідносин міських суспільних управлінь з місцевою адміністрацією і земствами у 1870-1900 рр.

Ще з часу запровадження міської реформи 1870 р. багато дослідників зверталися до питання формування новостворених структур та їх взаємовідносин з місцевими представниками центральної влади та земствами (А.Васильчиков, В.Гессен, Д.Семенов, П.Гронський та інш.)<sup>1</sup>. Радянська історіографія давала свою оцінку реформам 60-70-х років ХІХ ст. Серед праць цього періоду слід відмітити роботи П.Зайончковського, О.Кузнецової, М.Єрошкіна, В.Нардової<sup>2</sup> та інш. Сучасний етап розвитку історичної науки характеризується пошуком нових пріоритетів та методологічних підходів. У працях М.Шумілова, В.Фадєєва, Л.Лаптевої, О.Мельничука, М.Білоконя<sup>3</sup> та інших робляться спроби об'єктивного аналізу місця і ролі органів міського самоврядування в системі управління, що існувала в Російській імперії у другій половині ХІХ ст.

Однак, до нашого часу недостатньо дослідженими залишаються регіональні особливості діяльності органів міського самоврядування та їх взаємовідносини з місцевою адміністрацією і земствами. Зокрема, і сьогодні дане питання залишається маловивченим у таких специфічних регіонах України, як Чернігівська та Харківська губернії.

Автор даної статті ставить за мету прослідкувати складні і неоднозначні стосунки міських суспільних управлінь з місцевими адміністраціями та

---

*Нікітін Юрій Олександрович - кандидат історичних наук, доцент Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ*

земствами за часів дії міських положень 1870, 1892 рр. на прикладі Чернігівської та Харківської губерній.

Міська реформа 1870 р. замінила станові органи на нові, що спиралися на принципи майнового цензу. На відміну від земської реформи, Положення 1870 р. поширювалося майже на всю територію Російської імперії. В той же час компетенція муніципалітетів обмежувалася кордонами міста і земель, що йому належали. Закон не давав чіткого тлумачення кордонів компетенції міських самоврядних структур. Міські суспільні управління, як і земства, не мали примусової влади, що впливало на ефективність їх діяльності. Міська реформа 1892 р., що стала результатом відмови офіційної влади від ідей лібералізму, суттєво відрізнялася від попереднього Положення. Зміни, що були зафіксовані в Положенні 1892 р., були пов'язані з формуванням і функціонуванням муніципальної влади. Новий закон передбачав, що органи міського самоврядування переводилися під суворий контроль місцевих адміністрацій. Перерозподіл повноважень між муніципальною владою і губернськими адміністраціями на користь останніх сприяв посиленню адміністрування і конфліктам між вищезгаданими установами.

Положення 1870 р. найбільше повноважень надавало думах і управам при вирішенні міських господарських справ. Бюджети міст приймалися без адміністративного затвердження. В той же час закон надавав губернаторам право здійснювати нагляд за законністю постанов і рішень муніципальних структур. Лише з санкції губернаторів міські думи мали право видавати обов'язкові постанови. Закон не допускав, щоб міські самоврядні структури мали свою політичну думку (вони не мали права клопотати про зміну існуючого законодавства). Губернатор мав право опротестувувати питання, внесені до розгляду органами міського самоврядування, або призупинити виконання муніципальних постанов (на термін до одного місяця). У таких випадках спірні питання розглядалися губернськими у міських справах присутствіями, які очолювали самі губернатори.

Закон дозволяв думах оскаржувати рішення присутствій у Сенаті. Однак до остаточного рішення вищезгаданої інстанції дума повинна була виконувати рішення, що прийняло губернське у міських справах присутствіє. Для попередження таких конфліктів міські голови (в тому числі в Чернігівській і Харківській губерніях) заздалегідь ознайомлювали губернську адміністрацію з питаннями, що вносилися до розгляду муніципальними структурами. Усі ці та інші ситуації були досить чітко розтлумачені Положенням 1870 р. (ст. 56, 57, 68, 141 та інш.).

Для попередження деяких ілюзій на місцях 9 лютого 1873 р. Міністерство внутрішніх справ видало циркуляр "*Об отношениях Городских голов с Начальником губернии*". В ньому досить чітко було сформульовано офіційну точку на розподіл повноважень на місцях: "*вследствие возникших недавно сомнений по поводу тех отношений, в коих должны состоять Городские Головы к Начальникам губерний, с Высочайшего государя императора разрешения имею честь уведомить..., что по смыслу подлежащих статей закона о пространстве и пределах власти Губернаторов... Городские Головы подведомственны Губернаторам на том же основании, как и другие лица, служащие в губерниях по выборам. Из сущности этих законоположений истекает, что Городские Головы*

*оказывают Губернатору, коему присвоено право надзора за законным исполнением городским общественным управлением возложенных на него обязанностей, должное уважение, как представителю высшей правительственной власти...<sup>4</sup>*

Часті скарги і суперечки щодо компетенції міських самоврядних структур і губернських адміністрацій в подальшому сприяли уточненню повноважень губернаторів у Положенні 1892 р.

