

ІСТОРІЯ УКРАЇНИ

НІКІТІН Ю.О.

**КУЛЬТУРНО-ГОСПОДАРСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ МУНІЦИПАЛЬНИХ
СТРУКТУР В ОСТАННІЙ ТРЕТИНІ XIX ст.
(НА ПРИКЛАДІ ЧЕРНІГІВСЬКОЇ ГУБЕРНІЇ)**

Розглядаються основні заходи муніципальних структур з вирішення господарських, соціальних та культурних проблем міст і міського населення Чернігівської губернії в останній третині XIX ст.

В умовах будівництва сучасної української державності, всебічного реформування державного і суспільного життя України важливе місце посідають проблеми міського самоврядування. Важливі зміни, що відбуваються в Україні початку XXI ст., за своїм характером і значенням нагадують “Великі реформи” 60-70-х років XIX ст. Успішному здійсненню, зокрема, адміністративної реформи, значною мірою сприятиме глибоке вивчення історичного досвіду вирішення подібних проблем у минулому, а саме в другій половині XIX ст. Ефективна діяльність органів міського самоврядування була головним завданням, яке вирішувала держава за часів Олександра II. Аналогічні завдання стоять і в сучасній незалежній Україні. Тому актуальним є всебічний аналіз і вивчення досягнень та помилок, яких припустилися новостворені муніципальні структури в останній третині XIX ст., зокрема і в Чернігівській губернії.

З часу запровадження Положення 1870 р. дослідники робили спроби аналізу різних аспектів діяльності новостворених муніципальних структур. В працях О.Васильчикова, М.Щепкіна, І.Фесенка, Д.Багалія [1] та інш. були розглянуті питання муніципального законодавства та реалізації його на практиці. На прикладах окремих міст вивчався досвід господарсько-культурної діяльності органів самоврядування. Робилася спроба з’ясування причин недоліків в роботі дум і управ. Дореволюційна історіографія свідчить, що переважна більшість її репрезентів була схильна до певної ідеалізації міської реформи 1870 р. Вони вбачали в ній перш за все позитивні наслідки для розвитку міст і зосереджували увагу здебільшого на висвітленні діяльності урядових органів, які впроваджували законодавчі акти в життя. Безумовним здобутком історіографії того часу було визначення кола питань, в аспекті яких доцільно вивчати проблему. Деякі з них певною мірою були розкриті, але більшість питань лишилась недостатньо вивченою.

Продовжилися дослідження з означеної теми і за радянських часів. В цей час відбулися істотні зміни у проблематиці і методології досліджень. Здебільшого в 20-30-х роках XX ст. спостерігався процес перегляду всього існуючого матеріалу з проблеми, що проявилось у висвітленні окремих аспектів історії міст на основі вже відомих в літературі фактів.

Нікітін Юрій Олександрович - кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри гуманітарних дисциплін Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ.

З нових позицій в цей час аналізували діяльність муніципальних структур Л.Веліхов, І.Вологодцев, М.Слабченко [2] та інші. Досягнення радянської історичної науки знайшли своє відображення у колективних працях, в яких розглядалися питання підготовки, проведення і наслідків міської реформи 1870 р. [3]. Одним з найбільш вдалих індивідуальних досліджень з проблеми історії пореформених міст другої половини XIX ст. є монографія В.Нардової [4], яка, базуючись на багатому архівному матеріалі, комплексно проаналізувала діяльність органів міського самоврядування.

Після 1991 р. у вітчизняній історіографії виникає потреба переосмислення вже відомих фактів, спроба їх характеристики без ідеологічного навантаження. Особливу увагу впродовж останніх років вчені приділяли ролі органів міського самоврядування у вирішенні господарсько-гуманітарних проблем пореформених міст другої половини XIX ст. Цій проблемі були присвячені роботи О.Головка, Т.Плаксії, Л.Раковського, Л.Шарої, Є.Страшко [5] та інші.

На жаль, маловивченою залишається діяльність органів міського самоврядування в останній третині XIX ст. на території Чернігівської губернії. Саме аналізу цієї проблеми присвячене наше дослідження.

Положення 1870 р. передбачало, що до завдань органів міського самоврядування відносилася турбота про місцеві культурно-господарські справи: зовнішній благоустрій міст (згідно з планом, затвердженим урядовими структурами), утримання міських комунікацій, піклування про добробут міського населення (народне продовольство, охорона здоров'я, організація заходів проти пожеж, утримання на кошти міста благодійних закладів, лікарень, театрів, бібліотек, музеїв тощо) [6]. Міське самоврядування виконувало також низку покладених на нього функцій з утримання урядових установ (чинів міської поліції, пожежних команд, в'язниць), забезпечення військового постюю, надання уряду інформації про місцеві потреби [7, с.154].

Соціальний склад гласних, членів дум і управ у переважній більшості міст Чернігівської губернії викликав занепокоєння у місцевої адміністрації. Серед гласних переважали міщани-домовласники з низьким рівнем освіти (більшість гласних уміли лише читати і писати) [8, с.61]. Тому вони часто не розуміли проблем, що стояли перед муніципальними структурами, або проявляли байдужість до їх вирішення.

З іншого боку, органи міського самоврядування постійно перебували у досить скрутному фінансовому становищі. Міста були перевантажені обов'язковими витратами і хронічними недоїмками, що у сукупності вело до зменшення коштів, які могли використовувати муніципальні структури на благоустрій міст. Такий стан речей призводив до постійної критики міських суспільних управлінь як з боку уряду, так і з боку громадськості. В суспільстві постійно точилася дискусія навколо проблеми вдосконалення діяльності міських дум і управ.

Всебічний аналіз різних сфер діяльності органів міського самоврядування доцільно розпочати з обов'язкових постанов, які приймалися міськими думами. За законом ці постанови охоплювали всі аспекти благоустрою міст. Зазначені постанови яскраво ілюструють діяльність органів самоврядування.

