

6. Иконников В.С. Граф Н.С. Мордвинов. Историческая монография, составленная по печатным и рукописным источникам / В.С. Иконников. – СПб.: Типография и литография А.Траншеля, 1873.
7. Ордера князя Потемкина Таврического: 1) распоряжения по устройству флота и города Николаева; 2) по Новороссийскому краю. Сообщ. Н. Мурзакевич // ЗООИД. – Т. IV. – Одесса, 1858. – С. 363-389.
8. Собственноручные распоряжения князя Потемкина Таврического во время второй турецкой войны в царствование императрицы Екатерины II // ЗООИД. – Т. II. – Одесса, 1848. – С. 637-674.
9. Какие приказания Его Светлости были обер-штер-кригс-комиссару Фалееву, о строениях в г. Николаеве, и заведениях в окружности онаго и намерения в разсуждении флота, адмиралтейства и мастерских 1791 года. Сообщ. Н. Мурзакевич // ЗООИД. – Т. XIII. – Одесса, 1883. – С. 184-187.
10. Ордера светлейшего князя Григория Александровича Потемкина-Таврического Новороссийского генерал-губернатора. Материалы для истории губернского города Херсона // ЗООИД. – Т. XI. – Одесса, 1879. – С. 324-377.
11. Державний архів Миколаївської області (ДАМО), ф. 243, оп. I, спр. 12. Журнал исходящих бумаг. 29.07. – 28.09.1788 рр. 168 арк.
12. Российский государственный архив военно-морского флота (РГАВМФ), ф. 245, оп. 1, д. 133. Предписания (ордера) Г.А. Потемкина. 10.06.1787 – 28.12.1788 гг. 156 л.
13. Российский государственный архив древних актов (РГАДА), ф. 21, оп. 1, д. 59. Бумаги князя Потемкина-Таврического касательно Черноморского флота. При деле опись. 1764 – 1789 гг. 110 л.
14. Вокруг Очакова. 1788 г. (Дневник очевидца) / [Цебриков Р.] // Русская старина. – 1895. – Т. 84 (Сентябрь). – С. 147-212.

**Задесенец Я. Н. Адмирал Н.С. Мордвинов – флотоводец русско-турецкой войны 1787–1791 гг.**

*Статья посвящена освещению деятельности адмирала Н. С. Мордвинова на юге Украины как флотоводца русско-турецкой войны 1787-1791 гг. Обоснованы хронологические рамки непосредственного командования М.С. Мордвиновым военно-морскими соединениями. Выделены личные качества адмирала, которые способствовали раскрытию его военного таланта*

**Ключевые слова:** адмирал Николай Мордвинов, Черноморский флот, русско-турецкая война, Днепр-Бугский лиман.

**Zadesenets Ya. M. Admiral N.S. Mordvinov as a Navy comandor by period of Russian-Turkish war 1787 – 1791**

*The article is devoted to coverage of activity of Admiral M.S. Mordvinov in southern Ukraine as a naval commander of the Russian-Turkish war of 1787-1791. The chronological frameworks of the direct command of naval connections by M.S. Mordvinov are grounded. Personal admiral's traits which helped to reveal his military talent are extracted*

**Keywords:** Admiral Nikolay Mordvinov, the Black Sea fleet, Russian-Turkish war, Dnieper-Bug firth.

УДК 94(477.7)

О. В. Черемісін

## ФІНАНСИ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПІВДЕННОЇ УКРАЇНИ КІНЦЯ ХVІІІ – ПОЧАТКУ ХХ СТОЛІТЬ

*У статті аналізується фінансове становище південноукраїнських міст в кінці ХVІІІ – початку ХХ століть. Характеризуються принципи формування бюджетів, їх використання, пропорційність прибуткової та витратної частин. Досліджується бюджетна політика міського самоврядування.*

**Ключові слова:** Південна Україна, міське самоврядування, муніципалітет.

Головним завданням сучасного українського державотворення є удосконалення системи державного управління, що потребує проведення широкомасштабних реформ. Їх основна мета має полягати у перетворенні існуючої адміністративної системи в один із визначальних чинників прискорення соціально-економічного розвитку регіонів. Українське суспільство, забезпечуючи ефективну організацію виконавчої влади на центральному та місцевому рівнях управління та формуючи сучасну систему місцевого самоврядування, не може не враховувати як новітній світовий досвід державотворення, так і історичний, що дає змогу вивчати та аналізувати процес становлення Української держави. Управлінські взаємовідносини минулих епох не зникають безслідно, вони продовжують функціонувати в нових суспільних відносинах як успадковані культура та технологія управління, свідомість людей, суб'єктивні права та обов'язки, законність, існуючий правовий порядок тощо.

Дореволюційна історіографія з проблеми міського самоврядування досить чисельна. Незважаючи на те, що низка праць (Горловський Д. [1], Комарницький А. [2], Гессен Ю. [3], Ге. Г. [4] та інші) має публіцистичний характер, більшість із них містить широкий матеріал щодо правових норм, основних положень «Жалуваної Грамоти» 1785 року, Міських Положень 1870 та 1892 рр. і практичної роботи органів самоврядування.

У радянській історіографії в окремих, не чисельних, роботах (Веліхов Л. [5], Чернов А. [6], Белявський М. [7] та інші) надавалася загальна характеристика роботи органів міського самоврядування без ґрунтового аналізу використання різних форм міської власності окремих регіонів або міст. Це

зумовлювалось упередженням негативним ставленням до буржуазного самоврядування в цілому і до його господарської діяльності зокрема.