Зверхнє відношення губернських адміністрацій до органів місцевого самоврядування (міського і земського) підтверджують факти обшуку в приміщенні земства у Чернігові (1887 р.) та бюрократична тяганина<sup>5</sup>. Наприклад, проект “Обов’язкових постанов для мешканців міста Ізюма” пройшов довгий 6-річний шлях узгоджень у різних посадовців перед його затвердженням<sup>6</sup>.

Більшість губернаторів вважали, що міська реформа 1870 р. надала їм недостатньо влади над новоствореними міськими самоврядними структурами. Дану позицію ілюструють слова Харківського губернатора Д.М.Кропоткіна: “Становище губернатора до міських громадських установ ще більш незручне (у порівнянні з земствами). Особисто губернатор по відношенню до міських установ не має майже ніякого значення й виступає лише посередником, через якого передаються до губернського по міських справах присутствія різні справи, які стосуються неправильних дій міських громадських установ. Губернатор у розгляді цих справ має голос абсолютно рівний з усіма іншими особами, які складають міське присутствіє”<sup>7</sup>.

Як уже зазначалося, Положення 1870 р., передаючи частину питань місцевого міського господарства і благоустрою у розпорядження новоутворених суспільних управлінь, в той же час зобов’язувало поліцію “оказывать содействие к исполнению законных его требований” (ст.6 Міського положення)<sup>8</sup>. Так широко сформульовані обов’язки поліції повинні були сприяти тому, що в разі потреби з боку міського управління поліція виступала б в ролі виконавчих органів.

Деякі чиновники з канцелярії Чернігівського губернатора навіть побоювалися при реалізації Положення 1870 р., що таке широке і нечітке формулювання обов’язків поліції буде заважати виконувати їй свої прямі завдання. Однак, в реальному житті ситуація була протилежною. Поліція не надавала допомоги на законні вимоги суспільного управління і повноцінно не виконувала своїх прямих обов’язків по охороні порядку і безпеки в місті. Міське положення (ст.6) надавало право скаржитися міському управлінню, але міста дуже рідко користувалися цим правом. Міські голови у виключних випадках скаржилися на поліцію губернатору, який, в свою чергу, майже завжди не визнавав дії поліції неправильними. Закон окреслював обов’язки поліції таким чином: поліція була зобов’язана стежити за точним виконанням обов’язкових постанов міських дум (ст.107 Міського положення); своєчасно повідомляти міському управлінню про всі проблеми, пов’язані з міським благоустроєм (ст.102); порушувати судове переслідування за порушення обов’язкових постанов міських дум (ст.110); стягувати різного роду недоїмки по зборам та повинностям на користь міста (ст.138); передавати окладні листи власникам нерухомого майна і вживати заходи щодо стягування недоїмок.

В свою чергу, і міста повинні були брати участь у витратах на утримання поліції, на устрій і наймання приміщень для міського поліцейського управління (з опаленням та освітленням) у розмірі, визначеному штатним розкладом. Міста виділяли кошти на провіант, амуніцію і лікування членів поліцейських команд (§6, 8, 9 ст.139 Міського положення). Майже всі міста Чернігівської губернії виділяли досить значні кошти на зазначені потреби при досить скромних прибутках<sup>9</sup>.

Чернігівський губернатор у 1879 р. звертався до міського голови Чернігова з проханням, щоб дума збільшила кошти на утримання нижчих чинів в поліції. Керівництво поліції саме вказувало на незадовільний характер комплектації поліції, але пояснювало такий стан речей малими коштами, що вони отримували на роботі. Грошові надбавки, на думку губернатора та поліцмейстера, повинні були стимулювати їх роботу і дати змогу замінити особливо непридатних до роботи в поліції на більш відданих службі. В цьому ж місті губернатор відзначив, що необхідно призначити кошти поліцмейстеру на роз'їзди. Екіпаж і вказані гроші необхідні йому, бо, виконуючи державну службу, він, на думку губернатора, весь свій час віддає виконанню виключно міських потреб<sup>10</sup>. Встановлені законом обов'язки поліції і міського управління давали змогу кожній стороні вимагати виконання певних заходів. Однак, поліція не завжди з готовністю виконувала звернені до неї законні вимоги.

