

УДК 35.072.2

**ВЗАЄМОДІЯ ЕЛЕМЕНТІВ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ
В УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ У II ПОЛОВИНІ XIX СТ.**

Старушенко О.А.

аспірант Класичного приватного університету

I. Вступ

Як би чітко не були організовані окремі елементи (підсистеми) системи управління, як би ювелірно не була розподілена між ними компетенція, однією з важливих умов ефективності стане взаємодія її окремих складових. Тим більш важливим дослідним завданням стає аналіз основних форм цієї взаємодії в пореформеній Росії.

Зазвичай дослідження проблеми взаємодії починається з питання про компетенцію. У нашому ж випадку ані урядова адміністрація, ані інститути самоврядування не могли похвалитися тим, що їх компетенція не перетинається, та й організаційні форми були досить далекі від досконалості. Незважаючи на те, що органи суспільного управління мали законодавчо окреслений обсяг предметів відання і повноважень, сфера дійсно автономного прийняття рішень для них практично не існувала. Губернатори і губернські правління, в принципі, були зобов'язані постійно вникати в діяльність напряду їм не підлеглого суспільного управління. Будь-яка ухвала могла бути опротестована губернатором, а її дія – призупинена ним же. Внаслідок цього адміністрація страждала від зайвої завантаженості, а самоврядування втрачало інтерес до своєї роботи. Та і в окремо взятому елементі адміністративної системи, побудованому за принципом єдиноначальності, доведеної майже до абсурду, ініціатива чиновників істотно обмежувалася. Через це значно збільшувалося значення суб'єктивного чинника: рівень компетентності начальника (губернатора, генерал-губернатора), його особистий стиль, навіть властивості характеру, помітно впливали на якість управління. Проте і в земствах, і в міському самоврядуванні фігура лідера часто визначала дуже багато чого.

Історія міського, а особливо земського, самоврядування висвітлена у величезному масиві наукової, науково-популярної та публіцистичної літератури, значна частина якої побачила світ у дореволюційний період.

Досліджували проблему протистояння (у першу чергу) та взаємодії місцевих бюрократичних і самоврядних структур зарубіжні вчені. Мова йде про американських авторів

Д. Філда та Т. Еммонса. У 1982 р. за редакцією Т. Еммонса та В. Вучинича вийшов друком ґрунтовний збірник наукових праць "Земство в Росії". Питанням відносин земств та місцевого державного апарату, їх правовому регулюванню присвячено в ньому розвідки К. Маккензі та Т. Феллоуса [11–14].

Кінець XX – початок XXI ст. відзначені сплеском інтересу до становлення і розвитку як місцевих органів державного управління, так і особливо – земського та міського самоврядування. Значним є внесок у дослідження тих чи інших аспектів проблеми вітчизняних учених: В. Бартківа, І. Грицяка, С. Калугіна, В. Кампо, В. Малиновського, Н. Нижник, О. Ярмиша та ін. [1–7].

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення та аналіз тільки загальних форм такої взаємодії на основі використання декількох прикладів, пов'язаних з певними предметами відання. У подальших дослідженнях, присвячених окремим елементам системи місцевого управління, питання подібної взаємодії будуть розглянуті докладніше.

III. Результати

Відомо, що в післяреформеній (як і в дореформеній) Росії не було єдиного загального документа, присвяченого системі і структурі губернського та місцевого управління. Тому узагальнення способів взаємодії окремих управлінських підсистем становить певну складність. Проте завдання цілком здійсненне, оскільки в реальності такі способи існували і навіть закріплювалися окремими документами.

Оскільки мова йде про адміністративну систему, яка вирішувала завдання державного управління в поліцейській державі, не буде перебільшенням сказати, що сполучною ланкою у всій системі управління була, звичайно, урядова адміністрація. Поліцейський характер держави визначав особливу роль поліції як ядра і направляючої сили всієї системи управління. Це зумовлювало характер взаємодії елементів управлінської системи: відносини між ними здійснювалися найчастіше опосередковано, через губернатора або губернське правління.

Взаємодія існувала, перш за все, між урядовим і суспільними елементами систе-

ми. Контакти і пряма співпраця між різними інститутами самоврядування допускалися в рамках прямих вказаних законом процедур і в обов'язковому порядку повинні були доводитися до відома урядової адміністрації. Іншого, втім, важко було б чекати, оскільки поліцейська держава діє за принципом: "заборонено все, що не дозволено". Звичайно, для публічно-правових суб'єктів цей принцип начебто нормальний, але до початку 1990-х рр. в земські, міські, сільські установи такими якраз і не вважалися. Їх розглядали як приватні організації.

