

Розділ I
**СТОРІНКИ ВІТЧИЗНЯНОЇ СОЦІАЛЬНО-
ЕКОНОМІЧНОЇ ІСТОРІЇ**

УДК 94(477)08:352.075

С. О. Добржанський

кандидат історичних наук, доцент, кафедра історії України,
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича
(м. Чернівці, Україна), dobrserg2128@gmail.com

**ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ПРАВОБЕРЕЖНОЇ УКРАЇНИ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ
ЗЕМЕЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ
(ДРУГА ПОЛОВИНА ХІХ — ПОЧАТОК ХХ ст.)**

У статті здійснено порівняльно-історичний аналіз діяльності міст Правобережної України в сфері управління земельною власністю у другій половині ХІХ — на початку ХХ ст. Доведено, що в умовах реалізації реформ 1870 та 1892 р. вона мала неоднозначний характер. У якості позитивної тенденції вказано невпинне збільшення розмірів прибутку, що було наслідком прискореної урбанізації. Водночас обмеження повноважень міських органів влади і зловживання спричиняли поступове наростання заборгованості, зокрема від несплати орендних коштів. Висвітлено значення земельної власності міст Правобережної України у процесі наповнення міського кошторису та визначено частку доходів від земельної власності, з'ясовано основні тенденції динаміки прибутків від земельної власності.

Ключові слова: Правобережна Україна, місцеве самоврядування, оренда, землевпорядкування, нерухомість.

S. O. Dobrzhanskyi

Candidate of Historical (Ph. D. in History), Associate professor,
Department of history of Ukraine, Yuriy Fedkovych
Chernivtsi National University
(Chernivtsi, Ukraine), dobrserg2128@gmail.com

ACTIVITY OF THE CITY SELF-GOVERNMENT OF RIGHT-BANK UKRAINE IN THE FIELD OF THE LAND MANAGEMENT (THE SECOND HALF OF 19TH — EARLY 20TH CENTURY)

Abstract

In the article the comparative-historical analysis of activity of cities of Right-bank Ukraine in the management of the land real estate in the second half of 19th — beginning of the 20th century was carried out. It was proved that in the conditions of the reforms in 1870 and 1892 they were ambiguous. A positive trend has been shown to be a steady increase in profits, which was the result of accelerated urbanization. At the same time, limiting the powers of the city authorities and abuse caused the gradual increase in debt (non-payment rent payments). Describes the importance of municipal land property in the process of filling the municipal budget estimate of the right bank of Ukraine and defines the fraction of revenue of the land property; defines main tendencies of earning record of the land property of the town.

Keywords: *Right-bank Ukraine, local government, rent, Land management, Real estate.*

Проблема наповнення міських бюджетів та в цілому територіальних громад незмінно залишається актуальною з часів запровадження на практиці основоположних принципів самоврядування. Перебуваючи постійно у пошуку додаткових джерел прибутків місцева влада долає низку проблем, зумовлених економічними факторами, недосконалістю законодавства та відсутністю належних повноважень, а за їх наявності — браком професіоналізму і досвіду. Земельна власність була й залишається цінним ресурсом, із використанням якого незмінно пов'язуються великі кошти і зловживання. На наш погляд, подоланню більшості сучасних проблем у цій сфері сприятиме дослідження, спрямоване на той хронологічний період, коли органи міського самоврядування тільки зіткнулися із всіма наслідками надання їм повноважень щодо управління нерухомістю — другою половиною XIX — початком XX ст.

Враховуючи специфіку заявленої теми, необхідно уточнити, що предметом представленої статті є такий вид майна як землеволодіння, яке перебувало у власності міста, відповідні повноваження і діяльність орга-

нів самоврядування у цій сфері. Тож за цими рамками залишилася приватна нерухомість містян, її оподаткування та регулювання правовідносин, пов'язаних із нею.

Основним законодавчим актом Російської імперії, який регламентував діяльність органів міського самоврядування, в тому числі й Правобережної України, у сфері управління земельною власністю наприкінці XIX — на початку XX ст. було “Міське положення” в редакції 1870 р. та 1892 р. Відповідно до першої з них (1870 р.), компетенція думи включала встановлення правил щодо завідування усім майном міста та прийняття рішення про купівлю нерухомості або відчуження її, в тому числі й земельної власності. Натомість управа відповідала за безпосереднє управління господарством. Ті землі, які згідно з планом міста відводилися під площі, вулиці, провулки, тротуари, проходи, мости, переправи і бечівники, а також водні сполучення перебували у загальному користуванні та утримувалися коштом місцевого бюджету¹. Їх відчуження (і загалом зміна генерального плану) відбувалося за рішенням міської думи із подальшим затвердженням губернатором, а для губернських центрів — міністром внутрішніх справ². Подібного урядового узгодження потребувало й встановлення плати за прохід і проїзд по спорудах зведених на кошти і на землях громади³.

