

ступу до закл.: http://www.nbuu.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2011_1/11/mvacvu.pdf.

10. Оленіч Т.С., Іванов П.М. Правова оцінка діяльності новітніх релігійних культів деструктивного характеру (на прикладі культу Г. Грабовського) [Електронний ресурс] / Т.С. Оленіч, П.М. Іванов. – Режим доступу до закл.: http://www.nbuu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/Spec/Gileyaspes/F4_doc.pdf.

11. Рябко І.В. Правове регулювання релігійних організацій в Україні [Електронний ресурс] / І.В. Рябко. – Режим доступу до закл.: http://www.nbuu.gov.ua/portal/soc_gum/Ptdu/2011_3/files/PD311_31.pdf.

12. Рябко І.В. Національні інтереси України у духовно-релігійній сфері [Електронний ресурс] / І.В. Рябко. – Режим доступу до закл.: http://www.nbuu.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Staftp/2011_50/files/ST50_42.pdf.

13. Рянопільський Б.Й. Релігійна свобода і релігійні права в контексті відносин між державою і церквою [Електронний ресурс] / Б.Й. Тернопільський. – Режим доступу до закл.: <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/Dutp/2007-2/txts/07tbyvdc.htm>.

УДК 340.15(470)"і. XIX – н. XX":342.553

Ю.Л. Медведєв

**ВІДНОСИНИ ОРГАНІВ МІСЬКОГО
ТА КОРПОРАТИВНОГО САМОВРЯДУВАННЯ
В РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ ЗА МІСЬКИМ
ПОЛОЖЕННЯМ 1892 РОКУ**

У статті здійснюється аналіз окремих аспектів правового статусу органів самоврядування українських міст Російської імперії в контексті їх взаємовідносин з органами корпоративного самоврядування на межі XIX і XX століть.

Ключові слова: *органи міського самоврядування, міщанська управа, кутецький староста, ремісничка управа.*

В статье осуществляется анализ отдельных аспектов правового статуса органов самоуправления украинских городов Российской империи в контексте их взаимоотношений с органами корпоративного самоуправления на рубеже XIX и XX веков.

Ключевые слова: *органы городского самоуправления, мищанская управа, кутецкий староста, ремесленная управа.*

The article deals with the analysis of certain aspects of the legal status of self-Ukrainian cities of the Russian Empire in the context of their relationships with the corporate government on the verge of XIX and XX centuries.

Key words: *local government, bourgeois council, mayor merchant, artisan Council.*

У наш час, коли Україна проходить складний період державного становлення, серед великого кола проблем, які потребують першочергового вирішення, особливе місце займає реалізація завдання побудови громадянського суспільства. Зрозуміло, що формування зазначеної системи суспільних відносин неможливо без дієвої участі місцевого самоврядування. Саме воно, активно взаємодіючи з іншими недержавними інститутами повинно відігравати ключову роль у цьому процесі. Нажаль, відсутність чіткої правової регламентації в сфері побудови взаємовідносин органів самоврядування з другими самоврядними структурами, зокрема органами самоорганізації населення гальмує розвиток не тільки громадянського суспільства, а й держави в цілому. Подолати цю проблему можна скориставшись поряд з іноземним й великим історичним досвідом вітчизняного самоврядування. Варто звернути увагу на суть і характер тих перетворень, що відбулися в органах міського самоврядування у другій половині XIX ст. Зазначені реформи відповідно до державницької теорії самоврядування вводили його органи до державного механізму Російської імперії, що відповідним чином позначилося й на їх взаємовідносинах з органами корпоративного самоврядування.

Проблема повноважень органів міського самоврядування щодо органів корпоративного самоврядування наприкінці XIX – на початку XX ст. не є новою. У різні часи з використанням відмінних методологічних наборів та підходів до неї зверталися як вітчизняні, так і зарубіжні науковці. У дореволюційний період з різним ступенем повноти її висвітлювали: О.Д. Градовський, Г.О. Джаншиєв, І.І. Дитятін, М.М. Коркунов, О.Г. Михайловський, К.О. Пажитнов, Г.І. Шрейдер та інші, які серед інших розглядали і питання теоретичного підґрунтя та практичної діяльності органів самоврядування у зазначеній сфері. Поставлена проблема досліджувалася ними в контексті загальної історії Російської імперії, внаслідок чого за межами праць залишилося певне коло питань, пов'язаних з особливостями правової регламентації зазначених взаємовідносин в українських губерніях.

