

передбачає наявність певної кількості членів організації, без чого остання не може діяти на постійній основі і виконувати функції, притаманні партіям. Чисельність партії розглядається законодавством деяких країн як одна з кваліфікаційних ознак.

В організаційному плані політичні партії істотно відрізняються від політичних рухів. Головна відмінність – у характері членства. По-перше, на відміну від політичних рухів, політичні партії мають фіксоване членство. По-друге, політична партія базується на індивідуальному членстві.

Членство в політичних партіях України теж фіксоване. Форма фіксації визначається статутом політичної партії [2, ст.6].

Вказана відмінність в організаційній будові політичних партій і політичних рухів має суттєве значення для визначення їх правового статусу. Вона виключає можливість надання їм єдиного для обох різновидів об'єднань правового статусу. Під час реєстрації цих об'єднань не можна пред'явити однакові вимоги до організаційної будови партії та партійного руху. Отже, їх статуси є різними. Між тим, прийняті в деяких країнах закони про політичні партії й політичні рухи, не враховуючи специфіки організаційної будови цих двох видів громадських об'єднань, усе ж надають їм єдиний правовий статус, що викликає низку практичних труднощів.

Беручи до уваги усі розглянуті ознаки політичної партії та аналізуючи чинне законодавство України, а саме Конституцію України, а також спеціальний Закон «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 року, який закріпив у собі основні положення, що регламентують правові основи діяльності політичних партій в Україні, можна визнати політичні партії окремим правовим інститутом.

Список літератури: 1. Примуш М. Політичні партії як правовий інститут // Юридичний месник України. 2001. №33. 34. 2. Закон України «Про політичні партії в Україні» //Урядовий кур'єр. 2001. 28 квітня. №77.

Надійшла до редколегії 19.02.02

М.В. Білоконь

ПРАВОВІ ОСНОВИ ВЗАЄМОДІ ОРГАНІВ ГУБЕРНСЬКОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ ТА МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ СТ.

До реформи 1870 р. губернська адміністрація не надто зважала на органи міського самоврядування. Губернатор, як «хазяїн губернії», цілком розповсюджував свою компетенцію на виборні міські органи. Останні носили становий характер і управлялись міським патриціатом – купецтвом. Інший міський стан – міщани – посідав другорядне становище. Важливим свідченням інкорпорованості українських земель у складі Російської імперії на середину ХІХ ст. було те, що в українських містах поведоди діяло самоврядування, будоване на підстані «Жалуваної грамоти містам» Катерини ІІ 1785 р. [1]. Цей акт був спрямований, з одного боку, на консервацію феодалських стосунків, а з іншого – на ліквідацію самотності управління українськими містами, ґрунтованого на європейському німецькому (магдебурзькому) праві, невідомому містам етнічних російських губерній.

Комітет міністрів Російської імперії спеціально звертався до цього питання. Його ухвала від 20 січня 1831 р. була затверджена імператором Миколою I 3 лютого того ж року і набула чинності закону. Його назва «Про заміну магдебурзького права в Малоросії Литовським статутом і загальними російськими укаженнями» [2] говорить сама за себе.

На початок 60-х рр. XIX ст. в Російській імперії статус міста мали понад 700 населених пунктів [3, с.11]. Це були 60 губернських і обласних міст, 506 повітових, 125 заштатних (безповітових) і 47 посадів [4, с.326]. На нових засадах діяло самоврядування Санкт-Петербургу, правові основи якого стали своєрідним «пілотним проектом» щодо муніципальних органів імперії в цілому. Принципи організації міського самоврядування столиці були розроблені відомим російським державним діячем – реформатором М.О. Мілютіним. Відповідний закон був затверджений 13 лютого 1846 р. [Див.: 5, с.144–146]. Столичне самоврядування отримало позастановий характер і більш високий статус, хоча вплив губернатора на нього був вельми суттєвим. Він міг головувати на засіданнях розпорядчої думи (а фактично – виконавчого органу самоврядування) на будь-якому засіданні, на власний вибір, і неодмінно – при розгляді бюджету [6, с.82 та ін.].