Обов'язкові постанови, що приймались міськими думами, в реальному житті були досить рідкісним явищем. Лише у 7 з 14 повітових міст думи прийняли обов'язкові постанови. Майже половина цих постанов була прийнята з ініціативи губернатора або поліції. Головним чином вони присвячувалися питанням утримання чистими вулиць і дворів, а також організації протипожежних заходів. Зазначені постанови характеризуються відсутністю комплексного підходу щодо вирішення проблем. Вони містять один або два заходи, які без інших рішень не могли сприяти розв'язанню міських проблем. Наприклад, обов'язкове рішення Глухівської думи, яке забороняло робити солом'яні стріхи [9, с.328]. Характерним під час прийняття обов'язкових постанов думами було затягування цього процесу або невміння правильно їх скласти. В Новозибкові і Кролевці справа прийняття обов'язкових постанов не пішла далі складання проекту з їх прийняття (жодної постанови не було прийнято). В інших містах прийняті думами обов'язкові постанови були відмінені губернським у міських справах присутством (наприклад, у Борзні), тому що до постанови увійшли питання, які були поза компетенцією думи. В Конотопі обов'язкові постанови були прийняті з суперечливими формулюваннями.

Більш-менш розроблені правила з прийняття обов'язкових постанов існували в губернському місті. Чернігівська дума у своїх рішеннях порушувала такі питання: вивезення землі з дворів, чистка берегів р.Стрижень, розчистка дворів, про торгівлю м'ясом, розроблення правил для візників [10, арк.139].

Прийняття обов'язкових постанов не давало гарантії їх виконання. Важливим чинником у реалізації постанов був нагляд за втіленням в життя думських рішень. Міська реформа 1870 р. не наділяла органи міського самоврядування примусовою владою. Тому справою поліції було спостереження за виконанням обов'язкових постанов, а в разі необхідності - примушувати до їх виконання чи виступати у суді захисниками інтересів міста. Виконуючи свої завдання, поліція не завжди могла або хотіла допомагати у вирішенні проблем, які поставали перед новоствореними муніципальними структурами. В той же час члени управ самі недостатньо активно контролювали виконання своїх постанов. З 10 справ у суді лише по одній члени управ брали участь у судовому засіданні. Часто порушників обов'язкових постанов суди виправдовували. Це було пов'язано з неякісною підготовкою матеріалів до слухань з боку обвинувачення (неправильно оформлені документи, погана доказова база тощо). У справах, які в суді представляла поліція, порушників обов'язкових постанов виправдовували у третині випадків (36,5% від загальної кількості судових рішень). У випадках участі представників міських управ у судових засіданнях цей показник був значно більший [9, с.332].

Важливим напрямком діяльності органів міського самоврядування був контроль за будівництвом. Новостворені муніципальні структури давали дозволи на спорудження будівель різного призначення. Дозволяючи будівництво, муніципальна влада недостатньо уваги приділяла питанню дотримання протипожежних норм. Тому основна маса будинків була з дерева. У 1880 р. в Конотопі було видано 280 дозволів на будівництво дерев'яних одноповерхових будинків і лише 3 - на спорудження кам'яних; в Ніжині - на

592 дерев'яних, 1 кам'яний; у Кролевці - тільки на 115 дерев'яних. У Глухові за 1872-1880 рр. було споруджено 359 дерев'яних будинків і лише 4 кам'яних [11, с.99]. Аналогічна ситуація спостерігалася і в інших містах губернії.

Недостатній рівень контролю за будівництвом в містах пояснювався ще й тим, що в Чернігівській губернії були відсутні посади міських архітекторів (крім Чернігова). Тому забудова відбувалася за планами, складеними самими мешканцями і затвердженими управою. У Новозибкові функції архітектора виконував землемір, а в Ніжині - технік [12, арк.74].

Лише у двох містах Чернігівської губернії (Ніжин, Остер) муніципальна влада прийняла обов'язкові рішення щодо будівництва. Постанови з цього ж питання, прийняті у Мглині, були відмінені за протестом губернатора губернським присутством у міських справах. У Глухові та Городні муніципалітети видали лише постанови, що визначали райони міст, в яких дозволяється крити будинок соломною. Навіть у губернському місті у 1881 р. лише розробляються правила будівництва [12, арк.75].

Розвиток ринкових відносин впливав на подальше життя міст. Це проявляється у збільшенні числа мешканців і території населених пунктів. Тому не дивно, що управи Чернігова, Конотопа, Ніжина і Мглина звернулися до губернської адміністрації з клопотанням про зміни планів міст. Але тільки клопотання Ніжина і Мглина були підтримані губернською владою [13, арк.102].

Обов'язковою умовою нормального життя міст є безперебійне забезпечення населення чистою питною водою. Санітарно-гігієнічна безпека міст була одним з найважливіших напрямків роботи муніципальних органів. В кожному місті губернії це питання вирішувалося по-різному.

Епідемія холери 1872 р. змусила Чернігівську думу обговорити питання створення водогінної системи. Було проведено тендер на будівництво водогону і за його результатами розглянуто пропозицію російських інженерів і англійських промисловців. Однак ця перша спроба створити водогін закінчилася нічим. Лише у квітні 1875 р. дума повернулася до цього питання. Концесію на будівництво водогону отримав шведський інженер Лаурель [14, с.35]. Воду вирішили брати з урочища Яловщина. Роботи тривали до 1880 р. [15, с.1-3]. Водогін почав працювати з 15 січня 1881 р. (машинний зал, запасний резервуар, 3 надвірних водорозподільних крани і 870 погонних сажених магістральних труб). Проте з початком роботи водогону проблема безперебійного постачання води населенню не була вирішена. Тому у 1880 р. в Чернігові воду постачали: водовозні міські команди (8 парокінних бочок); 10 водовозів-промисловців; 80 кінних бочок, що належали домовласникам. Але під час весняних розливів в місті чистої питної води не вистачало. Колодязі не могли допомогти вирішити проблему, тому що вода в них була неякісною [16, арк.10].

