

ДЖЕРЕЛА ДОСЛІДЖЕННЯ СТАНОВЛЕННЯ МІСЬКОГО САМОУПРАВЛІННЯ НА ТЕРИТОРІЇ ПРАВОБЕРЕЖНОЇ УКРАЇНИ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ XIX СТ.

SOURCES OF ANALYSING THE FORMATION OF MUNICIPAL GOVERNMENT IN THE RIGHT BANK UKRAINE DURING THE SECOND HALF OF THE XIX CENTURY

Щерба Т.О.,

кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри спеціально-правових дисциплін Черкаського факультету Національного університету «Одеська юридична академія»

Щерба О.О.,

магістр права Черкаського факультету Національного університету «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена аналізу джерел дослідження становлення органів місцевого самоуправління в містах і містечках Правобережної України відповідно до Міських положень 1870 і 1892 рр. Розглянуто основні групи джерел дослідження даного питання.

Ключові слова: органи міського самоврядування, міське громадське управління, Міське положення, історіографія, джерельна база.

Статья посвящена исследованию источников изучения становления органов местного самоуправления в местечках и городах Правобережной Украины в соответствии с Городовыми положениями 1870 и 1892 гг. Рассмотрены отдельные группы источников исследования по данной теме.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, местное общественное управление, Городовое положение, историография, источники исследования.

The article analyzes the sources of investigation of local government formation in cities and towns of the Right-Bank Ukraine under the municipal provisions of 1870 and 1892.

Key words: municipal government bodies, municipal public administration, municipal regulation, historiography, source base.

Постановка проблеми. Реформа місцевого самоврядування і сучасний стан органів міського самоврядування спонукають до необхідності вивчення основ створення, реформування, діяльності органів міського самоврядування в минулому та у використанні позитивного досвіду в сучасній Україні.

Стан дослідження. Кардинальні зміни в українському суспільстві спонукають підвищення інтересу науковців, практичних діячів до проблематики місцевого самоврядування. Аналіз наукових доробків показує, що чисельні дослідження проводяться за різними напрямками. Зокрема, питаннями запровадження міських реформ 1870 і 1892 років та реалізації в окремих містах України займалися В.П. Горбачов, А.О. Гуменюк, О.В. Черемісін, Т.М. Плаксий та ін. [1; 2; 3]. Джерельна база дослідження є основою для вивчення теоретичних і практичних аспектів питання.

Мета статті – проаналізувати джерельну базу дослідження питання формування та розвитку міського самоврядування в Південно-Західних губерніях України відповідно до Міських положень 1870 і 1892 років.

Виклад основного матеріалу. Джерельна база дослідження питання формування та розвитку міського самоврядування в Південно-Західних губерніях України відповідно до Міських положень 1870 і 1892 років є досить широкою. До неї входять опубліковані документи, архівні матеріали. Досить важливими джерелами є нормативно-правові акти Російської імперії, маніфести, укази самодержця, що опубліковані в «Полном собрании законов Российской империи» (ПСЗ), «Своде законов Российской империи», а також «Собрание узаконений и распоряжений издаваемое при Правительствующем Сенате». До цієї групи документів можна включити і видання Міських положень з законами, судовими і урядовими роз'ясненнями, коментарями і змінами, які були результатом впровадження законів на практиці. Цю групу документів також поповнюють збірники циркулярів і розпоряджень міністерства внутрішніх справ [4; 5; 6; 7].

Важливим джерелом є опубліковані шеститомні матеріали про новий устрій міст імперії та про підготовку

і введення Міського положення 1870 року, у тому числі і в містах Правобережної України [8]. Суттєво доповнюють відомості по даній темі видані статистичні матеріали, котрі містяться у збірниках відомостей, статистичних довідниках, календарях, пам'ятних книгах [9; 10]. Вони надають у розпорядження дослідника масові дані. Із найбільш значних публікацій ЦСК, здійснених у 60–90-х роках XIX століття, особливо важливе значення мають такі: «Статистика Российской империи», «Статистический временник Российской империи», який виходив трьома серіями з 1866 року по 1890 рік. Перша складалася із одного випуску, друга і третя мали по 25 випусків кожна. Його особливість – змішаний характер поданого матеріалу. У ньому опубліковані дані про територіальний адміністративний поділ і населення, про віросповідання, народну освіту, медицину.

