

Резюме

Барабаш О.О. Структурна модель юридично значущої поведінки: загальнотеоретичний аналіз.

У статті розглянуто структурну модель юридично значущої поведінки та наведено її характеристику з точки зору загальнотеоретичної юриспруденції. Наголошено, що поведінка людини – це відображення цілеспрямованих активних дій чи бездіяльності соціального суб'єкта, спрямованих на практичну багатоманітність життя людини з метою узгодження суспільних інтересів. Зазначено, що поведінка людини як явище досліджується правом у формі юридично значущої поведінки людини, яку можна визначити як соціально значущу (позитивну чи негативну), свідомо-вольову поведінку людей (окремих індивідів, колективів або груп людей), яка зовні виражена у формі конкретних фізичних дій або бездіяльності, врегульована (передбачена) нормами права, підконтрольна державі та спричиняє юридичні наслідки.

Ключові слова: людина, суспільство, держава, суспільні інтереси, поведінка, правова поведінка, юридично значуща поведінка, дія, бездіяльність.

Резюме

Барабаш О.О. Структурная модель юридически значимого поведения: общетеоретический анализ.

В статье рассмотрена структурная модель юридически значимого поведения и приведена ее характеристика с точки зрения общетеоретической юриспруденции. Отмечено, что поведение человека – это отражение целенаправленных активных действий или бездействия социального субъекта, направленных на практическое многообразие жизни человека с целью согласования общественных интересов. Подчеркивается, что поведение человека, как явление, исследуется правом в форме юридически значимого поведения человека, которое можно определить как социально значимое (положительное или отрицательное), сознательно-волевое поведение людей (отдельных индивидов, коллективов или групп людей), внешне выраженное в форме конкретных физических действий или бездействия, урегулированное (предусмотренное) нормами права, подконтрольное государству, вызывает юридические последствия.

Ключевые слова: человек, общество, государство, общественные интересы, поведение, правовое поведение, юридически значимое поведение, действие, бездействие.

Summary

Barabash O. Structural model of legally significant behavior: general-theoretical analysis.

The article deals with the structural model of legally meaningful behavior and its characteristic from the point of view of general theoretical jurisprudence. It is stressed that human behavior is a reflection of purposeful active actions or inaction of a social subject aimed at practical diversity of human life in order to reconcile public interests. It is noted that human behavior as a phenomenon is investigated by law in the form of legally meaningful human behavior that can be defined as socially significant (positive or negative), consciously-volitional behavior of people (individual individuals, groups or groups of people), which is outwardly expressed in the form of specific physical actions or inactivity regulated (foreseen) by law, controlled by the state and causing legal consequences.

Key words: man, society, state, social interests, behavior, legal behavior, legally significant behavior, action, inaction.

УДК 340.15

О.Й. ВОВК

Олександр Йосипович Вовк, кандидат юридичних наук, доцент, доцент Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ОРГАНІЗАЦІЯ САМОВРЯДУВАННЯ ЗА МІСЬКОЮ РЕФОРМОЮ 1917 РОКУ В МІСТАХ УКРАЇНИ

Реформування місцевого самоврядування взагалі та міського зокрема, яке заплановано завершити до 2020 р. включно, одне з найскладніших суспільно-політичних перетворень, що здійснюється в правовій системі сучасної України. По суті відбувається процес відновлення реального народовладдя в муніципальній сфері з використанням позитивного світового досвіду та глибокого дослідження історії розвитку вітчизняної правової традиції на всіх етапах еволюції права в Україні, включаючи період відродження національної державності 1917–1921 років. Особливу увагу відповідно до теми даної роботи представляє собою реформа міського самоврядування проведена протягом 1917 р. в Російській державі, у складі якої на той революційний час перебувала значна частина України під керівництвом Української Центральної Ради.

Новизна теми обґрунтовується тим, що хоча окремі питання, пов'язані з історією міського самоврядування періоду українського національно-державного відродження початку ХХ ст., частково розкривалися у науковій літературі останніх років такими вітчизняними та зарубіжними науковцями, як: П.Д. Біленчук, В.І. Бойко, П.П. Гай-Нижник, В.М. Грицак, О.О. Далина, Н.В. Камінська, М.С. Конох, О.Л. Копиленко, М.Л. Копиленко, В.В. Кравченко, О.О. Мельник, С.І. Мороз, І.О. Педан, М.В. Пітцик, О.А. Пришепа, А.О. Ткачук та інших, однак в історико-правовому аспекті особливості проведення Міської реформи 1917 р. в Україні детально не досліджувалися.