У повітових містах губернії питання водозабезпечення вирішувалося по-різному. Питання про будівництво водогонів взагалі не піднімалося. Залежно від фінансових можливостей муніципальні органи збільшували кількість колодязів, стежили за чистотою природних водойм (періодично чистили) і намагалися регулювати підвезення чистої питної води. Водовозний промисел існував лише в Конотопі - тут працювали 6 водовозів. Найбільш складною ситуація з водопостачанням була в Ніжині. Очищення

річки, де населення брало воду, коштувало б приблизно 100 000 руб. Самоврядні органи таких коштів не мали, що змушувало ніжинців (30 000 чол.) пити солону воду з колодязів [16, арк.4].

Вимоги часу спонукали місцеву владу вирішувати проблему освітлення міст. Необхідність безпечного руху транспорту, міського населення, а також зовнішнє оформлення населених пунктів посилювали гостроту питання. Ступінь вирішення зазначеної проблеми був ще незадовільніший, ніж справа з водогонами. Гасове освітлення не було запроваджене в жодному місті Чернігівської губернії. Лише в 6 містах: Чернігові, Глухові, Городні, Сосниці, Ніжині і Новгород-Сіверському - використовували гасові ліхтарі для освітлення вулиць. Але їх загальна кількість не задовольняла потреби міст.

До запровадження Положення 1870 р. вуличне освітлення існувало лише у Чернігові та Глухові (регіональні адміністративні, культурні і промислові центри). У Чернігові кількість ліхтарів за десять років самоврядування збільшилася з 158 до 275. Освітлення вулиць тривало впродовж 9 місяців на рік. Коли місяць був у повні (12 днів), ліхтарі не вмикали. Освітлення міста тривало з 17-20-ї години вечора до 2-ї години ночі [9, с.383-384], на утримання якого управа витратила 420 руб. У Глухові кількість ліхтарів з 1870 до 1880 рр. збільшилася з 71 до 125, а витрати на їх утримання - з 213 руб. [17, с.66] до 438 руб. [18, арк.385].

У Городні та Стародубі тільки починалось освітлення міст. В 1880 р. в першому місті встановили 40 ліхтарів, в другому - 130 (на утримання в Стародубі управа витратила 800 руб.) [18, арк.386]. Завдяки ініціативі муніципалітету справа вуличного освітлення починає вирішуватися у Новгород-Сіверському. Там встановили 25 ліхтарів на Губернській і Глухівській вулицях [19, с.101]. З 1875 р. самоврядні органи Ніжина також починають займатися даною проблемою. Згідно з постановою міської управи кожен домовласник повинен був перед своєю садибою встановити стовп із ліхтарем і освітлювати вулицю впродовж усієї ночі. Була визначена і відстань між ліхтарями (20 саж.) [20, арк.4, 6]. В інших містах губернії системи освітлення взагалі не існувало (наприклад, у Борзні був лише один ліхтар на подвір'ї пожежної команди).

Управління освітлювальною мережею здійснювалось управами. Вони призначали депутатів, які за рахунок міського бюджету наймали робітників і керували їхньою роботою. Ліхтарники, згідно з розробленими графіками, регулювали роботу освітлювальних пристроїв. В кожному місті норми розташування і освітлення диференціювалися залежно від категорії вулиць: в центрі ліхтарі розміщувалися частіше, ніж на околицях [14, с.34].

Важливим напрямком діяльності в справі благоустрою міст було упорядкування доріг. У переважній більшості міст вони були ґрунтовими (практично переставали функціонувати під час повеней і злив). Навіть в губернському місті до запровадження Положення 1870 р. були відсутні мостові. Існували спеціальні люди (носії), які заробляли гроші, переносючи людей через грузькі місця. І хоча вперше питання викладення вулиць і мостових у Чернігові обговорювалося в 1859 р., реальне втілення розпочалося у 70-х роках XIX ст. [21, с.110]. Спочатку нестача муніципальних коштів призвела до пропозиції ввести нові податки, але це виходило за межі

компетенції думи [14, с.33]. Враховуючи фінансові можливості, муніципальна влада почала роботу з упорядкування центральної частини Чернігова у 1879 р. (Базарна площа, Богоявленська і Богуславська вулиці). Підрядник зобов'язувався не лише впорядкувати вулиці, а й протягом двох років після завершення робіт стежити за їх станом, а в разі потреби - ремонтувати [22, с.718]. До кінця 1879 р. підрядник упорядкував 33846 кв. саж. центральної частини Чернігова. Муніципальна влада витратила на це 29459 руб. За два роки в місті впорядкували 6167 кв. саж. доріг. Це коштувало місцевій владі 48 559 руб. (40 190 руб. - за матеріали, 8369 руб. - за виконання робіт) [18, арк.390].

Роботи щодо забруківки вулиць, крім Чернігова, проводилися лише у Глухові, Ніжині, Конотопі та Новгород-Сіверському. Під час введення Положення 1870 р. у Глухові було забруковано 7397 кв саж., а до кінця 70-х років XIX ст. - ще 2956 кв саж. міських вулиць [18, арк.391]. Витрати управи на ці потреби становили 27957 руб. 65 коп. (19301 руб. 87 коп. - за матеріали, 8655 руб. 73 коп. - за роботу) [9, с.391].

В Ніжині завдяки зусиллям міського голови, купця 1-ї гільдії Павла Федоровича Кушакевича була облаштована кам'яна мостова - під'їзний шлях до Ніжинської станції на Курсько-Київській залізниці (6 верст) [23, арк.20-21].