Міська дума мала право встановлювати оціночний збір із усієї, в межах плану, нерухомості за винятком імператорських палаців, неприбуткових казенних будівель та духовного відомства, земель під залізницями та відповідних споруд (ст. 129). Цей вид податку поступово, протягом трьох років після введення згаданого документа, мав замінити поземельний, що існував на той час у окремих населених пунктах⁴. Таким чином, “Положення” 1870 р., зважаючи на наявність великого корпусу законів у сфері землеволодіння, досить узагальнено регламентувало

¹ Дет. про міські бюджети цього періоду див.: *Добржанський С. О.* Бюджети міст Правобережної України: динаміка змін в умовах реалізації реформ другої половини XIX ст. // *Проблеми історії України XIX — початку XX ст.* — К., 2017. — Вип. 27. — С. 82–93.

² Наприкінці 1880-х рр. у Житомирі приватна компанія “Черепов і Ко” підготувала проект побудови водогону, частиною якого мало стати влаштування у центрі міста бані і пральні. Однак, всупереч рішення думи, Міністерство внутрішніх справ заборонило виділяти землю для цього і проект не було реалізовано (див.: *Держархів Житомирської області*, ф. 62, оп. 1, спр. 83, арк. 302). Місто отримало водогін лише через 10 років — у 1898 р.

³ Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ РИ). — Собр. 2. — Т. 45, ч. 1. — СПб., 1874. — № 48498. — С. 828–829, 833–834.

⁴ Там же. — С. 835.

відповідну діяльність органів міського самоврядування, однак у ньому було чітко зафіксовано право ними розпоряджатися (купівля-продаж, оренда) із вказівкою на контролюючі функції вищих органів влади — губернатора та міністра внутрішніх справ.

Неврегульованими залишилися такі важливі питання як право власності міст на вигінні та виморочні землі. Перші у різні періоди (протягом попередніх років та десятиліть і навіть більше) надавалися казною у користування, стосовно других — необхідно було з'ясувати на які соціальні верстви його поширювати. З цього приводу, відразу після затвердження “Положення” 1870 р., господарський департамент Міністерства внутрішніх справ у окремому виданні надавав більш детальні роз'яснення. Так, незважаючи на діючі норми цивільного законодавства, яке не поширювало право власності на землі передані у користування⁵, господарський департамент “приймаючи до уваги те: а) що скасування обмежень по відношенню до користування вигінними, відведеними містам казною по наділу, землями є, дійсно, досить важливим для добробуту міста; б) що оскільки багато міст отримали свої вигони досить давно, на початку поточного і навіть в другій половині минулого століття, то в теперішній час було б важко, на практиці, відділити вигінну землю від селітебної, оскільки з розвитком міст значна частина вигонів відведена під заселення, переходячи потім у приватні руки за купчими; і в) що, між іншим, визнання вигонів власністю міст не зумовило б ніякого збитку для казни, адже, в дійсності, вона ніколи не відбирала назад виділені міським поселенням по наділу землі, так само не отримувала і не отримує від них жодних матеріальних вигод” — прийняв рішення клопотати про надання у власність містам усіх вигінних земель, які вони раніше отримали у користування⁶.

Складнішою виявилось друге питання щодо прав новостворених органів самоврядування на виморочні землі. Нове “Положення” не обмежувало склад міського населення купцями та міщанами, як це було раніше. Відтепер головним критерієм для зарахування до цієї категорії стала наявність виборчого права, яке напряду залежало від майнового цензу. Тож роз'яснення потребувало питання про право міста на дворян-

⁵ Зокрема, закони кінця XVIII — першої половини XIX ст. фіксували збереження права власності за казною (див.: Свод законов Российской империи, т. 10, ч. 1. — СПб., 1857. — С. 100–101 (стаття 515)), забороняли купівлю (див.: Там же. — С. 108 (ст. 560)) та продаж громадських земель, які належали місту на правах користування (див.: Там же. — С. 273 (ст. 1387)).

⁶ Высочайше утвержденное 16-го июня 1870 года городовое положение с объяснениями. — С.-Петербург: Хоз. департ. М.В.Д., 1870. — С. 195–196.

ські виморочні землі, які до цього передавалися в казну, а тепер мали б потрапити до компетенції міської влади⁷.

Обидві проблеми остаточно вирішилися у 1871 р., коли імператор затвердив два рішення Державної ради, ґрунтовані на поданні міністра внутрішніх справ. Зокрема, про передачу у повну власність міст, після введення в дію “Положення” 1870 р., вигінних земель та про надання права власності на виморочні землі, в тому числі й дворянські. В якості особливих винятків без змін залишилося майно “членів університету та чиновників навчального відомства”, “духовних властей”, козацького війська, яке після смерті їх власників переходило відповідному центральному органу влади⁸. Відтак, чинні закони, що суперечили цим нормам, скасовувалися чи змінювалися⁹.

У наступні роки продовжувався перманентний процес роз'яснення пунктів “Положення”, зокрема й тих, які стосувалися управління земельною власністю. Циркуляром МВС від 1874 р. уточнювалося, що органи міського самоврядування, при здійсненні продажу землі під забудівлю, могли встановлювати додаткові умови, наприклад, брати від покупця зобов'язання забудувати ділянку протягом певного терміну чи інакше повернути її назад у власність громади¹⁰. Низка подальших прецедентних рішень Сенату 1870–1880-х рр., уряду та виконавчих органів влади також стосувалися вигінної землі, зокрема: 1) заборони передавати їх у власність місту, якщо вони на момент прийняття згаданого закону 1871 р. вже втратили такий статус (були передані під побудову казенної будівлі); 2) обов'язкового встановлення плати за їх передачу чи продаж (мав місце випадок безкоштовної передачі Воєнному міністерству міської землі під казарму та артилерійський склад); 3) роз'яснення, що вона, перебуваючи у власності міста, не може вважатися територією повіту (це уточнення, яке було відповіддю на звернення голови Новоград-Волинська, мало велике значення для єврейського населення, якому закон 1882 р. забороняв орендувати сільські землі)¹¹. У процесі подальшого узгодження

⁷ Там же. — С. 196.

