

ДОРАДЯНСЬКА ІСТОРІОГРАФІЯ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ НОВОРОСІЇ (1785 – 1917 рр.)

Стаття присвячена дослідженню дорадянської історіографії фінансової діяльності органів громадського самоврядування міст Новоросійських губерній.

Ключові слова: історіографія, фінансова система міст, Новоросія, Південна Україна, міське самоврядування, громадське самоуправління.

Перехід України до ринкових умов обумовлює посилення ролі фінансів у функціонуванні міського господарського комплексу, який забезпечує життєдіяльність міста. Створення ефективної системи управління фінансами міст – невід’ємна складова процесу становлення держави, її ефективної економіки, відкритого громадянського суспільства.

Розглядаючи питання, пов’язані з функціонуванням фінансової системи Російської імперії кінця XVIII – початку XX ст., складно однозначно оцінити ступінь розробки цієї теми: з одного боку, фінансова система була предметом дослідження вчених. Про це свідчить достатня кількість робіт істориків, юристів, економістів, які розглядали різноманітні питання фінансової діяльності Російської імперії. З іншого боку, діяльність міського самоврядування у фінансовій сфері, як основи всієї життєдіяльності міст не стала темою окремого, поглибленого вивчення.

Разом з тим, вивчення фінансової системи міст Новоросійських губерній неможливе без використання досвіду вітчизняної та російської історіографії (саме в останній чверті XVIII ст. уся територія сучасної Південної України опинилася під владою Російської імперії) у сфері становлення і розвитку місцевого самоврядування. В таких умовах великого значення набуває досвід історичних досліджень дорадянського періоду, присвячених загальним питанням міського дореформеного самоврядування.

Тому мета даної статті полягає у дослідженні дорадянської історіографії фінансової системи міст Південної України, яка на той час мала офіційну назву "Новоросія", в період від прийняття "Жалуваної грамоти містам" 1785 р. до ліквідації міського самоврядування у 1917 р.

Оскільки фінансова складова є центральною в діяльності органів міського самоврядування, то історіографію означеної проблеми слід розпочати саме з вивчення дорадянської літератури, в якій розглядалися питання становлення та розвитку міського самоврядування.

Усі дорадянські дослідження (1850-і рр. – початок XX ст.) історії міського самоврядування, на наш погляд, доцільно поділити на п'ять основних груп.

До першої групи віднесемо історико-правові дослідження прихильників суспільно-господарської та державної теорій місцевого самоврядування. Не викликає сумніву твердження, що поштовхом до розвитку та осмислення місцевого рівня влади були конституційні тенденції, породжені Американською та Великою французькою революціями. Зародження та розвиток теорії місцевого самоврядування треба віднести до початку XIX ст. Спочатку з'явилася "теорія вільної громади (общини)", права якої повністю відділялися від прав держави. Потім виникає "господарська теорія", яка мала на меті звести поняття самоврядування тільки до господарських питань. Згодом з'являється також "громадська теорія місцевого самоврядування", за якою громади прирівнювалися до приватних, благодійних або наукових товариств, які, дійсно, самі ставили собі завдання. Зазначені форми самоврядності, зважаючи на їх повну відокремленість від державних органів управління, користувалися популярністю серед учених.

Проблема самоврядування стала предметом спеціального вивчення в Росії лише в середині

XIX ст. Перші дослідники міського дореформеного самоврядування Л.О.Плошинський, П.А.Муллов, О.В.Лохвицький¹ розглядали історію міст через призму урядової політики. Вони вивчали правове становище міського населення та системи міського самоуправління виключно на основі законодавства. Значення законодавства Катерини II вони бачили в чіткому правовому оформленні існуючих станів, їх прав та обов'язків, а конкретна реалізація міського законодавства виявилась поза увагою авторів. Головну увагу дослідники у своїх роботах зосереджували на визначенні сутності поняття "самоврядування", ставили питання про межі компетенції органів міського самоврядування, про їхні взаємини з центральною владою.

Підготовка та проведення земської та міської реформ 1860 – 1870-х рр. викликали значний інтерес російської наукової громадськості до проблем самоврядування. У цьому зв'язку між ученими різних наукових шкіл розгорнулася дискусія, результатом якої стало вироблення так званої суспільної (її ще називають "суспільно-господарська") та державної теорії самоврядності. На думку авторів суспільно-господарської концепції самоврядування, сутність її полягала в тому, що поняття місцевого самоврядування означало самостійний політичний інститут, зі своїми незалежними від держави інтересами, який власними силами здатний вирішувати свої господарські та соціальні проблеми без втручання урядових органів. Самоврядування та держава розглядалися ними як незалежні одна від одної громадські структури. Отже, самоврядування в даному випадку означало завідування справами місцевого господарства. Місцеве самоврядування, на їх думку, покликане виконувати тільки господарські функції – обслуговування побутових та культурних потреб міського населення. Суспільно-господарська теорія самоврядування домінувала в роботах авторів 60 – 70-х рр. XIX ст.

Засновником суспільно-господарської теорії вважається професор Харківського університету В.М.Лешков². У своїх працях він обґрунтував прогресивну ідею незалежності органів самоврядності від держави, хоча і не заперечував можливості контролю останньої за діяльністю цих органів і вказував на різну природу влади органів місцевої самоврядності і держави. Відмінність між ними, з точки зору вченого, полягала в тому, що в державі влада втілена в необхідну структуру, а в органах самоврядності вона завжди виборна. Відстоюючи ідею незалежності місцевого самоврядування, В.М.Лешков пов'язував її з самостійною економічною політикою земств.

