

УДК 94 (477.65) “1870/1900“

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ГУБЕРНСЬКОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ В 1870 – 1900-Х РОКАХ (НА ПРИКЛАДІ МІСТА ЄЛИСАВЕТГРАДА)

Олег МАРЧЕНКО (Кіровоград)

Розкриваються особливості взаємовідносин органів міського самоврядування, які функціонували на основі реформ 1870 і 1892 років, з губернською адміністрацією, з використанням прикладів по місту Єлисаветграду.

Ключові слова: міське самоврядування, міська дума, міська управа, губернатор, губернське правління.

Раскрываются особенности взаимоотношений органов городского самоуправления, которые функционировали на основании реформ 1870 и 1892 годов, с губернской администрацией, с использованием примеров по городу Елисаветграду.

Ключевые слова: городское самоуправление, городская дума, городская управа, губернатор, губернское управление.

Features of the relationship local government that functioned on the basis of reforms in 1870 and 1892, with provincial administration, using examples of the city Yelysavethgrad.

Key words: city government, city дума, city board, governor, provincial administration.

Уся наука про самоврядування веде свій початок від спроби розв’язати проблему: чи має громада окрему, відмінну від держави владу, чи є вона незалежною від держави публічно-правовою корпорацією або міцно вплетеною в державний організм і виконує тільки функції органу держави. Уже у XVIII – XIX ст. сформувалося декілька наукових теорій місцевого самоврядування, які по-різному тлумачили сутність цього інституту, особливості його взаємовідносин з державою.

На становлення теорій місцевого самоврядування вплинули праці представників утопічного соціалізму та комунізму (Т.Мора, Т.Кампанелли, Ш.Фур’є, Р.Оуена, А.Сен-Сімона, Ж.Ж.Руссо). Значного поширення набули погляди Т.Джефферсона на самоврядування невеликих громад як на ідеальну форму державності, які він називав “республіками в мініатюрі”. Муніципалітети визнавалися четвертою владою, що контролюються лише законом та судом, не підпорядковуються урядові та його органам у центрі і на місцях.

Одним з перших, хто звернув увагу на ці проблеми, був А.Токвіль, який писав, що “громада є тим єдиним об’єднанням, яке так добре відповідає самій природі людини, тому що, де не збиралися б разом люди, громада виникає сама собою” [19, с.65]. Ідеалом для нього було суспільство, яке функціонує як сукупність багатьох вільних та самоврядних асоціацій і громад. У системах

врядування, заснованих на принципах децентралізації та самоврядування, він убачав реальну альтернативу державній автократії.

Перша з відомих теорій організації місцевої влади – **теорія природних прав вільної громади** – виникла на початку ХІХ ст. (розроблена французьким юристом Гійомом Туре, представники: Г.Аренс, Н.Гербер, О.Гірке, А.Токвіль, О.Лабанд, Г.Мауренбрехер, Е.Мейєр, О.Ресслер, А.Шеффле, Б.Чичерін) як реакція на чиновницьке управління з усіма негативними сторонами, коли центр уваги теоретиків філософії держави та права перемістився з конституційної монархії на представницьку демократію як більш прогресивне втілення ідей правової держави. Згідно з цією теорією, поряд з трьома конституційними владами (законодавчою, виконавчою та судовою) слід визнати й четверту – **громадівську (комунальну або муніципальну) владу**. Громада має право на самостійне та незалежне від центральної влади існування за своєю природою (це елемент природного права), причому держава не утворює, а лише визнає громаду. Громадські справи є відмінними від державних; громада є суб'єктом із спеціальними правами, що унеможлиблює втручання держави в її справи; громада сформувалася раніше за державу і є інституцією рівною державі; посадові особи місцевого самоврядування не є представниками держави й представляють суспільство, а не державу та обираються лише членами громади [17, с.57].

На зміну цієї теорії прийшла **господарська (громадсько-господарська) теорія** місцевого самоврядування, яка намагалась обґрунтувати статус самоврядної громади як відмінного від держави суб'єкта права та акцентувалася на змісті комунальної діяльності [1, с.236]. Фундатори Р.Моль, А.Васильчиков, В.Лешков. Тут міститься запозичене з теорії природних прав вільної громади положення про те, що територіальний колектив – це елемент, насамперед, громадянського суспільства. Місцеве самоврядування – недержавне за своєю природою й має власну компетенцію у сфері неполітичних відносин, до яких держава байдужа, а саме – у місцевих громадських та господарських справах. У ці місцеві справи держава не втручається, і вони вирішуються самими територіальними громадами. Питання ж політичні належать до компетенції державної влади.