⁸ ПСЗ РИ. — Собр. 2. — Т. 46, ч. 2. — СПб., 1874. — №№ 50072, 50146. — С. 417, 497–498.

⁹ СЗ РИ. — Т. 9. — СПб., 1857. — С. 106; Там же. — Т. 10. — Ч. 1... — С. 228–229.

¹⁰ Городовое положение со всеми относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями / сост. пом. присяж. пов. М. И. Мыш. — С.-Петербург: Тип. Н. А. Лебедева, 1876. — С. 76–77.

¹¹ Городовое положение 11 июня 1892 года с относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями / составил присяжный поверенный М. И. Мыш. — Издание 3-е, исправленное и дополненное. — С.-Петербург: Типо-литография наследников И. А. Фролова, 1897. — С. 19–20.

окремих норм “Положення” із чинним законодавством новостворені органи самоуправління отримали право примусово відчужувати землю, якщо це необхідно для державної чи громадської користі, наприклад під влаштування площі. У таких випадках обов’язковою була виплата “справедливої та пристойної винагороди” розмір якої визначався за результатами переговорів із власником або оцінки спеціальною комісією вартості майна¹². Подібно до вигонів, протягом 1870–1880-х рр. центральним органам влади доводилося неодноразово повертатися до питання про деталізацію повноважень міста розпоряджатися й іншими видами земель, зокрема бечівниками та набережними. У 1888 р. касаційний цивільний департамент Сенату постановив, що ця земля, як і інша громадського користування, “не може стати власністю приватної особи... [в тому числі] й за давністю володіння”¹³.

Безпосередньо Правобережної України, та інших територій інкорпорованих до складу Російської імперії після поділів Речі Посполитої, стосувалася низка рішень цього ж структурного підрозділу Сенату. Предметом розгляду стали ті землі громадського користування, які ще з польських часів перебували у приватній власності. В основі відповідних рішень було дотримання норм чинного законодавства про так зване “неповне право власності”, яке обмежувало користування, володіння та розпорядження майном “іншими сторонніми, також неповними щодо того самого майна, правами”. У даному випадку мова йшла про “право спільної участі” (проходу та проїзду) по відношенню до земель громадського користування¹⁴. Протягом 1882–1897 рр. касаційний цивільний департамент Сенату рішеннями по декількох справах постановив, що користування площами, вулицями, бечівниками, судноплавними річками тощо не може бути обмежене, незважаючи на право приватної власності: “власник не може, наприклад, закрити вулицю чи площу”. Те саме стосувалося і повноважень органів самоуправління, адже “і саме місто, будучи власником площ, вулиць і т. п., обмежене в розпорядженні ними”¹⁵.

Саме подібні роз’яснення Сенату і Міністерства внутрішніх справ, рішення їх уповноважених департаментів, а також цивільне законо-

¹² Там же. — С. 42.

¹³ Там же. — С. 57–58.

¹⁴ СЗ РИ. — Т. 10. — Ч. 1... — С. 82–83.

¹⁵ Кассационная практика Правительствующего сената по городским и земским делам: Сборник решений Гражданского и Уголовного Кассационных Департаментов и Общего их Собрания, а также Общего Собрания Первого и Кассационных департаментов Сената за 45 лет (1866–1911) / сост. А. А. Колычев. — СПб.: Тип. Родник, 1912. — С. 446–449, 507–508.

давство Російської імперії попередніх років, по великому рахунку, визначали безпосередню специфіку управління міськими землями, адже згадане “Положення” фіксувало відповідні повноваження органів самоврядування лише в узагальненому вигляді. У цьому аспекті редакція документу 1892 р. мало чим відрізнялася від редакції 1870 р. Право купівлі-продажу та оренди нерухомості, статус загального користування для площ, вулиць, провулків, тротуарів і т. д. — все це незмінно увійшло до оновленого “Положення”. Втім, навіть у цій сфері у документі свої прояви знайшло прагнення уряду посилити контроль за самоврядними органами. Так, якщо раніше місцевий губернатор лише отримував копії всіх постанов міської думи для їх розгляду на предмет порушення діючих законів, то тепер його обов’язкового затвердження потребувала низка рішень. Серед тих і ті, які стосувалися встановлення розцінок на призначені під забудівлю міські землі та умов викупу довгостроково орендованих садибних ділянок. Крім того, відтепер відчуження міської нерухомості (для всіх населених пунктів, а не лише губернських центрів) відбувалося після затвердження міністром внутрішніх справ. Якщо ж мова йшла про землі пожалувані імператором чи виділені згідно урядового розпорядження, то відповідні постанови думи затверджувалися монархом, ділянки розташовані в районах фортець — воєнним міністром, відведені для потреб судноплавства — міністром шляхів сполучення¹⁶. Із 1904 р. до цього переліку посадовців було включено й міністра землеробства та державного майна із яким попередньо повинні узгоджуватися всі рішення, які стосувалися продажу ярмаркових площ. Від його рішення, узгодженого із міністром внутрішніх справ та державним контролером, залежав відвід казенних земель під міський вигін¹⁷.

