

На правах рукопису

ГОРБАЧОВ

Василь Павлович

МІСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ
(за реформою 1870 року)

Спеціальність 12.00.01 — теорія та історія держави і права;
історія політичних і правових вчень; філософія права

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

34

ЛННБ України ім.В.Стефаніка



00761341 (М)

Дисертацією є рукопис

Робота виконана на кафедрі історії держави і права України та зарубіжних країн Національної юридичної академії України.

Науковий керівник — Рогожин Анатолій Йосипович, академік Академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор.

Офіційні опоненти — Ярмиш Олександр Назарович, доктор юридичних наук, професор;

— Тодика Юрій Миколайович, член-кореспондент Академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор.

Провідна організація — юридичний інститут Одеського державного університету ім. І. І. Мечникова.

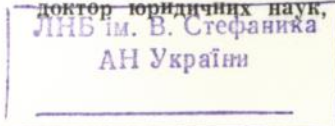
Захист відбудеться «.....» 1995 р. о годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д.068.25.01 при Національній юридичній академії України за адресою: 310024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національної юридичної академії України.

Автореферат розісланий «.....» 1995 р.

Вчений секретар спеціалізованої вченої ради доктор юридичних наук, професор

В. Д. ГОНЧАРЕНКО



ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. В умовах будівництва сучасної української державності, всебічного реформування державного і суспільного життя України важливе місце посідають проблеми місцевого самоврядування. Науково-практична конференція, організована у 1995 р. Верховною Радою України, прийшла до висновку, що визначення структури, порядку формування і статусу органів місцевого самоврядування, їх співвідношення з системою органів державної виконавчої влади є найскладнішою проблемою конституційного рівня і потребує наукового обґрунтування¹.

За останні роки в чинне законодавство України неодноразово вносилися різні зміни з метою створення ефективної системи самоврядування. Але заходи, що застосовувалися, не завжди давали бажаний результат. Обговорення в наукових колах, політиками, практичними працівниками проектів нових законів з даного питання засвідчило наявність різних поглядів на сутність і роль місцевого самоврядування, його взаємовідношення з органами державної виконавчої влади. Висловлюються навіть думки щодо передчасності впровадження принципу місцевого самоврядування в сучасних умовах. У зв'язку з цим виникає потреба глибокого вивчення даної проблеми, і провадити це доцільно з урахуванням попереднього досвіду.

Досить широкий розвиток самоврядування отримало в результаті реформ 60-х — початку 70-х років XIX ст., запроваджених в Україні, що входила до складу Російської імперії, яка вступила на шлях буржуазних реформ суспільного і державного ладу. До числа великих перетворень належить

¹) Див.: Проблеми реформування державної влади: конституційні та управлінські аспекти // Голос України.—1995.— № 72.
— С. 7.

міська реформа 1870 р., яка була складовою частиною процесу перебудови на буржуазний лад системи місцевого самоврядування. Знання історії міського самоврядування в Україні може сприяти пошукові оптимальних шляхів розв'язання також і проблем сьогодення. Цим значною мірою визначається актуальність даного дисертаційного дослідження.

Ступінь наукової дослідженості проблеми. У дореволюційній історичній та історико-правовій науці розроблялись питання, що стосувались підготовки міської реформи 1870 р. та її причин. У цьому зв'язку слід особливо виділити роботи І. І. Дитятіна. Зміст міської реформи, а також питання практичної діяльності органів самоврядування з різним ступенем повноти розглядались у роботах В. М. Гессена, Ф. О. Данилова, Г. А. Джаншиєва, М. О. Корфа, О. Г. Михайловського, К. О. Пажитнова, В. І. Пічети, Д. Д. Семенова, Г. І. Шрейдера та ін.

У радянський період проблеми дореформеного міста досліджувались П. Г. Риндзюньським. Питання про підготовку міської реформи в Росії вивчалося М. О. Горловським. На прикладі окремих міст Росії та її регіонів проблеми реформи досліджували Н. М. Байдакова, М. С. Каржанський, М. Г. Кирюхін, Е. О. Павлюченко, Л. Ф. Писарькова, М. І. Черниш, М. М. Шумілов та ін. У 1984 р. надруковано глибоке дослідження В. А. Нардової «Міське самоврядування в Росії у 60-х — початку 90-х років XIX ст.: Урядова політика». Але в роботах цих авторів нерідко переважав тенденційний підхід до вивчення даної проблеми, що пояснюється насамперед пануванням в історичній науці цього періоду марксистсько-ленінської методології. З урахуванням зазначеного сьогодні актуальним є об'єктивне, неупереджене висвітлення даної проблеми і з'ясування дійсної ролі міського самоврядування. Саме це автор і намагався здійснити в дисертації на прикладі України.