Мета наукового дослідження даної статті – охарактеризувати організацію самоврядування за Миською реформою 1917 року в Україні у складі Російської держави з огляду на використання позитивного досвіду для законодавчого удосконалення функціонування сучасних вітчизняних муніципальних органів.

Економічні та соціально-політичні передумови реформи органів міського самоврядування 1917 р. були різнобічні. По-перше, це подальший процес урбанізації міст на початку ХХ ст. у Російській імперії взагалі та особливо в Україні зокрема, що означало підвищення вагомості міст, міської культури й міських правовідносин у розвитку суспільства, яке супроводжувалося розвитком міських поселень, зростанням питомої ваги міського населення та трансляції (поширення) міського способу життя, вищих культурних зразків за межі міст в українських землях. Урбанізація вимагала для розбудови міст залучення широких верст свідомого населення в управління міським господарством та дотримання всебічного порядку.

По-друге, незавершеність реформи міського самоврядування другої половини ХІХ ст. в Російській державі, до складу якої входила більшість українських міст та земель. Якщо Миська реформа і починалась як один із демократичних заходів не тільки у Російській імперії, а й у всьому світі, що підтверджується її юридичним закріпленням у Миському положенні 1870 р., то вже Городове положення 11 червня 1892 р.¹ стало основою для контрреформ у сфері місцевого самоврядування в українських великих та середніх містах Волині, Поділля, Наддніпрянщини, Півдня та Сходу України. Відповідно до вказаного положення вже з 1892 р. було значно зменшено (до восьми разів) число активних виборців, а кількість депутатів (гласних) у міських думах скоротилося у два рази. Миські управи стають більш незалежними від дум, а у міського голови розширюються права в одноособовому вирішенні нагальних господарських питань за рахунок обмеження прав гласних. У невеликих українських містах вводиться так зване «спрощене правління». Миська «контрреформа» 1892 р. обмежила самоврядність міст та змінила пріоритети у діяльності дум. Стало обов'язковим адміністративне затвердження не тільки міського голови й членів управи, а також муніципальних кошторисів, що завдало шкоди самостійній фінансово-економічній діяльності міст та відкривало шлях до корупції. Водночас погіршуються взаємовідносини між державними чиновниками та депутатами й службовцями органів самоврядування, Розширення прав місцевого самоврядування викликало невдоволення урядовців усіх рангів, а їх обмеження породжували всілякі протести від простої публічної критики до терористичних актів навіть проти самого імператора. Незавершеність реформ місцевого самоврядування вбачалась також у відсутності таких органів у волостях й містечках на низовому рівні та у несформованості центральних самоврядних координуючих установ.