Одним із найвідоміших авторів зазначеної теорії був активний земський діяч та публіцист князь О.І.Васильчиков³ (цікава деталь: саме він був секундантом на дуелі між Лермонтовим та Мартиновим), який виступав за жорстке розмежування компетенції між органами місцевого самоуправління та органами державної влади. Розглядаючи в сукупності міські, земські та інші суспільні установи, О.Васильчиков вважав, що інтереси суспільства і держави часто не співпадають, а, отже, суспільство має право на відділення своїх функцій від функцій держави, на самостійне ведення господарства. Він став і автором самого терміну "самоврядування", що з того часу набув широкого вживання. Тим не менше, характеризуючи систему складання земськими установами (це повною мірою стосувалося і міських органів самоврядування) кошторисів і розкладок, порядок витрачання зібраних податків, О.Васильчиков підкреслював, що право самооподаткування не може бути надане необмеженому свавіллю місцевих установ, це право – невід'ємна приналежність верховної влади, і без потрясінь всього державного механізму воно не може бути вилучено з кола дій центрального уряду, самодержавного або представницького. Він так визначав оптимальну схему дій громадських органів⁴ у фінансовій сфері: а) визначення місцевих потреб на статті витрат, встановлені загальним державним законодавством; б) розкладку цих витрат по нормах і правилах, узаконених вищим урядом і на ті статті, які обкладенню підлягають; в) самостійне і незалежне здійснення витрат по всіх статтях, що перебували у віданні земських установ⁵.

Суттєвий внесок у вивчення теми міського самоврядування зробили ґрунтовні праці професора Харківського університету історика права і державознавця І.І.Дитятіна⁶. Хоч він і не ставив на меті дати оцінку всім реформам, тим не менше, чимало його висновків характерні для прихильника "господарської" теорії. Він проаналізував формування міського самоврядування з допетровських часів до реформи 1870 р. та з'ясував його результати. Розглядаючи устрій міст, автор значну увагу приділяє "Жалуваній грамоті містам" (повна назва "Грамота на права и выгоды городам Российской империи") 1785 р. Він доводить, що до 1785 р. російське

законодавство взагалі не знало громади міських жителів, міщан(городян) і лише прийняття Жалуваної грамоти внесло нове поняття "градского общества", як юридичної особи, що має права і привілеї. Саме після цього міське самоврядування отримало своє законодавче оформлення та розвиток. І.І.Дитятін також відзначає, що законодавець розділив городян за міськими станами, які суттєво різнилися за своїми привілеями. Право на участь у міському управлінні отримали і дворяни, але вони ним не користувалися, що негативно позначилося на діяльності міських органів самоврядування. Можливістю для ухилення від цього стала, на думку автора, стаття 14 "Жалуваної грамоти", що звільняла дворян, які перебувають на цивільній або військовій службі, проживають в місті "... від міщанських тягарів, податей і служб", а також стаття 36, де сказано, що "... благородні звільняються від особистих податей і служб"⁷. Результатом порівняльного аналізу міського самоуправління в Росії і на Заході, став висновок І.Дитятіна, що на відміну від Західної Європи, де міська громада сама підштовхувала владу на зміни в сфері міського самоврядування, у Росії ініціатива в цьому питанні йшла, навпаки, від уряду. Але реформи, як правило, не приносили бажаного ефекту. "Відсутність всякої самостійності" – причина "сумного стану" міського самоврядування перед 1870 р.⁸ У цьому, на думку автора, була характерна відмінність історичного розвитку російського громадсько-державного життя від західноєвропейського⁹. Його заслуга полягає, перш за все, у постановці наукових питань, пов'язаних з історією міст XVIII – XIX ст.

Представники іншої, державної теорії самоврядування, яка почала розроблятися в Росії у 70-ті рр. і була домінуючою з 80-х рр. XIX ст. і до початку XX ст., стверджували, що визначальну роль відіграє держава, а суспільство перебуває в її підпорядкуванні і виконує завдання, поставлені державою. Відповідно до цієї концепції, місцеве самоуправління має своїм джерелом державну владу, тому органи місцевого самоврядування повинні діяти в інтересах як громади, так і держави. Прихильники цієї теорії заперечували будь-яке протиставлення державних і місцевих справ та розглядали самоврядні органи як державні, яким уряд доручає ведення окремих галузей місцевого господарства і здійснює контроль за їх діяльністю.

Відомий представник історико-правової думки, академік Б.М.Чичерін вважав, що широкий розвиток децентралізації та місцевого самоврядування в Росії неприпустимий, оскільки дає простір сепаратизму і "внутрішній ворожнечі", а урядова влада з сильною централізацією буде гальмом у цьому процесі. Він був переконаний, що місцеве самоврядування може успішно діяти лише там, де панує аристократія. З переважанням середніх класів воно втратить своє значення¹⁰. Підтримуючи концепцію незалежності місцевого самоврядування від адміністративної влади Б.М.Чичерін, розглядав органи самоврядування як структури для коригування державної фінансової політики. Він вважав, що в Росії органи і міської, і сільської самоврядності необхідні для зміцнення державної влади, оскільки вони, як виборні установи, користуються підтримкою населення; дуже важливим для діяльності органів місцевого самоврядування визнавав наявність їх повноважень у бюджетно-фінансовій сфері. На його думку, до компетенції самоврядування належать: "Право накладати податі і повинності, розпоряджатися своїм майном, робити борги, вести тяжби, заводити різні установи ... самостійно управляти місцевими видатками"¹¹.

