

Анісімова О.С.

УДК 94(477.75)

ДИСКУСІЇ ПРО ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ МІСЬКОЇ РЕФОРМИ 1870 РОКУ У КРИМУ

Розвиток міського самоуправління у кримських містах у XIX сторіччі неможливо досліджувати без урахування важливої події 1870 року – введення Нового міського положення. Одним із важливих аспектів підготовчого процесу стали дискусії про перспективи запровадження міської реформи. Обговорення здійснювалося наступним шляхом: з кожного з міст Російської імперії були зібрані пропозиції, як на їх думку треба покращити самоврядування та які місцеві особливості потрібно урахувати. Свої міркування висловили комісії, створені у містах Криму. Документи, з яких можна довідатися про їх зміст, зберігаються в Російському державному історичному архіві (РДІА) та Державному архіві в Автономній Республіці Крим (ДААРК). Мета цієї публікації – висвітлити процеси, які у Криму супроводжували дискусії про перспективи запровадження міської реформи. Для цього треба дослідити, як здійснювалося обговорення та визначити, які саме були висунуті пропозиції щодо поліпшення громадського управління.

У спеціальній літературі вже понад сто років йде обговорення значення введення нового Міського Положення для подальшого розвитку міст. Про сам процес обговорення нової міської реформи, який відбувався у російських містах напередодні 1870 року, свідчень значно менше [7 – 10]. А досліджень дискусій, які відбувалися у кримських містах не виявлено зовсім. Те, що до сьогодення часу зміст деяких архівних документів, які свідчать про обговорення майбутньої реформи у кримських містах, не опубліковані та не використані у дослідженнях, говорить наявність білої плями у історії Криму. Майже усі архівні свідчення, які викладені в статті, публікуються уперше.

12 травня 1862 міністерство внутрішніх справ (МВС) відправило на адресу Таврійського губернатора документ, у якому повідомлялося про те, що імператор Росії Олександр II має намір змінити устрій громадського управління у містах на зразок того, що існує у Санкт-Петербурзі. Серед іншого, були зазначені наступні причини необхідності змін діючого закону – «Грамоти на права і вигоди містам Російської імперії»: положення цього Указу Катерини II мало опис лише основ громадського устрою, але без детального їх роз'яснення та без указівок стосовно особливостей використання у різних частинах імперії, «яка є різноманітною за кількістю населення, по громадському та господарському побуту, за різноплеменністю жителів та по багатьох інших показників» [1, арк. 1].

Виявивши необхідність пильно вивчити «місцеві особливості» напередодні введення нового міського положення, МВС надіслало запити до усіх міських Дум з метою збору пропозицій щодо поліпшення міського самоуправління. За дорученням статс-секретаря Валуєва у кожному місті повинні були створити спеціальні комісії, з числа «найбільш досвідчених осіб». Ними вважалися депутати від усіх станів населення міста, дворяни та інші, хто мав у місті нерухомість. Крім того, МВС окремо наголошувало, що захід особливо важливий і що членів комісії, яка створюється, треба налаштувати на «турботливу участь» у власних справах. Пояснювали тим, що уряд не в змозі «постійно нести на собі тягар турботи про потреби усіх міст, суспільства яких користуються дарованими їм за законом права управління своїми справами, а отже повинні бути зацікавленими у реалізації своїх потреб та інтересів» [1, арк. 1].

26 травня 1863 року начальник Таврійської губернії доповів у МВС про виконання наказу. Тобто через рік у містах Криму були створені комісії, які повинні були скласти пропозиції для поліпшення громадського управління в містах. [2, арк. 1].

Отже, коли робота почалася стали виявлятися різноманітні перешкоди. Наприклад, виявилось, що губернське правління не зовсім зрозуміло, чи мало намір МВС отримати якісь певні думки, чи бажало узнати настрої на місцях. Таврійський губернатор поставив запитання: «чи потрібно надсилали міркування щодо поліпшення громадського управління містами в оригіналі, чи потрібно робити правки». Виявилось, що МВС цікавили міркування без будь-яких виправлень [1, арк. 42].

