

РЕЦЕНЗІЇ



ПИСАРЬКОВА Л.Ф.
ГОРОДСКИЕ РЕФОРМЫ В РОССИИ И МОСКОВСКАЯ ДУМА. –
Москва: Новый хронограф, 2010. – 752 с.

Писарькова Л.Ф.
Міські реформи в Росії й Московська дума. –
Москва: Новий хронограф, 2010. – 752 с.

В основу книжки Любові Писарькової покладена її докторська дисертація, монографія за якою побачила світ 1998 р., тоді, коли накладу були мізерними (500 прим.), і практично недоступними широкому науковому загалу¹. Нове видання, значно доопрацьоване та вдосконалене, виявилось цілком на часі, авторка поглибила дослідницькі аспекти, урахувала певні прогалини, артикулювала раніше не пропоновані до розгляду проблеми міського громадського управління, прискіпливо проаналізувала його здобутки та визначила соціальні орієнтири, а також переглянула роль держави в модернізації російських міст. Своїм монографічним дослідженням Л.Ф.Писарькова ще раз засвідчила, що тема самоврядування в Російській імперії залишається актуальною. Тут висвітлено найрізноманітніші спроби влади вдихнути життя в російське місто, починаючи з Петра I, який прагнув надати йому європейського вигляду, для чого й створював нові установи, які б опікувалися розвитком міст. Започатковані ним магістрати наділялися широкими повноваженнями, аби ті стали промисловими і культурними центрами, але, як завжди, забракло коштів, і реформи імператора не перетворили російське місто на вільну самоврядну одиницю, як це відбулося із західними містами.

Дослідниця детально зупинилася на міській реформі Катерини II, успіхи якої порівняла з петровськими перетвореннями та відзначила її широту й демократичність. Ця висока оцінка ґрунтується на спробі залучити до управління містом усіх його жителів, надаючи тому всестанового характеру. Проте тут же підмічено, що більшість управлінських пропозицій Катерини II впало на незрілий ґрунт російської дійсності, а тому й надалі міста перебували у безпосередньому підпорядкуванні адміністративної влади.

Досить цікавою виявилась авторська спроба оцінити реформу Павла I, який усе ще так мало уваги приділяють історики². За авторським баченням, новий імператор наблизив управлінську модель Катерини II до російської практики, а для цього він не лише піддав сумніву виборний принцип формування органів міської влади, а й ліквідував загальні думи та магістрати, замінивши їх

¹ Писарькова Л.Ф. Московская городская дума: 1863–1917 гг. – Москва, 1998.

² Виняток становить дослідження: Скоробогатов А.В. Государство и общество в идеологии и политике императора Павла I. – Казань, 2004.

ратгаузами з департаментною структурою, установами, де з'ясовувалися і господарські й судові справи одночасно. Половина їх кадрового складу призначалася короною, а інша хоча й залишалася виборною, але отримала статус державної, що дозволило імператорові втиснути колишні виборні установи в адміністративну вертикаль владної структури.

Не можна не зауважити, що у цілому робота базується на добротному фактичному матеріалі. Його не бракує, коли йдеться про формування міських бюджетів. Дослідниця стверджує, що витрати на благоустрій міст довго продовжували залишатися незначними, хоча й відзначає їх зростання за рахунок постійних статків, і не лише мирських зборів, як це було раніше, до Павла I. Проте висновок видається малодоказовим, та й стосується він в основному лише столичних міст. І все ж слід ще раз наголосити, що дослідниця досить детально зупинилася на такій чи не найважливішій проблемі, як джерела наповнення міського бюджету, питання, яке обходять дослідники історії міст. Аби вийти зі становища, верховна влада шукала вихід у зрівнянні міських повинностей, для чого було створено комітети у 49 губернських і повітових містах, щоби ті запропонували їй дієві механізми. Вони виявляли джерела статків і видатків міст, доводячи до відома всіх міських жителів їх обов'язки сплачувати податки. Щоб з'ясувати розмежування міських та загальнодержавних обов'язків, авторка вдалася до аналізу такої копійної роботи, як укладання кошторисів, до якої залучалося все більше представників від міського населення, аж доки держава не передала їх самому місту, запропонувавши схему функціонування двох бюджетів – звичайного (річного) і надзвичайного з поділом того й того на прибутковий і витратний. Їх розміри залежали від розмірів податків, що суттєво впливало на розбудову міст. До державних позик міста, як переконливо доводить дослідниця, удалися досить пізно і співпрацю з промисловцями розпочала Петербурзька дума. Крім констатації джерел наповнення міських бюджетів, Л.Ф.Писарькова вказує, що створення на позичкові кошти водогонів, освітлення, каналізації змінювало вигляд міст, оздоровлювало їх, знижувало показники смертності та сприяло подоланню криміногенних ситуацій. Такий підхід дозволив авторці переконати читача у соціальній спрямованості діяльності міської влади, яка орієнтувалася на найширше задоволення потреб людей, а не лише на запити міської верхівки.