У зв'язку з відродженням національного суверенітету, розбудовою незалежної держави і проведенням широкого спектру реформ в Україні 1990-х років активізувалися наукові пошуки та переосмислення історичного потенціалу українського державотворення, у тому числі й багатого історичного досвіду місцевого (міського) самоврядування в роботах Головки О. [8], Горбачова В. [9], Щерби Т. [10], Цибуленко Л. [11] та інших.

Однак, не дивлячись на багатство та розмаїття досліджень щодо діяльності міського самоврядування до сьогодні майже не розглядалися питання організації фінансової діяльності муніципалітетів їх бюджетної політики.

Метою даної роботи є дослідження фінансової діяльності та бюджетної політики міського самоврядування Південної України кінця XVIII – початку XX століть.

Цілком зрозуміло, що будь-яка діяльність органів самоврядування зв'язана з міськими фінансами. Щоб краще зрозуміти мінімальну діяльність із фінансової політики південноукраїнських міст звернемося до розгляду можливостей по формуванню і використанню бюджетів.

Фінанси були централізовані. Ототожнювалися витрати держави і місцевого самоврядування, що спричиняло, на наш погляд, два наслідки.

По-перше, скорочення державних витрат йшло за рахунок місцевих бюджетів або переадресації на місцеві бюджети фінансування державних завдань. По-друге, знищення самостійності та стабільності місцевих бюджетів. На наш погляд, муніципальні фінанси становили економічні відносини між населеним та територіальним місцем, що господарювали у межах суб'єктів із приводу утворення, розподілу і використання коштів із метою здійснення компетенції місцевого самоврядування. Закон закріпив за місцевим співтовариством визначені види податків і зборів, теоретично достатніх для задоволення місцевих нестатків [12, с. 350-362].

При цьому органи місцевого самоврядування не наділялися правом самостійно встановлювати рівень місцевих податків і зборів. Але мали можливість використовувати інші джерела надходження засобів для покриття витрат, таких, як зовнішні надходження із земського збору, за умови, якщо сформований бюджет міста не перевищував 30 тис. карб. Склад місцевих фінансів охоплював міський бюджет. Міські бюджети були головною ланкою місцевих фінансів. Через бюджети здійснювалася мобілізація власних коштів місцевого співтовариства і їхня витрата. До прав і обов'язків місцевих співтовариств не належало самостійне формування, затвердження і витрата бюджету.

З політичної точки зору бюджети представляли собою основне знаряддя перерозподілу створеного на території місцевого співтовариства чистого продукту. Вони виконували три функції. По-перше, відбивали політичні пріоритети державної влади. По-друге, були засобами регулювання політичних планів і рішень центра, оскільки вимагали представлення їх у вигляді господарської програми для виконавчих органів. По-третє, порівнюючи прибутки і витрати, бюджети забезпечували контроль фінансового стану місцевого співтовариства, давали уявлення про тенденції розвитку міського господарства.

Основна проблема фінансового стану самоврядування містилася в принципах проведеної податкової політики. Вона будувалася на теорії розподілу прибуткових джерел, що спиралася на концентрацію усіх ресурсів і прав у центрі. Не розмежовувала бюджетні повноваження, компетенцію і відповідальність різних рівнів влади. І на цьому тлі почалося удосконалення взаємин бюджетів різних рівнів. Бюджети були представлені як план фінансової діяльності муніципалітету на поточний рік, виражений у грошах. За своїм матеріальним змістом бюджети становили собою централізований фонд коштів. На наш погляд, у міських бюджетах були закладені такі принципи [13, с. 53-254; 14, с. 125-414; 16, с. 21-91].

Принцип розмежованості бюджетів припускав, що бюджети повинні бути законодавчо описані, а їх межі чітко визначені. Даний принцип відбивався в тому, що бюджети південноукраїнських міст були розмежовані за різними правилами й інструкціями.

Принцип міцності бюджетів гарантував стабільність і захист їх від необґрунтованих змін, викликаних політичною кон'юктурою або непрофесіоналізмом влади. Розшифровується принцип у такий спосіб. Якщо будь-який вид витрат не передбачений бюджетом, він не може бути зроблений. Не міг бути отриманий і будь-який вид прибутків, крім передбачених у бюджеті. У межах затвердженого бюджету допускалися лише переміщення засобів з однієї статті на іншу у випадках, обумовлених законом.

Принцип реальності бюджетних цифр вимагав дотримувати при плануванні бюджету встановлених для даних міст соціальних стандартів і нормативів.

Принцип бюджетної рівноваги між прибутками і витратами забезпечувався законодавчо так: витрати, по можливості, не повинні перевищувати прибутків. Залишкові суми суворо рекомендувалося нарощувати відсотками. На законодавчому рівні не передбачався варіант формувати дефіциту бюджетів.

Принцип неоднорідності форм складання бюджетів, у свою чергу, не забезпечував єдність бюджетної системи в містах.

Принцип простоти при складанні і затвердженні дозволяв зрозуміти його будь-якому члену місцевого співтовариства.

Структуру загального плану можна подати так:

- сумарні дані про прибутки, витрати;
- огляд прибутків і витрат окремих сфер;
- огляд фінансування (даний пункт зустрічався досить рідко).

Кожна позиція бюджетів розписувалася досить педантично, для кращого розуміння, супроводжувалися показниками і за план минулого року. Затверджувалися у вищих органах і казенній палаті, і були законом, у рамках якого діяли міські управління.

Таким чином, міська бюджетна політика це діяльність з формування, регулювання прибутків та витрат місцевого співтовариства. Її метою було досягнення рівноваги між прибутками і витратами, потребами і засобами їхнього задоволення в межах міського господарства та протягом заданого періоду часу. Прибутки бюджетів були частиною централізованих фінансових ресурсів місцевої влади, необхідних, для виконання їх діяльності. Вони виражали економічні відносини, що виникали у процесі формування фондів, коштів місцевого співтовариства і надходили у розпорядження органів громадського управління.

