

РУДИК О.В.

ПРАВОВЕ СТАНОВИЩЕ ОРГАНІВ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ ст.

У роботі розкриваються основні положення міської реформи 1870 і 1892 рр., аналізуються структура і компетенція, організаційно-правові основи діяльності міського самоврядування, методи роботи муніципальних органів влади, їх взаємодія з виконавчими структурами держави.

Одним із факторів, який набуває особливої уваги на сучасному етапі державотворення в Україні, є не лише побудова ефективної державної влади на принципах її чіткого поділу на законодавчу, виконавчу і судову, а й створення повноцінної системи місцевого самоврядування. Сьогодні створюються сприятливі умови для поступового переосмислення ідеї самоврядування і її ґрунтовного неупередженого вивчення. Актуальність даного дослідження полягає ще й у тому, що вивчення змісту, суті міських реформ 1870 та 1892 рр., їх запровадження в містах, а також аналіз структури органів міського самоврядування у другій половині ХІХ ст., з'ясування їх компетенції та діяльності дозволить краще зрозуміти сьгоднішні цілі, завдання, методи роботи муніципальних органів влади, їх взаємодію з виконавчими структурами держави. Саме тому вивчення аспектів цієї проблеми ставало предметом наукових досліджень¹.

16 червня 1870 р. Олександр II затвердив нове Міське положення, яке й стало основним правовим документом реформованого міського самоврядування². Міське положення 1870 р. створювало порівняно ліберальну систему контролю місцевої державної адміністрації за органами міського самоврядування³. Основні наглядові функції покладались на начальника губернії. При цьому він стикався з обмеженням своєї компетенції щодо безпосереднього порядкування міськими справами. Закон, який відокремив міське самоврядування від урядових органів, суттєво змінив відносини між ними⁴.

Дія Положення поширювалася на всі міста внутрішніх російських губерній, Сибіру, Бессарабії, 41 губерньське та обласне і на 4 портові⁵.

За новим законом міська Дума представляла все міське суспільство. Сфера компетенції міського самоврядування значно збільшилась порівняно із Положенням 1785 р. Міській Думі надавалося право: 1) призначення виборних посадових осіб; 2) визначення розміру платні членам міського громадського управління; 3) встановлення та зміни міських зборів та податків у межах закону; 4) складення недоїмок по міським зборам; 5) переведення натуральних повинностей у грошові і виділення на них коштів з міського бюджету; 6) кредитування; 7) визначення і контролю за міським бюджетом; 8) завідування міським майном; 9) визначення порядку роботи виконавчої міської влади; 10) заняттям міським благоустроєм; 11) затвердження змін у плані міста; 12) подання уряду клопотання від міста про місцеві потреби (ст.57).

Робота міського управління була чітко регламентована законом. Засідання Думи призначалися за пропозицією міського голови, однієї п'ятої частини

Рудик Оксана Василівна - здобувач Національного педагогічного університету ім.М.П.Драгоманова

гласних, міської управи, на вимогу губернатора, а також за проханнями та скаргами приватних осіб (ст.56, 58). Дума повинна була збиратися не менше двох разів на рік у термін, визначений Думою за згодою губернатора (ст.56). На засідання, з дозволу міського голови, Дума могла запросити сторонню людину, без права надання їй голосу (ст.62). Члени Думи не могли бути фахівцями абсолютно в усіх сферах, тому для прийняття об'єктивного рішення потребували сторонньої допомоги. З цією ж метою створювались спеціальні підготовчі комісії із гласних і спеціально запрошених фахівців (ст.61).

Засідання Думи проводилися за наявності мінімум однієї третини гласних. Рішення приймалися більшістю голосів; при рівній їх кількості голос голови був вирішальним (ст.66). Обговорення справ, пов'язаних із нерухомим майном, займами від імені міста та звільненнями посадових осіб громадського управління і передачею їх до суду, вимагали присутності половини гласних, а рішення приймалися за наявності двох третин голосів (ст.67).

Виконавчим органом громадського управління була управа на чолі з міським головою, число членів якої визначала міська Дума (ст.70). У межах своєї компетенції управа *“веде поточні справи по міському господарству, знаходить заходи до його поліпшення, виконує доручення Думи, збирає потрібні їй відомості, складає проекти міських кошторисів (розписів), стягує і витрачає міські збори на встановлених Думою підставах, представляє в призначені нею терміни звіти про свою діяльність і стан підвідомчих їй частин”* (ст.72). Управа керувала діяльністю підготовчих комісій, вона ж розподіляла обов'язки між своїми членами. Міський голова мав право втручатися в роботу управи, скасовувати її рішення, впливати на вирішення питань, винесених на колегіальне обговорення. В свою чергу, міська управа могла зупинити рішення Думи (ст.80). Взаємоконтроль повинен був сприяти ефективності роботи самоврядування.