З 1877 р. зусиллями муніципальної влади було забруковано центральну частину Новгород-Сіверського [19, с.102]. В Конотопі ями на вулицях були засипані хмизом (1 кв саж. гаті коштував місту від 2 до 3 руб.). В інших повітових містах робота з облаштування вулиць зводилася до прибирання сміття. Наприклад, управа в Острі вважала, що забрукування вулиць не потрібне, тому що місто розташоване на високому і сухому місці. Мглинська управа звітувала, що "*мостовых в г.Мглин нет и не было*" [9, с.391].

Населення міст складається з представників різних соціальних груп. Досить значний відсоток міського населення другої половини XIX ст. на Чернігівщині належав до малозабезпеченої категорії. Це люди, які мали мінімальні і нерегулярні прибутки. Тому проблема продовольства стояла для них досить гостро. Муніципальні ж органи не вели системної роботи в цьому напрямку. Тільки в Чернігові і Мглині самоврядні структури вирішували питання забезпечення продовольством бідних городян.

Наприклад, у губернському місті це питання вирішувалося таким чином. Кожен місяць управа збирала інформацію про базарну ціну на борошно і через спеціальні торги встановлювала ціну на наступний місяць. Потім нужденні отримували від управи спеціальні білети (довівши своє злиденне становище).

Власники білетів отримували борошно у торговців, які перемогли на конкурсі управи. Доросла людина отримувала 1 пуд борошна на місяць, а дитина - 0,5 пуда. Торговцю вони сплачували 75 коп. за пуд, а різницю сплачувало місто. Така допомога тривала з березня до серпня 1880 р.

У 1881 р. процедура надання допомоги дещо змінилась. Управа визначила ціну борошна в 1 руб. 25 коп. Відповідно збільшилися й норми витрати на дорослих (на 50 коп.) і дітей (на 25 коп.). Під час створення реєстру на допомогу члени управи прислухалися до відгуків священників, рабинів та поліції щодо суспільної поведінки кандидатів [16, арк.15].

У повітових містах Чернігівської губернії відсутність належної уваги до цього питання можна пояснити лише скрутним фінансовим становищем муніципальних структур. Певним винятком став Мглин. Унаслідок неврожаю у 1880 р. ціни на хліб в місті піднялися до 1 руб. 80 коп. за пуд. Самостійно від земства міська управа відкрила лавку, де хліб продавали до нового врожаю за ціною від 1 руб. 45 коп. до 1 руб. 55 коп. У Новозибкові лише за часів російсько-турецької війни 1877-1878 рр. муніципалітет надав допомогу родинам військових у розмірі 110 руб. 50 коп. Остерська управа вважала, що в місті взагалі відсутні особи, які потребують допомоги.

Для вирішення продовольчої проблеми міські самоврядні органи встановлювали фіксовані ціни (такси) на речі першої необхідності: м'ясо, хліб, рибу та інш. В більшості міст Чернігівської губернії на початку 80-х років XIX ст. така практика стала більш-менш регулярною. Лише в Борзні, Глухові, Городні, Кролевці і Суражі управи відмовилися від такої практики. Крім фінансового чинника, на їхню думку, введення фіксованих такс не приносило ніякої користі, а також не впливало на регулювання цін. У містах, де запроваджувалися спеціальні ціни, управи стикалися з проблемою дотримання встановлених такс.

Відсутність примусової влади у органів міського самоврядування змушувала їх сподіватися на допомогу з боку поліції. Зі свого боку, поліція, маючи досить широке коло своїх обов'язків, неохоче брала на себе додаткові. Тим більше, що поліцію в містах муніципальні структури залучали до збирання податків та інших робіт.

Важливим фактором, що впливав на соціально-економічний розвиток імперії, був стан протипожежної охорони. Особливо це стосувалося міст, які були осередками промислового, політичного та культурного життя. Як зазначалося раніше, переважна більшість споруд в містах Чернігівської губернії були дерев'яними або на кам'яному цоколі. Пересічні мешканці міст не мали змоги будувати кам'яні будівлі. Тому у 80-х роках XIX ст. Борзна, Мглин, Сосниця, Сураж практично не мали кам'яних споруд, а дерев'яні були криті соломною і небезпечно близько розташовані. У 1886 р. в 19 повітових містах губернії 98% всіх споруд були дерев'яними і всього 2% - кам'яними [24, арк.7-50].

Влада всіх рівнів вважала важливим напрямком запобігання пожеж попереджувальну роботу. Управи і поліція контролювали забудову міст, спираючись на існуюче законодавство і прийняті в губерніях рішення [25, с.83]. У разі злісних порушень вимог забудови власників споруд штрафували, справи передавалися до суду. Відповідальні члени управи (архітектор, якщо був), поліція стежили за виконанням будівельних норм. Між дерев'яними конструкціями, якщо вони не були більше 12 саж., дозволялась відстань 4 саж., а між кам'яними - 2 саж. Печі мали будуватися на фундаменті, на відстані 60 см від стіни (дерев'яної). Муніципалітети утримували сажотрусів, які 1-2 рази на місяць чистили димоходи всіх споруд (приватні, громадські, державні).

Незалежно від власника споруди він був зобов'язаний мати певний протипожежний інвентар (сокири, відра, драбини та інш.) [26, с.2]. Серед населення проводилася роз'яснювальна робота щодо небезпечності засмічування прибудинкової території. Власникам промислових і

торговельних об'єктів роз'яснювалась необхідність особливо ретельно зберігати легкозаймисті речовини.

