



ГОРБАЧЕВ В.П.

ГОРОДСКАЯ РЕФОРМА 1870 ГОДА В УКРАИНЕ. – Донецк: Донецкий юридический институт ЛГУВД, Международная ассоциация историков права, 2008. – 320 с.

ГОРБАЧОВ В.П.

Міська реформа 1870 року в Україні. – Донецьк: Донецький юридичний інститут ЛДУВС, Міжнародна асоціація істориків права, 2008. – 320 с.

Вивчення історії українських міст, що по-жвавилася останнім часом, уселяє оптимізм, адже їхнє минуле досить тривалий час перебувало у занедбаному стані через упередженість щодо їх ролі у житті спільнот, неукраїнських у сенсі етнічного походження містян

та їх культур, бракові наукових методик тощо. Серед нечисленних досліджень із цієї тематики слід назвати праці Я.Верменич, О.Карліної, В.Кравченка, О.Прищепи, В.Константиної, Л.Шари, С.Леп'явка та інших, в яких місто ХІХ ст. розглядалося в окремо взятих історичних регіонах України. До цього поважного переліку авторів слід віднести й працю Василя Горбачова, з якою неважко розминутися через правничий фах автора. Спробуємо оцінити цей, безперечно важливий для історика, дослідницький доробок.

Як вказує назва книги, у ній ідеться про міську реформу 1870 р., одну з важливих у низці тогочасних ліберальних перетворень, із котрою цілком справедливо пов'язується модернізація міст Російської імперії. Безумовно, автора, як юриста, найбільше цікавили питання, пов'язані з виявленням важелів, механізмів і наслідків реформи, які запропонувала верховна влада суспільству, те, як вона відстежувала практики громадського керівництва містами, удосконалюючи законодавство й підбираючи кадри, здатні реалізувати її задуми. Узявшись за дослідження реформи в усіх історичних регіонах України, що перебувала тоді у складі Російської імперії, авторові доводилося постійно зауважувати її специфіку як для міст Правобережжя, так і Півдня, пояснюючи мотивації центру.

Аби зрозуміти й оцінити наміри реформаторів, В.Горбачов звернувся до становища міст українських губерній імперії, життя котрих регулювалося Жалуваною грамотою Катерини ІІ 1785 р. Згідно з цим правовим актом, на який мало вплив магдебурзьке право, хоча й засновувалися магістрати і ратуші, однак міські органи влади уподібнювалися до магдебурзьких лише за назвою, а не за повноваженнями, та й час їх упровадження затягнувся, демонструючи відмінний від внутрішніх губерній хронограф, найбільш помітний у правобережних містах. Тут міські думи почали з'являтися, хоча й не скрізь, із 1835 р. У багатьох містечках господарськими справами продовжували

займатися магістрати і ратуші, які одночасно вели й судові справи містян. Їх ліквідація на Правобережжі з передачею справ повітовим судам розпочалася лише реформою генерал-губернатора князя І.Васильчикова у 1860-х рр. Цими та подібними уточненнями автор спростовує непоодинокі помилкові твердження підручників з історії України та з історії держави і права для вищої школи, які вплинули на концептуальні висновки їх авторів щодо інтеграційних темпів Російської імперії у набутих нею територіях. Хоча і його власне твердження про існування загальних та шестигласних дум потребує уточнень. Задум Катерини II вдосконалити владу, поділивши її на розпорядчу й виконавчу, відобразився лише у законодавчому тексті, запозиченому з німецьких зразків, проте не був повсюдно реалізований за її життя, не кажучи вже про час правління Павла I¹.

Непереконливими, особливо після дослідження Р.Вортмана², виглядають авторські твердження про стимулюючий вплив «революційної ситуації» на впровадження міської реформи 1870 р., скоріше воно є відлунням риторики радянських істориків. Натомість варта уваги новаторська теза про прагнення верховної влади залучити до міського громадського управління дворянство, зважаючи на його освіченість, із прикладами про клопотання вихідців зі шляхетного стану брати участь у роботі міських органів.

Визначаючи міста в Україні, на які поширювалася чинність Положення 1870 р., автор вражає своєю обізнаністю щодо їх кількості й адміністративного облаштування, як і в поясненні особливої ситуації з приватновласницькими та позаштатними містами. Ним названі міста й визначено час, коли ті набували громадського управління; зауважено, що найдовше реформа тривала в Південно-Західному краї, де її запроваджували поетапно, спочатку в Київській (до 1878 р.), Подільській (до 1882 р.) і, нарешті, Волинській (до 1883 р.) губерніях.