За специфікою діяльності гласні громадського управління могли займати посади опікунів, доглядачів у благодійних закладах, директорів громадських банків тощо, а також могли призначати осіб на різні громадські посади: архітекторів, інженерів і т.п. Призначені особи та міський секретар перебували на державній службі, всі інші посади заміщалися за наймом. Служба в органах міського самоврядування належала до громадських обов'язків, тому гласні, на відміну від членів управи, працювали безкоштовно. Спроби гласних змінити ситуацію не мали результатів. Престижність і почесність посади гласного, а також можливість впливати на вирішення господарських справ міста були важливими чинниками заохочення до участі в роботі думи.

На чолі міста стояв виборний голова. Згідно з Міським законом, голова мав посадові знаки (мундир особливого зразку, знак із зображенням герба міста і назвою посади на великому срібному ланцюзі), які він носив при виконанні своїх обов'язків і під час урочистостей. Міський голова мав право оскаржити постанову Думи. Міського голову, а також особу, яка його тимчасово заступала, затверджував губернатор. На посаду міського голови не мали права обиратися священники, особи судового відомства, чиновники фінансових установ та євреї. Причина подібних обмежень полягала у запобіганні випадків використання службових посад в особистих цілях. На міського голову було покладено обов'язок наглядати за виконанням рішень Думи. Він щомісяця звітував Думі про виконання її постанов або про причини невиконання.

Гласні формували на чотири роки розпорядчий орган - думу, чисельний склад якої залежав від кількості виборців. 30 депутатів обиралися від 300 виборців, від наступних 150 - додатково ще по 5 чол., але число гласних не перевищувало 72 осіб.

Думи розглядали тарифні ставки для членів управ, суми податків і різноманітних зборів до місцевих скарбниць, виробляли правила користування комунальним майном, приймали постанови стосовно благоустрою населених пунктів, експлуатації та утримання шляхів сполучення, закладів громадського користування, внутрішніх розпорядків на ярмарках і базарах, санітарно-протиепідемічних і протипожежних заходів⁶. Кожен такий документ узгоджувався у місцевій поліцейській дільниці, затверджувався губернатором і публікувався у пресі. Губернатори могли накладати *“вето”* на рішення, що не відповідали чинному законодавству, через губернські присутствія.

Виконання населенням обов'язкових правил і розпоряджень контролювалося поліцейськими установами; справи щодо порушників передавалися до мирового суду для остаточного винесення вироку.

Дві глави Міського положення 1870 р. було присвячено міським зборам, видаткам, введенню рахункової частини та фінансовій звітності міського самоврядування. Повноцінний розвиток усіх сфер життєдіяльності міста був не можливим через обмеженість коштів. Тому дума повинна була визначити пріоритетні напрями фінансування і стежити за раціональним використанням міського бюджету. Спираючись на Міське положення 1870 р., з'ясуємо, які фінансові можливості мало міське самоврядування для розвитку міста. Міський бюджет формувався з 1 до 15 листопада кожного року міською управою і передавався на обговорення і остаточне затвердження думі. За тиждень до початку обговорення бюджету управа передавала проекти спеціальній комісії, а також розповсюджувала друкований варіант проекту серед гласних для попереднього ознайомлення. Гласні міських дум на засіданні обговорювали окремо кожен статтю бюджету і голосували за неї⁷. Це сприяло доскональному вивченню усіх сфер міських прибутків та видатків. Протягом двох тижнів після затвердження бюджету кошторис прибутків та видатків відправляли губернатору. До 1 березня кожного року управа звітувала думі про виконання міського бюджету за попередній рік.

Основним джерелом прибутків міського управління були збір із мешканців міста та оціночний збір з нерухомого майна. Оцінка нерухомого майна проводилася в місті щорічно. При цьому до уваги брали не лише його вартість, а й прибутковість. Розмір оціночного збору не перевищував 10% чистого прибутку з майна або 1% його вартості. Значний прибуток місто отримувало від продажу патентів на право торгівлі і промислів, трактирних закладів, постійних дворів і продуктових лавок. Були *“випадкові надходження”*: різноманітні штрафи, збір від лотерей тощо⁸.

