

Література:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2001.
2. *Гладкий Ю. Н.* Регионоведение / Ю. Н. Гладкий, А. И. Чистобаев. – М. : Гардарики, 2000.
3. Государственное управление : основы теории и организации : [учебник] / под ред. В. А. Козбаненко. – М. : Статут, 2000. – 912 с.
4. *Гутман Г. В.* Управление региональной экономикой / Г. В. Гутман, А. А. Мироедов, С. В. Федин. – М. : Финансы и статистика, 2001. – 446 с.
5. *Єпіфанов А. О.* Регіональна економіка : [навч. посіб.] / А. О. Єпіфанов, І. В. Сало. – 2-е вид. – К. : Наук. думка, 2000. – 344 с.
6. *Кіш С.* Регіональна політика Європейського Союзу: стратегічні імперативи для України / С. Кіш // Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України. – К. : Логос, 2000.
7. *Лексин В. Н.* Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов. – М. : УРСС, 2007. – 368 с.
8. *Михайличенко А. О.* Соціально-економічний розвиток регіону та його ресурсне забезпечення (на матеріалах Чернігівської обл.) : [автореф.] / А. О. Михайличенко. – К., 2006. – 20 с.
9. Регіональна економіка : [словн.-довідн.] / [О. Д. Богорад, О. М. Тевелєв, В. М. Падалка, М. В. Підмогильний]. – К. : НДІСЕП, 2004.

Надійшла до редколегії 19.06.2012 р.

УДК 351.711:352.07

В. В. НАКОНЕЧНИЙ

**ГЕНЕЗА УПРАВЛІНСЬКИХ СТРУКТУР МІСТА ХАРКОВА
(кін. XVII – поч. XX ст.)**

Розглянуто історичні умови становлення управлінських структур міста на прикладі міста Харкова у кінці сімнадцятого – на початку двадцятого стріч, проаналізовано нормативну базу функціонування міського врядування в цей період.

Ключові слова: управління, місто, міське врядування, місцеве самоврядування, структура міського управління.

The article reviews the historical conditions for the formation of management structures at the example of Kharkov in the late seventeenth – early twentieth Woven fabrics, analyzed the regulatory framework governing the functioning of the city during this period.

Key words: management, city, urban governance, local government, the structure of city government.

Історія міського управління є невід'ємною частиною історії місцевого самоврядування. У різних країнах світу ці процеси мають свої особливості, але сутнісний елемент, пов'язаний із самоуправлінням, самоврядуванням, для них є тотожним. Місто Харків має свою історію, наділену специфікою, в основі якої лежить елемент самоврядності. Тому аналіз процесів становлення управлінських структур міста, їх узагальнення дає можливість бути корисним сучасній практиці міського самоврядування.

Система управління містом, його організація та історія становлення є предметом дослідження багатьох науковців. Серед них: В. Авер'янов, В. Бабаєв, В. Бакуменко, О. Бойко-Бойчук, В. Вакуленко, В. Дорофієнко, В. Куйбіда, С. Саханенко, Ю. Шаров та ін. Утім, генеза управлінських структур міста ще набули ґрунтового наукового опрацювання.

Мета статті полягає в узагальненні питань генези управлінських структур міста на прикладі м. Харкова в часовому відрізку кін. XVII – поч. XX ст.

Завдяки містам в Європі формувалася юридичний та політичний устрій, оскільки саме в містах вперше було відокремлено суспільне право від приватного [1; 2; 5].

У Російській імперії почала міського самоврядування були окреслені в Жалуваній Грамоті містам, яка була введена Катериною II ще в 1785 р. [1, с. 4]. Цей документ, ставши основою Міського положення від 1870 р., сприяв об'єднанню різних верств міста в єдиний суспільний організм.

Слід зазначити, що перші реформи устрою міст належать Петру I, який запозичував аналогічну практику країн Західної Європи. Ним були введені так звані магістрати, що поєднували функції станових, судових і фінансових установ. За правління імператриці Єлизавети магістрати тимчасово було ліквідовано, але згодом вони були відновлені. У 1766 р. у структурі міського управління з'являється міський голова – нова структурна одиниця для тогочасного міста. Вибори міського голови відбувалися один раз на три роки. Його виборцями були жителі міста, що могли належати до різних суспільних верств, але обов'язково мусіли володіти житлом у цьому місті.

Місто Харків, як і більшість міст Російської імперії, тривалий час існувало як певний укріплений фортечний пункт, в якому проживала доволі різношерстна публіка. Причому проживання це було умовним, оскільки лише взимку в місті спостерігалася значне скупчення людей, тоді як влітку люди жили по хуторах, на пасіках, при млинах, варили сіль тощо [1, с. 19]. Лише згодом Харків із укріпленого населеного пункту (такі пункти створювалися для захисту від набігів татар) перетворився на місто, яке стало адміністративним, ремісничим, торговим центром.