Звісно, додатковою метою такої деталізації повноважень органів самоврядування, а фактично жорсткого контролю, був намір мінімізувати можливі порушення та зловживання. Саме з цією метою у 1891 р. міністр внутрішніх справ І. Дурново розпорядився, щоб всі міські громадські управління здійснювали “відчуження планових земельних ділянок у приватну власність по ціні не нижче тієї, яка повинна встановлюватися особливою щорічною розцінкою”¹⁸. Звісно, передання цього питання цілком до компетенції місцевих органів влади і відсутність прямої прив’язки

¹⁶ ПСЗ РИ. — Собр. 3. — Т. 12. — СПб., 1895. — № 8708. — С. 434, 443–445.

¹⁷ Там же. — Т. 24, ч. 1. — СПб., 1907. — № 23891. — С. 34; Городовое положение 11 июня 1892 года с относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями / составил присяжный поверенный *М. И. Мыш*. — Издание 8-е, испр. и знач. доп. — Пг.: [типография А. Бенке], 1915. — С. 20, 23–24.

¹⁸ Держархів Вінницької обл., ф. 262, оп. 1, спр. 362, арк. 300.

методику визначення вартості до ринкових параметрів не сприяло повноцінному усуненню економічних ризиків. Публічні торги поступово почали проводитися у різних містах лише напередодні Першої світової війни.

Впродовж останнього десятиліття XIX ст. та на початку XX ст. вже згадуваний касаційний цивільний департамент Сенату неодноразово повертався до розгляду справ, пов'язаних із міською землею¹⁹. Здебільшого вони мали суто місцевий характер і стосувалися фінансових аспектів (виплати збитків приватними особами на користь місту і навпаки), встановлення права на певний вид ділянки, особливостей користування громадськими територіями, умов купівлі та відчуження приватної нерухомості, податкового регулювання та ін. Для прикладу одне із таких рішень за 1903 р. стосувалося міської управи Умані. Цей орган управління висунув вимогу стосовно вилучення земельної ділянки площею 3 десятини, яка була виділена у користування М. Канівському ще у 1849 р., тобто до затвердження “Положення” 1870 р., без чіткої вказівки на певний термін чи спадкове користування. Після розгляду цієї справи Сенат скасував рішення судової палати і постановив, що нащадок згаданого, якому на той час перейшла ділянка у володіння, не зобов'язаний “доводити, що ця земля була надана його батьку у спадкове користування, а, навпаки, міське громадське управління... зобов'язане довести, що спірна земельна ділянка була відведена... лише на певний термін і що цей термін закінчився”²⁰. Не на користь вже іншого міста — Василькова, завершився розгляд справи про стягнення з державної казни 30 тис. руб. із відсотками. Предметом позову стала ділянки землі, яку, нібито, помилково було включено до люстраційного акту і передано у володіння тутешньої сільської громади. Підставою для відхилення такої вимоги міського самоврядування стали “Правила складання, пред'явлення і затвердження люстраційних актів” 1867 р.²¹. Окрема норма цього документу фіксувала припинення будь-якої участі регіональних управлінь державним майном у завідуванні землями після затвердження вказаними документами їх переходу у приватну власність²².

Ці два наведені нами приклади (а також низка інших по всій Російській імперії) стосувалися Київської губернії і засвідчують, що органи міського самоврядування регулярно докладали зусиль для розширення власних землеволодінь за рахунок, так би мовити, “сумнівної”

¹⁹ Дет. див.: Кассационная практика Правительствующего сената... — С. 498–580.

²⁰ Там же. — С. 525.

²¹ ПСЗ РИ. — Собр. 2. — Т. 42. — Ч. 2. — СПб., 1871. — № 45077. — С. 237.

²² Кассационная практика Правительствующего сената... — С. 528–531.

нерухомості приватних осіб та владних структур різного рівня, починаючи від повітового і закінчуючи загальнодержавним. Втім, зазвичай, маючи обмежені можливості для ґрунтового аналізу заплутаного чинного законодавства у сфері цивільних правовідносин, вони перевищували свої повноваження та приймали некомпетентні рішення.

Більш конкретне уявлення про обсяги земельних володінь міст Правобережної України дають статистичні дані. По відношенню до Подільської губернії відповідну інформацію зібрав наприкінці ХІХ ст. дослідник В. Гульдман. Його праця “Подольская губерния: Опыт географическо-статистического описания” вміщує дані про розмір землеволодіння міст станом на три періоди: 1) 1862 р.; 2) на період запровадження “Положення” 1870 р. (у регіоні це відбувалося в чотири етапи протягом 1878–1882 рр.²³); 3) 1887 р. (дет. див. табл. 1).

