

## РЕЗЮМЕ ПРОНИКНОВЕНИЕ РЕФОРМАЦИОННЫХ ИДЕЙ МАРТИНА ЛЮТЕРА В ЗЕМЛИ ЧЕШСКОЙ КОРОНЫ

**Волошин Т.И.** (Ужгород)

В данной статье на основании исследований разных авторов прослеживаются пути проникновения реформационных идей Мартина Лютера в земли Чешской короны и их влияние на церковную жизнь чешского общества.

**Ключевые слова:** реформация, реформационные идеи, чешское общество, «Земля Чешской Корны», церковная жизнь.

## SUMMARY THE PERCOLATE OF MARTIN LUTHER'S REFORMATIONAL IDEAS TO THE "CZECH CROWN LAND"

**T. Voloshyn** (Uzhhorod)

The ways of percolate of Martin Luther's reformational ideas and it's influence on the church life of the czech society are shown in a given article.

**Key words:** reformation, reformational ideas, Czech society, «Czech Crow Land», church life.

УДК 94 (477) «18»

## ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА ПОЛОЖЕННЯМ 1870 р.

**Нікітін Ю.О.** (Суми)

На сучасному етапі розбудови незалежної Української держави влада і суспільство намагаються створити ефективні органи місцевого самоврядування. При розв'язанні даного питання однією з основних проблем залишається визначення ролі і місця місцевого самоврядування та його керівництва в системі розподілу повноважень між центральними і місцевими органами влади. Результатом поступального соціально-економічного розвитку України є посилення урбаністичних процесів в державі. Саме тому зростає роль міст і органів міського самоврядування в країні. Це змушує істориків і правників звертатися до вивчення історичного досвіду нашого народу у створенні самоврядних інституцій. Аналіз їх діяльності дозволить врахувати позитивний досвід та помилки в наш час. Тому актуальним є аналіз політико-правового статусу органів міського самоврядування за Положенням 1870 р. Всебічний аналіз змісту Положення дозволить не лише простежити коло повноважень міських самоврядних інституцій, але й з'ясувати порядок взаємовідносин між владою та муніципальними структурами.

Ще з часів підготовки і запровадження Міського положення 1870 р. багато дослідників зверталось до аналізу змісту і наслідків міської реформи. Серед історико-правових досліджень кінця XIX – початку XX ст. необхідно виділити праці І. Діятіна, Г. Шрейдера, П. Подлигайлова, І. Фесенка, Г. Джаншиєва, П. Гронського, О. Градовського [4] та інших. Головну увагу дослідники приділяли аналізу цілей і завдань міської реформи,

піддаючи критиці певні її положення. В радянській історіографії, що перебувала під впливом марксистсько-ленінської методології, змінилася проблематика досліджень. Головним чином вивчалася історія робітничого класу і класової боротьби у містах. Однак і в цей час зустрічалися наукові праці, автори яких намагалися переосмислити старий фактичний матеріал, увести до наукового обігу нові архівні джерела і запропонувати нову проблематику досліджень (П.Зайончковський, Л. Захарова, Н. Ейдельман, В.Борисенко, В. Нардова) [9]. Сучасна історіографія, завдяки впровадженню демократичних засад, відмови від поділу науки на марксистську і буржуазну, пропонує нові напрямки досліджень. У переважній більшості праці сучасних вчених з проблеми історії самоврядування другої половини XIX ст. представлені статтями і дисертаційними дослідженнями [16]. Зокрема в них, на основі широкого кола джерел, з'ясовуються історичні корені і демократичні засади міського самоврядування. Однак в багатьох працях при аналізі Міської реформи 1870 р. більше уваги приділяється правовим аспектам - за рахунок історичної складової. Саме це і обумовило тему даної розвідки.

Відомий дослідник місцевого самоврядування В. Веселовський дав влучну характеристику ситуації в Російській імперії на початку XX ст. «При кріпацтві, до 60-х років минулого століття, Росія управлялася повністю урядовцями і поміщиками, яких Микола I називав своїми поліцейсте-

рами. ... Недосконалість такого управління і таких порядків ставала все яснішою. ... При кріпацтві не можна було поліпшити місцеве управління; скасування ж кріпацтва відразу поставило питання про таке поліпшення» [2, с.30-32]. Аналогічні проблеми існували і в організації міського життя. Олександр II і його оточення, розуміючи необхідність модернізації імперії, пішли на реформи. Однією з важливих реформ була Міська 1870 р. Вона юридично замінила станові органи на нові, що спиралася на принципи майнового цензу. Особливістю реформи 1870 р. можна вважати те, що вона не була завойована пересічними громадянами, а стала результатом дій імператора і уряду. В результаті зміст Положення часто критикували і ліберали і консерватори.

Аналіз Положення 1870 р. краще провести за такими напрямками: 1) виборча система і міське населення, 2) участь населення в роботі міських дум і управ, 3) контроль центральної влади і місцевих адміністрацій за міськими самоврядними інституціями. Відповідно до закону 1870 р. в 509 містах Російської імперії створювалися органи міського суспільного управління (в середині 70-х років XIX ст. воно було запроваджено вже у 707 містах). Нова виборча система була одним з головних елементів реформи. В Положенні визначалися основні принципи виборчого права. В першу чергу це майновий ценз. Ст. 17 роз'яснювала, хто міг отримати право голосувати: підданий імперії (за виключенням жінок); більше 25 років; власник нерухомого майна в місті або промислового чи торгівельного підприємства; який мешкав в місті останні два роки і сплачує всі податки; якщо він не мав недоїмок [14]. Автори закону вважали, що необхідно допускати до керівництва і вирішення міських проблем лише тих мешканців, хто регулярно сплачує податки. Таким чином в імперії запроваджувався буржуазний безстановий принцип виборчої системи. В той же час реалізація даних вимог до виборців в реальному житті була непослідовною. Закон надавав виборчі права платникам лише тих податків, які були зафіксовані у ст. 17 Положення. При сплаті посередніх і окремих людина не могла розраховувати, що її включать до виборчих списків. Хоча в деяких випадках її платежі перевищували ті, що сплачували згідно до ст. 17 [17, арк. 77].