Сумнівним видається авторське пояснення, що причина такого запізнення, як на Правобережжі, так і на Півдні, крилася в «національному складі населення». Здається, що це твердження вимагає уточнень, адже слід було б говорити про недовіру верховної влади до неросійської еліти, її невпевненість, а то й боязнь передати останній місцеве врядування. І це за тієї умови, що у Правобережній Україні в містах ще зберігалися традиції магдебурзького права. Тут ішлося про поступове поширення міської реформи 1870 р. з правом адміністрації не схвалювати міських голів у разі їх політичної неблагонадійності або призначати замість виборних чиновників від уряду (міськими головами не могли стати євреї). Що ж до приватновласницьких міст, то там запроваджувалося спрощене, але все ж громадське управління у складі виборного міського старости та двох помічників, по одному від міщан і купців. Якщо говорити про південні міста, то тут верховна влада запропонувала компромісне рішення, яке полягало у квотах виборних гласних від християн і мусульман. Аби можна

¹ Писарькова Л.Ф. Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII вв.: Эволюция бюрократической системы. – Москва, 2007. – С.498–500; *Её же*. Городские реформы в России и Московская дума. – Москва, 2010. – С.46–48.

² Уортман Р. Властители и судии: Развитие правового сознания в императорской России. – Москва, 2004. – 520 с.

було вчасно реагувати на місцеві явища створювалась нова державна установа – губернське в міських справах присутствіє, завдання якої автор сповна з'ясував, навіть більше, пояснив, чому держава не пішла на створення такої ж установи для земських органів.

До новаторських слід віднести й таке спостереження В.Горбачова, як право самих міст ініціювати запровадження у себе Міського положення, а також спробу пояснити, чому міста не завжди поспішали це робити. Серед причин названо переважання селян, небажання містян сплачувати нові податки, традиційна недовіра до будь-якої влади. У такому разі держава перебирала на себе ініціативу і запроваджувала там міське самоврядування, визначаючи навіть час, ігноруючи при цьому вимоги місцевого населення ввести у себе земські органи влади.

Аби оцінити ступінь демократичності нової реформи автор залучає до дослідження такий її важіль, як виборче право, яким верховна влада наділяла містян як до 1870 р., так і після. Якщо до реформи участь у формуванні міських органів влади брали дві верстви – купці та міщани, то з її впровадженням до них додалися й усі інші, і перш за все – дворяни. Авторський аналіз умов та наслідків виборів указує, що число виборців постійно скорочувалося (навіть у рази). Цьому явищу було запропоноване досить виразне пояснення: суттєвий вплив недоїмок, яких виборцям не вдавалося вчасно позбуватися. Адже виборчим правом наділялися лише платники прямих податків, а тому гласні, якщо втрачали майно, могли втратити посаду.

Не користувалися виборчим правом і місцеві чиновники, зокрема губернатори, члени губернського в міських справах присутствія й губернського правління, чини місцевої поліції та ін. Уміле апелювання до цифрового матеріалу дозволило авторові дійти цікавих висновків: чим більше було населення в місті, тим менший його відсоток брав участь у виборах як через нетривале там перебування та ненабуття нерухомої власності. Виборче право, як активне, так і пасивне, залишалось у двох категорій містян – домовласників та торгово-промислового прошарку, що призводило до певної закономірності: хто більше сплачував на потреби міста, той наділявся правом брати участь у керівництві міськими справами. Цей підхід закріплював також поділ виборців на три категорії, де головним став розмір сплачуваного податку.

Дослідник добре простежив виборчу кампанія, яка неодноразово демонструвала курйозні випадки, коли число виборців наближалось до числа гласних, а також вибуття останніх раніше закінчення каденції, що свідчило про незнання реформаторами реального становища на місцях, як і не вміння передбачити результати виборів. Можна пошкодувати, що з цього приводу В.Горбачов не висловився, хоча швидше за все такі явища спричинило поспішне запровадження майнового цензу, тоді як станові перегородки були далекі від зруйнування. Як наслідок, вибори проводилися серед містян двох, а не трьох категорій, та потребували значної підготовки.

Зрештою, як доводить автор праці, вибори ставали популярними, що свідчило про їх значущість у житті міських громад (на це вказують численні порушення законів). Недосконалі законодавчі тексти давали для цього не одну

можливість. Серед виборців названо немало спритників, які купляли перед виборами торгові документи, отримували якнайбільше доручень на право голосування, а підкупи дрібних платників податку були настільки очевидними, що зумовили запровадження кримінальної відповідальності. Усе це, напевно, сприяло тому, що більшість містян байдужіли й, не навчені користуватися своїми правами, переставали брати участь у виборах гласних, лише представники торгово-промислового прошарку зберігали до них сталий інтерес.