По-третє, вимушене свідоме намагання урядових кіл скасувати основні положення контрреформ місцевого самоврядування ще напередодні революційних подій 1905–1906 рр., що підтверджується рядом документів, ухвалених імператорською владою. Це насамперед Маніфест від 26 лютого 1903 р. та Указ від 12 грудня 1904 року. Так, в Іменному найвищому Указі Урядовому Сенату «Про плани до вдосконалення державного порядку» зазначено про бажання надати земським і міським установам можливо широку участь у завідуванні різними сторонами місцевого благоустрою, давши їм для цього необхідну, в законних межах, самостійність, і закликати до діяльності в цих установах, на однорідних підставах, представників усіх частин заінтересованого у місцевих справах населення². Крім того, МВС 7 лютого 1907 р. надав законопроект «Головні підстави перетворення земських і міських громадських установ» (частково затверджений Радою Міністрів у 1907 р.)³, в якому передбачалося звзити державно-адміністративний нагляд за міськими самоврядними установами та розширити їх компетенцію. Ці правові акти були серйозним сигналом урядовцям та думським депутатам до початку важливих перетворень у сфері міського самоврядування. По-четверте, невпинна боротьба представників ліберально налаштованих, в тому числі й українських верст міського населення, які вже у роки першої буржуазно-демократичної революції 1905–1907 рр. отримали початкові уроки демократії у боротьбі за удосконалення роботи органів самоврядування. У 1907 р. при Міністерстві внутрішніх справ створюється «Особлива Нарада для перегляду Земських та Городових положень», куди поряд з чиновниками увійшли запрошені виборні представники від земств та міст. До червня 1908 р. Особлива Нарада отримала цілу низку пропозицій стосовно нового проекту Миського положення від багатьох міських дум, у тому числі від Харківської, Полтавської та Кам'янець-Подільської. За ініціативою саме міських дум протягом 1904–1917 рр. реально зменшується виборчий майновий ценз у тих українських містах, які цього добивалися. Особливо багато уваги питанням міського самоврядування у своїй діяльності приділяли депутати Державної Думи, насамперед конституційні демократи та октябристи, що підготували свої законопроекти нового Миського положення⁴, які б мали запровадити демократичні принципи під час місцевих виборів. Крім названих вище існували й інші причини проведення реформи органів міського самоврядування, але ми вважаємо їх другорядними. Основні пункти державного та фракційних законопроектів нового Миського положення були узгоджені вже в середині 1916 р., але їх ухвалення було проблематичним. Реалізація реформ місцевого самоврядування (земської, міської та селищної) потребувала величезних матеріальних витрат, а всі наявні на той час кошти забирала війна. Разом із тим недовіра державної влади до демократичної самоорганізації підданих робила неможливими всі спроби позитивних змін за імперського режиму. Однак суспільно-політичні обставини різко змінюються в лютому-березні 1917 р. з відреченням імператора від влади та утворенням Тимчасового уряду із законодавчими функціями. Члени Тимчасового уряду (кадети, октябристи, соціалісти) чітко розуміли, що залучитися підтримкою широких верст населення можливо через проведення популярних реформ насамперед у сфері місцевого самоврядування, які вони довго виборювали.

Паралельно з підготовкою Тимчасовим урядом нового виборчого закону вже навесні 1917 р. розгорнувся процес демократизації дум без будь-яких розпоряджень з центру. У загальних рисах демократизація зводилась, як правило, до поповнення складу цензових дум представниками громадськості. В окремих випадках склад старих дум повністю змінювався. За даними МВС, з 414 анкетованих міст у 287 цензові думи поповнилися новими гласними, у 122 – їх склад не змінився, а у п'яти – думи розігнали⁵.

Стадіями формування нової організації органів самоврядування в містах 1917 р. потрібно вважати: 1) підготовку нормативно-правового підґрунтя для успішної реалізації реформи міського самоврядування (квітень-червень 1917 р.); 2) здійснення інституційної реорганізації органів міського самоврядування (червень 1917 р.); 3) проведення міських виборів з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування в українських містах (липень-вересень 1917 р.).

Нормативно-правові акти, які забезпечили особливості проведення Реформи міського самоврядування 1917 р. в Україні, слід поділити на наступні складові групи: 1) законодавчі акти колишньої Російської імперії; 2) постанови Тимчасового уряду; 3) універсали, декларації, закони, статут Української Центральної Ради та Генерального Секретаріату (Ради Народних Міністрів).

