

МЕТОДОЛОГІЯ. ІСТОРІОГРАФІЯ. ДЖЕРЕЛОЗНАВСТВО



DOI: <https://doi.org/10.15407/uhj2019.06.155>

УДК: 352.075:930(47).081/083

СЕРГІЙ ДОБРЖАНСЬКИЙ

кандидат історичних наук,
доцент кафедри історії України,
Чернівецький національний університет ім. Ю.Федьковича
(Україна, Чернівці), dobrserg2128@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2443-3591>

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ МІСТ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ В НАУКОВО-ПУБЛІЦИСТИЧНОМУ ДИСКУРСІ КІНЦЯ ХІХ – ПОЧАТКУ ХХ ст.

***Анотація.** Завдання дослідження полягають в аналізі особливостей сприйняття системи управління міст Російської імперії в публіцистичному дискурсі, з'ясуванні ставлення громадськості до реформ 1870 та 1892 рр. та характеристики пропозицій економістів, правознавців, істориків кінця ХІХ – початку ХХ ст. щодо зміни чинного законодавства у цій сфері. **Методологія** ґрунтується на принципах порівняльно-історичного й міждисциплінарного аналізу, класифікації та типології, методах просопографії. **Наукова новизна** сформована комплексним, на основі широкого переліку науково-публіцистичних праць, публікацій у пресі вивченням оцінок і пропозицій фахівців та громадськості щодо повноважень і діяльності міських органів самоврядування.*

***Висновки.** Сегмент аналізованої літератури представлено авторами, які мали різний професійний та політичний досвід, репрезентували інтереси влади й опозиції, простих міщан або вищого чиновництва, робітників і промислово-фінансових кіл. Незалежно від цього, а також обсягу й формату видання (стаття, брошура, книга), кожен із них наводив ознаки недосконалості/кризи поточного становища та необхідності реформування міського самоуправління. До початку Першої світової війни в науково-публіцистичних колах і періодиці утвердилося стійке переконання про потребу змін у системі місцевого самоврядування. Ступінь їх радикальності та особливості обговорюваних проєктів залежали від політичних поглядів, лояльності/опозиційності до влади, досвіду чиновницької роботи тощо. Основними вадами називалися обмежене виборче право й залежність від адміністрації. Утім уряд прагнув зберегти, а можливо навіть посилити контроль над міською владою, тож подібна критика не принесла практичних результатів.*

***Ключові слова:** реформи, міське управління, науково-публіцистичний дискурс, Російська імперія.*

Дискусії про моделі реформування місцевого самоврядування в Україні та перманентне оновлення законодавства з метою розвитку повноцінного життєвого середовища для громадян потребують належного експертного забезпечення. У цьому контексті важливо розуміти, що більшість ключових проблем було породжено в період прискореної модернізації міст, тобто у другій половині XIX – на початку XX ст. Такі актуальні сьогодні негативні явища, як зловживання на виборах і під час проведення передвиборної агітації, зосередження надмірних повноважень у руках міського голови, відсутність важелів громадського контролю, тиск центральної влади на місцеві органи влади та інші ще півтора століття тому стали предметом науково-публіцистичного обговорення. Відсутність належної уваги влади до позиції експертного середовища, її побоювання щодо можливих ризиків під час лібералізації системи міського управління законсервували кризовий стан речей, що знову неабияк актуалізувалося з початку 1990-х рр. У таких умовах, та з огляду на відсутність подібного історичного дослідження, доцільно здійснити фаховий аналіз громадських оцінок чинного законодавства кінця XIX – початку XX ст. як одного з факторів зміни ситуації.

Реформа міського самоврядування Російської імперії 1870 р., зважаючи на її масштаб та значення, відразу стала об'єктом уваги. Широка громадськість мала змогу ознайомитися не лише з основними положеннями відповідного закону, а й супровідними нормативно-правовими актами Сенату, Державної ради, Комітету міністрів, які публікувалися у пресі та оперативно видавалися окремими офіційними збірниками господарського департаменту міністерства внутрішніх справ¹. У подальшому вони неодноразово передруковувалися з доповненням різноманітними узаконеннями, судовими й урядовими рішеннями, роз'ясненнями².

Правознавці та юристи за власною ініціативою також практикували подібні публікації, щоправда не завжди подаючи власний авторський аналіз. Наприклад, уродженець Волинської губернії присяжний повірений М.Миш, виступивши як упорядник понад десяти відповідних видань, зазвичай обмежувався короткими передмовами, в яких просто перераховувалися законодавчі акти, включені до поточної книги³. Лише у збірнику за 1915 р. він,

¹ Высочайше утверждённое 16-го июня 1870 года Городовое положение с объяснениями. – Санкт-Петербург, 1870. – 240 с.

² Див., напр.: Городовое положение, высочайше утверждённое 11-го июня 1892 года, с приведением узаконений, на которые в тексте статей его сделаны ссылки, а также разъяснений, извлечённых из кассационной практики / Сост. и изд. В.В.Волк-Ланевский. – Санкт-Петербург, 1892. – 220 с.; *Нюренберг А.М.* Городовое положение: Официальный текст по изданию 1892 г. с разъяснениями Министерства внутренних дел и приложениями. – Москва, 1896. – 154 с.; *Щегловитов С.Г.* Городовое положение с законодательными мотивами, разъяснениями и дополнительными узаконениями. 2-е изд., доп., испр. и переработ. – Санкт-Петербург, 1902. – 958 с.; *Немчинов В.И.* Городское самоуправление по действующему русскому законодательству. – Москва, 1912. – 395 с. та ін.

³ Городовое положение со всеми относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями / Сост. М.И.Мыш. – Санкт-Петербург, 1876. – 160 с.; Городовое положение 11 июня 1892 года с относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями / Сост. М.И.Мыш. Изд. 3-е, испр. и доп. – Санкт-Петербург, 1897. – 887 с.

згадуючи про декларовані владою в 1904 р. наміри розширити повноваження міських та земських органів влади й залучити до їх діяльності зацікавлених представників місцевого населення, висловлював жаль, що «це перетворення до цього часу не здійснилося та невідомо коли здійсниться»⁴.

У цілому наприкінці ХІХ ст. перелік спеціалізованої літератури, навіть публіцистичного та популярного характеру, присвяченої міському управлінню, включав відносно небагато видань. Цей сегмент наповнювали й огляди-звіти та довідники, які друкувалися думами різних міст, у тому числі з нагоди 10-, 20- чи 25-річчя їх діяльності⁵. До запровадження наступної реформи 1892 р. самоврядування загалом та міське зокрема стало предметом аналізу статей, невеличких брошур і ґрунтовних праць авторства таких публіцистів, як В.Демидов, Г.Євреїнов, В.Лешков, Й.Нотович, С.Приклонський, М.Ренненкампф, М.Щепкін⁶, котрі найбільшою вадою закону 1870 р. вважали обмеженість виборчого права.

