

Balkan discourse in the Western Europe and the Russian Empire are treated as the similar features. The cultural basis of the perception of the region and the opposition core in the comprehension of the «Other» are discussed as the distinctions between the two variants of the Balkan discourse.

Keywords: Eastern Question, balkanism, Russian Empire

УДК 94(477.5) «19»

Юрій Нікітін

**ГУБЕРНСЬКА АДМІНІСТРАЦІЯ, ЗЕМСТВА
І МІСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ: ПРАВОВЕ
РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМВІДНОСИН ТА ПРАКТИКА
СПІВПРАЦІ (НА ПРИКЛАДІ ЛІВОБЕРЕЖНОЇ ТА
СЛОБІДСЬКОЇ УКРАЇНИ)**

У статті розглядаються особливості взаємовідносин органів міського самоврядування з місцевими адміністраціями та земствами в Полтавській, Харківській та Чернігівській і губерніях у 1870 – 1900 рр. Аналізуються причини конфліктів між ними, а також наводяться приклади плідної співпраці.

Ключові слова: реформи, самоврядування, повноваження, міські думи, управи, земства.

Проблема місцевого самоврядування відноситься до тем, які постійно перебувають у колі уваги науковців. Одним із важливих аспектів зазначеної проблеми залишається визначення ролі і місця місцевого самоврядування та його керівництва в системі розподілу повноважень між центральними і місцевими органами влади. Становлення органів міського самоврядування, методи і напрями їх роботи важливі в науково-пізнавальному, практично-прикладному, виховному значеннях у процесі моделювання сучасного муніципального управління.

Проблема місцевого самоврядування перебуває у сфері наукового інтересу дослідників з часів підготовки та реалізації міських та земських реформ другої половини XIX ст. Усі праці можна умовно розділити на декілька груп: 1) дослідження історико-юридичного характеру, в яких розглядається структура державного управління Російської імперії другої половини XIX – початку XX ст.[1, 18]; 2) праці присвячені аналізу підготовки та змісту Положень, а також їх реалізації [21]; 3) роботи, що розкривають участь земських діячів та представників міських дум та управ в політичному житті тогочасного суспільства [13]; 4) дослідження, в яких висвітлюється господарська діяльність земських установ та органів міського самоврядування [15]; 5) праці присвячені різним напрямам соціально-культурної діяльності самоврядних інституцій [19]; 6) історіографічні дослідження місцевого самоврядування [14]. Необхідно зауважити, що кожна із зазначених груп може бути поділена на підгрупи.

Проблема взаємовідносин органів міського самоврядування з губернськими адміністраціями та земствами залишається недостатньо розробленою. Незважаючи на всі недоліки, які були притаманні органам місцевого самоврядування, вони функціонували як органи представницької демократії на місцях, поєднуючи зусилля самоврядних інституцій і місцевих громад. Попри обмежену законодавством компетенцію органи самоврядування виявилися здатними до вирішення важливих питань соціально-економічного та культурно-освітнього характеру. Однак, до нашого часу недостатньо дослідженими залишаються регіональний аспект даної проблеми (в тому числі на території Лівобережної та Слобідської України), що і обумовило вибір теми нашого дослідження. Особливий інтерес у даній проблемі, на нашу думку, представляє позиція муніципальних структур, на фоні наростаючих урбаністичних процесів та зростаючої ролі міст в економічному, політичному та культурному житті суспільства.

Міське законодавство другої половини ХІХ ст. регламентувало взаємовідносини органів міського самоврядування з місцевими адміністраціями, земствами та поліцією. Положення 1870 р. найбільше повноважень надавало думах і управам для вирішення міських господарських справ. Бюджети міст приймалися без адміністративного затвердження. Закон наділяв губернаторів наглядовими функціями, одночасно обмежуючи їх можливості щодо втручання у справи самоврядних інституцій [16, с. 12]. Губернатори мали право слідкувати за законністю прийнятих рішень владою міст. Лише із санкції губернаторів міські думи мали право видавати обов'язкові постанови. Закон не допускав, щоб міські самоврядні структури мали свою політичну думку. Губернатор мав право опротестовувати питання, внесені до розгляду органами міського самоврядування, або призупинити виконання муніципальних постанов. Спірні питання розглядалися губернськими у міських справах присутствіями, які очолювали самі губернатори (ст. 76 Положення). Склад присутствія гарантував підтримку офіційної позиції, бо до нього входили губернатор, віце-губернатор, голова казенної палати, прокурор окружного суду, міський голова губернського центру, голова губернської земської управи, голова губернського мирового з'їзду. Рішення присутствія негайно вступали в силу. Закон дозволяв думах оскаржувати рішення присутствія у Сенаті. Однак до остаточної ухвали вищезгаданої інстанції дума повинна була виконувати рішення, що прийняло присутствіє. Для попередження таких конфліктів міські голови задалегідь ознайомлювали губернську адміністрацію з питаннями, що вносилися до розгляду муніципальними структурами [8, с. 554].