Таблиця 1

Земельні володіння міст Подільської губернії (у тис. дес.)²⁴

Місто	1862 р.	1878–1882 рр.	1887 р.
Кам'янець-Подільський	3,9	2,04	2,59
Проскурів	2,02	1,58	1,55
Летичів	1,91	1,52	1,87
Літин	2,45	2,44	1,48
Вінниця	5,84	2,94	2,94
Брацлав	1,49	1,04	1,9
Гайсин	2,55	1,65	1,85
Ольгопіль	3,77	3,29	2,69
Балта	4,52	3,51	4,5
Могилів	1,62	2,9	1,87
Нова Ушиця	2,43	2,07	2,43
Хмільник	2,22	1,92	2,84
Сальниця	1,51	1,77	1,77
Бар	2,27	4,37	4,4
Стара Ушиця	1,8	1,76	1,81
Вербовець	немає даних	0,55	0,55

²³ 1878 р. — у Могилеві, Кам'янці, Балті, Новій Ушиці; 2) 1880 р. — Вінниці, Проскурові, Летичеві, Літині, Брацлаві, Гайсині, Хмільнику, Ольгополі, Сальниці; 3) 1881 р. — Старій Ушиці, Барі; 4) 1882 р. — Вербовці.

²⁴ Гульдман В. К. Подольская губерния. Опыт географическо-статистического описания; Подольский губерн. стат. комитет. — Каменец-Подольский: Тип. Подольского губернского правления, 1889. — С. 307–314.

Наведена у таблиці інформація засвідчує, що впродовж 1860–1870-х рр., тобто за два десятиліття до запровадження реформи, земельні володіння правобережних міст скоротилися приблизно на 11%, а за наступні 5–10 років (залежно від населеного пункту) зросли на $\approx 3\%$. Можна припустити, що перші цифри пов'язані із реалізацією селянської реформи 1861 р., яка сприяла розвитку ринкових відносин у аграрній сфері та вносила суттєві зміни в структуру власників землі. Крім того, як вже було сказано, певний час не були роз'яснені норми “Положення” 1870 р. про вигінну землю. Її передача у власність містам та діяльність новостворених органів самоврядування сприяли зростанню площ землеволодіння. При цьому, на наш погляд, статистика Літина та Ольгополя, яка демонструє суттєве скорочення площ після введення в дію “Положення”, потребує додаткового уточнення. На користь цієї думки свідчить і те, що В. Гульдман перераховуючи види земель, які перебували у власності цих міст станом на 1887 р. із непояснених причин назвав лише орні угіддя та сінокоси. Натомість вигони, ліси, садибна, вулична та “незручна” земля ним не згадані²⁵.

На жаль, статистичні дані щодо Волинської та Київської губернії також не є достатньо повними і їх збір має здійснюватися, перш за все, на основі архівних даних. Інформація про землеволодіння міст регіону станом на 1860 р. подана у тогочасному семитомному виданні “Городские поселения в Российской империи”, підготовленому Міністерством внутрішніх справ (дет. див. табл. 2). Для нас низька репрезентативність цих даних обумовлена не лише ранніми хронологічними рамками, а й тим, що вони отримані переважно на основі топографічної зйомки або креслень, інколи без розмежування власне міських і приватних угідь. Крім того, подекуди статистика була дуже застарілою: інформація щодо площі земель Овруча (аж 17,1 тис. дес.) отримана на основі плану 1799 р. і включає <13 тис. дес. спірного лісу, який перебував у власності Міністерства державного майна.

²⁵ Там же. — С. 309, 311.

Земельні володіння міст Волинської та Київської губерній у 1860 р.²⁶

Волинська губ.		Київська губ.	
Місто	Землі (дес.)	Місто	Землі (дес.)
Житомир	4491	Київ	15 019
Володимир-Волинський	2793	Бердичів	немає даних
Дубно	приват. власність	Васильків	10 088
Заслав	приват. власність	Звенигородка	2441
Ковель	4744	Канів	5632
Кременець	5183	Липовець	немає даних
Луцьк	747	Радомишль	2894
Новоград-Волинський	5338	Сквира	4712
Овруч	17 105	Тараща	2727
Острог	приват. власність	Умань	немає даних
Рівне	приват. власність	Черкаси	7517
Старокостянтинів	приват. власність	Чигирин	7103

Порівняння даних цього ж видання по містах Подільської губернії із статистикою В. Гульдмана за 1862 р. також демонструє суттєві розбіжності як в сторону збільшення так і зменшення. Збіг (із незначним відхиленням) стосується лише Балти, Вінниці, Летичева, Ольгополя, Проскурова і Старої Ущиці. Натомість Кам'янець-Подільський, як свідчить інформація зібрана В. Гульдманом, володів землею на 30% менше, ніж зазначалося у книзі “Городские поселения в Российской империи”, а Літин, Могилів і Сальниця — навпаки, більше в межах +60–90%²⁷. Таким чином, до наявної статистики, навіть якщо вона зібрана Міністерством внутрішніх справ, варто ставитися обережно та піддавати її аналізу з наукової точки зору. Для об'єктивного розуміння варто зазначити, що із загальної кількості земель містам належали мізерні площі — в середньому не більше 1%. Наприклад, у Волинській губернії в середині 1880-х рр. цей відсоток складав $\approx 0,5\%$ — 29,3 тис. дес. із всього 6,51 млн дес., у Подільській на середину XIX ст. — $\approx 0,9\%$, тобто 35,6 тис. дес. із всього 3,8 млн дес.; у Київській станом на середину 1870-х рр. — $\approx 1,1\%$ або 50,2 тис. дес. із всього 4,66 млн дес.²⁸

²⁶ Городские поселения в Российской империи. — СПб., 1860. — Т. 1. — С. 376–405; Там же. — СПб., 1861. — Т. 2. — С. 437–468.

