

ській імперії в кінці XVIII – на початку XX ст. Х., 2002. 9. Універсали Богдана Хмельницького 1648-1657 /Упоряд. І. Крип'якевич, І. Бутич. Редкол.: В. Смолій (голова) та ін. К., 1998. 10. Україна кризь віки: В 15 т. Т.8. Гетьманська Україна. К., 1999. 11. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е (ПСЗ – I). Т.ХІІ. №9457. 12. ПСЗ – I. Т.ХІІ. №9557. 13. ПСЗ – I. Т.ХІІІ. №9613. 14. ПСЗ – I. Т.ХХІ. №15708. 15. Дружинина Е.И. Северное Причерноморье 1775 – 1800 гг. М., 1959. 16. Сорокина Ю.В. Система правового регулирования финансовых отношений в России в XVIII – XX веках: Дис. ... докт. юрид. наук. Н. Новгород, 2001. 17. Готьє Ю.В. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II. Т.1. М.; Л., 1941. 18. Блинов И. Губернаторы: Историко-юридический очерк. СПб., 1905. 19. Наказ губернаторам и воеводам и их товарищам, по которому они должны поступать. М., 1803. 20. Саксонов В.Б. Організаційно-правове забезпечення фіскальної політики Російської імперії на території Південної України (остання третина XVIII століття): Дис. ... канд. юрид. наук. Х., 2004. 21. Габричидзе Б., Козлов Е. Таможенная система России: между прошлым и будущим //Народный депутат. 1992. №11. 22. ПСЗ – I. Т.ХІV. №10486. 23. ПСЗ – I. Т.ХІV. №10310. 24. ПСЗ – I. Т.ХІV. №10393. 25. Чехович В.А. Гетьманщина //Юридична енциклопедія. В 6 т. К., 1998. Т.1. 26. Верига В. Нариси з історії України (кінець XVIII – початок XX ст.). Львів, 1996. 27. Мигулин П.П. Наша банковская политика, 1720–1903. Х., 1904. 28. ПСЗ – I. Т.ХІV. №10235. 29. Толстой Д. История финансовых учреждений России. СПб., 1848. 30. ПСЗ – I. Т.ХV. №11550. 31. ПСЗ – I. Т.ХVІІІ. №13219. 32. ПСЗ – I. Т.ХІХ. №13403. 33. ПСЗ – I. Т.ХХ. №14392.

Надійшла до редакції 13.04.06

Ю.А. Медведєв

**ПРАВОВИЙ СТАТУС СЛУЖБОВЦІВ ОРГАНІВ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ
В РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ У КІНЦІ ХІХ – НА ПОЧАТКУ ХХ СТОЛІТТЯ
(НА МАТЕРІАЛАХ ОРГАНІВ САМОВРЯДУВАННЯ ЛУГАНСЬКА)**

Політичні зміни, що відбулися в Україні за останні роки, надзвичайно актуалізували дослідження з історії політичних інституцій, з питань реформування системи органів місцевого управління та самоврядування. Пошук нових підходів до створення оптимального механізму діяльності муніципальних органів, що на сучасному етапі державотворення є вельми важливим, необхідно проводити, використовуючи вітчизняний історичний досвід.

Проблема функціонування органів місцевого самоврядування в Російській імперії у другій половині ХІХ ст. привертала увагу дослідників протягом тривалого часу, але окремі її аспекти до цього часу досліджувалися фрагментарно. Серед них – питання правового статусу службовців органів міського самоврядування в Російській імперії у кінці ХІХ – на початку ХХ ст.

Мета статті полягає у висвітленні порядку проходження служби чиновниками муніципальних органів, їх матеріального та пенсійного забезпечення.

Земська 1864 р. та міська 1870 р. реформи породили принципово новий тип громадських установ, заснованих на засадах все-

становості, майнового цензу, поділу розпорядчої та виконавчої влади, самоврядування. У той же час прийнятому у 1870 р. Миському положенню були присутні органічні недоліки, викликані консервативно-охоронними заходами уряду, його намаганням пристосувати громадські установи до самодержавного ладу.

У кінці 80-х – на початку 90-х рр. XIX ст. царат проводить низку реформ, що ознаменували перехід до нового урядового курсу щодо місцевого громадського управління. Завдання удосконалення цієї сфери урядові кола намагалися вирішити шляхом включення земств та міських дум до загальної системи державних установ, однак не на підставі розвитку принципів самоврядування, а максимально посиливши підпорядкування громадських установ адміністративному апарату.