Створивши губернське з міських справ присутствіє, держава сподівалася, що це буде самостійна і незалежна місцева касаційна інстанція із судово-адміністративними правами. У реальному житті ситуація була іншою. За період 1876–1880 рр. із

68 засідань Харківського присутствія тільки 8 відбулося згідно з вимогами Міського положення. Усі інші засідання пройшли за присутності лише 4 – 5 членів [3, арк. 2 – 21]. Отримавши досить значні повноваження, члени присутствія проявляли байдужість до міських проблем. Причиною цього була залежність членів присутствія від губернатора. Губернатор мав право впливати на кадрові питання. Він затверджував міських голів повітових і заштатних міст. При подальшому розгляді цього питання міністром внутрішніх справ оцінка губернатора щодо кандидата могла стати вирішальною. В Чернігівській губернії було зафіксовано два таких випадки, а в Харківській – один.

Для попередження деяких ілюзій щодо повноважень органів міського самоврядування 9 лютого 1873 р. Міністерство внутрішніх справ видало циркуляр. У ньому було сформульовано офіційну точку зору на розподіл повноважень на місцях: «Міські Голови підвідомчі Губернаторам на тих же засадах, як і інші особи, що служать в губерніях ...» [9, с. 1 – 2]. Прикладом зверхнього ставлення губернатора до самоврядних інституцій може бути суперечка, що сталася між чернігівським губернатором та думою у 1879 р. Із дозволу думи міська управа для поповнення міської скарбниці здавала в оренду міські орні землі. Навесні 1879 р. губернатор вирішив ліквідувати городи орендаторів (із санітарних причин). Дума не заперечувала, але звертала увагу, що це можна зробити лише восени після збирання врожаю (так було записано в договорі). Поки справа обговорювалася (і затягувалася) в губернському у міських справах присутствії, губернатор звернувся до поліції, щоб ті «вирішили проблему». У результаті загін поліції просто знищив урожай орендаря Єршова. На скаргу управи і міського голови губернатор відповів, що вважає дії поліції правильними [17, акр. 56 – 58]. Такі випадки підривали авторитет самоврядних інституцій та посилювали апатію до міських справ з боку населення.

Не менш складними були стосунки між губернатором та

міською владою Харкова. Особливо вони загострилися у 90-х роках ХІХ ст. У 1890 – 1892 рр. поліція на чолі з поліцмейстером фон Вількеном за підтримки губернатора постійно втручалася у справи, що були у компетенції думи. «Адміністрація, втручаючись в область відання думи і не завжди стояла на ґрунті закону ...» [2, с. 304].

Більшість губернаторів вважали, що реформа 1870 р. надала їм недостатньо влади над новоствореними міськими самоврядними структурами. Дану позицію ілюструють слова Харківського губернатора Д.М. Кропоткіна: «Становище губернатора до міських громадських установ ще більш незручне (у порівнянні з земствами). Особисто губернатор по відношенню до міських установ не має майже ніякого значення й виступає лише посередником, через якого передаються до губернського у міських справах присутствія різні справи ... Губернатор у розгляді цих справ має голос абсолютно рівний з усіма іншими особами, які складають міське присутствіє» [12, с. 298]. Бажання отримати більше влади над органами міського самоврядування достатньо успішно реалізувалося губернаторами у повітових і заштатних містах. Невисокий освітній рівень більшості провінційних думців, безгрошів'я створювали сприятливі умови для поліції, губернських чиновників та інших посадовців для їх незаконного втручання у міські справи. Це впливало на формування пасивності, боязні проявити ініціативу. Наприклад, краснокутський міський голова у своєму звіті у 1886 р. повідомляв: «По народній освіті заходів з боку міського управління в звітному році вжито не було» [4, арк. 65]. Причину своєї бездіяльності він пояснював відсутністю вказівок від начальства.