Цінним джерелом є Перший загальний перепис населення 1897 року, де зібрано найбільш повну інформацію про численність населення, його соціальний, національний склад, відомості про віросповідання, кількість та співвідношення різних груп населення [11]. У 1905 році був опублікований «Общий свод по империи результатов разработки данных Первой всеобщей переписи населения, произведенной 28 января 1897 года» (у двох томах), в якому міститься багаточисловий матеріал про чисельність і розміщення міського населення, його становий і національний склад, освіту та з інших питань. Інтерес для дослідника також становлять видання, що містять лише вибіркові відомості. Видання описів усієї імперії або її частин чи окремих губерній розширюють інформацію, дають можливість зіставити відомості. До таких джерел належать статистично-економічні огляди по губерніях, в яких зібрано дані по бюджетах міст, видатках, прибутках, недоїмках, аналізується соціальний склад дум та управ [12].

Статистично-економічні огляди губерній висвітлюють результати діяльності органів міського громадського управління в освітній, медичній, благодійній сферах.

Близькими до цієї групи за характером наявного в них матеріалу є опубліковані звіти губернаторів, звіти про

грошовий оббіг міських кас, огляди діяльності міських дум [13].

При використанні статистичних джерел варто враховувати, наскільки достовірні дані. Ця статистика вимагає обережного підходу, що пояснюється недосконалістю методів проведення статистичних досліджень того часу.

Виключно важливе значення як джерело офіційно-документального типу мають звіти, що подавалися на ім'я царя, називалися «всеподданнейшими». Цінна інформація для вивчення даної теми є також у звітах губернаторів, які містили детальну характеристику стану губерній. Поряд з губернаторами подавали річні звіти і генерал-губернатори (посада була збережена урядом для трьох губерній Південно-Західного краю). У цих звітах давалося менше статистики, але більший інтерес вони викликають з погляду аналізу стану тих чи інших сторін місцевого життя. Безпосередньо до губернських звітів прилягають за своїм змістом звіти сенаторів, які ревізували губернії. Їхні відомості про стан губерній значно ширші, ніж губернські. Не менш важливими для розгляду теми є циркуляри, що пояснювали ті чи інші питання, пов'язані з застосуванням закону. Вони дають найбільш повне уявлення про втілення законів на практиці. Міністерські циркуляри неодноразово видавалися, але існують і «секретні матеріали», з якими нас знайомлять архівні документи.

За радянських часів широкого виявлення документів з даної тематики з метою опублікування практично не проводилося, за винятком досліджень, що стосувалися відомостей про численність і склад населення міст. Осмислення виявленого актового матеріалу переконують нас в тому, що є архівні матеріали, котрі були поза увагою дослідників. Серед них, наприклад, документи «конфіденційного листування» Міністерства внутрішніх справ, Київського генерал-губернатора з губернаторами Південно-Західного регіону, які зберігаються в архівах України.

Цінним доповненням є оповідні джерела. Вони представлені публіцистикою, мемуаристикою, щоденниками. Джерелом вивчення процесів матеріального і духовного життя суспільства вважається преса, зокрема, матеріали публікацій дореволюційних газет, журналів. Так як преса є частиною дійсності, то звернення до матеріалів преси допомагає реальніше уявити хід минулого, орієнтуватися в подіях. Наприклад, у виданні «Губернские ведомости» як в офіційному органі публікувалися всі постанови, розпорядження уряду й місцевого керівництва. У місцевому відділі, крім адміністративних і господарських розпоряджень по поліцейському нагляду, благоустрою, публікувалися постанови губернських в земських і міських справах присутствій. У неофіційному відділі – відомості по етнографії, статистичні відомості. На сторінках газет друкувалися і протоколи засідань міських дум губернських міст. Інформативними є матеріали публікацій газет «Вольные», «Киевские губернские ведомости», «Киевлянин», журналів «Южные записки», «Городское дело».