Згідно з Миським положенням 1892 р. всі члени управи вважалися особами, що перебувають на державній службі [1, с.197]. Основною виконавчою силою муніципальних установ були чиновники нижчих 9–14 класів та позатабельні, які значною мірою комплектувалися з непривілейованих станів населення міст. За ст.50 «Загального установлення губерньського» до них належали: секретарі, діловоди, столоначальники, протоколісти, реєстратори та інші чини, що були передбачені у відповідності до штатів та особливих положень [2]. Вирішення питання про заміщення означеної категорії вакантних посад в установах міського самоврядування входило до компетенції керівництва управи. Рішення про прийняття на службу та звільнення службовців і канцеляристів управи приймалося одноосібно міським головою у вигляді постанови (ст. 105 Миського положення 1892 р.). Однак, остаточне затвердження претендента завжди залежало від губернатора (ст. 107 Миського положення 1892 р.). Ст.107 Миського положення 1892 р. наголошувала на додержанні у цих випадках порядку, зазначеного у ст.286 «Загального установлення губерньського», що надавала губернатору (хоча і обмежене двохтижневим строком) дискреційне право контролю за призначенням посадових осіб міського самоврядування. Упродовж означеного терміну, якщо губернатор визнавав чиновників неблагонадійними, йому надавалося право висловлювати незгоду та повідомити про це міністру внутрішніх справ [3, с.284]. Зрозуміло, що за цих обставин призначення та кадрові зміни в установах самоврядування були неможливими без згоди губерньської адміністрації. Достатньо показовою з цього приводу є постанова луганського міського голови від 22 вересня 1915 р. стосовно тимчасового прийняття на вакантну посаду писаря в канцелярію управи. У ньому вказувалося: «...про остаточне призначення писаря на посаду спитати дозволу у г. Начальника губернії» [4, арк. 1].

Важливою вимогою, що висувалася до кандидатів на посади в канцелярії міської управи, була їх політична благонадійність. Після революційних подій 1905–1907 рр. на неї зверталася особлива увага. Ухвала Сенату від 30 квітня 1908 р. ще раз підтвердила незмінність поглядів керівництва країни на опозиційну діяльність службовців. «Входячи до складу тієї чи іншої протиурядової політичної партії, – зазначалося в сенатській ухвалі, – вони (службовці) втратили право залишатися на державній службі, тобто бути агентами того самого уряду супротивниками якого стали, а отже повинні бути звільнені, навіть всупереч їхній на те згоді» [5, с.416].

Робота чиновників та канцелярських служителів міської управи здійснювалася у вигляді засідань (звичайних та надзвичайних) кожний день з 8 до 14 години, крім вихідних та святкових днів. Причому канцелярські чини та служителі повинні були приходити на роботу за час до приходу керівництва, а залишити її за рішенням голови та членів управи. Ніхто з працівників установи не мав права без поважних на те причин бути відсутніми на засіданні [2, ст.25, 27, 26, 56, 36, 33, 42].

За виконану роботу службовці отримували заробітну платню, розмір якої визначався думою і фіксувався у міському кошторисі серед інших витрат міста [5, с.700]. Означений документ затверджував губернатор. На його підставі постановою міського голови призначалася платня службовцям управи або змінювався її розмір. Так, постановою міського голови Луганську від 2 червня 1912 р. було збільшено розмір платні «службовцям управи: секретарю управи М.В. Яковлеву, який отримував 780 руб. на рік, на 120 руб. на рік; бухгалтеру І.С. Іванчуку, який отримував 960 руб. на рік, на 60 руб. на рік; помічнику його Ф.Л. Гончарову, який отримував 720 руб. на рік, на 120 руб. на рік» [6, арк. 416]. Зрозуміло, що рівень заробітної плати службовців, що перебували на аналогічних посадах в органах самоврядування великих міст, був значно вищим. Наприклад, утримання міського секретаря Харкова у 1910 р. складало близько 80% окладу члена управи (приблизно 2900 руб.), а головного бухгалтера – 4500 руб. на рік [7, с.157]. При цьому треба зазначити, що дане грошове утримання розглядалося законодавцями не як службове право посадовців управи, а як винагорода за фактично виконану ними працю. Такий підхід, по суті, означав, що під час відпустки або хвороби заробітна плата за даною категорією осіб не зберігалася. Сенатське роз'яснення з цього приводу наголошувало на певній варіативності дій думи у вирішенні зазначеного питання [5, с.422–423]. Це надавало керівництву управи ще одну можливість (тепер вже опосередковано – через думу) впливати на поведінку підлеглих. Однак, враховуючи важливість їхньої роботи, а також щоб уникнути небажаної конфронтації, міська влада здебільшого