У радянський період проблем пореформеного міста торкалися М.П. Єрошкін, П.А. Зайнчковський, В.А. Нардова, Л.Ф. Писарькова та інші. У центрі уваги згаданих науковців була, перш за все урядова політика щодо міського самоврядування, яку вони розглядали через призму марксистсько-ленінської методології. Це обумовило певну тенденційність висновків дослідників.

Значну увагу вивченню реформ другої половини XIX приділяють сучасні дослідники: О.М. Головка, В.П. Горбачов, Н.М. Єфремо-

ва, О.М. Марченко, С.І. Посохов, О.В. Седунов, С.Н. Стременовський, В.Н. Токарев, О.Н. Ярмиш та інш., які у своїх працях торкаються різних питань правового статусу органів міського самоврядування та їхньої практичної діяльності. Однак, певна обмеженість територіальних та часових меж, а також кола проблем, які були в центрі уваги науковців, не дозволила їм докладно зосередитися на вивченні зазначеного питання, що і обумовило необхідність подальшої ґрунтовної розробки проблеми.

Тому, метою цієї статті стало дослідження окремих аспектів повноважень органів самоврядування українських міст Російської імперії щодо органів корпоративного самоврядування з позицій сучасних поглядів на їхню суть і специфіку.

Однією з характерних рис Російської імперії був корпоративний поділ населення на відносно замкнені об'єднання – стани. Успадковані з середньовіччя, вони являли собою сукупність осіб, що належали до певної соціальної групи з визначеними в законі або у звичаї правами та обов'язками. Стрімкий розвиток капіталізму у другій половині ХІХ – на початку ХХ ст. завдав відчутного удару по становій структурі російського суспільства. Проте самодержавство не збиралося відмовлятися від тих фінансових, організаційних і кадрових можливостей, які надавав становий устрій у державному управлінні та контролі [1, с. 39]. Тому, як і в попередній час, керівництво країни продовжувало підтримувати його, перш за все, за допомогою законодавчих заходів. Так, у Зводі законів Російської імперії корпоративній організації російського суспільства присвячено окремий ІХ-й том – "Закони про стани". Правовий статус городян визначав третій розділ цього тому, який так і називався "Про міських обивателів". За ст.ст. 502 і 503 згаданого закону до міських обивателів відносилися: почесні громадяни, купці, міщани (або посадські), ремісники (або цехові). Ці категорії міського населення, юридично відокремлені одна від одної в закриті корпорації, мали власні самоврядні структури, які поряд з органами самоврядування діяли на міській території.

Найчисельнішим станом тогочасного міста були міщани. Їхніми справами у тих містах, де було введено "Міське положення", опікувалася міщанська управа. До її складу входили староста та його помічники. В інших поселеннях керівники міщанського самоврядування діяли без утворення управи [2, ст. 598]. Слід зазначити, що на практиці єдиного підходу до вирішення цього питання не було. Наприклад, у Єлисаветграді (Херсонська губернія) справами міщанського стану опікувався міщанський староста [3, с. 200], а в Луганську (Кате-