Основними формами взаємодії між підсистемами управління були:

1. Урядовий контроль і нагляд за суспільними інститутами управління, здійснення примусових поліцейських заходів, які виступали як універсальна і домінуюча форма взаємодії. Проте ступінь втручання адміністрації в справи суспільних елементів системи управління ілюструється, наприклад, циркулярним розпорядженням Міністерства внутрішніх справ від 17.10.1866 р., яке підпорядкувало загальній цензурі видання (журнали, звіти, ухвали) земських і міських зборів. При цьому журнали зборів і звіти управ повинні були друкуватися в кількості примірників, що не перевищують кількість гласних, що присутні на зборах. Тільки на початку 1880-х рр. Міністерство внутрішніх справ роз'яснило, що це обмеження не стосується ухвал, які можна друкувати в будь-якій кількості примірників.

Решта форм взаємодії суб'єктів управлінської діяльності могла варіювати залежно від того, якою мірою ті або інші з них залучалися до роботи в рамках конкретних предметів відання.

2. Розподіл функцій (взаємодоповнення) в рамках окремих предметів відання. Приклад взаємодії трьох елементів загальної системи управління можна навести щодо заходів з боротьби з голодом або, користуючись мовою того часу, з організації народного продовольства. У цій сфері уряд традиційно прагнув зберегти контроль над управлінням у своїх руках. Проте в 1866 р. законодавство про заходи щодо боротьби з голодом було модернізоване, внаслідок чого склалася система, в якій брали участь переважно місцеві структури: земські установи, сільське суспільне управління та урядові установи. При цьому на місцевому рівні вирішувалося завдання збору, зберігання й розподілу продовольчих і насінневих запасів, тоді як за центром залишався загальний нагляд і фінансовий контроль [9, с. 83].

Новий "Статут про забезпечення народного продовольства" передбачав участь у профілактиці голоду трьох суб'єктів управління. Сільські общини створювали сільські запасні магазини, згідно з нормативами, пе-

редбаченими законом на кожну душу чоловічої статі. Вони також мали право (хоча закон їх до цього не зобов'язував) створювати відповідні грошові фонди. Зазвичай такі кошти передавалися на зберігання земським установам. Земства повітів повинні були двічі на рік збирати інформацію про стан сільських запасних магазинів, регулярно проводити їх ревізію.

До обов'язків губерньського земства входило утримання додаткового резервного фонду; ще один – загальнонаціональний – резерв перебував у віданні Господарського департаменту Міністерства внутрішніх справ.

Перш ніж видати позику тим, хто її потребує, зі свого власного запасного магазину або грошового фонду, сільська община повинна була ухвалити відповідне рішення і подати його волосному правлінню. Останнє, переконавшись у точності вказаних у рішенні відомостей, передавало його до повітової земської управи. Управа повіту дозволяла провести позику, проте в сумі дозволені нею позики не могли перевищувати половини сільського запасу. При перевищенні встановленої межі дозвіл повинна була давати вже губерньська управа. У випадку, якщо сільських запасів виявлялося недостатньо, управа повіту могла звернутися до губерньської за позику з губерньського фонду. Те саме могла зробити губерньська управа: за недостатності губерньського фонду звернутися до центрального фонду через губернатора. Останній супроводив клопотання зі своїми коментарями до Міністерства внутрішніх справ. Але навіть повноваження міністра були обмежені сумою в 50 тис. рублів як одноразовою позику для однієї губернії. Дозвіл на перевищення цього ліміту видавав особисто імператор, до якого міністр повинен був звертатися через Комітет міністрів [9, с. 90].

При збиранні інформації законодавець відверто дублював функції суспільного і поліцейського управління: відомості про урожай надавалися губернаторові губерньськими управами і земськими начальниками незалежно один від одного. Те саме відбувалося зі списками душ чоловічої статі при попередньому визначенні необхідного обсягу сільських і губерньських запасів і грошових фондів.

3. Взаємне фінансування. Законодавство у певних випадках передбачало, що в разі недостатності міських коштів, виділених на господарство і впорядкування, які мале важливе значення для населення всього повіту або губернії, допомога виділялася з державного казначейства або із сум земських зборів (Городове положення 1870, ст. 136).

4. Взаємне надання послуг. Земські податі з міських обивателів збирала міська управа; земства надавали допомогу сільсь-

ким общинам у формуванні сільських запасних магазинів.

5. Обмін необхідною інформацією. За умови постійного прагнення самодержавства всіляко обмежити гласність діяльності суспільних зборів такий обмін, звичайно, міг відбуватися тільки суворо в рамках встановлених законом процедур і найчастіше через губернське начальство. Це стосувалося не тільки спілкування між органами самоврядування, але навіть між останніми та адміністративно-судовими чинами. Наскільки це заважало управлінській діяльності, можна судити з наведеного в книзі Р. Роббінса випадку, коли під час голоду 1891 р. земські начальники надсилали губернаторам термінові телеграми про необхідність швидкого виділення зерна для посіву. Взагалі-то інформація призначалася земствам, і проблеми виникали через те, що передача її запізнювалася [15, с. 127].