У першу групу входить «Міське положення» від 11 червня 1892 р.⁶, головний законодавчий акт Російської імперії у галузі міського самоврядування, що зберігав чинність на момент проведення реформи в редакції 1915 р. під назвою «Положення про громадське управління міст». У передмові цього законодавчого акта зазначено, що в теперішнє, складене Державною канцелярією, видання 1915 р. «Положень про громадське управління міст», яке замінило видання 1892 р., з Продовженнями до нього, внесені узаконення, оприлюднені по 31 травня 1915 року. Ці видані в порядку ст. 87 «Основних Державних Законів» постанови, зміст яких відображується на викладенні статей означених Положень, в нинішньому виданні не кодифіковані. Замість цього при належних статтях зроблено у зносках вказівки на зазначені, тимчасово їх змінюючи, постанови у Збірнику узаконень і розпоряджень Уряду з посиланнями, в належних випадках, на видані у 1913 р. та доповнений у 1915 р. Збірник зазначених постанов⁷. За своєю структурою Положення про громадське управління міст 1915 р. складалося із семи глав (154 статті) та доповнень: Глава I «Загальні положення»; Глава II «Про склад, коло відомств, межі влади та порядок дій установ міського громадського управління». Ця глава поділялася на три відділення: Від. 1 «Про вибрання міських гласних»; Від. 2 «Про міські Думи»; Від. 3 «Про міські управи та інші виконавчі органи міського громадського управління»; Глава III «Про участь міського громадського управління у видання обов'язкових для міських жителів постанов»; Глава IV «Про порядок заміщення міських громадських посад та умови міської громадської служби»; Глава V «Про збори на користь міських поселень»; Глава VI «Про міські витрати, кошториси та звіти з виконання кошторисів»; Глава VII «Про порядок оскарження розпоряджень міського громадського управління і про відповідальних осіб, що знаходяться на службі в міських поселеннях»; Доповнення до ст. 22 «Правила про спрощене міське громадське управління»; Доповнення до ст. 63 «Правила про віднесення деяких повинностей домовласників на особливі збори з них» на багато інших. Дане Положення про громадське управління міст 1915 р. вважалось чинним в Українській Народній Республіці до кінця 1920 року. До другорядних нормативних актів імперського походження належать: Маніфест 12 грудня 1904 р., який декларує розширення місцевого самоврядування; височайше затверджені положення Комітету міністрів (пізніше – Ради міністрів), що стосується міського самоврядування; укази Урядового Сенату тощо.

До другої групи належать насамперед дві основні постанови Тимчасового уряду у сфері Міської реформи 1917 року. Це постанова «Про виробництво виборів гласних Міських Дум та про дільничних міських управлінь» від 15 квітня 1917 р. (Основна частина та три Додатки). У Додатку I, ст. 2 «Тимчасові правила про виробництво виборів гласних Міських Дум» визначалося, що гласні до міських дум обираються строком до 1 січня 1919 р., а в ст. 3 вказувалося, хто мав право участі у виборах гласних⁸. Додаток II «Тимчасові Правила про дільничні міські управи» затверджував дільничні міські управління (ст. 1)⁹. III Додаток «Розклад числа гласних, які підлягають вибранню у міські думи»¹⁰ складається з таблиці, в якій вказується перелік міст у окремих губерніях Російської держави взагалі та в українських зокрема з точним числом гласних до кожної міської думи. Так, у Волинській губернії було під час проведення виборів навесні 1917 р. було 13 міст з визначеною кількістю гласних: Житомир – 98 гласних, Дубно – 37, Луцьк – 42, Рівно – 47 тощо. Київська губернія – 9 міст: Київ – 120, Бердичів – 89, Умань – 56, Черкаси – 54, Чигирин 29 тощо. Подільська губернія – 18 міст: Кам'янець-Подільський – 62, Вінниця – 59, Жмеринка 38 тощо. Полтавська губернія – 17 міст: Полтава – 68, Кременчук – 101, Лубни – 32 тощо. Чернігівська губернія – 36 міст: Чернігів – 60, Глухів – 34, Воронеж – 22 тощо. Харківська губернія – 17 міст: Харків – 116, Суми – 62, Слов'янськ – 36 тощо. Катеринославська губернія – 10 міст: Катеринослав – 113, Луганськ – 75, Маріуполь – 66 тощо. Херсонська губернія – 20 міст: Херсон – 101, Одеса 120, Тирасполь – 46 тощо. Таврійська губернія – 18 міст: Сімферополь – 78, Мелітополь – 33, Генічеськ 28 тощо¹¹. Та інша постанова «Про зміни діючих Положень про громадське управління міст» від 9 червня 1917 р., у вступі якої вказується, що Тимчасовий уряд, визнаючи відповідним надалі до прийняття нового закону про громадське управління міст постановив провести в діючих Положеннях найбільш невідкладні зміни¹². По-перше, в діючому Міському положенні 1892 р. у виданні 1915 р. під назвою «Положення про громадське управління міст» ряд статей, або окремих пунктів до них відмінити. Наприклад, взагалі скасовувалися ст. ст.: 4, 10, 12–18, 74, 78, 80, 83–88, 92, 119, 121, 141, 143, 145, 146, 149–154 тощо¹³. По-друге, в Міському положенні 1892 р. (редакція 1915 р.) у ряді статей зміст викладався по-іншому. Приміром, змін підлягли ст. ст.: 1, 3, 5, 11, 21, 58, 59, 61, 69–71, 75, 79, 81, 82, 89–91, 95, 99,