Державний та земський збори, як складові збору оціночного, не стягувалися з міського саду, квартир директорів та інспекторів гімназій, міських училищ, будинків залізниці та банку, імператорських палаців, казенних будинків, частина яких була зайнята під урядові установи, майна благодійних та учбових закладів, майна духовних закладів, що не приносили прибутку, земель під залізницею, майна бідних і сиріт, яке за його малоцінністю дума сама звільнила

від збору (ст.129). На прохання різних осіб міська дума також інколи зменшувала оцінку їх нерухомості, що впливало на загальну оцінку нерухомості у місті⁹. Міській думі надавалося право вводити на користь міста збори з візницького і перевізного промислів, з коней та екіпажів, які належали приватним особам, з утримання собак. З дозволу уряду міська дума могла встановлювати додаткові збори.

До видатків відносилися наступні сфери міського життя: утримання міського громадського управління, міських громадських будинків і пам'ятників, благодійних та навчальних закладів, міської території та міських споруд, витрати на військових, міську поліцію, пожежні команди, сплата міських боргів і виконання взятих містом зобов'язань. Лише після обов'язкових витрат дума мала право направляти кошти на загальнокорисні справи, влаштування медичного обслуговування. Постійна нестача коштів призводила до щорічного бюджетного дефіциту. Суттєвою допомогою ставали добровільні внески мешканців міста. Часто дума змушена була звертатися до уряду з проханням надати кредит.

У думах також затверджувалися плани забудов, контроль за виконанням яких покладался на міських штатних архітекторів¹⁰. Засідання дум проводилися не менше, як два рази на рік. Гласні і представники місцевої адміністрації могли проявляти ініціативу стосовно внесення питань на обговорення. Для цього вони не пізніше, як за три дні, повідомляли міських голів. Засідання вважалося чинним, якщо у ньому взяли участь дві третини депутатів. На засіданнях вирішувалися важливі проблеми, такі як повинності, проведення торгових операцій із міською нерухомістю, порушення кримінальних справ проти членів управ¹¹. Усі рішення приймалися шляхом відкритого голосування. При однаковій кількості голосів перевага надавалася позиції міського голови. Обрання чи звільнення з посад членів управ проводилося таємним голосуванням без права передачі голосу (ст.64). Засідання дум могли відвідувати за бажанням усі городяни, що свідчило про відкритість у роботі органів самоврядування.

Вирішенням повсякденних завдань займалися управи, які формувалися думами у складі не менше двох осіб. Половина їх членів оновлювалася через кожні два роки, чим забезпечувалася наступність у роботі. Виборні мали право працювати за сумісництвом у земських установах. Члени виконавчого органу складали присягу про готовність сумлінно виконувати обов'язки, яка замінювалася письмовою розпискою, якщо суперечила релігійним переконанням. До управ не обиралися особи з родинними зв'язками, чиновники судових інстанцій, крім мирових суддів, представники державної скарбниці та священнослужителі¹².

Центральною фігурою виборних органів був голова, який очолював одночасно думу й управу, порушуючи принцип розподілу гілок влади на законодавчу і виконавчу. Для губернських міст він затверджувався міністром внутрішніх справ, а для повітових - губернаторами¹³. Міський голова на законних підставах міг призупинити виконання думських постанов, повідомляючи про це губернатора. Остаточне вирішення справи залишалося за губернським присутством у міських справах. Обов'язки голови на час відсутності з поважних причин, але не більше, як два місяці, виконував один із заступників, а при достроковому звільненні призначалися нові вибори (ст.63).

За порушення присяги, перевищення своїх повноважень члени управ притягувалися до відповідальності. Міру покарання визначав губернатор. Гласні

могли висловлювати пропозиції стосовно провини відповідача. На голову губерньського міста стягнення накладав Сенат за поданнями думи чи губерньського присутствія у міських справах, а на голів повітових міст - губернатор.

Для організації роботи з конкретних напрямків господарства чи в екстремальних ситуаціях створювалися спеціальні комісії¹⁴.

Велика кількість місцевих справ, віднесених законодавцем до компетенції новостворених органів позастанового міського самоврядування (розпорядчого - думи та виконавчого - управи, обидва вони очолювались обраним міською думою міським головою), визначала і характер цього нагляду¹⁵. Губернатор мав стежити за законністю постанов муніципальних органів. Стаття 76 Міського положення визначала основний механізм губернаторського контролю. Всі постанови міських дум в обов'язковому порядку подавались на розгляд начальника губернії, який міг у двотижневий термін зупинити дію будь-якої з них з міркувань невідповідності закону. Оскаржувати подібні рішення міські думи могли у спеціально створених колегіальних органах - губерньських з міських справ присутствіях¹⁶. До складу цих присутствій входили: губернатор, віце-губернатор, голова казенної палати, прокурор окружного суду, голова губерньської земської управи, міський голова губерньського центру та голова губерньського з'їзду мирових суддів.