Існувало декілька основних джерел надходження: податки і збори, зовнішні надходження, винний відкуп, митні збори, доходи від використання власних ресурсів. Розміри кожного з них обумовлені особливостями природи муніципальної влади.

Органи самоврядування представляли інтереси співтовариства громадян, діяли від імені цього співтовариства, тому вправі були очікувати від населення засобів для задоволення публічних нестатків. Тут можливості органів самоврядування були обмежені багатством мешканців. А останнє, у свою чергу, залежало від умов, створених попередниками: або вони прагнули викачати з населення все, не піклуючись про майбутнє; або копітко готували ґрунт для того, щоб кожне наступне покоління жило краще. Таким чином, розмір надходжень від першого джерела не залежав від зусиль органів самоврядування і визначався діяльністю його попередників. Крім того, сама специфіка оподаткування населення ставила перед самоврядуванням задачу сприяти повільному і поступовому зросту багатства мешканців та наповнення бюджетів [15, с. 326-421].

Можливості використання самоврядуванням зовнішніх джерел також були обмежені і мало залежали від місцевої влади, оскільки були обумовлені багатством держави. Але не тільки. Важливо відзначити, що в органах самоврядування не було ефективного механізму впливу на розмір коштів, що надходили. До того ж, субсидування з державного бюджету мало низку небезпечних наслідків. Для органів самоврядування Півдня України вони пов'язувалися з обмеженням їх господарської і політичної незалежності, оскільки, звичайно, випереджалися політичними чи економічними умовами з боку держави. А для держави були можливі наслідки у рості утриманських настроїв серед місцевої влади і падінням зацікавленості в ефективному засвоєнні наявних ресурсів у співтовариств. Однак, місцеве співтовариство володіло ще одним джерелом прибутків, величина якого цілком визначалася зусиллями муніципалітету. Це джерело – прибутки від використання власних ресурсів.

Підприємницька діяльність органів місцевого самоврядування була не здатна задовольняти поточні публічні потреби у повному обсязі і забезпечувати їхній ріст. Тобто, і тут самоврядування наштовхувалося на обмеження, пов'язані з законодавством і професіоналізмом управлінських кадрів, що організували господарювання на основі місцевої державної власності. Прибутки від винного відкupu і митного збору склалися у веденні будівельних комітетів і органами місцевого самоврядування використовуватися взагалі не могли [17, с. 37-40].

Подібне розмежування прибутків, на наш погляд, виправдано за наступними положеннями:

1. З огляду на походження (джерела утворення) можна виділити суспільно-правові й приватно-правові прибутки, а також зовнішні надходження. Суспільно-правові прибутки мали своїм джерелом публічно-правову діяльність місцевої влади, що збирала податки, мита, збори, штрафи й інші види оподаткування юридичних і фізичних осіб. Приватно-правові прибутки становили собою прибутки від керівництва місцевим державним майном і обумовлювалися господарською діяльністю місцевих органів, що виступали як підприємець, який організував господарство заради забезпечення користі для місцевого населення. Зовнішні надходження представлялися двома групами прибутків: надходження від центральних органів влади і земського збору.

2. З огляду на характер надходження прибутки поділялися на ординарні й екстраординарні. Ординарні (звичайні) прибутки мали регулярно повторюваний характер надходження до бюджетів. Екстраординарні (випадкові) мали нерегулярний характер надходження і представлялися такими видами, як пожертвування, штрафи, позики, а також тимчасові податки, що вводилися на покриття надзвичайних витрат.

3. З огляду методів стягнення (об'єктів оподаткування), можна виділити прибутки від особистих і реальних податків. Особові податки на майно. Реальні податки різноманітніші: на землю і прибуток [115, арк. 43], подомовий податок, а також використовуваний у західній практиці податок на незаслужений приріст вартості (наприклад, податок на приріст ринкової вартості ділянок або землі, нерухомості).

Витрати бюджету являли собою витрати, що виникали у зв'язку із здійсненням місцевою владою заходів щодо виконання покладених на них функцій.

З огляду на економічний зміст, витрати – процес використання централізованих коштів місцевого самоврядування для здійснення благоустрою населених і територіальних місць. На характер і напрям витрат впливали три фактори: обсяг наданої компетенції і прав, структура місцевих потреб, стан галузей міського господарства. Хоча в кожному населеному пункті формувалися свої набори потреб і свої пріоритети у визначенні змісту благоустрою. Бюджетні витрати місцевого самоврядування не відрізнялися волею у виборі напрямків витрат.

Існувало кілька видів витрат.

1. З огляду на характер витрат коштів, виділяли обов'язкові і факультативні витрати. До обов'язкових, звичайно, належали ті, що пропонувалися самоврядуванню законом і здійснювалися в першу чергу - загальнодержавні витрати і витрати місцевого значення, пов'язані з власною компетенцією

самоврядування. Факультативні (добровільні) витрати обумовлені волевиявленням самих органів самоврядування і специфічні для кожного міста.

2. З огляду господарської доцільності використання коштів (характеру проведених заходів), витрати поділялися на три групи: неприбуткові заходи, що окупалися коштами, прибуткові заходи. Цілісність міського господарства дозволяло місцевим органам покривати прибутками від одних заходів витрати на інші [18, арк. 2-23; 19, арк. 3-10].

