

# ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 340.12

О. В. Александров,  
кандидат юридичних наук

## ЗЕМСЬКІ І МІСЬКІ УСТАНОВИ 1870–1880-х РОКІВ В ОЦІНЦІ О. КОНИСЬКОГО

*У статті проаналізовано погляди відомого українського правознавця, громадського діяча, письменника Олександра Кониського, які присвячені питанням удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування (за матеріалами його публікацій на сторінках періодичних видань).*

**Ключові слова:** закон, земська реформа, міська реформа, вибори, сумісництво, самоврядування, банк, бюрократизм.

Сучасний розвиток вітчизняної юридичної науки позначений поверненням до її контексту спадщини багатьох видатних представників попередніх поколінь та осмисленням її з позицій сучасної правової думки. Тривалий час для української юридичної науки невідомим був Олександр Кониський (1836–1900); найбільше уваги дослідники приділяли деяким аспектам його письменницької та громадської діяльності. Останнім часом погляди на його постать звільнилися від застарілих і упереджених підходів та ідеологічних стереотипів; з'явилося чимало статей, присвячених окремим аспектам його творчості, дисертації з філології (Т. Камишової, Л. Ожоган, Н. Скоробогатько), історії України (О. Мисюра) та педагогіки (Г. Белан). Аналіз літератури засвідчує: переважна більшість публікацій про О. Кониського має суто біографічний чи літературознавчий характер. Найменш вивченою залишається правнича діяльність О. Кониського. Вона висвітлювалася фрагментарно і нерідко випадково, уривчасто, у контексті матеріалів біографічного характеру та діяльності українських громад та наукових товариств. Але багато років основною роботою цього невтомного трудівника, «однієї з визначніших фігур в історії України ХІХ ст.» [1, с. 2], «немов прапора цілої епохи» [2, с. 423], «символу української ідеї» [3, с. 44] була юридична діяльність, яка переконує в тому, що він належав до плеяди найосвіченіших людей України, когорта подвижників, які присвятили своє життя боротьбі за справедливість. Його правові погляди були актуальні і нині потребують докладного вивчення, оскільки впливали на розвиток правознавства в Україні, були його невід'ємною часткою. Мета цієї статті — аналіз поглядів О. Кониського на органи місцевого самоврядування за матеріалами його публікацій на сторінках юридичних видань Російської імперії, які ще не були предметом окремого наукового розгляду.

Юридична діяльність Олександра Кониського починається 1854 р., коли він, не закінчивши навчання в Ніжинському ліцеї через матеріальні труднощі і хворобу, розпочав державну службу спочатку в Прилуках, а згодом у Полтаві. Як активного члена Полтавської громади його було звинувачено «у прагненні до поширення малоросійської пропаганди», «у поширенні хибних соціалістичних ідей» [4, с. 8] і 9 січня 1863 р. без слідства і суду вислано у Вологду, далі — в Тотьму. Лише в 1866 році О. Кониському дозволяють переїхати до Катеринослава Тут він склав іспит на кандидата права і займався адвокатською практикою, перебуваючи під гласним поліцейським наглядом; стає постійним автором видань «Вестник Европы», «Судебный вестник», «Юридический вестник», «Земский обзор», «Порядок», «Діло», «Зоря», «Правда», «Світ» та ін. «Працюючи для себе і для своїх клієнтів як адвокат, Кониський ані на хвилю не забував і про вищий обов'язок — працювати для всього українського народу, для духовного відродження і піддвиження... Правда, в тих тяжких роках він не друкував майже нічого зі своїм підписом, особливо за границею; більше друкував по-московськи в російських часописах і то без підпису — розуміється, про насущні потреби і кривди українського народу» [5, с. 46], — писав у некролозі на його пам'ять І. Франко. Свої статті О. Кониський підписував ініціалами чи псевдонімами, яких мав близько 150, і змушений був весь час змінювати. У листі до М. Драгоманова він так пояснював цю обставину: «...ви знаєте, що кожен відомий укр. письменник, навіть невинніший по ідеям, перебуває під доглядом поліції за те тільки, що він пише по-українськи... що єдине спасіння псевдонім» [6, арк. 178]. Велика кількість псевдонімів, з другого боку, створювала ефект «масовості» — складалося враження чисельності авторів у періодичних виданнях.