У цій нормі полягало суттєве обмеження самоврядування у містах. Губернатор мав можливість практично в будь-якому випадку забезпечити підтримку своєї позиції більшістю присутствія. Рішення цього органу вводилися в дію негайно, хоча і підлягали оскарженню Державного Сенату Російської імперії, який і виносив остаточні ухвали, які доводилось чекати роками¹⁷.

Ще одним важливим правом губернатора було залучення його до вирішення кадрових питань за ключовими муніципальними посадами. Начальник губернії затверджував міських голів повітових та заштатних міст, подавав (з відповідними власними коментарями) на затвердження міністрові внутрішніх справ кандидатури обраних на посади голів губерньських міст¹⁸. Не рідко міністр затверджував особу на свій розсуд, не звертаючи уваги, хто набрав більше голосів. Такий порядок затвердження зберігся до самої революції 1917 р.

Протягом терміну дії Міського положення 1870 р. нечастими були випадки незатвердження міських голів та їх заступників в українських губерніях. У двох лівобережних (Харківській та Чернігівській) таких випадків було відповідно один і два, у той час як у правобережних: у Волинській - 12, Київській - 14, Подільській - 10. Губернатори заплющували очі на порушення процедури в органах місцевого самоврядування.

Піднесення суспільного руху в Російській імперії на межі 1870-1880-х років змусило уряд розпочати підготовку внутрішньополітної реформи в країні. За проекти реформ відповідав ліберал М.Лоріс-Меликов - голова Верховної розпорядчої комісії з охорони порядку і громадського спокою у країні, а згодом - і міністр внутрішніх справ. Він створив сенаторські комісії, які вивчали стан міського суспільного управління і розробляли програму змін внутрішньополітичного курсу. Проте, після вбивства Олександра II настав період реакції, російське самодержавство відмовилося від будь-яких нововведень.

Реформа 1870 р. була необхідною для того часу, проте вона носила половинчатий характер. У статтях Міського положення містилася велика кількість протиріч, а саме: прагнення уряду поєднати право міської думи на

самоврядування з урядовим контролем; органам самоврядування надавався характер державних установ, проте була відсутня належна урядова підтримка; право думи видавати обов'язкові для мешканців міста постанови не набувало суттєвого значення через те, що поліція їй не підпорядковувалася; майновий ценз на виборче право позбавив заможних орендарів можливості брати участь у вирішенні міських справ; можливість заможних жінок, власниць нерухомого майна використовувати своє виборче право лише опосередковано, через довірених осіб; відсутність пропорційного представництва всіх категорій виборців.

Контрреформи кінця 80-х - початку 90-х років XIX ст. об'єктивно не могли обійти міське самоврядування. Особливо чітко зрозуміло це стало після введення інституту дільничних земських начальників у 1889 р. та нового Положення про земські установи в 1890 р. Невдоволення губернаторів та градоначальників відносно незалежністю муніципальних органів (якою думи та управи великих міст реально користувались) стало не останнім чинником міської контрреформи. На запит Міністерства внутрішніх справ 40 губернаторів і 2 градоначальники (абсолютна більшість) відповіли, що необхідно посилити адміністративний контроль не лише за законністю, а й за правильністю дій органів міського самоврядування¹⁹. Міське самоврядування через брак коштів і тиск місцевої влади та поліції постійно перебувало у пригніченому становищі²⁰. Міського положення 1870 р. не дотримувалися навіть на державному рівні. Поступово впроваджувалася практика призначення міських голів урядом, що було, безумовно, порушенням Міського положення. Уряд вважав, що створення органів самоврядування - це вже значна поступка містам. Однак ця поступка не означала визнання самостійності міських дум. Перші спроби переглянути закон 1870 р. мали ліберальний характер.

Міністр внутрішніх справ Росії М.Лоріс-Меліков запропонував створити дві комісії для підготовки реформи: адміністративно-господарчу і фінансову. Вбивство Олександра II змінило ці плани. За ініціативою нового міністра внутрішніх справ М.Ігнат'єва підготовкою реформи зайнялась особлива комісія під керівництвом М.Каханова, однак його погляди на можливі зміни і шляхи їх проведення мало чим відрізнялися від поглядів М.Лоріс-Мелікова. Комісія була створена у 1882 р.