На відміну від інших робіт, ця справляє приємне враження ще й тим, що дослідниця вказує на розвиток не лише столичних, а й звертається до губернських та повітових міст, хоча кількість таких характеристик усе ж замала, та й до її поля зору потрапляли лише міста внутрішніх російських губерній.

Як доводить авторка, держава намагалася віднайти досконалі форми керування містами. У пошуках управлінських механізмів вона залучала до міського керівництва дворян, власників нерухомості в містах, представники від яких ставали гласними дум; вивчала організацію міських установ у провідних європейських державах та укладала нові закони, як, наприклад, «Об устройстве гильдий» (1824 р.). Хоча, як зауважила дослідниця, залучення дворян не досить добре сприймалося не тільки ними самими, а й купецьким середовищем. Зрушення з мертвої точки відбулися лише тоді, коли Олександр I звільнив міста від за давньої практики відбування натуральних повинностей, після чого ті почали позбуватися притаманних їм рис феодального міста.

Особливо важливим при дослідженні міських реформ видається акцент Л.Ф.Писарькової на тому, що міські доходи досить довго не пов'язувалися з поліпшенням благоустрою. Лише 1842 р. у вищих ешелонах влади серйозно почали говорити про економічну занедбаність міст, котра напряму пов'язувалася із системою їх управління, яка не відповідала новим реаліям і найперше – зростанню чисельності міського населення. Саме ці чинники змусили владу укласти нове Міське положення та запровадити його 1846 р. у Петербурзі (невдовзі воно стане зразком для Москви та Одеси).

Як доводить авторка, цей законодавчий акт сколихнув усю Росію, адже гарантував участь представників усіх станів у виборах Московської міської думи. Проте детальний розгляд проведених виборів дозволив спростувати перше враження. Непродумана виборна процедура демонструвала не таку райдужну картину, як того хотілося. Хоча вибори і тривали кілька днів, але від участі в міському управлінні усувалося духівництво, а також ті, хто набув досвіду служби в ремісничих управах. Хоча саме тоді ж була виявлена й перша спроба кандидатів на міського голову представляти програми своєї майбутньої діяльності. Авторка зауважила, що новий склад Загальної думи виявив спроби гласних долати станові перегородки, хоча й відбувалося це в досить своєрідний спосіб. Через те, що освіта стала найважливішим критерієм обіймання посад, на лідерські позиції вибилося дворянство, тоді як представники інших прошарків унаслідок її низького рівня відігравали роль мовчазної більшості. Не будемо тут обговорювати концепцію Б.Миронова, але все ж слід зауважити, що Л.Ф.Писарькова у принципі поділяє його погляд про незначну роль адміністративного контролю за виборами міських посадовців.

Авторка постійно з'ясовує для себе (і для читача) досить складну концептуальну проблему – чому перейняті від Заходу принципи виборної системи були малоефективними, а то й провальними для російських міст? Бажаний результат було отримано лише після спроби враховувати російську специфіку, зокрема станові інституції. Цей авторський висновок досить відносний, хоч би через те, що Міське положення 1862 р., впроваджувалося лише у чотирьох містах Росії – Москві, Петербурзі, Одесі й Тифлісі. Від нього довелося відмовитися, і у ході реформ 1860–1870-х рр. почати напрацьовувати нове положення. Аби з'ясувати, чому так трапилося, авторка проаналізувала пропозиції місцевих комісій, спеціально створених для того, аби верховна влада могла врахувати думку населення. Ті відкинули становий принцип в організації міського самоврядування та запропонували замінити його територіальним або всестановим, унаслідок чого досить довго з'ясовувалося, як пов'язувати виборче право з майновим цензом. Спершу його отримували власники міської нерухомості й лише 1887 р. Сенат надав виборче право тій категорії, яка сплачувала податки до міської скарбниці. За зразок бралася німецька схема, згідно з якою кількість прав у громадському управлінні прямо залежала від величини сплачуваних податків. Проте й вона, як довела дослідниця, не була ідеальною, адже залишала без виборчих прав інтелігентну частину міського населення. І все ж не лише виборче право відрізняло два положення – 1862 і 1870 рр. Суттєва різниця полягала в іншому – лише останнє, як наполягає дослідниця, надало містам самостійність у фінансових питаннях. Відтепер бюджет і звіти витрат складалися управами,

а не казенними палатами, як було раніше. Думи самі визначали розміри податків на користь міста з нерухомості, торгово-промислових документів, що їх отримували власники трактирів, крамниць, коней, екіпажів, собак, квартир тощо.