Прагнення консервативних кіл імперії до посилення контролю за діяльністю муніципальних структур було реалізовано у Положенні 1892 р. Закон передавав контроль над органами місцевого самоврядування губернським у земських та міських справах присутствіям. Новостворені державні установи ха-

рактизувалися бюрократичною тяганиною. Наприклад, розроблений Ізюмською міською управою проект «Обов'язкових постанов для мешканців міста Ізюма» блукав по кабінетах присутствія з 1899 до 1901 р. Після цього документ було відправлено назад на доопрацювання [5, с. 51 – 53].

Закон розширив права губернаторів. Вони затверджували на своїх посадах міських голів (крім губернських міст) та членів управ. На відміну від попереднього часу, губернатори отримали право затверджувати щорічні міські кошториси. Також вони мали право притягати до дисциплінарної відповідальності членів управ та міських голів, віддавати до суду осіб, обраних до самоврядних інституцій [1, с. 160]. Наділені такими повноваженнями, губернатори користувалися ними у повному обсязі, що негативно позначилося на ефективності роботи самоврядних інституцій. Порівнюючи взаємовідносини між місцевими адміністраціями та органами міського самоврядування в досліджуваних губерніях, можна відзначити, що в Чернігівській і Полтавській губерніях плідна співпраця була відсутня. Так, одіозний за своєю поведінкою та консервативними поглядами губернатор О. Афанасьєв відверто підозріло й негативно ставився до органів міського самоврядування взагалі [10, с. 210]. Діяльність останніх (навіть з обмеженими повноваженнями) він вважав підозрілою. Аналогічні погляди щодо самоврядних інституцій мав і полтавський губернатор Є. Янковський [20, с. 34].

На цьому фоні позитивно виглядає діяльність харківського губернатора Г. Тобізена. Наприклад, він об'єктивно розглянув скарги про порушення процедури виборів до Харківської міської думи у 1897 р. Під час голосування міський голова І. Голенищев-Кутузов допустив порушення ряду статей Міського положення. Губернатор особисто розбирався у цьому випадку і після розслідування погодився, що порушення були. Присутствіє ухвалило рішення про скасування результатів виборів до

Харківської думи та проведення повторних [6, с. арк. 14, 15, 45 – 63]. Отже, рівень співпраці між присутствіями та органами міського самоврядування на пряму залежав від політичних поглядів та переконань губернаторів.

У губернаторів часто викликало незадоволення порушення норми про обов'язкове ознайомлення їх із порядком денним думських засідань. Вони тлумачили відповідну статтю на свою користь і виступали проти найменших відхилень або розгляду додаткових питань [7, арк. 8 – 10, 15, 16]. Постійне бажання перевищити свої повноваження з боку місцевих адміністрацій і часті скарги міст на ці факти змусили уряд внести в дане питання ряд уточнень. Так, Сенат ухвалив ряд рішень, що роз'яснювали процедуру оскарження міськими думами рішень прийнятих губернськими у земських та міських справах присутствіях. У 1897 р. Сенат дав тлумачення спірної статті Положення щодо обов'язкових постанов. До цього часу губернатори інколи самі готували і в думі або в присутствії видавали необхідні, на їхню думку, обов'язкові для міст постанови. Надане ж Сенатом тлумачення підтверджувало виключне право дум на прийняття обов'язкових постанов [11, с. 268]. У документі наголошувалося, що начальникам губерній не слід ототожнювати себе з губернськими у земських та міських справах присутствіями.

Земська реформа 1864 р. та Міське положення 1870 р. змушувала співпрацювати органи самоврядування. Муніципальні структури, як і земства, вели своє окреме від держави самостійне господарство. Одним із найважливіших завдань, яке вирішувала влада міст, було збирання податків. Крім податків на користь міста (Положення 1892 р. ст. 127), закон встановив збір на користь повітового і губернського земств із нерухомого майна, промислових свідоцтв та «питейних» патентів у містах (Устав про земські повинності 1899 р. ст. 37). Отримавши кошти (Устав ст. 32 – 36), земства часто не витрачали їх на потреби міст (хоча