використовувала заходи матеріального заохочення. З одного боку, це робило муніципальну службу престижною, а з іншого – відвертало означену категорію працівників від участі в опозиційних та антиурядових рухах.

Окрім заробітної плати, чиновники та канцелярські служителі отримували додаткові одноразові виплати та пільги. Зрозуміло, що їхній обсяг теж залежав від можливостей міського бюджету. При цьому подібною допомогою користувалися не тільки провідні фахівці, а й рядові службовці управи. Так, на черговому засіданні Луганської міської думи від 30 жовтня 1912 р. було прийнято рішення про надання матеріальної допомоги на лікування у розмірі 150 руб. реєстратору канцелярії управи Гуре І. К. [8, арк. 26]. Були й непоодинокі випадки, коли органи самоврядування брали на себе плату за навчання дітей службовців управи в муніципальних освітніх закладах. Так, на підставі постанови міської думи Луганська від 24 січня 1912 р. були виділені кошти на навчання у місцевих навчальних закладах дітей бухгалтера Іванчука І.С., реєстратора Гуре І. К., в. о. столоначальника Письменного Н. Т., кур'єрів Куренкова і Стороженко у розмірі 144 руб. 50 коп. [8, арк. 27].

Міським самоврядуванням використовувалися й інші форми соціального захисту та заохочення службовців управи. Наприклад, на підставі постанови Луганської думи від 20 лютого 1912 р. керівництво управи прийняло рішення про видачу грошей у якості винагороди: секретарю управи Яковлеву М.В. – 50 крб., бухгалтеру Іванчуку І. І. – 40 крб., касиру Белікову Н.О. – 45 крб., канцелярським службовцям Гончарову Ф. А. і Ткаченко П.Є. по 30 крб. кожному [10, арк. 89]. Крім цього, ст. 77 «Загального установлення губерньського» надавала право керівництву управи клопотатися перед губернатором про відзначення службовців державними нагородами [2]. За багатолітню сумлінну службу законодавством дозволялося також зменшувати означеній категорії осіб орендну плату за майно, але тільки у тому випадку, коли у самоврядування було достатньо коштів на покриття обов'язкових витрат [5, с.420]. Проте, внаслідок хронічного дефіциту коштів міста майже не користувалися подібною пільгою для своїх службовців. Така причина була на заваді повноцінного вирішення й іншого важливого питання – пенсійного забезпечення службовців управи. На відміну від чиновників, що працювали у державних установах і на підставі цього набували право отримувати пенсії з казни, міська влада сама мусила дбати про своїх працівників. У відповідності до ст.139 Міського положення 1892 р. думи мали можливість призначати пенсії особам, що служили у міських установах. Означені щорічні виплати розглядалися як грошова допомога і не належали до обов'язкових ви-

трат міста. Вони здійснювалися тільки за умов «...достатності міських коштів і за покриттям усіх вказаних у законі обов'язкових для міських управлінь витрат» [3, с.191]. Крім цього, не були чітко визначені порядок призначення і розмір пенсій, внаслідок цього розміри пенсій повністю залежали від особистих стосунків, що склалися між гласними та потенційними пенсіонерами. Один з практиків міського самоврядування того часу з цього приводу зазначав: «Приємний та угодний був службовець гласним, має він сильну підтримку в особі впливового гласного – ось і забезпечена велика пенсія, що часто перевищує його заслуги» [10, с.112]. Після смерті пенсіонера виплата допомоги від міста для його родини була досить рідким явищем, а якщо й мала місце, то лише протягом не тривалого часу. Ситуацію ускладнювали значні коливання бюджету міста, які не дозволяли фіксувати розмір означених виплат протягом багатьох років та планувати фінансову політику самоврядування у цій сфері на перспективу. Луганська дума на своєму засіданні від 30 січня 1912 р. визнала принципово необхідним взяти участь в опрацюванні питання про запровадження загальноміської пенсійної каси для службовців міських установ [8, арк. 6]. Планувалося запровадити пенсійну касу страхового типу. Суть такого типу пенсійної каси полягала у відкритті особистого рахунку на кожного службовця з моменту його вступу на міську службу. Протягом тривалого часу формувалася капітал, джерелами якого були відрахування певного відсотку від заробітку службовця, грошові внески самоврядування та банківські відсотки на них. Додатково враховувалися вік службовця, тривалість його безперервної праці, розмір його утримання та сімейний стан [10, с.114]. Проект утворення пенсійної каси залишився на папері внаслідок відсутності коштів та, головне, бажання з боку думців. Пенсії призначалися, як і раніше, суб'єктивно у залежності від заслуг та складали від 60 до 100% від останнього посадового окладу.