Стосовно до України проблема міської реформи ще не була предметом спеціального дослідження. У той же час це питання становить значний науковий інтерес, оскільки в політиці царського уряду відносно цього регіону Російської імперії існувала певна специфіка, пов'язана, зокрема, з політичним становищем західного краю і національним складом міського населення.

У наявній літературі в тій чи іншій мірі висвітлювались лише питання про окремі міста України та окремі сторони міської реформи. Наприклад, у дослідженнях дорадянського періоду питанням міського самоврядування в Харкові присвячені роботи Д. І. Багалія, Д. П. Міллера, М. В. Петрова. Надрукований ряд робіт, виступів, спогадів діячів міського самоврядування України (В. Даценка, М. Ранненкампа, Я. Фесенка, В. Хижнякова та ін.).

У роботах таких видатних дослідників історії України, як В. Б. Антонович, М. М. Аркас, М. С. Грушевський, Д. І. Дорошенко, М. П. Драгоманов, О. Я. Єфименко, М. І. Костомаров, І. П. Крип'якевич, Н. Д. Полонська-Василенко та ін., мета вивчення міської реформи 1870 р. спеціально не ставилася. Тому це питання в їх роботах висвітлювалось дуже коротко або не порушувалось зовсім.

У радянський період деякі питання міського самоврядування та його діяльності в Україні знайшли певне відображення в різних виданнях, присвячених історії окремих міст, а також у 26-томній «Історії міст і сіл Української РСР». У підручниках з історії України, історії держави і права України, різних виданнях «Історії Української РСР» питання міської реформи 1870 р. висвітлені стисло і в основному з точки зору аналізу нового закону; конкретний же фактичний матеріал, який стосується України, у них відсутній. При цьому в зазначених виданнях є деякі неточності у висвітленні даного питання.

Саме відсутністю глибоких розробок проблем міської реформи в Україні зумовлені вибір теми дослідження і **наукова новизна** дисертації. Реферована робота є першим в історико-правовій літературі спеціальним комплексним дослідженням проблем міського самоврядування в Україні за реформою 1870 року. У ній не тільки поданий аналіз законодавства, що регулювало міське самоврядування з 1870 до 1892 р., але й висвітлений процес практичної реалізації міської реформи в масштабі усєї України та її специфіка в окремих регіонах. На конкретно-історичному матеріалі розглянуто співвідношення закону та реальної практики його застосування.

Об'єктом дослідження є міське самоврядування у 70-х—на початку 90-х років XIX ст. в тій частині України, яка в

той час входила до складу Російської імперії, а безпосереднім предметом — законодавство з даного питання і практика його застосування, різні соціально-політичні чинники, які впливали на діяльність міського самоврядування.

З урахуванням актуальності, наукового і практичного значення проблеми метою дослідження є комплексне вивчення міського самоврядування та його особливостей в Україні за реформою 1870 р. Для досягнення цієї мети поставлені завдання вивчити специфіку процесу уведення в дію Міського положення 1870 р. в Україні, проаналізувати практику формування органів міського самоврядування, своєрідність їх соціального складу, організацію діяльності органів самоврядування, їх стосунки між собою і з урядовими органами, механізм нагляду за громадським управлінням та його специфіку в Україні. Крім того, поставлено завдання проаналізувати фінансовий стан, основні напрямки і результати діяльності самоврядування в Україні.

Методологічною основою дослідження є діалектико-матеріалістичний метод пізнання. Використовувалися також спеціальні наукові методи дослідження: історичний, логічний, порівняльно-правовий, статистичний, системний.

Розв'язання поставлених в дисертації завдань викликало потребу залучення широкого кола різних джерел: законодавчих актів, надрукованих та архівних матеріалів.

Законодавчу основу дослідження становлять Міське положення 1870 р. та інші нормативні акти, які прилягають до нього і опубліковані у «Повному зібранні законів Російської імперії», «Зводі законів Російської імперії», збірниках циркулярів і розпоряджень міністерства внутрішніх справ. Використовувались також офіційні та неофіційні видання Міського положення з коментарями і роз'ясненнями.

Цінним джерелом є опубліковані в 1877—1884 р. р. шеститомні «Матеріали, що стосуються нового громадського устрою у містах імперії», у п'ятому томі яких зібрано матеріали підготовки міської реформи на Правобережній Україні. Значний інтерес становлять матеріали проведених на початку 80-х років сенаторських ревізій Київської та Чернігівської губерній, у ході яких вивчалась діяльність міського самоврядування. Використовувались різні ста-

тистичні збірники і довідкова література, де є відомості про населення і бюджети міст України («Статистичний літопис Російської імперії», «Статистика Російської імперії», «Звіти про грошовий обіг міських кас»), а також Пам'ятні книжки та календарі, що видавалися в різних губерніях України. Для аналізу практичної діяльності органів самоврядування важливе значення мають журнали міських дум і огляди діяльності міського громадського управління, що публікувалися.