Оскільки без перегляду всієї системи управління змінити міське самоврядування було неможливо, мета комісії полягала у *“децентралізації управління по вертикалі ... і централізації по горизонталі (створення загальногубернських і повітових колегій з включенням до їх складу представників земств)”*²¹. Земські і міські установи структурно повинні були змінитися. Проект комісії з реорганізації міського самоврядування став основою для майбутньої реформи 1892 р.²²

Питаннями розробки виборчого закону для міських громадських управлінь займався господарчий департамент Міністерства внутрішніх справ. Проект Положення від березня 1891 р., поданий міністром внутрішніх справ І.Дурново, передбачав повне підпорядкування міського самоврядування адміністративній владі²³. У цьому проекті були такі одіозні положення, як заборона євреям за будь-яких обставин брати участь у роботі органів міського самоврядування. Ініціатором цих поправок до закону виступав сам імператор Олександр III²⁴.

На основі роботи урядових комісій, звітів губернаторів і власних пропозицій І.Дурново 1 серпня 1891 р. подав до Державної Ради проект нового Міського положення²⁵. А вже 11 червня 1892 р. імператор затвердив підготовлений Сенатом закон про нове Міське положення. Воно значно звузило сферу компетенції міського самоврядування²⁶.

Відтепер виборчим правом наділялися фізичні і юридичні особи, які володіли нерухомим майном і сплачували визначений мінімум податків до міських скарбниць. Для Москви і Санкт-Петербурга він визначався 3 тис. крб. на рік, губернських міст з населенням понад 100 тис. жителів - 1,5 тис. крб., інших міст - 1 тис. крб., повітових - 300 крб., для містечок і посадів - 100 крб. У торгово-промислових центрах у залежності від стану економіки податковий ценз прирівнювався до повітових чи губернських міст. Співвласники майна мали один голос, тому висували одного представника на вибори²⁷.

За цензовою системою у столицях право голосу отримали купці першої гільдії, у губернських містах - другої²⁸. Дрібні торговці, підприємці, підрядники, власники питних закладів, ремісники і міщани не голосували, хоч і становили більшість населення. Права голосу не мали служителі культу і боржники. Ценз осілості зменшувався до одного року. Через високий податковий ценз виборчі права отримали, в основному, дворяни і представники крупної торгово-промислової буржуазії. Трикурійну систему виборів скасували. За умови великої кількості осіб, наділених голосом, можна було з дозволу губернаторів відкривати декілька виборчих дільниць. Балотування контролювалося міськими головами і довіреними особами, які призначалися губернаторами. Підготовка документації і правила оскарження виборчих списків не зазнали змін, хіба що скарги тепер розглядалися в об'єднаних губернських присутствіях у земських і міських справах.

Вводилися нові квоти стосовно чисельного складу розпорядчих органів: до 100 виборців обирали 20 депутатів, кожні наступні 50 - делегували додатково ще трьох. Максимальна кількість гласних у губернських містах не повинна була перевищувати 60 чол., а в повітових - 40. Якщо через пасивність виборців не обрано необхідної кількості гласних, губернатори могли призначати їх із числа тих, хто отримав найбільшу кількість голосів або залишати у самоврядних структурах раніше обраних. На 40% зменшилося серед гласних євреїв; винятком були західні губернії, де євреї жили переважно у містах²⁹. Згідно зі статтею 57, до складу депутатів із правом вирішального голосу входили голова земської управи і представник від духовного відомства³⁰.

Статус дум і їх компетенція частково змінилися. Нагляд за діяльністю міських структур з боку державної адміністрації перетворився у повне підпорядкування їй. Органи самоврядування втратили самостійність навіть у розв'язанні господарських питань. Канцелярії губернаторів скеровували роботу міської влади, втручаючись у найменші дрібниці, визначали кількість засідань дум, їх тривалість і перелік обговорюваних питань. Ухвали дум підлягали узгодженню з державними органами, а не з законом, як було раніше. Губернатор міг особисто ревізувати управи і всі підзвітні їм установи.

Вироблені думою розпорядження набирали чинності тільки після затвердження губернатором або міністром внутрішніх справ. В адміністраціях

узгоджувалися і підписувалися плани населених пунктів, фінансування навчальних, медичних і благодійних закладів, чим не обов'язкові видатки ставилися під контроль державної влади. Міністром затверджувалися навіть постанови про експлуатацію пічних труб і утримання міст у належному санітарному стані. Місцеві органи могли призначити (без консультації з адміністративними установами) лише дільничних попечителів³¹. Таким чином, практично жодне питання не могло вирішуватися самостійно. Вищою касаційною інстанцією для дум було Міністерство внутрішніх справ, якому підпорядковувалася і місцева адміністрація. Звернення до нього зі скаргами чи іншими питаннями дозволялося через губернаторів. Посилення опіки над самоврядуванням супроводжувалося подальшою бюрократизацією управ. Число працівників у них обмежувалося 3-5 особами, а у невеликих повітових і заштатних містах функції членів управ могли виконувати голови та їх помічники.