Одним із перших, хто представив узагальнений аналіз перших результатів тогочасних реформ, став громадський діяч О.Головачов – у книзі 1872 р., яка включала низку його статей із «Вестника Европы» за 1870–1871 рр.⁷ Ураховуючи обмежений час із моменту ухвалення закону від 1870 р. автор зосередив головну увагу на критиці діяльності профільної комісії, що займалася розробкою цієї реформи, та на характеристиці основних статей «Міського положення». Серед його вад О.Головачов називав запровадження дискримінаційного майнового принципу під час виборів, неврегульованість регламенту роботи, надання значних фінансових повноважень обмеженому колу міських гласних, зосередження посад голови управи (виконавча влада) та голови думи (законодавча влада) в руках однієї особи, високий рівень адміністративного контролю⁸. «Нам здається, що Міське положення надає адміністрації можливість на власний розсуд розпоряджатися всім міським господарством за допомогою посередництва міського голови», – робив він

⁴ Городовое положение 11 июня 1892 года с относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями / Сост. М.И.Мыш. Изд. 8-е, испр. и знач. доп. – Петроград, 1915. – С.V.

⁵ *Еремеев С.Т.* Киев и его Городовое положение. – К., 1874. – 77 с.; Портреты гласных С.-Петербургской думы сессии 1877–1880 годов (Краткие характеристики). – Санкт-Петербург, 1880. – 160 с.; Справочная книжка С.-Петербургской городской думы: 1885–1889. – Санкт-Петербург, 1886. – 267 с.; Краткий очерк деятельности Казанского городского общественного управления за 25-летие 1871–1895. – Казань, 1896. – 36 с.; Материалы для истории Харьковской городской думы и городского хозяйства Харькова за 25 лет с 1871 по 1896 год / [Сост.] Н.В.Петров. – Х., 1896. – 122 с.; Краткий очерк 25-летия введения в г. Уфе городского положения: 26 января 1871 г. – 26 января 1896 г. – Уфа, 1896. – 35 с.; *Пульхеров А.И.* Великолуцкое городское общественное управление: 1785–1891 г.: Исторический очерк. – Псков, 1892. – Ч.І–ІІ.

⁶ *Демидов В.В.* Недостатки нашего городского представительства и меры к их устранению. – Санкт-Петербург, 1884. – 62 с.; *Євреїнов Г.А.* Заметки о местной реформе. – Санкт-Петербург, 1888. – 131 с.; *Лешков В.Н.* Общий и частный аспекты самоуправления. – Санкт-Петербург, 1887. – 48 с.; *Нотович О.К.* Основы реформ местного и центрального управления. – Санкт-Петербург, 1882. – 236 с.; *Приклонский С.А.* Очерки самоуправления земского, городского и сельского. – Санкт-Петербург, 1886. – 380 с.; *Ренненкампф Н.К.* Публичные лекции о новом Городовом положении. – Санкт-Петербург, 1871. – 130 с.; *Щепкин М.П.* Опыты изучения общественного хозяйства и управления городов. – Ч.1–2. – Москва, 1882–1884.

⁷ *Головачёв А.А.* Десять лет реформ 1861–1871. – Санкт-Петербург, 1872. – 398 с.

⁸ Там же. – С.225, 235, 242, 247.

висновок⁹. Критичність позиції О.Головачова розповсюджувалася й на інші реформи, особливо селянську. На той час він уже тривалий час перебував під таємним наглядом поліції та характеризувався в документах III відділення за 1870 р. як «людина крайніх поглядів, [котра] постійно перебуває в опозиції до уряду»¹⁰.

Серед громадськості та наукових кіл особливо популярною була книга публіциста Г.Джаншиєва, яка впродовж 1892–1900 рр. витримала вісім перевидань. Говорячи про міську реформу, автор констатував, що «ліберальне» «Положення» від 1870 р. не вирішило всіх назрілих проблем. Такими він визначив обмеженість виборчого права («було створено таке становище, що заслужений професор, відомий учений чи медик повинен був фіктивно отримати за два роки свідоцтво прикажчика або купити яку-небудь руїну на околиці міста, щоб отримати право участі в міських виборах»), поєднання в одній особі повноважень головувати в думі та управі («поєднання посад [...] відкрило широкий простір для свавільних дій і самодурства міських голів, які одержимі неабиякою зарозумілістю та ставилися вороже до критики їхніх дій із боку гласних»), відсутність самостійності («адміністрація de facto могла цілком безкарно паралізувати діяльність міських розпорядчих дум»). Але кінцеву позитивну оцінку змінам 1870 р. автор давав, базуючись на цифрах, які демонстрували значний ріст муніципальних бюджетів та, відповідно, фінансування окремих статей (наприклад, розвитку освіти)¹¹.

Визнаним фахівцем з історії управління містами Російської імперії, головним чином дореформеного періоду, уважався професор Харківського університету І.Дитятин. За життя він устиг побачити в дії лише «Положення» від 1870 р., кінцевий текст якого, за його словами, виявився абсолютно протилежним до тих цілей, намірів і поглядів, що висловлювалися на початку підготовчої роботи. Заявляючи намір ліквідувати «урядову опіку, відсутність будь-якої самостійності», розробники насправді поставили ці принципи в основу реформи. Крім надмірного адміністративного контролю й недоцільності створення губернського в міських справах присутствія, І.Дитятин указав також на вади трирозрядної виборчої системи, надмірну незалежність управи від думи, ризики від «потрійного головування» однієї особи (міського голови) – на виборчих зібраннях, у думі та в управі, обмежений діапазон повноважень у сфері регулювання оподаткування та загалом щодо розпорядження фінансами й управління господарством¹². Саме ці думки, озвучені автором у 1876 р. під час урочистого річного акту Демидівського ліцею, на наступні десятиліття сформували теоретичне підґрунтя для науково-публіцистичної

⁹ Там же. – С.257.

¹⁰ Цит. за: *Латишина Г.С.* Десять лет александровских реформ в оценке ведущего либерального журнала «Вестник Европы» // 1702–2002: Из века в век: Из истории русской журналистики: К 300-летию отечественной печати. – Москва, 2002 [Електронний ресурс]: <http://gslapshina.com//опубликованные-статьи-автора-2/>

¹¹ *Джаншиев Г.А.* Эпоха великих реформ: Исторические справки. 8-е доп. изд. – Москва, 1900. – С.520–540.

¹² *Дитятин И.И.* Статьи по истории русского права. – Санкт-Петербург, 1895. – С.230–231, 247–271.

критики не лише реформи 1870 р., а й навіть 1892 р. Чи не кожен з авторів, які будуть названі далі, посилався на праці І.Дитятини та вважав за необхідне прокоментувати його фахові висловлювання й оцінки.

В яскравих кольорах та цікавих історіях із життя постало сільське, земське й міське самоуправління на сторінках книги колишнього чиновника міністерства внутрішніх справ С.Приклонського¹³. Попередній досвід служби, який, серед іншого, передбачав виконання секретних губернаторських доручень, вивчення різноманітних кримінальних справ і ведення розслідування випадків розкрадання майна, наклав певний відбиток на його стиль викладу думок. Наприклад, виборчу систему за реформою 1870 р. С.Приклонський характеризував на численних випадках зловживання владою (один із них: «у Сквирі Київської губернії, міська дума, яка складалася з 72 гласних, відібравши в міщан землю, розподілила її порівну між своїми гласними, розбивши на 72 ділянки, по 12-ть десятин у кожній»)¹⁴. Мимоволі складається враження, що автор прагнув показати вади системи крізь призму вад людської природи, прагнення новоспечених чиновників до наживи і збагачення, їх невігластво й нахабство – однак без жодної уваги до вад загальнодержавної системи управління.