Проте, незважаючи на важливість опублікованих джерел, тільки на їх основі неможливо всебічно вивчити проблеми міського самоврядування в Україні. У зв'язку з цим більша частина дисертації та її висновків зроблена на підставі вивчення архівних матеріалів. У роботі використані матеріали Центрального державного історичного архіву України в Києві, Центрального державного історичного архіву Росії в Санкт-Петербурзі, Державних архівів Дніпропетровської та Донецької областей. За темою дослідження найповнішими є матеріали ЦДІА Росії, де зберігаються документи про підготовку і реалізацію міської реформи у всіх дев'яти губерніях України. Узагальнення архівних матеріалів про міські вибори дало змогу одержати загальні відомості щодо складу виборців і органів міського самоврядування в Україні в різні періоди. Є багато матеріалів, які характеризують практичну діяльність органів самоврядування та їх взаємовідношення з урядовою владою. Особливий інтерес викликають різні секретні та інші документи, які розкривають механізм урядового нагляду за діяльністю самоврядування. Більшість використаних архівних документів уперше запроваджуються в науковий обіг.

На захист виносяться такі висновки і положення дисертації, які є новими або мають елементи новизни:

— Встановлено, що на більшій частині України, як і в інших частинах Російської імперії, урядова влада прагнула здійснити міську реформу 1870 р. у найкоротший термін, не враховуючи у ряді випадків навіть бажання городян. Проте, на Правобережній Україні внаслідок її особливого політичного становища, навпаки, було поставлене завдання поступового реформування міського управління; при цьому стави-

лась мета уніфікування його з міським громадським управлінням центральних губерній імперії. А у власницьких містах Правобережної України реформа взагалі не здійснювалась.

— Уперше узагальнено і проаналізовано архівні матеріали, які характеризують міську виборчу систему в Україні за реформою 1870 р. Здійснений поглиблений аналіз виборчих прав городян і наявних їх трактувань, що розширюють або звужують ці права. Встановлено, що внаслідок реформи виборчі права в Україні одержала лише приблизно десята частина городян у віці за 18 років.

— Визначено специфіку соціального складу органів міського самоврядування в Україні. Встановлено, що на початковому етапі реформи найчисельнішим елементом в органах міського самоврядування було купецтво. Проте, на відміну від центральної Росії, його питома вага в цих органах поступово скорочувалася, і на 1880 р. головним елементом в міських думах стали міщани, а в управах і серед міських голів — дворяни.

— Вивчення архівних матеріалів показало, що серед виборців і в міських думах відбувалась боротьба різних угруповань, справа доходила до підкупів і застосування насильства. Багато виборців і гласних знаходились у матеріальній залежності від заможних торгово-промисловців, тому самоврядування нерідко перетворювалось у фікцію. В той же час встановлено, що в Україні внаслідок специфіки національного складу городян суперечності в середовищі виборців і гласних виникали не тільки на класовому, але й на національному та релігійному ґрунті.

— Проаналізовано систему органів міського громадського управління, правовий статус і фактичну роль різних елементів цієї системи. Розглянуто механізм «внутрішнього» контролю за додержанням органами самоврядування законності. Обґрунтовано висновок про те, що в основу організації самоврядування був покладений буржуазний принцип розподілу розпорядчої та виконавчої влади, але в законі і на практиці він був проведений непослідовно.

— Змодельовано правовий статус гласного міської думи і службових осіб самоврядування. На підставі вивчення ор-

ганізації діяльності міських дум зроблено висновок про те, що більшість гласних байдуже ставилась до виконання своїх обов'язків; проаналізовані причини такого становища.

— За законом міське громадське управління носило характер лише господарського самоврядування і було позбавлене будь-яких політичних прав. На підставі проведеного дослідження зроблено висновок про те, що і на практиці міське самоврядування в Україні не втручалось в політичну сферу; і це багато в чому пояснювалось його соціальним складом.

— Проаналізовано механізм урядового нагляду за діяльністю міського самоврядування. Зроблено висновок про те, що на Правобережній Україні спеціальним законом від 29 квітня 1875 р. встановлені жорсткіші, ніж в інших губерніях, правила такого нагляду. На основі архівних матеріалів уперше проаналізовано політичні та інші причини незатвердження в Україні урядовою владою осіб на посадах міського голови та його заступника.