6. Координація діяльності у формі участі голів суспільного управління в губернському спеціалізованому нагляді. Для більш ясного уявлення про те, як на практиці здійснювалася координація, доцільно звернутися до конкретного прикладу щодо організації медичної справи. Місцевими органами санітарно-медичної служби в другій половині XIX ст. були: 1) лікарські відділення губернських управлінь, а в повітах – повітові комітети суспільного здоров'я; 2) земські установи; 3) міські управління в містах, де введено Городове положення. Вище управління в рамках цього предмета відання здійснювалося Відділом народного здоров'я і суспільного піклування Господарського департаменту Міністерства внутрішніх справ. У технічно-науковому відношенні цим питанням займався також Головний лікарський інспектор, теж чиновник системи МВС. Він також відав протиепідемічними заходами і, як тоді говорили, “особовим складом цивільної медичної частини”. Крім того, до складу Міністерства входила Медична рада, вища лікарсько-навчальна установа для “розгляду питань охорони народного здоров'я, лікування і судово-медичної експертизи” [8, с. 277].

Повітові комітети покликані були здійснювати координацію в масштабах повіту, що й визначило їх міжвідомчий склад: голова повітового дворянства (що представляв водночас дворянське самоуправління і земські установи), справник повіту і поліцеймейстер (поліція), повітовий лікар (експерт), міський голова (міське самоврядування). Як губернський координатор виступало губернське правління, яке “у разі дійсної необхідності” (тобто нерегулярно) збирало повітові комітети для “вживання загальних і однонамітних заходів”. У надзвичайних епідемічних ситуаціях ключову роль повинен був відігра-

ти повітовий комітет, який, не чекаючи офіційного повідомлення від поліції, відразу після отримання відповідної інформації видавав розпорядження про необхідні заходи. Таким чином, питання координації лежали повністю на місцевій урядовій адміністрації.

Функції земських установ були визначені Положеннями 1864 і 1890 рр. (ст. 2). До їх компетенції належало завідування земськими лікувальними закладами, піклування про невиліковних хворих і божевільних, а також покалічених; участь у заходах щодо охорони народного здоров'я, розвиток засобів лікарської допомоги населенню і дослідження способів щодо забезпечення місцевості в санітарному відношенні, а також участь у ветеринарно-поліцейських заходах [9, с. 340]. Таким чином, земські установи практично не допускалися до організаційних питань, зате щедро наділялися компетенцією у витратному для бюджету устрої різних медичних установ, включаючи аптеки. Крім того, вони підшукували і наймали на свої кошти необхідний персонал, а губернські установи ще видавали обов'язкові ухвали для місцевих жителів, що не перебувають у віданні міського управління. Ініціатива в ухваленні цих постанов могла належати губернаторові, самим губернським зборам, а також об'єднаним засіданням земських зборів повітів і міських дум. Обов'язкові ухвали могли стосуватися порядку утримання в чистоті площ, стічних труб, мостів тощо, устрою і утримання в санітарному стані боень, промислових закладів, внутрішнього розпорядку на ярмарках і ряду інших питань санітарно-медичного характеру.

Функції міського суспільного управління в медичній справі були аналогічні земським. Міська специфіка дещо змінювала характер обов'язкових ухвал, які приймалися міською думою за власною ініціативою або за заявою начальника місцевої поліції.

7. Вирішення через суд конфліктних ситуацій, які виникали між усіма суб'єктами управлінської діяльності, але найчастіше – між губернатором і земськими або міськими органами самоврядування, а також між самими органами самоврядування. Перший вид конфлікту виникав при незгоді, припиненні або скасуванні губернатором ухвал земських зборів або міських дум.

Тут, наприклад, можна сказати про спори, які виникали між міськими і земськими установами. Як правило, їх причиною була недосконалість законодавства, що створювало плутану систему оподаткування і зборів на суспільне управління, нечітко формулювало питання компетенції. Внаслідок того, що вони збирали земські податі, міста часто виходили з того, що земські програми повинні поширюватися і на населення міст без будь-якої компенсації з міської казни.

Так трапилося з лікарнями, які земства активно створювали (на відміну від міст). Останні чомусь вважали, що земські збори з міських обивателів роблять місто “данником” земства і тим самим дають йому право не займатися будівництвом власних лікарень. Спори на цьому ґрунті виникали постійно і передавалися на розгляд Сенату. Погіршувала ситуацію заборона органам суспільного управління спілкуватися між собою, яке діяло до 1905 р. До речі, Сенат, як правило, вирішував такі спори на користь земств.