Крім того, комісія міста Балаклави не могла дати рекомендації щодо поліпшення громадського управління, які слід було робити на основі «Грамоти на права і вигоди містам Російської імперії», оскільки цього документу у розпорядженні міста не було. Відсутність основного закону про міське самоврядування пояснювалося тим, що Балаклава стала містом тільки два роки тому (із 1861 року). Цей факт яскраво свідчить наскільки міський устрій у Балаклаві міг відповідати вимогам «Грамоти на права і вигоди містам Російської імперії» в умовах відсутності самого тексту Закону [1, арк. 36].

Складнощі під час розробки пропозицій з поліпшення громадського управління виникли й у Карасубазарі. Міська Дума повідомила про затримку рішень у зв'язку із тим, що «римо-католицького суспільства голова не виконує обов'язки та затягує справу». Більш того, Карасубазарський міський голова просив примусити голову католицького суду до прийняття участі в обговоренні та «забезпечити Думу відповідним наказом» [1, арк. 58].

Питання із формування складу комісії виникло у Балаклаві, там комісія запитувала про можливість засідання без городничого [1, арк. 97]. Усі ці нюанси сприяли тяганині, а в той час 16 січня та 6 квітня 1863 року МВС надіслало запити із наполегливим проханням прискорити збір міркувань від міських комісій, що створені у кримських містах [1, арк. 105, 111].

Пропозиції, що висловили міські комісії, можна вважати мірилом рівня розуміння та розвиненості громадського управління кожного окремого кримського міста. Так, Бахчисарайська комісія дійшла висновків, що потрібно обирати на громадські посади по 3 людини від кожного стану міського населення.

На їх думку, Міську думу, Сирітський суд та депутатське зібрання потрібно приєднати до Ратуші. Пояснювалося це тим, що сумарно малий обсяг діловиробництва дозволяв організувати єдину канцелярію у складі двох столоначальників, бухгалтера, архівіста та регістратора. Поліцейську команду пропонували створювати з одного унтер-офіцера, з двох рядових та шести найманців [1, арк. 129]. Вірогідно, запропоноване спрощення пов'язане була із бідністю міської казни та тим, що бахчисарайці не бачили ніякого сенсу в громадському управлінні взагалі [3]. З іншого боку також слід пам'ятати, що Бахчисарай – це місто, яке було квітучою столицею Кримського ханства, де більшість населення разом із міськими очільниками не розуміли російської мови та не вміли читати. Отже, більшість імперських розпоряджень лишилася для них невідомою. А тому рівень порозуміння між міським самоврядуванням та губернським правлінням і таке інше був дуже низьким. А якщо додати до того бідність мешканців Бахчисарая, причини якої вони бачили у зміні статусу із столиці на повітове місто, та відсутність роз'яснювальної роботи серед населення, очікувати позитивного настрою та розуміння дій представників імперської влади було неможливо.

Доречи, Бахчисарай останнє із міст Криму, яке прийняло нове Міське положення. Цікаво, але лише під час переходу на Нове міське положення керівництву Бахчисарая прийшло розуміння сутності громадського управління. Тоді вони просили «особливих умов» для міста, про які не було жодного слова в пропозиціях, надісланих до МВС [4; 5; 6].

Карасубазарська комісія пропонувала обирати лише загальну Думу, яка складалася б із гласних трьох станів по двадцять осіб від кожного. Рішення загальної Думи вважати законними, якщо на поточному засіданні було присутніми більше половини гласних. Вибори вважати законними за наявності на них не менше двох третин гласних. Крім того, Карасубазарська комісія пропонувала створити розпорядливу Думу, куди повинні були б увійти представники усіх міських станів населення [1, арк. 129].

Балаклавська комісія запропонувала дозволити обирати членів від усіх станів населення. Торгівельних депутатів обирати тільки з числа купців [1, арк. 133]. Бачимо, що по суті у пропозиціях не звучало жодного слова, яке б відображало «місцеві особливості».

Старокримська Ратуша пропонувала лишити суспільство без поділення на стани. На їх думку й управління громадськими справами міста також не треба було ділити на стани. Право голосу пропонували давати усім, хто має нерухомість у місті, віком старше 21 року, хто є «чистим перед судом» [1, арк. 129]. Так склалося, що Старокримській комісії було складно об'єктивно написати дієві пропозиції щодо поліпшення міського управління. Існуючі у той час у місті засади були надто умовні та громадське управління у Стромі Криму потрібно було не поліпшати, а зовсім змінювати. Цікавість Старокримських порад в тому, що вони показали загальну невідповідність Старого Криму статусу міста і, отже, цілком логічну у такому випадку відсутність бачення перспектив його розвитку.