Щоб уникнути урядових переслідувань і краще висвітлити недоліки Міського положення 1870 р., яке «було пронизане помірно-ліберальним духом» [7, с. 9]. О. Кониський пише під псевдонімом «Переходовець О.» цикл листів під назвою «Город и земство» (1883) до редактора полтавського журналу «Земский обзор», де провів паралелі між діяльністю міст і земств. Земські установи як органи місцевого самоврядування в Російській імперії були запроваджені на підставі земської реформи з 1 січня 1864 р. урядом Олександра II відповідно до «Положення про губернські і повітові земські установи». Згідно з «Положенням...», у губерніях і повітах утворювалися виборні земські і повітові земські збори (розпорядчі органи) і управи (виконавчі органи). Вибори в земство проходили на основі високого майнового цензу і куріальної системи. Виборці ділилися на 3 курії: повітових землевласників, міських виборців і виборців від сільських громад. Сільські громади посилали своїх представників на волосні сходи, а ті вибирали виборщиків у повітове місто, де виборщики вибирали гласних в повітове земське зібрання. За задумом уряду, земська реформа повинна була винагородити дворян за втрату поміщицької влади, надавши їм перевагу в господарській адміністрації, тому число повітових гласних від кожної виборчої групи було встановлено з таким розрахунком, щоб перевага була забезпечена за курією повітових землевласників, переважно дворянською. Губернські гласні вибиралися на повітових земських зібраннях, тому представників дворянства в губернських земських зібраннях було ще більше, ніж у повітових. Царський уряд не надав земствам самостійності, обмеживши їхню компетенцію вузьким колом суто господарських питань.

Вважаючи міські і земські установи прообразом громадського самоврядування, О. Кониський звертав увагу суспільства на те, що в пресі часто засуджувалися ці принципи самоврядування, вони систематично критикувалися. Особливо нищівної критики зазнало міське Положення 1870 р. У кореспонденціях до журналу «Вестник Европы» О. Кониський зазначав: до того часу, поки не буде докорінних змін в міському положенні, дума буде станомою, міські справи будуть у руках капіталістів, і міське господарство буде вестися тільки в інтересах невеликого прошарку населення; «інтереси ж більшості, як класу бідняків, завжди будуть зневажатися по суті, а формально будуть обходитися «нестачею фінансів» [8, с. 775].

О. Кониський наводив таку статистику: незважаючи на те, що земські установи існували удвічі довше, ніж міські, скарг на останні надійшло значно більше. Найголовнішим пунктом розходжень міст і земств стали громадські землі.

За переконаннями О. Кониського, міські установи не виправдали надій, які покладало на них суспільство, і, на відміну від земств, завдали своїм громадам більше шкоди, ніж користі. О. Кониський акцентував на тих аспектах міського Положення 1870 р., які вплинули на напрямок муніципальної діяльності. Оскільки міське Положення було видане на шість з половиною років пізніше, ніж Положення про земські установи, логічно було б, вважав він, усунути всі попередні недоліки. Таке враження створювалося лише під час поверхового ознайомлення, «але проникніть глибше у зміст і дух міського Положення, — закликав О. Кониський, — і ви побачите, що закон про міське самоуправління відійшов далеко назад і зробив усе, що можна було зробити в той час для придушення громадської самодіяльності і ініціативи» [9, с. 237]. Найсуттєвішим недоліком він вважав поступку на користь всестановості, а також те, що міський голова очолював одночасно три інстанції — виборчі збори, думу і управу. Скарги на земські органи направлялися в Сенат, на який земські голови не мали жодного впливу. Скарги на міську думу розглядало міське присутствіє, у складі якого переважав місцевий бюрократичний елемент, окрім того, у міському присутствії брав участь і міський голова. Його становище було більш незалежне, його вибирала дума, але затверджував на посаді губернатор або міністр; дума не могла віддати його під суд, а могла тільки просити про це вище начальство [7, с. 14].