Міське положення 1892 р. втратило правову норму про самостійність міського громадського управління. Зупинити дію будь-якої ухвали міської думи губернатор міг, визнавши її незаконною або такою, що вийшла за межі компетенції міського самоврядування. Тепер не тільки міський голова, а й члени управ мали затверджуватися на посадах (для губернських центрів - міністром внутрішніх справ, для інших міст - губернатором). Та чи не найголовнішим обмеженням ставало обов'язкове затвердження в тому ж порядку річних муніципальних кошторисів. Як і раніше, усі документи подавалися міською думою та управою на розгляд Міністерства внутрішніх справ "за інстанцією" - тобто через губернатора.

Породженням контрреформ став новий колегіальний орган - губернське з земських та міських справ присутствіє. До його складу входили губернатор, неодмінний член, губернський предводитель дворянства, голова губернської земської управи та міський голова губернського центру. При обговоренні справ, що торкалися дій міського самоврядування, до складу присутствія вводився виборний представник думи губернського міста з числа її гласних (ст.12 Міського положення 1892 р.). Так само організовувалась система адміністративного нагляду і в західних губерніях, де земств не було (в Україні це Київська, Подільська та Волинська губернії). Губернське з земських та міських справ присутствіє отримало право віддавати до суду осіб, обраних на посади по міському самоврядуванню. Раніше (за Положенням 1870 р.) воно належало міським думам. Губернатор отримував також можливість притягати міських голів та членів управи до дисциплінарної відповідальності. За законом 1892 р. управа нагадувала за своїм статусом ланку місцевого державного апарату. Міським головам і членам управ присвоювались чини "по цивільному відомству". Реакційний характер перетворення 1892 р. усвідомлювали вже сучасники: "На місці самоврядування, до якого ... прагнуло Міське положення 1870 р., чинне положення ставить систему виборної казенної адміністрації, перетворюючи міську управу на колегію виборних коронних чиновників..."³².

Для губернських з земських та міських справ присутствій характерним явищем був бюрократизм. Непоодинокими були факти втручання губернаторів у процедуру виборів міських дум в часи дії Міського положення

і 1870, і 1892 рр. І тільки 1 червня 1899 р. Сенат спеціально вказав начальникам губерній, що їм не слід ототожнювати себе з очолюваними ними губернськими з земських і міських справ присутствіями: *“Ні в правилах про обрання міських уповноважених, ні в установленому законом порядку обрання міських гласних не міститься вимоги про затвердження губернатором... Про помічені при виборах порушення законного порядку губернатор пропонує місцевому губернському з земських і міських справ присутствію...”*³³.

Виходячи зі змісту Міського положення 1892 р., начальник губернії міг внести зміни у порядок денний засідань міських дум³⁴. Лише після революційних подій 1905-1907 рр. Сенат видав у 1908 р. спеціальний указ, яким губернаторам заборонялось вимагати з будь-яких міркувань зміни порядку денних засідань міських дум³⁵. У той же час контрреформа 1892 р. не знищила основ міського самоврядування, закладених ще реформою 1870 р.

Досить важливим повноваженням міського самоврядування було право видавати обов'язкові постанови для виконання населенням. У Міському положенні 1892 р. перелік питань, згідно з яким міські думи мали право видавати обов'язкові для населення постанови, визначався статтею 108. Так, тільки міські думи мали право видавати постанови про порядок утримання і охорони міських пам'яток і споруд; про дії осіб, які служать при прийомці та відправці товарів; про торгівлю горілочаними напоями; про початок і закінчення робочого дня у торговельних і промислових закладах у вихідні та святкові дні; про безпеку руху на вулицях міст (а також по річках і каналах); про заходи забезпечення громадського порядку в *“публічних місцях”*.

Право видавати такі обов'язкові постанови зберігали не тільки губернські, а й повітові, й позаштатні міста. Хоча закон і говорив про складання думами обов'язкових постанов, у дію вони вступали тільки після затвердження губернатором. Сенат рішеннями від 30 травня та 4 листопада 1897 р. обмежив право вето губернаторів на проекти обов'язкових постанов міських дум. *“Обов'язкові постанови, складувані міськими думами, не повинні містити в собі приписів, дотримання яких встановлене вже чинними законами, так як виконання цих останніх саме собою обов'язкове і для цього не потребується будь-яких розпоряджень з боку міського громадського управління”*³⁶. Це розширювало нормотворчу діяльність міських дум.