²⁷ Там же. — СПб., 1864. — Т. 4. — С. 28–86.

²⁸ Военно-статистическое обозрение Волынской губернии. Составил подполковник А. Забелин. — Ч. 1. — К., 1887. — С. 243; Военно-статистическое обозрение Российской

Наявна інформація, зібрана попередніми дослідниками, та архівні матеріали (перш за все, протоколи засідань дум) засвідчують зменшення міського землеволодіння впродовж кінця XIX — початку XX ст. за рахунок продажу приватним особам невеликих ділянок під забудову, на потреби залізниць, зведення промислових об'єктів і казенних будівель, в'язниць, казарм тощо. Разом із тим, відбувалося його збільшення внаслідок розростання міст, приєднання до них передмість та навколишніх територій. Наприклад, коли у 1892 р. до Києва було приєднано Шулявщину (суч. Шулявка) її селітебні землі стали київськими. При цьому мали місце і випадки купівлі у приватних осіб відносно великих площ для реалізації таких інфраструктурних проектів як водогін, зокрема для влаштування при цьому фонтанів, торгових бань, купалень, пральні і т. д.²⁹

Переважна більшість міських земель здавалася в оренду на різні терміни і за різну плату, залежно від їх призначення (торгово-промислові площі оцінювалися дорожче). У Волинській губернії наприкінці XIX ст. Луцьк отримував прибутки від майже 60 ділянок, торгових площ, сінокосів та хутора Біваки, який перебував у довгостроковій оренді. У 1886 р. Ковель розглядав можливість продажу ділянок як один із варіантів ліквідації дефіциту бюджету, що сягав 4,5 тис. руб. У 1906 р. Житомир розпоряджався 552 дес., їх переважна більшість здавалася в оренду невеликими наділами. Прибуток від них складав 17,5 тис. руб. Зважаючи на те, що більшість договорів було укладено в середині або наприкінці XIX ст. є реальні підстави вважати відповідну суму суттєво заниженою³⁰. У Вінниці напередодні Першої світової війни 555 осіб орендували міську землю, щорічно сплачуючи за неї (приблизно 2 тис. дес.) лише неповні 20 тис. руб. При цьому близько 1/6 від цієї суми не надходило і доводилося стягувати її через судові та виконавчі служби³¹. Натомість приватновласницькі міста (Дубно, Заслав, Острог, Рівне, Старокостянтинів у Волинській губернії, Ямпіль та Жмеринка — у Подільській) взагалі не

імперии. — Т. 10: Юго-Западные губернии. — Ч. 2: Подольская губерния. — СПб., 1849. — С. 99; *Мозговой В. Г.* Киевская губерния (очерк). — К.: Губ. тип., 1881. — С. 47–48.

²⁹ Держархів Житомирської області, ф. 62, оп. 1, спр. 83, арк. 6–7.

³⁰ *Шкільнюк Н. М.* Міста Волинської губернії у другій половині XIX — на початку XX ст.: соціальна структура, адміністративний та економічний аспекти: дис. ... канд. іст. наук. — Тернопіль, 2017. — С. 129–130; *Бармак М., Шкільнюк Н.* Джерела формування прибутків муніципальних бюджетів міст Волині другої половини XIX — початку XX ст. // Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Серія: Історія. — Тернопіль: Вид-во ТНПУ ім. В. Гнатюка, 2017. — Вип. 1. — Ч. 1. — С. 30.

³¹ Держархів Вінницької обл., ф. 262, оп. 1, спр. 24, арк. 116.

могли розраховувати на цей вид прибутку, адже тутешні землі належали власнику населеного пункту і за користування ними населення сплачувало постійний “вічний” або “договірний” чинш, розмір якого змінювався у визначені терміни³².

Невпинне зростання міст сприяло зростанню попиту і цін на їхню землю. Розмір прибутків від здачі її в оренду залежав і від статусу населеного пункту, наближеності до губернських центрів (якщо мова йшла про повітові), чисельності жителів, економічного розвитку, наявності розвинутої інфраструктури тощо. Серед усіх міст Правобережної України найбільшим власником земель та лісів був Київ. На початку ХХ ст. у його власності перебувало 16,2 тис. дес. прибутки від яких зростали з року в рік. У 1875 р. вони приносили казни 20,7 тис. руб., 1880 р. — 25,3 тис., 1885 р. — 41,8 тис., 1890 р. — 57 тис., 1895 р. — 60,6 тис., 1900 р. — 120 тис., 1906 р. — 130,6 тис., 1912 р. — 230,8 тис. руб. Тобто за вказаний період міські прибутки за цією статтею зросли більш, ніж в 112 разів. Тим не менш, тогочасний київський економіст П. Кованько стверджував, що навіть такі цифри були заниженими, адже реальна ринкова оренда таких площ мала б приносити до одного мільйона рублів³³. Зростанню прибутків не сприяла короткострокова оренда під забудову (6–12 років), незмінність ціни за використання “Пущі-Водиці” в якості міського лісу, конфлікти із Воєнним відомством за спірну землю тощо.

