

ІСТОРИЯ ТА АРХЕОЛОГІЯ

УДК 930(477) «1785/1917»

Олександр БОНДАРЕНКО,
д.і.н., доцент кафедри історії,
археології, інформаційної та архівної справи
Центральноукраїнського національного
технічного університету

МІСЬКІ САМОВРЯДНІ ІНСТИТУЦІЇ НАДДНІПРЯНСЬКОЇ УКРАЇНИ 1775–1917 РР. В ІМПЕРСЬКІЙ ІСТОРИОГРАФІЇ

Однією з важливих проблем вітчизняної історичної науки є дослідження історії міського самоврядування. Її актуалізація спричинена низкою чинників, серед яких чільне місце посідають сучасні неоднозначні соціально-економічні та політичні процеси в українському суспільстві та гостра потреба у дослідженні й осмисленні ролі міського самоврядування в історії суспільного розвитку.

Проблема громадського управління стала предметом окремого вивчення лише в другій половині XIX ст. Перші дослідники міського самоврядування розглядали історію міст через призму урядової політики, вивчаючи правове становище містян та міське самоврядництво виключно на основі чинного законодавства. Головну увагу в своїх працях вони зосереджували насамперед на визначенні сутності самого поняття «самоврядування», ставили питання щодо меж компетенції місцевих органів самоврядування та їхніх взаємин з центральними владними структурами.

Зростання наукового інтересу до проблем самоврядування зумовила підготовка та проведення земської та міської реформ у 60–70-х рр. XIX ст. З огляду на це, між представниками різних наукових шкіл розпочалася дискусія, внаслідок якої було вироблено громадську (яку ще називають «громадсько-господарська») та державну теорії самоврядності. Автори громадської концепції самоврядування вбачали її сутність у тому, що місцеве (міське зокрема) самоврядництво означало певний самостійний політичний інститут з його окремими від держави інтересами, що здатний своїми силами розв'язувати місцеві соціальні та господарські проблеми поза втручанням державних урядових структур. Саме ця теорія самоврядування домінувала в працях авторів 1860–1870-х рр. Серед її найвідоміших авторів були В. Лешков, О. Васильчиков, І. Дитятін. Перший з них обґрунтував ідею самостійності місцевого громадського управління, не заперечуючи контролю держави за їхньою діяльністю, але акцентував на різній природі влади місцевого самоврядництва й держави. Різниця між ними, на думку В. Лешкова, полягала в тому, що державна влада має природу необхідної

структури, а органи самоврядування – завжди виборної [8]. Обстоюючи ідею незалежності місцевого самоврядування, учений вбачав її насамперед в самостійній економічній політиці органів громадського управління [9, с. 134].

О. Васильчиков був прибічником жорсткого розмежування компетенцій між самоврядуванням та державною владою. На його думку, інтереси суспільства і держави не завжди співпадають, тому місцева громада має право на відмежування своїх власних функцій від державних, зрештою, на самостійне господарювання. Він же став і автором терміну «самоуправління», що відтоді набув широкого вжитку [1, с. 79–81].

Суттєвий внесок у вивчення міських самоврядних інституцій зробив професор Харківського університету І. Дитятін. Учений простежив формування міського самоврядування та визначив його результати. Розглядаючи устрій міст, автор проаналізував Жалувану грамоту містам 1785 р. та дійшов висновку, що до її прийняття імперське законодавство взагалі не передбачало існування міської громади і тільки Жалувана грамота зафіксувала нове поняття «міської громади», як юридичної особи, що має права і привілеї [5, с. 416]. На думку І. Дитятіна, лише після цього створюються міські органи управління, а міське самоврядництво отримало законодавче оформлення та дальший розвиток. Внаслідок аналізу міського самоврядування в російській імперії та на Заході учений стверджував, що на противагу Західній Європі, в якій міська громада сама спонукала владу на проведення змін у сфері міського самоврядування, у росії ініціатива з цього питання, навпаки, йшла від уряду. Але на його думку реформи, зазвичай, не давали бажаного ефекту, оскільки «відсутність всякої самостійності» – причина «сумного стану» міського самоврядування напередодні 1870 р. [6, с. 229–230].

Представники державної теорії самоврядництва, що у 1870-ті рр. почала розроблятися й домінувала з 80-х рр. ХІХ до початку ХХ ст., переконували, що визначальну роль в управлінні відіграє державна влада, а місцеве самоврядування підпорядковане їй та виконує завдання, які вона поставила. Відповідно до цієї концепції місцеве громадське управління своїм джерелом вбачає державну владу, через те органи самоврядування зобов'язані діяти в інтересах і місцевої громади і держави.