«Палким захисником інтересів самоврядування і знавцем міського господарства»¹⁵ вважався М.Щепкін, автор численних статейних публікацій 1870–1882 рр., синтезованих у ґрунтовному дослідженні¹⁶. Робота гласним міської думи Москви зумовила пріоритетність інтересу до цього міста, його бюджету й загалом господарства. Комплексний аналіз подано у значно меншій мірі, тим більше, що частину матеріалу написано на початку 1870-х рр., коли реформа ще не запрацювала в повній мірі. Але вже на той час М.Щепкін зі сподіваннями оцінював звільнення від «адміністративного свавілля», надання містам «самостійності в управлінні власним господарством»¹⁷.

Доволі помірковану позицію презентував інший автор із досвідом роботи в органах самоуправління (шість років на посаді міського голови Харкова та ще п'ять на інших) – І.Фесенко, у книзі, яку було надруковано за два роки до запровадження реформи 1892 р.¹⁸ Констатуючи позитивний вплив «Положення» 1870 р. на поліпшення благоустрою, він водночас наголошував на необхідності його зміни. Законодавчі новації, на його думку, повинні припинити хаотичний процес розростання міст та сприяти оновленню/складанню планів населених пунктів, стимулювати створення взаємних страхових товариств для захисту від пожеж, урегулювати структуру так званих «необов'язкових» бюджетних витрат (медицина, освіта, санітарія, дозвілля) з метою покращення рівня соціального захисту населення та розвитку

¹³ Приклонский С.А. Очерки самоуправления земского, городского и сельского. – Санкт-Петербург, 1886. – 382 с.

¹⁴ Там же. – С.262–277.

¹⁵ Щепкин (Митрофан Павлович) // Энциклопедический словарь / Под ред. проф. И.Е.Андреевского. – Т.40: Шуйское – Электровозбудимость. – Санкт-Петербург, 1904. – С.61.

¹⁶ Щепкин М.П. Опыт изучения общественного хозяйства и управления городов. – Ч.1–2. – Москва, 1882–1884.

¹⁷ Там же. – Ч.1. – С.24–25.

¹⁸ Фесенко И.О. К вопросу о реформе городских общественных управлений: В 2 ч. – Ч.1. – Х., 1890. – 166 с.

культурно-освітньої сфери і благодійності, перетворити громадські банки на незалежні комерційні установи та сприяти розвитку мережі міських кредитних товариств тощо¹⁹. Низку інших пропозицій І.Фесенка було спрямовано на вдосконалення фінансової системи та комунального господарства. Утім практика показала, що уряд ставив абсолютно інші завдання під час розробки реформи 1892 р.

Загалом порівняння науково-публіцистичної літератури міжреформеного періоду (1870-ті – початок 1890-х рр.) та 1890–1900-х рр. засвідчує, що в умовах чинності «Положення» 1870 р. дослідники демонстрували більш критичне ставлення до нього, аніж після запровадження закону 1892 р. На його фоні такі вади першої реформи, як обмеженість виборчого права та недостатня фінансова незалежність, відійшли на другий план, адже міста «отримали» ще менші права та більше контролю адміністрації над місцевими органами влади. Тож у науково-публіцистичних колах досить швидко почали поширюватися думки про незавершеність процесу реформування та необхідність нових законодавчих змін.

Саме така думка присутня у статті адвоката і громадсько-політичного діяча К.Арсеньєва, опублікованій 1893 р. Автор мав змогу подати порівняльну характеристику «Міських положень» у редакціях 1870 та 1892 рр. та окреслити законодавчу еволюцію регулювання відносин між органами самоуправління та адміністрацією. Якщо спочатку (після реформи 1870 р.) перші мали право діяти самостійно в межах своєї компетенції й категорія постанов, які потребували губернаторського чи міністерського затвердження, була досить обмеженою, то після 1892 р. ситуація суттєво змінилася. «Нове положення, не кажучи ні слова про самостійність дій міського управління, підпорядковує нагляд губернатора не тільки законність, а й правильність цих дій», – цілком об'єктивно зазначав К.Арсеньєв²⁰. Для нього на той час була очевидною та безсумнівною користь від реформи 1870 р. Нове законодавство, за його словами, не усунуло таку ваду, як покладання на одну особу повноважень голови думи й голови управи, що ускладнювало контроль міського управління над своїм виконавчим органом. Низький рівень освіченості гласних, використання комунального майна та капіталів переважно на користь більш заможних верств населення, нерівномірність зборів, зростання витрат на утримання посадових осіб та обтяжливість обов'язкових витрат – усе це спричинило фінансові труднощі в діяльності міських дум. Так, у Київській губернії на початку 1890-х рр. розмір обов'язкових видаткових статей переважав суму звичайних доходів, натомість витрати на початкову освіту й медицину мали статус необов'язкових. Не зважаючи на вказане, а також на зменшення міських капіталів, які часто витрачалися для покриття дефіциту, «двадцять років самоврядування дали нашим містам набагато більше, ніж попередній тривалий період управління», – констатував К.Арсеньєв²¹.

¹⁹ Там же. – С.12–13, 17, 21, 62, 69.

²⁰ Город // Энциклопедический словарь / Под ред. проф. И.Е.Андреевского. – Т.9: Гоа – Гравер. – Санкт-Петербург, 1893. – С.329.

²¹ Там же. – С.330–331.

У 1901 р. декілька нарисів, статей і рефератів публіциста та педагога Д.Семенова сформували книгу, присвячену міському самоуправлінню. Ці матеріали здебільшого друкувалися впродовж попередніх п'яти років у різноманітних журналах (наприклад, «Новое слово», «Русская мысль», «Сын Отечества» та ін.) і хронологічно охопили період від кінця XVIII й до початку XX ст.²² Автор тривалий час займався освітніми питаннями у Санкт-Петербурзькій міській думі, тож значна частина фактологічних прикладів має відповідну локальну прив'язку. Щоправда окремі сюжетні лінії стосуються й українських міст, наприклад Києва та Одеси – про обговорення міськими думами доцільності запровадження квартирного податку з метою розширення виборчого права. Д.Семенов висловлював підтримку подібних ініціатив, які наштовхувалися на опір міністерства внутрішніх справ та уряду. Він продемонстрував прогресивну позицію, підтримавши ідею загального виборчого права (у тому числі для жінок), ліквідацію бюрократизму та запровадження децентралізації, розширення діяльності міської влади в напрямі забезпечення добробуту незаможних категорій населення (матеріальна допомога, надання дешевих кредитів, вирішення житлового питання, розширення мережі культурно-освітніх установ)²³.

На відміну від кінця XIX ст., коли авторами статей та книжок на вказану тематику ставали переважно люди з досвідом роботи в органах самоврядування, радикалізація суспільства на початку XX ст., поглиблення ідеологічного розшарування та виникнення різноманітних політичних об'єднань сприяли появі літератури з яскраво вираженим партійним відтінком. Пальму першості швидко захопили соціал-демократи, котрі у своїх критичних оцінках демонстрували відверту опозиційність діям уряду та поточному стану речей.

