
РОЗДІЛ 3

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ДІЯЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВИХ ГУБЕРНАТОРІВ

3.1. Взаємовідносини державної влади і місцевого самоуправління у Миколаївському військовому губернаторстві у XIX ст.

Для кращого висвітлення питання подамо матеріал розділу відповідно до адміністративних реформ царського уряду, які стосувались місцевого самоврядування: від заснування місцевих установ самоврядування наприкінці XVIII ст. до введення “Городового положення” 1870 р., місцеве самоврядування в період 1872-1892 рр., від введення “Городового положення” 1892 р. до ліквідації Миколаївського військового губернаторства.

До установ місцевого самоуправління Миколаївсько-Севастопольського військового губернаторства в перший період відносились шестигласні міські думи, міські магістрати, сирітські та совісні суди, управління купецьких, міщанських та селянських громад.

В Миколаєві члени міської ратуші отримали дозвіл російського імператора заснувати думу та совісний суд 16 грудня 1797 р. Проведення виборів, які відбулися 7-8 січня 1798 р., контролював миколаївський градоначальник майор Вороновський. З архівних джерел маємо відомості про перший склад миколаївських самоврядних установ. Членами першого складу Миколаївської шестигласної думи були обрані: Мануїл Ніколаєвич, Данило Кульчин, Савин Крилов, Семен Гушин, Мартин Абрамов, Василь Котельников. Міським головою став Петро Турчанинов, його заступником – Афанасій Горяїнов. До совісного суду було обрано Федора Сергєєва і Павла Диковського. Обрали також збирачів податків в купецьких, міщанських та селянських товариствах: Єгора Соловійова, Петра Строєнова, Герасима Попова, Тита Чиркова та Івана Кучеревського. Градоначальник і ратуша відразу ж рапортували про результати виборів до Новоросійського губернського

114
 правління [312, арк. 1-4, 21-23]. Приблизно в цей же час в Миколаєві засновано магістрат [411, с. 19].

Через втрату архівних документів за другу половину XVIII ст. – першу половину XIX ст. не маємо відомостей про заснування установ міського самоврядування в Севастополі [318]. На момент створення військового губернаторства там вже діяли дума, магістрат, совісний та сирітський суди. Є дані, що вже з перших днів існування органи місцевого самоврядування підпорядковувались військовому губернатору [340, с. 36-39].

В зв'язку з утворенням Миколаївської губернії (1802 р.) у Миколаєві були створені органи губернського правління [308, арк. 75]. З цього приводу 20 травня 1803 р. в Миколаєві відбулися грандіозні свята, на які приїхали високопоставлені духовні, військові та цивільні особи з усієї імперії. Створенням губернських установ опікувались миколаївські губернатори: військовий генерал-лейтенант С.А.Беклешов і цивільний дійсний статський радник О.М.Акулов. Ще не встигли свята скінчитися, як до Миколаєва надійшов указ від 15 травня 1803 р. про переведення губернського правління в Херсон [481]. І хоча губернські і повітові органи управління знаходились у Херсоні, в Миколаєві все ж таки діяли власні дума, магістрат, сирітський та совісний суди, міщанське та ремісниче управління.

В Миколаєві, як і в Севастополі, до 1872 р. установи міського самоуправління функціонували на підставі “Грамоти на права й привілеї містам Російської імперії” Катерини II від 21 квітня 1785 р. За цим документом мешканці міста поділялись на шість розрядів: 1) власники нерухомості; 2) записані в гільдії купці; 3) ремісники; 4) іногородні та іноземні підприємці; 5) чиновники, науковці, художники, архітектори, композитори, банкіри, оптовики, судновласники; 6) посадські, які займались рукоділлям та промислами [473, с. 358-384].

Міська дума на проведення виборів завжди просила дозволу у військового губернатора, наглядали за ходом виборів поліцейстр і повітовий стряпчий [85, арк. 12]. Списки



Кутювий штамп з офіційного
 бланка Миколаївського
 міського голови, 1890 р.

виборців до думи складалися довільно, бо не велась обивательська книга. Не всі виборці брали участь у виборах, найбільше число їх було близько 200 осіб. Кандидатів для обрання на посади пропонували члени міської думи і магістрату, їх імена заносились у балотувальний список. Вся громада міста разом обирала членів загальної міської думи, бургомістрів і ратманів магістрату, сирітського і совісного судів та квартирної комісії.

Міщани та ремісники окремо обирали членів міщанського і ремісничого станових управлінь. Міщанська громада щорічно обирала старосту зі збору податків та інших повинностей, десятських і рекрутського старосту (на час рекрутських наборів), а цехова – ремісничого голову, цехових старшин, гласних від кожного цеху. Купецької управи в Миколаєві не було до 1909 р. Справи купців велись в міській думі, до якої купецька громада на три роки обирала депутатів з торгівлі. В городовий комітет обирали членів також з купців.

Члени загальної міської думи на першому засіданні обирали гласних у шестигласну думу (по одному від кожного розряду обивателів) та міського голову, ним міг стати лише дворянин або купець 1-ї гільдії. Після виборів міська дума обов'язково зверталась до військового губернатора за затвердженням обраних осіб на своїх посадах. Він звільняв з посад осіб, чий термін служби скінчився і призначав нових. Таким чином, результати виборів зводились нанівець.