Загальна картина правового статусу службовців управи була б не повною без висвітлення питання щодо їх дисциплінарної відповідальності. Відповідно до ст.ст.168, 171 та 172 «Загального установлення губернського» за недбале виконання своїх обов'язків чиновники та канцелярські служителі міських управ могли бути притягнуті як безпосереднім керівництвом, так і губернською адміністрацією до дисциплінарної відповідальності. Згідно зі ст. 154 Міського положення 1892 р. губернатор, дума або управа мали право порушувати питання про притягнення службовця до кримінальної відповідальності. Рішення про передачу справи до суду залежало від губернського з земських та міських справ присутствія [2, 11].

Таким чином, на межі XIX і XX ст. чиновники та канцелярські службовці міських управ за своїм правовим статусом майже збігалися з їхніми колегами, що працювали у державних установах. Однак, були і певні відмінності, що обумовлювалися характером та джерелом заробітної плати, пенсійного забезпечення, що призначалися не за «Височайшим велінням» у відповідності до штатного розкладу, а міською думою, виходячи з можливостей бюджету міста.

Список літератури: 1. История России в XIX веке. Спб, б/г. Т. 5 2. Общее учреждение губернского // Свод законов Российской империи. СПб, 1892. Т.2 3. Немчинов В.И. Городское самоуправление по действующему русскому законодательству. М., 1912. 4. Державний архів Луганської області (ДАЛО). Ф. 60. Оп. 1. Спр. 5. 5. Мыш М. И. Городовое Положение 11 июня 1892 года с относящимися к нему узаконениями, судебным и правительственным разъяснениями. Пг., 1915. 6. ДАЛО. Ф. 60. Оп. 1. Спр. 21. 7. Ярмиш О. Н. Головки О. М. Харківське міське самоврядування на зламі століть: XIX – XX і XX – XXI. Досвід історії та сучасності. Монографія. Х., 2004. 8. ДАЛО. Ф. 60. Оп. 1. Спр. 24. 9. ДАЛО. Ф. 60. Оп. 1. Спр. 23. 10. Новиков А. Записки о городском самоуправлении. СПб., 1904. 11. Городовое положение // Свод законов Российской империи.. СПб, 1892. Т.2.

Надійшла до редколегії 26.04.06

Ю.А. Холод

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В РОСІЇ (ЛЮТИЙ – ЛИСТОПАД 1917 РР.)

Сучасний процес державотворення в Україні зумовлює живий інтерес до широкого кола тем, пов'язаних із вивченням історичного досвіду з метою його можливого використання. Серед проблем, що перебувають у центрі уваги дослідників і потребують всебічного аналізу, не останнє місце посідають питання генезису місцевих органів управління та органів самоврядування в Україні, співвідношення державної влади і місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади та муніципальних структур. Історико-правове вивчення зазначеної проблеми дозволяє наблизитися до вирішення комплексу питань, пов'язаних з виявленням загальних тенденцій у розвитку органів державного управління та самоврядування в Україні, а в більш широкому плані – зі становленням та перспективами розвитку громадянського суспільства.

Процес формування буржуазної державності в Росії, основні тенденції її розвитку досліджувалися у багатьох працях вітчизняних та зарубіжних вчених. Разом з тим, у роботах, присвячених Лютневій та Жовтневій революціям, питання про децентралізацію управління в Росії та її наслідки майже не порушувалося, внаслідок чого існує нагальна потреба у комплексному вивченні цієї проблеми.