На початку XX ст. важливий вплив на формування експертного і громадського ставлення справила книжка економіста та публіциста Г.Шрейдера, яка підсумувала його багаторічну активність у пресі²⁴. Непересічного характеру це видання набуло за рахунок широкого фахового підходу до висвітлення найрізноманітніших аспектів діяльності міських органів влади, насиченого фактологічного матеріалу та критичної позиції автора, який уже тоді належав до партії соціалістів-революціонерів. Пізніше інший публіцист О.Михайловський назве цю книгу «обвинувальним актом проти чинного Міського положення»²⁵. Дійсно, здається, що жоден аспект реформи 1892 р., починаючи з її підготовки та завершуючи практичною імплементацією кожної статті, не залишився поза увагою Г.Шрейдера.

«Муниципальні шаради», «безсумнівний регрес», «канцеляризм і тягання», «сонлива бездіяльність», «бездушна канцелярська мертвечина» – це лише деякі з численних влучних авторських характеристик законодавства й

²² Семёнов Д.Д. Городское самоуправление: очерки и опыты. – Санкт-Петербург, 1901. – 389 с.

²³ Там же. – С.60–65, 99, 244.

²⁴ Шрейдер Г.И. Наше городское общественное управление: этюды, очерки и заметки: – Т.1. – Санкт-Петербург, 1902. – 337 с.

²⁵ Михайловский А. Реформа городского самоуправления в России. – Москва, 1908. – С.7.

поточного стану справ. Критика реформи 1870 р. полягала, головним чином, лише в необхідності відкрити квартиронаймачам доступ до участі в органах міського самоуправління й, таким чином, створити категорію «незалежних муніципальних елементів», на відміну від торгово-промислових виборців. Натомість реформа 1892 р. мала абсолютно протилежні наслідки: підвищення цензу, позбавлення виборчих прав основної маси містян і, відповідно, згаданої найбільш дієвої та енергійної групи населення²⁶. Наприклад, у Києві, констатував Г.Шрейдер, його втратили 5151 домовласник із 7371. Крім того, нове «Міське положення» не врегулювало сферу діловодства і сприяло розвитку «канцелярського писанини», в тому числі й за рахунок необхідності затвердження більшості рішень центральними адміністративними органами влади; посилило незахищеність міської нерухомості від самовільного захоплення, адже внеможливило негайне виконання думських постанов, що потребували навіть незначних витрат, наприклад про огороження ділянок землі. Та й у цілому запровадило систему надмірної опіки, регламентації («казенне управління»), яка кардинально погіршила склад і порядок дій міських органів влади, ліквідувала дух ініціативи, знизила професійну компетенцію виборних осіб та ін. Об'єктом політичного аналізу стали й інші негативні прояви міського самоврядування: абсентеїзм, індиферентність, зменшення кількості гласних, конфліктність відносин між думою й управою, заниження розміру оціночних зборів, ухиляння від їх сплати заможними містянами, скорочення прибутків і наростання дефіциту бюджету, низький рівень звітності й ревізії фінансово-господарської діяльності. Як квінтесенцію цього дослідження можна навести наступні слова автора: «Ще ніколи міське управління не було настільки мертвим, нечинним, ще ніколи не були там зневажені інтереси міського населення й тому ще ніколи міське громадське управління не було настільки непопулярним, як нині»²⁷.

Пізніше аналогічну позицію Г.Шрейдер, у значно лаконічнішому вигляді, презентував у двох розділах 4-го та 5-го томів фундаментального видання²⁸. Значно радикалізувалися погляди його однопартійця (з 1905 р.) О.Новикова на основи самоврядування й загалом державне управління після кількарічної роботи на посаді міського голови Баку, що врешті-решт привело його до в'язниці. У книзі про міські муніципалітети він детально аналізував найрізноманітніші вади їх діяльності: від збитковості комунальних підприємств до приховування від пересічних жителів публічної інформації, від внутрішньої боротьби думських гласних за особисті майнові інтереси до антисанітарії на різницях, від занепаду статистичних досліджень до відсутності належної турботи про розвиток освіти та ін.²⁹

²⁶ Шрейдер Г.И. Наше городское общественное управление: этюды, очерки и заметки. – С.26–27.

²⁷ Там же. – С.319.

²⁸ Шрейдер Г.И. Город и городовое положение 1870 г. // История России в XIX веке. – Т.4. – Ч.2: Эпоха реформ [1840–1866]. – Отд.2. – Санкт-Петербург, 1908–1909. – С.1–29; *Его же*. Городская контрреформа 11 июня 1892 г. // Там же. – Т.5. – Ч.3: Эпоха реакции [1866–1892]. – Отд.1. – Санкт-Петербург, 1909. – С.181–228.

²⁹ Новиков А. Записки о городском самоуправлении. – Санкт-Петербург, 1904. – 220 с.

Яскраво виражену соціалістичну позицію щодо міського самоуправління представлено в невеличкій брошурі іншого представника лівого руху – члена РСДРП, лікаря і громадського діяча М.Лукомського³⁰. З огляду на те, що у центрі його бачення перебував робітник, то відповідна проблематика розглядалася з погляду відсутності у представників цієї соціальної групи виборчих прав, будь-якого впливу на діяльність органів влади. Водночас низка різноманітних зборів основним тягарем лежала саме на цій незахищеній категорії населення, яка до того ж найбільше страждала від вад у функціонуванні системи водопостачання й каналізації, невирішеності житлового питання, низького рівня народної освіти. Автор наголосив, що зміни 1892 р. забрали право голосу навіть у прикажчиків, дрібних торговців і домовласників, надане їм реформою 1870 р., та цілком підпорядкували урядові міські органи влади³¹.

Більш широкий та поміркований аналіз здійснив відомий юрист і публіцист В.Гессен – згодом один із лідерів кадетів і депутат Державної думи Російської імперії перших двох скликань. Його книгу 1904 р. сформували статті, частково доопрацьовані, присвячені різноманітним питанням місцевого управління, головним чином сільського й земського³². Однак ті ключові тези, які вплинули на основу його бачення, безпосередньо стосувалися й міст: 1) необхідно чітко розмежувати компетенцію центральних органів влади та місцевих; 2) лише самоврядній громаді має підпорядковуватися місцеве управління, а не бюрократичному апарату; 3) самоуправління має бути позастановим; 4) адміністрація повинна мати функції вищого, позавідомчого нагляду, відокремленого від активного управління³³. Саме ці принципи лягли в основу пізніших кадетських законопроектів і присутні в тій чи іншій мірі у працях представників цієї політичної сили³⁴.

У цілому якщо стосовно реформи 1870 р. головним об'єктом критики абсолютної більшості публіцистів та журналістів були особливості виборчого права, то наступні зміни 1892 р. дали можливість громадськості значно вийти за ці рамки, додавши, окрім названого, і адміністративний вплив, і обмеження повноважень органів міського самоврядування, і низку інших вад. Авторитетний фахівець із права М.Коркунов, аналізуючи ті чи інші аспекти обох реформ, цілком справедливо декілька разів використав такі оціночні судження, як «громадська думка зустріла без співчуття», «незадовільність визнана всіма», «викликало немало суттєвих заперечень» тощо³⁵.