Таким чином, діяльність укладачів міського Положення була спрямована на те, щоб паралізувати ініціативу гласних і самостійність думи та управи. За таких умов, наголошував О. Кониський, «про самоуправління не може бути й мови, і на практиці самоуправління перетворилося на самоуправство міських голів, що прикривається «колегіальністю» дум і управ» [9, с. 238]. Тому не дивно, що міські голови вважали себе адміністративною і поліцейською владою, скаржилися адміністрації на місцеву пресу.

О. Кониський вважав, що до такого становища призвів не тільки закон, який сприяв розвитку самоуправства та руйнував самоуправління. Причина зла, на його думку, полягала не в законі, а в історичному минулому міст та громадських правах. Земське і міське управління створювалися і розвивалися не тільки під впливом різних законів, а й на цілком несхожому ґрунті. Представники земства виростили і виховувалися на землі, були людьми землі, а міський чиновник виховувався «на папері і чорнильниці» [10, с. 8], в атмосфері канцелярщини, і за природою своєю він — людина «служива», підлегла, людина формалізму життя, а не його змісту. На відміну від них, дворянство, що існувало

на земському ґрунті ще задовго до запровадження земських установ, було класом, що станово об'єднував освічених людей і мав у себе хоч незначне самоврядування. Дворянство запровадило до земських установ традицію самоврядування, звичку до громадськості. Цих рис не було в чиновників. Так само, як і у мішан та купців, насамперед через їхню неосвіченість.

О. Кониський акцентував на різючих змінах у становищі чиновника: до реформи він перебував у думі тільки як підконтрольний секретар, після реформи — став повновладним безконтрольним господарем. Це стало причиною катастрофічного становища міста. Реформоване самоуправління виявило схильність до марнотратства громадського майна, до боргів. Але факти, що висвітлювали міське господарство і фінанси, ретельно приховувалися від преси, яка була «найкращим виразником громадської думки і найкращим вартювим громадських інтересів» [11, с. 271].

Весь пафос виступів у пресі О. Кониського спрямований на те, щоб переконати широкі маси читачів: падіння міського самоуправління спричинили переважно побутові, а не юридичні причини. Земські самоуправління не занепали, навпаки, тільки через побутові причини, які закладені в самій суті земських службовців. Але автора лякала «проказа байдужості», яку він іноді помічав у земствах. Така риса, вважав він, особливо має насторожити дворянство. За переконанням, О. Кониського, «чумазий», одягнутий у дворянський мундир, витіснить зі складу земських установ освічених, чесних дворян. і земські установи тоді «перетворяться на дійну корову для чумазога, у вигони і випаси для Разуваєва і Колупаєва» [10, с. 10].

Серед причин, які спотворили міське самоуправління і довели його до самоуправства, О. Кониський називав участь головних міських осіб у діяльності банків. За його спостереженнями, майже скрізь, де практикувалося банківсько-муніципальне сумісництво, стан міських справ погіршувався, громадські фінанси зменшувалися, у банках траплялися крадіжки чи банкрутства. У зв'язку з цим були підписані законодавчі акти про урядовий контроль над банками і втручання міністерства фінансів. Перевірка виявила розкрадання в банках, недобросовісне ведення банківських справ, яке відбувалося через фіктивний контроль. Аналогічну безконтрольність О. Кониський бачив і в міських установах, де голова водночас був розпорядником, виконавцем, касиром і контролером. Фіктивна звітність і відсутність справжнього контролю, вважав він, мають спонукати міністерство внутрішніх справ до такої самої перевірки. О. Кониський радив земським виборцям добре осмислювати свій вибір, пам'ятаючи про те,

що в громадських справах найгіршим є принцип «рука руку миє». «Ми з вами надто цінуємо чистоту виконання подарованих Росії реформ, метою яких є піднесення громадської самосвідомості і громадської діяльності. — наголошував він, — і тому не можемо байдуже ставитися до того, що підриває авторитет закону про самоуправління, а тим більше до фактів, які негативно впливають на суспільну мораль» [12, с. 561].