— Дослідження показало, що губернатори як представники центральної влади були незадоволені обмеженням своїх прав і тим, що урядовий нагляд за діяльністю самоврядування був поставлений у визначені законом рамки. У зв'язку з цим вони нерідко не визнавали проголошену законом самостійність самоврядування, втручалися в його господарську діяльність і навіть удавалися до прямого свавілля. Практика йшла шляхом поступового обмеження встановлених законом прав самоврядування.

— Зроблено аналіз міських бюджетів, який дав змогу зробити висновок про те, що реформа 1870 р. дозволила уряду перекласти на громадське управління значну частину обтяжливих для центральної влади витрат. На самоврядування було покладено багато справ, які обслуговували загальноімперські потреби і не мали прямого відношення до місцевих потреб. В Україні на ці цілі витрачалася майже третина усіх міських коштів. Безпосередньо міські потреби задовольнялися за «залишковим» принципом, тому у багатьох містах не було можливості задовольняти їх необхідною мірою.

— На підставі аналізу основних напрямків діяльності самоврядування зроблено висновок про те, що, незважаючи на різні несприятливі умови, воно відіграло важливу роль у

розвитку міст. Найзначнішими позитивні результати реформи були у великих містах. Але у багатьох невеликих містах внаслідок недостачі коштів і через інші причини реформа не дала очікуваних результатів. Незважаючи на це, не можна погодитися з наявними повністю негативними оцінками результатів діяльності міського самоврядування.

— Сформульовано пропозиції, спрямовані на удосконалення чинного законодавства України про місцеве самоврядування.

Теоретичне і практичне значення дисертації полягає в тому, що в ній комплексно проаналізовані проблеми міського самоврядування в Україні 70-х — початку 90-х років XIX ст. А це дало змогу виявити деякі неточності у висвітленні міської реформи 1870 р. в різних виданнях «Історії Української РСР» та підручниках з історії держави і права України. Крім того, матеріали і висновки, викладені в роботі, можуть бути застосовані: а) в науково-дослідній галузі — у процесі подальшого вивчення державно-правових проблем міського самоврядування України другої половини XIX ст.; б) у правотворчій діяльності — на підставі аналізу історичного досвіду (як позитивного, так і негативного) за результатами дослідження сформульовано пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства; в) у навчальному процесі — результати дослідження можуть бути корисними при підготовці підручників і навчальних посібників з історії держави і права України.

Апробація результатів дослідження. Основні положення і висновки дисертації викладено в п'яти публікаціях автора. Результати дослідження розглядалися на науково-практичній конференції, засіданнях кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн Національної юридичної академії України, знайшли відображення у відповідному курсі лекцій.

Структура роботи. Дисертація складається із вступу, п'яти глав, висновку та додатків.

ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обгрунтовується актуальність теми дослідження, визначені наукова новизна дисертації, її об'єкт, предмет, мета та завдання, показана методологічна основа дослідження, охарактеризовані використані джерела, сформульовані висновки і положення, які виносяться на захист, показано теоретичне і практичне значення роботи, дана інформація про апробацію результатів дисертації, показана структура дослідження.

Глава I. «Міське самоврядування в Україні у дореформений період та уведення в дію Міського положення 1870 року» присвячена аналізу міського самоврядування в Україні у XIX ст. до 1870 р. та причин його реформування. Розглянуто також процес уведення в дію Міського положення 1870 р. в Україні та його особливості на Правобережжі.

Показано, що міське громадське управління в Україні у дореформений період не було однорідним. Дана загальна характеристика цього управління, яке у середині XIX ст. було далеким від приписів закону, «занепало за формами і за суттю». Необхідність реорганізації громадського управління, що існувало, диктувалась, з одного боку, практикою його діяльності, а з іншого — економічними і політичними умовами життя Російської імперії. Міська реформа була поступкою царизму капіталістичним відносинам, які вимагали децентралізації місцевого управління. Проте, поряд з цим, реформа задовольняла інтересам дворянства, яке вимагало доступу до міського громадського управління, у якому воно не брало участі у дореформений період. Саме на цей бік проблеми не завжди звертається увага.

Міське положення 1870 р. у першу чергу повинно було вводитися в дію у дев'яти губернських і прирівнених до них містах України. А в інших містах реформа мала проводитися на розсуд міністра внутрішніх справ з урахуванням місцевих особливостей. На Одесу дія Міського положення з деякими змінами поширена особливими Правилами, затвердженими 20 червня 1872 р., а на західні губернії — спеціальним законом від 29 квітня 1875 р., який у порівнянні із законом 1870 р. посилив нагляд за діяльністю самоврядування з боку царського уряду. Процес проведення міської реформи

в Україні розтягнувся на 14 років. В результаті міське управління було реформоване у 135 містах і посадах, а нерепформованим воно залишилось у 25 містах і посадах, в тому числі у всіх восьми власницьких містах Правобережної України.