З 70-х років XIX ст. в містах Чернігівської губернії на конкурентній основі починають формувати пожежні команди. Вимоги до кандидатів були жорсткими. Перевага надавалась атлетичним чоловікам віком від 21 до 40 років. При цьому існувала думка, що холостяки більш сміливі. Для створення дійсно ефективної пожежної команди Чернігівська управа у 1878 р. навіть запросила брандмейстера з Києва. Йому було надано квартиру і призначено річний оклад розміром 400 руб. 20 коп. [25, с.84]. В середньому управа витратила на одного пожежника 84 руб., що становило 7 руб. на місяць [27, арк.2]. Низька оплата спричинила плинність кадрів і призводила до низької кваліфікації пожежників. Для поліпшення ситуації міська влада розробила сітку оплати залежно від стажу роботи. За п'ять років роботи оплата зростала майже удвічі (до 12 руб. на місяць), а за десять років платили по 24 руб. [28, с.333]. Однак і це були незначні кошти для того часу. Тому звичайною стала практика використання *“пожежників за сумісництвом”*.

Технічне оснащення пожежних команд в містах губернії також було недостатнім. Наприклад, у розпорядженні чернігівських пожежників у 1880 р. було:

- 6 пожежних труб і 27 заборних рукавів;
- 7 старих пожежних бочок і 6 нових;
- 1 рукав для відбору води з водогону;
- 15 багрів;
- 9 сокир;
- 4 ломи;
- 4 щити;
- 6 лопат;
- 2 драбини.

Також вогнеборцям допомагала команда водовозів (8 водовозів і 13 коней), яка була заснована 1876 р. [16, арк.21].

У повітових містах ситуація була гіршою. Пожежні команди розмішувалися у звичайних будинках (спеціальні депо існували лише у Чернігові, Ніжині і Глухові), а обладнання не вистачало. При цьому управи звітували, що пожежні команди *“перебували у задовільному стані”*. Однак перелік складу команд та їх інвентаря засвідчував інше. Наприклад, управа Суражу повідомила, що *“пожежний обоз знаходиться у задовільному стані”*, не маючи навіть коней для підвезення води [9, с.399-400]. Необхідно зазначити, що складність ситуації зі створення ефективної мережі пожежних команд в містах губернії також була пов'язана з тим, що вони підпорядковувалися поліції. Після міської реформи 1870 р. Міністерство внутрішніх справ дозволило передати пожежні команди під керівництво муніципальних структур. Залежно від фінансових можливостей самоврядні органи виділяли кошти на утримання пожежних частин.

Особливість Чернігівської губернії полягала в тому, що міські думи не змогли своєчасно оформити і подати відповідні документи про перепідпорядкування пожежних команд містам. Виникла певна юридична колізія, коли муніципалітети фінансували пожежників, а розпоряджалися цими

коштами поліцейські установи. Часто зазначені кошти витрачалися не за призначенням, що викликало обурення міських дум і управ. Усі пропозиції виборних управлінь до поліції з вирішення проблеми не дали позитивних наслідків [29, арк.9].

Вихід із зазначеної проблеми в губернії було знайдено лише у 1893 р., коли в Чернігові [21, с.128], а потім у Ніжині (1895 р.) та інших повітових містах створюються Вільні пожежні товариства [25, с.85].

Товариства утримувалися за кошти міста і контролювалися з боку органів самоврядування.

Важливим напрямком роботи муніципальної влади було страхування міського майна. Лише у звітах міських управ Чернігова, Новозибкова, Остра і Сосниці є дані про роботу у цьому напрямку. В Чернігові було застраховано будівель на 2095483 руб., Новозибкові - 109716 руб., Острі - 180386 руб., Сосниці - 105 082 руб. [30, арк.104].

Також були спроби в містах губернії поширити взаємне страхування. Чернігівський губернатор вперше порушив це питання ще у 1874 р. У 1875 р. спеціально створена комісія при міському суспільному управлінні розробила проект правил взаємного міського страхування. В 1877 р. проект (базувався на правилах взаємного земського страхування) був розглянутий і схвалений Чернігівською міською думою. Далі дума звернулася до губернатора з проханням посприяти затвердженню нових правил у встановленому порядку. У 1880 р. Міністерство внутрішніх справ не задовольнило клопотання, оскільки воно суперечило чинному законодавству. Положення від 23 червня 1863 р. регламентувало умови, за яких в містах повинно існувати взаємне страхування від пожеж. Тому міське суспільне управління доручило спеціальній комісії розробити новий проект взаємного міського страхування з урахуванням зауважень Міністерства внутрішніх справ. Ця робота тривала до початку 80-х років XIX ст. [16, арк.25].

У повітових містах губернії взаємне міське страхування існувало лише у Новгород-Сіверському з 1871 р. З кожним роком мешканці міста все активніше залучались до цієї справи. На 1 січня 1872 р. в місті було застраховано майна на суму 73085 руб., а на 1 січня 1881 р. - на суму 501695 руб. Відповідно зростали виплати населенню за згорілі споруди і за страховими преміями [9, с.405]. Наведені дані свідчать про інтерес населення до нової і прогресивної ініціативи з боку самоврядних структур.

Досить важливою для успішного життя міст була діяльність в санітарно-епідеміологічному напрямку. Низький рівень знань в галузі боротьби з інфекціями, дорогі або малоефективні ліки, відсутність належної кількості кваліфікованих кадрів - все це лише ускладнювало діяльність муніципальних органів у цій сфері [31, арк.10]. Погіршувала ситуацію недовіра населення до нових методик лікування. Мешканці міст часто віддавали перевагу у справі лікування ворожкам.

Загальний аналіз діяльності міських суспільних управлінь в Чернігівській губернії свідчить, що останні недостатньо зробили щодо санітарного оздоровлення міст. В жодному місті думи не розробили і не прийняли комплексних програм із зазначеного питання. Розроблялися і приймалися лише окремі постанови для вирішення певних завдань. Але відсутність

контролю за виконанням рішень дум часто мінімізувала позитивні наслідки діяльності органів міського самоврядування. Лише у Чернігові та Сосниці були прийняті санітарні правила.