Найзначнішими щодо теоретичного осмислення досвіду місцевого самоврядування були наукові роботи випускника Харківського університету професора О. Градовського – історика, ліберального публіциста, що досліджував проблему співвідношення місцевого громадського управління з політичним устроєм держави. Він підкреслював: «якщо системою самоврядування може бути названа така система внутрішнього управління, за якої держава передає деякі зі своїх завдань у руки місцевого населення», то органи самоврядування «повинні діяти на правах державної влади» [3, с. 29]. Учений, будучи прихильником децентралізації управління, вважав, що важливі потреби населення – відкриття шкіл, лікарень ремонт доріг, – могли розв'язуватися місцевими органами самоврядування. Водночас він був

впевнений, що сфери правоохорони, продовольства, освіти, санітарії тощо є важливими завданнями державної влади а, отже, предметами державних органів управління, тому органи самоврядування повинні виконувати роль допоміжних, додаткових органів влади [4, с. 19].

Прийняття Міського положення 1892 р. зумовило поживлення дискусії щодо проблем міського самоврядування. Зауважимо, що в тогочасній історіографії стало можливим чітко відокремити дослідження, що стосувалися міського самоврядування, від праць, присвячених місцевому самоврядуванню взагалі та наукові публікації істориків від правознавців та економістів. У дослідженнях того періоду розглядаються основні напрями діяльності органів міського самоврядування – благоустрій міст, міське господарство, міські фінанси, розвиток освіти, лікувально-санітарна справа.

Уродженець Одеси, випускник Одеського університету В. Гессен проаналізував державний механізм російської імперії та дійшов висновку, що головною перешкодою ефективної діяльності як державного апарату, так і міських органів громадського управління була його бюрократизація [2].

Важливий внесок в історіографію зазначеної проблеми зробив О. Кізеветтер [7]. Опираючись не тільки на законодавчу базу, а й на достатньо широкий архівний матеріал, учений простежив конкретну реалізацію законодавства щодо міського самоврядування.

Найдокладніше, логічно цілісне та ґрунтовне дослідження історії міського самоврядування провів К. Пажитнов [10], розглянувши причини уведення, сутність та наслідки найголовніших законодавчих актів, що регулювали міське самоврядування.

Отже, історіографічний аналіз засвідчує, що за імперської доби дослідники зробили певний внесок у питання розуміння сутностей, явищ та фактів, які стосувалися історії міського самоврядування Наддніпрянської України 1775–1917 рр. Однак зауважимо, що міському самоврядуванню приділялося значно менше уваги, ніж земському. Пояснюється це тим, що соціально-економічний розвиток імперії визначався не містянами, а селянством, яке становило переважну більшість населення і через це дослідники розглядали земства як основний інститут, з яким пов'язували перспективи розвитку правової держави та громадянського суспільства. Специфічною рисою дослідницького підходу авторів щодо дослідження міських самоврядних інституцій було, по-перше, панування правового та конкретно-історичного підходу, а по-друге, смислова невизначеність понятійно-категоріального апарату, яка зумовлювалося недостатньою глибиною теоретичного аналізу. Водночас, визначивши місце і роль міського самоврядування у системі державного управління, учені створили науковий фундамент для студіювання цього важливого політичного інституту сучасними авторами. Багато висновків тогочасних дослідників й досі зберігають свою актуальність і для теперішнього етапу розвитку історіографії.

Джерела та література

1. Васильчиков А. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Т.1. СПб.: Тип. Г.Мюллера, 1869. 352 с.
2. Гессен В.М. Городское самоуправление: Дополнение к курсу русского государственного права. СПб., 1912. 28 с.
3. Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Т.1. СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1875. 448 с.
4. Градовский А.Д. Системы местного управления на западе Европы и в России. СПб.: тип.В. Безобразова и К°, 1878. 492 с.
5. Дитятин И.И. Устройство и управление городов России. Т. I: Введение. Города России в XVIII столетии. СПб., 1875. 512 с.
6. Дитятин И.И. Статьи по истории русского права. СПб., 1895. 272 с.
7. Кизеветтер А.А. Городовое положение Екатерины II 1785 г. Опыт исторического комментария. М., 1909. 474 с.
8. Лешков В.Н. О праве самостоятельности как основе для самоуправления. М., 1871. 354 с.
9. Лешков В.М. Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 г. янв. 1. М., 1865. 357 с.
10. Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. Очерки и опыты. СПб., 1913. 116 с.