Населення міст, починаючи з часів селянської реформи, невпинно зростало. Темпи зростання залежали від рівня економічного розвитку і міграційних процесів. В українських губерніях лише окремі міста Півдня, Сходу і Київ були лідерами за числом своїх мешканців. У переважній більшості населених пунктів кількість населення могла коливатися від 2 тис. до 40 тис. чол. Серед мешканців значний відсоток припадав на селян і міщан, які в пошуках кращої долі виїжджали до міст, де часто не мали нерухомого майна або своєї справи.

Саме майновий ценз ставав головною перешкодою, яка заважала потрапити до списків виборців значній частині міських мешканців. Виборчих прав позбавлялися представники вільних професій та інтелігенція. В цьому питанні Положення 1870 р. було більш консервативним, у порівнянні з Жалуваною грамотою 1785 р., яка відносила осіб з академічною або університетською освітою до категорії почесних громадян - і вони мали право голосу. За часів же реформи 1870 р. представники інтелігенції для участі у виборах оформлювали фіктивні свідоцтва прикажчиків або купували нерухомість [5, с. 524]. Така ситуація призводила до того, що серед виборців і гласних домінували особи, які мали початкову освіту або були неписьменні. В середньому в містах імперії приблизно 5 % мешканців допускалися до виборів. Тобто, новий закон відлучав від активної участі у вирішенні нагальних економічних, соціальних і гуманітарних проблем питому частину міського населення. Це часто формувало в подальшому негативне відношення до нових самоврядних інституцій з боку городян. Достатньо вузьке коло осіб, з яких фактично обиралися гласні, напряму впливало на ступінь ефективності муніципальних структур.

Законом також запроваджувалася система голосування за дорученням. Жінки і особи до 25 років, що відповідали вимогам майнового цензу, мали право голосувати через довірених людей (ст. 20). Нове законодавство не визнавало їх права безпосередньої участі у виборчих зборах. Також довірені особи брали участь у виборах за дорученням осіб до 21 року та неповнолітніх. Особа, яка передавала за дорученням своє активне і пасивне виборче право іншій особі, до виборів не допускалася [18, арк.14]. Зважаючи на той факт, що в більшості міст імперії (в тому числі і в українських губерніях) жінки становили майже половину населення, то можна вважати, що часто їх довірені особи (чоловіки) голосували, виходячи з своїх уподобань. На жаль, така практика існувала не тільки в Російській імперії. Намагаючись зберегти домінування лояльних до уряду сил, влада в законі дозволила уповноваженим від монастирів, товариств і відомств (якщо вони мали в місті нерухомість) брати участь у формуванні самоврядних інституцій (ст. 21). Цей крок пояснювався тим фактом, що питома вага мешканців і виборців відносилися до представників непривілейованих станів.

Статті 169 – 177 Положення відлучали від виборів осіб, які перебували під слідством, були засуджені чи мали недоїмки. Закон передбачав позбавлення або обмеження їх права брати участь у формуванні муніципальних структур. Виборчих прав були позбавлені і вищі чиновники: сам губернатор, члени губернського у міських справах присутствія (за виключенням міського голови), члени губернського правління, чини місцевої

поліції. Також запроваджувався ценз на обрання гласних за релігійною ознакою: гласні нехристиянського віросповідання не повинні були складати більше однієї третини від загального числа гласних (ст. 35). В українських губерніях це правило спрацьовувало найчастіше проти іудеїв та поляків, які з підозрою сприймалися офіційною владою. Положення надавало певні переваги тим виборцям, які були власниками частини нерухомого майна, що знаходилося у спільному нероздільному володінні. В такому випадку кожний власник отримував право голосу на виборах. В той же час участь представників купецтва у формуванні самоврядних інституцій обмежувалися нормою, що дозволяла участь у виборах лише голові родини (тобто особи, на яку оформлено купецьке свідоцтво). З урахуванням того факту, що відсоток купецтва серед міського населення був незначний (наприклад, в Київській губернії – 0,9 %; Чернігівській – 0,6 %), то значного переважання їх серед гласних важко було чекати. Певним виключенням були центри регіональної та міжнародної торгівлі. Однак в кожній губернії таких населених пунктів було небагато. Також потрібно пам'ятати, що на українських землях традиційно значна частина дрібної та середньої торгівлі контролювалася іудеями, права яких щодо виборів закон обмежував.