З початком доби «великих реформ» реформоване самоврядування з'являється і в українських містах. У 1863 р. воно було запроваджене в Одесі [Див.: 7]. У інших же міських поселеннях не було навіть єдності. На 1862 р. думи були в 75 містах, магістрати здійснювали функції громадського управління в 4 містах, ратуші – в 28 містах та 13 посадах. У 8 містах господарськими справами завідувала поліція, а в 10 містах і 1 посаді – думи, ратуші й магістрати сусідніх (!) міст [8, с.19]. Образно описали відносини органів дореформеного самоврядування міст та губернаторів Д.І. Багалій та Д.П. Міллер відносно Харкова: «Магістрат і дума мали для міста головним чином те значення, що ними були віднайдені нові джерела доходів, решта, що було зроблено для задоволення міських потреб, було по більшій мірі зроблено повз них. І в хороших, і в поганих сторуах міського господарства самоврядування було мало винувато, бо дійсного самоврядування у Харкові майже не було, а були обирали городянами колеґії, які збирали з городян гроші й витрачали їх ... за наказом губернського начальства» [9, с.137]. Г.А. Джаншиєв називав дореформене станове міське самоврядування «худосочним» [10, с.507]. Це дійсно було не дивним, зважаючи на крайню неясну і на практиці максимально звужену губернаторами та повітовою поліцією компетенцію органів самоврядування і губернських, і інших (повітових та заштатних) міст. Тільки в 15 містах імперії річний бюджет перевищував 100 тис. руб. [4, с.334]. У той же час Г.І. Шрейдер цілком вірно підкреслив повністю підпорядкований характер стосунків муніципальних органів та місцевої коронної адміністрації, вказавши, що до 60-х рр. XIX ст. уряд твердо стояв на тій позиції, що «міські доходи встановлені на предмет державної потреби і служби» [4, с.337].

Однак ненормальність архаїчного міського самоврядування, побудованого на організаційно-правових засадах, притаманних феодально-кріпосницькому ладу, в умовах, що склалися після скасування кріпосного права, проведення

земської, судової та інших реформ, в цей час вже усвідомлювались і самими керівниками губернської адміністрації. На звернення Міністерства внутрішніх справ щодо необхідності реформування міського самоврядування більшість губернаторів і градоначальників відповіли позитивно [3, с.16].

16 червня 1870 р. Олександр II затвердив нове Міське положення, яке й стало основним правовим документом реформованого міського самоврядування [11]. Якщо зважити на умови цілком сформованого в часи Миколи I кріпосницько-поліцейського державного механізму, то Міське положення 1870 р. формувало порівняно ліберальну систему контролю місцевої державної адміністрації за органами міського самоврядування [Див.:12, с.2-12 та ін.]. Основні наглядові функції покладалась на начальника губернії. При цьому він стикався з обмеженням своєї компетенції щодо безпосереднього порядкування міськими справами. Закон, який відокремив міське самоврядування від урядових органів, суттєво змінив відносини між ними [13, с.12].

Велика кількість місцевих справ, віднесених законом до компетенції новостворених органів позастанового міського самоврядування (розпорядчого – думи та виконавчого – управи, обидва вони очолювались обраним міською думою міським головою), визначала і характер цього нагляду. Закон вказував, що губернатор мав стежити за законністю постанов муніципальних органів. Стаття 76 Міського положення визначала основний механізм губернаторського контролю. Всі постанови міських дум в обов'язковому порядку подавались на розгляд начальника губернії, який мів у двотижневий термін зупинити дію будь-якої з них з міркувань невідповідності закону. Оскаржувати подібні рішення міські думи могли до спеціально створених колегіальних органів – губернських з міських справ присутствій. До складу цього присутствія входили: губернатор, віце-губернатор, голова казенної палати, прокурор окружного суду, голова губернської земської управи, міський голова губернського центру та голова губернського мирового з'їзду (мається на увазі з'їзд мирових суддів).

За такого складу скажникам – представникам органів міського самоврядування було фактично «гарантовано» стабільну меншість. Таким чином, губернатор мав можливість практично у будь-якому випадку забезпечити підтримку своєї позиції більшістю присутствія. Рішення цього органу вводились в дію негайно, хоча і підлягали оскарженню до Правительственого сенату Російської імперії, який і виносив остаточні рішення. Нерідко їх доводилось чекати роками [Див.: 14, арк.2–21].

Іншим інструментом впливу губернатора на справи міського самоврядування було його залучення до вирішення кадрових питань за ключовими муніципальними посадами. Начальник губернії затверджував міських голів повітових та заштатних міст, подавав (з відповідними власними коментарями) на затвердження міністрові внутрішніх справ кандидатури обраних на посади голів губернських міст. Через нього ж міністр доводив відповідне (позитивне або негативне) рішення.