Дослідження дало змогу зробити висновок про прагнення урядової влади провести міську реформу 1870 р. на більшій частині України у строгій формі, не враховуючи у ряді випадків бажання більшості городян. Але цей висновок не можна поширити на Правобережну Україну, відносно якої урядова політика у питанні проведення міської реформи мала свою специфіку. На відміну від інших губерній, де Міське положення 1870 р. повинно було вводитися в дію «у якомога найближчий термін», відносно західних губерній з урахуванням в першу чергу політичних міркувань цілеспрямовано було поставлене завдання поступового реформування міського громадського управління, починаючи з тих міст, де «не видається це шкідливим і небезпечним у політичному відношенні». При цьому, поряд з іншими цілями, ставилась мета подолати своєрідність умов західного краю, уніфікувати його міське управління з міським управлінням центральних губерній імперії.

У главі II «Формування органів міського самоврядування» проаналізовані виборче право і склад виборців за Міським положенням 1870 р., практика підготовки і проведення міських виборів, їх результати в Україні.

Новий виборчий закон, ліквідувавши становий принцип, став кроком уперед в порівнянні з дореформенним періодом, але він залишався недемократичним, бо вибори були цензовими, в їх основу був покладений принцип майнового представництва. В дисертації проаналізовані виборчі права городян і наявні трактування, що розширюють та звужують ці права. Уперше узагальнено і проаналізовано архівні матеріали про склад виборців в Україні за чисельністю, майновим цензом, становою приналежністю. Встановлено, що виборчі права одержала приблизно тільки десята частина городян у віці за 18 років (11,2—12,9%).

Відмовившись від станового принципу організації міського управління, з метою не допускати переваги більшості над меншістю, неминучої при сукупній подачі голосів усіма

виборцям, законодавець удався до недемократичної трьох-розрядної системи, при якій різні прошарки міського населення одержували нерівномірне представництво у міському управлінні. В Україні у різні періоди до 1-го розряду виборців входило близько 3% усіх виборців, до 2-го розряду — близько 11%, а до 3-го розряду — близько 86%. Незважаючи на такий надто нерівний кількісний склад, кожний розряд виборців обирав однакову кількість членів міської думи, тобто їх третину.

У дисертації розглянуті процес офіційної та неофіційної підготовки до виборів, різні способи боротьби за голоси виборців (у тому числі прями підкупи). Іноді передвиборча агітація набувала небажаного для царизму спрямування. Тому для її припинення урядова влада вживала різних заходів аж до зупинення проведення виборів, як це трапилось у Києві в 1890 р.

Встановлені виборчі порядки призводили до масового абсентеїзму виборців, особливо третього розряду. При цьому з плином часу зацікавленість виборців до виборів поступово знижувалась: якщо на 1875 р. в Україні у виборах брали участь 24,7% усіх виборців, то на 1889 р. — 15,3%. У зв'язку з цим розглянуті причини такого становнища.

У дисертації проаналізовано порядок проведення виборів та їх підсумки. В результаті проведеного узагальнення одержано відомості про соціальний склад органів міського самоврядування в Україні, який безпосередньо впливав на характер і спрямованість їх діяльності. У середньому по Росії в думах, а ще більше в управах і поміж міських голів перевага була на боці торгового класу. Але в Україні купецтво переважало тільки на першому етапі міської реформи (в думах купці складали 38,7%, в управах — 44,9%, поміж міських голів — 55,8%). Однак після 1875 р. незмінним був той факт, що в думах найбільша і все зростаюча кількість місць належала міщанам (1875 р. — 38,5%, 1889 р. — 49,1%), а в управах і поміж міських голів — дворянам (1890 р. — відповідно 44,3% і 55,6%). В органах самоврядування України значно менше, ніж у середньому в Російській імперії була й питома вага торгово-промисловців.

Специфіка національного складу деяких міст України привела до висесення 22 листопада 1873 р. зміни до законодав-

ства в частині встановлення квот для представництва в думах осіб різного віросповідання.

Багатонаціональний склад міст, наявність ворогуючих груп виборців, коректуючий вплив практики виборів призводили до того, що склад дум не відповідав сподіванням законодавця і не влаштовував урядову владу, особливо незначна роль дворянства (в думах воно одержало приблизно четверту частину місць) і перевага майже у кожному другому місті України торгово-промислового класу. Це і становило одну з причин міської контрреформи 1892 р.