Таврійське губернське управління зібрало усі пропозиції, підготувало супроводжувальний листі до МВС. В ньому, зокрема, йшлося, що у Таврійській губернії «чисельність населення за станами, інтересами держави, торгівлею та промисловістю у багато чому не співпадає, то підвести під одну категорію усі міста Криму не є можливим». На думку губернатора, є й виключення, але у загальному вигляді усі міста мають потребу реформування громадського управління. За думкою Таврійського губернатора, Сімферополь, Карасубазар, Євпаторія, Перекоп мали багато спільного та тому могли мати схожі принципи громадського управління. Так само можуть бути схожі принципи громадського управління у Бахчисарай та Ялті. Старий Крим мав особливий устрій громадського управління [2, арк. 2].

Таврійський губернатор дав коментарі щодо пропозицій Сімферопольської комісії. Наприклад, з приводу умов, за якими у місті мешканці мали отримувати статус члена міської громади, та на які категорії треба поділити городян. Комісія визнала, що членами міської громадськості повинні стати потомственні дворяни, які мають нерухомість у місті, також особисті дворяни, почесні громадяни і взагалі особи, які не належать до купецького або міщанського стану. За думкою комісії, оскільки ремісників мало та ще часто вони виявляються записаними у міщани, то їх взагалі не треба розглядати як окремий стан. Отже, Сімферопольська комісія пропонувала поділити міську громадськість на 3 розряди: потомственні та особисті дворяни, почесні громадяни, які не записані у гільдії, та особи, які не належать до купців; почесні громадяни, які записані у гільдії, усі міські та іногородні купці; міщани та іногородні міщан [2, арк. 3].

Ще комісія пропонувала потомственным та особистим дворянам, почесним громадянам, які не записані у гільдії, та особам, які не належать до купців, надати переваги: обирати з їх числа міського голову, станових старшин, гласних. Крім того, в усі міські посади, які належать до кола міської адміністрації, давати людям місцевим, а не іногороднім. В той же час у межах Сімферопольської комісії існувала й інша думка. Висловив її член комісії Завадовський, він вважав, що подібний поділ буде перешкодою діяльності громадськості. У заміні пропонував поділ міських жителів за інтересами: на торговців та промисловців [2, арк. 4]. А у Таврійського губернатора була інша думка з приводу «місцевих». Він висловився, що «усіяка перевага місцевих обивателів перед іногородніми є несумісністю із загальними інтересами у справі громадського управління», оскільки іногородні купці і міщани, які мають у місті нерухомість та призводять торгівлю і промисли на тих самих умовах, що й місцеві, природно зацікавлені в громадському благоустрої в однаковій мірі [2, арк. 5].

На думку комісії, з приводу того, які установи та посади належить встановити для завідування громадськими справами, потрібно створити депутатські збори, що делегують по 5 осіб від кожного стану або розряду. Але, на думку, Таврійського губернатора, в створенні городових депутатських зборів немає потреби, оскільки вони будуть дублювати функції розпорядливої Думи [2, арк. 5].

Комісія пропонувала давати право голосу на виборах усім обивателям, які були повнолітніми, без судимості, боргів, володіли нерухомістю та мали прибуток не менше 30 рублів. Крім того, повинні бути записаними в обивательській книзі міста, та проживати у місті не менше 2 років [2, арк. 6].

За думкою комісії, міський обиватель міг бути обраним у всяку громадську посаду, але при цьому мав бути не молодше 25 років. Балотуватися на міського голову можна було лише тим, хто старше 30 років. Крім того, був встановлений майновий ценз та обмеження станом. Ще зафіксована особлива думка члена комісії Завадовського, який був проти майнового цензу та вважав неможливим допустити у депутати міщан з євреїв та обрання їх на посади.

Таврійський губернатор запропонував давати право голосу всім, хто навчається у вищому і середньому учбовому закладі, навіть, якщо у них нема нерухомості, але постійно проживали у місті [2, арк. 8].