101, 102, 193, 108–110, 115 тощо¹⁴. Можна вважати, що з відміною, зміною та уточненням майже всіх статей, пунктів, приміток та доповнень норми Положення про громадське управління міст зазнали суттєвого упорядкування. Крім вказаних постанов від 15 квітня 1917 р. та від 9 червня 1917 р., які визначали головну суть реформування органів міського самоврядування, Тимчасовий уряд видав ще низку нормативних актів, що стосувалися зміни статусу деяких населених пунктів й кількості гласних у новоутворених міських думах у всій Російській державі взагалі та в українських губерніях зокрема. Так, у постанові «Про перетворення 41-го сільського поселення в міста, із введенням у них Миського положення» від 3 червня 1917 р.¹⁵ у Волинській губернії статус міста отримали Сарни з кількістю 20-ти гласних у міській думі, Крім того, відповідно до даного Положення містами стали у Київській губернії – Біла Церква (89 гласних) та Ірпінь (20 гл.); у Подільській губернії – Тульчин (41 гл.); у Катеринославській губернії – Каменський (55 гл.), Амур-Нижньодніпровськ (50 гл.), Лозова (25 гл.), Синельниково (27 гл.), Яковлевський (32 гл.), Дебальцево (26 гл.), Єнакієво (42 гл.) та Гришино (23 гл.); у Таврійській губернії – Алушта (20 гл.) та Джанкой (24 гл.). В окремій постанові «Про визначення розміру гласних Миської Думи м. Біла Церква Київської губернії» від 13 липня 1917 р.¹⁶ визначалось 56 гласних. Також Тимчасовим урядом було видано значну кількість нормативних актів, які конкретизували фінансову компетенцію міських дум, наприклад Постанова від 17 червня 1917 р. «Про дозвіл м. Євпаторії збирати в 1917 р. сезонний збір»¹⁷.

Третю групу становили нормативно-правові акти Української Центральної Ради й Генерального Секретаріату (Ради Народних Міністрів), які торкалися органів місцевого самоврядування та були переважно декларативного характеру. До них насамперед потрібно віднести чотири Універсали ЦР. Так, у I та II Універсалах було проголошено, що беручи курс на будівництво нового ладу вільної автономної України, Центральна Рада зберігає попередньо встановлену систему місцевої влади. У тексті III Універсалу Генеральному Секретаріатові приписувалося вжити всіх заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування¹⁸. IV Універсал проголосив, що коли українські вояки повернуться додому, міські думи повинні бути переорганізовані в часі, який буде установлений, щоб і вони мали в них голос¹⁹. Про чинність постанов Тимчасового уряду в УНР у галузі міського самоврядування свідчить Закон УЦР «Про виключне право Центральної Ради видавати законодавчі акти УНР» від 25 листопада 1917 року²⁰. У Законі Центральної Ради «Про адміністративно-територіальний поділ України» від 6 березня 1918 р. Раді Народних Міністрів доручалося ввійти у найскоріший час з особним законопроектом про організацію самоврядування й влади адміністративної й військової, згідно з новим поділом на землі (п. 5)²¹. На жаль, відповідний законопроект так і не було прийнято. У свою чергу, Генеральний Секретаріат неодноразово декларував про підтримку органів самоврядування, наприклад, у Декларації від 12 жовтня 1917 р. зазначалося: «...одним з головніших завдань своїх ставить сприяти розвиткові діяльності місцевих самоуправ та поширенню їх компетенції». І, нарешті, в «Статуті про державний устрій, права та вільності УНР» у ст. 26 проголошувалося: «Всякого роду справи місцеві порядкують виборні рада і управи громад, волостей і земель. Їм належить єдина безпосередня місцева власть. Міністри Української Народної Республіки тільки контролюють і координують їх діяльність (§ 46), безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаючись справ, тим радам і управам призначених, а всякі спори в сіх справах рішає Суд Української Народної Республіки (§ 59 і 62)»²². Проте законотворчий процес Української Центральної Ради був зупинений внаслідок державного перевороту 29 квітня 1918 року. В Українській державі на чолі з Гетьманом П. Скоропадським реформування органів міського самоврядування на основі постанов Тимчасового уряду тимчасово припиняється.