У Харкові муніципальна влада за період 1875-1891 рр. передбачала витратити на поліцію кошти у сумі 3415035 руб., а в дійсності до держскарбниці було перераховано 1160900 руб.<sup>11</sup> Однак поліція міста не відчувала на собі недоїмок, бо безпосередньо кошти поліція отримувала від казни. У повітових містах Харківської губернії спостерігалася тенденція, коли перебуваючи навіть у скрутному фінансовому становищі, міські самоврядні структури повністю забезпечували потреби поліції (Суми, Лебедин, Охтирка, Валки та інш.). Так, у Сумах при постійних недоїмках у міському бюджеті були заплановані загальні витрати на утримання поліції у сумі 8973 руб. 23 коп. (1896 р.) і 9024 руб. 65 коп.<sup>12</sup>, а в Лебедині 1958 руб. 1коп. (1888 р.)<sup>13</sup>.

Міське положення 1870 р. надавало населенню міст право самостійно вести господарство. Суспільне управління вважало, що покладені на нього завдання мали державний характер. Така впевненість сформувалася завдяки тому, що до міської реформи держава без участі населення опікувалася питаннями, які після 1870 р. були передані місцевому суспільному управлінню. Користуючись ст.6 Міського положення про обов'язковий характер і допомогу у виконанні вимог міського суспільного управління з боку земських і станових установ, міста вимагали обов'язкового фінансування державних виконавчих установ, що допомагали міському господарству і благоустрою. Все це у сукупності вело до того, що міське управління сприймало себе носієм публічної влади, яка вирішувала свої завдання за допомогою державних органів. Міське положення чітко не визначило юридичну різницю в методах і статусі міських та державних установ, що збирали платежі та недоїмки на користь міста і держави (ст.2065)<sup>14</sup>.

З іншого боку, міські управління не сприймали свою діяльність як приватну або благодійну, тому що головні цілі їх діяльності були взяті з кола питань державного управління (медицина, освіта, торгівля, промисловість та інш.). Хоча в окремих випадках адміністративні розпорядження

прирівнювали міські суспільні управління до приватних товариств і компаній. Міністерство внутрішніх справ прирівняло міські управління до таких компаній і не звільнило від платежів за кореспонденцію. На цій підставі були відхилені у 1876 р. клопотання Чернігова і Мглина про звільнення міських структур від поштових зборів з кореспонденції<sup>15</sup>.

Така невизначеність статусу міських структур мала різноманітні негативні наслідки. Якщо міське управління вважало, що його розпорядження мало однакове значення для громадських і державних установ, то відповідно і поліція більш наполегливо виконувала ці рішення. Коли ж міські управління були пасивними та не розуміли своєї ролі і місця в житті міст, то їх діяльність зводилася до простого відбування повинностей, відсутності ініціативи і пасивності у вирішенні нагальних потреб міста. Відповідно поводитися і поліція у вказаній ситуації.

Лише в двох містах Чернігівської губернії (Козелець, Конотоп) були відмічені наполегливі вимоги міських управ до поліції стосовно збирання міських недоїмок. Міські голови вказаних міст зазначали у своїх звітах за 1881 р., що зверталися декілька разів до поліції щодо збору недоїмок на користь міста (в Конотопі 6 разів, Козельці - 5) за оренду місць на ринкових площах. Поліція відмовлялася від виконання цих завдань, посилаючись на те, що це не було прописано в Міському положенні (ст. 128, 138). Поліційне керівництво вважало, що стягнення таких недоїмок повинно відбуватися в суворому порядку<sup>16</sup>. Губернське правління і губернатор, до яких звернулися міські управи за допомогою у вирішенні цього питання, не отримали підтримки. Вказавши на нечітке трактування обов'язків поліції в Міському положенні (ст. 116, 128, 138) та рішення Сенату (від 22 лютого 1878 р. №1172), він поклав відповідальність за недоїмки на міські структури<sup>17</sup>.

Аналогічна ситуація спостерігалася і в містах Харківської губернії. Відмова поліції від активної допомоги міським самоврядним структурам (особливо при збиранні податків) змушувала гласних окремих дум піднімати питання про створення спеціальної муніципальної поліції (м. Суми). Передбачалося, що сформована на кошти міст поліція буде більш активно допомагати збиранню податків. Але хронічна фінансова скрута міст не дозволила реалізувати дані плани.

Складність відносин місцевої поліції та міського суспільного управління взагалі і в справі збирання міських недоїмок можна простежити на прикладі вирішення різних господарських питань в містах Чернігівської та Харківської губерній. Чернігівський міський голова відзначав у 1881 р., що на утримання поліції йшло 10% всього міського бюджету. В той же час, він зазначав, що поліція докладала максимум зусиль при збиранні недоїмок на користь держави, а міські недоїмки залишали поза увагою. В 1881 р. сума недоїмки міського оціночного збору становила 3000 руб. Всі скарги міських установ не дали результатів.