Враховуючи, що торговці і промисловці часто бувають у відсутності, комісія запропонувала дозволити їм відмовлятися від посади, відшкодовуючи свою відмову грошовим внеском до міської казни. А на їх місце брати осіб з інших станів, які могли б приймати звання і посади по вибору загальної Думи шляхом голосування. Але, на думку губернатора, якщо багатії будуть мати право відкупитися від служіння на міських посадах, то це буде рівносильне спекуляції. Тому вважав це неможливим [2, арк. 9].

Крім того, Таврійський губернатор вважав неможливим відмовлятися від посади на підставі «Грамоти на права та вигоди містам Російської імперії», оскільки прийняття обов'язків «має бути так само обов'язковою до виконання, як інші посади» [2, арк. 10].

Списки тих, хто не буде приймати участі у виборах, комісія запропонувала вивішувати повсюди та вказувати причині відмови [2, арк. 11]. Цей захід повинен був змусити городян до участі в громадському житті.

Під час обговорення терміну перебування особи на службі і про можливі переваги міської служби, на думку губернатора, слід урахувати, що у Сімферополі міський голова обирається: на 3 роки – з християн, 3 роки – з татар, 3 – з караїмів. Таврійський губернатор пропонував усім, хто служивим старанно 12 років, давати право іменуватися почесними членами міської Думи з правом голосу [2, арк. 12].

Таврійський губернатор вважав, що в містах Старий Крим, Ялта, Балаклава можна допустити перетворення громадського управління на однакових засадах. Але через нечисленність жителів пропонувалося змінити склад виборців та обраних таким чином, що відповідало б їх населенню, утворивши громадську Думу і Думу розпорядливу з осіб, що проживають в цих містах і мають там нерухомість. Не робити жодного ділення громадськості на розряди з тією умовою, щоб число обраних міщан і купців не представляло між собою разючої переваги. Щоб уникнути неправильності і переваги одного стану можуть бути призначені на вибори і дворяни, і особи інших станів, що мають нерухомість [2, арк. 14].

Комісією було зазначено, що в обговоренні міської Думи можуть знадобитися різноманітні фахівці, як, наприклад, по укладанню доріг, будування мостів і тому подібне. Тому потрібно запрошувати на засідання фахівців і давати їм право голосу. Запрошувати їх повинен був міський голова [2, арк. 16].

Отже, створені міські комісії у Криму виконали наказ МВС та підготували пропозиції. Деякі міські комісії з питань удосконалення громадського управління взагалі не мали уяви про що приходилося міркувати, інші не могли зібратися, щоб начати обговорення, інші давали пропозиції, які містили мало корисної інформації. Вище перелічені проблеми свідчать про те, що, існуюча на той момент модель міського громадського управління, потребувала змін. Тобто, вони стали наочною демонстрацією необхідності термінової зміни застарілого Катеринівського Указу на нове міське положення.

Дискусії напередодні введення нового міського положення залучили до участі у міському житті городян усіх станів, показали, що зміни були потрібні. Крім того, міркування міських комісій виявилися цікавим історичним джерелом, завдяки якому стали відомими важливі аспекти розвитку міського самоврядування у Криму. Процес обговорювання підняв тяжкий пласт проблем сфери міського управління, які були у кримських містах, та актуально висвітлив проблеми, які перешкождали розвитку кримських міст.

Джерела та література:

1. ДААРК. – Ф. 27. – Оп. 1. – Спр. 7414.
2. РДА. – Ф. 1287. – Оп. 37. – Спр. 2181.
3. ДААРК. – Ф. 489. – Оп. 1. – Спр. 835.
4. ДААРК. – Ф. 489. – Оп. 1. – Спр. 3394.
5. ДААРК. – Ф. 27. – Оп. 1. – Спр. 7588.
6. ДААРК. – Ф. 27. – Оп. 1. – Спр. 7714.
7. Дитятин И. Устройство и управление городов России / И. Дитятин. – СПб. : Тип. П. П. Меркульева, 1875. – Т. I : Города России в XVIII ст. – 507 с.
8. Дитятин И. Городское самоуправление в России до 1870 года / И. Дитятин. – Ярославль : Тип. Г. В. Фальк, 1877. – 564 с.
9. Семенов А. К. Городское самоуправление в дореволюционный период / А. К. Семенов, Г. А. Медведева. – Липецк : ЛЭГИ, 2004. – 68 с.
10. Кутафин О. Е. Муниципальное право Российской Федерации : учеб. / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2010. – 672 с.