Описи виборів до міських дум в авторському дослідженні сповнені барвистими прикладами з різних міст, цифрами, яскравими цитатами з діловодних документів, узятими із фондів Російського історичного архіву у Санкт-Петербурзі, а тому їх картина здається переконливою і всебічно аргументованою. Інколи можна навіть забути, що йдеться про події півторастолітньої давності, а не явища сьогоднішніх виборів, про які пише сучасна місцева газета. І все ж, чи не найбільшою вадою процедури виборів було те, що їх учасники не були проінформовані, за кого вони віддають свої кульки, за винятком кількох кандидатів, а також їх тривалість (навіть по кілька днів, як у Києві), зокрема для містян третьої категорії.

Прислужаться історикам і розділи книги, в яких йдеться про наслідки виборів у містах українських губерній. За авторськими спостереженнями, перші думи були купецькими й міщанськими, за винятком Києва та кількох губернських міст, де гору отримали дворяни³. Їх чисельність у думах виокремлювала міста в Україні від решти в імперії, що пояснювалось найбільшим відсотком дворян серед усіх регіонів Російської імперії.

Один із розділів праці присвячено найголовнішому результату реформи, тим новим установам, яким держава відтепер ввіряла благоустрій міст та організацію й надання найрізноманітніших соціальних послуг. Для цього міська дума наділялася розпорядчими, а управа – виконавчими функціями. Аналіз складу гласних автор здійснив так само ретельно, як і виборців, зважаючи на їх чисельність, права, повноваження, а також способи напрацювання власних рішень (порядок голосування, явка гласних, кворум, ухиляння від участі у засіданнях), і, що найважливіше, – формувати бюджет міст. Тут авторові не можна відмовити в умінні досліджувати, поєднуючи вимоги закону й практики повсякдення міських дум та управ. Для ілюстрації звернімося до кількості засідань дум: закон передбачав їх проводити не менше 2 разів на рік, насправді вони засідали від 57 разів на рік у Катеринославі до 26 разів – у Києві. На незначну присутність у думах впливали не лише зайнятість гласних, їх низька політична культура чи застаріле ставлення до виборної діяльності як до повинності, а й обрання ними такого способу боротьби з непопулярними рішеннями. З іншого боку, дослідник визнає, що частина ініціативних гласних створювала «партії» і використовувала їх для досягнення своїх інтересів. Проте були й протилежні випадки, коли захищалися загальноміські інтереси, адже як інакше пояснити модернізаційний стрибок більшості губернських міст України?

³ Цікаво, що аналогічного висновку дійшла й Л.Писарькова, з'ясовуючи склад Московської думи (див.: *Писарькова Л.Ф.* Городские реформы в России и Московская дума. – С.150).

На відміну від попередників В.Горбачов приділив значну увагу не лише думі, а й управі, яка також була колегіальним органом і до складу її присутствія входили голова, гласні та секретар. І все ж із найбільшим інтересом сприймається інформація про голів, хоча б тому, що ними ставали вихідці з усіх станів, навіть селянського. Проте з часом їх, а також купців і міщан, почали витісняти дворяни (тенденція, характерна лише для українських губерній).

З інтересом сприймаються авторські спостереження про відповідальність осіб громадського управління та заходи держави, аби ті не використовували свої посади в особистих інтересах. До судової, а не тільки адміністративної відповідальності міські голови та гласні притягувалися найчастіше через незаконне привласнення міських коштів. У контексті взаємовідносин розпорядчої і виконавчої влад автор вдало простежив механізм формування відносин між думою й управою та зауважив, що закон не провів чітких між ними меж, а отже, місцеві практики виявилися досить різноманітними й цікавими для історика, серед яких, наприклад, провідна роль управи (а мала б бути думи). Або роль процедури у прийнятті рішень, за що відповідав голова думи, однак лише перед адміністрацією. Такі прояви «недоузаконень» спричиняли явище, завдяки якому взаємоконтроль, як основна ідея самоврядування, не спрацьовував, що й спонукало вдосконалювати реформу міського управління за Положенням 1892 р.

Натомість В.Горбачов визначив шість сфер («предметів»), які міська влада могла самостійно з'ясовувати, і серед них така важлива (про неї часто забувають дослідники), як сфера соціальних послуг. Унаслідок цього і з'явилося право на власні розпорядження дум, особливо на ті, що регулювали міський побут.

Надзвичайно продуктивною в дослідженні виявилася проблема взаємовідносин органів міської влади й адміністрації, яку автор розглянув у динаміці, дійшовши висновку, що закон змушував губернатора наглядати лише за законністю діяльності міських дум, позбавляючи його одноосібно з'ясовувати будь-які їхні порушення. Однак практика показала, що й губернаторам, і міським думам довелося, особливо на перших порах, учитися працювати в нових умовах. Найбільше зіткнень виникало між адміністрацією та міськими думами у Правобережній Україні, де на керівні посади обиралися поляки, а губернатор не схвалював їх. Так було в Луцьку, коли обраного головою К.Корвін-Піотровського не схвалив міністр, а міська дума не перебрала його (конфлікт тривав практично кілька років). Вихід із ситуації верхня влада запропонувала досить неоригінальний, пішовши на порушення закону й почавши призначати на посади голів (не лише на Правобережжі, а повсюдно, усуваючи в такий спосіб людей енергійних, мислячих, здатних вдосконалювати керівництво містом).