Структура міського управління м. Харкова в XVII ст. притаманна і для інших міст тогочасної лівобережної України. Специфіка міського управління, з одного боку, враховувала здобутки Магдебурзького права, а з іншого – зумовлювалася козацькою революцією середини XVII ст. [1, с. 17]. Тобто, жителі міст умовно були розділені на дві категорії (міщани та козаки), що зумовило поділ влади на козацьку та міщанську. Міщани відстоювали широкі повноваження міського

населення, принципи самоврядності, що закладені Магдебурзьким правом. В основному це були переселенці із міст Гетьманщини та Західної України, для яких вважалося необхідністю збереження колишнього соціального статусу. Козацьку старшину очолював отаман, козаки розподілялись на сотні. В основі управління були козацькі демократичні звичаї виборності керуючих. Згідно з переписом від 1656 р., у Харкові було шість сотень козаків, які несли службу (649 осіб чоловічої статі) [1, с. 20]. Згідно з історичними джерелами, Харків десь у 50-х рр. XVII ст. перетворився із звичайного укріпленого фортечного населеного пункту на повноцінне місто – адміністративний центр.

У 1660 р. у Харкові було проведено більш детальний перепис населення. Жителів міста було вже поділено на три категорії – полкові козаки (64 %), міщани (28 %) і селяни (8 %) [Там же, с. 25]. Відмінність між міщанами та козаками носила не правовий характер, вона була зумовлена майновою нерівністю. Соціальна мобільність залежала від статків конкретної особи. Козацька старшина прагнула підкорити собі міщан, статки яких були невеликими. Відповідно, специфіка самоврядування стала полягати в об'єднанні міщанського та козацького управління в Харкові у другій половині XVII ст. Такі процеси спостерігалися також і в інших містах лівобережної України.

У кінці XVII ст. об'єднанню міщанського та козацького управління певним чином сприяють церковні братства, що створюються для підтримки церков. Утім, існує розподіл у сфері управління: міщанами Харкова керує війт, а козаками – отаман. Разом з тим, вони обоє пов'язані з ініціативами козацького полковника. У компетенцію війта та міської влади входили: 1) суди над міщанами, узгодження конфліктів між ними; 2) справність доріг, мостів; 3) санітарний стан міста, ринку; 4) узгодження майнових протиріч; 5) спостереження за веденням торгівлі, контроль над цінами; 6) дотримання порядку в місті, боротьба з правопорушеннями; 7) нагляд за шинками; 8) контроль за цеховими справами; 9) збір податків; 10) пожежна охорона [Там же, с. 31].

Елементи самоуправління спостерігалися також у діяльності цехів. Власне кажучи, у тогочасному Харкові містом керували війт, сотники та цехмістри. Вагому роль в історії міського самоврядування відіграла торгівля, вірніше, торгівці, для діяльності яких у Харкові були створені пільгові умови. Пільги на винокуріння та торгівлю, надані Харківському полку жалуваною грамотою від 5 травня 1669 р., сприяли розвитку Харкова як міста торгівлі та купців.

Іноді козацьке управління досягало на функції інших органів міського управління (міщанського самоуправління, воеводської адміністрації), виступаючи від імені всього населення. Це призводило до конфліктів, що завершилися реформою (1697 – 1700 рр.), унаслідок якої контроль над містом перейшов до козацької адміністрації.

У 30-х рр. XVII ст. російською владою вводяться реформи, які певним чином звужують поле самоврядності в містах. Влада слобідських старшин обмежується, вони вже не обираються, а призначаються вищим командуванням [Там же, с. 45].

Згодом російською владою були ліквідовані козацькі українські автономії (в 1764 р.). З того ж часу на Слобожанщині ліквідовано полково-сотенний козацький устрій. Із колишніх козацьких полків почала створюватися Слобідсько-українська губернія. Харків перетворився в губернський центр (1765 р.).

Міська структура не відповідала реформам проведеним “зверху”. “Міське Положення” (1775 р.) неможливо було застосовувати щодо Харкова через відсутність серед його жителів певних категорій населення. Так, не було чітко виділено окремо категорію міщан або окремо категорію купців.

Згідно з Жалуваною грамотою від 1785 р., міське населення було розбито на шість груп міських обивателів відповідно до станового принципу. Обивателем уважався будь-який житель міста, якому належало житло в цьому місті. До першої групи входили “справжні міські обивателі” – люди, що не належали до певної торгово-промислової верстви, але володіли міською нерухомістю. Другу групу складали жителі міста, що були вписані в купецькі гільдії. Було виділено три купецьких гільдії, належність до яких визначалася рівнем статків людини (чим вищий капітал – тим вища гільдія). У третю групу входили ремісники, що працювали в цехах. До четвертої групи відносилися іногородні мешканці міста та іноземці. У п’яту групу були включені імениті громадяни міста (промисловці, банкіри, люди з університетськими атестатами тощо). Шоста група – посадські – включала все інше промислове та робоче населення міста [1, с. 63–66].