У главі III «Організація діяльності міського самоврядування» розглянуті система органів міського самоврядування, організація їх діяльності, правовий статус гласних і службових осіб самоврядування, взаємовідношення між органами громадського управління в Україні.

У дисертації проаналізовано різні аспекти організації діяльності міських дум. Ця діяльність відбувалася гласно, усі ухвали та постанови дум, міський бюджет та звіт про його виконання, звіти управ підлягали опублікуванню. Цей досвід гласності є корисним й для сьогодення України. У той же час показані негативні моменти організації діяльності (низьке відвідування засідань дум, відсутність ініціативи гласних та ін.).

У міських думах, як і серед виборців, відбувалася боротьба різних угруповань, яка іноді доходила навіть до застосування насилля. У міському управлінні (особливо у невеликих містах) звичайно спостерігалось панування окремих осіб або груп гласних («партій»). У зв'язку з матеріальною залежністю від заможних торгово-промисловців багато гласних були «слухняним зняряддям» в їх руках. Тому колегіальне вирішення міських справ нерідко зводилося «до однієї пустої формальності», а самоврядування перетворювалося у «чисту фікцію». У той же час в Україні внаслідок специфіки національного складу городян суперечності у середовищі гласних, як і у середовищі виборців, виникали не тільки на класовому, а й також на національному і релігійному ґрунті.

У дисертації розглянута роль міської управи, на яку покладалося безпосереднє завідування міськими справами. Вивчена роль підготовчих і виконавчих комісій. Проаналізова-

ні зміни у правовому становищі службових осіб самоврядування після міської реформи, внаслідок якої громадська служба перестала визнаватися особистою повинністю городян.

За Миським положенням 1870 р. одним з основних начал організації міського громадського управління був принцип відділення розпорядчої влади від виконавчої, які надавалися відповідно думі та управі. У зв'язку з цим особливу увагу приділено аналізу юридичних і фактичних взаємовідношень між органами міського самоврядування. Виборці не мали права «давати обраним гласним ніяких інструкцій». Управа обиралася думою і була підзвітна їй; але дума не могла довільно усунути обраних нею ж осіб від посади до закінчення встановленого законом терміну їх повноважень. Гласні у засіданні думи мали право робити запити з питань міського господарства і робили це досить часто. У той же час дослідження показало, що принцип розподілу розпорядчої та виконавчої влади в законі та на практиці був проведений непослідовно, розмежування компетенції між цими гілками влади було здійснено лише в загальних рисах. На практиці це призводило до того, що дума могла паралізувати діяльність підзвітної їй управи, усунути її від вирішення багатьох справ. А з другого боку, надані законом засоби впливу управи на рішення дум і байдужість багатьох гласних до міських справ, а також фактична безконтрольність діяльності багатьох управ нерідко призводила до того, що вони за своїм реальним значенням перетворювалися із виконавчого в розпорядчий орган.

Поставивши управу в становище, підпорядковане думі, закон передбачив їй можливість певного впливу управи на рішення дум. У дисертації розглянутий механізм «внутрішнього» контролю за законністю ухвал дум з боку управ і міських голів, тобто органів, підзвітних думі. Зокрема, міському голові були надані повноваження голови управи і одночасно голови думи. Це поєднання двох посад в одній особі було зроблено тому, що в інтересах уряду потрібно було, щоб на чолі міського управління перебувала особа, яка б могла «вчасно стримати захоплення і належним чином спрямувати суспільство». З урахуванням такого погляду на роль міського голови йому й були надані відповідні досить широкі повноваження для стримування дум і управ. А на практиці ре-

альна влада міського голови була значно більшою, ніж та, яка передбачалась законом. Він як голова колегіальних органів мав можливість забезпечувати вирішення міських справ у бажаному йому напрямку.

У главі IV «Міське самоврядування і урядова влада» розглянуті питання регулювання урядовою владою компетенції та самостійності міського самоврядування, взаємовідношення органів громадського управління і урядової влади.

Реформуючи громадське управління міст, царський уряд наділив місцеві органи правами самоврядування лише в тих межах, в яких вважав це вигідним і можливим для себе. У результаті міської реформи 1870 р. громадському управлінню були надані функції «господарського самоврядування», яке не мало права займатися політичними питаннями. Як показав досвід, у середовищі гласних переважали вірогідні настрої. І, незважаючи на те, що іноді окремі гласні виявляли ліберальні прагнення та висловлювали думки про необхідність прийняття в Росії конституції, вони не знаходили підтримки в думках. У дисертації зроблений висновок про те, що в Україні міське самоврядування не втручалось у політичну сферу.

