

УДК 94(477)"1870+1892":[352.07:342.537.3]
<http://doi.org/10.5281/zenodo.400750>

А. С. Мясникова
аспірантка кафедри історії України
Харківського національного педагогічного
університету імені Г. С. Сковороди

РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ ЗА МІСЬКИМИ ПОЛОЖЕННЯМИ 1870 ТА 1892 рр.

У статті розкриваються проблеми розвитку законодавчої системи в сфері муніципального управління за Міськими Положеннями 1870 та 1892 рр. Аналізуються позитивні риси та недоліки даних законів.

Ключові слова: муніципальні органи влади, Міське Положення 1870 та 1892 рр., законодавство.

В статье раскрываются вопросы развития законодательной системы в сфере муниципального управления по Городским Положениям 1870 и 1892 гг. Анализируются положительные черты и недостатки данных законов.

Ключевые слова: муниципальные органы власти, Городское Положение 1870 и 1892 гг., законодательство.

This article touched the problems of legislative system development municipal sphere of CityCharter 1870 and 1892 years. Analyzed shortcomings and positive parts of these laws. The questions of historical experience of local self-government stand in a spotlight. Reforms of local legislation in the end XIX of item mattered very much for development of municipal democracy. Municipal positions stood in basis of cardinal changes and development of the municipal system and her becoming. By municipal position 1870 the right to vote, both active and passive, got to every habitant of city, any estate, that satisfied the terms of law. In 1892 a new municipal legislation that reduced the right to vote was given out: money qualification increased considerably. At the same time new Statute equated the select public servants of municipal Management with imperious officials and put them to disciplinary dependence on administration, and this was a blow to independence of municipal management. But comparing the evolution of municipal legislation 1870 and 1892, a back step is visible in development of local self-government. The prospects of next researches consist of study of organization of realization of elections in the city governments of power of city of Kharkov.

Key words: municipal statement, CityCharter 1870 and 1892 years, legislation.

Постановка проблеми. Жвавий інтерес до питань, пов'язаних із визначенням історичного досвіду місцевого самоврядування зумовлюють державотворчі процеси, які відбуваються в Україні. Тому питання

генезису органів та діяльності місцевого самоврядування та нормативно-правового забезпечення організації його самоврядних структур посідає вагомe місце серед проблем, які перебувають у центрі уваги нау-

ковців. Тому досить актуальними є питання нормативно-правового регулювання діяльності органів муніципальної влади, зокрема, за Миськими Положеннями 1870 та 1892 років.

Аналіз актуальних досліджень. Питання розвитку законодавчої системи муніципальних органів влади Російської імперії кінця XIX – початку XX ст. було предметом дослідження таких дореволюційних авторів: Михайловский А. «Реформа городского самоуправления в России» [6], Немчинов В. И. «Городское самоуправление по действующему русскому законодательству» [7], Пажитнов К.А. «Великие реформы шестидесятих годов в их прошлом и настоящем. Городское и земское самоуправление» [8], Шрейдер Г.И. «Наше городское и общественное управление: этюды, очерки и заметки» [10], а також сучасних дослідників: Гильченко Л.В. «Из истории становления местного самоуправления в России» [1], Медведь Ю.Л. «Українські міста і земства в Російській імперії: урядова політика та правова регламентація взаємовідносин наприкінці XIX – на початку XX ст.» [5], Токарев В.М. «Становлення харківського міського самоврядування за миськими положеннями 1870 р.» [9], Ярмиш О.Н. «Харківське міське самоврядування на зламі століть: XIX-XX і XX-XXI. Досвід історії та сучасності» [11].

Мета статті. Проаналізувати розвиток законодавства щодо муніципальної влади за Миськими Положеннями 1870 та 1892 рр., в наслідок чого висвітлити особливості законодавства щодо діяльності муніципальних органів влади за Миськими Положеннями 1870 та 1892 рр., зробити порівняльну характеристику прийнятих муніципальних Положень, а також виявити позитивні риси та недоліки даного муніципального законодавства.