Обидві теорії набули свого розвитку у **громадській (громадівській) теорії** місцевого самоврядування. Представники В.Лешков, А.Васильчиков. Сутність теорії полягала в наданні місцевій спільноті права самостійно реалізовувати свої громадські інтереси та зберігати за урядовими органами право управляти тільки державними справами, тобто вона виходить з протиставлення територіальної громади державі, громадських інтересів – політичним, вимагаючи, щоб суспільство та держава реалізовували свої власні інтереси. У протиставленні громадських та державних інтересів нібито полягає підстава для повної самостійності органів місцевого самоврядування [17, с.58].

На її місце заступила **державна (державницька) теорія** місцевого самоврядування. Представники – німці Лоренц Штейн, Рудольф Гнейст, у Росії В.Безобразов, А.Градовський, М.Лазаревський, М.Коркунов, А.Михайловський, І.Беляєв, І.Євтіхієв, Б.Нольде. Пік популярності цієї теорії припадає на 70-ті роки ХІХ ст. На відміну від громадської, ця теорія вбачала в місцевому самоврядуванні частину держави – одну з форм організації місцевого державного управління. Будь-яке управління публічного характеру з цього погляду є справою державною. За цією теорією вибір предметів діяльності не залежить від самоврядних органів, а визначається державою. Усі повноваження в галузі місцевого самоврядування своїм джерелом мають державну владу. Все ґрунтується на тому, що держава визнає за необхідне передачу справ на місця, і, по суті, діяльність місцевого самоврядування та держави залишається однорідною. Розподіл справ між самоврядними органами й держави регулюється доцільністю. Однак, на відміну від центрального державного управління, місцеве самоврядування здійснюється не урядовими чиновниками, а за допомогою місцевих спільнот, місцевих жителів, які зацікавлені в результатах місцевого управління. Органи місцевого самоврядування при цьому діють за принципом: “дозволено лише те, що передбачено законом” [17, с.59 – 60].

У рамках цих теорій ми й спробуємо розглянути особливості взаємовідносин між органами міського самоврядування, які були сформовані на основі міських Положень 1870 р. і 1892 р., і губернською адміністрацією на прикладі міста Єлисаветграда. Важливим для розуміння вище згаданих питань є погляди сучасних українських дослідників теоретичних і практичних проблем місцевого самоврядування, зокрема, праці В.В.Кравченка, М.В.Пітцика [14], С.М. Крючкова, А.М.Зельницького [15], Г.К.Швидького, В.Є.Романова [20], а також доробки російських істориків і правознавців Л.А.Велихова [1], В.А.Нардової [18], В.Г.Ігнатова [13] та інші.

Державне місцеве управління Російської імперії в ХІХ – на початку ХХ ст. будувалося відповідно до адміністративного поділу й було представлено царською адміністрацією в губерніях, областях, повітах, містах, станах, дільницях, волостях. Основною ланкою виступало губернаторство, яке було істотно укріплене як інститут абсолютної влади й управління. **Губернатор**, що призначався царем, мав статус основного володаря губернії, був главою всієї його царської адміністрації, відповідав персонально перед імператором за стан та ефективність влади, управління, за порядок і спокій усієї губернії. Будучи високопосадовцем, чиновником міністерства внутрішніх справ, він уходив у вищу бюрократичну еліту, забезпечував єдність вищого, центрального і місцевого управління.

У пореформений час влада губернатора посилилася. Губернаторство перетворилося у всесильний провінційний інститут самовладдя, вирішувало долю всіх установ і людей губернії. 1866 року він отримав право ревізії всіх цивільних установ незалежно від відомства, 1876 р. – право видавати обов’язкові для всіх постанови для “правильного виконання узаконень про

благочиння і безпеки“, міг забороняти збори, органи друку та інше, визначати заходи покарання за порушення цих постанов. У 80-ті роки XIX ст. губернатору надано право впливати на суд, обрання мирових суддів, присяжних засідателів [22, с.344]. Влада губернатора була поширена й на нові дорадчі установи, численні присутності, комітети, комісії, склад яких формувався з призначених губернських чиновників, неодмінних членів з числа міністерських посадовців, представників земського та міського громадського управління.