Не поодинокими були скарги мешканців міст на поліцію стосовно зловживань при збиранні недоїмок. Сплативши недоїмки чиновнику з поліції, особа досить часто отримувала повторне повідомлення про свій борг і не могла довести факт попередньої сплати коштів на користь міста<sup>18</sup>. Саме тому майже одноставно міські управи вказували на головну причину накопичення недоїмок - існуючу незадовільну систему їх збирання. В Конотопі після

клопотань управи дума дозволила призначити спеціального посадовця, який відповідав за збирання платежів і недоїмок. Ніжинська міська дума виступила з клопотанням дозволити мати в управі чиновника з поліції, який би виконував постанови міського управління (щоб його роботу фінансувала держава). Ця ініціатива залишилася поза увагою губернської влади. Аналогічна ситуація була відмічена і в м. Мглин.

Подібне відношення поліції до виконання рішень міського суспільного управління сприяло формуванню у останнього думки про недоцільність використання поліції для вирішення міських потреб. Чернігівський міський голова у згаданій вище записці відзначав, що у міського населення поширеною була думка, що *“...поліція служить державним особам та установам, а ніяк не місту і його мешканцям”*<sup>19</sup>. Головною причиною такого стану речей чиновник вважав повну залежність поліції від свавілля і навіть примх адміністрації. Існували пропозиції щодо доцільності створення спеціальних установ для виконання постанов органів міського управління. Створивши губернське з міських справ присутствіє, держава сподівалася вирішити вказаний конфлікт між різними владними структурами в місті. До складу новоствореної структури входили особи, які займали найвищі посади в губернських установах (губернатор, віце-губернатор, голова казенної палати, прокурор окружного суду, голова з'їзду мирових суддів, голова земської управи, міський голова). Рішення присутствія негайно виконувалися.

Створивши губернське з міських справ присутствіє, держава сподівалася, що це буде самостійна і незалежна місцева касаційна інстанція з судово-адміністративними правами. В реальному житті ситуація була іншою. За період 1876-1880 рр. з 68 засідань присутствія тільки 8 відбулося згідно з вимогою Міського положення (7 осіб). Всі інші 60 засідань пройшли за присутності 4-5 членів<sup>20</sup>.

Наведені дані вказують на той факт, що, отримавши досить значні повноваження, присутствія та його члени проявляли байдужість до міських потреб. Місцеві чиновники вважали однією з важливих причин такого становища залежність членів присутствія від губернатора. Стаття 152 Міського положення чітко не вказувала, як повинно було відбуватися голосування (відкрито чи таємно). Тому, на думку чиновників, при відкритому голосуванні члени присутствія боялися займати принципову позицію при вирішенні конкретних питань.

Необхідно також зазначити, що коло питань, якими займалося міське управління, не визнавалося ні губернатором, ні губернським присутствієм. Крім цього, губернатори часто не давали ходу скаргам міста на незаконні дії місцевої адміністрації.

Такий стан речей ілюструє випадок про зруйнування міських городів загоном поліції в Чернігові у 1879 р. Орендар Єршов звернувся зі скаргою на поліцію до управи і вимагав компенсувати свої втрати (900 руб.). На звернення управи до поліцмейстера про необхідність розслідування місто отримало відповідь, що поліцмейстер не зобов'язаний нічого пояснювати управі, бо він підзвітний лише безпосередньому начальству. В цій суперечці губернатор підтримав дії поліції<sup>21</sup>. Хоча за декілька місяців до цього інциденту за клопотанням губернатора міська дума збільшила кошти поліцмейстеру на роз'їзди до 300 руб. Причиною для цього було те, що, виконуючи державну

службу, поліцмейстер, разом з тим, служить майже виключно самому місту.

Така позиція губернаторів і місцевих адміністрацій до міських проблем сприяли посиленню напруги і формуванню певних опозиційних настроїв. Для запобігання даних процесів центральна влада 8 серпня 1880 р. відмінила указ про особливі права, які мали губернатори при заміщенні постійних посад по міських і земських установах від 19 серпня 1879 р. Смерть Олександра II і відмова від ідей лібералізму на користь консервативної ідеології сприяли відновленню повноважень губернаторів. 14 серпня 1881 р. було прийнято Положення *“Про заходи щодо охорони державної безпеки та суспільного спокою”*. Положення поновлювало право губернаторів затверджувати на посади у міських та земських установах.

На нашу думку, місцева адміністрація втручалася в господарські справи міст, які були виключно в компетенції міського управління. Важко погодитися з думкою про *“мирні”* відносини муніципальних структур і місцевих адміністрацій<sup>22</sup>, де перша сторона постійно пам’ятала про свою підконтрольність з боку державних установ, а друга постійно хотіла розширити свої повноваження.