Губернатори наглядали за дотриманням законності під час виборів. Іноді своєю владою наполягали на обранні тієї чи іншої кандидатури. Так, у 1868 р. Б.О. фон Глазенап не затвердив результатів виборів, бо вважав дії миколаївської міської громади “незаконними і упередженими”, через те, що вона провалила запропоновану ним кандидатуру [94, арк. 91].

Б.О. фон Глазенап шість з десяти років свого перебування на посаді військового губернатора працював разом з міським головою Федором Івановичем Соболевим. Автор посібника має думку, що губернатор спеціально впливав на хід виборів, щоб забезпечити Ф.І.Соболеву перемогу. Так, на виборах 1866 р. на посаду миколаївського міського голови було обрано А.А.Ковальова (159 – за, 76 – проти), Ф.І.Соболева було обрано його заступником



Міські присутственні місця

116
(138 – за, 91 – проти). Очевидно, що результат не влаштував Б.О. фон Глазенапа. Невдовзі А.Ковальов виявився смертельно хворою людиною, тому замість нього міським головою став Федір Соболев [93, арк. 43, 48, 76, 202, 215]. На наступних виборах 1869 р. міським головою миколаївці майже одностайно обрали Андріяна Бухтеева (117 – за, 19 – проти). Але Б.О. фон Глазенап знову не погодився з наслідками виборів і призначив нові, на яких знов було обрано Ф.І.Соболева (75 – за, 59 – проти) [94, арк. 12, 26, 32, 50].

Не завжди на виборах дотримувались законності і здорового глузду. Так, у 1856 р. заступником міського голови у Миколаєві було обрано почесного громадянина Ф.Г.Кириєвського, а у травні 1857 р. з'ясувалося, що він знаходиться під слідством за поставку командам і продаж жителям недоброякісного борошна [84, арк. 16, 101]. 11 березня 1860 р. військовий губернатор Г.І.Бутаков виніс догану миколаївському міському голові І.С.Ніколаєву за те, що на виборах “...в протиність неодноразовим вказівкам...” на посаду міського скарбника обрано караїма С.Казаса, який зовсім не знав російської мови [88, арк. 223]. У 1865 р. Б.О. фон Глазенап призначив перевибори кандидатів від єврейської громади Миколаєва, тому що обрані вони були не окремо євреями, а усією громадою міста [93, арк. 76].

Термін повноважень загальної та шестигласної думи, а також членів магістрату становив три роки, у сирітському і совісному судах, міщанській та ремісничій громаді – один рік. Збори загальної думи проходили один раз на три роки, шестигласної – один раз на тиждень. Ініціатива зборів і порядку денного належала міському голові. Він також головував у сирітському суді. Канцелярія думи поділялась на п'ять столів: бухгалтерський, господарський, ревізійний (він же паспортний), виконавчий і ресстраційний. При думі знаходилась торговельна депутація, яка наглядала за оголошенням гільдійських капіталів. Кожен з гласних думи мав шнурову книгу, де записував надходження і витрати міських сум. Шнурові книги регулярно перевіряла канцелярія військового губернатора.

Міщанська управа займалась стягненням податків. Староста стежив за тим, щоб господарі не допускали недоїмок, доповідав думі про тих, хто не платив податки, відповідав за цілісність зібраних грошей. Десятські допомагали йому виконувати його обов'язки. Думі у господарському відношенні підлягала реміснича управа. Ремісничий голова та старшини цехів стежили за виконанням ремісниками цехових повинностей, контролювали працю майстрових, підмайстрових та учнів. Всі члени органів міського самоуправління, окрім ремісничої

управи, працювали на громадських засадах і не одержували ніякої платні. Структуру та штати міського самоуправління Миколаєва до 1872 р. ілюструє табл. 4 додатку Д.

Від виборів до виборів органи міського самоуправління інформували губернатора про свої засідання, прийняті рішення, подавали на розгляд протоколи, кошториси міських прибутків і витрат. Губернатор мав право накладати вето на їх постанови. Під контролем губернатора і його канцелярії знаходились навіть дрібні господарські питання. В Миколаївській думі велась відомість, в яку записувались всі розпорядження військового губернатора. В кінці кожного місяця відомість надсилалась в канцелярію губернатора для перевірки [86, арк. 4-5].

Перша половина XIX ст. для Миколаївсько-Севастопольського військового губернаторства характеризується присутністю могутнього морського відомства, влада якого тяжіла над усім життям міст та селищ. Це поступово подавляло в жителів прагнення до самоврядування. Г.Ге писав, що лише один раз у 20-ті рр. XIX ст. міщанство і купецтво “ще знайшли в собі сили” обрати на посаду міського голови Єгора Григоровича Кустова – енергійну, чесну людину. За його ініціативою в Миколаєві було засновано городовий комітет. У 1821 р. він домігся побудови першої торгової дерев’яної пристані у Поповій балці [57, с.130-132]. Своєю діяльністю Кустов сприяв розвитку в Миколаєві морської торгівлі, збільшенню міських прибутків. Адмірал О.С.Грейг поважав Є.Кустова і радився з ним в питаннях благоустрою міста. О.Грейг представив міського голову за шість років служби до нагороди – золотої медалі на Анненській стрічці [502, с. 55].