IV. Результати

Отже, короткий аналіз форм взаємодії між окремими елементами системи місцевого управління дає змогу зробити ряд висновків:

1) нечіткий розподіл компетенції і дублювання судового нагляду адміністративним значно ускладнювало діяльність окремих управлінських структур;

2) поліцейський характер держави примушував адміністрацію вникати в змістовну сторону діяльності всіх суб'єктів управління в губернії, заважаючи їй зосередитися на власних завданнях – координації діяльності управлінських органів на місцях та адміністративному нагляді;

3) запровадження місцевого самоврядування західного типу на практиці стикалося з труднощами, оскільки автономія в межах компетенції відповідних органів була суттєво обмежена;

4) ускладнював ситуацію неефективний інформаційний обмін між суб'єктами управління, який до того ж був досить обмеженим.

Література

1. Бартків В.П. Місцевий державний апарат Російській імперії і селянська реформа 1861 р. в Україні (історико-правове дослідження) : дис. ... канд. юрид. наук / В.П. Бартків ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2002. – 188 с.
2. Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії та сучасності / І. Грицяк // Вісник Української академії державного управління при Президентіві України. – 1996. – № 1. – С. 53–67.
3. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / кол. авт.; відп. ред.

- Н.Р. Нижник. – К.: УАДУ при Президентіві України, 1997. – 488 с.
4. Калугін С.А. Земське самоврядування на Харківщині (1865–1917 рр.) : монографія / [за ред. проф. О.Н. Ярмиша]. – Х.: Ун-т внутр. справ, 2000. – 148 с.
 5. Кампо В. Дві системи місцевої влади: взаємодія, а не протистояння / В. Кампо // Місцеве самоврядування. – 1998. – № 1–2. – С. 35–38.
 6. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – К.: Атіка, 2009. – 608 с.
 7. Ярмыш А.Н. Наблюдают неотступно. Административно-полицейский аппарат и органы политического сыска царизма в Украине в конце XIX – начале XX в. / А.Н. Ярмыш. – К.: Юринформ, 1992. – 186 с.
 8. Дерюжинский В.Ф. Полицейское право / В.Ф. Дерюжинский. – Пг, 1917. – 540 с.
 9. Положение о земских учреждениях со всеми относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями / [сост. М.И. Мыш]. – 3-е изд., испр. и доп. – СПб.: Тип. Лебедева, 1886. – 948 с.
 10. Устав об обеспечении народного продовольствия. – СПб., 1892. – 1022 с.
 11. Emmons T. Russian Landed Gentry and the peasant Emancipation of 1861 / T. Emmons. – Cambridge, 1968.
 12. Fallows T. The zemstvo and the bureaucracy, 1890–1904 // The zemstvo in Russia An experiment in local self-government / [ed.: T. Emmons, S. Wayne]. – Vicinich; Cambridge; London; New York; New Rochelle; Melbourne; Sydney: Cambridge University press, 1982. – P. 177–242.
 13. McKenzie K.E. Zemstvo organization and role within the administrative structure // The zemstvo in Russia. An experiment in local self-government / [ed.: T. Emmons, S. Wayne]. – Vicinich; Cambridge; London; New York; New Rochelle; Melbourne; Sydney: Cambridge University press, 1982. – P. 31–78.
 14. Robbins R. Famine in Russia / R. Robbins. – Columbia Univ. Press, 1975. – 218 p.

Старушенко О.А. Взаємодія елементів системи місцевого управління в українських губерніях Російської імперії у II половині XIX ст.

Анотація. У статті досліджено проблеми організації взаємодії між органами місцевої державної влади та органами місцевого самоврядування, їх практичне здійснення в умовах панування монархічної форми державного управління в Російській імперії у другій половині XIX ст.

Ключові слова: місцеве самоврядування, земства, система місцевого управління, суспільні інститути управління, урядова адміністрація.

Держава та регіони

Старушенко Е.А. Взаимодействие элементов системы местного управления в украинских губерниях Российской империи во II половине XIX ст.

Аннотация. *Исследуются проблемы организации взаимодействия между органами местной государственной власти и органами местного самоуправления, их практическое осуществление в условиях господства монархической формы государственного управления в Российской империи во второй половине XIX ст.*

Ключевые слова: *местное самоуправление, земства, система местного управления, общественные институты управления, правительственная администрация.*

Starushenko O.A. Cooperation of Elements of the System of Local Government in the Ukrainian Provinces of the Russian Empire in the II Halves of 19th

Annotation. *The problems of organization of co-operation between the organs of state local-authority are probed and by the organs of local self-government and them practical realization in the conditions of domination of monarchist form of state administration in the Russian empire in the second half of XIX item.*

Key words: *local self-government, zemstvo, system of local government, public institutes of management, governmental administration.*