Проте попри всі недоліки Положення 1870 р., міські думи, в межах наданих їм прав та повноважень, змогли довести життєздатність органів самоврядування й певну ефективність їх діяльності. Порівняно з несформованими міськими установами, нові органи самоврядування досягли позитивних результатів передусім в галузі освіти, медичного обслуговування населення, суспільного нагляду. За висловом Г.А.Джаншиєва, *“как ни крупны были некоторые недостатки Городового положения, проникавший его дух самоуправления и дарованное им право самостоятельного управления городскими делами были так благотельны, необходимы и современны, что не могли не оставить отрадного следа в истории русской культуры”*<sup>23</sup>. Реформа 1870 р., незважаючи на певні недоліки, все ж таки вивела російські міста із *“застою”* та активізувала їхню діяльність. Міське положення дозволило говорити про реальні передумови формування в Російській імперії муніципального права.

Та, незважаючи на такі досить скромні успіхи, самодержавство вбачало у самоврядуванні певну загрозу існуючому ладу. Ще у 70-ті роки в державних колах починає домінувати думка, що кризові явища у суспільстві і, перш за все, революційний рух - наслідки реформ. З початку 80-х років низку законодавчих пропозицій було спрямовано на те, щоб частково обмежити дію принципів самоврядування, проголошених у пореформеному законодавстві. Розгорнута програма контрреформ була викладена Д.А.Толстим у його доповіді царю від 18 грудня 1886 р. Ця програма передбачала, що земські і міські громадські установи повинні бути введені в загальний устрій державних установ шляхом максимального посилення підпорядкованості громадського управління бюрократичному апарату. *“Бюрократии, - писав Г.І.Шрейдер, - даже мнимая и номинальная самостоятельность выборных общественных учреждений представлялась совершенно непереносимой и принципиально недопустимой, как начало не только будто бы антиправительственное, но даже антигосударственное, анархическое”*<sup>24</sup>.

Міська реформа 1892 р. поставила все міське самоврядування під суворий контроль адміністрації. Нове Положення не містило навіть декларативного визнання самостійності органів міського самоврядування. Поправка про нагляд над слушністю і законністю дій органів міського управління істотно розширила сферу повноважень губернатора щодо міських дум<sup>25</sup>. Стаття 118 Положення 1892 р. дозволяла губернаторам затверджувати міських голів, їх заступників і членів управи. У разі незатвердження призначалися нові вибори, а відхилені кандидати не мали права брати в них участь. У разі незатвердження новообраних осіб, на посади голів губернських міст призначав міністр внутрішніх справ, а голів інших міст - губернатор (ст.19). Обрані члени управи вважалися службовцями, які перебували на державній службі (ст.121). Статті 11, 78, 110 передбачали перевірку і затвердження рішень дум губернатором.

Порівнюючи ситуацію в містах Чернігівської та Харківської губерній після прийняття Положення 1892 р., необхідно відмітити, що Чернігівський губернатор та його підлеглі частіше втручалися у справи міст і намагалися контролювати їх діяльність.

Неточності окремих статей Положення або різне їх трактування призвели до суперечок і конфліктів з приводу повноважень губернаторів, процедури оскарження в Сенаті рішень губернських з земських і міських справ присутствій, спроби губернаторів видавати обов'язкові для міського населення постанови повз думи. Це змусило центральну владу більш детально розтлумачити норми чинного законодавства.

У червні 1899 р. Сенат вказав начальникам губерній, що вони не повинні затверджувати обраних міських гласних. Рішення Сенату 24.10.1896 р. і 12.11.1897 р. чітко роз'яснювали механізми подання апеляції органів міського самоврядування до Сенату. Також губернаторам не дозволялося *"... повз міські думи і без дотримання встановленого Міським положенням порядку, видавати власною владою обов'язкові для міських жителів постанови..."*<sup>26</sup>.

Реалізуючі консервативну концепцію контролю над органами місцевого самоврядування, влада одночасно робила і певні поступки для попередження наростання конфронтації між існуючими інституціями на місцях.

З іншого боку, в кінці XIX ст. в Російській імперії спостерігався економічний підйом. Розвиток промисловості та торгівлі спостерігався і в українських губерніях. Так, у Харкові та місцевих центрах торгівлі Харківської та Чернігівської губерній (Ніжин та інш.) спостерігається зростання міських бюджетів. Однак залежність муніципальних структур від місцевої адміністрації часто заважала економічному життю міст. Все це засвідчує, що міська реформа 1892 р. значно зменшувала самостійність міських самоврядних структур.