Планом фінансової діяльності на кожен рік були кошториси про прибутки і витрати. Вони склалися, за додатковими формами, міськими думами, за участю депутатів від станів міських жителів. Кошториси склалися з двох розділів: у першому перелічувалися витрати, а в другому – прибутки. Розділ витрат складався з двох частин: у першій перелічувалися витрати поточні, а в другий – одноразові; так поділявся розділ прибутків (звичайні та надзвичайні). З метою характеристики статей прибутків і витрат, із усіма необхідними численнями, наводилися графи [20, арк. 108-128]:

- номер статей;
- прибутки і витрати;

3. для посилення, висновків і попередніх розрахунків, на підставі яких думами характеризувалися кошториси;

- 4. остаточні висновки, затвердження вищими органами

При внесенні в кошторис статей витрат і прибутків дотримувалися таких правил:

– статті прибутків повинні були вноситися в розписи один за одним в порядку, викладеному у додаткових формах;

– якщо по визначеному місту не встановлені джерела надходження в бюджет, то їх не слід було фіксувати;

– якщо у визначеному місті введені статті витрат або прибутків, на законній підставі, але не внесені у форми, то розписували за предметами найбільш придатних до даних статей;

4. у данну графу розписів необхідно було вносити суму реально витрачену і на кожному аркуші підсумовувати розрахунки [21, арк. 68-89].

Витрати і прибутки поділялися на окладні і неокладні. Окладні – щорічна кількість грошових надходжень визначена затвердженими постановами, штатними розписами; неокладні – щорічна кількість грошових надходжень, що могла бути нарахована в депутатських зборах, із затвердженням вищестоящих установ. Сума неокладних прибутків і витрат нараховувалася на підставі середніх показників, що надійшли, або витрачених сум в останнє триріччя, причому бралася до уваги такі обставини, як вартість продуктів, інфляція й інші обставини, що могли мати вплив на підвищення чи зменшення суміжних числень. У випадку закінчення терміну контракту по утриманню визначеної оброчної статті і при не заключенні нового, прибуток розраховувався на підставі колишнього контракту. Отриманий у такий спосіб прибуток вважався неокладним. На випадок різноманітних непередбачених витрат у кошторисах призначалася графа екстраординарної суми [22, арк. 42-48].

При складанні кошторисів міським думам ставилося в обов'язок розпоряджатися бюджетом так, щоб загальний підсумок витрат не перевищував загальний підсумок прибутків. Кожне призначення грошових сум необхідно було уточнювати матеріалами, що були необхідні для висновків казенної палати про правильність прийнятих постанов. Так, наприклад, при асигнуванні сум на утримання визначеної інстанції; заготівлю припасів, фуражу; утримання міських будинків; по будівельним роботам; за витрату квартирних грошей; при визначенні прибутку з кожного міського майна необхідно було вказувати спосіб одержання прибутку.

Вказувався стан недоторканих капіталів, залишкових боргів, недоїмок, невиконаних витрат у кошторисах; а вносився в окремі відомості. У відомостях про борги перелічувалися всі суми з поясненнями: коли зроблені позики, на яких підставах, на що витрачено, скільки повернено кредиторю, термін остаточного погашення боргу. У відомостях про недоїмки перелічувалися: недоборні; дійсні стягнення і недоїмки з поясненнями, за який час складалася недоїмка, і які заходи прийняті для їхнього погашення. У відомостях про невикористані витрати перелічувалися, в першу чергу, ті, що могли бути складені з рахунків, а потім ті, які необхідно було задовольнити в майбутньому [23, арк. 106-122].

Міськими думами викладалися власні розуміння в особливому журналі, у якому ототожнювався загальний підсумок поточних витрат і прибутків. У результаті обчислювався, або залишок, або перебільшення витрат. В останньому випадку вказувалися надзвичайні заходи, якими могло бути покрито перевищення. У крайньому випадку місту призначалася допомога із земства. Якщо вносились допомога, то дана сума вписувалася за статтю надзвичайних прибутків. Одноразові витрати вписувалися з поясненнями засобів для їхнього покриття. При поверненні вписувалися в графу прибутку надзвичайні. У даний журнал могла вноситися і така інформація: стан міських сум, капіталів, боргів і зборів, недоїмок і невиконаних витрат по перше серпня кожного року.

Необхідні документи повинні були подаватися у вищі органи не пізніше середини серпня щорічно. Незалежно від цього думи могли бути піддані ревізії. Розпису з усіма додатками повинні були подаватися не пізніше вересня в 3 екземплярах. У подальшому кошториси передавалися у встановленому порядку на розгляд у Губернське правління, що, керуючись 53 ст. т. II Зводу Законів приступало до розгляду кошторисів, і, керуючись правилами Міністерства Внутрішніх Справ робило висновки про: правильність обчислення; законність підстав статей прибутків і витрат, допустимості прибутків і зборів нових тощо; необхідність внесення доповнень; дотримання правил складання кошторисів [24, арк. 36-42].

По завершенню процедури правління робило висновки про: правильність обчислення бюджетів, необхідність зняття недоборів з рахунків, невиконання витрат, які необхідно скасувати. Висновки перелічувалися по певному місту окремо. Ті міста, в яких не було змін, позначались чорним чорнилом, де відбувалися зміни – червоними. У результаті, кожному місту привласнювався певний номер. Правління могло робити такі висновки: затверджувати кошториси; виключати з рахунків недобори на підставі циркулярів міністерства внутрішніх справ; вживати заходи про зняття недоїмок.

Після затвердження кошторисів губернське правління повертало в міські думи для виконання один екземпляр, другий направлявся в міністерство. При цьому додавалися по одному екземпляру відомостей, з журналами думи, і з визначеннями губернського правління. Після остаточного затвердження міністерства органи місцевого управління могли перейти до виконання розписів окремим указом губернського правління. На підставі 152 ст. доповнення до 48 ст. Загальних Установ Губернських кошториси повинні були друкуватися для ознайомлення в офіційній частині Губернських Відомостей. Так само необхідно було публікувати короткі витяги з кошторисів, щоб можна було бачити головні статті прибутків і витрат, і стан міського господарства в цілому [25, арк. 48-52].