Згідно з новими організаційними змінами до компетенції відомства міського громадського управління почали конкретно належати: складання плану міста з наступними його змінами та будівельний контроль; завідування встановленими на користь міста зборами та повинностями; завідування рухомим та нерухомим майном міста; утримання в належному стані вулиць, площ, мостів, криниць тощо; улаштування та утримання освітлення в місті, водопостачання, каналів, різних способів перевезення тощо; заходи з безпеки проти пожеж, затоплень та інших стихійних лих; заходи проти пияцтва; упорядження та утримання міських навчальних училищ та інших муніципальних учбових закладів; улаштування виставок, пам'ятників, залишків старовини; заходи з охорони народного здоров'я; забезпечення населення продовольством; надання юридичної допомоги населенню; охорона праці; сприяння розвитку міської торгівлі та промисловості тощо; проведення статистичних обслідувань міста; улаштування з'їздів міських діячів; прийняття встановленими законом заходів з охорони особистої та громадської безпеки й правопорядку та завідування міліцією; задоволення потреб військового та цивільного управління²³. Таким чином, нові повноваження були ширшими, аніж раніше.

Організація міського громадського управління створювалася зі збільшеної за складом міської думи та міської управи, які мали у своїй структурі виконавчі установи. Новизною в структурній перебудові було те, що в містах з населенням не менше 150 тисяч жителів міським думах надавалося право організувати дільничні міські управління на основі тимчасових правил про ці управління. Такі дільничні міські управління були утворені насамперед у Житомирі, Катеринославі, Києві, Полтаві, Одесі, Чернігові, Харкові та в інших промислових містах України. Дільничні міські управління склалися з дільничних дум і дільничних управ. Кількість гласних дільничних дум не могло бути менше 20 і не більше 50 осіб. Дільнична міська дума із свого середовища обирала голову думи на строк своїх повноважень. Дільнична управа складалася з голови та членів, найбільша кількість яких визначалася загальноміською думою. Грошові кошти, необхідні для здійснення завдань, що покладалися на дільничні міські управління, відпускалися їм міськими думами після роз-

гляду і затвердження міського бюджету²⁴. За новим положенням право участі в справах міського громадсько-го управління, які раніше належали губернаторам, передавалися губернським комісарам. В українських губерніях Особливі з міських справ присутствія й канцелярії при них ліквідовувалися, передаючи справи цих присутствій належним комісарам²⁵. Як правило, на посади губернських комісарів за домовленістю з Генеральним Секретаріатом обиралися вихідці з України, наприклад Чернігівським губернським комісаром у серпні-грудні 1917 р. був український політичний діяч, історик Д.І. Дорошенко, який спілкувався з міськими думами Чернігова, Конотопа, Глухова Остра, Стародуба, Козельця, Городні, Коропа тощо.

Проведення виборів гласних (депутатів) до міських органів самоврядування відбувалися згідно з Положенням «Про виробництво виборів гласних Міських Дум та про дільничні міські управління» від 15 квітня 1917 року. У виборах взяли участь російські громадяни обох статей всіх національностей і віросповідань, що досягли до часу складання виборчих списків 20 років, якщо вони в час складання списків проживали у даному місті, або мають у місті домоволодіння, або там служать, або мають інші пов'язані з містом визначені заняття. У виборах не брали участі: представники адміністративної влади та їх заступники і помічники; особи, які знаходилися на службі в міліції (поліції); ченці; особи, визнані в установленому порядку божевільними та глухоніми. Особи, які були на військовій службі, брали участь у виборах на загальних підставах²⁶. До засуджених за вироком судів застосовувалися певні виборчі обмеження. Ніхто на виборах не міг мати більше одного голосу. Особи, винні у здійсненні діянь, що мали за мету порушення свободи та правдивості виборів гласних до міських дум, притягувалися до кримінальної відповідальності згідно з чинним законодавством. Скарги на порушення під час виборів подавалися до відповідної інстанції адміністративного суду. На випадок визнання судом неправдивості виборів окремих гласних вони виключалися міською управою із списку гласних та замінювалися наступним за ним кандидатом. Міські вибори за новою демократичною виборчою системою в українських містах (з урахуванням судових розглядів) пройшли в червні-жовтні 1917 року. Введення загального виборчого права на виборах в міські думи, зникнення станових перегородок дало змогу залучати до участі в них широкі маси населення, у результаті чого робота міських дум стала більш гласною²⁷. Під час перебудови нові органи громадського управління (міські думи, міські управи та дільничні міські управління) були сформовані вже в 192 містах України.

