


Федір Ступак

ОРГАНИ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПИТАННЯ СУСПІЛЬНОЇ ОПІКИ

о 1870 р. управління містами Російської імперії було побудоване на становій основі, несприятливій для справи піклування про бідних. За цією системою сильні стани економічно мали витратити на підтримку нужденних значні кошти, однак в дійсності у цьому не було потреби, адже бідних серед них завжди було небагато. Інші ж стани – економічно слабкі, і як наслідок цього – на потреби опіки

могли витратити недостатньо, хоча бідних серед них було багато. Роль в опіці станових управлінь міст зводилась до видачі невеликих допомог і субсидій Приказам громадської опіки на утримання ними богоугодних закладів (у дореформений час).

Помітне покращання стану соціальної опіки у містах пов'язано з реформою міського самоврядування. У червні 1870 р. Олександр II затвердив Міське положення, згідно з яким у 509 містах Росії були створені виборні безстанові органи міського самоврядування – міські думи (розпорядчий орган). Вони обиралися на чотири роки. Кількість членів думи – гласних визначалася, виходячи з кількості виборців. Виборцями вважались мешканці міста чоловічої статі, не молодші 25 років. Вони повинні були мати нерухому власність, або свідоцтва на право торгівлі чи промислів, оподатковувані на користь міста. В цілому обирати в думу і бути гласними мав право незначний відсоток мешканців міст. Якщо виборців було менше 300, то кількість гласних становила 30, якщо більше 300, то на кожні 150 виборців додавалося 6 гласних. Найбільша кількість гласних обмежувалося 72¹.

Таким чином, майновий ценз надавав виборчі права лише великим промисловцям і купцям, найбільш багатим мешканцям міст. Не мали виборчих прав, але призначалися до думи церковнослужителі християнського віросповідання. Певну кількість гласних призначав губернатор з євреїв, які також не мали виборчих прав, але їм дозволено було постійне проживання у містах смуги осілості.

Засідання думи призначалися за пропозиціями міського голови, гласних, міської управи, на вимогу губернатора, а також за проханнями і скаргами приватних осіб. Міські думи, на відміну від земських зборів, мали право збиратися протягом всього року, коли того вимагали справи. Кількість засідань не обмежувалося, адже зібрати міську думу було значно легше, ніж гласних земських зборів з усієї губернії чи повіту.

На засіданнях думи розглядалися звіти міської управи, питання про міський бюджет, нерухомість, займи, доручення чигарантії від імені міста тощо.

Дума обирала виконавчий орган громадського управління – міську управу, а також міського голову. Управа працювала на постійній основі. Керівником обох органів був міський голова. У 1880 р. в міські управи Росії було обрано загалом понад 2 тис. громадян.

До компетенції міської думи і управи входили місцеві господарчі питання, основними з яких були: бюджет та майно міста, піклування про його благоустрій, продовольче забезпечення городян, місцева промисловість і торгівля, кредитна та страхова справа, освітлення, водопостачання, транспорт, шляхове будівництво, запобіжні заходи від вогню та іншого лиха, а також розвиток народної освіти та культури, турбота про охорону здоров'я жителів. Особливою статтею Міського положення інституціям міського самоврядування доручалось «піклування про опіку бідних та про припинення жебрацтва; створення благодійних та лікувальних закладів і завідування ними на однакових із земськими установами засадах»².

Для здійснення своїх функцій міські думи отримали обмежене право оподаткування майна та доходів приватних осіб міст. Розміри оподаткування промислових та торговельних підприємств, будинків та іншої міської нерухомості не могли перевищувати 1% їх вартості.

Міські громадські управління в обсязі тих завдань, які на них було покладено, намагалися діяти цілком самостійно, незалежно від бюрократичного апарату держави. Однак межі їх компетенції були окреслені надто невизначено, що призводило до численних конфліктів на господарському ґрунті. Губернське начальство до того ж частенько порушувало і зовсім чітко визначені норми закону.