На початку XIX ст. в Севастополі міським головою обирався два триріччя підряд єврей Лейба Ашурович Фронштейн – чесна, смілива і розумна людина. Саме він у 1810 р. попереджав М.Язикова про загрозу вторгнення турецького флоту до Севастополя. Коли той таки увійшов на севастопольський рейд, Лейба Фронштейн організував жителів – росіян, українців, євреїв та інших – на захист рідного міста. М.Закревський згадував, що вже літній Л.Фронштейн надавав консультації чиновникам міської думи та виховував бешкетників у поліції [345, с. 54-59].

Але з 20-х років XIX ст. Миколаєву та Севастополю не щастило з першими особами в самоуправлінні. Г.Ге писав: “Доводиться визнати, що усе в Миколаєві протягом більшої половини його столітнього існування розвивалося надзвичайно туго і навіть із припиненнями всякого розвитку в області життя власне міського суспільства” [502, с. 132]. Г.Ге вважав, що такий стан спричинився в Миколаєві внаслідок рішення уряду надати цьому місту значення виключно воєнно-морського порту.

Автор посібника має іншу думку. Не з 20-х років, як пише Г.Ге, а з самого початку існування цих міст уряд бачив в них лише верфі та військово-морські порти. Тому причини треба шукати набагато глибше. Під час колонізації Північного Причорномор'я та Криму тут оселялися різні верстви населення, яким уряд надавав всілякі пільги. До міського самоуправління, незважаючи на кількість капіталу, обирали енергійніших, працьовитіших. Та з часом ентузіастів ставало все менше, бо колонізація регіону все більше набувала феодално-кріпосницького характеру. До влади приходив не кращий, а багатший. Купці, з яких переважно обирались особи на міські посади, жили за рахунок поставок сировини та матеріалів морському відомству. Знаходячись в залежності від останнього і мріючи тільки про збільшення свого капіталу, вони пустили міські справи на самоплив.

У 1831 р. міським головою у Севастополі був купець першої гільдії Василь Михайлович Носов. “Міський голова був шахрай ще той, зимою спекулював лісом... ціни піднімав до 144 руб. асигнаціями (дрова продавали в місті по 18 руб. за сажень)... Дров'яна спекуляція міського голови досягла колосальних розмірів”, – пише про Носова М.Закревський [345, с. 50, 55-57]. Д.І.Каллістов згадує прізвища севастопольських міських голів: майора Петра Новикова (приблизно 1809 р.), власника хутора Івана Резакі (приблизно 1810 р.), Леонтія Михайловича Чернявського (близько 1822-1823 рр.). Капітан над портом І.Бардакі так змалював П.Новикова: “...людина зла, мучитель і дуже відомий багатьма своїми витівками...” Л.Чернявський спекулював севастопольською міською землею і, зрозуміло, що непогано заробив на цій махінації [444, с. 47, 68, 72, 73]. В “Новоросійському календарі” на 1840 р. згадуються севастопольські міський голова купець Олексій Красильников, гласні Степан Старцов, Іван Жданов, Яків Сашков, Іван Малинін, Христофор Костянтинов, Поліхрон Ніофато, секретарем думи був колезький асесор Єгор Олексійович Христофоров [434, с. 106]. О.Красильников привласнив міські кошти на суму 1661 руб. [137, арк. 158]. У 1845 р. міським головою був купець Іван Гуштин, гласними Филімон Колосов, Олексій Машков, Яків Сашков, Степан Старцов, Самуїл Майкапар, на посаді секретаря перебував Кохно-Кутовий [437, с. 248]. У 1866-1872 рр. головою обирався купець 1-ї гільдії Петро Андрійович Телятников.

У Миколаєві у 1823 р. адмірал О.С.Грейг почав благоустроювати мостові і тротуари міста, але не знайшов спільної мови з мешканцями міста і думою. Домовласників до сплати мостового податку довелося заохочувати різними поліцейськими заходами. Міські дворяни заявили, що примусити їх до сплати податку неможливо, а добровільно вони його

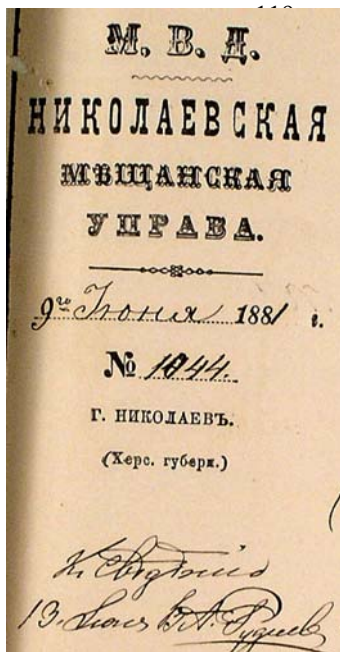
не сплатять. “Після цього, – пише Г.Ге, – адмірал Грейг у всіх міських справах почав діяти без посередництва думи, своїми особистими розпорядженнями, лише іноді користуючись коштами городского комітету” [57, с. 188].

Про адмірала М.П.Лазарева Г.Ге пише, що той добре засвоїв уроки свого попередника і “майже не мав листування з думою”, він йшов “...до своєї мети, зовсім лишаючи в стороні громадське управління”. “Все, що знаходив він за потрібне улаштувати в місті, влаштовував через своїх підлеглих за рахунок казни, а потім вже наказував думі внести кошти у розмірі, який вважав за можливе покласти на міську громаду”. Г.Ге робить висновок, що адмірал М.Лазарев взагалі до міських громадських установ ставився “з недовірою і особливо холодно” [57, с. 141].