Після кадрових непорозумінь чимало конфліктів було пов'язано з володінням та користуванням міською землею. Відтак актуальним стало з'ясування ролі поліції, функції якої (вона ж була виконавчим органом міського управління, особливо у стягненні недоїмок) тісно перепліталися з самоврядуванням. Це питання практично до В.Горбачова залишається до сьогодні недослідженим.

Унаслідок реформи поліція, яка раніше фінансувалася державою, тепер утримувалась і міським коштом. Однак і тут проявилися різне розуміння місцевою та центральною владами ролі й місця поліції, особливо в питаннях розмірів фінансування. Через виявлення непорозумінь з'ясовувалося також питання утримання пожежних команд, які перебували у віданні поліції.

Окремої уваги заслуговує фінансова діяльність міських органів влади, які отримали право формувати міський бюджет та самостійно його витратити на користь розбудови міської інфраструктури. Проаналізувати цю суттєву ознаку самоврядування було доволі складно через неоднакові (як за джерелами, так і за розмірами) надходження до міст різної категорії. Серед них автор виділив, найперше, різні збори, що їх сплачували містяни – оціночний із нерухомості, із торговельних документів, трактирів, завезених товарів, нотаріальних актів та ін. Важливо було, наголошує В.Горбачов, з'ясувати, які податки та якого розміру дума була вправі накладати сама, а які – узгоджувати з центральною владою? Виявилось, що міста мали різні за розмірами джерела надходження, і це дозволило авторові зробити продуктивний висновок, що для міст в Україні не встановлювався їх максимальний розмір, а також те, що витрати на відбудову військової повинності тут були значно більшими, ніж по Російській імперії, що викликало неодноразові конфлікти міської й центральної влад. Доречно було б зауважити, який розмір жалування «виставляли» собі міські голови та яку платню отримували гласні – як дум, так і управ, або ті, що служили за наймом.

Повнота та широта залученого до дослідження фактажу дозволяє стверджувати, що автору вдалося не лише висвітлити неоднаковий перебіг реформування в різних містах історичних регіонів нашої країни, а й переосмислити висновки своїх попередників. Особливості поширення Міського положення в містах України ставлять під сумнів їх твердження про «встановленість реформи». Виявляється, що тут вона не витримала перевірки на це, а реформатори змушені були враховувати й етнічне походження містян, ступінь їх лояльності до верховної влади. В останньому ховається ще одна новаторська складова цього дослідження – відмова від наділення самодержавства демонічними властивостями, воно було всяким і його пошук співпраці чи порозуміння з місцевими соціумами вартий більшої уваги. Не можна обійти ще один вагомий авторський висновок: позитивні наслідки реформи міського управління були більш відчутними у великих містах, ніж у малих. Як на погляд історика, у дослідженні бракує вірогідних свідчень очевидців, інакше ми не розуміємо, як же сучасники розцінювали нову владу: чи довіряли їй, чи охоче сплачували податки на користь міста, чи могли відстежувати, як та їх витрачає?

Читаючи авторський текст час від часу «перечіплюєшся» об застарілу термінологію, хоча дослідник намагається використовувати й нові поняття, на одне з яких варто звернути увагу. Ідеться про «соціальну географію». Як термін, що відбиває благоустрій окремого міста, він не зовсім вдалий, кращим є «соціальна топографія». Бракує пояснень, яка різниця між громадським і самоврядним управлінням, адже зрозуміло, що верховна влада у жодному із законодавчих актів не ототожнювала ці поняття, а користувалася лише першим

визначенням. Але у цьому, напевно, і буде відмінність підходів до такої важливої наукової проблеми історика, якого цікавлять соціальні наслідки реформи, та правника, для котрого найважливішим виступає задум і реалізація перетворень державою. І ще один незрозумілий як для історика авторський підхід. Дослідження написане з використанням лише архівних і статистично-довідкових матеріалів. У книзі годі шукати бодай згадку про авторів, які також займалися реформою 1870 р., або побіжно зауважували ті самі питання, дійшовши подібних чи інших висновків. Так, надто не заглиблюючись, варто було вказати принаймні на солідну працю харківського історика Д.Чорного⁴. І навіть, попри все, слід визнати, що книга В.Горбачова – це на сьогодні найповніше дослідження міської реформи 1870 р. в Україні, за яке історики мають бути вдячними її авторіві-правникові.

⁴ Чорний Д.М. По лівий бік Дніпра: проблеми модернізації міст України (кінець XIX – початок XX ст.). – Х., 2007. – 304 с.

В.С.Шандра (Київ)