Найбільш значними в теоретичному осмисленні досвіду російського самоврядування були праці випускника Харківського університету О.Д.Градівського¹² – історика державної школи, ліберального публіциста, що розробляв проблему співвідношення місцевих установ з політичним устроєм держави. Він стверджував: "Якщо системою самоврядування може бути названа така система внутрішнього управління, за якої держава передає деякі зі своїх завдань у руки місцевого населення", то органи самоврядування "повинні діяти на правах державної влади"¹³. Він був прихильником децентралізації управління, оскільки найближчі потреби населення – ремонт доріг, відкриття шкіл та лікарень тощо – не могли вирішуватися місцевими органами управління. Разом з тим, він був упевнений, що сфери освіти, санітарії, правоохорони, продовольча справа тощо є важливими державними завданнями і, отже, предметами державного управління, органи ж самоврядності виконують роль допоміжних, додаткових органів. Сучасне йому положення справ він оцінював як "роздвоєння, а в деяких випадках і протиставлення настанов урядових, з одного боку, і громадських, з іншого боку", але, філософськи вважав, що протиріччя відповідають своїй епосі, а органи управління у наступних "суспільних формаціях" – "то справа майбутнього"¹⁴.

Один з творців російської державної теорії, академік В.П.Безобразов вважав місцеве самоврядування складовою державного управління. На його думку, органи місцевого самоврядування мають бути включені у державну систему управління з необхідним законодавчим визначенням їх компетенції. Сутність самоврядування він убачав в управлінні за законами, тим самим визнаючи їх владний характер, а неефективність місцевого самоврядування обумовлювалася якраз тим, що комунальні органи не володіли державним статусом і не мали реальної влади¹⁵.

Послідовник державної теорії Н.М.Коркунов розвинув наукові погляди О.Градовського у двотомному курсі "Російського державного права", визнаючи підлеглість органів самоврядності державним справам і завданням. Учений вважав, що для розкріпачення господарської ініціативи необхідно включати місцеві самоврядні структури в систему державних установ, а у фінансових питаннях ці структури повинні діяти взагалі на правах державних органів¹⁶.

Вивчення багатого історичного досвіду діяльності органів місцевого самоврядування західноєвропейських міст М.І.Свешніковим завершилося появою одного з перших ґрунтовних досліджень: "Основы и пределы самоуправления. Опыт критического разбора вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших Европейских государств". Реального самоврядування, на думку автора, можна досягти тільки в тому випадку, якщо держава не буде дивитися на місцевість як на знаряддя для досягнення своїх цілей, а навпаки, держава буде вважати себе такою, що існує для інтересів місцевості. Місцеве самоуправління вперше розглядалося ним як основний механізм формування громадянського суспільства в Росії¹⁷.

Підсумок досліджень з цієї проблеми, по суті, звівся до трьох позицій у рамках переважаючих державної і суспільної теорій самоврядності: 1) органи місцевої самоврядності є додатком державних бюрократичних установ; 2) між державними установами та органами місцевої самоврядності існує розподіл праці. У діяльності самоврядності виражається прогресивна тенденція до децентралізації; 3) державне управління на місцях заміщається місцевим самоврядуванням, яке займається питаннями місцевого значення, залишаючись "поза політикою".

Відзначимо, що теорії місцевого самоврядування впливали на курс уряду, який під час проведення чергових реформ схилявся то до однієї, то до іншої з них. Своє продовження та розвиток ці теорії отримали й у другій половині 90-рр. XIX ст. – на початку XX ст.

Уведення Міського положення 1892 р. пожвавило дискусію навколо проблем міського самоврядування, яка за часом збіглася з наростанням політизації російського суспільства, що знайшло своє відображення у відповідній орієнтації дореволюційних державознавців та соціологів. У цей же час в історіографії вже можна чітко розмежувати дослідження, присвячені міському самоврядуванню, від робіт, присвячених самоврядності взагалі. Продовжуючи досліджувати теоретичні та правові аспекти зазначеної проблеми, автори (перш за все історики) починають займатися збором архівних, статистичних даних, безпосередньо вивчають досвід самоврядування в окремих містах. У дослідженнях Г.І.Шрейдера, О.О.Пороховщикова, В.М.Гессена, Д.Д.Семенова, О.О.Кізеветтера, К.А.Пажитнова¹⁸ та інших аналізуються основні напрямки діяльності органів міського самоврядування – фінансова система, міське господарство, розвиток освіти, благоустрій міст, лікувально-санітарна справа.

Безперечний інтерес викликає до себе ґрунтовна праця Д.Д.Семенова "Городское самоуправление. Очерки и опыты" (СПб., 1901. – 392 с.) Досліджуючи міське самоврядування Санкт-Петербурга, він простежив історичний розвиток міського самоврядування з середини XVIII ст. до початку XX ст., проаналізував процес підготовки та введення "Жалуваної грамоти містам", Міських положень 1870 та 1892 рр. Один із розділів книги був присвячений міському громадському управлінню за часів Катерини II, яке отримало достатньо високу оцінку¹⁹. Окремий розділ учений присвятив бюджетному праву міст, розглянувши цю проблему з точки зору зміни міського законодавства. Д.Д.Семенов робить висновок про те, що розподіл міських витрат на обов'язкові та необов'язкові обмежував розпорядчу діяльність органів міського самоврядування і знижував їх самостійність. Для кращого ж функціонування міського господарства потрібно було, на думку автора, розширити бюджетні права міст і, найперше, докорінно змінити міську податкову систему²⁰.