Підтвердження думки Г.Ге автором знайдено в архівних документах. У 1836 р. канцелярія М.П.Лазарева перевірила правильність стягнення платні за користування водою із Спаського басейну в Миколаєві. Загальна сума нестачі склала 2903 руб. Частина було стягнуто з жителів міста, а частину наказом М.Лазарева було покладено на міських голів, які перебували на посадах з 1841 р. по 1850 р. [80, арк. 14-16]. 28 січня 1842 р. М.П.Лазарев наказав ввести в миколаївських і севастопольських присутственных місцях особливий реєстр для контролю за виконанням своїх доручень [79, арк. 1-2].

Почин Лазарева, очевидно, призвів до того, що в наступні роки військові губернатори зовсім не зважали на громадське управління, вони тільки наказували і перевіряли виконане. Поступово міські думи і взагалі всі органи місцевого самоуправління втратили свої права і перетворилися на виконавчі відділення канцелярії Миколаївсько-Севастопольського військового губернатора.

З іншого боку, таке становище склалося ще й внаслідок того, що серед членів міського самоуправління не було енергійних, ділових, ініціативних людей. Потрапивши в гласні чи бургомістри, “отці



*Кутювий штамп
з офіційного бланка
Миколаївської міщанської
управи, 1881 р.*

120
міста¹²⁰ поспішали вирішити питання про власні пільги, а міські справи залишали “на потім”. Так, у 1851 р. члени Миколаївських думи і магістрату вимагали звільнити їх будинки від військового постою і сплати “постійних грошей” [132, арк. 1], а також скасувати податок, який вони сплачували для формування пенсійного капіталу вдов та сиріт [78, арк. 1].

Обмежені феодальними законами, члени присутственных місць не могли і не хотіли виконувати свої обов’язки. Навіть накази губернаторів не виконувалися вчасно. 8 лютого 1851 р. віце-адмірал М.Кумані перевіряв Миколаївську думу і дійшов висновку, що багато його вказівок щодо благоустрою міста “...не тільки не виконуються, а навіть залишаються без всякої відповіді, а інші виконуються не раніш, як після декількох підтверджень і нагадувань канцелярії...” Він наказав, щоб гласні та чиновники під час робочого дня були в думі, щоб завжди був перелік, хто з них який обов’язок виконує, реєстр про виконання наказів губернатора і щоб в прибутково-видаткових книгах підсумки підводились кожного дня. Через тиждень, 14 лютого, після першої перевірки М.Кумані знов завітав до думи і був вражений: “...під час мого візиту о 10.30 ранку в присутстві Миколаївської міської думи з членів її, крім одного міського голови і секретаря, я довгий час... інших членів не бачив...” [79, арк. 1-2, 6-8]. М.Кумані, а потім і М.Берх знайшли у фінансових книгах Миколаївської і Севастопольської дум значні порушення. Тому наприкінці 1851 р. для Миколаєва і Севастополя були видані спеціальні інструкції для складання міських кошторисів. Для нагляду за складанням розписів на 1852 р. М.Б.Берх направив до Миколаївської думи правителя своєї канцелярії титулярного радника Клатковського [77, арк. 59].

Виконання справ в Миколаївській думі затягувалось, вона не реагувала на болючі питання міського життя. Так, у грудні 1861 р. у місті

почалася епідемія натуральної віспи, захворіла велика кількість дорослих і дітей. З боку міської думи не було проведено жодних заходів щодо ліквідації хвороби до розпорядження військового губернатора [89, арк. 1]. Гласні і чиновники свої жалюгідні обов’язки виконували погано: відсидівши день до вечора в присутстві, поспішали до домівки. Але не можна звинувачувати цих людей в усіх гріхах.



*Миколаївське міське управління
(новий будинок)*

Становище, яке склалося в Миколаєві, не було винятковим, вся Російська імперія після Кримської війни була у стані кризи. Наставав час реформ в усіх сферах життя.

В міському самоуправлінні зміни почалися після завершення роботи комісії, призначеної військовим губернатором Б.О. фон Глазенапом. Очоловав її контр-адмірал П.М.Юхарін. Комісія обстежила міське самоуправління і зробила висновок, що органи місцевого самоуправління страждають від тиску військових губернаторів [170, арк. 19 зв. – 20]. Заходи, проведені Б.О.Глазенапом співпали з розпорядженнями уряду з цього приводу. Міністр внутрішніх справ листом від 26 квітня 1862 р. повідомив Миколаївського військового губернатора про те, що уряд збирається ввести новий порядок громадського управління в містах. У міністерстві складена програма для вивчення місцевих особливостей, там чекали місцевих пропозицій. Для їх вироблення губернатор заснував нову комісію, яку також очолив контр-адмірал П.М.Юхарін [176, арк. 1]. Ця комісія, як і попередня, зробила висновок, що саме втручання органів державної влади в справу міської громади перешкоджало розвитку в суспільстві прагнення до самостійності в своїх діях і поселяло в ньому байдужість до громадських справ. Комісія рекомендувала надати особам, обраним громадою, більше свободи і висловила надію, що це примусить останніх "...звертати серйозну увагу на свої обов'язки і поступово розвинути у обивателів здатність до самоврядування" [176, арк. 23]. Миколаївська комісія була однією з 509, організованих у всіх містах Російської імперії. Результати їх роботи були узагальнені й опубліковані в ряді видань [63]. Ці матеріали стали основою для розробки проекту Положення про міське громадське управління і Статуту про міське господарство, затверджених 16 червня 1870 р. Невідомо, чи прийняли до уваги в Петербурзі пропозиції миколаївської комісії, але для Глазенапа результати роботи останньої не пройшли непоміченими.