Активізація революційного руху в період 1905–1907 рр. сприяла ще більшому поширенню публічної дискусії про необхідність нової реформи

³⁰ *Лукомский М.Я.* Городское самоуправление в России. – Женева, 1902. – 37 с.

³¹ Там же. – С.33–35.

³² *Гессен В.М.* Вопросы местного управления. – Санкт-Петербург, 1904. – 235 с.

³³ Там же. – С.1–2.

³⁴ Див., напр.: *Кизеветтер А.А.* Местное самоуправление в России: IX–XIX ст.: Исторический очерк. – Москва, 1910. – 155 с.; *Петрункевич М.* К проекту Городового положения // Первая Государственная дума. – Вып. II: Законодательная работа: Сб. ст. – Санкт-Петербург, 1907. – С.67–74.

³⁵ *Коркунов Н.М.* Русское государственное право. – Ч. II: Часть особенная. Изд. 6-е. – Санкт-Петербург, 1909. – С.597.

міського самоуправління. Вона була частиною загальної лібералізації в рамках проголошення свободи слова, друку, зібрань і наслідком започаткування відкритої дискусії щодо реформування всіх сфер суспільного життя створеною в 1906 р. Державною думою Російської імперії. Громадськість жваво реагувала на тогочасні проекти, які продукували різноманітні нові політичні організації.

Серед ліберально-демократичних кіл найпоширенішою вимогою залишалося розширення виборчого права для місцевих жителів. У ролі впливових лобістів відповідних змін виступала преса, яка презентувала інтереси тієї чи іншої частини суспільства. В Україні дискусія почала набувати суто національного характеру. Так, газета «Рада» активно друкувала програмні засади українських політичних партій, наприклад УДРП, яка відстоювала «перетворення земського і міського самоуправління, в якому братиме участь вся місцева людність»³⁶. У 1907 р. громадсько-політична газета «Утро», котра виходила у Харкові, також підтримувала ідею залучення більш широких верств, однак зі здивуванням ставилася до вимог партії октябристів «забезпечити належне представництво контингенту населення, найбільш досвідченому у веденні громадського господарства та найбільш міцно пов'язаному з місцевістю в особі помісного дворянства». На думку оглядача, цей пункт досить дивно виглядав у поєднанні з декларованими намірами скасувати становий принцип і демократизувати виборче право³⁷.

Однак якщо періодика ліберально-демократичного спрямування висловлювала такі думки, то консервативно-монархістська преса відстоювала інші ідеї, особливо в період столипінської реакції. Характерним прикладом стала позиція газети «Киевлянин». Зокрема в публікації 1908 р. стверджувалося, що реформа часів Олександра II спричинила «безладне ведення господарства і необачне витрачання суспільних грошей» новоствореними органами самоуправління. Зміни 1892 р. не повністю виправили ситуацію, оскільки відбулося обмеження повноважень міських установ та посилення над ними адміністративного контролю³⁸. Зважаючи на це, газета визнавала назрілу необхідність нової реформи, але зі збереженням, «у державних інтересах», повноважень уряду «контролювати, спрямовувати та об'єднувати діяльність органів місцевого самоуправління». Порушення цього принципу неодмінно призведе до «непродуктивних витрат», «переходу органів самоуправління до рук антидержавних елементів і перетворення цих органів на політичні клуби» та «послаблення тих зв'язків, які забезпечують і охороняють державну єдність»³⁹. Тому важливо, «не стримуючи закономірної діяльності органів місцевого самоуправління», «регулювати діяльність цих органів у всіх їх напрямках, не допускаючи у цій діяльності відхилень від закону й державних інтересів».

³⁶ З життя партій // Рада. – 1906. – 14 листопада. – С.2.

³⁷ Местное самоуправление по проекту октябристов // Утро. – 1907. – 1 ноября. – С.1–2.

³⁸ Местное самоуправление и государственное единство // Киевлянин. – 1908. – 23 марта. – С.2.

³⁹ Там же. – С.3.

Київська газета особливо переймалася ситуацією «на окраїнах» імперії. Для неї на таких територіях, серед яких називався й «Південно-Західний край», тобто Правобережна Україна, було особливо важливо застосовувати право вето адміністрації на окремі рішення самоврядних установ, запровадити законодавчі заходи, спрямовані на недопущення «місцевого сепаратизму» та збереження ведення діловодства й судочинства російською мовою, запровадження відсоткової квоти на представництво російського населення в органах місцевого самоуправління⁴⁰. Іншими словами, вимоги розширити сферу використання української мови були абсолютно неприйнятними, а проблема обмеженості виборчого права на шпальтах «Киевлянина» взагалі не порушувалася.

Черговий етап розвитку публічної дискусії про кризовий стан місцевого й безпосередньо міського самоуправління в Російській імперії та необхідність його реформування припав на період столипінської реакції. У цей час, крім численних публікацій у пресі, активно виходила науково-популярна та публіцистична література. До обговорення дедалі більше почали долучатися економісти і представники торговельно-промислових кіл. Як один із таких прикладів можна навести книгу секретаря Московського біржового комітету, публіциста О.Михайловського, що побачила світ 1908 р. Уже на першій сторінці автор безапеляційно характеризував «Положення» 1892 р. як таке, що створене «в епоху реакції, пройняте духом глибокої недовіри до місцевих громадських сил»⁴¹. Подальший виклад матеріалу ґрунтувався на основі позиції про необхідність якнайшвидшої зміни законодавства у частині розширення виборчого права та звільнення від «адміністративної опіки». Неefективна діяльність обмеженого кола заможних осіб, які мало зацікавлені в міських справах, на думку О.Михайловського, сприяла тому, що «наші міста різькують контрастують із містами Західної Європи з погляду неупорядкованості, неохайності, відсутності зручностей, недостачі просвітницьких та інших установ [...] наші міста бідні, брудні, необлаштовані»⁴².

В основній частині книги досить ґрунтовно й детально розкривалося авторське бачення особливостей і значення обох реформ – 1870 та 1892 рр., проводилися паралелі із західноєвропейською практикою (залучався досвід Пруссії, Австрії, Франції, Бельгії, Англії), деталізувалися компетенції та права органів міського самоуправління, їх внутрішня структура, фінанси й виборче право тощо. Незважаючи на однозначно неґативну оцінку змін 1892 р., О.Михайловський констатував і вади «Положення» 1870 р. За його словами, найслабшим місцем цього документа була «скопійована з найменш демократичної» пруської трирозрядна виборча система. Натомість внутрішня структура, розподіл повноважень між думою та управою, загальний рівень самостійності органів самоврядування (за окремими винятками) визнавалися задовільними. Весь тягар критики традиційно припав на реформу 1892 р. Її підвалини сформувало ще більше обмеження виборчого права на

⁴⁰ Там же. – 25 марта. – С.1–2.

⁴¹ Михайловский А. Реформа городского самоуправления в России. – С.3.

⁴² Там же. – С.7.