В жодному місті Чернігівської губернії не ставляться питання будівництва каналізації. Найбільш поширеним методом очищення міст було вивезення сміття за межі міста. У Чернігові сміття та нечистоти вивозилися за кошти домовласників (особливо активно навесні). Бруд із площ, вулиць, дворів та інших місць вивозилися на розташовані поблизу міста поля і береги р.Стрижень. Загибли під час епідемії худобу вивозили за рахунок муніципалітета у спеціальні могильники поблизу міста (які дезінфікувалися). З 1871 р. в губернському місті на санітарні потреби витрачено 170 руб. 1/2 коп., а в 1880 р. витрати сягали 1200 руб. [30, арк.107].

У місті була сформована депутатська санітарна комісія (очолив гласний І.Ладога), яка здійснювала контроль за санітарним станом міста [32, с.28]. Для перевірки чистоти міста проводилися спеціальні рейди. В разі невиконання санітарних вимог на порушників накладався штраф (від 3 до 25 руб.) або їх заарештовували (під час арешту порушники працювали на громадських роботах) [33, арк.325].

Окремо перевірялися установи, пов'язані зі зберіганням, переробкою і продажем продуктів харчування. Загроза харчових отруєнь та інших інфекційних хвороб спонукала органи міського самоврядування виділяти можливі кошти на вирішення зазначеної проблеми. Наприклад, у 1873 р. Чернігівський муніципалітет виділив 50 руб. власникам м'ясних лавок на придбання найпростіших дезінфікуючих засобів (мідного купоросу і вапна) [22, с.159].

Губернська адміністрація часто критикувала міські самоврядні структури за недостатній ступінь розвитку системи медичного обслуговування. За земською реформою на них закон покладав піклування щодо лікування людей. Міська реформа 1870 р. передавала медичне обслуговування населення до компетенції новоутворених самоврядних органів. Земські ж лікарні часто були розташовані саме в містах, що вимагало вирішення питання підзвітності. Виходячи зі скрутного фінансового становища міських бюджетів (залишковий принцип фінансування), органи міського самоврядування в губернії зайняли досить прагматичну позицію. Було досягнуто домовленості, що лікарні залишаються у компетенції земств, а міські структури беруть участь у їх фінансуванні. Фактично міські органи орендували певну кількість місць у лікарнях. У середньому один день перебування у лікарні для населення міста коштував 25 коп. [34, с.23].

З іншого боку, таке рішення призвело до того, що в містах Чернігівської губернії не утримувалося жодної лікарні на кошти муніципалітетів. Земські лікарні виконували свої завдання (обслуговували населення повітів). Особливістю земських лікарень був роз'їзний характер роботи лікарів (їздили по селах). У самій лікарні вони приймали хворих, стежили за їх лікуванням лише 2-3 дні на тиждень. Така ситуація не могла вважатись задовільною для міського населення.

У Чернігові місто за свої кошти утримувало лише *“лечебницу для приходящих”* (амбулаторію), яка не могла замінити лікарню. При цьому

амбулаторія виконувала значний обсяг робіт. За 1878-1880 рр. її відвідало 10464 хворих [35, арк.418]. У Ніжині амбулаторія і богадільня були створені завдяки зусиллям і фінансуванню купця Д.Вольфіна. Також іудейська громада утримувала безкоштовну лікарню для єдиновірців [36, арк.4].

Самоврядні структури повітових міст знаходилися у ще більш скрутному фінансовому становищі. Дефіцит міських бюджетів призводив до постійного недофінансування вже існуючих лікарень. Заборгованість муніципальних структур ставала системною [37, с.176-183]. Тому деякі знайшли оригінальний вихід з такого становища. Вони відмовлялися від фінансування земських лікарень (1873 р. - Новгород-Сіверський, 1876 р. - Стародуб) [38, арк.23]. Ще більш "*оригінальною*" була позиція Остерської управи в боротьбі з епідеміями. В місті працювала лише земська лікарня. На думку управи, знаходячись у центрі міста, лікарня сприяла поширенню епідемічних хвороб. Існуюча земська лікарня, на думку членів управи, погіршила санітарно-гігієнічну ситуацію в місті [9, с.411].

З іншого боку, в окремих повітових містах губернії співпраця міських і земських структур на ниві охорони здоров'я давала плідні результати. У Козельці та Новгород-Сіверську міські і земські структури вдало співпрацювали в питанні фінансування медичних закладів [39, арк.7]. Населення Козельця, розуміючи складність ситуації, збирало кошти на лікарню [40, арк.1-2, 14]. Губернська адміністрація визначала у своїх звітах вдалі спільні дії самоврядних структур і земств у боротьбі з різними епідеміями (тиф, віспа тощо) [41, арк.6].

Ринкові відносини і подальший розвиток промисловості гостро поставили питання про підготовку кваліфікованих спеціалістів. Існуючі учбові заклади не відповідали вимогам часу або не могли прийняти значної кількості дітей. Міська реформа 1870 р. відносила освітянську проблему до компетенції муніципальних структур. Вже існуючі школи і училища переводилися на міське фінансування. За можливості і бажання управи могли відкривати нові навчальні заклади, зміцнювати матеріально-технічну базу існуючих, рекомендувати кандидатів на вчительські посади. Самоврядні структури контролювали витрати освітніх установ і брали участь у роботі училищних рад [42, с.59].