Розросталася структура губернського управління. До дореформених рекрутського, статистичного, цензурного комітетів були додані розпорядчий, лісоохоронний, губернська із селянських справ присутність (1861–1917 рр.); губернська з міських справ присутність (1870–1892 рр.); губернська з земських та міських справ присутність (1892–1917 рр.); губернська з військових справ присутність (1874–1917 рр.) та інші [21, с.88]. Головування в півтора десятках присутностей дозволяло губернатору здійснювати постійний контроль та забезпечувати єдність їхньої діяльності.

Характерною особливістю пореформеного місцевого управління стало розширення й зміцнення відомчої вертикалі. Міністерства створили свої нові губернські структури, впорядкували відомче галузеве управління. Посилився вплив на губернське управління поліцейського, жандармського відомств. Окремі жандармські органи функціонували у великих містах і на залізницях губерній. Державне управління повітом здійснювала царська адміністрація, представлена дореформеним нижнім земським судом, “*капітан-ісправником*“, який призначався міністерством внутрішніх справ за поданням губернатора з дворян. Функціонували у повітах різні розпорядчо-виконавчі органи центральних, губернських відомств. Губернські казенні палати міністерства фінансів мали повітові казначейства на чолі зі *скарбником*. Формувалися й дорадчі установи у вигляді присутності, комітетів, котрі діяли як розпорядчі органи й склалися з повітових чиновників [22, с.345].

Таким чином, державне управління пореформеного повіту було централізоване, мало дворянський склад і залишалося в руках поміщиків.

Міську адміністрацію пореформеного повітового міста представляв *городничий* з канцелярією, який підпорядковувався губернському правлінню. На чолі адміністративних частин, ділянок, на які поділялося місто, стояли поліцейські приватні *пристави* з дворян, *дільничні, околдочні, кварталні наглядачі*. Функціонували управи благочиння, у губернських містах – міські поліцейські управління, різні судові органи. До кінця XIX ст. управи благочиння були скасовані. Їх замінили канцелярії *обер-поліцмейстерів, поліцмейстерів, градоначальства*, які мали структурні, розпорядчі, виконавчі, інспекційні та інші відділення, а також з’явилися в містах розшукові, секретно-розшукові (охоронні) відділення. Були утворені також спеціалізовані управління поліцейським телеграфом, медичні поліцейські управління, адресні столи й бюро, управління фабричної, річкової,

залізничної та іншої поліції. Державне управління містами, повітами, губерніями набувало яскраво виражений поліцейський характер [22, с.348].

Взаємостосунки міського самоврядування з адміністративною владою мали великий вплив на суспільно-політичну роль міських дум. Самодержавна бюрократія була міцною реакційною силою й фактично керувала Російською державою. У цих умовах усяка участь громадських інститутів в управлінні містами допускалася лише настільки, наскільки вона не порушувала всевладдя царської бюрократії. Тому міське самоврядування охоплювало далеко не всі сторони життя міста. Йому відводилися тільки питання муніципальної економіки та благоустрою: водопостачання, каналізація, вуличне освітлення, озеленення, спорудження будинків, тротуарів, переправ тощо. Міські думи були зобов'язані піклуватися про загальний і громадський добробут городян: організовувати забезпечення населення продуктами через мережу базарів, крамниць та інше, уживати заходів у разі пожеж та стихійного лиха, сприяти охороні "народного здоров'я" (влаштувати лікарні, допомагати поліції у проведенні санітарно-гігієнічних заходів: очищенні вулиць, площ, дворів, убиралень), допомагати бідним та безробітним, сприяти поширенню народної освіти (засновувати школи, музеї та інше) [5, с.821]. Крім того, міське самоврядування вимушено було утримувати урядову адміністрацію (чинів міської поліції, пожежну команду, в'язниці) забезпечувати військовий постій. У середньому ці витрати становили 25% міського бюджету й мали тенденцію до постійного зростання, що слугувало приводом до нескінченних суперечок між містом і відповідними відомствами [16, с.49].

Закон 1870 р. визнавав самостійність міського громадського управління в межах наданих йому Положенням прав [5, с.821]. Згідно з нормативними актами уряд мав здійснювати контроль тільки за законністю діяльності громадського управління [5, с.838].