Аналізуючи стосунки Б.О.Глазенапа й органів місцевого самоуправління, розуміємо, що адмірал прийняв до уваги висновки обох комісій. Постійний контроль з його боку не зник, але справу він поставив так, що дії губернатора і думи стали більш погодженими, всі їх спільні зусилля були спрямовані на радикальні перетворення у місті. Заохотити команду міського самоуправління до енергійної співпраці йому вдавалося завдяки своїм особистим якостям. Наприклад, в період з 29 квітня до 24 травня 1870 р. губернатором проведено три засідання Миколаївської думи, на яких він особисто головував. 29 квітня обговорювалося питання очистки і капітального ремонту водовідвідної каналі. 16 травня – проект будівництва залізниці до Миколаєва.



Зал засідань Миколаївської міської думи

24 травня Глазенап запросив членів думи в будинок головного командира, де відбулося засідання з приводу будівництва в Миколаєві комерційної пристані в Поповій балці.

Встановлення контактів з органами міського управління дозволило Б.О.Глазенапу кожного разу мати не тільки підтримку з їх боку, а й брати активну участь у всіх справах: у відкритті Миколаївського порту для заходу іноземних кораблів, банку, гімназій,

шкіл народної грамотності, лікарень, заснування попечительських та благодійних комітетів і комісій та інше. Зі свого боку, населення та представники влади в місті по заслугі оцінили діяльність свого військового губернатора і при нагоді висловлювали йому свою подяку. Так, під час відкриття чоловічої гімназії, присутні на святі “всі один перед одним поспішали принести йому свою сердечну, щирю подяку” [429, с. 44].

1 червня 1872 р. в Миколаєві було введено “Городове положення” Олександра II від 1870 р., а у 1877 р. – у пригородах міста. Виборчі права, головним чином, отримали власники нерухомості, торгових і промислових підприємств. Всі ті, хто сплачував до міської казни городові збори. Не мали виборчих прав неповноцінні особи та жителі, за якими числилась недоїмка городових зборів. Виборці поділялися на три розряди – великі, середні та дрібні платники податків – таким чином, щоб сума податків, внесених кожним розрядом, складала одну третину всіх міських зборів. Кожний розряд являв собою особливі виборчі збори, що обирали одну третину від загальної кількості гласних. Таким чином, керівну роль в міському самоуправлінні отримували представники великої міської буржуазії.

Гласними думи могли стати всі ті, хто мав право голосу на виборах. Термін повноважень гласних – 4 роки. Міська дума, яка була розпорядчим органом, обирала зі свого складу виконавчий орган – міську управу у складі голови і декількох членів (додаток Д, табл. 5). Міський голова розпоряджався і в думі, і в управі, координуючи співпрацю цих установ. Міська управа мала постійну канцелярію, яка поділялась на ряд відділів згідно з функціями міського управління:

розпорядчий, будівельний, фінансовий, бухгалтерію. Створювались постійні і тимчасові комісії. Так, у Миколаєві діяли комісії: у 1872-1876 рр. – народного здоров'я, у 1879-1920 рр. – виконавчо-училищна, у 1874-1908 рр. – водопровідна та інші.

За переписом населення 1875 р. в Миколаєві нараховувалось 60168 мешканців міста, з них 18664 особи чоловічої статі віком від 22 до 62 років. Як бачимо, більшість мешканців міста вже була позбавлена виборчих прав законодавством Російської імперії (додаток Д, табл.6). Крім цього, навіть ті, хто отримував таке право, невідомо з яких міркувань не займали активної позиції під час виборів. Були випадки, коли вибори не відбувалися через неявку виборців на дільницю. Наприклад, не відбулися вибори, призначені на 15 вересня 1871 р. Для їх проведення 19 вересня було складено спеціальні списки виборців з надрукованим “запрошенням”, наприкінці яких кожен повинен був поставити свій підпис, підтверджуючи, що він знає про день виборів. За неявку на виборчу дільницю передбачався штраф у розмірі 5 руб. сріблом. Очевидно, що навіть такий захід не спрацював, бо 23 вересня військовий губернатор М.А.Аркас писав, що він не може затвердити результати виборів громади міщан і купців на різні посади через відсутність кворуму [96, арк. 26, 41-42, 44, 47].

Зваживши на те, що в Миколаєві до міської думи обирали 72 гласних, а у 1872 р. у виборах взяли участь 148 осіб, дійдемо висновку, що міська верхівка обирала гласних сама з себе. Більшість місць у думі належала представникам дворянства, духовенства, купецтва і почесних громадян. Міщани, ремісники і селяни, які за чисельністю населення в місті переважали, в думі були представлені меншою кількістю гласних (додаток Д, табл. 7). Тому не дивно, що дума була корумпована, недієздатна, її члени жили за принципом “ти мені, а я тобі”.