Міське положення проголосило і у порівнянні з дореформенними порядками розширило самостійність діяльності міського громадського управління. Рамки урядового нагляду були обмежені наглядом тільки за законністю дій міського самоврядування без втручання в його господарську діяльність. У дисертації розглянуті форми цього нагляду, а також компетенція в цьому питанні міністерства внутрішніх справ, губернатора і губернського з міських справ присутствія.

Проаналізовано юридичні та фактичні взаємовідношення між самоврядуванням і урядовою владою. Встановлено, що на практиці поступово відбувався процес обмеження самостійності громадського управління. Незважаючи на це, місцева урядова адміністрація була незадоволена обмеженістю своїх прав; тому вона нерідко не визнавала проголошену законом самостійність самоврядування, втручалася в господарські справи міста, а також удавалася до прямого свавілля. І хоча самоврядування, як правило, беззаперечно виконувало усі вимоги урядової влади, мали місце непооди-

нокі факти прямої протидії самоврядування незаконним або законним діям адміністрації, що призводило до конфліктів між ними.

Для виконання своїх рішень органи самоврядування не мали будь-якої примусової влади, що істотно ускладнювало їх діяльність. Така влада залишалася в руках поліції. І хоча закон зобов'язав поліцію сприяти самоврядуванню у виконанні його законних вимог, на практиці самоврядування у багатьох випадках такої допомоги не одержувало.

У дисертації також розглянуте питання про взаємовідношення міських голів та урядових органів. Становище і значення міського голови було «надто важливим з точки зору охорони урядового інтересу». Тому міські голови губернських і прирівнених до них міст затверджувалися на своїх посадах міністром внутрішніх справ, а інших міст — губернатором. Особа, обрана на посаду міського голови, могла бути не затверджена на посаді тільки у тому випадку, якщо під час виборів були допущені будь-які порушення вимог Міського положення. Але для Правобережної України були встановлені особливі додаткові правила, які дозволяли міністру внутрішніх справ не затверджувати на посадах міських голів та заступаючих їх місце не тільки у вищезазначених, а й у інших випадках на розсуд губернатора у зв'язку з політичною або іншою неблагонадійністю обраних осіб. У дисертації вперше досліджено практику застосування цих положень закону в Україні, проаналізовано знайдені в архівах відомості про незатвердження на посадах 42 міських голів і заступаючих їх місце.

У кінцевій частині глави розглянута практика застосування урядовою владою відносно міського самоврядування західних губерній права призначати від уряду міських голів (замість їх виборів), а також факти незаконного усунення урядовою владою небажаних для себе службовців міського громадського управління. Зроблений висновок про те, що урядові органи «недостатність» своєї законної влади стосовно самоврядування нерідко компенсували прямим порушенням закону, санкціонованим на найвищому рівні — імператором.

У главі V «Фінансове становище міст і основні напрямки діяльності міського самоврядування» досліджено матеріаль-

ну базу міського самоврядування, джерела його фінансування, структуру міських витрат, діяльність самоврядування з питань задоволення загальноімперських і міських потреб, результати цієї діяльності.

У дисертації проаналізовано значущість для міського бюджету різних джерел доходів: звичайних та «надзвичайних». Проведення реформи сприяло збільшенню міських доходів. За 20 років в Україні вони зросли в 4,8 рази. Але, незважаючи на це, вони залишалися недостатніми для розв'язання усіх завдань, які стояли перед самоврядуванням. Дефіцити міських бюджетів були звичайним явищем і відзначалися, як правило, не менш ніж у третині усіх міст.

Проаналізована структура міських витрат, які за законом розподілялись на дві категорії: обов'язкові та інші (необов'язкові). Міська реформа надала уряду можливість перекласти на самоврядування значну частину витрат, які були обтяжливими для центральної влади. Багато обов'язкових витрат обслуговували загальноімперські потреби і не мали прямого відношення до міських потреб (витрати на військові потреби, на утримання поліції, в'язниць та ін.). В Україні витрати на ці цілі, наприклад, у 1880—1884 рр. поглинали третину всього міського бюджету (32,1%), а в деяких містах вони досягали майже 70% і забирали у самоврядування кошти, необхідні для підвищення благоустрою і добробуту міст. В разі невиконання містами зазначених обов'язкових витрат на міські прибутки міг бути накладений арешт, і ці витрати виконувались у примусовому порядку.

Безпосередньо міські потреби задовольнялися тільки після сплати всіх обов'язкових витрат, тобто за «залишковим» принципом. У зв'язку з цим у багатьох містах не було можливості задовольняти ці потреби необхідною мірою.