Однією з найважливіших робіт в історіографії проблеми є фундаментальна книга О.О.Кізе-

веттера "Городовое положение Катерины II 1785 года: Опыт исторического комментирования". Спираючись не лише на законодавчу базу, а й на широкий архівний матеріал, автор простежив конкретну реалізацію міського законодавства переважно на прикладі діяльності дореформеного самоврядування Москви, високо оцінивши "Жалувану грамоту містам" 1785 р. Дякуючи їй нові органи самоврядування одержали широку компетенцію. В основу їх діяльності були покладені принципи незалежності та всестановості. У результаті аналізу автор прийшов до висновку, що майже ніде законодавець не досяг своєї мети після введення "Жалуваної грамоти". Причинами цього були: невідповідність рівня розвитку міст поставленим перед ними вимогам (у ряді міст не виявилось й половини станових груп, які зобов'язані брати участь у виборах, що ускладнило формування органів міського управління); невизначеність формулювань, що дозволило місцевим урядовим органам зосередити у своїх руках владу у більшості міських справ; бідність міських бюджетів, якими до того ж міське самоврядування могло розпоряджатися тільки з дозволу вищого міського чиновництва²¹.

Прихильник державної теорії самоврядування, випускник Харківського університету Г.І.Шрейдер, досліджуючи діяльність пореформеного міського самоврядування, вказував, що законодавча база трактувала громадські органи в особі дум і управ як винятково господарські органи. Другим недоліком учений вважав обмеженість їх бюджетних прав, зокрема, обтяження важкою повинністю по великих обов'язкових витратах. Порівнюючи Міські Положення 1870 та 1892 рр., автор підкреслює позитивні моменти Міської реформи 1870 р. і дає негативну оцінку Міському Положенню 1892 р., називаючи його контрреформою і приходять до висновку про необхідність нової Міської реформи²².

Уродженець Одеси, випускник Новоросійського університету, один з провідних представників державної теорії самоврядування В.М.Гессен в своїй праці "Городское самоуправление. Дополнение к курсу русского государственного права" здійснив комплексний аналіз державного механізму Російської імперії у ХІХ ст., зробивши висновок, що основною перепорою на шляху ефективної діяльності як державного апарату, так і місцевого самоврядування була його бюрократизація. Саме тому науковець робить такі висновки: по-перше, самоврядування повинно бути безстановим; по-друге, адміністрація повинна виконувати функції позавідомчого нагляду, а не активного управління²³.

Найбільш докладне, повне, логічно цілісне, аргументоване дослідження з історії міського самоврядування в Росії опублікував К.А.Пажитнов, відомий у майбутньому радянський економіст, фахівець в галузі історії народного господарства. Він розкрив причини прийняття, сутність та наслідки введення всіх найважливіших законодавчих актів, які регулювали міське самоврядування в Росії²⁴.

Таким чином, особливість дослідницького підходу авторів та прихильників громадської і державної теорій місцевого самоуправління до вивчення інституту міського самоврядування полягала, по-перше, у пануванні правового і конкретно-історичного підходу, по-друге, у смисловій невизначеності понятійно-категоріального апарату, що обумовлювалися недостатньою глибиною теоретичного аналізу. Водночас, розкривши місце і роль міського самоврядування у системі державного управління і влади, вони створили тим самим міцний науковий фундамент для дослідження цього політичного інституту сучасними авторами.

Для історіографії періоду першої російської революції та епохи політичної реакції, що наступила після неї, характерний високий ступінь політизації і підміна фактологічного аналізу політичними ярликами та проектами²⁵.

Другу групу складають науково-публіцистичні праці та статті, що були написані авторами, як правило, на актуальні теми і носили полемічний характер. Основна увага в невеликих за розмірами публікаціях приділялася невирішеним завданням самоврядування та пропонувалися альтернативні варіанти їх вирішення, конкретні програми покращення міського життя. Перш за все, це дослідження О.Г.Михайловського, А.Г.Гурко, С.А.Приклонського, П.Н.Підлигайлова та інших²⁶. У них, поряд з гострою, злободенною критикою, містилися і конкретні рекомендації по веденню міського господарства.

Аналізуючи діяльність органів міського самоврядування у Петербурзі, О.Г.Михайловський показав механізми ведення міського господарства у столиці, способи внутрішнього фінансування муніципальних програм, дав огляд доходних статей бюджету. Автор дослідив

та проаналізував бюджети російських міст, основні статті доходів і витрат порівняно з містами Європи й прийшов до висновку про необхідність введення нового міського положення²⁷.

Виходець з Херсонської губернії П.Н.Підлигайлов пропонував гранично розширити коло справ, що вирішуються безпосередньо місцевою владою, залишивши уряду в цій сфері "тільки право головного законодавчого і контролюючого органу над усією країною". При цьому він також заперечував можливість перетворення органів місцевого самоврядування в політичні установи²⁸.

Предметами критики багатьох авторів стали наступні законодавчі положення Міської реформи 1870 р.: відсутність чіткого розмежування меж повноважень між губернською адміністрацією та органами самоврядування²⁹, трьохрозрядна виборча система³⁰, поєднання в одній особі міського голови в думі та управі³¹. Ряд дослідників вважали, що міста отримали навіть зайву самостійність³². Більшість науковців з введенням Міського положення 1892 р. змістили акценти у бік ідеалізації закону 1870 р., а реформу 1892 р. вважали настільки реакційною, що вона, на їх думку, відкинула Росію далеко назад.

Кількість публіцистичних робіт значно зросла в роки першої російської революції та в роки Першої світової війни³³. В історіографії стала переважати ліберальна критика діючого міського самоврядування. Дослідники вбачали шлях розвитку російських міст в уведенні загального виборчого права на виборах до органів громадського самоуправління. Джерельна база цих праць вельми незначна, тому вони мають більше публіцистичний, ніж дослідницький характер.