Після виборів військовий губернатор затверджував обраних на посадах. У разі відхилення військовим губернатором якоїсь кандидатури вакантна посада заміщувалась за призначенням губернатора. За думою було визнано право юридичної особи, тобто право придбання і відчуження майна, підписання договорів, отримання кредитів, подання судових позовів, відповіді в суді.

Найбільші зміни сталися у сфері відносин міського самоуправління і державної адміністрації, а саме було засновано ще одну контрольну установу – особливе у міських справах присутствіє. Положення 1870 р. надавало військовому губернатору право “нагляду за законним його виконанням”. Він міг входити в справи міського управління тільки в разі невиконання обов'язкових для міста повинностей і

124
лише зі згоди особливого у міських справах присутствія, яке він же й очолював [193, арк. 1-2]. Діловодством у присутствії займався міський секретар [229, арк. 2].

Присутствіє окремою установою було лише декілька місяців 1872 р. Міністерство внутрішніх справ не визнало ведення присутствієм окремого діловодства, після чого його справи були передані до канцелярії Миколаївського військового губернатора [194, арк. 1]. Таким чином, функції канцелярії і присутствія з нагляду за установами міського самоврядування злилися, а сам нагляд посилювався.

Від присутствія залежало вирішення суперечностей між міським головою і управою, управою і думою, губернатором і думою. Фактично кожна постанова думи потім розглядалась в присутствії. На його рішення міське управління могло подавати скарги тільки в Сенат. На засідання присутствія питання виносив тільки військовий губернатор, а міський голова позбавлений був такої можливості.

Про ступінь впливу Миколаївського особливого у міських справах присутствія, самостійність чи несамостійність міського громадського управління можна судити з такого факту. Міський голова А.Акимов 16 січня 1873 р. на зборах міської думи запропонував розглянути питання про дозвіл купцю Сорокіну будувати дім на існуючому виступі на вул. Соборній і заслухати доповідь голови пожежної комісії Рено про прогидію миколаївського поліцмейстера розпорядженням комісії по пожежному обозу. Військовий губернатор М.А.Аркас запропонував міському голові “не допускати на зборах думи обговорення згаданих вище двох питань і на майбутнє в жодному випадку не вносити на розгляд думи таких питань, які очевидно могли б порушити права урядових установ та існуючих на цей предмет постанов...” А.Акимов відстоював свою думку і заявив військовому губернатору, що запропоновані питання



*Панорама
Миколаївської міської
лікарні*

не перебільшують межі його влади, тому він “не вважає за потрібне підкоритися надісланій йому... пропозиції...” М.А.Аркас у відповіді міського голови побачив дії, які, на його думку, компрометували в особі Миколаївського військового губернатора урядову владу і демонстрували неповагу до пропозицій губернатора. Цю справу М.А.Аркас передав на обговорення Миколаївського особливого у міських справах присутствія. Останнє ж визнало Акимова винним

у невиконанні законної вимоги губернатора і вирішило передати його до суду за цей проступок, про що негайно ж повідомили Сенат [200, арк. 36-40]. Цей приклад наочно демонструє, що ніяких прав Миколаївське громадське управління після введення “Городового положення” 1870 р. не отримало, а лише підпало під ще більший тиск з боку губернаторів.

В циркулярі МВС від 29 листопада 1873 р. про порядок нагляду губернатора за законністю дій міського громадського управління пояснювалось, що всі копії з постанов міської думи необхідно негайно передавати губернатору. Останньому ж надавалося повне право припиняти дію постанов думи або передавати їх для розгляду у Херсонське губернське присутствіє [216, арк. 1, 3]. У 1878 р. вийшли доповнення до цього циркуляра. На постанови виконавчих органів міської управи треба було подавати скарги в міську управу. На постанови управи – відповідно в міську думу. На постанови міської думи у тижневий термін звертатися зі скаргами до військового губернатора. Всі скарги розглядалися у тижневий термін з дня подання.

Посилений контроль ще більше паралізував діяльність думи. Гласні не з’являлись на засідання, хоча міські голови запрошували їх спеціальними повістками. Наприклад, 12 травня 1873 р. кворуму не було, тому що з 72 гласних на засіданні думи були присутні лише 15, 14 травня – 17, 24 травня – 34, 2 червня – 21, 11 червня – 24, 15 червня – 16 осіб. 28 червня 1873 року міський голова А.Акимов надіслав членам Думи листи такого змісту: “...призначені мною на 27 число цього місяця екстрені збори Думи для розгляду планів і кошторису на будівництво міської лікарні за новою барачною системою не відбулися через неявку потрібної кількості гласних... призначаючи для цієї потреби нові екстрені збори... прошу Вас... неодмінно бути на зборах Думи через те, що справа ця дуже важлива і поспішна...” [97, арк. 81, 82-86, 94-96, 103-104, 115].