Виклад основного матеріалу. За першочерговим задумом нове суспільне управління мало відкрити доступ до управління містом всім його мешканцям, але в подальшому ця основна ідея дещо трансформувалась. Всі мешканці міста були зацікавлені в його розвитку, але користування цим благоустроєм міського життя

не мало слугувати основою для надання права брати участь в управлінні містом.

Миським Положенням 1870 р. виборче право, як активне, так і пасивне надавалось кожному мешканцю міста будь-якого стану, який задовольняв наступні умови закону: був російським підданим, досяг 25-ти річного віку, володів в межах міста будь-якою нерухомістю, яка підлягла оціночному збору, або сплачував на користь міста податок зі свідоцтв – купецького, промислового, на дрібну торгівлю, на утримання промислового закладу чи ін. Таким чином, кожен, хто володів хоча б крихітним нерухомим майном (наприклад, невеликим будиночком), хто в якості купця чи промисловця сплачував на користь міста мінімальний податок, користувався правом не тільки обирати, а й бути обраним до складу гласних [8, с. 27,28].

Однак при цьому, представники професій розумової та фізичної діяльності, тобто інтелігенція та робітничий клас, які не володіли нерухомістю в межах міста Положенням 1870 р., відсторонялись від міського управління. На наш погляд, це є першим недоліком нового закону міського самоврядування.

Наступним недоліком нової системи муніципальної влади є запозичення Пруської трьохкласної системи обрання гласних: всі особи, котрі мали право брати участь у виборах, вносились до списків в тому порядку, в якому вони зазначалися по грошовій сумі виплати податків на користь міста (спочатку найзаможніші, потім найбідніші). Після цього всі виборці поділялися на три розряди: до першого входили ті особи, які за попереднім списком всі разом сплачували 1/3 загальної суми віх податків міста; до другого розряду – за тим самим списком ті, хто сплачував теж 1/3 міських доходів; до третього – всі інші. Кожен з цих розрядів мав статус особливого виборчого зібрання і обирав 1/3 гласних Думи.

Таким чином, до складу першого розряду входили десятки, а іноді й одиниці найбільш заможних городян, а до третього розряду входили тисячі осіб, тобто основна маса міського населення. Натомість і перший, і третій розряд обирали однакову

кількість представників. Отже, встановлюючи саме такий порядок обрання гласних Думи виокремлюється принцип: ступінь участі в міському управлінні кожного мешканця міста співрозмірна з грошовою кількістю виплати ним податків. Але такий принцип, на нашу думку, не є об'єктивним та демократичним, бо строгої співрозмірності досягти не можливо, оскільки в кожному розряді будуть особи, які виплачують податків вдвічі, а інколи і більше за іншого, стоячого за списком поряд.

Також принцип, за яким заможна особа, яка сплачує 100 р. податків на користь міста, начебто більш зацікавлена в його благоустрої ніж та, яка сплачує 1 р. є досить філософським. Оскільки для збіднілої людини 1 р. може мати більшу значущість ніж 100 р. для мільонера, вона може мати більшу зацікавленість в тому, куди саме будуть витрачені її кошти. Тому даний принцип поділу городян на три розряди був доволі необ'єктивним і призвів до того, що збідніле населення міста майже зовсім не мало ніякого представництва в Думі; основна маса гласних Думи була найбільш заможною верствою міста, що могло призвести до зловживання своїм становищем.

З огляду на це прусська система організації муніципальної влади ставила за мету не допустити перевагу більшості над меншістю. З введенням системи розділу виборців на розряди дана мета була досягнута. Хоча муніципальне управління і було всестановим, що є досить демократичним, з іншого боку воно було пронизане майновим жорстким цензом і розподілом на розряди, що робило всестановість Думи штучним. Саме такий порядок обрання гласних є найгіршою стороною Положення 1870 р.