Офіційно міські самоврядні установи не належали до загальної системи державних органів. Хоч органам міського самоврядування й були обіцяні самостійність і незалежність від адміністрації, але на практиці самоврядні органи не мали реальної влади, яка дозволяла б їм суворо стежити за виконанням прийнятих постанов. Фактично вони являли собою установи системи міністерства внутрішніх справ. Міністр особисто контролював діяльність органів міського самоврядування в масштабах країни, у губернії реалізація цієї функції покладалася на губернатора. Останній затверджував на посаді міського голову, кошторис міста, відсторонював від посад членів міської управи чи іншу особу, обрану думою, міг опротестувати будь-яке рішення думи як незаконне. [11, с.108].

Обов'язкові для мешканців міста постанови, крім дум, міг видавати й губернатор. Зміст постанов дум та губернатора частково сходилися, але інколи трактувалися по-різному. Зрозуміло, що в таких випадках думські постанови не мали ніякої юридичної сили [12, с.416]. Крім того, на проект обов'язкових для городян постанов дум, пов'язаних з міським благоустроєм,

міська управа повинна була отримати висновок начальника місцевого поліцейського управління [5, с.834]. До того ж губернатор щотижня повинен надсилати міністру внутрішніх справ “конфіденційні записки” з викладенням найважливіших подій у громадському управлінні. Циркуляром Головного управління із справ преси від 29 травня 1881 р. заборонялося публікувати без попереднього розгляду статті, які містили відомості про думські постанови та ухвали [12, с.417]. Вищий нагляд за діями міського самоврядування здійснював Сенат.

У 80–90-х роках XIX ст. в умовах розгулу політичної реакції в Росії було запроваджено Положення від 14 серпня 1881 р. “Про заходи з охорони державної безпеки та громадського спокою”, яке з нових позицій визначало управління Російською імперією в адміністративно-поліцейському плані [12, с.153]. Прикриваючись Положенням, чиновництво допускало свавілля та численні порушення законів. Це не зустрічало у вищих інстанціях протидії, що сприяло ще більшій брутальності чиновництва. Навіть у межах господарсько-технічних питань, ініціатива міського самоврядування була зведена нінащо втручанням губернської адміністрації й особисто губернатора. Це стосувалося всіх сфер думської діяльності.

Таким чином, обмеження міського самоврядування жорсткими рамками другорядних місцевих адміністративних і господарських потреб при повсякденному контролі адміністрації, максимальному збереженні монополії дворянства правлячої бюрократії на політичну владу – такою була суть урядової політики стосовно органів міського громадського управління.

Обмеживши діяльність дум сферою міського господарства та благоустрою, самодержавний уряд намагався додатково вжити запобіжних заходів проти можливого перевищення думами своїх повноважень. Найбільші побоювання викликала загроза використання думської трибуни для виступів опозиційного характеру.

Так, у ході доопрацювання проекту реформи в консервативному напрямку було скасовано пункт, який передбачав призначення окремих голів для розпорядчого й виконавчого органів. Державна рада прийшла до висновку, що в інтересах уряду необхідно об’єднати ці дві посади. Посилення влади й авторитету єдиного міського голови вважалося найкращою запорукою проти можливості прийняття опозиційних постанов в думі та управі [18, с. 226]. З цією ж метою міському голові надавалися досить широкі повноваження. Він віддавав розпорядження про скликання думи й визначав порядок денний для засідань. Під його особисту відповідальність друкувалися доповіді зі справ, які призначалися для розгляду в думі. Тільки через посередництво голови дума могла запросити на свої засідання сторонніх людей [5, с. 827].

Міський голова мав право оскаржити постанову думи, якщо вважав її незаконною. У надзвичайних випадках він міг розпоряджатися одноосібно, інформуючи про це згодом членів управи. Міських голів, а також осіб, які тимчасово їх заступали, затверджував губернатор, а у двох столицях

(Петербурзі та Москві) і в Одесі – міністр внутрішніх справ. На посаду міського голови не могли обиратися священики, представники судового відомства, чиновники фінансових установ, а також особи єврейської національності. Обмеження для цих категорій осіб мало на меті запобігти використанню ними посади керівника міського товариства у власних корисних цілях. Але вирішальне значення надавалося їхнім політичним поглядам. Період служби міських голів і членів управи становив чотири роки. Через кожні два роки половина членів управи по черзі вибувала й заміщалася заново обраними [5, 827–833].