Як би це не здавалося парадоксальним, але довгі суперечки навколо виборності, сплати податків, участі в міському житті зовсім не схвилювали самих жителів міст. Ані москвичі, ані петербуржці, ані мешканці будь-якого іншого міста в Російській імперії не поділяли ентузіазму законодавців, і під час виборів проявили повну байдужість до них. Москвичі виявилися найпасивнішими й дали лише 3% учасників виборчої процедури. Аби з'ясувати причини такої незацікавленості, дослідниця звернулася до апробованого методу, залучивши свідчення сучасників, та спробувала сама через статистичні дані відтворити справжню причину міщанської пасивності. Досить складна схема маніпулювання цифрами все ж наблизила її до достовірної відповіді. Хай і поступово, але число виборців зростало, хоча ніколи й не наближалось до стовідсоткової участі. Їх число збільшувалося не за рахунок багатих платників податків, а за рахунок дрібних, навіть тих, хто сплачував його всього лише кількома копійками (від 9 коп.). Аби досягти повної конотації виборів, дослідниця проаналізувала всі або майже всі заходи влади. Проте здобути учасників більше 8% їй так і не вдалося.

Із такою ж деталізацією авторка підійшла до з'ясування проблеми сплачуваності міських податків, які залежали від ступеня доходів і, як виявилось, хоча й визначалися думою, проте не повинні були перевищувати 10%, якщо це стосувалося нерухомої власності. Якщо ж ішлося про збір з торгово-промислових документів, то він був значно нижчим, а тому й у виборах переважали представники третьої курії, а саме ремісники, купці, дрібні торгівці. Цікавою виявилась спроба Л.Ф.Писарькової вияснити мотивацію активності виборців, у результаті чого дослідниця знову зауважила її парадоксальний характер. Інтерес до виборів не пов'язувався з розумінням їх призначення, а часто перетворювався на поганий спектакль із виборними кульками, з віддаванням переваги корпоративним інтересам, що ділило найширших учасників на «наших» і «не наших», а агітація набула єдиної форми – пригощань та обіцянь, а то й простого підкупу, і навіть незначних подачок.

І все ж, аби вияснити, хто прийшов до влади та чи набула вона рис самоврядності, дослідниці довелося проаналізувати за досить значний хронологічний проміжок зміну соціальної палітри гласних Московської міської думи. Із міщансько-ремісничої на перших порах вона, починаючи з 1870-х рр., ставала купецькою, і лише з 1890-х рр. – дворянсько-інтелігентною. Саме останній склад думи намагався надати їй самоврядного характеру, а отже, Міське положення 1870 р., як виявилось, не забезпечувало механізмів однакового представництва від усіх станів. Спосіб укладання таблиць, що ним активно користується дослідниця, впевнена, дасть зовсім інший результат соціального походження гласних в інших містах російської держави, і він не буде схожим на склад гласних Московської думи.

Не обмежуючись проблемою соціального походження гласних, дослідниці йшлося також про ставлення їх до справи, а для цього вона обрала кілька показників і найперше – участь у засіданнях дум. Хоча тут же піддала його сумніву, спираючись на свідчення голови Московської думи, відомого правознавця

Б.Чичеріна, який відразу побачив, що працювати в думі могли далеко не всі, і роль мовчазної більшості зводилася до подачі голосів за своїми «вожаками». Подібним було становище громадського управління і в інших регіонах держави – висновок, що його зробила дослідниця, спираючись на сенаторські ревізії, зокрема й західних та південно-західних губерній.

Що ж до інтерпретації Міського положення 1892 р., то Л.Писарькова продемонструвала іншу його оцінку, не вдаючись до усталеного ще донедавна терміна «контрреформи». Змусила її до цього практика як Московської, так і Петербурзької дум, які відразу відчули вади Положення 1870 р. Зокрема, ішлося про запровадження замість куріального територіального принципу організації виборів, як і залучення до виборів квартиронаймачів. Водночас лунали пропозиції окремих посадовців повернутися до станової виборності. Обговорення на різних рівнях влади, як і громадськості, цих питань дозволило виявити й іншу потребу – посилення державного контролю за органами міського самоврядування та зменшення числа гласних із прикажчиків і дрібних торгівців. У новому Положенні 1892 р. відобразилася і спроба впливати на ефективність робочих засідань шляхом обов'язкової участі в них половини від загального числа гласних. Аби підвищити відповідальність перших посадових осіб, час обіймання ними виборних посад зараховувався до державної служби. Кожен гласний увійшов до складу комісії, яка займалася конкретними господарськими справами. Усі ці аргументовано проаналізовані заходи дозволили Л.Ф.Писарьковій дійти висновку, що запровадження Міського положення 1892 р. значно поліпшило організацію виборних кампаній, що посприяло розвитку міського господарства. Як і те, яка категорія гласних почала приходити до влади. Виявилось, що на початок ХХ ст. гласних, зайнятих у торгово-промисловій сфері, витіснила інтелігенція, яка мала високий освітній ценз. Більше того, дослідниця підрахувала, що практично кожен другий гласний Московської думи мав диплом про вищу освіту.