Також влада губернатора над міськими органами влади обмежувалась рішенням Сенату від 4 листопада 1897 р.: *“Губернаторам не присвоєно, повз міські думи і без дотримання встановленого Міським положенням порядку, видавати власною владою обов'язкові для міських жителів постанови з предметів, вказаних у Міському положенні і за якими складання обов'язкових для міських жителів постанов надається думами, у тому числі з прийняття заходів проти псування води і до упорядкування судноплавства і сплаву в межах міських водяних сполучень”*³⁷. Це ж положення містилось у нормах роз'яснення Сенату, яке мало місце дещо пізніше, у 1902 р.: *“Правлячий Сенат роз'яснив, що губернським з земських і міських справ присутствіям не надано права складати, за власними міркуваннями, без участі міських дум, проекти обов'язкових постанов, а губернаторам - видавати повз думи обов'язкові постанови з предметів, за якими складання таких обов'язкових постанов надано міським думами”*³⁸.

Контрреформа міського самоврядування 1892 р. негативно вплинула на становлення міського самоврядування. Посилювалися протиріччя між партійними угрупованнями в середині міських дум. Реформа 1892 р. посилювала консервативні кола в міських думах.

Правовий статус і можливості органів самоврядування міських громад щодо охорони власних прав від тиску губернської адміністрації на кінець досліджуваного періоду, незважаючи на всі “негаразди” контрреформи 1892 р., було збережено. Міські громади зберігали широкі повноваження для вирішення важливих питань місцевого значення. Самодержавство не змогло повернути органи самоврядування у дореформенний час.

Таким чином, найбільш сприятливі умови для розвитку міське самоврядування одержало після впровадження Міського положення 1870 р. У цей період були закладені організаційно-правові основи діяльності місцевого самоврядування, які в загальних рисах збереглися до 1917 р. Виборність гласних, незалежність від чиновників, широка компетенція міських структур самоврядування були головними досягненнями реформи 1870 р. Подальший наступ на права міського самоврядування зі сторони самодержавства став серйозною перепорою для подальшого соціально-економічного та суспільного розвитку міст. Контрреформа 1892 р. та посилення адміністративного контролю над міськими думами та управами за часів П.Столипіна, незважаючи на свою реакційність, не змогли знищити основи міського громадського самоврядування, закладеного у 70-ті роки XIX ст.

¹ Головачев А. Десять лет реформ. - СПб.: Книжное дело, Типография Сущинского С., 1872; *Немировский А.О.* Реформа городского самоуправления. - СПб., 1911; *Зайончковский П.А.* Российское самодержавие в конце XIX ст. (политическая реакция 80-х - начала 90-х гг.). - М.: Мысль, 1970; *Нардова В.* Городское самоуправление в России в 60-х - начале 90-х гг. XIX в. - Л.: Наука, 1984; *Горбачов В.* Міське самоврядування в Україні (за реформою 1870 р.): Автореф. дис. ... канд. юридич. наук. - Х., 1995; *Дойников И.* Городская реформа 1870 г. и становление городского самоуправления в России: Автореф. дис. ... канд. юридич. наук. - М., 1991.

² Полное собрание законов (далі - ПСЗ). - II. - Т.45. - №48498.

³ *Гольцев В.А.* Государство и самоуправление. - М., 1882. - С.2-12.

⁴ *Романовский В.Е.* Государственные учреждения древней и новой России. - М.: Изд-во Кнебель, 1911. - С.12.

⁵ *Нардова В.* Городское самоуправление в России в 60-х - начале 90-х гг. XIX в. - С.50.

⁶ *Подлигайлов П.* Местное управление в России. - СПб.: Б.и., 1884. - С.114.

⁷ Городовое положение со всеми относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями / Сост. *М.И.Мыш.* - СПб., 1876. - С.40.

⁸ Там же. - С.81.

⁹ Там же. - С.66.

¹⁰ Центральний державний історичний архів України у м.Київ (далі - ЦДІАУК). - Ф.442. - Оп.110. - Сенатские указы, циркуляры и другие узаконения для руководства по хозяйственному отделению за 1877 г. (28 января 1877 - 9 ноября 1877 г.). - Од.зб.119. - Арк.18.