Незважаючи на те, що компетенція самоврядування була обмеженою, у порівнянні з дореформним періодом вона все ж розширилася. Новий закон надав більше, ніж раніш, можливостей для вирішення питань міського господарства та благоустрою. В дисертації розглянуті основні напрямки діяльності самоврядування з задоволення власних потреб: упорядкування міст, народна освіта, охорона здоров'я, добродійність тощо. Діяльність органів самоврядування в цих питаннях була поступальною.

Найбільш помітними позитивні результати реформи були в губернських та інших великих містах. Але, незважаючи на вжиті заходи, багато проблем міст залишалися нерозв'язаними, особливо в невеликих містах, в багатьох з яких навіть не виникали питання про будь-які заходи щодо цілих галузей міського господарства. Усе це було пов'язане в першу чергу з обмеженістю коштів самоврядування. В дисертації розглянуті й інші причини незадовільних результатів діяльності самоврядування у багатьох містах. Проте, незважаючи на недоліки (часом дуже серйозні), реформоване самоврядування мало позитивне значення і відіграло важливу роль у розвитку міст. Тому не можна погодитися з повністю негативними оцінками результатів діяльності міського самоврядування.

У висновках підбиті підсумки дослідження, сформульовані пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства України про місцеве самоврядування.

Додатки містять 18 таблиць, де приведено результати обробки численних статистичних матеріалів, які характеризують виборчу систему, соціальний склад органів самоврядування, бюджети міст України. В додатках є також перелік використаних джерел і літератури.

Основні положення дисертації викладено в таких публікаціях автора:

1. История и будущее местного самоуправления // Актуальные вопросы государства и права в проекте Конституции Украины: Тез. докл. и научн. сообщ. региональн. науч.-практ. конф. 19 октября 1992 г. — Донецк, 1992. — С. 24—26.

2. Городское самоуправление и правительственная власть (по материалам городской реформы 1870 года на Украине) // Актуальные вопросы государства и права Украины: Сб. статей. — Донецк, 1992. — С. 91—114. — Деп. в УкрИНТЭИ 4.09.92, № 1385 — Ук.92.

3. Городское избирательное право и избирательная система в Украине (по Городовому положению 1870 года) // Вопросы государства и права Украины: Сб. статей. — Вып. 2. — Донецк, 1993. — С. 10—17.

4. Органы городского самоуправления в Украине после реформы 1870 года и их взаимоотношения // Вопросы государства и права Украины: Сб. науч. статей. — Вып. 4. — Донецк, 1994. — С. 10—15.

5. Законодательное регулирование компетенции и самостоятельности самоуправления в Украине по городской реформе 1870 года // Вопросы государства и права Украины: Сб. науч. статей. — Вып. 5. — Донецк, 1995. — С. 21—34.

1. Gorbachov V. P. Municipal Self-Government in Ukraine (according to 1870 reform).

The thesis for the competition for an academic degree of a candidate of juridical sciences on the speciality 12.00.01 — the theory and the history of state and law, the history of political and law teachings, the philosophy of law. National Juridical Academy of Ukraine, Kharkov, 1995.

On the basis of the analysis of Russian empire law and the practice of its application special all-round research of the problems of the municipal self-government in Ukraine in accordance with 1870 reform has been conducted making use of archive materials and other sources. The practice of formation of municipal governing bodies, their social structure, the organization of their activity, relationships between themselves and government bodies, the supervision mechanism over the self-government have been analysed. Financial position and basic directions of the activity of municipal self-government in Ukraine have also been studied.

2. Горбачев В. П. Городское самоуправление в Украине (по реформе 1870 года).

Диссертация в виде рукописи на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 — Теория и история государства и права; история политических и правовых учений; философия права. Национальная юридическая академия Украины, Харьков, 1995.

На основе анализа законодательства Российской империи и практики его применения с использованием архивных материалов и других источников проведено комплексное ис-

следование проблем городского самоуправления в Украине по реформе 1870 г. Проанализированы практика формирования органов городского самоуправления, их социальный состав, организация деятельности, взаимоотношения между собой и с правительственными органами, механизм надзора за самоуправлением. Изучены также финансовое положение и основные направления деятельности городского самоуправления в Украине.

Ключові слова: губернське з міських справ присутствіє, міська дума, Міське положення 1870 р., міське самоврядування, управа, урядовий нагляд.

Відповідальний за випуск доц. С. І. Власенко.

Здано до набору 19.09.95. Підписано до друку 22.09.95.
Формат 60x84/16—1,0 п. а. Папір друк. № 1. Високий друк.

Літературна гарнітура.

Тираж 100 прим. Зам. 2750.

Артемівська міська друкарня Донецького обласного комітету
у справах преси та інформації.

44586

AB 33.308

AB 33.308