Власні спостереження і висновки авторка вміло поєднує з тенденціями як російської, так і американської та європейської історіографії. До таких належить досить важлива теза про багаторівневу організацію самоврядування різних міст, яку демонстрували столичні, губернські та повітові міста, що проявлялося у чисельності гласних, способах комплектування виборних посадовців. Як і використання німецького досвіду об'єднання на місцевому рівні діяльності громадських і державних організацій, установ.

Для розуміння діяльності міських органів влади в революційний та післяреволюційний період, та коли політизація суспільства набула небажаного до того характеру й у вибори почали втручатися політичні партії, створені 1905–1907 рр., важливими стали авторські міркування про спроби дум нівелювати їх вплив та спрямувати їх на безпосереднє виконання господарських завдань. Проте й сама Московська дума втяглася, причому досить швидко, у фатальну для країни боротьбу проти уряду, у результаті чого програли і суспільство, і влада.

Як це не дивно, але за новизною проблеми найцікавішими стали ті сторінки, де йдеться про умови підготовки нової міської реформи, яка мала вдосконалити Положення 1892 р. Як і раніше, її апробація здійснювалася у столиці імперії – Санкт-Петербурзі – на основі нового Положення від 8 червня 1903 р.

Цей законодавчий акт суттєво відрізнявся від попередніх хоча б тим, що виборче право отримували квартиронаймачі, а також вимогою до кандидатів – мати освіту (як мінімум міське училище). Збільшувався і термін обіймання посад гласними – до шести років. Проект міністра внутрішніх справ П.Столипіна, удосконалений шляхом кількохразового обговорення громадськістю та різними державними інституціями, хоча й надійшов на розгляд Державної думи, але так і не був схвалений до 1917 р. Його здобутком у разі втілення, як переконував авторський аналіз проекту, стало б розширення виборчих прав містян без огляду на національність, стать, аби лише вони впродовж одного року сплачували міські податки – чи то квартирні, прибуткові, а чи промислові. Тимчасовий уряд пішов навіть далі, пропонуючи загальні й рівні виборчі права, обігнавши такі розвинуті країни, як Великобританія, Франція, Швейцарія, однак його впровадження вже не врятувало становища Росії.

Цілком аргументованим видається і такий розділ монографії, як «Посадові особи Московської міської думи й почесні громадяни міста Москви», в якому не лише ґрунтовно розглянуто повноваження голови та міської управи, а й зауважено постійний пошук засобів, якими зменшувалась чи збільшувалася залежність думи від адміністрації та простежуються форми державного контролю за думською діяльністю, особливо щодо витрачання міських коштів. Актуалізованими, ба більше злободенними, видаються й дані про розміри жалювання виборних осіб та їх динаміка, а також відносини серед виборних службовців, які, як виявилось, були досить різними, зважаючи на посаду та культивування головами атмосфери як толерантності, партнерства та поваги до нижчих посадовців, а то й взаємопринижень. До того ж дослідниця простежила зловживання виборних посадовців, які намагалися скористатися слабким контролем із боку держави та збагачувалися за рахунок міст.

Із цікавістю сприймаються авторські спостереження про голів Московської думи, названих поіменно, та залежність виконання ними посадових обов'язків від особистих рис, які відділяли їх владу від самовладдя. Авторка конкретно визначила внесок кожного з голів у справу модернізації міста шляхом поліпшення його благоустрою. Серед них було немало таких, які жваво переймалися міським господарством, інтересами містян.

Нова книжка Л.Ф.Писарькової цікава з багатьох сторін і найперше з огляду на відмову від стереотипів та застарілих оцінок ролі держави й міської влади у справі модернізації міст. Для якнайповнішої характеристики розвитку міської інфраструктури авторка запропонувала досить чисельні факти, виявила механізми, технології, та вказала, які з них виявилися найпродуктивнішими. Доводиться лише шкодувати, що серед українських істориків досі не знайшлося того, хто б написав подібну працю про київське громадське управління...

В.С.Шандра (Київ)