При цьому затвердження мало децю інший характер, ніж це уявляється сьогодні. До Петербургу надсилались справи усіх кандидатів, які набрали більше голосів «за» ніж «проти», а таємність процедури голосування призво-

дила до того, що таких осіб нерідко виявлялось більше однієї. У такому випадку міністр (зробивши відповідний запит губернаторові й орієнтуючись, в першу чергу, саме на його точку зору) обирав особу на свій розсуд, не звертаючи уваги, хто набрав більше голосів. Такий порядок затвердження зберігся до самої революції 1917 р.

Історія самоврядування великих міст України знає приклади, коли саме ця норма використовувалась політичними силами, які знайшли собі осередок в органах міського громадського управління. Мова йде про так звану «муніципальну кризу» 1900 р. в Харкові, коли внаслідок протистояння місцевих лібералів і консерваторів речник другий міський голова І.Т.Голенищев-Кутузов пішов у відставку, і ледь на цю посаду не була обрана випадкова особа – К.Д.Ханайченко. Ліберальні кола вчасно відреагували, знайшли невідповідність Ханайченка виборчому цензу й швиденько подали цю інформацію до Міністерства внутрішніх справ, що й обумовило його незатвердження. Під час додаткових виборів лібералам вже вдалось провести свою кандидатуру – професора О.К.Погорілка [15, с.21].

Слід звернути увагу на статтю 92 Міського положення, яка й регламентувала підходи до кандидатів на посаду керівника органів міського самоврядування. Згідно з нею надання адміністрації прав затверджувати на посадах міських голів не могло зводитись до перевірки формальної відповідності обрання певним встановленим вимогам. Стаття фактично нічим не обмежувала адміністрацію і не визначала ніяких параметрів щодо кандидатур керівників міських дум та упрал. Така «непрописаність», загальність норми давала можливість і для того, щоб скільки завгодно глибоко вникати в «сутність» тієї чи іншої особи, і для того, щоб в повній мірі виявити нічим у даному випадку не обмежену адміністративну сваволю. Закон формально не вимагав мотивованої відповіді щодо незатвердження тієї чи іншої кандидатури ні, відповідно, від міністра внутрішніх справ, ні від губернатора.

Контрреформи кінця 80-х – початку 90-х рр. XIX ст. об'єктивно не могли обійти міське самоврядування. Особливо чітко зрозуміло це стало після введення інституту дільничних земельних начальників у 1889 р. та нового Положення про земельні установи в 1890 р. Невдоволення губернаторів та градоначальників відносно незалежністю муніципальних органів (якою думи та управи великих міст реально користувались) стало не останнім чинником міської контрреформи. На запит Міністерства внутрішніх справ 40 губернаторів і 2 градоначальники (абсолютна більшість) відповіли, що необхідно посилити адміністративний контроль не лише за законністю, а й за правильністю дій органів міського самоврядування [16, с.412]. Поданий 1 березня 1891 р. міністром внутрішніх справ І.М. Дурново на розгляд Державної Ради проєкт нового Міського положення переслідував, передусім, мету якомога більше скоротити самостійність органів міського самоврядування, підпорядкувати їх цілком адміністративній владі. 11 червня 1892 р. повний закон був затверджений [17].

Міське положення 1892 р., порівняно з попереднім, не містило принципової за своїм значенням норми, що міське громадське управління в межах своєї

компетенції діє самостійно. Це підтверджувалося й іншими статтями нового закону, спрямованими на обмеження і без того не надто значної самостійності органів міського самоврядування, повне підпорядкування їх коронній адміністрації. Адміністративний нагляд набував форми опіки. Зупинити дію будь-якої ухвали міської думи губернатор міг, визнавши її незаконною, або такою, що вийшла за межі компетенції міського самоврядування, але і у випадку, коли він вважав, що постанова не відповідає загальним державним інтересам і потребам, або явно порушує інтереси місцевого населення.

Послдовали вплив начальника губернії па органи міського самоврядування й інші нововведення Міського положення 1892 р. Тепер вже не тільки міський голова, а й члени управ мали затверджуватись на посадах (для губерньських центрів – міністром внутрішніх справ, для інших міст – губернатором). Та чи не найголовнішим обмеженням ставало обов'язкове затвердження в тому ж порядку річних муніципальних кошторисів. Як і раніше, всі документи подавались міською думою та управою на розгляд Міністерства внутрішніх справ «за інстанцією» – тобто через губернатора.