Найбільше ж суперечок викликала ст. 17 закону. Уряд, Сенат, місцева адміністрація та самоврядні інституції часто по-своєму тлумачили зміст даної статті, що призводило до частих суперечок, звинувачень, скарг і порушень. Сенат пояснював, що виборчим правом наділялися власники нерухомості, які повинні були сплачувати з неї податок. Але вони допускалися і в разі звільнення від податку органами суспільного управління. Це призводило до масового залучення до виборів міщан-домовласників, які звільнялися від сплати оціночного збору [19, арк.241]. До списків виборців потрапляли особи, які сплачували на користь міста менше 50 коп. на рік [6, с.52]. Такий стан речей турбував офіційну владу. Вже в кінці 70-х років XIX ст. Міністерство внутрішніх справ вимагало, щоб особи, які мали нерухомість і були звільнені від оціночного збору, не допускалися на вибори. Знадобилося майже десять років обговорень і в кінці 80-х років Сенат підтримав позицію Міністерства внутрішніх справ. Таку еволюцію поглядів Сенату необхідно пов'язати з політичною ситуацією в імперії. З кінця 70-х – у 80-х роках XIX ст. спостерігався певний процес розчарування реформами і їх наслідками серед панівних верств суспільства та оточення імператора. У владних колах посилювалася ідея «неготовності» простого народу до рішучих змін в державі. Окремі консерватори звинувачували реформи 60 - 70-х років XIX ст. у політичній нестабільності. Події 1 березня 1881 р. і діяльність радикальних революційних груп тільки підкріплювали аргументи консерва-

тивних кіл. Тому офіційна влада поступово відходила від ліберального варіанту реформ (в тому числі і в організації місцевого самоврядування).

В. Пічета так прокоментував виборчу систему: «Не доверяя демократической, внесловной организации общества, составители Положения ... постарались ... построить систему избирательного права, чтобы наиболее богатые и наименее численно представленные элементы имели в думе наибольшее количество представителей. Правительство для этой цели заимствовало из Пруссии так называемую трехклассовую систему избирательного права ...» [15, с.176-177]. В імперії було запроваджено принцип, за яким виборчі права залежали від розміру платежів на користь міста. Для обрання гласних створювалося три розряди. Кожний розряд обирав в думу однакову кількість працівників (1/3). Отже, число гласних залежало не від числа виборців, а від розміру сплачуваних податків [20, арк.5]. Автори закону планували, що дана система повинна була гарантувати переважання у I і II розрядах представників привілейованих станів і заможних громадян, які повинні були стати союзниками влади на місцях (і разом переважати гласних III розряду). В реальному житті це правило спрацьовувало у великих промислово і економічно розвинутих містах. У невеликих повітових центрах спостерігалася домінування міщан (платників дрібних платежів). В містечках і посадах питома вага виборців і гласних припала на міщан і селян [13, с.104-107].

Великі проблеми виникали при безпосередній організації виборів. Маючи недостатній досвід громадської роботи, обмежені кошти і небажання поліції допомагати в організації виборів, міська влада допускала багато помилок, які негативно впливали на імідж створюваних самоврядних інституцій. Ситуацію погіршував загальний низький освітній рівень більшості городян, які мало цікавилися справами міст, плуталися в процедурі виборів. Це часто призводило до того, що на виборах такі виборці ставали об'єктами махінацій з боку зацікавлених осіб.

Гласні обиралися кваліфікованою більшістю голосів. Якщо після виборів залишалися вакансії, то проводилося повторне голосування по тих кандидатурах, які не отримали підтримки у першому турі. До списку включалися кандидати, що набрали найбільше голосів після обраних (їх кількість не повинна була більше ніж у два рази перевищувати кількість вакансій). Обраними вважалися ті, що мали просту більшість голосів. У випадку рівної кількості голосів, міський голова кидав жереб. На практиці процедура виборів припинялася після обрання повного складу думи (не голосувалися кандидатури, що залишалися у списку) [27, с. 46]. Наприклад, в Чернігівській губернії при низькій явці виборців склалася ситуація, коли більшість тих хто з'явився на вибори обиралися гласними. Так, у I розряді в губернії

80,9 % присутніх на зборах обиралися гласними, в II розряді – 65,2 % присутніх ставали гласними, в III – від 80 до 90 % [22, арк.170].

Вже перші роки функціонування Положення 1870 р. показали певні спірні питання, які, на думку активної частини виборців і гласних, слід було вирішити. Найбільш конструктивні пропозиції були висловлені харківським міським головою І. Фесенком. Він пропонував: 1. Списки виборців складати за територіальним принципом. Місто поділити на територіальні одиниці (приходи). Щоб серед гласних були представники всіх приходів. 2. Обов'язкове правило, коли гласний звітує в думі про свою роботу. 3. Від кожного приходу до складу міської думи необхідно обирати рівну кількість гласних [25, с.93-95]. На жаль, більшість пропозицій не були реалізовані, а ті, що запроваджувалися, не дали бажаного результату. Окремі поправки не могли суттєво поліпшити існуючу виборчу систему, бо в цілому виборчий закон залишався незмінним.

Уряд, з свого боку, також намагався відслідковувати ситуацію в містах. У 1882 р. Господарський департамент склав довідку про результати проведених виборів до міських дум і управ. У зв'язку з неоднотимчасним запровадженням Положення, у згаданому році в 29 містах самоврядні інституції обиралися вже в третій раз, а в 246 – лише в другий. У довідці було проаналізовано результати виборів у 460 населених пунктах. До складу гласних було обрано дворян і представників духовництва – 15,5 % (на перших зборах), на других – 18,5 %, на третіх – 28,5 %; купців і почесних громадян, відповідно, - 48,5 %, 51 %, 57,5 %; міщан та інших представників непривілейованих звань та станів - 36 %, 30,5 % і 14 %. Співвідношення трьох груп виборців у складі управ у першому, другому і третьому чотирьохліттях було наступним: дворян і представників духовництва – 15 %, 19,5 % та 26,3 %; купців та «інших» - 26 %, 25 % та 12,3 %. Також у департаменті звернули увагу на зниження активності виборців. Наприклад, на перші вибори з'явилося 20,5 % виборців, а вже на другі – лише 15 % [21, арк.208 - 214]. Результати виборів турбували уряд і правлячі кола імперії. Тому закономірним було, що саме на початку 80-х років XIX ст. постало питання про перегляд виборчого закону. Планувалося вирішити наступні питання: 1) послабити вплив буржуазних елементів в самоврядних інституціях; 2) відсторонити від участі у виборах незможну частину міського населення; 3) ввести до складу виборців освічену і зможну частину мешканців міст, які не мали нерухомої власності (квартиронаймачі). Окремо в Положенні було також зафіксовано, що виборчі збори не мали права давати обраним гласним ніяких інструкцій. Скарги на допущені порушення розглядала обрана дума, губернатор і губернське у міських справах присутствіє. У випадку, коли порушення підтверджува-