Ще одна група джерел – щоденники. Вони знайомлять нас із закулісним відображенням дійсності, яка не відбивалася в офіційних матеріалах. Але записи щоденників вимагають обережного використання, так як події, що в них розглядаються, подано крізь призму особистого сприйняття їхніх авторів. Для висвітлення подій цікавим є щоденники П.А. Валусова, міністра внутрішніх справ. У його записках містяться не лише факти, а й подано характеристику державних діячів, їхніх взаємовідносин [14]. Незаперечний інтерес мають і щоденники сенатора О.О. Половцова, який критично описує дійсність, незважаючи на свої консервативні погляди. Восени 1880 року він був направлений на ревізію Київської і Чернігівської губерній. Особливо цінними для вивчення даної теми є записи, що належать до періоду з 1883 по 1892 рр. – часу перебування О.О. Половцова на посаді державного секретаря [15].

Проте крім опублікованих документів, що стосуються вивчення проблеми міського громадського управління, є досить широке коло і неопублікованих архівних матеріалів. Це матеріали Центрального державного історичного архіву України в м. Києві (ЦДІА), обласних архівів, як то Державного архіву Вінницької області (ДАВО), Державного архіву Київської області (ДАКО), Державного архіву Черкаської області (ДАЧО).

З архівних матеріалів, що зберігаються в ЦДІА України, особливий інтерес для даного дослідження має фонд канцелярії Київського Подільського і Волинського генерал-губернатора (ф.442), зокрема в І діловодстві (1827–1878 рр. – поліцейська частина, 1879–1892 рр. – І відділення, 1892–1914 рр. – І діловодство), II діловодстві (1827–1878 рр. господарська частина, 1879–1891 рр. – II відділення, 1892–1914 рр. – II діловодство). Фонд містить справи різноманітні за характером і значимістю. За матеріалами справ прослідковується хід введення Міських положень 1870 і 1892 років у містах Південно-Західних губерній. Суттєвим доповненням є відомості, які містяться в Колекції мікрофільмів (КМФ 12), зокрема «Список городских поселений с указанием времени разрешения и учреждения в них городских дум и управлений по городскому положению 1870 г.» та статистичні відомості про населення в містах губерній.

Архівні документи допомагають розкрити хід виборів, їхні особливості, наприклад, простежити посилення контролю з боку адміністрації. Відомості про вибори знаходимо також у документах фонду 707 «Управление попечительства Киевского учебного округа». Відомості, що містять додаткову інформацію, є в циркулярах Головного управління в справах преси (ф.294 Канцелярія Київського окремого цензора).

Важливий матеріал міститься у звітах губернаторів, у справах про діяльність міських управлінь, у записках-звітах про ревізії губерній [16]. Це і відомості із справ про зловживання посадових осіб, хабарництво, нанесення образи громадянам під час перебування на службі, про підробку документів, розтрату міських коштів, матеріали про притягнення до суду членів міських громадських управлінь.

Окрема група документів розповідає про стан діловодства міських громадських управлінь [17]. Серед багатьох матеріалів, які містяться у справах фонду, привертає увагу інформація щодо благодійницької діяльності [18].

Матеріали, що зберігаються у фондах обласних архівів, слугують суттєвим доповненням для дослідження процесу становлення і діяльності органів міських громадських управлінь Правобережної України, їхніх особливостей. Вони допомагають відтворити хід практичного застосування міських положень, розкрити і охарактеризувати особливості проведення міських реформ у Південно-Західних губерніях безпосередньо на основі документів, підготовлених міськими громадськими управліннями.