Реформи 60-90-х років XIX ст. законодавчо закріпили нові суспільні відносини і одночасно засвідчили неоднозначне ставлення офіційної влади до ліберальних ідей. Пошук ефективної моделі органів місцевого самоврядування призвів до дискусії у суспільстві, яка була спрямована на з'ясування питань компетенції органів міського самоврядування і земств. Земська реформа 1864



р. і Миське Положення 1870 р. поставили перші питання у взаємовідносинах новостворених установ і змусили їх йти на співпрацю (утримання шкіл, лікарень та інш.). “Контрреформи” 80-90-х років XIX ст. також не змогли вирішити існуючі проблеми.

Миські самоврядні структури відповідали за культурно-громадські справи: зовнішній благоустрій, утримання міських комунікацій, державних установ і опікувалися добробутом населення та освітою. Муніципальні структури, як і земства, вели своє окреме від держави, самостійне господарство. Одним із найважливіших завдань, що вирішувала влада міст, було збирання податків. Крім податків на користь міста (Положення 1892 р., ст.127), закон встановив збір на користь повітового і губерньського земств з нерухомого майна, промислових свідоцтв і “*питейных*” патентів у містах (Устав про земські повинності 1899 р., ст.37). В той же час, закон не встановлював межі обкладання цих статей. На місцях губернатори часто оскаржували кошториси з високими відсотками платежів. Закон від 8 червня 1898 р. визначив, що вищою межею податку з промислових свідоцтв на торгівлі підприємства 1 і 2 розрядів, на промислові підприємства перших п’яти розрядів і на пароплавні підприємства становили 15% (в залежності від ціни); з інших промислових документів - 10%. На користь земств сплачували збір лише з прибутковості або цінності торговельних і промислових приміщень, а не з прибутку підприємств або суми їх обігу. Отримавши кошти (Устав, ст. 32-36), земства часто не витрачали їх на потреби міст (хоча закон зобов’язував губерньські земства це робити). Створена система оподаткування ставила у більш вигідне становище землевласників, підприємців і купців, які жили у сільській місцевості (платили податки лише земству). Домовласники, підприємці та купці, які мешкали у містах, сплачували міські та земські платежі й опинялися у менш вигідному економічному становищі. Загальна ситуація по зборах з нерухомого майна (за даними 51 губернії) наведена у таблиці.

Рік	Отримано з міського нерухомого майна			
	Державного податку	Земських зборів	Міського оціночного збору	Всього
1895	7443333 руб.	4584871 руб.	10832017 руб.	22860221 руб.
1896	7430432 руб.	4531333 руб.	11511681 руб.	23473446 руб.
1897	7545632 руб.	4907855 руб.	11708691 руб.	24162178 руб.
1898	8277290 руб.	5026433 руб.	12158716 руб.	25462439 руб.
1899	8167314 руб.	5828901 руб.	12684171 руб.	26680386 руб.

Наведені у таблиці дані вказують на те, що домовласники сплачували до держскарбниці і земств більше, ніж на користь міст. При цьому податок на користь земств становив половину від загальних платежів (земських і міських).

Положення про земські установи 1892 р. передбачало, що власники нерухомого майна, які сплачують платежі на користь земств, мають право обиратися земськими гласними (ст.16). Однак у реальному житті представництво від міст у земствах було мінімальним. Миське населення фактично не контролювало витрати земств. Навіть обов’язкова участь міського голови у повітових земських зборах (ст.57 земського Положення) не сприяла вирішенню проблеми. Лише Петербург, Москва і Одеса, згідно із земським

Положенням 1892 р., були виділені у самостійні земські одиниці. На думку багатьох представників міських дум і управ, сформована в містах система оподаткування створювала ситуацію, коли міста додатково фінансували земства, а самі страждали від зростаючих недоїмок. У Харкові в 1899 р. співвідношення земського збору до міського оціночного становило 77,8%<sup>27</sup>. За період 1872-1890 рр. міські платежі на користь земств збільшилися в середньому у два рази (особливо з міського нерухомого майна). Цю думку ілюструють матеріали таблиці, яка містить дані по деяким містам українських губерній станом на 1899 р.

Міста	Кількість мешканців	Міський оціночний збір	Земський збір	Земський збір на душу	Співвідношення земського збору до міського оціночного
Київ	247432	320894 руб.	150411 руб.	61 коп.	46,9 %
Одеса	405041	1001262 руб.	346755 руб.	86 коп.	34,6 %
Харків	174846	297434 руб.	231361 руб.	132 коп.	77,8 %
Катеринослав	121216	110663 руб.	101079 руб.	83 коп.	91,3 %

В той же час, міські самоврядні структури і земства досить вдало співпрацювали. В першу чергу це стосувалося питань освіти і медицини. Положення 1870 р. передало міським самоврядним структурам право піклуватися подальшим розвитком медичного обслуговування населення і підвищувати його освітній рівень. Усі існуючі в містах медичні і навчальні заклади повинні були перейти на баланс муніципальних структур. Переважна більшість міських дум і управ перебувала у скрутному фінансовому становищі. Це підштовхнуло до співпраці із земствами. У багатьох містах склалася традиція дольової участі міських самоврядних структур і земств в утриманні лікарень і різноманітних навчальних закладів.