¹¹ *Семенов Д.* Городское самоуправление. Очерки и опыты. - СПб.: Б.и., 1901. - С.99.

¹² *Пичета В.* Городская реформа 1870 г. // Три века. Россия от Смуты до нашего времени. - М.: История Товарищества И.Сытина, 1913. - Т.4. - С.68.

¹³ ЦДІАУК. - Ф.442. - Оп.105. - С копиями циркуляров и узаконений к руководству хозяйственного отделения на 1872 г. (21 января 1872 - 13 декабря 1872 г.). - Од.зб.163. - Арк.91.

¹⁴ *Горбачов В.* Міське самоврядування в Україні (за реформою 1870 р.)... - С.15.

¹⁵ *Тимофеев А.* Самоуправление и автономия. - СПб.: Б.и., 1906. - С.12.

¹⁶ *Фесенко И.* К вопросу о реформе городских общественных управлений. - Х.: Б.и., 1890. - С.111.

¹⁷ Державний архів Харківської області (далі - ДАХО). - Ф.19. - Оп.1. - Постанови Харківської міської думи. - Од.зб.118. - Арк.2-21.

- ¹⁸Дойников И. Городская реформа 1870 г. и становление городского самоуправления в России...
- ¹⁹Зайончковский П.А. Российское самодержавие в конце XIX столетия (политическая реакция 80-х - начала 90-х годов). - С.412.
- ²⁰Зиринов П. Социальная структура местного управления капиталистической России. 1861-1914 гг. // Исторические записки. - М., 1982. - Т.10. - С.86.
- ²¹Зайончковский П.А. Указ. соч. - С.140.
- ²²Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х - начале 90-х годов XIX ст. - С.111.
- ²³Власть и реформы. - СПб.: Дмитрий Буланин, 1996. - С.450.
- ²⁴ЦДАУК. - Ф.442. - Оп.57. - Указы его Императорского Величества Самодержца Всероссийского из Правительствующего Сената Киевскому, Подольскому и Волыньскому генерал-губернатору (17 января 1878 - 12 августа 1882 гг.). - Од.зб.208. - Арк.429.
- ²⁵Зайончковский П.А. Указ. соч. - С.142.
- ²⁶ПСЗ. - III. - Т.12. - №8708.
- ²⁷Нардова В. Первые выборы в городские думы по избирательному закону 1892 г. // Проблемы социально-экономической истории России. - СПб.: Наука, 1991. - С.52.
- ²⁸ЦДАУК. - Ф.442. - Оп.651. - Циркуляр Департамента хозяйственного (5 марта 1898 г.). - Од.зб.2. - Арк.46.
- ²⁹Кравченко В. Місцеве самоврядування в історії України // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. - 1992. - Вип.1. - С.28-32.
- ³⁰Щегловитов С. Городовое положение с законодательными мотивами, разъяснениями и дополнительными узаконениями. - СПб.: Б.и., 1902. - С.167-168.
- ³¹Куйбіда В. Міське самоврядування й управління територіальним розвитком: історичні аспекти, сучасні реалії і проблеми удосконалення. - Львів: НАН України, Інститут регіональних досліджень, 1999. - С.50.
- ³²Шрейдер Г.И. Наше городское управление: Этюды, очерки, заметки. - СПб.: Восток, 1902. - С.68.
- ³³Колычев А.А. Городовое положение 11 июня 1892 г. и по продолжениям 1906 и 1908 гг. В 2 ч. - СПб.: Изд. В.П.Анисимова, 1910. - Ч.1. - С.114.
- ³⁴ДАХО. - Ф.3. - Оп.283. - Засідання Харківської міської думи. - Од.зб.536. - Арк.8-10,15-16; Журнал очередного собрания Харьковской городской думы. - Харьков, 1904. - С.7.
- ³⁵Колычев А.А. Указ. соч. - Ч.1. - С.162.
- ³⁶Там же. - С.268.
- ³⁷Там же.
- ³⁸Там же. - С.271.

Рудык О.В.

Правовые основы органов городского самоуправления во второй половине XIX в.

В работе раскрываются основные положения городской реформы 1870, 1892 гг., анализируются структура и компетенция, организационно-правовые основы деятельности городского самоуправления, методы работы муниципальных органов власти, их взаимодействие с исполнительными структурами государства.

Rudyk O.V.

The Judicial Situation of the Local Authorities of the Second Half of the XIX Cent.

The article touches the main points of the Local reform of 1870, 1892 years and analyses the structure and the competention, the rights and Laws base of the Local authorities work, the methods of the activity of the municipal organs of the Power, their cooperative work with the executive power of the State.