Потрібно зазначити, що 25 листопада 1917 р. Центральна Рада УНР ухвалює важливий Закон «Про виключне право Центральної Ради видавати законодавчі акти УНР», відповідно до якого: 1) підтверджує чинність розпоряджень російського уряду, які були видані до 27 жовтня 1917 р., якщо вони не змінені або не скасовані УЦР та Генеральним Секретаріатом (у тому числі Положення Тимчасового уряду щодо перебудови діяльності органів міського самоврядування. – *О.В.*); 2) вказує, що всі особи, обрані до органів самоврядування, «зостаються на своїх урядах без особливих прохань чи заяв»²⁸.

Підсумовуючи викладене вище, можна дійти висновку, що вітчизняну Міську реформу 1917 р., незважаючи на всі соціально-політичні негаразди та юридично-технічні недоліки, слід вважати однією з найбільш демократичних на той час у світі, яка була забезпечена досконалим законодавством, а організація міського самоврядування мала шанс в перспективі стати справою зразковою та постійно покращуватися. Проте слід зауважити, що дослідження проблем, пов'язаних з еволюцією місцевого (міського, земського, селищного) самоврядування періоду відродження української державності 1917–1921 рр., необхідно активно продовжувати. Особливо нормативно-правові акти, які забезпечували дану міську реформу, адже історичний позитивний досвід в галузі муніципального права корисний для формування сучасної правової системи України взагалі та при удосконаленні муніципального самоврядування зокрема.

¹ Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. – Т. XII. – № 8798. – С. 430–456. – С. 430.

² Сборникъ законовъ, манифестовъ, указовъ Правительствующему Сенату, рескриптовъ и положеній комитета министров, относящихся к преобразованию государственного строя Россіи, с приложениемъ алфавитного предметного указателя. – Изд. 3-е, пересмотренного и дополненного по 1 сентября 1908 года / под ред. пр.-доц. Н.И. Лазаревского. – СПб.: Юридическій книжный складъ «Право», 1909. – С. 3–6. – С. 4.

³ Российский Государственный исторический архив. – СПб. – Ф. 565. – Оп. 13. – Д. 1756.

⁴ Государственная Дума, стенографические отчеты. – Созыв III. – Сессия 4. – СПб., 1916. – Ч. 2. – 840 с. – С. 811.

⁵ *Бойко В.* Реорганізація міських дум в Україні навесні 1917 р. / В. Бойко // Український історичний журнал. – 2003. – № 4. – С. 29–38. – С. 32.

⁶ Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. – Т. XII. – № 8798. – С. 430–456. – С. 430.

⁷ Сводъ законовъ Россійской имперіи. Т. II: Положенія объ общественномъ управленіи городовъ. – Петроградъ, Государственная типографія. – 1915. – 754 с.

⁸ Сборникъ указовъ и постановленій Временнаго правительства. Выпускъ № 1. – 27 февраля – 5 мая 1917 г. / Составленъ Отделеніемъ Законовъ Государственной Канцеляріи. – Петроградъ, I Государственная типографія. – 1917. – 557 с. – С. 164.

⁹ Там само. – С. 170.

¹⁰ Там само. – С. 172.

¹¹ Там само. – С. 172–184.

¹² Сборникъ указовъ и постановленій Временнаго правительства. Выпускъ № 2. – 5 мая – 2 июля 1917 г. Часть первая. Отделы I–VIII / Составленъ Отделеніемъ Законовъ Государственной Канцеляріи. – Петроградъ, I Государственная типографія. – 1917. – 698 с. – С. 444.