Розгляд скарг населення на рішення думи, а також суперечок між міським громадським управлінням та урядовими, земськими й становими установами доручалося спеціальному колегіальному органу в губерніях – губернській для міських справ присутності на чолі з губернатором, яка була основним посередником між думами, приватними особами, громадськими й становими установами й розглядала лише законність постанов і розпоряджень дум і не втручалася в їхню господарську діяльність. Членами цієї інституції були: віце-губернатор, керуючий казенною палатою, прокурор окружного суду, представник губернської земської управи, міський голова, члени міської думи [2, с. 10]. Від її швидкого та неупередженого вирішення питань залежав успіх міських справ.

З початку 80-х років XIX ст. ряд законодавчих дій спрямовувалися на те, щоб частково обмежити функціонування принципів самоврядування, які були проголошені в пореформеному законодавстві. У кінці 80-х – на початку 90-х років XIX ст. царизм проводить ряд реформ, які ознаменували перехід до нового урядового курсу стосовно міського громадського управління. Завдання вдосконалення цієї сфери управління правлячі кола намагалися розв'язати введенням земства й міських дум у загальну систему державних установ, але вже не на основі розвитку принципів самоврядування, а максимально посиливши їхнє підпорядкування бюрократичному апарату, істотно послабивши принцип виборності.

Разом з тим планувалося розширити представництво дворянства в місцевому управлінні, оскільки з подальшим розвитком буржуазних відносин виникала загроза політичному пануванню дворянства, яке поступово розшаровувалося й ослаблялося. Буржуазія все активніше витісняла із земських і міських установ представників панівного класу. Усе більший вплив і поширення отримували ідеї земського лібералізму, зростало значення земської та міської демократичної інтелігенції. Нова реформа міського самоврядування, яка була прийнята 11 червня 1892 р., повинна була загальмувати ці процеси.

За міською реформою 1892 р. коло проблем, якими думи займалися раніше, було за ними збережено. У цілому залишалася незайманою й колишня структура громадського управління. Але внаслідок реформи змінювався сам характер відносин між думами й адміністративною владою, посилювалася опіка над ними, різко скорочувалася межа самостійних дій

органів громадського управління. Порушуючи основний принцип всякого самоврядування, а саме – виборність громадських установ, було узаконено право адміністрації призначати керівних посадових осіб [6, с.450] і гласних дум [6, с.435].

Були зроблені й інші кроки, спрямовані на бюрократизацію органів міського самоврядування. Міський голова, його заступник і ті особи, які їх заміщали, а також члени міської управи вважалися такими, що перебувають на державній службі [6, с.451], призначалися й звільнялися з посади адміністрацією, підлягали стягненням по адміністративній лінії тощо [6, с.455]. Це багато в чому ставило їхній особистий добробут у залежність від службових успіхів, які оцінювалися не виборцями, а вищими чиновниками.

Значно розширявся перелік питань, які підлягали затвердженню адміністрацією [6, с.436]. Тільки незначні постанови думи не підлягали затвердженню, але й ті могли вводитися в дію при умові, якщо губернатор у двотижневий строк не зупинить їхнє виконання [6, с.437]. Процедура попереднього ознайомлення звичайно мала характер цензурний, але це дозволяло також представнику губернських органів вносити свої пропозиції на розгляд думи.

Часто постанови міської думи не підписувалися губернатором через порушення процедури їхнього прийняття. Наприклад, 1909 року проект Єлисаветградської міської думи щодо відпочинку службовців був не підтриманий, бо при його розробці не була скликана змішана комісія з представників торговців і прикажчиків (відповідно до ст. 10 закону від 15 листопада 1906 р.) [4, с.25].

Практика повітових міст показала, що постанова не могла бути приведена в дію раніше, ніж через чотири – п'ять тижнів, а іноді затягувалася до двох місяців. Були сотні думських постанов, які роками чекали затвердження губернатором. Інколи траплялося, що постанова думи отримувала законну силу лише тоді, коли вона втрачала всяке значення [22, с.39–40].

Місяцями залишалися вакантними міські посади через те, що затримувалося затвердження обраних думою осіб. Не виконували своїх обов'язків з цих же причин виконавчі комісії. Часто на два–три місяці запізнювався дозвіл на використання річних кошторисів, що врешті–решт паралізувало міське управління.