ринославська губернія) цю функцію виконувала міщанська управа [4, арк. 20]. Староста та його помічники (десяцькі) обиралися на загальних зборах міщан терміном на три роки [5, с. 71-72]. Остаточне затвердження на посаді старости залежало від губернатора. До обов'язків міщанської управи (або старости) входили: збір податків, нагляд за виконанням повинностей, піклування про майно громади, ведення обліку міщан міста, видача паспортів, виконання постанов загальних зборів міщан та притягнення до відповідальності порочних членів [6, с. 50]. Контроль за діяльністю міщанських органів – управи (старости), зборів та за винесеними на них ухвалами було покладено на місцеву адміністрацію в особі губернатора, губернських правлінь і присутствій у міських справах. До такого контролю активно залучалися й органи міського самоврядування. У тих поселеннях, де було введено "Міське положення" 1870 р., податки для задоволення потреб міщанської громади могли запроваджуватися і стягуватися тільки за умов, якщо ухвалу зборів міщан з цього приводу було схвалено міською думою та затверджено губернатором [5, с. 71]. Разом зі старостою на міського голову було покладено обов'язок нагляду за додержанням порядку на зборах членів міщанської громади. Ухвали цих зборів щодо притягнення до відповідальності порочних членів громади відповідно до ст. 200 "Статуту про припинення злочинів" надходили до міської управи для попереднього контролю і, якщо не було дотримано формальних вимог їхнього прийняття, подальший рух справи припинявся [7, с. 535]. Водночас законодавство наголошувало на незалежності міщанського самоврядування від міського, а тому суворо забороняло останньому призначати посадових осіб станового самоврядування, покладати на них обов'язки чинів поліцейського управління і депутатів з розкладки земських повинностей, а також брати на себе фінансування міщанських органів або вводити нові податки для задоволення потреб міщанської громади [8, с. 71-74].

Враховуючи особливості економічного та соціального розвитку Петербурга, Москви та Одеси, закон встановлював трохи відмінний порядок міщанського самоврядування для цих міст, в яких органами міщанського самоврядування були: збори вибраних, станові старшини та міщанські управи.

З прийняттям "Міського положення" 1892 р. правова регламентація наведених відносин не зазнала істотних змін. Відбулося лише незначне їхнє коригування і доповнення з урахуванням особливостей

нового міського законодавства. Так, за ст. 92 Положення 1892 р. в невеликих повітових і безповітових містах міністру внутрішніх справ дозволялося покласти ведення справ міщанського стану на міське самоврядування. У вищезгаданих поселеннях обов'язки міщанської управи або старости виконував міський голова, якому для здійснення наведених завдань дума призначала помічника. У містах зі спрощеним самоврядуванням (ст. 22) ці обов'язки поклалися одноосібно на міського старосту. У зв'язку з цим, останній у справах міщанського самоврядування був підвідомчим губернському правлінню, за винятком лише скарг на міщанські вибори (членів сирітських судів, депутатів тощо) та питань притягнення до відповідальності за посадові правопорушення і злочини, які розглядалися губернським у земських та міських справах присутством [8, с. 70]. Тобто, самодержавство, таким чином, підсилило контролюючу функцію самоврядування щодо міських станів. Незважаючи на ліквідацію в деяких містах органів міщанського самоврядування, законодавство й надалі зберігало за громадою права на збори для обговорення питань і складання громадських ухвал у справах міщанського стану. Проте політика уряду в цьому питанні була непослідовною і перебувала у великій залежності від політичної ситуації в країні. Так, на початку ХХ ст. самодержавство з метою пристосування міщанської корпорації до нових капіталістичних умов та посилення контролю в містах Київського, подільського та волинського генерал-губернаторства започаткувало інститут міщанських депутатів. Залежно від розмірів міста вони обиралися по одному від 5 або 10 дворів та виконували функцію складання ухвал від імені громади, а також розподілу повинностей між міщанами [9, с. 490].

Крім згаданих вище, в містах українських губерній діяли й інші станові органи – купецькі та ремісничі.

Корпоративна станова організація купецтва була представлена купецькими старостами, яких разом із помічниками щорічно обирали представники певного стану і затверджувалися губернатором [9, с. 488]. У Санкт-Петербурзі, Москві та Одесі збори уповноважених від купецької громади обирали купецьку старшину та членів купецької управи. Законодавство дозволяло "сумісництво", тобто, коли голова міського самоврядування одночасно очолював і купецьку корпорацію. Так, 1900 року за клопотанням міського голови Катеринослава О. Толстікова і купецьких зборів у місті було створено купецьке самоврядування в особі купецького старости і купецької управи. Першим

старостою було обрано згаданого вище О. Толстікова, який керував справами цього стану до кінця життя [10, с. 224].