В окремих містах муніципалітети орендували ліжка в земських лікарнях. Але така співпраця мала і ряд недоліків. У більшості повітових міст Чернігівської і Харківської губерній були відсутні муніципальні лікарні, але продовжували діяти земські, які надавали безкоштовну медичну допомогу бідним мешканцям міст. Міські самоврядні структури, як правило, виділяли кошти на утримання міського лікаря, повитухи і амбулаторій. Частина витрачених коштів на утримання лікарень земствам компенсували з міських бюджетів. В середньому, лікування хворого на добу в Чернігівській губернії коштувало 25 коп. (Чернігівська управа виділяла на медичне обслуговування 945 руб., Мглинська - 576 руб., Глухівська - 300 руб.). Але навіть такі суми були для дум і управ надзвичайно великими, що призвело до несвоечасних розрахунків або навіть до відмови від оренди ліжок в лікарні (1873 р. - Н.-Сіверський, 1876 р. - Стародуб).

Така ситуація вказує на залишковий принцип фінансування медицини. Законодавство видатки на медичне обслуговування відносило до необов'язкових. Лише міська влада Чернігова і Ніжина (центр ярмаркової торгівлі) за часів економічного підйому 70-х років XIX ст. змогли відкрити власні лікарні. Але існування муніципальних закладів можна вважати більше виключенням, ніж типовим явищем.

Для покращення медичного обслуговування у містах думи та управи намагалися активно залучати кошти меценатів і населення. Наприклад, ніжинський купець Д. Вольфін на свої кошти відкрив єврейську безкоштовну лікарню “*для несостоятельных больных всех сословий, обоего пола, иудейского вероисповедания*”. У 1899 р. земська повітова лікарня у Козельці існувала за кошти земства, муніципальної влади і населення (додатково здавали кошти на підтримку медичного закладу). В разі тяжкого фінансового становища дум і управ земства погоджувалися лише за власний кошт утримувати повітові лікарні (1892 р., Н.-Сіверський).

Найбільш злагоджена взаємодія міських і земських установ простежувалася під час боротьби з епідемічними захворюваннями. При поширенні інфекційних захворювань міська влада часто виділяла земельні ділянки під будівництво інфекційних відділень (1885 р., м. Остер), а земства надавали кошти. Для запобігання поширенню певних захворювань серед населення земства допомагали міській владі купувати сировотку при проведенні заходів по імунізації.

Дольове ж фінансування навчальних закладів часто вело до гострих суперечок при з'ясуванні, яка структура повинна була надавати дозвіл вчителям на відпустку або хто мав пріоритет при розподілі існуючих вчительських вакансій.

Таким чином, що друга половина XIX ст. характеризується еволюцією поглядів царизму на роль і компетенцію органів міського самоврядування. Наростання політичної напруженості в Російській імперії призводить до посилення контролю губернаторів і місцевих адміністрацій по відношенню до міських самоврядних структур. В той же час міські і земські структури мали також достатньо складні відносини. Завдяки їх спільним зусиллям розширювалася мережа навчальних закладів, розвивалася система медичного обслуговування населення. Проте, стосунки міських самоврядних структур і земств пов'язані з певними конфліктними питаннями. В першу чергу, це питання платежів городян на користь земств і ступінь участі міського населення у діяльності земських установ. Серйозні непорозуміння, які виникали між ними, інколи вирішувалися тільки після втручання губернської адміністрації або інших державних інституцій. Все це негативно позначалося на повсякденному житті міського населення.

Проведене дослідження не вичерпує усіх аспектів проблеми взаємовідносин міських самоврядних структур з місцевими адміністраціями і земствами у другій половині XIX ст. Вона потребує подальшого вивчення на всеукраїнському та регіональному рівнях.

---

<sup>1</sup>Васильчиков А.О. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. - СПб., 1870. - Т.2; Семенов Д.Д. Городское самоуправление: Очерки и опыты. - СПб., 1901; Гессен В.М. Вопросы местного управления. - СПб., 1904; Гронский П.П. Как нужно преобразовать наши городские думы и управы. - М., 1906.

<sup>2</sup>Зайончковский П.А. Российское самодержавие в конце XIX столетия (политическая реакция 80-х - начала 90-х годов). - М., 1970; Кузнецова Е.Н. К истории контрреформ 80-90-х годов в России (Государственно-правовая характеристика): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Л., 1977; Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. - М., 1983; Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х - начале 90-х годов XIX века: Правительственная политика. Автореф. дис. ... докт. истор. наук. - Л., 1985.