Порівняно з Києвом у інших правобережних містах прибутки були набагато меншими, але подекуди формували серйозну статтю доходу. Наприклад, за даними сучасного дослідника історії міст Поділля С. Єсюніна, в 1912 р. у Старій Ушиці земля приносила майже 60% усього бюджету³⁴. Як вказує інший вчений А. Седляр, подібне спостерігалось в Ольгополі, Летичеві, Балті та особливо у Сальниці. Тим не менш, серйозною проблемою наповнення бюджету кожного міста за рахунок земельної власності була неврегульованість відносин у цій сфері, невід-

³² Военно-статистическое обозрение Волынской губернии... — С. 352.

³³ Глизь Ю. І. Київська міська дума: структура, склад гласних, діяльність (1871–1914 рр.): дис. ... канд. іст. наук. — К., 2016. — С. 85–87; Кованько П. Л. Финансовые проблемы землевладения русских городов. — К.: Тип. И. И. Чоколова, 1919. — С. 150–152.

³⁴ Єсюнін С. М. Міста Подільської губернії у другій половині ХІХ — на початку ХХ ст.: монографія. — Хмельницький: ФОП Мельник А. А., 2015. — С. 79–80; Седляр А. В. Господарська діяльність органів самоврядування міст Волині та Поділля напередодні Першої світової війни // Часопис української історії. — К., 2007. — Вип. 7. — С. 83.

повідність орендних цін ринковим, поширення випадків самозахоплення земель або користування ними без укладення відповідних договорів, а також ухиляння від сплати оренди. У 1910 р. дума Вінниці констатувала, що план міста залишається лише на папері, адже вулиці не мають встановленої ширини і часто забудовані заборами, житловими й господарськими будівлями, а деяких із них, які були наявні на плані кінця XVIII ст., в дійсності вже взагалі не існували. Очевидно, що мова йшла про старий центр і садиби заможних містян. Спроби місцевої влади вирішити це питання шляхом переговорів, пропозицій викупу та відкриття сотень судових справ зазвичай не мали успіху. В останньому випадку безсилля зумовлювалося відсутністю точних планів вулиць, які можна було б пред'явити у суді як доказ³⁵. Така ситуація стосувалася чи не кожного українського міста того часу, хоча мова йшла більше про благоустрій і невеликі площі, ніж про серйозні економічні збитки.

Водночас, у 1910 р. влада Вінниці встановила 10% знижку або 3-річну розстрочку (на вибір) на продаж землі службовцям залізниці та міським чиновникам. Причиною такого рішення було прагнення “якнайшвидше заселити великі простори пустопорожньої землі, призначеної під забудівлю”. Натомість ще на початку XX ст. члени тієї ж думи констатували, що встановлені ними у 1901 році розцінки на землю виявилися завищеними для пересічних жителів, про що свідчила “відсутність клопотань щодо продажу міської землі”. Спроба знизити вартість для ділянок, які фактично були звалищем сміття ветувалася губернатором О. Ейлером. Тим не менш, падіння попиту та ринкова кон'юнктура зумовили зниження ціни вже у 1907 р., коли була проведена чергова загальна переоцінка землі³⁶. У наступні роки ця ціна то збільшувалася, то зменшувалася щорічно на 10–25%, фактично без обґрунтування та повноцінного врахування ринкових тенденцій. Лише аж у лютому 1917 р. міська управа у своїй проектній доповіді відверто вказала, що дійсна вартість потребує, за деякими винятками, збільшення у 2–3 рази. Однак за відсутності кворуму заплановане засідання думи не відбулося, а вже через декілька днів розпочалися революційні події³⁷.

Ситуація із продажем у 1911 р. 20 дес. землі Подільському промисловому товариству у тій же Вінниці демонструє розуміння самоврядною владою значення довготривалих інвестицій. Зокрема, у відповідь на прохання губернатора обґрунтувати встановлену вартість у 60 коп. за сажень

³⁵ Держархів Вінницької обл., ф. 262, оп. 1, спр. 21, арк. 36–37.

³⁶ Там само, арк. 15, 57; там само, спр. 362, арк. 300–301.

³⁷ Там само, спр. 22, арк. 190.

(загалом 28,8 тис. руб. за цю ділянку) міська дума не лише навела порівняння із тогочасними ринковими цінами на подібні польові, незручні для заселення, землі, а й інші вигоди. Планувалося, що товариство побудує потужний завод, що дозволить обкласти його “великим оціночним збором.. дасть місцевому населенню можливість постійного заробітку, ...дасть можливість купувати на місці по доступній ціні добрива, ...буде сприяти підвищенню добробуту місцевих землеробів, і нарешті ...принесе місту великий прибуток у вигляді попудного збору із залізничного вантажу”³⁸. Дійсно, вже у 1912 р. суперфосфатний завод став до ладу. До початку Першої світової війни він щороку виробляв 600–750 тис. пудів цієї продукції та 60 тис. пудів сірчаної кислоти, а вартість валової продукції у 1913–1914 рр. становила майже 680 тис. руб.³⁹

Аналогічні міркування міська дума Вінниці висловлювала наприкінці 1912 р., коли приймала рішення про дозвіл управі продати для побудови цукрового заводу 80–100 десятин землі. Планувалося, що ця угода принесе 250 тис. руб. і дозволить виплатити третину всіх боргів та позбавить необхідності сплачувати по них відсотки — не менше 15 тис. рублів щорічно. Додавши до цих вигод прибуток у вигляді оціночного збору, створення нових робочих місць, загальну користь для зростання добробуту міста і його жителів, члени думи дійшли висновку, що все це з великим надлишком покриє отримувані на той час 2,25 тис. руб. доходу від оренди цієї площі⁴⁰. Цей проект не було реалізовано і, подібно до багатьох інших, в умовах Першої світової війни він залишився лише на папері.