З документів Київського обласного архіву інформативними для дослідження даної теми є матеріали фондів Київського губернського правління (ф.1), Канцелярії Київського губернатора (ф.2), Київського губернського в земських і міських справах присутствія (ф.9). Київське губернське правління – вища адміністративно-поліцейська установа в губернії, яка крім контролю діяльності всіх губернських установ відала і питаннями міського господарства, затверджувала бюджети міст і містечок. У фонді Київського губернського в міських справах присутствія (а з березня 1911 року перейменовано в Київське губернське в земських і міських справах присутствіє) містяться протоколи засідань присутствія, міських дум, їхні звіти, протоколи про введення Міських положень 1870 і 1892 рр. у містах Київської губернії, справи про реорганізації міщанських управ відповідно до Закону 1875 року, про введення спрощеного міського управління в містечках Київської губернії по Закону 1892 року, справи про склад і діяльність міських громадських

управлін, про затвердження голів і членів міських управ, циркуляри Міністерства внутрішніх справ і Київського губернатора, про притягнення до судової відповідальності посадових осіб міських громадських управлін, про введення міських податків на користь міських прибутків. Важливе значення для характеристики господарської діяльності міського громадського управління мають відомості про соціально-культурну діяльність управ, про фінансовий, економічний стан міст Київської губернії. Документи Канцелярії Київського губернатора розкривають характер взаємовідносин адміністративної влади і органів міського громадського управління, містять відомості про склад населення міст і містечок губернії, питання благоустрою.

Фонд Канцелярії Київського губстаткомітету (ф.804) включає документи, що висвітлюють питання про національний склад населення губернії. Зокрема, відомості про кількість єврейського населення в містах і повітах губернії допомагають повніше розкрити питання, пов'язані з особливостями впровадження Миського положення 1870 року у містах Правобережної України, утворення містечкових громадських управлін і відходження від закономірностей.

Висока інформативність притаманна фондам громадських установ міст, які відклалися, і в обласних архівах Вінницької і Черкаської областей. Архівні матеріали ДАВО щодо громадського управління в містах Правобережної України у другій половині XIX століття представлені фондами міських дум (8 фондів) і міських управ (4 фонди). У фондах Вінницької міської думи і управи зберігаються документи, що містять статистичні відомості про населення міста (у тому числі – списки виборців), розпорядження, циркуляри Подільського губернатора щодо діяльності органів громадського управління.

Серед архівних документів особливе місце можна відвести протоколам засідань і рішенням міських дум та управ, що містять фактичний матеріал про господарську діяльність міських громадських управлін, її основні напрями. Кошториси прибутків і витрат відображають фінансовий стан міст. Значну інформацію з питань стану народної освіти, медицини, благоустрою в містах дають документи відділів міських управ, виконавчих комісій думи, папери діловодства. Архівні матеріали ДАЧО з даної теми представлені фондами дум (4) та міських управ (5). Серед них найбільшу кількість справ нараховує фонд

Черкаської міської думи – 2064. До його складу входять документи щодо підготовки введення Миського положення 1870 року в місті, виборів до міської думи. Вони сприяють всебічній характеристиці міського громадського управління. Серед документів великою групою представлені матеріали бюджетно-фінансової діяльності управ, в яких відклалися циркуляри та інструкції губернаторів, прибутково-видаткові кошториси міст, листування про збір податків. Значний фактаж можна почерпнути з документів, що відображають основні напрями діяльності міських громадських управлін. Кожен архівний документ являє собою цінність. Для дослідження даної теми особливе значення мають відомості, які почерпнуто із журналів засідань міських дум. На основі даних, що в них містяться, можна відтворити процес у динаміці, оживити його. Ці документи дають змогу розглянути міське громадське управління в безпосередній практичній діяльності. Дослідник, ознайомившись з ними, може винести своє судження з тих чи інших питань. Аналіз документів місцевих архівів допомагає розкрити і позитивні сторони діяльності міських дум, управ, на які дослідниками менше зверталася увага. Доречно зазначити, що протоколи засідань дум, по мірі можливості, публікували.

Усі документи, як генеральні, так і партикулярні – багата палітра для дослідників. Спираючись на сучасне розуміння історичних процесів, на гуманістичне сприйняття історії, вони допомагають подолати нагромаджені раніше стереотипи і недоліки.