Для кожної групи громадян існували певні приписи. Так, лише група іменитих громадян мала право на заміську нерухомість. Крім того, чітко регламентувалися екіпажі для кожної верстви міського населення. Імениті громадяни могли переміщатися по місту в кареті, запряженій або парою коней, або чотирма конями. Купці 1-ї гільдії могли їздити в кареті, але вона мала бути запряжена лише парою коней. Купці 2-ї гільдії могли переміщатися лише в колясці, що запряжена парою коней, а купці 3-ї гільдії – у колясці, запряженій одним конем.

Усі шість груп жителів міста складали разом міське товариство, яке виступало в якості юридичної особи. Міське товариство могло один раз на три роки збирати збори, де відбувалися вибори посадових осіб, зокрема, міського голову. Крім того, вони формували Загальну та Шестигласну думи. Загальна дума збиралася один раз на три роки, туди входили представники усіх шести груп населення. Вибори в Загальну думу здійснювалися не всім міським товариством, а кожна із шести груп обирала своїх представників окремо. Головним завданням Загальної думи було обрання членів у Шестигласну думу, яка, будучи постійною структурою міської адміністрації, фактично займалася управлінням містом.

Керував Шестигласною думою міський голова. До Шестигласної думи входило шість представників – гласних – від кожної групи міського населення. На засіданнях думи були чітко розписані навіть місця розташування гласних. Так, на своїх засіданнях члени Шестигласної думи розміщувалися півколом, посередині сидів головуючий. Справа від головуючого розміщалися гласні від груп іногородніх та іноземців, справжніх міських обивателів та цехових. Зліва – гласні від іменитих громадян, купців і посадських.

У Шестигласної думи були непрості взаємовідносини з міськими магістратами, які утримувалися за рахунок міських доходів. Дума була адміністративною установою, тоді як магістрат – судовою. Крім того, Шестигласна дума включала всі верстви міського населення, а магістрат був становою установою. Зрешті магістрати були усунуті від управління містом, їхня роль була зведена до виконання судових функцій.

Із часом уведення нової структури управління певним чином нівелювало паростки самоврядування в Харкові. “Позбавлені самостійності міські установи не мали ні сил, ні свідомості, завдяки яким могла б розвиватися їхня автономія” [1, с. 110]. Спостерігалася відсутність зацікавленості самого суспільства в автономії міських управлінських структур. Урешті, це призвело до бюрократизації управлінської сфери та посилення чиновницької опіки.

У 1870 р. було прийнято нове Міське положення, яким вводилося міське самоврядування із включенням усіх верств населення. Перші вибори по цьому Положенню відбулися в Харкові в 1871 р. Оскільки міські думи обирались на основі майнового цензу, виборче право отримували особи, що досягли 25 років, володіли міською власністю та сплачували податки. Виборців залежно від їхніх статків розділяли на три категорії (курії), кожна із яких обирала третину гласних в думу. Отже, найбільш багаті люди мали найбільше привілеїв.

Міський голова очолював думу та управу, яка була виконавчим органом думи [Там же, с. 125]. Фінансове становище Харкова було складним. Міський бюджет до реформи 1870 р. був слабо розвинутим, він використовувався переважно для обов’язкових виплат. Після прийняття нового Міського положення від 1870 р. місто отримало можливість розпоряджатися власними коштами самостійно.

Як одна із найбільш доцільних форм управління окраїнами в Російській імперії функціонував інститут генерал-губернатора. Влада генерал-губернаторів носила авторитарний характер, маючи суттєві права адміністративної автономії. До її завдання входило “збереження неподільності військової, поліцейської та цивільної влади” [4, с. 6].

У кінці XIX ст. у Російській імперії виникають осередки народників, які засобами терору ведуть політичну боротьбу. Такі осередки спочатку виникли в Україні (Київ, Одеса, Харків) у підпільних революційних гуртках. Відповіддю царату стало додаткове асигнування поліції, затвердження особливих штатів для поліцейського корпусу Одеси, Києва, Харкова тощо. Крім того, 5 квітня 1879 р. було призначено тимчасових генерал-губернаторів у Петербург, Харків, Одесу, яким “підпорядковувалася цивільна адміністрація губерній у тому ж обсязі повноважень, які надаються головнокомандувачеві армії в місцевостях, оголошених на воєнному стані” [Там же, с. 9].