¹³ Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. – Т. XII. – № 8798. – С. 430–456. – С. 430. – С. 444.

¹⁴ Там само. – С. 445.

¹⁵ Сборник указовъ и постановлений Временнаго правительства. Выпускъ № 2. – 5 мая – 2 июля 1917 г. Часть первая. Отделы I–VIII / Составляе Отделеніемъ Законовъ Государственной Канцеляріи. – Петроградъ, I Государственная типографія. – 1917. – 698 с. – С. 485.

¹⁶ Там само. – С. 490.

¹⁷ Там само. – С. 491.

¹⁸ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали: У 2 т. – К.: Наукова думка 1996. – Т. 1: 4 березня – 9 грудня 1917 р. – 589 с. – С. 401.

¹⁹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали у двох томах. – К.: Наукова думка, 1997. – Т. 2: 10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р. – 422 с. – С. 103.

²⁰ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали: У 2 т. – К.: Наукова думка 1996. – Т. 1: 4 березня – 9 грудня 1917 р. – 589 с. – С. 474.

²¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали у двох томах. – К.: Наукова думка, 1997. – Т. 2: 10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р. – 422 с. – С. 182.

²² Там само. – С. 332.

²³ Сборник указовъ и постановлений Временнаго правительства. Выпускъ № 2. – 5 мая – 2 июля 1917 г. Часть первая. Отделы I–VIII / Составляе Отделеніемъ Законовъ Государственной Канцеляріи. – Петроградъ, I Государственная типографія. – 1917. – 698 с. – С. 444–447.

²⁴ Сборник указовъ и постановлений Временнаго правительства. Выпускъ № 1. – 27 февраля – 5 мая 1917 г. / Составленъ Отделеніемъ Законовъ Государственной Канцеляріи. – Петроградъ, I Государственная типографія. – 1917. – 557 с. – С. 171.

²⁵ Сборник указовъ и постановлений Временнаго правительства. Выпускъ № 2. – 5 мая – 2 июля 1917 г. Часть первая. Отделы I–VIII / Составляе Отделеніемъ Законовъ Государственной Канцеляріи. – Петроградъ, I Государственная типографія. – 1917. – 698 с. – С. 479.

²⁶ Сборник указовъ и постановлений Временнаго правительства. Выпускъ № 1. – 27 февраля – 5 мая 1917 г. / Составленъ Отделеніемъ Законовъ Государственной Канцеляріи. – Петроградъ, I Государственная типографія. – 1917. – 557 с. – С. 164.

²⁷ Далина О.А. Реформа временного правительства в области городского самоуправления. / О.А. Далина // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. – 2007. – № 3. – С. 56–63. – С. 62.

²⁸ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали: У 2 т. – К.: Наукова думка 1996. – Т. 1: 4 березня – 9 грудня 1917 р. – 589 с. – С. 401. – С. 477.

Резюме

Вовк О.Й. Організація самоврядування за Міською реформою 1917 року в містах України.

У статті зроблено історико-правовий аналіз передумов Міської реформи 1917 р., висвітлено особливості організації виборів до органів самоврядування в українських містах та змін в структурі й компетенції нових міських дум.

Ключові слова: міська реформа, органи самоврядування, українські міста, передумови, вибори, міські думи.

Резюме

Вовк А.И. Организация самоуправления по Городской реформе 1917 года в городах Украины.

В статье сделан историко-правовой анализ предпосылок Городской реформы 1917 г., освещены особенности организации выборов в органы самоуправления в украинских городах и изменений в структуре и компетенции новых городских дум.

Ключевые слова: городская реформа, органы самоуправления, украинские города, предпосылки, выборы, городские думы.

Summary

Vovk O. Organization of self-government under the Urban Reform of 1917 in the cities of Ukraine.

The article deals with the historical and legal analysis of the preconditions of the Urban reform of 1917, the peculiarities of organizing elections to self-government bodies in the Ukrainian cities and changes in the structure and competence of new city dumas.

Key words: city reform, self-government bodies, Ukrainian cities, preconditions, elections, city dumas.