До третьої групи можна віднести публіцистичні роботи, підготовлені на замовлення міських дум, часто самими представниками міського самоврядування до знаменних дат та ювілеїв. Серед них ювілейний "Альбом міських голів", праці відомого діяча Московської міської думи гласного М.П.Щепкіна, М.Семенова³⁴. У своїх численних працях, присвячених Міським реформам другої половини ХІХ ст. М.П.Щепкін, відомий фахівець з питань міського господарства, здійснив величезну за обсягом роботу по дослідженню міського господарства Москви. Він першим почав вивчати фінансову документацію міського самоврядування (кошториси та звіти міської думи), простеживши вплив Міського положення 1870 р. на бюджет та розвиток міста.

Аналізуючи взаємини державних органів та міського самоврядування М.П.Щепкін звертає увагу на дріб'язкову регламентацію діяльності міських органів самоврядування у фінансовій сфері з боку держави, що приводить, на його думку, до ситуації, коли стає "Само собою зрозуміло, що при дії таких обмежувальних правил бюджетне право міста згортається до крайніх меж, а Громадське Самоврядування втрачає будь-який сенс і значення"³⁵.

Не менш значну роботу здійснив і гласний думи, а потім міський голова Самари П.В.Алабін, який у кількох роботах розглянув історію цього міста, в тому числі і діяльність Самарської міської думи³⁶. Хоч його праці є скоріше довідковими матеріалами, а не дослідженнями, це не зменшує їх цінності для вчених.

Певний інтерес викликає і дослідження Харківського міського голови І.О.Фесенка, в якому пропонуються шляхи реорганізації органів міського самоврядування з метою подальшого розвитку міського господарства³⁷.

Деякі роботи були, по суті, довідковими виданнями і містили коментарі та роз'яснення статей Міських положень, додаткових урядових указів, рішень Сенату, інших узаконень, що стосувалися діяльності органів міського самоврядування³⁸. Вони в обов'язковому порядку використовувалися в повсякденній діяльності чиновниками громадського управління дореволюційної Росії.

Загалом, усі ці публікації, як правило, носили фактологічний характер, у них фіксувалися досягнення міських дум, визначалися перспективи їх подальшої діяльності. Проблеми міського самоврядування розглядалися авторами як прикрі непорозуміння, які легко можна подолати. Характерною їх рисою була чітка проурядова спрямованість та повна відсутність критичного аналізу. І тим не менше вони становлять цікавий історичний матеріал, ставши об'єктом історіографічного аналізу та джерелознавства.

Четвертим, окремим напрямком у дореволюційній історіографії стали роботи, присвячені безпосередньо діяльності міського самоврядування Півдня України.

Одним із перших українських істориків, що досліджували історію заселення, колонізації та

містобудування Новоросії був член-кореспондент Петербурзької Академії наук А.О.Скальковський. У своїх працях з історії та економіки Новоросії XVIII – XIX ст., написаних переважно на основі архівних матеріалів, значна увага приділялася розвитку місцевого господарства, торгівлі та порто-франко в м. Одесі³⁹. Певний внесок він зробив й у вивчення діяльності міських самоврядувань регіону, у тому числі і фінансової⁴⁰. Як зазначає вітчизняний історик В.М.Орлик, "Чи не найпершою із праць, у котрій порушуються проблеми адміністрування податків органами міського самоврядування, є книга А.Скальковського, присвячена тридцятиріччю м. Одеси"⁴¹.

У середині XIX ст. спроби вивчення історії міського самоврядування Новоросії здійснюють А.Комарницький, П.Браславський, К.Смольянінов⁴². Не претендуючи на наукове дослідження історії громадського управління, автори описували власні спостереження, викладали своє бачення проблем міського врядування, висловлювали критичні зауваження та пропозиції щодо його покращення.

В останній чверті XIX ст. з'являються численні праці з історії новоросійських міст, приурочені їх ювілеям⁴³. У них поряд із загальними питаннями історії розвитку міст автори приділяють увагу і проблемі діяльності органів міського управління. Так, питання становлення та діяльності міського самоврядування у Катеринославі висвітлене у виданні "Перше століття Катеринослава", що являло собою доповідь Катеринославської міської управи до урочистого засідання Думи 9 травня 1887 р., виголошену міським секретарем М.Владимировим.

Значну увагу діяльності Миколаївської міської думи у першій половині XIX ст. та взаємостосункам її з військовими губернаторами приділив в історичному нарисі, присвяченому столітньому ювілею міста, багаторічний міський секретар Г.Ге.

У своїй праці, що ґрунтується на архівних матеріалах, історик Я.Новицький зупиняється і на питаннях діяльності органів самоврядування міста Олександрівська, розвитку освіти, громадського життя тощо.

Отже, оскільки автори публікацій були, як правило, учасниками та свідками роботи органів міського управління, то це дозволяло їм безпосередньо простежити діяльність міського самоврядування в різних сферах життєдіяльності міст Новоросії, а тому їхнім роботам був притаманний мемуарний характер і в них можна зустріти поради та рекомендації щодо покращення діяльності громадського самоврядування.

До п'ятої групи, зокрема, віднесемо дослідження економістів, що вивчали фінансову політику Росії, побіжно торкаючись і фінансів міст.

Вивченням фінансової системи Російської імперії, її доходів займалися такі відомі вчені-економісти середини XIX – початку XX століть, як Д.Толстой, В.Лебедев, І.Бліох, С.Іловайський, Д.Львов, І.Озеров, І.Янжул та інші⁴⁴. У своїх працях вони аналізують проведені у XIX ст. у фінансовій системі Росії перетворення, розглядають закономірності проведення тих чи інших реформ, оцінюють законодавчу основу цих процесів і вказують на недоліки фінансових перетворень та дій уряду.