Різноманітні відступи від розписів робити було категорично заборонено. У протилежному випадку діячів міського управління притягували до відповідальності за статтями 370-372 Положення про покарання за перевищення повноважень влади [26, арк. 56-60].

Витрати пропонувалися робити за контрактами господарських розпоряджень дум. Якщо у кошторисах необхідно окреме затвердження губернського правління, то в представленні необхідно було посилатися на номер статті, відділення глави і розділу кошторису. У випадках нестачі засобів дозволялося сумами з одного предмета перекривати недоліки по іншому. Якщо витрати необхідно було виконати без зволікань, призначалася виплата з екстраординарних сум. Якщо сум на покриття усіх витрат виявлялося недостатньо, у такому випадку міські влада повинна була знайти засіб з інших джерел і створити додаткові кошториси, та подати на затвердження губернського правління. Як річні кошториси, так і додаткова частина, подавалися в копії до звіту думи за минулий рік. Пропонувалося складати кошториси в такий спосіб, щоб у ревізійній комісії не виникло сумнівів у виконанні всіх законів і інструкцій. Незалежно від складання основного і додаткового кошторису, місцеві управління повинні були складати і відомості про витрати екстраординарних сум: на які нестатки йшли витрати, яка інстанція затверджувала. Дана відомість представлялася в губернське правління не пізніше першого березня кожного року [27, арк. 34-54].

Як бачимо, міські думи повинні були вести дуже докладну документацію. До нашого часу збереглася далеко не вся документація і повні версії кошторисів дуже велика рідкість, що займають 160-420 аркушів. Найбільш розповсюджені версії кошторисів про прибутки і витрати містяться у короткій, урізаній формі. З метою легко та зручно уявляти стан міського господарства складалися виписки з повних кошторисів у вигляді відомостей-звітів.

Узагалі міські бюджети знаходилися у не стабільному стані, відрізнялися невизначеністю, мінливістю і випадковістю. Необхідно було упорядкувати їх, до чого незабаром і приступили, але робили це, минаючи повноваження міських дум. Ще у 1810-х роках були створені особливі комітети з метою стеження за прибутками і витратами усіх дум, що позбавляли органи місцевого управління ініціативи й у цій єдиній, ним наданій справі. Відтепер вже не думи вели прибутки і витрати, а встановлені вищою інстанцією комітети. Для відведення військам квартир встановлені спеціальні квартирні комісії, що одержували від дум потрібні суми на власне утримання; фактично вони не діяли, тому що за них цілком розпоряджалася поліція, але думам тільки і залишалося – видавати гроші. І все-таки спеціальні комісії, перевірявши рахункові справи дум за 1815, 1816, і 1817 років дійшли висновку, що багато витрат не виправдовувалися, тому що вони виконувалися за словесними наказами або за визначеннями дум, що деяких сум взагалі не виявилось, що за багатьма статтями нагромадилися великі недоїмки тощо [28, арк. 28-32].

Серйозне нововведення – формування нової інстанції у виді особливого Комітету для попереднього розгляду щорічних кошторисів прибутків і витрат. Виходить, що: п'ята частина митних зборів призначалася винятково на ті заходи, що знаходилися в обов'язках спеціальних Комітетів, і ні на що інше витрачені бути не могли. За розкладом же в загальну суму витрат (731 168 руб. 95 коп.) постійних витрат Комітети включали лише суму 174 230 руб. 57 коп. Інші ж 556 938 руб. 38 коп. формували витрати ведення Міської думи, на використання яких знаходилося тільки 227 262 руб. 23 коп. або біля половини видаткової суми. За цим розкладом близько 1/3 (31, 3%) видаткового бюджету використовувалось на утримання поліції (з пожежною частиною) і військ; а якщо доповнити витрати по утриманню урядових закладів, то на всі витрати доводилося менше половини видаткового бюджету (43, 2%). Усе-таки витрати на благоустрій не перевищували 9 частини видаткового бюджету (11, 2%), а на утримання шкіл і благодійних закладів, що знаходилися під наглядом Наказу суспільного презирства, призначалось всього 9,5% видаткового бюджету [29, арк. 34-38; 30, арк. 76-80; 31, арк. 56-72].

Немало проблем в ефективність розвитку міського господарства вносила і та обставина, що думам майже завжди доводилося діяти поза кошторисами. Хоча Положеннями й інструкціями 1820-1830-х років і встановлювалися терміни для складання і затвердження кошторисів, але дотримання цих термінів складало рідкісне явище, тому що їм доводилося мандрувати через цілу низку інстанцій до МВС, а потім назад, так що в думи вони поверталися пізно, частину року доводилося ховати витрати за первісними припущеннями, щораз вимагаючи на це особливі дозволи губернських правлінь. Деякі кошториси затверджувалися в пізному і, навіть, у березні того року, для якого вони складалися, а в думи вони надходили набагато пізніше, і вони мали можливість витрачати за ними лише з квітня або червня. Були і більш істотні недоліки. Наприклад, будівельний комітет міста Одеси розклад своїх прибутків складав

незалежно від думи; вони закінчувалися і затверджувалися військовим губернатором перш, ніж дума визначала загальний підсумок очікуваних прибутків; за таких умов узгодження прибутків з витратами було майже немислиме [32, арк. 76-82].