У 1892 р. було прийнято нове Міське положення, яке сприяло адміністративному втручанням в діяльність міських дум. На думку Д. Багалея, який порівнював Міські положення від 1870 р. та 1892 р., останнє суттєво посилювало владу губернатора [3, с. 305–306]. Крім того, новим Положенням

було зменшено кількість виборців унаслідок підвищення рівня майнового цензу. Міський голова ставав державним службовцем. Після введення цього Положення влада вимагала від міських управлінських структур у першу чергу забезпечувати потреби армії та поліції.

Певна нейтралізація міського самоврядування проявлялася також у тому, що не призначалися або скасовувалися вибори гласних в окремих містах лівобережної України (Харків, Полтава, Кременчук) [5, с. 138]. На початку ХХ ст. відбулася ліквідація міських управ, що призвело до розбалансування системи управління містом. Власне кажучи, губернатори підміняли місцеве самоврядування, беручи на себе невластиві функції. Урешті, кожна губернія була залежною від примх чи настрою губернатора, перетворювались на його вотчину.

У Міське положення 1892 р. постійно вносилися зміни, починаючи з 1906 р., що іменувалися Продовження [Там же, с. 140]. Ними було розширено коло питань, якими мали опікуватися органи міського самоврядування, зокрема, питання охорони здоров'я, покращання санітарних умов міста, контроль над торгівлею тощо.

Задля протидії тиску центру керівники міст між 1910 – 1914 рр. вирішили діяти спільним фронтом, спільно виставляючи власні вимоги. У 1910 р. навіть було проведено загальноімперський з'їзд міських діячів із благоустрою в м. Одеса. Утім, владою чинився запеклий опір такій самоорганізації. Тогочасна влада в Російській імперії прагнула контролювати міське самоврядування.

Таким чином, міста в Російській імперії, на теренах сучасної України, Харків зокрема, пройшли в кін. ХVІІ – поч. ХХ ст. у цілому вагомий, з точки зору розширення самоврядності, шлях.

Вагомими віхами на цьому шляху для м. Харкова було прийняття нового Міського положення від 1870 р., завдяки якому місто отримало можливість розпоряджатися власними коштами самостійно, а також проведення в 1910 р. загальноімперського з'їзду міських діячів із благоустрою в м. Одеса, в якому брали участь представники Харкова задля протидії тиску центру на регіони.

Подальші дослідження спрямовуватимуться на проблематики генезису управління містом у період початку ХХ ст., проведення його порівняльного аналізу по регіонах на теренах сучасної України.

Література:

1. Антонов А. Л. История Харьковского городского самоуправления. 1654–1917 гг. / А. Л. Антонов, А. Ф. Парамонов, В. Л. Маслийчук. – Х. : Регион-информ, 2004. – 200 с.
2. Багалея Д. И. История города Харькова за 250 лет его существования (1655 – 1905) : В 2 т. : [историческая моногр.] / Д. И. Багалея, Д. П. Миллер. – Х. : Б.и., 2004. – Т. 1 (ХVІІ-ХVІІІ века). – 572 с.

3. Багалеї Д. І. Історія міста Харків за 250 років його існування (1655 – 1905) : В 2 т. : [історическа моногр.] / Д. І. Багалеї, Д. П. Миллер. – Х. : Б.и., 2004. –

Т. 2 (XIX – початок XX століття). – 982 с.

4. Москаль Г. Г. Інститут тимчасового генерал-губернатора в Україні у кінці XIX – на початку XX ст. : автореф. дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.01 “Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень” / Г. Г. Москаль. – Х., 2002. – 16 с.

5. Чорний Д. М. По лівий бік Дніпра: проблеми модернізації міст України (кінець XIX – початок XX ст.) : [монографія] / Д. М. Чорний. – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2007. – 304 с.

Надійшла до редколегії 12.06.2012 р.

УДК 35.075:352.07

Ю. М. СТАСКЕВИЧ

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ПОКРАЩЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ У ВИРІШЕННІ ПРОБЛЕМ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Узагальнено напрями покращення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, пропонуються підходи до раціоналізації розмежування повноважень щодо вирішення проблем регіонального розвитку.

Ключові слова: органи виконавчої влади, районна державна адміністрація, органи місцевого самоврядування, районна рада, демократія.

Directions of improvement of interaction of bodies of executive power and bodies of local self-government are generalized, approach to rationalization of delimitation of authority related to regional development issues is offered.

Key words: bodies of executive power, regional (rayon) state administration, bodies of local governance, district council, democracy.

Ефективність діяльності органів державного управління та органів місцевого самоврядування має ключове значення у вирішенні проблем регіонального розвитку, задоволення матеріальних і культурних потреб населення, створення умов для сталого економічного і соціального розвитку держави. Спрямованість України на європейську інтеграцію обумовлює необхідність використання нових підходів для вирішення цих проблем, становлення місцевого самоврядування та вдосконалення відносин “центр-