Деяку увагу вчені приділяли і розглядові фінансових повноважень органів місцевого самоврядування. Так, фінансам земств присвячена робота В.Лебедева⁴⁵, головна увага в ній сконцентрована на характеристиці податкової системи та порядку збирання податків.

У своїх роботах певне місце відводив дослідженню фінансової складової діяльності міського самоврядування за реформою 1892 р. професор фінансового права І.Х.Озеров. Він вбачав недоліки діяльності міських органів самоуправління у позиції держави, яка, не надаючи фінансової допомоги містам, примушувала їх значну частину бюджету спрямовувати на державні потреби. Ці висновки вчений підтвердив аналізом співвідношення місцевих та державних бюджетів країн Західної Європи⁴⁶.

Простежив еволюцію державних фінансів та їх зв'язок з місцевими бюджетами відомий економіст І.Бліох.

Ще один економіст В.Ф.Тотоміанц, негативно оцінюючи Міське положення 1892 р., обґрунтував необхідність перегляду останнього, а саме: звільнення міських дум від витрат на утримання поліції, тюрем, квартирне забезпечення військ регулярної армії, що були розквартировані в містах, оскільки ці витрати поглинали значну частину міських бюджетів і становили серйозну перешкоду для розвитку муніципального господарства російських міст. Вивчивши досвід діяльності західноєвропейських муніципалітетів у фінансово-господарській сфері В.Ф.Тотоміанц дав практичні рекомендації щодо оптимального ведення міського

господарства: створення муніципальних підприємств, системи водопостачання, каналізації, опалення, електроосвітлення, транспорту тощо⁴⁷.

Підводячи підсумки огляду дорадянської історіографії з проблем фінансової діяльності органів міського самоврядування Новоросії у 1785 – 1917 рр., доводиться констатувати, що серед розмаїття літератури немає жодного комплексного дослідження, ані регіонального, ані всеросійського рівня з даної проблематики.

Учені, як показує історіографічний аналіз, багато зробили для розуміння сутностей, явищ і фактів, що стосуються історії діяльності органів місцевого самоврядування в дорадянський період. Проте слід відзначити, що міському самоврядуванню дослідники та громадські діячі приділили значно менше уваги, ніж земському. Це пояснювалося, з одного боку, тим, що соціально-політичний розвиток Росії визначався не міським населенням, а селянством, яке становило більшу частину населення країни і тому земства розглядалися як основний інститут, з яким пов'язувалися перспективи розвитку правової держави та громадянського суспільства. А з іншого – органи міської самоврядності вважалися буржуазними інститутами за своєю суттю, на відміну від земств, в яких домінуючі позиції мало дворянство.

Крім того, слід зазначити, що дослідниками був накопичений досвід вивчення діяльності органів міського самоврядування Російської імперії. Всі праці, як правило, не були сильно політизовані, з більшою або меншою мірою точності та об'єктивності розглядали напрямки роботи органів міського громадського управління. Багато висновків дореволюційних дослідників зберігають свою актуальність і цінність і для сучасного етапу розвитку історіографії.

Діяльність міського самоврядування у фінансово-господарській сфері дореформеного періоду висвітлена вкрай недостатньо. Фінансові питання спеціально не розглядалися, а згадувалися в контексті загальної, переважно господарської діяльності в цілому. Можна стверджувати, що в російській та вітчизняній історіографії фінансова система міст Новоросії, як проблема наукового аналізу, лишилася не сформульованою.

¹ Плошинский Л.О. Городское или среднее состояние русского народа в его историческом развитии от начала Руси до новейшего времени. – СПб., 1852 – 286 с.; Мулов П. Историческое обозрение правительственных мер по устройству городского общественного управления. – СПб., 1864 – 198 с.; Лохвицкий А.В. Губерния, ее земские и правительственные учреждения. – Ч. 1. – СПб., 1864. – 228 с.

² Лешков В.Н. О праве самостоятельности как основе для самоуправления. – М., 1871. – 354 с.

³ Васильчиков А. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. – Т. I. – СПб., 1869. – 352 с.; Т. 2. – СПб., 1870. – 477 с.

⁴В даному контексті автор розглядає терміни "громадські органи" і "органи самоврядування" як синоніми, оскільки перший був формально встановленим, другий є загальноновживаним і на практиці і в науковому обігу.

⁵ Васильчиков А. Вказ. праця. – Т. I. – С. 63 – 64.

⁶ Дитятин И.И. Устройство и управление городов России. – Т. I: Введение. Города России в XVIII столетии. – СПб., 1875. – 507 с., його ж: Устройство и управление городов России. – Т. II: Городское самоуправление в настоящем столетии: (Городское самоуправление в России. Городское самоуправление до 1870 года). – СПб., 1875. – 565 с., його ж: К истории "жалованных грамот" дворянству и городам 1785 г. // Русская мысль. – 1885. – Кн. IV. – С. 13 – 50; Кн. V. – С. 1 – 38; Кн. VI. – С. 1 – 19; Кн. VII. – С. 1 – 21; Кн. VIII. – С. 58 – 83.

⁷ Грамота на права и выгоды городам Российской империи, 21 апреля 1785 г. // Полное собрание законов Российской империи. – Т. 22. – № 16. – 1888. – С. 360.

⁸ Дитятин И.И. Статьи по истории русского права. – СПб., 1895. – С. 229 – 230.

⁹ Дитятин И.И. Устройство и управление городов России: В 2 т. – СПб., 1875. – 512 с.

¹⁰ Чичерин Б.Н. О народном представительстве. – М., 1866. – 760 с.

¹¹ Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. – Ч. 3. – М., 1898. – С. 379 – 380.