Породженням контрреформ став новий колегіальний орган – губерньське з земських та міських справ присутствіє. До його складу входили губернатор, неодмінний член, губерньський предводитель дворянства, голова губерньської земської управи та міський голова губерньського центру. При обговоренні справ, що торкалися дії міського самоврядування, до складу присутствія вводився виборний представник думи губерньського міста з числа її гласних (ст.12 Міського положення 1892 р.). У чотирьох містах України, де існували градоначальства (з шести по всій імперії) – Одесі, Миколаєві, Керчі-Єнікале та Севастополі, створювались окремі з міських справ присутствія. Точно так же організовувалась система адміністративного нагляду і в західних губерніях, де земств не було (в Україні це Київська, Подільська та Волинська губернії).

Губерньське з земських та міських справ присутствіє отримало право віддавати до суду осіб, обраних на посади по міському самоврядуванню. Раніше (за Положенням 1870 р.) воно належало міським думах. Губернатор отримував також можливість притягати міських голів та членів управи до дисциплінарної відповідальності. Це органічно поєднувалось з явно простежуваною в законі тенденцією протиставити розпорядчий (думу) та виконавчий (управу) органи міського самоврядування. Останню законодавець прагнув зробити не стільки самоврядною, скільки введеною до складу місцевого державного апарату структурою. Саме для цього міським головам і членам управ присвоювались чини «по цивільному відомству». Реакційний характер перетворення 1892 р., посилення впливу місцевої адміністрації на органи міського самоврядування чітко усвідомлювали вже сучасники: «На місці самоврядування, до якого ... прагнуло Міське положення 1870 р., чинне положення ставить систему виборної казенної адміністрації, перетворюючи міську управу на колегію виборних коронних чиновників...» [18, с.68]

Життя, однак, показало, що реакційними законодавчими актами переламати тенденцію до лібералізації органів місцевого (земського і міського) самоврядування самодержавству не вдалось. Вона була відображенням реальних

сильотизмові не вдалось – наліто заплутаним був їх клубок, до того ж, як правило, царат обирав найбільш невдали, переважно силові методи розв'язання суспільних суперечностей.

У цілому, встановле миське самоврядування, яке було покликане до життя об'єктивними потребами всебічної модернізації країни на ринкових «рейках», стало важливим і значущим чинником розвитку і суспільних відносин в цілому, і характеристик публічно-правових відносин на українських землях у складі Російської імперії. У другій половині XIX ст. був накопичений значний як позитивний, так і негативний досвід взаємодії місцевих органів державного управління та самоврядування, який, на нашу думку, слід використати для оптимізації правових основ такої взаємодії в сучасній незалежній Україні.

Список джерел та літератури: 1. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е (ПСЗ - I). Т.22. №16188. 2. ПСЗ - II, Т.6. №4319. 3. Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х гг. XIX в.. Правительств. полетива. Л.,1984. 4. Шрейдер Г.И. Город и городское положение 1870 года //История России в XIX веке. Эпоха реформ. М.,2001. С.325-351. 5. Мушлов П. Историческое обозрение правительственных мер по устройству городского общественного управления. СПб.,1864. 6. Фессенко И.О. К вопросу о реформе городского общественного управления. Х.,1890. Ч.1. 7. Стременовская С.Н. Местное самоуправление г.Одессы в середине XIX столетия: историко-правовое исследование: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одесса,2000. 8. Горбачев В.П. Городское самоуправление в Украине (по реформе 1870 года): Дис. ... канд. юрид. наук. Х.,1996. 9. Багалец Д.И., Мидлер Д.П. История города Харькова за 250 лет его существования (1655-1905). Х.,1993. Т.1. 10. Джаншиев Г. Эпоха великих реформ. М.,1900. 11. ПСЗ - II, Т.45. №48498. 12. Гольцев В.А. Государство и самоуправление. М.,1882. 13. Романовский В.Е. Государственные учреждения древней и новой России. М., 1911. 14. Державний архів Харківської області (ДАХО). Ф 19. Оп.1. Стр.118. 15. Головки А.Н., Ярмыш А.Н. Сделал, что мог. Харьковский городской голова Александр Константинович Погорелко. Х.,1998. 16. Зайончковский П.А. Российское саморегулирование в конце XIX столетия. – М.,1970. 17. ПСЗ - III, Т.12. №8708. 18. Шрейдер Г.И. Наше городское управление. СПб.,1902.

Надійшла до редакції 20.03.02