Міські бюджети характеризувалися своєю багаторівневістю. До першого рівня належали ті кошти, якими були вправі розпоряджатися Міські думи. Їх можна розділити на кілька категорій. До прибуткової частини були віднесені такі грошові надходження, які регулювались Зводом Законів Російської Імперії т. XII Устав міського господарства ст.: 25-26, 19, 23, 24, 29, 58, 75, 30-37, 53, 57, 39, 40-42, 44-47, 49-51, 54-55 [16, с. 21-91]:

а) із землі, що належить містам; б) міських будинків і крамниць; в) комерційних пристаней; г) трактирних закладів; д) купецьких капіталів; е) рибних ловель; ж) акцизного збору; з) іноземців за право торгівлі; к) земських позик і контрактів; л) міських ваг і мір; м) прибутки дріб'язкові і випадкові; н) оброчних статей; о) з нерухомого майна; п) з промисловців; р) з податків непрямих; с) з громадських зборів.

Ми навели лише узагальнюючу кількість прибуткових статей. Різниця полягала лише в кількості прибуткових пунктів, встановлених кожним окремим муніципалітетом. Так, наприклад, у Миколаєві прибуткові пункти з 1803 року до 1861 року зросли з 5 до 23, в Одесі з 17 до 52, в Херсоні з 7 до 34. Збільшення йшло не за рахунок додавання нових прибуткових пунктів, а за рахунок дроблення основних. Так, наприклад, пункт прибутку з землі, що належить місту згодом поділився на прибутки з орної, хутірської землі, землі під городами, садами і т.д. Пункт прибутку з купецьких капіталів подробилося на 3 пункти, відповідно кількості купецьких гільдій. Подібна еволюція відбувалася з іншими пунктами. Деякі пункти були не постійними джерелами прибутку, а разовими чи тимчасовими. Наприклад, такими пунктами були: прибутки дріб'язкові, випадкові, непрямі податки, прибутки з проведених лотерей. Тимчасові пункти встановлювалися без періодичності з метою покриття непередбачених витрат [33, арк. 34-38; 34, арк. 42-48].

Розберемо докладніше основні прибуткові статті, що були властиві усім міським бюджетам.

1. За сукупністю занять на міській землі формувалася бюджетна частина міст. У кошторисах про прибутки і витрати вона входила під різними найменуваннями (у залежності від правил складання кошторисів), тому умовно назвемо цю частину прибутки з землі, приналежної місту. Із цієї ж статті формувався і витратний фонд міста, тобто частина, що муніципальна влада могла використовувати на місцеві необхідності і нестатки. Помітно і те, що у витратній частині бюджету на розвиток сільського господарства не було жодної статті за весь досліджуваний період. Херсон володів найбільшою кількістю землі з усіх і тому надходження до бюджету були найбільшими (понад 50% від загальних надходжень), в інших містах Півдня України за даною статтею до бюджетів потрапляло до 35% надходжень [35, арк. 52-62].

До II рівня міських бюджетів належали ті кошти, що збиралися з винного відкupu, частини митних зборів і могли вільно використовуватися Міськими думами. Для південноукраїнських міст дана частина бюджету складала левину частку і коливалася приблизно від 25 до 75% від загальних надходжень до бюджетів [36, арк. 48-62].

До III рівня міських бюджетів відносилися частини:

а) недоторканих капіталів, що мали особливе значення, формувалися з частин питного відкupu, використовувалися з метою прикраси міст, і в полегшенні мешканців у повинностях;

б) пожежний капітал складався з пів відсоткового збору оцінної суми нерухомого приватного майна, використовувався з метою утримання поліції і пожежних частин;

в) пенсійний капітал формувався на підставі 543 ст. Статуту про податки т. V Зводу Законів через відрахування з платні чиновників і канцелярських службовців.

Усе в сумі складало від 10 до 15 % формування загального бюджету [37, арк. 62-72].

Досить гостро при формуванні бюджетів поставало питання про недобори грошових надходжень протягом усього досліджуваного періоду. Так, наприклад, зі звітів губернаторів Херсонської губернії дізнаємося, що недобори з часом нагромадилися: від міщан і цехів – 144796 руб. 11 коп., від іноземних ремісників 384 руб. 12 коп., від вільних матросів – 673 руб. 01 коп., від іноземних поселенців, що жили на міських землях – 2712 руб. 20 коп., від євреїв – 3079 руб. 91 коп., від казенних селян – 3668 руб. 95 коп., від частково-зобов'язаних селян – 100053 руб. 37 коп. Усього – 252927 руб. 03 коп. У 1861 році накопичилося недоїмок у сумі 32488 руб. 01 коп., тобто офіційно засвідчена сума недоїмок у період з 1803 року по 1861 рік склала 285415 руб. 31 коп. Додамо до цієї суми кількість недоїмок окладних повинностей 1465030 руб. 67 коп., у результаті отримаємо загальну суму податкових недоїмок і повинностей 1750445 руб. 98 коп. На перший погляд, за 60 років нагромадилася не дуже велика сума, однак, вищенаведені цифри дуже сильно урізані і відрізняються від реальних сум недоборів [38, арк. 46-52].

З архівних документів дізнаємося, що тільки станом на перше січня 1840 року сума недоїмок складала 9501014 руб. 75 коп. І саме в період із 1840 по 1860 рік проходила основна боротьба з неплатниками податків і повинностей, використовувалися різноманітні методи і прийоми: зменшення тарифів на сплату за штатами і розкладами, конфіскація майна і продаж з аукціону, не виплата платні, судові розгляди і так далі. Останнім сподіванням влади став спосіб зменшення кількості податків та повинностей [39, арк. 72-84].