¹² Градовский А.Д. Начала русского государственного права. – СПб., 1875 – Т. 1. – 448 с.; його ж: Система местного управления на западе Европы и в России. – СПб., 1878. – 472 с.

- ¹³ Там само. – С. 29.
- ¹⁴ Там само. – С. 55.
- ¹⁵ Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление. – М., 1874, його ж: Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть. – СПб., 1882. – 760 с.
- ¹⁶ Коркунов Н.М. Русское государственное право. – СПб., 1897. – Т. 1. – 574 с.; його ж: Русское государственное право. – СПб., 1897. – Т. 2. – 528 с.
- ¹⁷ Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления: Опыт критического разбора вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств. – СПб., 1892. – 296 с.
- ¹⁸ Гессен В.М. Городское самоуправление: Дополнение к курсу русского государственного права. – СПб., 1912. – 28 с.; Шрейдер Г.И. Город и Городовое положение 1870 г. // История России в XIX веке. – Т. 4. – Б. г. – С. 1 – 29.; Немчинов В.И. Городское самоуправление по действующему русскому законодательству. Городовое положение 11 июня 1892 г. – М., 1912. – 210 с.; Джаншиев Г.А. Эпоха великих реформ. – СПб., 1907. – 480 с.; Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. Очерки и опыты. – СПб., 1913. – 60 с.
- ¹⁹ Семенов Д.Д. Городское самоуправление. Очерки и опыты. – СПб., 1901. – С. 1.
- ²⁰ Там само. – С. 93 – 99.
- ²¹ Кизеветтер А.А. Городовое положение Екатерины II 1785 г. Опыт исторического комментария. – М., 1909. – 474 с.
- ²² Шрейдер Г.И. Наше городское общественное управление. – СПб., 1902. – 337 с.; його ж: Городская контрреформа 11 июня 1892 г. // История России в XIX в. – Т. 5. – СПб., 1909. – С. 181 – 228.
- ²³ Гессен В.М. Городское самоуправление. Дополнение к курсу Русского государственного права. – СПб., 1912. – С. 63 – 74.
- ²⁴ Пажитнов К.А. Вказ. праця. – 116 с.
- ²⁵ Веселовский Б.Б. Какое местное самоуправление нужно народу? – СПб., 1906. – 39 с.; Волин Б.М. Интересы пролетариата в городском самоуправлении. – М., 1917. – 16 с.; Данилов Ф.А. (Ачадов). Взгляды социалистических партий на общественное управление. – М., 1906. – 64 с.; Иорданский Н.М. Выборы в городские думы. Новый избирательный закон. – М., 1917. – 30 с.; Лукомский М.Я. Городское самоуправление в России. – М., 1906. – 37 с.; Шипульский Ф.П. Город для всех. – М., 1917. – 74 с.; Городское самоуправление вообще и харьковское в особенности. Кн. М.Шаховского // Мирный труд. 1905. – №4, 6.
- ²⁶ Михайловский А.Г. Реформа городского самоуправления в России. – М., 1908. – 112 с.; Приклонский С.А. Очерки самоуправления земского, городского и сельского. – СПб., 1886. – 380 с.; Тотомианц В.Ф. Самоуправление и городское хозяйство. – СПб., 1910. Он же. Задачи городского самоуправления. – СПб., 1904.
- ²⁷ Михайловский А.Г. Реформа городского самоуправления в России. – М., 1908. – С. 9.
- ²⁸ Подлигайлов П.Н. Местное управление в России. – СПб., 1884. – 200 с.
- ²⁹ Головин К. Наше местное управление и местное представительство. – СПб., 1884. – С. 15.
- ³⁰ Головачев А.А. Десять лет реформ. 1861 – 1871. – СПб., 1872. – С. 228; Приклонский С.А. Очерки самоуправления земского, городского и сельского. – СПб., 1886. – С. 263.
- ³¹ Крымский Е. Плоды городского и земского самоуправления (Чтение от скуки). – Звенигородка, 1886. – С. 5; Джаншиев Г.А. Городское самоуправление // Эпоха великих реформ: Исторические справки. 7-е изд. – М., 1898. – 850 с.
- ³² Демидов В.В. Недостатки нашего городского представительства и меры к их устранению. – СПб., 1884. – 31 с.; Гурко АЛ. Наши выборы вообще и московские городские в особенности. – М, 1889. – 62 с.
- ³³ Ачадов А.О. Государственная власть и местное (городское и земское) самоуправления. – М., 1917. – 72 с.; Бубнов М.М. К вопросу о преобразовании нашего городского общественного управления. – К., 1909. – 38 с.; Веселовский Б.Б. Местное самоуправление. – М., 1917; Гронский П.П. Децентрализация и самоуправление. – М., 1917. – 26 с.; Кабанов Н.О. О местном самоуправлении. – Ростов-на-Дону, б. г. – 31 с.; Клейгельс Н.В. О назревших нуждах столицы. – СПб. – Б. г.; Колычев А.И. Города как самоуправляющиеся земские единицы. – Вологда, 1908. – 28 с.; Курчинский А.М. Муниципальный

социализм и развитие городской жизни. – СПб., 1907. – 110 с.; Лукомский М.Л. Городское самоуправление в России. – М., 1905. – 37 с.; Немировский А.О. Реформа городского самоуправления. – СПб., 1911. – 172 с.; Страдомский Н.Ф. Города и земства. К вопросу урегулирования их взаимоотношений. – К., 1905. – 63 с.