Такий конфлікт виник між громадським управлінням Одеси і адміністрацією у 1888 р. Тимчасовий Одеський генерал-губернатор Х.Х.Рооп, не рахуючись з тим, що лікарняна справа знаходилась у підпорядкуванні громадського управління, намагався нав'язати думі новий статут міської лікарні. У відповідь на заперечення думи видав «обов'язкову постанову», яка вводила новий статут і підпорядковувала лікар-

ню контролю медичного інспектора поліцейського управління. Представникам думи, які з'явилися на прийом до генерал-губернатора, Рооп заявив, що має широкі повноваження, і для встановлення порядку готовий вжити рішучих заходів. Він загрожував адміністративним виселенням кожному, хто не підкорятиметься його розпорядженням у питаннях міського господарства. Розглядаючи цей конфлікт, Олександр III запропонував постанову одеського генерал-губернатора до часу залишити в силі.³

У Росії другої половини 1880-х – початку 1890-х рр. посилюється реакція. Були здійснені контрреформи, серед яких нове Земське положення (1890 р.). Надійшла черга й до міського самоврядування. Правляча верхівка була особливо стривожена перевагою серед виборців у містах представників торговельно-промислового класу та прикажчиків. Дворянська за походженням, вона вбачала для себе загрозу з боку зростаючої буржуазії. Непокоїла її й незвична в умовах абсолютної необмеженої влади імператора самотійність міського самоврядування у розв'язанні муніципальних питань.

11 червня 1892 р. нове Міське положення було затверджене. Виборча система зазнала кардинальних змін, істотно звужуючи і без того невелику за питомою вагою частку виборців. У Харкові, наприклад, при населенні 171 416 чол. (1892 р.) частка власників виборчого права зменшилось з 4% до 1,33% (з 6890 до 2291 чол.)⁴. Такого обмеження у виборчих правах мешканців міст не знала жодна з тогочасних європейських країн.

Міське положення 1892 р., порівняно з попереднім, не містило принципового твердження про те, що міське управління в межах своєї компетенції діє самотійно. На практиці це означало спробу повного підпорядкування муніципальної влади державній адміністрації, вихолощення самого поняття самоврядування. Будь-яка ухвала міської думи подавалася на розгляд губернатора і реалізовуватися могла лише у тому випадку, коли він у двотижневий термін не зупинив її дії.

Отож, ситуація погіршилася внаслідок проведення контрреформи 1892 р., за якою змінювався сам характер стосун-

ків між думами та адміністративною владою, посилювалася опіка над органами самоврядування, різко скорочувалася межа їх самостійних дій.

Порушуючи основний принцип самоврядування – виборність громадських установ, уряд узаконував право адміністрації призначати керівних посадових осіб (ст. 115, 118) і гласних дум (ст. 54). Віднині міський голова, його товариш і ті особи, які їх заступали, а також члени міської управи вважалися такими, які перебувають на державній службі (ст. 121), призначалися і звільнялися з посади адміністрацією, підлягали стягненню по адміністративній лінії тощо (ст. 147). Значно розширювалося коло питань, постанови з яких підлягали затвердженню адміністративною владою (ст. 76),⁵ що врешті-решт вело до зволікання з вирішенням справ, бюрократичної тяганини тощо.

Однак, незважаючи на певні обмеження, міські громадські установи все ж таки користувалися певними правами. Вони виступали як юридичні особи, мали право купувати і продавати майно, брати позики, складати договори, виступати на суді та ін. Міські думи також мали право звертатися з проханнями від імені міста до вищих урядових органів «о місних пользах и нуждах» (ст. 119) і видавати обов'язкові для мешканців міста постанови⁶. Щодо останніх, то громадські управління на той час не мали ні юридичної, ні фактичної можливості добитися їх виконання, притягнути до суду порушників. Цю функцію виконувала поліція.

За Міським положенням 1892 р. до відання органів міського самоврядування входило: збирання і розпорядження запровадженими на користь міста податками, управління капіталами та майном міських поселень, піклування про їх благоустрій, покращання планування та зовнішнього вигляду, розвиток освіти, санітарно-медичної справи та благодійності, сприяння розвитку у містах торгівлі та промисловості, фінансово-кредитних установ, піклування про розвиток культури, про стан культових споруд православної церкви.

Отже, добродійність лишалась ланкою діяльності міських управлінь.

Для з'ясування діяльності органів міського самоврядування взагалі і в галузі соціальної підтримки зокрема, необхідно, перш за все, розглянути міські бюджети. Головною проблемою міських дум було те, що вони не мали достатніх коштів і прав виходити за межі певного кола предметів оподаткування, переступати межу встановлених міськими положеннями зборів. Основними джерелами міських прибутків були: оцінний збір з нерухомого майна (не більше 10% прибутку цього майна, або не більше 1% його вартості), збір з купецьких свідоцтв 1 і 2 гільдій (не більше 15% державного податку), з документів на право торгівлі та промислів (не більше 10% державного податку), з шинків, приватних крамниць, коней і екіпажів, собак, з аукціонного продажу тощо.