Якщо раніше основою для зупинки дії постанови думи був висновок про її “незаконність” [5, с.835], то зараз – і її “недоцільність” [6, с.431]. Нове формулювання відкривало широкі можливості для втручання губернського начальства у справи міських установ. Якщо за законом 1870 р. думі надавалося право звертатися з проханнями від імені міста до вищих урядових органів “про місцеві корисності та потреби” [5, с.849], то в положенні 1892 р. говорилося, що дума робить “подання через губернатора вищому керівництву з приводу про місцеві корисності й потреби” [6, с.446]. Отже, прохання й звернення дум підлягали попередньому перегляду губернатором, що

обмежувало їхнє право безпосередньо звертатися у вищі інстанції й ставило міське самоврядування в залежність від губернського керівництва.

Так, Херсонський губернатор часто звертався з різноманітними пропозиціями до Єлисаветградської міської думи. Вони мали різний характер: від призначення пенсій, матеріальної допомоги закладам освіти (комерційному училищу), поліпшення медичного обслуговування, дотримання трудового законодавства до побудови казарм для військ, унесення змін до бюджету [4, с.16, 25, 60, 61, 74, 81, 87, 162].

Потрібно відзначити, що пропозиції губернатора одразу приймалися, інколи суперечки розв'язувалися в результаті звернення до Сенату. Наприклад, пропозиція губернатора про залучення додаткових медичних кадрів для боротьби з холерою була відхилена думою. Своє рішення дума обґрунтувала тим, що в місті є два відділення (тифозне та холерне), чого, на її думку, має вистачити для збереження ситуації під контролем. Для захисту своєї постанови була послана скарга в Сенат [4, с.61].

Не отримала підтримки пропозиція губернатора щодо виділення додаткових коштів у розмірі 6780 крб. для утримання нижчих чинів міської поліції. На засіданні думи від 12 травня 1909 р. було відмічено, що по-перше, на їхнє утримання необхідно не 6780 крб., а 4,5 тис. крб., по-друге, – службовці були прийняті на роботу у другій половині року й по-третє, – проект про виплату утримання скоро буде прийнятий Державною радою й отримає силу закону, тому потреби в такому зверненні в міську думу немає [4, с.81]. Така ж доля спіткала пропозицію губернатора щодо виділення коштів для утримання Єлисаветградського комерційного училища [4, с. 111].

За положенням 1892 р. номінально дума залишалася розпорядчим і контролюючим органом. Але її воля вже не була для управи законом тому, що потребувала попереднього затвердження губернатором. А отримавши таку санкцію, вона ставала для управи волею адміністрації, а не думи.

В органів громадського управління не було головного – примусової влади. Хоча вони й мали право видавати обов'язкові для городян постанови, [6, с.439] – право, яке при нагоді могло зробити їх громадською владою, але воно поширювалося не на всі його предмети відання, а вичерпувалося відносно небагатьма випадками, котрі були точно перераховані в статтях 103 та 108 обох Положень. Публікуючи обов'язкові постанови, громадське управління на той час не мало ні юридичної, ні фактичної можливості добитися їхнього виконання. Не було примусової влади. Громадські органи не могли притягнути до суду порушників постанов. Вони мали лише право порушити справу, а вирішували її поліція та губернатор [6, с.440].

Кількість думських засідань обмежувалася мінімум у чотири, максимум – двадцять чотири на рік. Розклад засідань необхідно було подавати в грудні на весь наступний рік [6, с.432]. Передбачалася можливість скликати надзвичайні засідання. Відомі випадки скликання управами самостійно або за розпорядженням адміністрації таких засідань для вирішення питань інколи зовсім не надзвичайних [22, с.72].

Реформа суворо регламентувала обов'язки гласних. У статті 61 відзначалося, що ніхто з гласних без поважних причин не повинен ухилятися від засідань у думі, інакше застосовувалися стягнення, передбачені статтею 1440. Уложення про покарання [6, с.428]. У положенні 1870 р. ці пункти були відсутні.

За законом 1892 р. міська управа ставала більш незалежною від думи, забезпечувалася набагато більшою, ніж раніше, самостійністю і поступово центр тяжіння міського громадського управління переносився з думи в управу. Остання ставала вже не стільки виконавчим, скільки керівним, спрямовальним органом міського самоврядування. Так, незалежно від думи, без її відома й контролю управа могла займатися питанням виборів. Визначення порядку публікацій виборчих списків і часу виборів, розгляд скарг на неправильне складання списків і таке інше – усе це тепер надавалося тільки управі, дії якої в цьому випадку контролювалися й санкціонувалися адміністрацією [6, с.422].