закон зобов'язував це робити губернські земства). Створена система оподаткування ставила у більш вигідніше становище землевласників, підприємців і купців, які жили у сільській місцевості (платили податки лише земству). Домовласники, підприємці та купці, які мешкали в містах, сплачуючи міські та земські платежі, опинялися у менш вигідному економічному становищі. Наведені дані вказують на те, що домовласники сплачували до держскарбниці і земств більше, ніж на користь міст. При цьому податок на користь земств становив половину від загальних платежів (земських і міських). Положення про земські установи передбачало, що власники нерухомого майна, які сплачують платежі на користь земств, мають право обиратися земськими гласними (ст. 16). Однак у реальному житті представництво від міст у земствах було мінімальним. Міське населення фактично не контролювало витрати земств. Навіть обов'язкова участь міського голови у повітових земських зборах (ст. 57 земського Положення) не сприяла вирішенню проблеми. На думку багатьох представників міських дум і управ, сформована в містах система оподаткування створювала ситуацію, коли міста додатково фінансували земства, а самі страждали від зростаючих недоїмок. У Харкові в 1899 р. співвідношення земського збору до міського оціночного становило 77,8 % [18, с. 35]. За період 1872 – 1890 рр. міські платежі на користь земств збільшилися в середньому у два рази (особливо з міського нерухомого майна). Результатом цього було бажання багатьох міських дум про виділення міста зі складу повітового земства.

У той же час міські самоврядні інституції та земства досить вдало співпрацювали. У першу чергу, це стосувалося питань освіти та медицини. Завдяки принципу дольового фінансування діяла, значна кількість навчальних закладів різних типів та лікарень у містах Полтавської, Харківської та Чернігівської губерній. У разі важкого фінансового становища дум і управ земства погоджувалися за власний кошт утримувати повітові

лікарні (Лебедин, Новгород-Сіверський). Найбільш злагоджена взаємодія міських і земських установ простежувалася під час боротьби з епідемічними захворюваннями. При поширенні інфекційних захворювань міська влада часто виділяла земельні ділянки під будівництво інфекційних відділень (Остер), а земства надавали кошти. Для запобігання поширення епідемій серед населення земства допомагали міській владі купувати сироватку при проведенні заходів з імунізації.

Таким чином, наведені матеріали дозволяють зробити висновок, що створені у другій половині XIX ст. органи міського і земського самоврядування як органи представницької демократії на місцях, поєднуючи зусилля місцевих громад, самоврядних інституцій, незважаючи на обмежені законодавством повноваження, виявилися здатними до вирішення важливих питань господарського, соціально-економічного та культурно-освітнього характеру. Відносна самостійність муніципальних структур і земств викликала незадоволення частини губернаторів, які виступали за скорочення їх повноважень. Об'єктивні та суб'єктивні чинники сприяли прийняттю нових Положень щодо організації місцевого самоврядування у 90-х роках XIX ст. Між земствами та органами міського самоврядування були як приклади плідної співпраці, так і спірні питання, які відносилися до господарсько-економічної сфери. Однак, незважаючи на певні недоліки, органи місцевого самоврядування змогли поєднати кращі елементи громадської організації та державних інституцій. Маючи певну автономію, вони давали можливість реалізовувати ініціативу громадськості, а також стали місцем накопичення досвіду з організації та діяльності органів самоврядування.

Джерела та література:

1. Білоконь М. Органи державного управління та місцеве самоврядування в Російській імперії у другій половині XIX ст.

(на матеріалах Лівобережної України): історико-правове дослідження / М. Білоконь. – Х., 2003. – 259 с.

2. Багалей Д.И. История города Харькова за 250 лет его существования / Д.И.Багалей, Д.П. Миллер. – Х.:Б.и, 1912. – Т. 2. – 973 с.

3. Держархів Харківської області. – Ф. 19, оп. 1, спр. 118.

4. Держархів Харківської області. – Ф. 3, оп. 281, спр. 234.

5. Держархів Харківської області. – Ф. 19, оп. 1, спр. 4, арк. 23.

6. Держархів Харківської області. – Ф. 45, оп. 1, т. 2, спр. 2292.

7. Держархів Харківської області. – Ф. 3, оп. 283, спр. 536.

8. Записка сенатора А. Половцова о состоянии общественного управления и хозяйства в городах Черниговской губернии. – СПб.: Б.и, 1882. – Ч. I. – 604 с.

9. Земский сборник Черниговской губернии. – Чернигов: Тип. Губернского правления, 1873. – № 2. – 112 с.

10. Зайончковский П. Российское самодержавие в конце XIX в. / П.Зайончковский. – М.: Мысль, 1978. – 442 с.