25 червня 1871 р. Миколаївський військовий губернатор М.Аркас у наказі місцевим установам самоврядування писав: “...підвідомчі мені присутственні місця і посадові особи дуже повільно виконують розпорядження мої, що обтяжує



*Интер'єр хірургічного павільйону
Миколаївської міської лікарні*

126
управління моє цілком марним листуванням” [81, арк. 1]. Мешканці Миколаєва скаржилися губернатору: “[ми] зраділи, що при участі від усіх станів сімдесяти двох гласних дії в міському управлінні стануть виконуватися правильно, законно і успішно, але на ділі розчарувалися: наші гласні... часто не з’являються на загальні збори думи, а коли з’являються, то займаються більше порожнім патяканням, дотепами і глузуванням, непристойним і недозволеним в присутственому місці і закінчується це особистою ворожнечею і сварками. ...Потрібні на 1873 рік розписи міських прибутків і видатків складені невчасно, розглядаються й понині в думі і будуть готові хіба що на кінець 1875 р., тоді, коли вони ні для чого слугувати не можуть. ...За постановами без розписів неможливо робити видатки, але незважаючи на це, наші гласні діють і розпоряджаються, як у власних справах, і не дають звітів про збір і використання міських сум” [201, арк. 126].

Справа дійшла до того, що у 1887 р. міський голова В.Даценко звернувся до Миколаївського військового губернатора О.Пешурова та правителя канцелярії військового губернатора І.Назаренка з проханням порушити в Сенаті справу про визнання постанов Миколаївської міської думи дійсними, навіть якщо вони були прийняті при неповній кількості гласних. В.Даценко пояснював, що “дуже часто збори міської думи не можуть відбутися через неявку потрібної кількості гласних”. 26 березня 1887 р. питання обговорювали в Петербурзі, і Сенат відмовив у цьому проханні [243, арк. 6, 7, 9-10].

Миколаївська міська дума, обрана на підставі “Городового положення” 1870 р., відстоювала інтереси виключно багатій верхівки міста – дворян, купців, заможних міщан. Інтереси бідноти її не цікавили. Так, у 1877 р. дума навіть наполягала на скороченні фінансування шкіл грамотності, заснованих за ініціативою дружини військового губернатора Б.О. фон Глазенапа Емілії Антонівни. Двадцять двокласних шкіл працювали під егідою військового губернатора М.А.Аркаса і були розташовані в бідніших кварталах Миколаєва, на Слобідці. В них навчалось до 1200 учнів, працювало 59 викладачів. Військовий губернатор М.А.Аркас відразу після приїзду в Миколаїв взяв ці школи під свою опіку і від Чорноморського відомства виділяв на них 2500 рублів. Миколаївська дума виділяла на фінансування шкіл 4500 руб. Порівняно з Одесою, в якій на розвиток народних шкіл виділялось до 50000 руб., а в розрахунок на одного учня 25 руб. на рік, в Миколаєві на одного учня виходило менш ніж 4 руб. 50 коп. на рік. Вчителі отримували мізерне жалування від 10 до 15 руб., а їх помічники від 7 до 9 руб. на місяць. Жалування видавали не завжди вчасно. І хоча суми, які виділялись на розвиток шкіл, були невеликі, 2/3 учнів

були звільнені від сплати за навчання. Член комітету народних шкіл Н.Ф.Бартенев на засіданні думи відстоював право цих шкіл на існування. Свою промову він закінчив словами: "...невже в нас підніметься рука не на підтримку, а на руйнування їх [шкіл] і в той час, коли всі міста і земства в цілій Росії не щадять своїх коштів на народну освіту?" [100, арк. 1-4].

Члени міської управи також працювали неефективно, не соромилися запускати руки до міської скарбниці. В управі працювали 4 гласні. Через 2 роки служби ½ членів управи вибувала за жеребкуванням. Їх місце посідали інші гласні думи. Обов'язки членів управи були розподілені таким чином: 1-й заступав посаду міського голови на час його відсутності, головував у різних установах; 2-й виконував обов'язки казначея і вів бухгалтерські справи; 3-й збирав податки з нерухомості, земельних ділянок, базару, пристані, розташованих у місті військ; 4-й виконував екстрені доручення [99, арк. 6, 7, 16-19]. Міська управа поділялася на структурні частини або столи: розпорядничий, будівельний, фінансовий, бухгалтерію. Розглянувши протокол засідання думи від 10 серпня 1876 р., М.А.Аркас звернув увагу на заяву гласного Статкевського, що міська управа витратила 36000 руб. із коштів державного податку, земського збору, сирітського суду. М.А.Аркас віддав наказ правителю своєї канцелярії Д.А.Фотакі розслідувати цей факт. Міський голова А.Бухтєєв пояснив, що гроші витрачені на наймання помешкання для військ. Губернатора пояснення не задовольнило, і він передав справу на розгляд особливого з міських справ присутствія. Слідство з'ясувало, що дії міської управи "якщо не розтрата, то, принаймні, не оформлена законним чином позика". Кошти витрачались не лише на військові, а й на інші міські потреби, в тому числі на утримання міського голови і членів управи [211, арк. 18, 25-27, 30-31, 33-38]. Слідство тривало до лютого 1878 р. Врешті-решт, міський голова А.Бухтєєв вимушений був подати у відставку [215, арк. 3]. Замість нього на цю посаду було обрано М.П.Парізо [219, арк. 14].