Так, якщо до 1840 року податки і повинності збиралися з 16 пунктів: на утримання поштових коней, для нагород відзначеним на кінських перегонах, опалення та освітлення військ, розташованих у містах, на опалення і освітлення етапних команд, острогів в'язниць і казарм арестанських рот, перевезення військ із міста в місто, утримання комісії забезпечення народом продовольства, утримання і налагодження мостів та гребель на поштових дорогах, фарбування поруччя й ін., тобто статті дорожньої частини, наймання етапних будинків для арештантів і освітлення їх, прогони для пересильних арештантів, утримання переправ

через ріки, платню доглядачам тюремних замків, їхнім помічникам, та священикам із причому, платню командирам та офіцерам арестанським цивільного відомства рот, утримання вихованців училищ, утримання будинку Херсонських дворянських депутатських зборів, комісії, що ревізує його роботу, канцелярій повітових провідирів дворянства і дворянських опік, здачу рекрут за набором, утримання сільських старостів і поліції, що знаходяться на міських землях. Аж до 1861 року кількість податків і повинностей зменшена до семи: на утримання пошти, дороги, мости і переправи, здачу рекрут за набором, утримання військових будинків, наймання охорони для арештантів, утримання губернських і повітових «предводителей» дворянства з їхніми канцеляріями.

Причинами нагромадження недоїмок вважалися такі:

– майже п'ята частина мешканців міст, що проживала без спеціальних законних дозволів в інших повітах, ухилялися від сплати податків;

– багато мешканців знаходилося у невідомих отлучках. Щорічно Міські думи посилали на їхній розшук депутатів, дуже часто безрезультатно;

– до 1845 року усі податки за євреїв сплачувалися з коробкового збору, а з 1846 року сплата велася тільки за самих бідних, за інші податки визначені за розкладами, і тому що багато хто з них знаходився невідомо де, проживали без письмового дозволу. Тому податки і повинності залишалися несплаченими;

– у результаті багатьох неврожаїв на міських землях податки і повинності мешканцями не могли бути сплаченими;

– внаслідок урядових маніфестів значна частина податків і повинностей складалася з міщан, і з рахунків виключалася;

б. значна кількість недоїмок підлягала зняттю з рахунків, внаслідок неправильно нарахованих на землі, і на оподатковані стани. Помилкове нарахування недоїмок відбувалося в результаті несвоєчасного нарахування казенною палатою податків на приватне майно, що переходило від однієї особи іншій.

Отже, зняття і виключення недоїмок, і стало базою для зменшення кількості недоїмок. Тільки за один рік з першого січня 1840 року по перше січня 1841 року було виключено недоїмок на суму 6562127 руб. 27 коп. (тобто 69,1% від загальної суми недоїмок), а було всього стягнуто недоїмок на суму 1188441 руб. 50 коп. (тобто 12,5% від загальної суми недоїмок). Офіційно було залишено в боргах до міських бюджетів 1750445 руб. 98 коп. (тобто 18,4% від загальної суми недоїмок).

Головна задача фінансової політики місцевих органів влади складалася в наповненні місцевого бюджету. Останнє могло бути забезпечене двома шляхами: фіскальним або міським підприємництвом. Міські фінанси характеризувалося не галузевим підходом, цілісністю (неподільністю), самостійністю в межах кордонів населеного (територіального) місця. Міські бюджети не використовували приватногосподарські механізми в організації діяльності, і при цьому здійснювалося публічно правове привласнення їхнього прибутку (присвоєння не на користь колективу підприємства, що одержало прибуток, а на користь всього бюджету). Міські фінанси до 1870 р. так і не стали незалежними від адміністративної опіки і не склали самостійну галузь міського господарства в регіоні.

Звісно, в рамках однієї статті неможливо висвітлити всі необхідні проблеми, тому подальший розгляд теми планується на подальші публікації. У перспективі подальших наукових пошуків можливо уточнення історії міського самоврядування Півдня України кінця XVIII – початку XX століть.

#### **Джерела та література**

1. Горловский Д. Н. Итоги двадцатипятилетия Херсонского самоуправления. Краткий историко-экономический очерк города Херсона. – Херсон: Тип О.Д. Ходушиной, 1896. – 97 с.
2. Коварницкий А. Исторический очерк общих гражданских учреждений Новороссийского края // Годичный акт в Ришельевском лицее. – Одесса, 1849. – 21 июня. – С. 3-70.
3. Гессен Ю.И. Городское общественное управление и евреи // Вестник права. – 1904. – Декабрь. – Кн. X. – С. 68-91.
4. Ге Г.Н. Исторический очерк г. Николаева при устье Ингула (1790-1890). – Николаев: Русская тип., 1890. – 122 с.
5. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. – М.: Госиздат., 1928. – 467 с.
6. Государственные учреждения России в XVIII-XIX в.: (Законодательные материалы): Справ, пособие / Подгот. к печ. А.В. Чернов / М-во высш. и средн. спец. образования РСФСР. – М.: Моск. гос. ист-архивный ин-т, 1960. – 579 с.
7. Дворянская империя XVIII века: (Основные законодательные акты): Сб. документов / Сост. М.Т. Белявский / М-во высш. и средн. спец. образования РСФСР, Науч.-метод. кабинет по заоч. обуч. при Моск. гос. ун-те имени М. В. Ломоносова. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1960. – 224 с.
8. Головки О.М. Харківське міське самоврядування у 1893-1917 рр.: Дис... канд іст.наук / Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна. – Харків, 1997. – 189 с
9. Горбачев В.П. Городское самоуправление на Украине (по реформе 1870 г.): Дис.канд. юрид. наук / Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна. – Харків, 1995. – 160 с.
10. Щерба Т.О. Міське самоуправління на Правобережній Україні у другій половині XIX ст.: Дис... канд. іст. наук: 07.00.01 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2001. – 223 с.
11. Цибуленко Л.О. Органи самоврядування Одеси, Миколаєва, Херсона у розбудові муніципальної земельної та виробничої власності в кінці XIX – на початку XX століття: монографія. – Херсон: Айлант, 2003. – 160 с.
12. Жалованная грамота на права и выгоды городам Российской империи // Полное собрание законов Российской империи. – СПб.: Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1843. – Собр. 1. -Т. XXII. – С. 350-362/
13. Устав податный, Уставы счетные // Свод законов Российской империи. – СПб.: Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1852. – Т V. – Кн. 4. – Отд. 3, 6 и 7. –С. 53-254
14. Общие губернские учреждения // Свод законов Российской империи. – СПб.: Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1833. – Т. II. – С. 125-414.