11. Колычев А.А. Городовое положение 11 июня 1892 г. и по продолжениям 1906 и 1908 гг. / А.А. Колычев. – СПб.: Изд. В. П. Онисимова, 1910. – Ч. 1. – 320 с.

12. Материалы, собранные для высочайше утвержденной комиссии о преобразовании губернских и уездных учреждений. В 4 ч. – СПб.: Б. и, 1870 – 1871. – Ч. I. – 320 с.

13. Мойсієнко В.М. Ліберально-демократичний (опозиційний) рух в Україні (середина 60-х – 80-ті роки XIX століття: Автореф. дис. ... канд. іст. наук. – К., 1999. – 19 с.

14. Нікітін Ю.О. Міська реформа 1892 р. в історичних дослідженнях кінця XIX – початку ХХІ ст. / Ю.О. Нікітін // Сумська старовина. – Суми: Вид. СумДУ, 2008. – № XXIV. – С. 173 – 186.

15. Раковський Л.Е. Чернігівське міське самоврядування і

упорядкування міста в II пол. XIX ст. / Л.Е. Раковський // Проблеми історичного і географічного краєзнавства Чернігівщини. – Чернігів, 1995. – Вип. 3. – С. 33 – 40.

16. Романовский В.Е. Государственные учреждения древней и новой России / В.Е. Романовский. – М.: Изд-во Кнебель, 1911. – 453 с.

17. Російська національна бібліотека м. Санкт-Петербург. – Ф. 600, спр. 1723.

18. Страдомский Н.Ф. Города и земство (к вопросу об урегулировании их взаимных отношений) / Н.Ф. Страдомский. – К.: Б.и., 1905. – 134 с.

19. Шара Л. Чернігівська міська дума 70–90-ті роки XIX ст. / Л. Шара. Чернігів: Видавець Лозовий В.М., 2010. – 224 с.

20. Ярмиш О.Н. Каральний апарат самодержавства в Україні в кінці XIX – на початку XX ст. / О.Н. Ярмиш. – Х.: Консум, 2001. – 210 с.

21. A Study in Russian Munsicipal Reform // Slavic Review. – 1981. – Vol. 40. – № 1. – P. 17 – 36.

Юрий Никитин

**ГУБЕРНСКАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ, ЗЕМСТВА И ГОРОДСКОЕ
САМОУПРАВЛЕНИЕ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ВЗАИМООТНОШЕНИЙ И ПРАКТИКА СОТРУДНИЧЕСТВА
(НА ПРИМЕРЕ ЛЕВОБЕРЕЖНОЙ И СЛОБОДСКОЙ
УКРАИНЫ)**

В статье рассматриваются особенности взаимоотношений органов городского самоуправления с местными администрациями и земствами в Полтавской, Харьковской и Черниговской губерниях в 1870 – 1900 гг. Анализируются причины конфликтов между ними, а также приводятся примеры плодотворного сотрудничества.

Ключевые слова: реформы, самоуправление, полномочия, городские думы, управы, земства.

Yuriy Nikitin

PROVINCIAL ADMINISTRATION, ZEMSTVO AND MUNICIPAL GOVERNMENT: GOVERNING OF LEGAL RELATIONSHIPS AND PRACTICE OF COOPERATION (BY THE EXAMPLE OF LEFT BANK AND SLOBODA UKRAINE)

This article examines the peculiarities of the relationship between the city government and local administrations and zemstvos in Poltava, Kharkiv and Chernigov provinces in 1870 – 1900. Analyzed the causes of conflicts between them, as well as examples of fruitful cooperation .

Keywords: reform, government, authority, city council, council, zemstvo

УДК 94(477.51–25)«1870/1907».101

Алексей Раздорский

**ОБЗОРЫ ЧЕРНИГОВСКОЙ ГУБЕРНИИ
ЗА 1870–1907 г.г.
(ИСТОРИКО-БИБЛИОГРАФИЧЕСКАЯ
ХАРАКТЕРИСТИКА)**

В статье представлены сведения об истории издания обзоров губерний и областей Российской империи 1870–1916 годов, которые являлись приложениями к ежегодным отчетам губернаторов и начальников областей. Приведена количественная и хронологическая характеристика обзоров Черниговской губернии, рассмотрена структура и содержание этих документов, перечислены основные места их хранения. Показано значение обзоров для изучения региональной истории Российской империи пореформенного периода.