лися, то міська дума або губернське у міських справах присутствіє виносили рішення про нові вибори.

Розпорядчим органом міського суспільного управління була міська дума. Вона складалася з гласних, які обиралися на 4 роки (ст. 16) [3, с.52]. Кількість гласних залежала від числа мешканців, що мали право голосувати. В містах, де число мешканців, що потрапили до виборчих списків, не перевищувало трьохсот, думи складалася з тридцяти гласних. Там, де число виборців перевищувало триста осіб, на кожні сто п'ятдесят осіб додавали по шість гласних. Це правило діяло до тих пір, поки загальне число гласних не становило сімдесят дві особи.

Статус міст, особливості соціально-економічного і культурного розвитку впливали на склад міських дум і управ. В крупних промислових та адміністративних центрах українських губерній (Київ, Харків та ін.) серед гласних переважали представники від дворянства та купецтва [7, арк.9;169]. В повітових містах та містечках серед гласних, як правило, переважали представники непривілейованих станів. Наприклад, в Чернігівській губернії гласні від непривілейованих станів складали від 6/10 до 8/10 від загальної їх кількості [6, с.199-200]. Обрані гласні обирали думу, очолював яку голова (ст. 48), а у випадку неможливості з його боку – старший серед її членів (не за роками, а за отриманими голосами), з I розряду (ст. 53).

Положення окреслило компетенцію дум. До компетенції дум відносилися питання: 1) справи суспільного устрою (визначення часу скликання виборчих зборів; затвердження списків виборців; розгляд скарг на неправильне обрання окремих осіб в думу та ін.); призначення виборів посадових осіб; 2) питання про призначення і розмір жалювання посадовим особам міського суспільного управління; 3) справи, пов'язані з формуванням і витратами міського бюджету; 4) питання про розгляд і затвердженню звітів про стан міського майна; 5) справи про дії виконавчої влади міського суспільного управління; 6) справи про правила користування міським майном і керівництво благодійними установами; 7) справи про затвердження постанов про участь міського суспільного управління у благоустрої міста; 8) питання про затвердження клопотань про зміни в плані міста; 9) клопотання перед урядом про місцеві потреби (ст. 55).

Дума, як представник суспільства, була установою дорадчою. Вона діяла від імені міської громади у всіх випадках, коли закон вимагав по цих справам суспільної постанови або рішення (ст. 54). Саме рішення вважалось законним, якщо воно було затверджено в присутності не менше однієї третини загального числа гласних (ст. 63). Відсутність примусової влади у думі негативно впливала на ефективність її роботи. В той же час

Положення надавало думі більш широкі, у порівнянні з Положенням 1785 р., повноваження. Вона отримувала – певним чином – законодавчу владу. Обов'язкові постанови думи у сфері міського благоустрою (після узгодження з місцевою поліцією) мали силу закону для населення [1, с.290]. Міська реформа 1870 р. запроваджувала правило «... определения городских дум ... приводились, вслед за составлением оных, в исполнение ...» [26, арк.77]. Виключенням були випадки, коли постанови думи, відповідно до вимог законодавства, повинні були затверджуватися владою.

Міська реформа передбачала, що безпосередньо господарськими справами і суспільним управлінням буде займатися управа. Ця друга суспільна установа повинна діяти «согласно правилам и указаниям городской думы» (ст. 72). Члени управи обралися гласними думи із свого числа (ст. 55, 70, 182). Закон забороняв, щоб членами думи одночасно був син і батько, тесть і зять, рідні брати (ст. 87). Це положення повинно було запобігти використанню громадських коштів і влади у приватних цілях. Нехристияни не могли перевищувати 1/3 складу управи (ст. 83). Таке положення призводило інколи до значних складнощів при формування дум і управ. В окремих українських містах більша частина мешканців була іудеями (Бердичів – 86,1 %, Умань – 72 %, Сквиря – 51,2 %, Радомисль – 53,1 %) [23, арк.22]. Таким чином, законодавчо питома частина мешканців таких населених пунктів відлучалася не лише від вирішення нагальних потреб міста, але й частково від громадського життя. Також членами управи не можна було обирати духовних осіб, чиновників казначейства, прокурорів та їх заступників, голів і членів місцевих судів (за виключенням почесних мирових суддів) (ст. 89). Інші чиновники, які перебували на державній службі, могли стати членами управи з дозволу свого начальства (ст. 90). Дане положення, на думку авторів реформи, повинно було запобігти впливу і тиску на рішення та дії управи з боку офіційних посадовців. На практиці ж випадки втручання були достатньо частими. Сформовані інколи з випадкових людей управи часто піддавалися справедливій критиці. Критика базувалася, в першу чергу, на ефективності діяльності останніх і на рівні поліпшення повсякденного життя городян.