Стаття 89 передбачала випадки здійснення доповідей управою з дозволу адміністрації без попереднього розгляду й прийняття їх думою, фактично без її відома [6, с.433]. І дійсно міська управа ставала не стільки виконавчим органом думи, скільки підлеглим органом губернської адміністрації.

Міський голова й члени управи, як уже зазначалося, уважалися на державній, а не на громадській службі. І хоча вони обиралися думою, проте потім часто про це забували й нерідко ігнорували своїх виборців, ставали від думи незалежними, входили в смак ролі цілковитих господарів міста. Нерідко один голова безконтрольно відав міськими справами, здійснював усе своєю владою, а дума опинялася в становищі сліпого зняряддя в його руках. Адже голова мав змогу не допустити обговорення в думі делікатних для нього питань, і остання не мала права розглядати стосовно правильності таких дій [16, с.48].

Подібні ситуації найчастіше виникали в невеликих містах. “У великому місті міським головою бути погано, писала 1885 року газета “Елисаветградский вестник“, – там майже всі гласні письменні й добре розуміють свою справу, а преса пильно стежить за розвитком міського самоврядування. А в провінції справа інша: умів би тільки викручуватися. Голова у своїй управі що хоче, те й робить, тому він усіма силами намагається бути знову обраним“ [10, с.3].

Часто до міського самоврядування входили люди, які належали до тісного кола знайомих і родичів. Між ними та іншими мешканцями міст зникала всяка спільність інтересів, ширшали зловживання. Найбільші зловживання відбувалися при розпорядженні міським майном. Так, членам громадського управління здавалася в оренду земля на довгі роки за фіктивну платню. Самі гласні й члени управи робили й свавільні захоплення землі [9, с.49].

Про ступінь дотримання законності самоврядними інститутами свідчить циркуляр від 1908 р., котрий був складений на основі даних, зібраних у Херсонській губернії. Знайдені порушення можна поділити на дві частини. До першої можна віднести порушення, що охоплюють сферу організації діяльності органів міського самоврядування: прагнення виконавчих органів відтягнути реалізацію рішення з метою продовження своїх повноважень; запис у виборчі списки осіб, котрим не виповнилося 25 років, осіб, які перебували під судом чи слідством; списки виборців були в поганому стані, протоколи не підписуються, часто рішення не затверджуються губернатором; особи, котрі порушують законодавство, продовжують виконувати свою роботу; часті випадки дії управи без санкції думи чи підтвердження дій виконавчого органу заднім числом; ревізійна комісія не проводить періодичних перевірок діяльності міської управи. Друга частина становила порушення в економічній сфері: при оцінці нерухомого майна не дотримується навіть формальна сторона (не вказується розмір майна, причини зміни оцінки в бік збільшення чи зменшення); не вносяться відповідні витрати на утримання поліції та навчальних закладів [3, с.15–16].

Незважаючи на численні зловживання, члени міського громадського управління інколи притягувались і до відповідальності. Так, Ольвіопольський міський голова Михайлів і члени управи були віддані до суду за крадіжки та махінації міського майна [7, с.49]. 1885 року за численні порушення Бобринецький міський голова Масалітін та гласний Земелевич тимчасово були звільнені з посад [8, с.49].

Посилення адміністративного контролю певною мірою могло перешкодити зловживанням посадових осіб громадського управління, нераціональному використанню міських коштів і таке інше. Але загалом це, ймовірно, мало негативні наслідки: обмежувало ініціативу дум, викликало невиправдане втручання адміністрації в їхні справи, що спричиняло тим самим нескінченні конфліктні ситуації.

Багато недоліків у діяльності органів міського самоврядування пояснювалося відсутністю традиційного досвіду громадської муніципальної практики, байдужістю основної маси гласних до міських справ, некомпетентністю у вирішенні господарчих питань. Але головне полягало в тому, що міське положення 1870 р., а особливо реформа 1892 р., які надали новим громадським установам широке коло обов'язків і поклали на них велику відповідальність, не створили необхідних умов для їхньої роботи. Виявлялися й обмеження бюджетних прав, відсутність в органів самоврядування примусової влади, постійна опіка й контроль з боку губернської адміністрації, що призводило у свою чергу до тяганини, приписок, келійності у веденні справ.