Щоправда, з дозволу уряду думи мали право встановлювати нові збори і податки. Їх було небагато. Так, в Одесі і Миколаєві був встановлений лікарняний збір. В Ялті, Феодосії, Євпаторії було встановлено збір з курортників. У портових містах – збір з товарів (крім лісу), які вивозилися за кордон (не більше півкопійки з пуда), і який спрямовувався на поліпшення портових споруд.

Бюджети міст за 20 років дії Міського положення 1870 р. поступово зростали. В Єлисаветграді з 123,9 тис. до 238,9 тис. руб., або майже удвічі, в Одесі – з 1,3 млн. до 3,4 млн. руб., або у 2,7 рази, у Миколаєві – з 87,9 тис. до 455,4 тис. крб., або у 5,2 рази⁷, у Херсоні – з 104,9 тис. до 426,2 тис. руб., або у 4,1 рази⁸. Проте вони лишалися низькими, як в абсолютних цифрах, так і на душу населення. Видаток бюджетів міст на одного міського мешканця

Херсонської губернії в середньому становив 10,1 руб., Таврійської – 8,6 руб., Катеринославської – 7 руб., в той час як у Берліні він дорівнював 27, Відні – 30, Парижі – 53,5, Будапешті – 66 руб.

У Харкові в 1897–1912 рр. пересічний доход на душу населення міста зріс з 13,05 руб. до 21,7 руб., що майже удвічі перевищувало середній показник по містах імперії – 11 руб на рік⁹. У 1910 р. Харків поступався за цією ознакою в Україні лише Одесі (15,92 руб.), випереджаючи, наприклад, Київ

удвічі (14,64 руб. проти 7,89 руб.)¹⁰. Особливо потужно зростає муніципальні доходи Харкова у 1910–1913 рр., коли бюджет збільшився за 4 роки на 62%.

На відміну від земств, які джерелом своїх прибутків мали головним чином окладні збори, прибутки міст склалися переважно з надходжень від нерухомого майна, яке належало містам, і від різних муніципальних підприємств (водопроводу, освітлення, транспорту, скотобоєнь та ін.). В загальній сумі по містах, наприклад, Херсонської губернії у 1902 р. ці статті дали у фактичному надходженні 47,7%, тоді як різних зборів – 24%, а податків лише 1,7%¹¹. По містах Таврійської губернії прибутки з нерухомості, оброчних статей, міських споруд і підприємств становили у 1900 р. 49%, у Катеринославській губернії – 42,6%. А прибутки від різних зборів у містах Таврійської губернії становили 13,7%, а Катеринославської – 28,9%.

Прибуток Одеси складав 72,3% загальної суми надходжень усіх міст Херсонської губернії¹². Одеса була найбільшим містом не тільки Херсонської губернії, а першим містом в Україні і четвертим в імперії. Міські бюджети усіх міст Херсонської, Катеринославської і Таврійської губерній у 1891 р. становили 5,7 млн. руб., тоді як Одеси – 3,4 млн. руб., або 60%. У 1900 р. відповідно 12,1 млн., а Одеси – 5,9 млн., або 48,9%. Не дивно, що функціонування органів міського самоврядування Півдня України певним чином залежало від діяльності міського управління Одеси, його успіхів у муніципальних справах. Це був свого роду взірець, на який рівнялися міські управління інших міст, використовуючи позитивний досвід Одеси.

Міста не були повністю незалежними і у витрачаннях своїх грошових прибутків. Значну частину їх бюджету складали так звані «обов'язкові витрати»: на утримання міського управління, поліції, пожежної частини, військових, створення арештантських помешкань біля поліції, опалення і освітлення в'язниць, видачу допомоги різним державним установам.

Виділення коштів на утримання поліцейських городових

і пожежників щоразу затверджувалося рішенням міської управи¹³.

Органи міського самоврядування ретельно підходили до вирішення фінансових питань. Про це може свідчити такий приклад. У 1901 р. надійшло клопотання від Житомирського поліцмейстера про підвищення заробітної плати старшому пожежному служителю Петру Шпаковському, враховуючи його тривалу і зразкову службу і багатодітну сім'ю. Проте міська влада не поспішала позитивно вирішити це питання – зважувалися деякі обставини, такі, наприклад, як стан кошторису на поліцейсько-пожежну службу, зарплата інших працівників цієї служби¹⁴.