15. Устав службы выборной // Свод законов Российской империи. – СПб.: Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1833. – Т. 3. – С.326-421.
16. Устав городского и сельского хозяйства // Свод законов Российской империи. – СПб.: Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1852. – Т. XII. – С. 21-91.
17. Устав службы правительственной // Свод законов Российской империи. –СПб.: Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1833. – Т. III. – С. 37-40.
18. Державний архів Одеської області. – Ф. 2. – Оп. 1. – Спр. 388.– 25 арк.
19. Державний архів Миколаївської області. – Ф. 222. – Оп. 1. – Спр. 18. – 11 арк.
20. Російський державний історичний архів (далі – РДІА). – Ф. 1263. – Оп. 2. – Спр. 165. – 186 арк.
21. РДІА – Ф. 1263. – Оп. 2. – Спр. 166. – 219 арк.
22. РДІА – Ф. 1263. – Оп. 2. – Спр. 167. – 65 арк.
23. РДІА – Ф. 1263. – Оп. 2. – Спр. 168. – 154 арк.
24. РДІА – Ф. 1281. – Оп. 20. – Спр. 14. – 76 арк.
25. РДІА – Ф. 1281. – Оп. 3. – Спр. 44. – 86 арк.
26. РДІА – Ф. 1281. – Оп. 3. – Спр. 82. – 98 арк.
27. РДІА – Ф. 1281. – Оп. 4. – Спр. 92. – 76 арк.
28. РДІА – Ф. 1281. – Оп. 4. – Спр. 77. – 56 арк.
29. РДІА – Ф. 1281. – Оп. 4. – Спр. 76. – 87 арк.
30. РДІА – Ф. 1285. – Оп. 6. – Спр. 67. – 98 арк. 29.
31. РДІА – Ф. 1285. – Оп. 6. – Спр. 31. – 94 арк. 30.
32. РДІА – Ф. 1285. – Оп. 4. – Спр. 601 – 112 арк.
33. РДІА – Ф. 1285. – Оп. 1. – Спр. 610. – 80 арк.
34. РДІА – Ф. 1285. – Оп. 1. – Спр. 852.– 96 арк.
35. РДІА – Ф. 1285. – Оп. 1. – Спр. 979.– 96 арк.
36. РДІА – Ф. 1285. – Оп. 1. – Спр. 1045.– 92 арк.
37. РДІА – Ф. 1285. – Оп. 2. – Спр. 125. – 78 арк.
38. РДІА – Ф. 1285. – Оп. 3. – Спр.62.– 95 арк.
39. РДІА – Ф. 1285. – Оп. 3. – Спр. 146.– 97 арк.

**Черемисин А. В. Финансы городского самоуправления Южной Украины конца XVIII – начала XX веков**

*В статье анализируется финансовое положение южноукраинских городов в конце XVIII – начала XX веков. Характеризируются принципы формирования бюджетов, их использования, пропорциональность прибыльной и расходной частей. Исследуется бюджетная политика городского самоуправления.*

**Ключевые слова:** Южная Украина, городское самоуправление, муниципалитет.

**Cheremisin O. V. Finance of city self-goverment of Southern Ukraine of the end of XVIIIth - the beginning of XXth centuries**

*The financial position of the Southern-Ukrainian cities in the end of XVIII - the beginning of XX centuries is analyzed in given article. The principles of formation of budgets, their use, proportionality of profitable and spent parts are characterized. The budgetary politics of city self-management is investigated.*

**Keywords:** Southern Ukraine, self-government, municipality.

УДК 94(477)“18/19”:378.18(09)

М. Е. Кругляк

## **“ПИТАННЯ СТАТІ” У ЖИТТІ СТУДЕНТСТВА ПІДРОСІЙСЬКОЇ УКРАЇНИ (ДРУГА ПОЛОВИНА ХІХ – ПОЧАТОК ХХ ст.)**

*У статті розглянуто місце статевого питання у повсякденному житті студентства підросійської України другої половини ХІХ – початку ХХ ст., проаналізовано участь молоді у розгортанні в Росії „сексуальної революції” початку ХХ ст., визначено ставлення держави і громадськості до стану сексуального здоров'я студентства.*

**Ключові слова:** студентство, „сексуальна революція”, „ліга вільного кохання”, венеричні захворювання, „санітці”.

„Сексуальна революція – це процес і результат корінних змін в сексуальному житті суспільства, характерний істотним перетворенням сексуальних цінностей, орієнтації, норм, санкцій і відносин, що звільняють пригнічену сексуальність, розкріпачують особистість і суспільство” – таке визначення дає „Словник практичного психолога” [1]. І хоч традиційно ми звикли вважати, що сексуальна революція почалася на Заході лише в 1960-ті рр., а в країнах постсоціалістичного простору – у „перебудовчі” часи другої половини 1980-х рр., притаманні для неї риси сповна можна спостерігати й в російському суспільстві на початку ХХ ст. Безперечно, подібне явище не могло оминути й студентство підросійської України. Спектр наслідків „сексуальної революції” ХХ ст., яка, за словами Т. В. Орлової, в Україні „не вгамувалася досі” [2] є доволі широким, і серед них – першість України в Європі і світі за темпами поширення СНІДу та інших