Водночас, серед представників міського самоврядування були й талановиті, самовіддані особистості, які витрачали свої знання, енергію, а інколи й власні кошти на поліпшення життя городян, благоустрій міста. Серед них можна назвати міського голову О.М.Пашутіна, гласних –

М.М.Асотського, Я.Л.Когана, Л.Ф.Долинського, Е.О.Богдановича, О.В.Бернова, М.В.Корецького, М.М.Шполянського; членів управи – С.С.Рутковського, О.О.Шамотульського; городян – І.М.Горського, Д.Р.Дембровського, О.О.Куцина та багатьох інших.

Незважаючи на те, що міські положення 1870 і 1892 років реально не забезпечували умов, необхідних для ефективного функціонування органів міського самоврядування, останні спромоглися добитися відчутних результатів з деяких напрямків своєї діяльності. Із досягненням думою тих чи інших успіхів зростав її громадський авторитет, усе більше утверджувалося переконання в перспективності міського самоврядування, його перевазі над бюрократичним. Міське громадське управління на практиці довело, що ідеї самоврядування пустили міцне коріння у свідомості людей, відмовитися від яких у подальшому ставало вже неможливим.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства: Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. – М.: Наука, 1996. – 480 с.
2. Державний архів Кіровоградської області (далі – ДАКО) – Ф 78. – Оп.3. – Од.зб. 23.
3. ДАКО. – Ф.78. – Оп. 10. – Од.зб. 48.
4. ДАКО. – Ф.18. – Оп.1. – Од.зб. 574.
5. Городовое положение 16 июня 1870 г.// Полное собрание законов Российской империи. – СПб., тип. II отд. Е и В канцелярии, 1873. – Собр.2. – Т.45. – отд.1. – №48498. – С.820 – 839.
6. Городовое положение 11 июня 1892 г.// Полное собрание законов Российской империи. – СПб., 1895. – Собр.3. Т.12. – №8708. – С.430 – 456.
7. Елисаветградский вестник. – 1885. – 11 января.
8. Елисаветградский вестник. – 1885. – 30 января.
9. Елисаветградский вестник. – 1885. – 26 апреля.
10. Елисаветградский вестник. – 1885. – 14 июля.
11. Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870-1880 годов. – М.: МГУ, 1964. – 511 с.
12. Зайончковский П.А. Российское самодержавие в конце XIX столетия (Политическая реакция 80-х – начала 90-х годов). – М.: Мысль, 1970. – 444 с.
13. История государственного управления России. Учебник /Отв. ред. В.Г. Игнатов. – Ростов на Дону: Феникс, 2002. – 608 с.
14. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Міське самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку. – К., 2001. – 345 с.
15. Крючков С. М., Зельницький А. М., Удовенко П. І. та ін. Історико-правові аспекти становлення і розвитку місцевого самоврядування (світовий та український досвід). – К., 1998. – 424 с.
16. Марченко О.М. Деякі аспекти функціонування органів міського самоврядування Єлисаветграда у другій половині XIX – на початку XX століття // Матеріали обласної науково-практичної історико-краєзнавчої конференції “Актуальні аспекти дослідження історії міста”. – Ч.1. – Кіровоград, 2005. – С.45 – 51.
17. Муниципальное право Украины: Пidrучник /За ред.В.Ф.Погорілка – К., 2001. – 352 с.
18. Нардова В.А. Городское самоуправление в России после реформы 1870 г. // Великие реформы в России 1856-1874 гг.: Сборник. /Под ред. Л.Г.Захаровой, Б.Эклофа, Дж.Бушнелла. – М.: изд. МГУ, 1992. – С.221-238.
19. Токвиль А. Демократия в Америке. – М., 1992. – 456 с.

20. Швидько Г. К., Романов В. Є. Державне управління і самоврядування в Україні: Історичний нарис. – К., 1997. – 378 с.

21. Шепелев Л. Е. Чиновный мир России XVIII – начало XX в. – СПб., 1999. – 389 с.

22. Шрейдер Г. И. Наше городское общественное управление. Этюды, очерки и заметки. – СПб.: Восток, 1902. – 337 с.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Марченко Олег Миколайович – кандидат історичних наук, доцент кафедри всесвітньої історії КДПУ ім. В. Винниченка.

Наукові інтереси: місцеве самоврядування України в другій половині XIX – на початку XX ст., етнографія народів світу.