Створена в роки «великих реформ» 60-70-х років ХІХ ст. система міського самоврядування серед головних напрямків своєї діяльності вбачала задоволення соціальних запитів широких верств населення на підвідомчій території. Саме на місцеві інститути самодержавство перекладало основні турботи про розвиток охорони здоров'я та народної освіти.

Лише після покриття всіх обов'язкових витрат міське управління мало право спрямовувати кошти, що залишалися, на так звані «необов'язкові витрати»: на утримання лікарень, благодійних установ, народну освіту, благоустрій міст тощо. Але саме у цій сфері своєї діяльності міські думи, незважаючи на сукупність несприятливих умов, домоглися найбільших успіхів.

На думку відомого фахівця у справі добродійної діяльності Є.Д.Максимова, найважливіші умови, необхідні для правильної організації та розвитку справи допомоги нужденному населенню в містах, такі:

1) всестановість міських громадських управлінь, що забезпечувала щонайбільший склад міських діячів з середовища усіх місцевих жителів і можливе при цьому надходження від них коштів;

2) самостійність і відповідальність міських управлінь у наданому їм колі діяльності;

3) широка і в загальних рисах визначена організація цієї діяльності, при якій сукупністю заходів можлива всебічна боротьба з негативними явищами міського життя;

4) можливість організації спеціальних органів для завідування окремими галузями міського управління;

5) достатність отримуваних матеріальних коштів, які вільно спрямовуються на потреби, що визначаються міським управлінням¹⁵.

Ніщо не дає такої яскравої картини стану міської суспільної благодійності, як відомості про витрати міст на суспільну опіку. Скромність витрат значною мірою пояснюється обтяжливістю міських кас обов'язковими видатками. У 80-х роках, наприклад, обов'язкові видатки міст Київської і Чернігівської губерній перевищувала всю суму міських доходів¹⁶.

Проте були й винятки. Стосовно розвитку благодійності почесне місце серед усіх міст посідала Одеса. Міське управління Одеси виділяло на добротну справу значну частину свого бюджету. Так, за кошторисом 1894 р. асигновано на утримання міських благодійних установ 269 тис. руб., на допомогу благодійним товариствам та установам – 37 тис. руб., всього 306 тис. руб., що становить 9% міського бюджету. Окрім того, на утримання лікарень асигновано 386 тис. руб. і на медичну допомогу для бідних – 31 тис. руб., всього 417 тис. руб., що становить 12% бюджету. Таким чином, в цілому на суспільну опіку витрачалось містом 723 тис. руб. – 21% міського бюджету. Зрозуміло, наскільки це вагомо – 1/5 бюджету лише на цей такий важливий напрямок¹⁷.

І в подальшому ця робота не призупинялась. Наприклад, систематично надавалась підтримка богадільні, дитячого притулку, нічліжного притулку, притулку Валліха, дешевим їдальням, Павлівським дешевим квартирам і різним медичним закладам¹⁸.

За станом на 1900 р.¹⁹ при щорічних видатках на суспільну опіку не менше 3 тис. руб., очевидно, цю галузь громадського управління можна уже було налагодити більш чи менш задовільно. До групи міст, що витрачали на суспільну опіку від 3 до 5 тис. руб., входив Севастополь – 4,3 тис. руб. В наступну групу міст, де такі видатки становили від 5 до 10 тис. руб., входять Херсон – 7 тис., Катеринослав – 9,7 тис. руб.

В іншій групі, від 10 тис. до 20 тис. руб., перебувають мі-

ста Миколаїв – 10,9 тис. руб, Єлисаветград – 14,7, Керч – 16,3, Харків – 18 тис. руб. Київ знаходиться в групі міст, де сума окресленого спрямування була ще більшою – 36,3 тис. руб. В той же час чотири міста імперії стоять особливо – кошти на суспільну опіку були дуже значними, й серед них Одеса – 301,4 тис. руб.²⁰

За витратами на потреби опіки в наступному, 1901 р., міста можна поділити на такі групи: 3–4 тис. руб. (Бердичів), 4–5 тис. (Ялта), 6–7 тис. (Севастополь), 9–10 тис. (Катеринослав), 10–100 тис. (Херсон, Миколаїв, Керч, Єлисаветград, Харків, Київ) і понад 300 тис. (Одеса).