Відношення думи і управи будувалися відповідно до правил і вказівок міської думи. Управа надавала їй звіт (ст. 72), отримувала від неї інструкції (ст. 76). В разі конфліктної ситуації між даними установами у справу міг втрутитися губернатор і губернське у міських справах присутствіє. Як вже зазначалося, закон найбільше повноважень надавав думам і управам при вирішенні міських господарських справ. Бюджети міст приймалися без адміністративного затвердження. В той же час закон надавав губернаторам здійснювати нагляд

за законністю постанов і рішень муніципальних структур. Лише з санкції губернаторів міські думи мали право видавати обов'язкові постанови. Положення не допускало, щоб міські самоврядні структури мали свою політичну думку (вони не мали права клопотати про зміну існуючого законодавства). Губернатор мав право опротестовувати питання, внесені до розгляду органами міського самоврядування або призупинити виконання муніципальних постанов (на термін до одного місяця). У таких випадках спірні питання розглядалися губернськими у міських справах присутствіє, які очолювали самі губернатори. Закон дозволяв думам оскаржувати рішення присутствіє у Сенаті. Однак до остаточного рішення вищезгаданої інстанції дума повинна була виконувати рішення, що прийняло губернське у міських справах присутствіє. Для попередження таких конфліктів міські голови заздалегідь ознайомлювали губернську адміністрацію з питаннями, що вносилися до розгляду муніципальними структурами. Усі ці та інші ситуації були досить чітко розтлумачені Положенням 1870 р. (ст. 56, 57, 68, 141 та ін.).

Для попередження деяких ілюзій на місцях 9 лютого 1873 року Міністерство внутрішніх справ видало циркуляр «Об отношениях Городских голов с Начальником губернии». В ньому досить чітко було сформульовано офіційну точку на розподіл повноважень на місцях: «вследствие возникших недавно сомнений по поводу тех отношений, в коих должны состоять Городские Головы к Начальникам губерний, с Высочайшего государя императора разрешения имею честь уведомить..., что по смыслу подлежащих статей закона о пространстве и пределах власти Губернаторов... Городские Головы подведомственны Губернаторам на том же основании, как и другие лица, служащие в губерниях по выборам. Из сущности этих законоположений истекает, что Городские Головы оказывают Губернатору, коему присвоено право надзора за законным исполнением городским общественным управлением возложенных на него обязанностей, должное уважение, как представителю высшей правительственной власти...» [10, с.1-2]. Зверхнє ставлення губернських адміністрацій до органів міського самоврядування підтверджують факти бюрократичної тяганини [11, с.210]. Наприклад, проект «Обов'язкових постанов для мешканців міста Ізюма» пройшов довгий 6-річний шлях узгоджень у різних посадовців перед його затвердженням [8, арк. 3, 23]. Більшість губернаторів вважали, що міська реформа 1870 р. надала їм недостатньо влади над новоствореними міськими самоврядними структурами. Дану позицію ілюструють слова Харківського губернатора Д.М. Кропоткіна: «Становище губернатора до міських громадських установ ще більш незручне (у порівнянні з земствами).

Особисто губернатор по відношенню до міських установ не має майже ніякого значення й виступає лише посередником, через якого передаються до губернського по міських справах присутствія різні справи, які стосуються неправильних дій міських громадських установ. Губернатор у розгляді цих справ має голос абсолютно рівний з усіма іншими особами, які складають міське присутствіє» [12, с.298].

Як вже відзначалося, Положення 1870 р., передаючи частину питань місцевого міського господарства і благоустрою у розпорядження новоутворених суспільних управлінь, в той же час зобов'язувало поліцію «оказывать содействие к исполнению законных его требований» (ст. 6 Міського положення) [6, с.547]. Так широко сформульовані обов'язки поліції повинні були сприяти тому, що в разі потреби з боку міського управління поліція виступала б в ролі виконавчих органів. Деякі чиновники з канцелярії Чернігівського губернатора навіть побоювалися при реалізації Положення 1870 р., що таке широке і нечітке формулювання обов'язків поліції буде заважати виконувати їй свої прямі завдання. Однак, в реальному житті ситуація була протилежною. Поліція не надавала допомоги на законні вимоги суспільного управління і повноцінно не виконувала своїх прямих обов'язків по охороні порядку і безпеки в місті. Міське положення (ст. 6) надавало право скаржитися міському управлінню, але міста дуже рідко користувалися цим правом. Міські голови у виключних випадках скаржилися на поліцію губернатору, який, в свою чергу, майже завжди не визнавав дії поліції неправильними. Закон окреслював обов'язки поліції таким чином: Поліція була зобов'язана стежити за точним виконанням обов'язкових постанов міських дум (ст. 107); своєчасно повідомляти міському управлінню про всі проблеми, пов'язані з міським благоустроєм (ст. 102); порушувати судове переслідування за порушення обов'язкових постанов міських дум (ст. 110); стягувати різного роду недоїмки по зборам та повинностям на користь міста (ст. 138); передавати окладні листи власникам нерухомого майна і приймати заходи щодо стягування недоїмок. В свою чергу і міста повинні були брати участь у витратах на утримання поліції, на устрій і наймання приміщень для міського поліцейського управління (з опаленням та освітленням) у розмірі, визначеному штатним розкладом. Міста виділяли кошти на провіант, амуніцію і лікування членів поліцейських команд (§§ 6, 8, 9 ст. 139). Встановлені законом обов'язки поліції і міського управління давали змогу кожній стороні вимагати виконання певних заходів. Однак, поліція не завжди з готовністю виконувала звернені до неї законні вимоги. У Харкові муніципальна влада за період 1875 – 1891 рр. передбачала витратити на поліцію суму 3415035

руб., а в дійсності до держскарбниці було перераховано 1160900 руб. [1, с.48-51]. Однак поліція міста не відчувала на собі недоїмок, бо безпосередньо кошти поліція отримувала від казни. У багатьох містах спостерігалася тенденція, коли перебуваючи навіть у скрутному фінансовому становищі, міські самоврядні структури повністю забезпечували потреби поліції.