Стосовно внутрішньої організації муніципальної влади, можна виділити її досить демократичну спрямованість. Думі були надані розпорядчі функції, управа взяла на себе виконавчу владу і діяла в рамках повноважень відведених Думою. Тобто Управа було структурним підрозділом Думи. Функціонувати окремо вони не могли, бо це був єдиний системний орган

управління містом. Розподілення занять та порядок дій Управи та підлеглих їй органів та установ встановлювались інструкцією, яку видавала Дума. Члени Управи обирались Думою, і не потребували затвердження центральною владою чи губернатором. Звільнити членів Управи могла також Дума своїми постановами. Міський Голова також обирався Думою, але при цьому затверджувався губернатором або Міністром Внутрішніх Справ, і займав одночасно керівну посаду в Управі й був головою Думи. В такій організації функціональної діяльності Міського Голови можна вбачити недолік, оскільки при такому розкладі він може призупинити критику діяльності Думи чи Управи.

Найбільш позитивною стороною Міського Положення 1870 р. є наділення муніципального управління, порівняно з попереднім періодом, широкою самостійністю в сфері ведення господарства та вирішення міських проблем. Найбільш важливі постанови Думи, наприклад: займи, продаж нерухомого міського майна, збільшення податків, встановлення такси, певні обов'язкові постанови – потребували затвердження адміністрації Губернатора, в деяких випадках Міністерства Внутрішніх Справ. Але велика кількість міських питань, в тому числі річні кошториси прибутків та витрат міста не потребували ніякого затвердження і були суто самостійними муніципальними рішеннями.

На Губернатора покладався обов'язок слідкувати за законністю дій міського управління. У випадку порушення закону з боку міської влади, Губернатор призупиняв прийняту Думою чи Управою постанову і передавав її на розгляд до губернського з земських та міських справ Присутствія, яке, у свою чергу, розглядало опротестоване рішення виключно з точки зору законності. В такій організації взаємин між Губернатором та муніципалітетом теж є певні недоліки. Головний – з огляду на основні засади державного права, питання адміністративних порушень мали вирішуватись не Губернатором і не Присутствієм, а тільки в судовому порядку; і функції слідкування за законністю прийнятих рішень

Думи чи Управи теж повинні були входити до компетенції судів.

Але при всіх недоліках, нове Положення 1870 р. було значним кроком вперед порівняно з попереднім історичним періодом, бо мало певні ліберальні риси та ідеї довіри муніципалітетам, надало державотворчих амбіцій містам та їх мешканцям.

В кінці 80-х рр. XIX ст. центральна влада вдалась до перегляду Положення від 16 червня 1870 р. У 1892 р. було видане нове муніципальне законодавство, яке урізало виборче право: значно збільшився грошовий ценз. Згідно ст. 24 Городового Положення 1892 р. брати участь у виборах гласних могли: 1) особи, які були російськими підданими, а також благодійні, наукові, учбові та урядові заклади, які не менше одного року володіли в межах міста на правах власності чи вічного користування нерухомим майном, обкладеним оціночним збором на користь міста і яке коштувало за оцінкою для столиць – не менше 3000 р., в губернських містах з населенням більш як 100000 чоловік – не менше 1500 р., в інших губернських містах, в обласних містах та в більш значимих повітових містах – не менше 1000 р., в усіх інших містах – не менше 300 р.; 2) особи та установи, які протягом року утримували в межах міста торгівельно-промислові підприємства, які потребували свідоцтва: для столиць – першої гільдії, для інших міст – першої або другої гільдії. Такі зміни майнового виборчого цензу значно позначились на кількості виборців: в Харкові за Положенням 1870 р. було – 6890 виборців, за Положенням 1892 р. – 2291 [8, с. 37].

Також відбулись зміни в організації міського управління. Хоча Дума залишалась розпорядчим органом, Управа – виконавчим, остання стала більш незалежною від Думи. Відповідно Дума втратила деякі свої позиції. Були розширені права Міського Голови, як голови Думи. Тепер він знімав поставлені на розгляд Думи постанови, тоді як раніше для цього вимагалась згода Думи. Гласні не мали права ініціювати надзвичайні збори Думи і не мали права віддавати під суд членів Управи, а тільки робили таку пропозицію.