основі майнового цензу, пильний нагляд губернської влади, міністерства й навіть Державної ради, скорочення чисельності та повноважень гласних і посилення незалежності міської управи від думи⁴³. Вирішити наявні проблеми шляхом більш точного окреслення переліку підвідомчих справ (з усуненням із чинного «Положення» заплутаної термінології неоднозначного трактування), зокрема в напрямі конкретизації й розширення соціально-економічних повноважень (сприяння розвитку торгівлі та промисловості, боротьба з безробіттям, бідністю, сирітством, вирішення житлового питання тощо), контролю над правоохоронною системою, і водночас позбавлення обов'язків «турбуватися про задоволення релігійних потреб населення», розквартирувати війська, утримувати урядові установи. Новаторським у поглядах О.Михайловського стала пропозиція «надати містам право запроваджувати податок на прибуток, у вигляді надбавки до державного податку, якщо такий буде встановлено [...], або у вигляді самостійного податку»⁴⁴. Він передбачав, що саме за рахунок цієї статті можна суттєво поліпшити благоустрій і санітарний стан міст, запровадити страхування від безробіття, розширити мережу бібліотек тощо⁴⁵. Загалом у книзі О.Михайловського, незважаючи на її популярний характер, презентовано досить детальний аналіз вад системи міського самоврядування та авторське бачення шляхів їх усунення.

Доволі нестандартне бачення проблем розвитку міст, їх самоуправління продемонстрував у своїх працях публіцист О.Количев, за що був розкритикований у ліберальній пресі – кадетському журналі «Городское дело», центристському «Московском еженедельнике». На його думку, основна суть майбутньої реформи має полягати в розширенні самостійності місцевих органів влади та виборчого права шляхом виокремлення великих міст у самостійні повітові земські одиниці з подальшим наданням їм статусу земських управ і зборів. Думки про переваги земського самоуправління перед міським або залежність другого від першого вже неодноразово лунали у спеціалізованій літературі, однак у такому довершеному вигляді подібну концепцію було сформовано вперше. Саме відмінності між обов'язками і правами цих двох систем стали предметом критики О.Количева, а така його позиція – критики згаданої преси й земських діячів. Сплата містами земського збору та виконання квартирної військової повинності, за його словами, ставили знак великої нерівності між вказаними моделями самоврядування. При цьому фінансування земствами різноманітних державних і соціально-побутових міських потреб скорочувалося⁴⁶. Суть авторських пропозицій зводилася до необхідності «відособлення» міста від повіту та «няньок» – повітових земств. Варто зазначити, що О.Количев на той час був єдиним, хто не лише виклав

⁴³ Там же. – С.9–18.

⁴⁴ Там же. – С.40–55, 84.

⁴⁵ Доцільність та можливі форми запровадження прогресивного оподаткування в Російській імперії тоді активно обговорювалися в експертному середовищі, політичних колах і серед широкої громадськості. У дещо обмеженому вигляді його було запроваджено лише в 1916 р. (див.: Закон 6-го апреля 1916 г. о государственном подоходном налоге; Закон 13 мая 1916 г. о налоге на прирост прибылей: Неофициальное издание. – Одесса, 1916. – 60 с.).

⁴⁶ *Колычев А.А.* Города как самоуправляющиеся земские единицы. – Вологда, 1908. – С.3–11.

загальні засади своєї концепції, а й представив текстуальні зміни до чинного законодавства у формі порівняльних таблиць⁴⁷. Очевидно, що у цій праці та в обґрунтуванні власної концепції йому допоміг практичний досвід діяльності в органах управління різних міст Вологодської губернії.

Розгортання публічної полеміки навколо такого бачення спричинило появу в 1910 р. наступної книги О.Количева, де він подав розгорнуті відповіді критикам та деталізував своє бачення, окремо згадавши про необхідність запровадження загального виборчого права й реформування правоохоронних органів у напрямі якщо не підпорядкування муніципалітетам, то хоча б звільнення останніх від обов'язків утримувати поліцію⁴⁸.

Земське та міське самоврядування потрапляло у фокус уваги й інших публіцистів⁴⁹. Досить позитивно «Положення» 1870 р. оцінював К.Пажитнов, у подальшому відомий радянський економіст. Натомість зміни 1892 р. для нього стали закономірним відображенням реакції часів Олександра III і фактично знищили міське самоуправління у загально-прийнятому значенні цього слова. Цікаво, що автор окремо розкритикував відсутність у законі пункту про можливість використання польської мови в діловодстві⁵⁰.

Досить репрезентативними були погляди на реформування міського самоуправління в уродженця Полтави, колишнього голови Саратова, чиновника міністерства юстиції, очільника управління міських справ МВС О.Немировського⁵¹. Його пропозиції зводилися до необхідності обмежити право голосу для малозабезпечених і бідних містян, зберегти широкий адміністративний нагляд та контроль, запровадити обов'язкові освітньо-кваліфікаційні вимоги до членів управи (частину їх доцільно призначати на почесну безоплатну службу на довгостроковій основі – від 6 до 20 років) та надати цьому розпорядчому органу ще більш самостійного, незалежного від думи, статусу⁵². Як підтвердження позитивного досвіду практичної реалізації цих планів автор постійно наводив приклади різних європейських міст, зокрема Гамбурґа та Берліна⁵³. Натомість тогочасні опозиційні політичні діячі віддавали перевагу порівнянням з англійським законодавством, яке передбачало: надання муніципалітетам права звертатися до парламенту з клопотаннями про розширення власної компетенції; відсутність нагляду бюрократичних державних органів, лише парламенту; наявність власних міських поліцейських команд і контроль над ними у випадку домінуючого,

⁴⁷ Там же. – С.24–27.

⁴⁸ *Количев А.А.* По городским вопросам. – Санкт-Петербург, [1910]. – 120 с.

⁴⁹ *Страдомский Н.Ф.* Города и земство (К вопросу об урегулировании их взаимных отношений). – К., 1905. – 64 с.; *Пажитнов К.А.* Городское и земское самоуправление. – Санкт-Петербург, 1913. – 144 с.

⁵⁰ *Пажитнов К.А.* Городское и земское самоуправление. – С.40, 53.

⁵¹ *Немировский А.О.* Реформа городского самоуправления. – Санкт-Петербург, 1911. – 172 с.

⁵² Там же. – С.44–46, 51–52, 66–70, 119–121, 159–161.

⁵³ Пруський досвід на той час користувався популярністю, про що серед іншого свідчить поширення спеціалізованої перекладної літератури німецьких авторів (див., напр.: *Дамашке А.В.* Задачи городского хозяйства / Пер. с нем. В.Я.Канель; с предисл. проф. И.Х.Озерова. – Москва, 1904. – 325 с.).

порівняно з державою, фінансового забезпечення; суттєво нижчий майновий ценз тощо⁵⁴.

Очевидно, що запропоновані О.Немировським зміни де-факто посилювали контроль за формуванням і діяльністю самоврядних органів, дозволяючи уряду без будь-яких побоювань передати місцеву поліцію в підпорядкування громадських управлінь та розширити повноваження управ⁵⁵. Таке бачення багато у чому віддзеркалювало тогочасну позицію центральної влади й базувалося на офіційних напрацюваннях очолюваного ним управління міських справ МВС.