Ці публікації О. Кониського в пресі мали велике значення: вони витворювали об'ємну і нещадну картину імперської дійсності другої половини ХІХ ст., активізували громадську думку, показували реакцію виборців на дії міської влади, демонстрували позитивні і негативні зміни у суспільстві, містили багато слушних пропозицій щодо вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування і віддзеркалювали еволюцію розвитку інституту самоврядування

На нашу думку, питання пов'язані з діяльністю Земських і Міських установ в Україні, нині є особливо актуальним, тому наукова правова спадщина О. Кониського набуває особливої ваги, а її практичне осмислення та використання може послужити однією з тих основ, які стануть теоретичним фундаментом для створення стабільної, демократичної, розвинутої національної правової системи в Україні.

#### Література

1. *Грушевський М.* Пам'яті Олександра Кониського // Записки Наукового товариства імені Шевченка. — 1901. — Т. 39. — С. 1–14.
2. *Єфремов С.* Історія українського письменства. — К.: Геміпа, 1995. — 688 с.
3. *Мисюра О.* Постать Олександра Кониського в українському національно-визвольному русі (історіографія та джерела проблеми) // Сіверянський літопис. — 2004. — № 1. — С. 37–46.
4. *Сиваченко М. Є.* Олександр Кониський // Олександр Кониський. Оповідання. Повість. Постичні твори. — К., Дніпро, 1990. — С. 5–25.
5. *Франко І.* Олександр Яковлевич Кониський (некролог) // Літературно-науковий вісник. — 1901. — Роч. 4. — Т. 13. — С. 46–47.
6. *Возняк М.* Драгоманов у відновленій «Правді» (З додатком його листів до Ол. Барвінського й Ол. Кониського та й останнього до нього) [стаття] [20 pp. — ХХ ст.] // Інститут рукопису Національної бібліотеки України імені В. Вернадського. — Арх. зб. «За сто літ». — Кн. 6. — Ф. 10. — Од. зб. 14697. — 182 арк.
7. *Михайловський А. Г.* Реформа городского самоуправления в России. — М.: Книгоиздательство «Польза», 1908. — 296 с.
8. *Я. [Кониський О. Я].* Корреспонденция из Киева // Вестник Европы. — 1882. — Кн. 8. — С. 771–778.

9. *Переходовец О.* [Кониський О. Я.]. Город и земство (письма к редактору «Земского обзора»). Письмо первое // Земский обзор. — 1883. — № 17. — 4 ноября. — С. 236–238.

10. *Переходовец О.* [Кониський О. Я.]. Город и земство (письма к редактору «Земского обзора»). Письмо второе // Земский обзор. — 1884. — № 1. — 2 марта. — С. 7–10.

11. *Дитятин И. И.* Наше городское самоуправление // Наше городское самоуправление. Статьи по истории русского права. — СПб., 1895. — 232–271.

12. *Переходовец О.* [Кониський О. Я.]. Город и земство (письма к редактору «Земского обзора») / О. Переходовец // Земский обзор. — 1884. — № 40. — 19 октября. — С. 561–562.

#### **А. В. Александров**

Земские и городские учреждения в 1870–1880-х годах в оценке А. Конисского.

В статье проанализированы взгляды известного украинского правоведа, государственного деятеля, писателя Александра Конисского (1836–1900), посвященные вопросам усовершенствования органов местного самоуправления (по материалам его публикаций на страницах периодических изданий).

#### **O. V. Aleksandrov**

Land councils and city institutions in the point of view of Oleksandr Konisskyi.

The article analyzed the views of famous Ukrainian writer, lawyer Oleksandr Konisskyi (1836–1900), devoted to the questions of improving the activity of local government bodies by the materials of his publications on the pages of periodics.