Одночасно нове Положення прирівнювало обраних посадових осіб міського Управління до владних чиновників і ставило їх до дисциплінарної залежності від адміністрації, а це був удар по самостійності міського управління. Міські голови та члени Управи тепер були такими, що стояли на державній службі і отримували чини та ордени. Таким чином, Губернатор отримав право робити вказівки членам Управи та Міським Головам, а губернське з міських та земських справ Присутствіе отримало право звільняти їх з посад. Натомість Дума таке право втратила [8, с. 38].

Нове Міське Положення, урізало виборче право для городян, зменшило кількість виборців у 6 – 8 разів, сприяло скороченню кількості гласних приблизно в 2 рази. Треба додати, що Управа стала більш незалежною від Думи, були розширені права міського голови. За новим Положенням Дума не могла віддавати під суд членів управи. Разом з тим Міське Положення 1892 р. зрівняло виборних посадових осіб міського управління з урядовими чиновниками і ставило їх у дисциплінарну залежність від адміністрації. Тепер міські голови та члени управи перебували на державній службі, губернатор отримав право робити їм приписи, губернське по міським справам присутствіе – усувати їх з посади. Дума цього права була позбавлена.

У свою чергу, за ст. 57 Міського Положення 1892 року, голова місцевої повітової земської управи брав участь у зборах міських дум з правом голосу. Тобто за своїм правовим статусом він був прирівняний до гласних міської думи. Це надавало право голові місцевої повітової земської управи впливати на рішення муніципальної установи – міської думи, а також брати участь у виборах посадових осіб міського громадського управління [7, с.100]. Проте, земські голови майже не брали участі в засіданнях міських дум.

До питання організаційних контактів між самоврядними структурами слід додати, що міський голова губернського міста та один член від губернської земської управи входили до складу губернського з земських та міських справ присутствія. Так

здійснювались контакти між установами самоврядування, координувалась сумісна діяльність, об'єктивно розглядалися спірні питання. Але у цілому організаційний напрям взаємодії земства і муніципалітету був доволі обмеженим, знаходився під пильним контролем губернської адміністрації.

Слід відзначити, що однією з головних особливостей Міського Положення 1892 року було введення самоврядування до складу установ губернських, тобто до державного механізму, що надало формальну підставу для визначення виборних посадових осіб міської управи такими, що перебували на державній службі [4, с.197], і яких, відповідно, було розписано за класами (чинами) та розрядами (щодо «шиття на мундирі»). Тобто за своїм правовим статусом вони стали виборними державними службовцями. Деяким українським містам, мотивуючи потреби міського господарства, вдалося отримати дозвіл на збільшення членів управи до кількості, непередбачуваної законом. Так, у 1913 році

Харківська управа розширилася до восьми членів [3, с.385].

Також Міське Положення 1892 року (ст.124) передбачало кожні два роки ротацію членів управи, але не виключалось і повторне обіймання посади тією ж самою особою [2]. Керівний склад обирався думою з числа осіб – власників виборчого права (не тільки гласних) і підлягав обов'язковому затвердженню адміністрацією [2].

Висновки і перспективи подальших досліджень. Отже, реформи міського законодавства наприкінці XIX ст. мале велике значення для розвитку муніципальної демократії. Міські Положення стали запорукою кардинальних змін у розвитку муніципальної системи та її становленні. Але порівнюючи еволюцію Міських Положень 1870 та 1892 років простежується крок назад у формуванні місцевого самоврядування. Перспективи подальших досліджень полягають у вивченні організації проведення виборів до харківських муніципальних органів влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России / Л.В. Гильченко // Государство и право. – 1996. – № 2. – С. 142-159.
2. Городское положение: Высоч. утв. 11 июня 1892 г. / Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 3-е. – СПб., 1895. – Т. XII. – № 8708.
3. Деятельность Харьковской городской думы за 4-летие 1910-1914 гг. – Х.: Типография и Литография Н.В.Петрова. – 780 с.
4. История России в XIX веке: в 9 т. / Аничков Е.В., Блеклов С.М., Богословский М.М. и др. – СПб: То-ва Бр. А. Гранатъ и К°. – Т.5. – Отд I. – б./г. – 340 с.
5. Медведь Ю.Л. Українські міста і земства в Російській імперії: урядова політика та правова регламентація взаємовідносин наприкінці XIX – на початку XX ст. / Ю.Л. Медведь // Луган. держ. ун-т. внутр. справ. – 2008. – № 4. – С. 62-72.
6. Михайловский А. Реформа городского самоуправления в России / А. Михайловский. – М.: Польза, 1908. – 110 с.