Таким чином, до початку Першої світової війни в науково-публіцистичних колах і періодиці утвердилося стійке переконання про необхідність змін у системі місцевого самоврядування. Ступінь їх радикальності та особливості обговорюваних проєктів залежали від політичних поглядів, лояльності/опозиційності до влади, досвіду чиновницької роботи тощо. Однак якщо в 1906–1907 рр., коли більшість у Державній думі Російської імперії першого та другого скликань належала лівоцентристським і лівих партіям, ще можна було плекати ілюзорні надії на демократизацію виборчого законодавства та розширення незалежності міських органів влади, то після 1907 р. всі рішення щодо цього цілком залежали від уряду та його прихильників у парламенті, які не підтримували подібних ідей. Вибудована в той час система ухвалення законодавчих рішень в імперії абсолютно виключала можливість реалізації ліберально-демократичного сценарію. В умовах, коли більшість у Державній думі третього скликання (1907–1912 рр.) належала правим партіям, а міністерство внутрішніх справ жорстко контролювало діяльність Наради міських діячів, «нічого й думати про які-небудь “реформи”, а тим більше про реформи місцевого самоврядування, якщо б навіть і виникла така думка в бюрократичних колах», – писала газета «Утро» в 1912 р.⁵⁶

Певні надії в періодиці знову почали з'являтися після того, як у 1908 р. міністр внутрішніх справ звернувся до губернаторів із проханням запропонувати міським думах делегувати своїх представників для участі в роботі Ради у справах місцевого господарства для розробки проєкту відповідної реформи. Згадана газета «Утро» висловлювала сподівання, що ці експерти звернуть увагу на залежність від адміністрації, високий майновий ценз, відсутність поділу виборців на розряди⁵⁷. Варто зауважити, що це регіональне видання репрезентувало інтереси торговельно-промислових кіл, які були зацікавленими в послабленні адміністративного контролю над муніципалітетами та збільшенні впливу на ухвалення рішень. Неабияке обурення у громадськості викликала поширена практика незатвердження обраних міських голів профільним міністерством. Цей механізм активно використовувався щодо опозиційних кандидатів, як це було в 1913 р. в Москві з кадетом Г.Львовим і професором С.Чаплигіним. Однак якщо прогресивні кола визнавали таке

⁵⁴ Ковалевский М. К вопросу о реформе городского самоуправления // Вестник Европы. – Кн. 8, август. – Санкт-Петербург, 1914. – С. 332–340.

⁵⁵ Там же. – С. 87–88.

⁵⁶ Парламент и местное самоуправление // Утро. – 1912. – 11 декабря. – С. 2.

⁵⁷ Реформа городского самоуправления // Там же. – 1908. – 2 марта. – С. 2.

право архаїчним і дискримінаційним, то проурядова преса, наприклад газета «Россия», не вбачала підстав для дискусій, адже це – чинна норма закону⁵⁸.

Напередодні Першої світової війни вже і в уряді, а не лише у середовищі опозиційних партій та політичних діячів чи в окремих міських думах, почала остаточно домінувати думка про необхідність зміни чинного «Положення» в редакції 1892 р. Ще в 1908 р. вже згадуваний О. Михайловський справедливо зазначав: «І уряд, і преса, і самі міські діячі визнають необхідність реформи, визнає це й Державна дума»⁵⁹. При цьому на той час фактично вже існували два самостійних досить ліберальних проекти реформи: кадетів і Всеросійського союзу міст. Кадетський підхід до проблеми ми неодноразово згадували. Основні ж пропозиції ВСМ також були доволі ліберальними у частині виборчого права, самостійності та компетенції органів самоуправління⁶⁰. Уряд не міг допустити втілення жодного з цих проектів та розпочав підготовку власного. Наприкінці 1913 р. головне управління у справах місцевого господарства міністерства внутрішніх справ розпочало збір інформації від міських управ про виборців, їх майновий та соціальний склад, активність щодо участі у виборах тощо. Розроблений 1916 р. міністерський проект прогнозовано передбачав збереження всіх важелів контролю⁶¹. Проте «Положення» 1892 р., незважаючи на вимоги часу та громадськості, залишалося незмінним до кінця існування Російської імперії. Події Першої світової війни показали, що на практиці органи міської влади відіграють набагато більшу роль, аніж це передбачалося чинним законодавством, і громадськість хвилюють уже зовсім інші проблеми, ніж до цього. Дефіцит продовольства, інфляція, підвищення цін, утримання поранених і хворих, допомога біженцям – цим, а не теоретичними засадами законотворчості, більше переймалося суспільство. Саме ці проблеми червоною лінією проходили у спеціалізованій літературі, що її в роки війни активно видавав Всеросійський союз міст⁶².

У цілому перелік наведених публікацій кінця XIX – початку XX ст. не є вичерпним⁶³ і, звісно, не може бути таким у межах подібного дослідження,

⁵⁸ Наше местное самоуправление // Там же. – 1913. – 1 мая. – С.2.

⁵⁹ Михайловский А. Реформа городского самоуправления в России. – С.5.

⁶⁰ Всероссийский союз городов: К пересмотру Городового положения: Тезисы, одобренные совещаниями при Главном комитете Союза. – [Москва, 1916?]. – 19 с.

⁶¹ Нардова В.А. К вопросу о реформе Городового положения (1906–1916 гг.) // На пути к революционным потрясениям: Из истории России второй половины XIX – начала XX в.: Материалы конференции памяти В.С.Дякина. – Санкт-Петербург; Кишинёв, 2001. – С.164–165.

⁶² Всероссийский союз городов: Очерк деятельности Всероссийского союза городов 1914–1915 гг. – Москва, [1916]. – 239 с.; Всероссийский союз городов: Распоряжения и циркуляры: К сведению учреждений Всероссийского союза городов: Октябрь 1915 г. – Москва, 1915. – 52 с.; Всероссийский союз городов: Распоряжения и циркуляры: К сведению учреждений Всероссийского союза городов: 1–15 октября 1916 г. – Москва, 1916. – 11 с.; Борьба с дороговизной и городские управления / Всероссийский союз городов. – Вып.1/2. – Москва, 1916; Всероссийский союз городов: Карточная система в городах. – Москва, 1916. – 24 с.; Всероссийский союз городов: Финансовый отчёт за время от начала деятельности по 1-е января 1916 г. – Москва, 1917. – 815 с. та ін.