Міське положення 1870 р. надавало населенню міст право самостійно вести господарство. Суспільне управління вважало, що покладені на нього завдання мали державний характер. Така впевненість сформувалася завдяки тому, що до міської реформи держава без участі населення опікувалася питаннями, які після 1870 р. були передані місцевому громадському управлінню. Користуючись ст. 6 Міського положення про обов'язковий характер і допомогу у виконанні вимог міського суспільного управління з боку земських і станових установ, міста вимагали обов'язкового фінансування державних виконавчих установ, що допомагали міському господарству і благоустрою. Все це у сукупності вело до того, що міське управління сприймало себе носієм публічної влади, яка вирішувала свої завдання при допомозі державних органів. Міське положення чітко не визначило юридичну різницю в методах і статусі міських та державних установ, що збирали платежі та недоїмки на користь міста і держави (ст. 2065). З іншого боку, міські управління не сприймали свою діяльність як приватну або благодійну, тому що головні цілі їх діяльності були взяті з кола питань державного управління (медицина, освіта, торгівля, промисловість та ін.). Хоча в окремих випадках адміністративні розпорядження прирівнювали міські суспільні управління до приватних товариств і компаній. Міністерство внутрішніх справ прирівняло міські управління до таких компаній і не звільнило від платежів за кореспонденцію. На цій підставі були відхилені у 1876 р. клопотання Чернігова і Млина про звільнення міських структур від поштових зборів з кореспонденції [22, арк.285].

Така невизначеність статусу міських структур мала різноманітні негативні наслідки. Якщо міське управління вважало, що його розпорядження мало однакове значення для громадських і державних установ, то відповідно і поліція більш наполегливо виконувала ці рішення. Коли ж міські управління були пасивними та не розуміли своєї ролі і місця в житті міст, то їх діяльність зводилася до простого відбування повинностей, відсутності ініціативи і пасивності у вирішенні нагальних потреб міста. Відповідно поводитися і поліція у вказаній ситуації. Відмова поліції від активної допомоги міським самоврядним структурам (особливо при збиранні податків) змушувала гласних окремих дум піднімати питання про створення спеціаль-

ної муніципальної поліції (м. Суми). Передбачалося, що сформована на кошти міст поліція буде більш активно допомагати збиранню податків. Але хронічна фінансова скрута міст не дозволила реалізувати дані плани.

Непоодинокими були, скарги мешканців міст на поліцію стосовно зловживань при збиранні недоїмок. Сплативши недоїмки чиновнику з поліції, особа досить часто отримувала повторне повідомлення про свій борг і не могла довести факт попередньої сплати коштів на користь міста. Саме тому майже одностайно міські управи вказували на головну причину накопичення недоїмок - існуючу незадовільну систему їх збирання. В Конотопі після клопотань управи дума дозволила призначити спеціального посадовця, який відповідав за збирання платежів і недоїмок. Ніжинська міська дума виступила з клопотанням дозволити мати в управі чиновника з поліції, який би виконував постанови міського управління (щоб його роботу фінансувала держава). Ця ініціатива залишилася поза увагою губернської влади. Подібне відношення поліції по виконанню рішень міського суспільного управління сприяло формуванню у останнього думки про недоцільність використання поліції для вирішення міських потреб. Чернігівський міський голова відзначав, що у міського населення поширеною була думка, що «...поліція служить державним особам та установам, а ніяк не місту і його мешканцям» [24, арк.52]. Головною причиною такого стану речей чиновник вважав повну залежність поліції від свавілля і навіть примх адміністрації.

Створивши губернське з міських справ присутствіє, держава сподівалася, що це буде самостійна і незалежна місцева касаційна інстанція з судово-адміністративними правами. В реальному житті ситуація була іншою. Отримавши досить значні повноваження присутствія проявляли байдужість до міських потреб. Місцеві чиновники вважали однією з важливих причин такого становища залежність членів присутствія від губернатора. Ст. 152 чітко не вказувала, як повинно було відбуватися голосування (відкрито чи таємно). Тому, на думку чиновників, при відкритому голосуванні члени присутствія боялися займати принципову позицію при вирішенні конкретних питань. Необхідно також відзначити, що коло питань, якими займалося міське управління, не визнавалося ні губернатором, ні губернським присутствієм. Крім цього, губернатори часто не давали ходу скаргам міста на незаконні дії місцевої адміністрації. Така позиція губернаторів і місцевих адміністрацій до міських проблем сприяли по-

силенню напруги і формуванню певних опозиційних настроїв. Для запобігання даних процесів центральна влада 8 серпня 1880 р. відмінила указ про особливі права, які мали губернатори при заміщенні постійних посад по міських і земських установах від 19 серпня 1879 р. Смерть Олександра II і відмова від ідей лібералізму на користь консервативної ідеології сприяли відновленню повноважень губернаторів. 14 серпня 1881 р. було прийнято Положення «Про заходи щодо охорони державної безпеки та суспільного спокою». Положення поновлювало право губернаторів затверджувати на посади у міських та земських установах.