<sup>3</sup>Шумилов М. Местное управление и центральная власть в России в 50-х - начале 80-х

годов XIX в. - М., 1991; *Фадеев В.И.* Земское и городское самоуправление в дореволюционной России. - М., 1996; *Липтева Л.Е.* Региональное и местное управление (вторая половина XIX в.). - М., 1998; *Мельничук О.Ф.* Адміністративний апарат та органи самоврядування на Поділлі у другій половині XIX століття. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - К., 2000; *Білоконь М.* Органи державного управління та місцеве самоврядування в Російській імперії у другій половині XIX ст. (на матеріалах Лівобережної України): історико-правове дослідження. - Х., 2003.

<sup>4</sup>Земский сборник Черниговской губернии. - 1873. - №2. - С.1-2.

<sup>5</sup>*Зайончковский П.А.* - Указ. соч. С.210.

<sup>6</sup>Державний архів Харківської області. - Ф.19. - Оп.1. - Спр.4. - Арк.3, 23.

<sup>7</sup>Материалы собранные для высочайше учрежденной комиссии о преобразовании губернских и уездных учреждений. В 4 ч. - СПб., 1870-1871. - Ч.1-4. - С.298.

<sup>8</sup>Записка сенатора А.Половцова о состоянии общественного управления и хозяйства в городах Черниговской губернии. В 2 ч. - СПб., 1882. - Ч.1. - С.547.

<sup>9</sup>Російська національна бібліотека м. Санкт - Петербург (далі - РНБ). - Ф.600. - Спр.1403. - Арк.1-5.

<sup>10</sup>Там само. - Спр.1407. - Арк.1-6.

<sup>11</sup>*Багалеї Д.И., Миллер Д.П.* История города Харькова за 250 лет его существования. - Х., 1912. - С.48-51.

<sup>12</sup>Державний архів Сумської області (далі - ДАСО). - Ф.1. - Оп.1. - Спр.24. - Арк.79зв.

<sup>13</sup>Там же. - Спр.17а. - Арк.16зв. - 20.

<sup>14</sup>Записка сенатора А.Половцова о состоянии общественного управления и хозяйства в городах Черниговской губернии. - С.549.

<sup>15</sup>РНБ. - Ф.600. - Спр.1637. - Арк.285.

<sup>16</sup>Там само. - Спр.1338. - Арк.64.

<sup>17</sup>Записка сенатора А.Половцова о состоянии общественного управления и хозяйства в городах Черниговской губернии. - С.550-551.

<sup>18</sup>РНБ. - Ф.600. - Спр.1418. - Арк.51-60.

<sup>19</sup>Там само. - Арк.52.

<sup>20</sup>Записка сенатора А. Половцова о состоянии общественного управления и хозяйства в городах Черниговской губернии. - Ч.1. - С.554.

<sup>21</sup>РНБ. - Ф.600. - Спр.1723. - Арк.56-58.

<sup>22</sup>*Грицак В.М.* Губернатор в державному механізмі Російської імперії в другій половині XIX ст. (на матеріалах Харківської губернії). - Х., 2003. - С.124.

<sup>23</sup>*Джанишиев Г.* Из эпохи великих реформ. Исторические очерки. - М., 1894. - С.540.

<sup>24</sup>История России в XIX веке. - Б.м., б.г. - Т.5. Эпоха реформ. - С.186.

<sup>25</sup>*Медведев Ю.Л.* Міське Положення 1892 р. як законодавча реалізація державної теорії самоврядування // Матеріали XI історико-правової конференції "Місцеві органи державної влади та самоврядування: історико-правовий аспект". - Суми, 2004. - С.250.

<sup>26</sup>*Рибалка І.К.* Історія України. В 3 ч. - Х., 1997. - Ч.1. - С.268.

<sup>27</sup>*Страдомський Н.Ф.* Города и земство (к вопросу об урегулировании их взаимных отношений). - К., 1905. - С.35.

<sup>28</sup>ДАСО. - Ф.252. - Оп.1. - Спр.17а. - Арк.19; Ф.1. - Оп.1. - Спр.41. - Арк.35.

**Никитин Ю.А.**

**Взаимоотношения городских общественных управлений с местной администрацией и земствами в 1870 - 1900 гг. (на примере Черниговской и Харьковской губерний)**

*В статье рассматриваются особенности взаимоотношений органов городского самоуправления с местными администрациями и земствами в Черниговской и Харьковской губерниях в 1870-1900 гг.*

**Nikitin Y.O.**

**The relations of the municipal public administrations with the local authorities and zemstva in 1870-1900 (Chernihivska and Kharkivska provinces are taken as examples)**

*The article deals with the peculiarities of the relations of organs of municipal self-government with local administrations and zemstva in Chernihivska and Kharkivska provinces in 1870-1900.*