³⁴ Альбом городских голов Российской империи. – СПб., 1903. – 371 с.; Щепкин М.П. Городовое положение: В применении к столицам // Отечественные зап. – 1873. – Март. – С. 1 – 30.; його ж: О городских налогах в Москве. – М., 1878. – 168 с.; Опыты изучения общественного хозяйства и управления городом. – ТТ. 1, 11. – М., 1882, 1884. – 408 с.; його ж: Общественное хозяйство города Москвы. – ТТ. 1 – 4. – М., 1888, 1890, 1893, 1901; Семенов Н. Наши реформы // Русский вестник. – М., 1884. – С. 12 – 23.

³⁵ Щепкин М.П. Общественное самоуправление в Москве: проект городского положения. – М., 1906. – С. 107.

³⁶ Алабин П.В. Двадцатипятилетие Самары как губернского города. – Самара, 1877. – 248 с.; його ж: Трехвековая годовщина Самары. – Самара, 1887. – 142 с.; Алабин П., Коновалов П. Сборник сведений о настоящем состоянии городского хозяйства в главнейших городах России. – Самара, 1889. – 326 с.

³⁷ Фесенко И.О. Важный вопрос городского хозяйства. Участие квартирохозяев в городском управлении. – СПб., 1900. – 158 с.

³⁸ Арапов А.В. Сборник статей по вопросам внутренней политики и общественного самоуправления. – Симбирск, 1914. – 78 с.; Мыш М.И. Городовое положение 11 июня 1892 года с относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. – СПб., 1897. – 1298 с.

³⁹ Скальковский А.А. Хронологическое обозрение истории Новороссийского края. – ТТ. I – II. – Одесса, 1835 – С. 38; його ж: Опыт статистического описания Новороссийского края. – ТТ. I – II. – Одесса, 1850. – С. 53.

⁴⁰ Скальковский А.А. Первое тридцатилетие истории города Одессы. 1793 – 1823. – Одесса, 1837. – 296 с.; його ж: Херсон с 1774 до 1794 года // Журнал Министерства народного просвещения. – 1836. – №V. – Ч. X. – С. 275 – 306.

⁴¹ Орлик В.М. Податкова політика уряду Російської імперії в кінці XVIII – середині XIX ст. Дис.докт. істор. наук. – Переяслав-Хмельницький, 2008. – С. 14.

⁴² Комарницкий А. Исторический очерк общих гражданских учреждений Новороссийского края // Годичный акт в Ришельевском лицее. – Одесса, 1849. – 21 июня. – 64 с.; Браславский П.О. настоящем положении общественного управления в г. Одессе. – Одесса, 1860. – 36 с.; Смольянинов К. История Одессы. – Одесса, 1853. – 239 с.

⁴³ Владимиров М.М. Первое столетие Екатеринослава. – 1787. – 9 мая. – Доклад Екатеринославской Городской управы к торжественному заседанию Думы 9 мая 1887 года (Материалы для исторического очерка). – Екатеринослав, 1887. – 276 с.; Ге Г. Исторический очерк столетнего существования города Николаева при устье Ингула (1790 – 1890). – Николаев, 1890. – 122 с.; Новицкий Я.П. История города Александровска (Екатеринославской губернии) в связи с историей возникновения крепостей Днепровской линии (1770 – 1806 гг.) // Очерки истории Запорожья (до 1921 года Александровска). – Запорожье, 1992. – С. 1 – 37.; Яворницкий Д.И. История города Екатеринослава. – 2-е изд., доп. – Днепропетровск, 1989. – 197 с.

⁴⁴ Толстой Д.А. История финансовых учреждений России со времени основания государства до кончины императрицы Екатерины II. – СПб., 1848. – 272 с.; Блюх И.С. Финансы России XIX столетия: История – статистика. – Т. 1. – СПб., 1882. – 292 с.; його ж: Финансы России XIX столетия: История – статистика. – Т. 2. – СПб., 1882. – 295 с.; його ж: Финансы России XIX столетия: История – статистика. – Т. 3. – СПб., 1882. – 232 с.; Блех И. Устройство финансового управления и контроля в России в историческом их развитии. – СПб., 1895. – 211 с.; Янжул И.И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. – М., 2002. – 555 с.; Иловайский С.И. Учебник финансового права. – Одесса, 1912. – 385 с.

⁴⁵ Лебедев В.А. Земские повинности и местные налоги // Сб. государственных знаний. Под ред. В.П. Безобразова. – Т. 2. – СПб., 1875. – С. 125 – 180; його ж: Местные налоги. Опыт исследования теории и практики местного обложения. – СПб., 1886. – 607 с.

⁴⁶ Озеров И.Х. Большие города, их задачи и средства управления. – М., 1906. – 135 с.; його ж: Общие принципы организации городских финансов. – СПб., 1907; його ж: Атлас диаграмм по экономическим

вопросам. – М., 1908; його ж: Основы финансовой науки: Курс лекций. – Вып. 1. Учение об обыкновенных доходах. – М., 1911. – 544 с.; його ж: Основы финансовой науки: Курс лекций. – Вып. 2. – М., 1914. – 364 с.; його ж: Финансовое право. – Вып. 2-й. – М., 1905. – 207 с.

⁴⁷ Тотомианц В.Ф. Самоуправление и городское хозяйство. – СПб., 1910. – 236 с.

Статья посвящена исследованию досоветской историографии финансовой деятельности органов общественного самоуправления городов Новороссийских губерний от принятия "Жалованной грамоты городам" 1785 г. до ликвидации городского самоуправления в 1917 г.

Ключевые слова: историография, финансовая система городов, Новороссия, Южная Украина, городское самоуправление, общественное самоуправление.

Article deals with the pre-Soviet historiography of financial activities of public authorities of Novorossiysk provinces.

Key words: historiography, financial system of cities, Novorossiya, Southern Ukraine, city government, public government.