Дійсно, містам було вигідно продавати землю під промислові об’єкти або здавати її в оренду великими площами. Дрібні орендарі, які займалися сільським господарством, у переважній більшості не забезпечували належну сівозміну, а відтак не отримували гарний урожай та великі прибутки. У такій ситуації звичною практикою ставало збільшення недоїмок (в окремих населених пунктах розмір несплаченої вчасно оренди досягав 10–20 тис. руб.), відкриття великої кількості судових справ, зростання витрат міста на вирішення цих спорів та зниження прибутковості землі.

Таким чином, ефективне управління земельною нерухомістю стало одним із серйозних випробувань для новостворених в результаті реформи

³⁸ Там само, спр. 23, арк. 20–20 зв.

³⁹ Вінниця. Історичний нарис / відп. ред. В. О. Птушенко. — Вінниця: Книжково-газетне товариство, 1964. — С. 85.

⁴⁰ Держархів Вінницької обл., ф. 262, оп. 1, спр. 24, арк. 194–195.

1870 р. органів міського самоврядування. Будучи обмеженими нормами законодавчого поля та комплексом чинників соціально-економічного характеру (рівень життя, демографічні показники, наявність інфраструктури, ринкова кон'юнктура) вони продемонстрували, з одного боку, прагнення забезпечити зростання прибутків від цієї статті, а з іншого, нездатність швидко та ефективно запровадити принципи прозорого і об'єктивного їх отримання. Повсюдне зростання доходів від використання міської землі (особливо в Києві) поєднувалося із відсутністю точних кадастрових планів, заниженою орендною ціною, невпорядкованістю договірних відносин із населенням, зростанням недоїмок, надмірною обережністю центральної влади щодо продажу великих ділянок під промислові об'єкти та ін.

REFERENCES

1. Barmak, M., & Shkilniuk, N. (2017). Dzhherela formuvannia prybutkiv munitsypalnykh biudzhetyv mist Volyni druhoi polovyny XIX — pochatku XX st. *Naukovi zapysky Ternopilskoho natsionalnoho pedahohichnoho universytetu imeni Volodymyra Hnatiuka. Serii: Istoriiia. — The Scientific Notes of Ternopil Volodymyr Hnatiuk National Pedagogical University. Series: History.* Ternopil, 1 (Vol. 1), 29–35. [in Ukrainian].
2. Dobrzhanskyi, S. O. (2017). Biudzhety mist Pravoberezhnoi Ukrainy: dynamika zmin v umovakh realizatsii reform druhoi polovyny XIX st. *Problemy istorii Ukrainy XIX — pochatku XX st. — Problems of the history of Ukraine of XIX — beginning XX cc.*, 27, 82–93. [in Ukrainian].
3. Guldman, V. K. (1889). *Podolskaya guberniya. Opyit geograficheskostatisticheskogo opisaniya.* Kamenets-Podolskiy. [in Russian].
4. Hlyz, Iu. I. (2016). *Kyivska miska дума: структура, склад hlasnykh, diialnist (1871–1914 rr.)* [Kyiv City Council: structure, composition of glasny, activity (1871–1914)] (Candidate's thesis). Kyiv. [in Ukrainian].
5. Kovan'ko, P. L. (1919). *Finansovye problemy zemlevladieniya russkikh gorodov.* Kiev. [in Russian].
6. Mozgovej, V. G. (1881). *Kievskaya guberniya (oчерk).* Kiev. [in Russian].
7. Ptushchenko, V. O. (Ed.). (1964). *Vinnytsia. Istorychnyi narys.* Vinnytsia. [in Ukrainian].
8. Sedliar, A. V. (2007). Hospodarska diialnist orhaniv samovriaduvannia mist Volyni ta Podillia naperedodni Pershoi svitovoi viiny. *Chasopys ukrainskoi istorii — Journal of Ukrainian history*, 7, 80–86. [in Ukrainian].
9. Shkilniuk, N. M. (2017). *Mista Volynskoi huberniiu druhii polovyni XIX — napochatku XX st.: sotsialnastruktura, administratyvnyi ta ekonomichniy aspekty* [The towns of Volhynian Governorate in the second half of the XIX and the beginning of the XX centuries: social structure, administrative and economic aspects] (Candidate's thesis). Ternopil. [in Ukrainian].
10. Yesiunin, S. M. (2015). *Mista Podillia u druhii polovyni XIX — na pochatku XX st.: monohrafiia.* Khmelnytskyi. [in Ukrainian].