Законодавчо закріплена передача початкових шкіл до компетенції органів міського самоврядування повинна була сприяти їх подальшому розвитку (в тому числі й завдяки потужному фінансуванню). Але в реальному житті муніципалітети не мали достатніх коштів на формування потужної мережі навчальних закладів в містах Чернігівської губернії. Хоча згідно з "*Положенням про організацію міських багатокласних училищ*" (1872 р.) органи міського самоврядування отримали право відкривати початкові навчальні заклади вищого типу.

Аналізуючи стан освіти в містах губернії, необхідно зазначити, що порівняно з іншими проблемами (водопостачання, медицина тощо), у вирішенні цієї спостерігався найбільший прогрес. Найбільше коштів на освіту у 1880 р. витрачали в Глухові (9337 руб.), Чернігові (5602 руб.), Ніжині (3988 руб.), Стародубі (900 руб.). У містах губернії, як і взагалі в імперії, не було єдиного типу початкових шкіл. Вони були представлені освітніми установами

нижчого і вищого ступенів. Самоврядні структури також співфінансували земські та церковно-приходські початкові школи (Ніжин [43, с.173], Конотоп [44, с.327], а також гімназії і прогімназії (Чернігів, Глухів, Ніжин, Новгород-Сіверський, Стародуб, Сураж) [45, арк.5]. Залежно від фінансових можливостей міст губернії, на Чернігівщині робилися неодноразові спроби створення мережі недільних шкіл, вечірніх класів, народних читань та інш. (Чернігів, Ніжин) [46, с.19].

Розвитку освіти в містах губернії сприяли і меценати. Наприклад, у Ніжині в 1893 р. генерал-майор О.Гржимайло відкрив чоловічу недільну школу [46, с.1-22]. У 1894 р. купчиха Сара Радилівська з дозволу відкрила початкову школу для дівчаток бідних іудеїв [47, арк.1-2]. У 1878 р. на кошти колезького радника А.Ф.Кушакевича відкрили жіночу прогімназію (1884 р. реорганізована в гімназію) [48, арк.16] і ремісне училище (1895 р.) [49, арк.62].

Наведені факти засвідчують зацікавленість і співпрацю різних структур (земств, міського самоврядування) і громадськості у розбудові системи навчальних закладів в містах Чернігівської губернії. У 90-х роках XIX ст. лише обов'язкові витрати на освіту в містах становили 52 847 руб. [42, с.63].

Таким чином, можна зробити висновок, що муніципальні структури досягли незначних успіхів у сфері благоустрою міст Чернігівської губернії. Певним винятком було губернське місто, що пояснюється кращими фінансовими можливостями та кадровим складом дум і управ. Самоврядні ж структури повітових міст постійно перебували у скрутному фінансовому становищі. Особливо обтяжливими для міст ставали обов'язкові витрати. Недоїмки лише погіршували ситуацію.

У переважній більшості повітових міст губернії у жодній з проаналізованих сфер (каналізація, водопостачання, освітлення, протипожежна безпека тощо), за деяким винятком освіти, не велася комплексна і системна робота. Члени дум та управ часто вважали, що вони роблять достатньо для вирішення культурно-господарських проблем (Ніжин, Остер). В результаті муніципалітети майже не приймали обов'язкових постанов, які були б спрямовані на благоустрій міст. Значний відсоток схвалених постанов ініціювала місцева адміністрація. Відсутність примусової влади у муніципальних органів зменшувала можливості реалізації їх рішень.

Отже, проблема діяльності органів міського самоврядування у культурно-господарській сфері є надзвичайно важливою. Складність і неоднозначність відповідного історичного досвіду нашого суспільства вимагають додаткових досліджень як на всеукраїнському, так і на регіональному рівнях. Зокрема, це стосується питань співпраці муніципалітетів і земств з вирішення комплексу міських проблем, природоохоронної діяльності самоврядних структур, формування в містах нових соціальних груп тощо.

1. Васильчиков А.О. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. - СПб., 1870. - Т.2; Щепкин М. Опыт изучения общественного хозяйства и управления городов. - М., 1882. - Ч.1; Фесенко И. К вопросу о реформе городских общественных управлений. - Х., 1890; Багалий Д.И., Миллер Д.П. История города Харькова за 250 лет его существования (1665-1905). - Х., 1993. - Т.2.

2. Слабченко М.С. Матеріали до соціально-економічної історії України в XIX столітті.