Таким чином, проаналізовані матеріали дозволяють зробити висновок, що завдяки реформі 1870 р. в Російській імперії створювалися органи суспільного управління. Процес їх формування співпав з періодом становлення індустріального суспільства. Вони стали результатом спроби поєднання принципів самостійності і лібералізму в системі місцевого управління з жорстким централізмом усього тогочасного державного апарату. Принцип «самоврядування», закладений в основу Положення, певною мірою відповідав інтересам центральної влади, бо дозволяв їй передати самоврядним інституціям частину справ, які було складно вирішувати бюрократичному апарату. Міська реформа 1870 р. стала певним кроком вперед - у порівнянні з попередньою епохою. Відповідно до вимог часу, в містах замість станового прийшло буржуазне представництво. Виборче законодавство, що ґрунтувалося на цензовому принципі, звужувало можливість міського населення приймати участь у формуванні муніципальних структур (надавало виборчій системі недемократичний характер). Визначивши компетенцію міських дум і управ, Положення не забезпечило реальних умов для їх ефективної діяльності. Не було чітко визначено коло прав і обов'язків новоутворених структур. Це дозволяло місцевим адміністраціям втручатися в їх діяльність. Постійний контроль з боку губернаторів лише ускладнював ситуацію. Однак, незважаючи на певні недоліки, реформа 1870 р. довела ефективність самоврядних інституцій (особливо у гуманітарній сфері), вона вивела міста з «застою» та активізувала їхню діяльність.

Дана розвідка лише окреслила окремі актуальні питання історії міського самоврядування. Подальшого дослідження на всеукраїнському і регіональному рівнях потребують проблеми формування, діяльності і взаємозв'язку між рівнем повсякденного життя людей та ефективністю муніципальних структур.

1. Багалей Д.И., Миллер Д.П. История города Харкова за 250 лет его существования. – Харьков, 1912. – Т. 2. – 967 с.
2. Веселовский В.В. Земство и земская реформа. – Петроград, 1918. – 210 с.

3. Городовое положение со всеми относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. – Изд. 9-е. – СПб., 1890. – 975 с.
4. Дитятин И.И. К истории Городского положения 1870 г. // Статьи по истории русского права. – СПб., 1885. – С. 413 – 451; Шрейдер Г.И. Город и Городовое положение 1870 г. // История России в XIX в. – СПб., 1903. – Т. 4. – Отд. 2. – С. 1- 29; Подлигайлов П.Н. Местное управление в России. – СПб., 1884. – 200с.; Фесенко И.О. К вопросу о реформе городских общественных управлений: В 2 ч. – Х., 1890. – Ч. 1. – 126 с.; Джаншиев Г. Из эпохи великих реформ. Исторические очерки. 5-е доп. изд. – М., 1894. – 540 с.; Гронский П.П. Децентрализация и управление. – СПб., 1913. – 628 с.; Градовский А.Д. Начало русского государственного права / Собр. соч. – 2-е изд. – СПб., 1908. – Т.9. – Ч. 3. – 600 с.
5. Джаншиев Г. Эпоха великих реформ. – М., 1881. - № 10. – 820 с.
6. Державний архів Чернігівської області. – Ф. 128. – Оп. 1. – Спр. 14460.
7. Державний архів Харківської області (далі ДАХО). – Ф. 45. – Оп. 1. – Спр. 696; Половцов А.А. Извлечение из всеподданнейшего отчета по ревизии Киевской губернии. - СПб., 1882. – 503 с.
8. Державний архів Харківської області. – Ф. 19. – Оп. 1. – Спр. 4.
9. Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870 – 1880 годов. – М., 1964. – 511 с.; Захарова Л. Самодержавие, бюрократия и реформы 60-х гг. XIX в. в России // Вопросы истории. – 1989. - № 10. – С. 3 - 24; Эйдельман Н. «Революция сверху» в России. – М., 1989. – 210 с.; Борисенко В.Й. Борьба демократичних сил за народну освіту на Україні в 60 – 90-х рр. XIX ст. – К., 1980. – 280 с.; Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х годов XIX века. – Л., 1984. – 260 с.
10. Земский сборник Черниговской губернии. – 1873. - № 2. - 180 с.
11. Зайончковский П.А. Российское самодержавие в конце XIX столетия (политическая реакция 80-х – начала 90-х годов). – М., 1970. – 310 с.
12. Материалы собранные для высочайше учрежденной комиссии о преобразовании губернских и уездных учреждений: В 4 ч. – СПб., 1870 – 1871. – Ч. 1 – 4. – 402 с.
13. Нікітін Ю.О. Аналіз складу виборців до органів міського самоврядування у Чернігівській губернії в 70-х рр. XIX ст. (за матеріалами ревізії сенатора О.О. Половцова) // Література та культура Полісся. – Ніжин, НДПУ, 2002. – Вип. 20. – С. 104 - 107.
14. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2.–Т. 45.– Отд. 1. - № 48408. – 601 с.
15. Пичета В.И. Городская реформа 1870 года. / Три века. Россия от смуты до нашего времени. – М., 1913. – Т. 6. – 340 с.
16. Реент О.П. Україна в імперську добу (XIX – початок XX ст.). – К., 2003. – 340 с.; Лаптева Л.Е., Шутов А.Ю. Из истории земского, городского и сословного самоуправления в России. – М., 1999. – 198 с.; Горбачов В.П. Міське самоврядування в Україні (за реформою 1870 г.): Автореф. дис. ... канд. іст. наук. – Х., 1995. – 18 с.; Шара Л.М. Становлення органів самоврядування в містах і посадах Чернігівської губернії в останній третині XIX ст.: Автореф. дис. ... канд. іст. наук. – Х., 2002. – 18 с.; Нікітін Ю.О. Міська реформа 1870 р. в історичних дослідженнях другої половини XIX – початку XXI ст. // Сумська старовина. – Суми, СумДУ. – 2006. - № XVIII – XIX. – С. 150 – 160.
17. Російський державний історичний архів (далі РДІА). – Ф. 1287. – Оп. 37. – Спр. 2190.
18. РДІА. – Оп. 38. – Спр. 2497.
19. РДІА. - Ф. 1287. – Оп. 38. – Спр. 2503.
20. РДІА. - Ф. 1287. – Оп. 38. – Спр. 1807.
21. РДІА. - Ф. 1287. – Оп. 38. – Спр. 1806.
22. Російська національна бібліотека м. Санкт-Петербург (далі РНБ). – Ф. 600. – Спр. 1637.
23. РНБ. – Ф. 600. – Спр. 824.
24. РНБ. – Ф. 600. – Спр. 1418.
25. Фесенко И.О. К вопросу о реформе городских общественных управлений: В 2 ч. – Х., 1890. – Ч. 1. – 126 с.
26. Центральний державний історичний архів України м. Київ. - Ф. 442. – Оп. 106. – Спр. 123.
27. Чудовский Д. Городовое положение с дополнениями и разъяснениями по указаниям и распоряжениям правительства, последовавшим после обнаружения Положения до 1 октября 1874 года. – СПб., 1874. – 610 с.