Дореволюційні, радянські та сучасні вчені наполегливо збирали, аналізували і осмислювали архівний, епістолярний матеріал, звертали увагу на політично-соціальну сторону реформи. Перші більше уваги приділяли необхідності цієї реформи для обивателів України у контексті загальноімперських реформ. Дослідники радянської доби, навпаки, акцентували увагу на класовому характері реформи, на бажанні уряду поступитися певними прерогативами управління, щоб зберегти і посилити свій вплив на території «неспокійного» регіону Російської імперії. Сучасні вчені також не оминають увагою дану проблематику. Підготовка таких досліджень – це веління часу, тим паче що маємо велику кількість архівних, мемуарних матеріалів, котрі є базою для вивчення цієї важливої наукової, соціально-політичної теми.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДжЕРЕЛ:

1. Городовое положение 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. – СПб. : тип. II отд. Е.И.В.канцелярии, 1873. – Собр. 2. – Т. 45. Отд. 1. № 48498. – Ст. 31, Ст. 103, Ст. 128-129.
2. Гуменюк А.О. Соціальна і національна структура міського населення Правобережної України в другій половині XIX ст. / А.О. Гуменюк // Укр. іст. журнал. – 1993. – № 10. – С. 77-85.
3. Горбачов В.П. Миське самоврядування в Україні (за реформою 1870 р.) : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук / В.П. Горбачов. – Х., 1995. – 19 с.
4. Сборник правительственных распоряжений по делам до земских учреждений относящимся (за 1869 г.), изд. 2-е. – СПб. : Издание Хозяйственного Департамента Министерства Внутренних Дел, 1878. – Т. 3. – 276 с.
5. Сборник циркуляров и распоряжений. – М., 1896. – С. 37.
6. Правительственные распоряжения. – СПб., 1896. – 127 с.
7. Свод учреждений государственных и губернских. Ч. 2. – Учреждения губернские. – СПб., 1835. – Ст. 1075.
8. Материалы относящиеся до нового общественного устройства в городах империи : В 6 т. – СПб., 1877–1884.
9. Статистика Российской империи. Сборник сведений по России за 1884–1885 гг. – СПб., 1887. – 158 с.
10. Русский календарь Суворина. 1897. – [б. м. и г.]. – 646 с.
11. Первая Всеобщая перепись населения Российской империи 1897 г. / Под ред. Н.А. Тройницкого. – СПб. : Изд. Центр. стат. комитета МВД, 1904. – Вып. VIII (Волынская губерния). – 282 с.
12. Обзор Подольской губернии за 1892 г. – Каменец-Подольский, 1893. – 236 с.
13. Приложение ко всеподданнейшему отчету Киевского губернатора за 1890 г. – К., 1881. – 83 с.
14. Дневник П.А. Валуева, министра внутренних дел. [Ред. введен. и коммент. проф. П.А. Зайончковского]. В 2-х т. – М. : Изд.-во АН СССР, 1961. – Т. 2. – 588 с.
15. Дневник государственного секретаря А.А. Половцова [Ред. биогр. очерк и коммент. проф. П.А. Зайончковского]. Т. 1-2. – М. : Наука, 1966. – Т. 1 – 551 с.; Т. 2. – 578 с.
16. Всеподданнейший отчет Волынского губернатора за 1895 год. ЦДІА України, Ф.442, оп.626, спр.426.
17. Дело о состоянии городских дум из отчета Подольского гражданского губернатора за 1863 год. ЦДІА України, Ф.442, оп.96, спр.55, арк.33в.
18. Дело о благотворительных обществах. ЦДІА України, Ф.442, оп.54, спр.184.
19. Дело о введении Городового положения 1870 года. ЦДІА України, Ф.442, оп.103, спр.199 ч.ІІ.
20. Материалы относящиеся до нового общественного устройства в городах империи : В 6 т. – СПб., 1877–1884.
21. О применении городского положения 16 июня 1870 года к городам Западных губерний. ДАКО, Ф.1, оп.295, спр.73589.