З наведеного прикладу добре видно, що члени міської управи навіть у скрутний для країни час не виявляли патріотичних нахилів, а крали, брехали, викручувалися на користь своєї кишені. Ще один яскравий приклад – вже згаданий вище Московський військовий шпиталь № 84. До московських лікарів шпиталю приєдналися миколаївські: Йосип Каменецький, Зиновій Голіков, Єдмунд Прейсман, Герман Зайднер. Шпиталь було розташовано в Кореневських і Спаських казармах. Його місткість – 502 ліжка. Поряд з ним працював місцевий сухопутний лазарет на 478 ліжок. 26 вересня 1877 р. начальник шпиталю генерал-лейтенант Іванов подав скаргу Миколаївському

128
військовому губернатору на міську управу. Він писав, що казарми, відведені містом під шпиталь, не відповідають своєму призначенню, вимагають негайного ремонту. 22 вересня 1877 р. стався короткочасний заливний дощ, водою розмило стіну в трьох місцях, в усіх палатах тече стеля, переходи між палатами залиті водою на $\frac{1}{4}$ аршина, в багатьох палатах вода проходила через підлогу. Також шпиталь потерпає через відсутність погріба для зберігання продуктів, помийної ями, пральні, сушильні, ванни, вентиляції та такого іншого. Миколаївська міська управа хоча й ремонтувала помешкання, але робила це дуже повільно і неякісно. В свою чергу члени міської управи 4 жовтня оглянули казарми і заявили, що помешкання для розташування шпиталю знаходяться у найкращому стані. 6 жовтня міський голова І.Сиротинський повідомив військовому губернатору М.А.Аркасу, що на ремонті кожен день зайнято від 15 до 135 робітників, вимоги ж шпитального начальства непомірно високі, в багатьох помешканнях можна вже починати працювати. Але 23 жовтня обер-контролер Одеського військового округу М.Мінін перевіряв шпиталь і знайшов його в незадовільному стані. 25 жовтня 1877 р. міська дума знов повідомила, що все відремонтовано і знаходиться у належному стані. Нарешті, 13 січня 1878 р. М.А.Аркас особисто завітав у шпиталь. Він знайшов, що в палатах: повітря затхле, хвртки відсутні, температура $+10^{\circ}$, каміни не горять. Лише в останній палаті, почувши зауваження М.Аркаса, почали запалювати каміни. М.А.Аркас наказав міському управлінню негайно провести ряд заходів для нормальної роботи шпиталю.

Після вивчення документів автор посібника дуже скептично почав ставитись до заяв попередніх дослідників про ледве не легендарну діяльність членів миколаївського самоуправління, про їх благодійність і патріотизм. Головним напрямком діяльності установ міського самоуправління, до якого вони мали неабиякий нахил, був збір податків з населення та контролювання виконання повинностей. Діяльність цю контролювала міська дума, а проводили її станові управління та присутствія. Для вибивання податків вони застосовували будь-які, навіть піратські, методи. 8 лютого 1873 р. до М.А.Аркаса звернулася миколаївська міщанка Запорожан Мотрона (неписьменна), яка скаржилася, що її чоловік Іван Запорожан сплатив всі податки по 1872 р. включно, отримав звільнення. Але через неврожай 1873 р. не встиг приписатися до громади с.Коза. Використавши скрутне становище І.Запорожана, правління 1-го Миколаївського міщанського товариства призначило його в рекрути. Ловчі раптово схопили його вдома. Мотрона залишилась з малими дітьми без засобів до існування. Вона благала повернути їй чоловіка, який був єдиним годувальником у

сім'ї [201, арк. 97]. У 1872 р. вдова відставного унтер-офіцера Одарка Жарова (неписьменна) звернулася до М.А.Аркаса зі скаргою. Стара жінка, хвора на очі, сплатила за 1872 р. податок з нерухомості розміром 30 руб., та квартирна комісія нарахувала їй ще 10 руб. 75 коп. Д.Жарова не мала коштів навіть на денну їжу і просила губернатора звільнити її від податку [201, арк. 103].

З введенням Положення 1870 р. в містах Російської імперії для управління міщанським станом відкрились міщанські управи. В Миколаєві це питання обговорювали ще з 1873 р., а відкрили управу у 1880 р. Староста міщанської громади Г.А.Федоров своїми діями заважав відкриттю цієї установи, бо домагався посади її голови. На перші вибори, які відбулися у січні 1879 р., Г.Федоров запросив лише своїх прихильників, загалом 125 осіб. З міських хуторів, де проживало близько 1,5 тис. міщан, взагалі прийшли тільки дві особи. Зрозуміло, чому вибір впав на Г.Федорова. 28 лютого 1880 р. М.А.Аркас все ж таки затвердив результати цих виборів [204, арк. 4-5, 12, 14-15].

У 1870-1892 рр. продовжував функціонувати сирітський суд на чолі з міським головою. Він завідував опікунськими і сирітськими справами купців, міщан, цехових ремісників, вів справи малолітніх сиріт і вдів з дворян та різночинців [212, арк. 2; 196, арк. 6].

“Городове положення” від 11 червня 1892 р. стало міською контрреформою. Воно замінило податковий ценз майновим. Виборчі права отримали тільки ті мешканці міста, які мали нерухомість, оцінену особливою комісією на суму від 300 руб. і вище. Таким чином, кількість виборців скоротилася в декілька разів. Поділ на розряди був скасований, виборці склали одні виборчі збори. За положенням 1892 р. євреї були викреслені з числа виборців і гласних. У місцевому самоуправлінні вони брали участь через своїх представників у думі, але не більш ніж 1/10 від всього складу думи. З 1892 р. міський голова і члени міської управи отримали статус державного службовця. Положення 1892 р., не згадуючи про самостійність дій міського



*Кутювий штамп
з офіційного бланка
Старости Миколаївської
міщанської управи,
1881 р.*