Досить значна різниця відзначається і при співставленні витрат міських управлінь на суспільну опіку з чисельністю міського населення. Витрати на одного жителя по окремих губерніях виражаються такими цифрами: до 5 коп. на 1 жителя витрачалося в губерніях: Волинській – 0,6, Подільській – 1,3; від 5 до 10 коп. – у Харківській – 5,2, Полтавській – 5,3, Чернігівській – 6,7, Київській – 8,1, Катеринославській – 9,5; від 10 до 20 коп. – у Таврійській – 18,3; від 30 до 40 коп. – Херсонській – 38,5.

Статистичні дані за 1909 р. таким чином ілюструють видатки міст з бюджетом понад 1 млн. руб.

Видатки міст з бюджетом понад 1 млн. руб. у 1909 р. (тис. руб.)²¹

Міста	Бюджет	Суспільна опіка	%	Народна освіта	%	Медицина, вет. і сан. частини	%	Разом	%
Одеса	7646	346	4,5	706	9,2	1316	17,2	2368	30,9
Київ	3245	222	6,8	480	14,8	575	17,7	1277	39,4
Харків	3183	47	1,5	214	6,7	522	16,4	783	24,6
Катеринослав	1572	13	0,8	218	13,9	195	12,4	426	27,1
Миколаїв	1042	13	1,3	78	7,5	182	17,5	273	26,2

Загалом, міські витрати в галузі суспільної опіки можна згрупувати за трьома напрямками: 1) утримання благодійних закладів, тобто закрыта опіка, 2) відкрита опіка, або

допомога поза закладами, 3) видача допомог та субсидій на добродійні товариства та заклади.

Для прикладу. У кошторисі м. Кам'янець-Подільського окремим рядком відзначена допомога благодійним товариствам, причому має місце тенденція до зростання цих видатків: у 1897 р. – 200 руб., а в 1900 р. – 550 руб.²²

Незважаючи на те, що Міські положення недостатньо забезпечували умови, необхідні для ефективного функціонування органів міського самоврядування, останні спромоглися досягти відчутних результатів у суспільній опіці. Із досягненням міськими управліннями тих чи інших успіхів, зростає їх громадський авторитет, все більше утверджується переконання в перспективності місцевого самоврядування, його перевазі над бюрократичним.

1 ПСЗ. – 1870. – Т.45. – №48498.

2 ПСЗ. – 1870. – Т.45. – №48498.

3 Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х годов XIX в. – Л., 1984. – С.179-180.

4 Шрейдер Г.И. Наше городское управление. – СПб., 1902. – С.68.

5 ПСЗ. – 1892. – Т.12. – №8708.

6 ПСЗ. – 1870. – Т.45. – №48498.

7 Марченко О.М. Діяльність органів міського самоврядування Півдня України в пореформений період XIX ст.// Записки історичного факультету Одеського державного інституту ім. І.І.Мечникова. – Вип. 2. Історія України. – Одеса, 1996. – С. 62.

8 Горловский Д.Н. Итоги двадцатипятилетия Херсонского городского самоуправления. – Херсон, 1896. – С.46.

9 Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. – М.-Л., 1928. – С.405.

10 Календарь-справочник городского деятеля на 1913 год. – СПб., 1913. – С.79-93.

11 Марченко О.М. Вказана праця. – С.62.

12 Статистико-экономический обзор Херсонской губернии за 1902 год. – Херсон, 1905. – С.204.

13 Державний архів Житомирської області (далі ДАЖО). –

Ф.62. – Оп.3. – Спр.1. – Арк.95.

14 ДАЖО. – Ф.62. – Оп.3. – Спр.2. – Арк.121.

15 Максимов Е.Д. Городские общественные управления в деле помощи бедным. – СПб., 1905. – С.97.

16 Благотворительность в России. – Б. м., б. г. – Т.1. – С.135.

17 Материалы к вопросу об общественном призрении. – Одесса, 1895. – С.119.

18 Державний архів Одеської області. – Ф.16. – Оп.103. – Спр.18, 29, 35, 37, 39, 48, 50.

19 Максимов Е.Д. Вказана праця. – С.91-94.

20 Максимов Е.Д. Вказана праця. – С.91-94.

21 За: Статистический ежегодник на 1913 год. Издание Совета съездов представителей промышленности и торговли. – СПб., 1913. – С.410-411.

22 Державний архів Хмельницької області. – Ф.249. – Оп.3. – Спр.2. – Арк.50.