**РЕЗЮМЕ**  
**ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ ГОРОДСКОГО**  
**САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ПОЛОЖЕНИЮ 1870 г.**

**Никитин Ю.А. (Сумы)**

Проанализирован порядок формирования, компетенция, взаимоотношения с правительственной администрацией органов городского самоуправления по городской реформе 1870 г.

**Ключевые слова:** городская реформа, избирательное право, ценз, компетенция, органы городского самоуправления.

**SUMMARY**  
**POLITICAL AND LEGAL STATUS OF LOCAL GOVERNMENT ORGANS**  
**ACCORDING TO THE STATEMENT, 1870**

**Y. Nikitin (Sumy)**

The order of forming, the competence, mutual relations with administrative organs of local government according to the Reform of 1870 are analyzed.

**Key words:** local reform, electoral right, limits, competence, organs of local government.

УДК 342.1:261.7(437) «1940/1950»

**ДЕРЖАВА І ЦЕРКВА У ЧЕХОСЛОВАЧЧИНІ В 40-50-х РОКАХ ХХ СТОЛІТТЯ**

**Палінчак М. М. (Ужгород)**

Після звільнення від фашизму була відновлена Чехословацька республіка, в якій 26 травня 1946 року провели вибори до парламенту республіки. В Чехії перемогли комуністи, за них по республіці проголосувало 38%. В Словаччині Демократична партія отримала 62% голосів виборців [1, с. 87]. 19 червня на першому засіданні Національних зборів президентом одногосподно обрали Е. Бенеша [2]. В політичному житті країни проходить боротьба між ліберально-демократичними силами та комуністами, причому останні не збирались зберігати в країні ні ринкову економіку, ні демократію. За прикладом старших радянських колег вони бажали абсолютної влади в країні. Додатковим козирем для комуністів була активна підтримка з боку Радянського Союзу [3, с. 230].

Влада у своїх програмних документах проголосила та забезпечила свободу віросповідання. Чехословаччина була поліконфесійною країною, в якій діяло 9 основних конфесій: римо-католицька церква, греко-католицька, лютеранська, кальвіністська, православна тощо. Дві третіх громадян відносили себе до римо-католицької церкви. Близько 6% населення вважали себе поза конфесіями.

Взаємовідносини між державою та церквою в період правління коаліційного уряду Національного Фронту, визнані на конференції католицького духовенства 14 листопада 1946 року, як "дружні" [4, с. 13]. Інші конфесії також заявили про свою лояльність до існуючого режиму.

3 вересня 1945 року були відновлені дип-

ломатичні відносини уряду Чехословаччини з Ватиканом [5, с. 19]. Але відносини католицької церкви Чехословаччини з владою були неоднозначними із-за різних позицій її кліру в Чехії та Словаччині в роки Другої світової війни.

Католицький клір Чехії та Моравії відкрито виступав проти режиму німецького нацизму, за що були арештовані 371 чеський та моравський священники, 73 з яких померли у в'язницях, 260 були відправлені до концтаборів. Така статистика вимальовує загальну картину того, як жорстоко католицька церква Чехії та Моравії переслідувалася нацизмом [6, с. 165].

Про це нагадала президенту Е.Бенешу церковна делегація на чолі з Празьким архієпископом Бераном: "Повідомляємо вам, найвищому державному авторитету, що чеське католицьке духовенство свої обов'язки в добу поневолення і смутку по відношенню до народу чесно і щиро виконало... Також ми розуміємо, що наша праця необхідна при будівництві нової республіки, в період її економічного та морального відновлення" [7, с. 90].

Президент Е. Бенеш відповів: "Усі благородні люди нашої країни очікують від вас, що ви і надалі будете проводити цю діяльність, оскільки підняття духовності чеської національної свідомості мусить бути нашою постійною потребою" [7, с. 143].

Під час зустрічі президент Е. Бенеш нагородив архієпископа Берана воєнним хрестом 1939 року та військовою медаллю за заслуги I ступеню.

В Словаччині католицька церква знахо-