- Х., 1925. - Т.1; *Велихов Л.А.* Основы городского хозяйства: Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах. - М.-Л., 1928; *Вологодцев И.К.* Особенности развития городов Украины. - Х., 1930. - Вып.2.
3. Історія Української РСР: В 8 т., 10 кн. - К., 1979; Історія Києва: У 2 т. - К., 1959; Історія Києва: У 3 т. - К., 1984; Історія міст і сіл Української РСР. - К., 1970.
4. *Нардова В.А.* Городское самоуправление в России в 60-х - начале 90-х годов XIX века. - Л., 1984.
5. *Раковський Л.* Чернігівське міське самоврядування і упорядкування міста в 2-й пол. XIX ст. // Проблеми історичного і географічного краєзнавства Чернігівщини. - 1995. - Вип.3. - С.33-40; *Головко О.М.* Харківське міське самоврядування у 1893-1917 роках. Автореф. ... дис. канд. істор. наук. - Х., 1997; *Плаксі Т.М.* Міське самоврядування Середньої Наддніпряни в другій половині XIX - на початку XX століть. Автореф. ... дис. канд. істор. наук. - Запоріжжя, 2000; *Шара Л.* Роль муніципальних органів у розвитку освіти на Чернігівщині (1870-1900) // Сіверянський літопис. - 2000. - №5. - С.59-64; *Вона ж.* Природоохоронна діяльність муніципальних структур Придесення у 70-90-х рр. XIX ст. // Там само. - 2001. - №2. - С.31-35; *Страшко Є.* До історії ніжинських муніципальних органів самоврядування (друга половина XIX ст.) // Ніжинська старовина. - 2007. - Вип.3 (6). - С.60-64.
6. *Чудовский Ф.* Городовое положение с дополнениями и разъяснениями по указаниям и распоряжениям правительства, последовавшим после обнаружения Положения до 1 октября 1874 года. - СПб., 1874.
7. *Лантева Л.Е., Шутов А.Ю.* Из истории земского, городского и сословного самоуправления в России. - М., 1999.
8. *Нікітін Ю.О.* Вибори до органів міського самоврядування та їх діяльність в Чернігівській губернії у 70 рр. XIX ст. // Література та культура Полісся. - Ніжин, НДУ, 2005. - Вип.28. - С.57-62.
9. Записка сенатора А. Половцова о состоянии общественного управления в городах Черниговской губернии. - СПб., 1882. - Ч.II.
10. Російська Національна бібліотека м.Санкт-Петербург (далі - РНБ). - Ф.600. - Спр.1725.
11. *Нікітін Ю.О.* Міста і міське життя у Глухівському, Конотопському та Кролевецькому повітах у 70 рр. XIX ст. // Сумський обласний краєзнавчий музей: історія і сьогодення. Зб. статей. - Суми, 2005. - С.95-102.
12. РНБ. - Ф.600. - Спр.1726.
13. Там само. - Ф.600. - Спр.1728.
14. *Шара Л.* Міське самоврядування на Чернігівщині: десять років діяльності (1871-1880 рр.) // Сіверянський літопис. - 2000. - №4. - С.31-38.
15. *Верзилов А.* Краткий очерк истории черниговского водопровода. - Чернигов, 1899.
16. РНБ. - Ф.600. - Спр.1806.
17. Очерк истории города Чернигова: 907-1907 гг. - Чернигов, 1908.
18. Державний архів Чернігівської області (далі - ДАЧО). - Ф.128. - Оп.1. - Спр.14460.
19. *Войнов С.* Новгород-Сіверський. - Чернігів, 1999.
20. Відділ Державного архіву Чернігівської області в м.Ніжин (далі - ВДАЧОН). - Ф.340. - Оп.1. - Спр.2.
21. Тридцатилетие деятельности черниговского городского общественного управления: 1870-1900 гг. - Чернигов, 1901.
22. Свод постановлений черниговской городской думы от 1871-1883 гг. - Чернигов, 1883.
23. ВДАЧОН. - Ф.340. - Оп.1. - Спр.131.
24. ДАЧО. - Ф.127. - Оп.70 а. - Спр.93.
25. *Шара Л.* Роль виборних інституцій у процесі організації пожежної охорони у містах Чернігівської губернії (остання третина XIX ст.) // Сіверянський літопис. - 2005. - №1. - С.81-86.
26. Черниговские губернские ведомости. - 1885. - 7 июля.
27. ДАЧО. - Ф.127. - Оп.193 а. - Спр.30.
28. Свод постановлений черниговского городского управления за 1870-1883 гг. - Чернигов, 1884.
29. ДАЧО. - Ф.127. - Оп.1. - Спр.8044.
30. РНБ. - Ф.600. - Спр.1730.
31. ДАЧО. - Ф.127. - Оп.8 в. - Спр.38.
32. *Шара Л.* Формування та початковий етап діяльності чернігівського міського самоврядування // Сіверянський літопис. - 2005. - №4-5. - С.24-31.
33. ДАЧО. - Ф.127. - Оп.23. - Спр.1428.
34. *Шара Л.* Земські й міські виборні інституції: спільні здобутки (на матеріалах Чернігівської губернії) // Наукові праці. Миколаївський державний гуманітарний університет

- комплексу "Києво-Могилянська академія". - Миколаїв, 2005. - Т.45. - Вип.32. - С.21-25.
35. ДАЧО. - Ф.127. - Оп.8 в. - Спр.219.
36. ВДАЧОН. - Ф.5. - Оп.1. - Спр.1246.
37. *Нікітін Ю.О.* Основні витратні статті міських бюджетів на прикладі міст Чернігівської губернії в 70-ті рр. XIX ст. // Пам'ять століть. - 2006. - №3-4. - С.176-183.
38. ДАЧО. - Ф.469. - Оп.1. - Спр.41.
39. Там само. - Ф.145. - Оп.1. - Спр.9.
40. Там само. - Ф.127. - Оп.72 а. - Спр.9.
41. Там само. - Ф.145. - Оп.19 в. - Спр.76.
42. *Шара Л.* Роль муніципальних структур у розвитку освіти на Чернігівщині (1870 - 1990 рр.) // Сіверянський літопис. - 2000. - №5. - С.59-65.
43. Памятная книжка Киевского учебного округа. Черниговская губерния. - К., 1890. - Ч.IV.
44. Черниговский историко-археологический отрывной календарь за 1906 г. - Чернигов, 1905.
45. ДАЧО. - Ф.127. - Оп.10. - Спр.450.
46. Отчет о Нежинских воскресных классах для взрослых мужчин за 1895/96 гг. - Чернигов, 1897.
47. ВДАЧОН. - Ф.5. - Оп.1. - Спр.1239.
48. Там само. - Спр.1230.
49. Там само. - Спр.1236.

Никитин Ю.А.

Культурно-хозяйственная деятельность муниципальных структур в последней трети XIX в. (на примере Черниговской губернии)

Рассматриваются основные мероприятия муниципальных структур по решению хозяйственных, социальных и культурных проблем городов и городского населения в Черниговской губернии в последней трети XIX в.

Nikitin Y.O.

Cultural and economic activity of municipal structures in the last part of the 19-th century (Chernihiv province as an example)

Analyzes the main actions of the municipal structures aimed at solving economic, social and cultural problems of the towns and urban population of Chernihiv province in the last part of the 19-th century.

Отримано 12.08.2009