⁶³ Див.: Тотомшиц В.Ф. Задачи городского самоуправления. – Санкт-Петербург, 1904. – 24 с.; Кабанов Н.О. Местном самоуправлении. – Ростов-на-Дону, [1905]. – 31 с.; Шаховской М.Л. О городском самоуправлении. – Х., 1905. – 28 с.; Вернер И.А. Городское самоуправление в России. – Москва, 1906. – 32 с.; Звягинцев Е.А. Как нужно преобразовать наши городские думы и управы. – Москва, 1906. – 48 с.; Озеров И.Х. Большие города, их задачи и средства управления. 2-е изд., значит. доп. – Москва, 1906. – 135 с.; Захарович И. О городском

однак він цілком репрезентативний для того, щоб побачити загальну картину та зробити висновки про особливості ставлення науково-публіцистичних кіл до системи міського самоврядування Російської імперії того часу. Зважаючи на суспільну важливість проблеми, представники різних професійних сфер і груп населення (від простих службовців та робітників до вищого чиновництва і промислово-фінансових кіл), які інколи мали кардинально відмінні політичні погляди (від проурядових правоконсервативних до опозиційних ліворадикальних), наповнювали відповідний сегмент літератури власними працями різного формату та обсягу. Утім майже всі автори були одностайними щодо недосконалості/кризи поточного становища (менше щодо закону 1870 р. й особливо до змін 1892 р.) та необхідності трансформації виборчого законодавства, поліпшення організаційної структури органів самоврядування, розширення їхніх повноважень у сфері соціального захисту жителів міст, урегулювання відносин з адміністрацією. Пропоновані механізми та концепції були занадто різноманітними та неконсолідованими, що нівелювало можливість дієвого впливу на уряд. Тож в умовах намірів центральної влади зберегти, а за можливості й посилити контроль над міськими думами та управами, ця критика не принесла практичних результатів.

REFERENCES

1. Bubnov, M. (1909). *K voprosu o preobrazovanii nashego gorodskogo i obshchestvennogo upravleniya*. Kiev. [in Russian].
2. Dityatin, I.I. (1895). *Stati po istorii russkogo prava*. Sankt-Peterburg. [in Russian].
3. Dzhanshiev, G.A. (1900). *Epokha velikikh reform: Istoricheskie spravki*. 8-e dop. izd. Moskva. [in Russian].
4. Fesenko, I.O. (1890). *K voprosu o reforme gorodskikh obshchestvennykh upravleniy: v 2 ch.* Vol.1. Kharkov. [in Russian].
5. Gessen, V.M. (1904). *Voprosy mestnogo upravleniya*. Sankt-Peterburg. [in Russian].
6. Golovachev, A.A. (1872). *Desyat let reform 1861–1871*. Sankt-Peterburg. [in Russian].
7. Kolychev, A.A. (1908). *Goroda kak samoupravlyayushchiesya zemskie edinitsy*. Vologda. [in Russian].
8. Korkunov, N.M. (1909). *Russkoe gosudarstvennoe pravo*. Vol.2. Sankt-Peterburg. [in Russian].
9. Kovalevskiy, M. (1914). K voprosu o reforme gorodskogo samoupravleniya. *Vestnik Evropy*, 8, 332–340. [in Russian].
10. Lapshina, G.S. (2002). Desyat let aleksandrovskikh reform v otsenke vedushchego liberalnogo zhurnala "Vestnik Evropy". *1702–2002: Iz veka v vek: Iz istorii russkoy zhurnalistiki: K 300-letiyu otechestvennoy pechati*. Moskva. [in Russian].
11. Lukomskiy, M.Ya. (1902). *Gorodskoe samoupravlenie v Rossii*. Zheneva. [in Russian].
12. Mikhaylovskiy, A. (1908). *Reforma gorodskogo samoupravleniya v Rossii*. Moskva. [in Russian].
13. Mysh, M.I. (1915). *Gorodovoe polozhenie 11 iyunya 1892 goda s otnosyashchimisya k nemu zakoneniymi, sudebnymi i pravitelstvennymi razyasneniyami*. Petrograd. [in Russian].
14. Nardova, V.A. (2001). K voprosu o reforme Gorodovogo polozheniya (1906–1916 gg.). *Na puti k revolyutsionnym potryaseniyam: Iz istorii Rossii vtoroy poloviny XIX – nachala XX v.: Materialy konferentsii pamyati V.S.Dyakina*. Sankt-Peterburg; Kishinev. [in Russian].

самоуправления. – [Могилёв], 1908. – 123 с.; Бубнов М. К вопросу о преобразовании нашего городского и общественного управления. – К., 1909. – 40 с.

15. Nemirovskiy, A.O. (1911). *Reforma gorodskogo samoupravleniya*. Sankt-Peterburg. [in Russian].
16. Novikov, A. (1904). *Zapiski o gorodskom samoupravlenii*. Sankt-Peterburg. [in Russian].
17. Ozerov, I.G. (1906). *Bolshie goroda, ikh zadachi i sredstva upravleniya*. 2-e izd. Moskva. [in Russian].
18. Pazhitnov, K.A. (1913). *Gorodskoe i zemskoe samoupravlenie*. Sankt-Peterburg. [in Russian].
19. Priklonskiy, S.A. (1886). *Ocherki samoupravleniya zemskogo, gorodskogo i selskogo*. Sankt-Peterburg. [in Russian].
20. Shchepkin, M.P. (1882). *Opyty izucheniya obshchestvennogo khozyaystva i upravleniya gorodov*. Vol.1. Moskva. [in Russian].
21. Semenov, D.D. (1901). *Gorodskoe samoupravlenie: ocherki i opyty*. Sankt-Peterburg. [in Russian].
22. Stradomskiy, N.F. (1905). *Goroda i zemstvo (K voprosu ob uregulirovaniu ikh vzaimnykh otnosheniy)*. Kiev. [in Russian].
23. Shreyder, G.I. (1902). *Nashe gorodskoe obshchestvennoe upravlenie: etyudy, ocherki i zametki*. Vol.1. Sankt-Peterburg. [in Russian].

SERHII DOBRZHANSKYI

Candidate of Historical Sciences (Ph. D. in History),
Docent of the Department of History of Ukraine,
Yu.Fedkovych Chernivtsi National University
(Chernivtsi, Ukraine), dobrserg2128@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2443-3591>

REFORMING THE CITY ADMINISTRATION SYSTEM IN RUSSIAN EMPIRE IN THE SCIENTIFIC AND JOURNALISTIC DISCOURSE OF THE LATE NINETEENTH – EARLY TWENTIETH CENTURIES

Abstract. *The objectives of the study* are to analyze the peculiarities of the perception of the urban management system of Russian Empire in scientific and journalistic discourse; find out the public's attitude to the reforms of 1870 and 1892; to characterize the proposals of scientists (economists, jurists, historians) of the late 19th – early 20th centuries to change the current legislation. **The methodology** is based on the principles of comparative-historical and interdisciplinary analysis, classification and typology, methods of prosopography. **The scientific novelty** is formed by a comprehensive (on the basis of a wide list of publications and publications in the media) study of the evaluations of scientists and the public regarding the activities of city self-government bodies, their powers. **Conclusions.** The segment of the analyzed literature was presented by authors who had different professional and political backgrounds, representing the interests of the authorities and the opposition, burghers and higher officials, workers and financial circles. Regardless of the publication (article, brochure, book over several hundred pages), each author showed signs of imperfection and spoke of the need to reform the city government. On the eve of the World War I, the conviction of the need for changes in the system of local self-government was voiced in the scientific circles and periodicals. The radical nature of the proposals depended on political views, loyalty or opposition to power, experience in clerical work, etc. The main disadvantages were limited suffrage and dependence on administration. The government sought to maintain and even strengthen the control of the municipalities. The criticism did not bring practical results, except for public discussion.

Keywords: reforms, city administration, scientific and journalistic discourse, Russian Empire.