7. Немчинов В.И. Городское самоуправление по действующему русскому законодательству / В.И. Немчинов. – М.: Издание В.М. Саблина, 1912. – 396 с.

8. Пажитнов К.А. Великие реформы шестидесятих годов в их прошлом и настоящем. Городское и земское самоуправление / К.А. Пажитнов. – СПб: Печатный Труд, 1911. – 116 с.

9. Токарев В.М. Становлення харківського міського самоврядування за міським положенням 1870 р. / В.М. Токарев // Актуальні проблеми історії та право України: Зб. наук. праць. – Х., 1996. – С. 74-80.

10. Шрейдер Г.И. Наше городское и общественное управление: этюды, очерки и заметки / Шрейдер Г.И. – СПб.: Восток. 1902. – 337 с.

11. Ярмиш О.Н. Харківське міське самоврядування на зламі століть: XIX-XX і XX-XXI. Досвід історії та сучасності / О.Н. Ярмиш, О.М. Головка. – Х.: Нац. ун-т. внутр. справ, 2004. – 372 с.

LITERATURA

1. Gilchenko L.V. Izistorii stanovleniya mestnogo samoupravleniya v Rossii / L.V. Gilchenko // Gosudarstvoipravo. – 1996. – № 2. – S. 142-159.
2. Gorodskoepolozhenie: Vyisoch. utv. 11 iyunya 1892 g. / Polnoesobranie zakonov Rossiyskoy imperii. – Sobr. 3-e. – SPb., 1895. – T. III. – № 8708.
3. Deyatelnost Harkovskoy gorodskoy d umyiza 4-letie 1910-1914 gg. – H.: Tipografiya i Litografiya N.V. Petrova. – 780 s.
4. Istoriya Rossii v HHH veke: v 9 t. / Anichkov E.V., Bleklov S.M., Bogoslovskiy M.M. idr. – SPb: To-va Br. A. Granat' i K°. – T. 5. – Otd. I. – b./g. – 340 s.
5. Medved Yu.L. UkraYinskImIstaIzemstvavRosIyskiYImperI Yi: uryadovapolltikatapravovareglamentatsIyavza EmovIdnosinnaprikIntsHHH – napochatkuHHst. / Yu.L. Medved // Lugan. derzh. un-t. vnutr. sprav. – 2008. – № 4. – S. 62-72.
6. Mihaylovskiy A. Reforma gorodskogo samoupravleniya v Rossii / A. Mihaylovskiy. – M.: Polza, 1908. – 110 s.
7. Nemchinov V.I. Gorodskoesamoupravlenie podedystvuyuschem urusskomuzakonodatelstvu / V.I. Nemchinov. – M.: Izdanie V.M. Sablina, 1912. – 396 s.
8. Pazhitnov K.A. Velikie reformy i shestidesyatyih godov v ih proshlom i nastoyaschem. Gorodskoe i zemskoe samoupravlenie / K.A. Pazhitnov. – SPb: Pechatnyiy Trud, 1911. – 116 s.
9. Tokarev V.M. StanovlenniyaharkIvskogomIskogosamovryad uvannyazamIskipolozhennyam 1870 r. / V.M. Tokarev // Aktualni problemi istoriyitapravo UkraYini: Zb. nauk. prats. – H., 1996. – S. 74-80.
10. Shreyder G.I. Nashegorodskoeiobschestvennoeupravlenie: etyudyi, ocherkiizametki / Shreyder G.I. – SPb.: Vostok. 1902. – 337 s.
11. Yarmish O.N. HarkIvskemIskesamovryaduvannyanazlamIst ollt: HHH-HHHH-HHI. DosvIdIstorIYitasuchasnostI / O.N. Yarmish, O.M. Golovko. – H.: Nats. un-t. vnutr. sprav, 2004. – 372