Посада голови купецтва міста прирівнювалася до XIV класу цивільної служби [2, ст. 592]. До його обов'язків входило: піклування про користі та потреби купецтва, розподіл та стягування зборів і повинностей між ними тощо [2, ст. 595]. Крім цього, на голову купецького стану було покладено обов'язок видання паспортних книжок представникам зазначеного стану [11, ст. 39].

Для обліку осіб, які належали до купецького стану, в думках велися різні списки та відомості: списки осіб, що отримали купецькі свідоцтва; гільдійські списки, відомість про осіб, що отримали купецькі свідоцтва без набуття звання; відомість про купців, які не поновили капітали; відомість про померлих тощо. Купецький староста відповідав за ведення списків купців, що потім вносилися до міської обивательської книги [9, с. 489]. У такому випадку на органи міського самоврядування покладалася контроль за правильністю поданої до зазначених списків інформації та виконання купецькою громадою міських повинностей.

Серед мешканців українських міст було багато таких, хто заробляв собі на життя ремеслами. Наприклад, за даними на 1904 р. у Харкові налічувалося 27 785 представників цього стану (11,3% населення міста) [12, с. 75]. Усі вони повинні були записуватися в цехи (тимчасові та довчні). У великих містах за професійною ознакою ремісники поділялися на декілька цехів, які мали власні самоврядні органи. Зазвичай справами цеху керував цеховий старшина. Він та двоє його товаришів обиралися на цехових зборах усіх майстрів міста і складала цехову управу. Для ведення справ, які стосувалися підмайстрів, у кожному цеху засновувалася підмайстерська управа. Органом, який об'єднував цехи поселення, була реміснича управа. Її очолював ремісничий голова, що обирався ремісничими старшинами та гласними (по 2 від кожного цеху) [6, с. 50-51]. До обов'язків ремісничого самоврядування входило: прийняття нових членів; видача атестатів про присвоєння звання майстра; прийняття та виконання корпоративного кошторису; надання фінансової допомоги хворим та збіднілим внаслідок нещасних випадків ремісникам, а також за ст. 45 "Статуту про паспорти" видача видів на проживання. У містах, де була відсутня реміснича управа, ця функція покладалася на органи, що їх заміняли [11, ст. 45], тобто на міського старосту в містах зі спрощеним самоврядуванням.

Як і в випадку з міщанським самоврядуванням, відносини міських і ремісничих органів чітко регламентувалися тогочасним законо-

давством, відповідно до якого реміснича управа за предметами управління підпорядковувалася міській думі або управі [13, с. 339]. Серед них – затвердження міською управою розміру оподаткування, який визначала реміснича управа для нових членів корпорації [13, с. 341]. Зрозуміло, дозволялася і певна варіативність поведінки сторін, але вона стосувалася здебільшого другорядних питань. Так, визначенням Сенату від 8 травня 1895 року за № 3572 міським думам надавалася можливість на власний розсуд вирішувати питання про утримання ремісничої управи за рахунок міської скарбниці [9, с. 493].

Наведену вище взаємодію міського самоврядування з міщанським, купецьким та ремісничим самоврядуванням було санкціоновано самодержавством. Вона перебувала під пильним контролем адміністрації, яка, реалізуючи на практиці концепцію "одержавлення", використовувала органи міського самоврядування в якості попередньої наглядової інстанції. Проте, цей процес не був "однобічним рухом". Маючи у своєму розпорядженні доволі значні кошти (наприклад, за станом на 1897 р. Єлисаветградська міщанська громада мала капітали: громадського 22 400 руб. і продовольчого 16 685 руб. [3, с. 200-201]) та направляючи своїх представників до органів самоврядування міста, станові самоврядні структури, у свою чергу, теж впливали на міське самоврядування, змушуючи його враховувати і їхні інтереси.

Таким чином, на межі XIX та XX ст. взаємовідносини органів самоврядування українських міст і органів корпоративного самоврядування характеризувалися великою різноманітністю і охоплювали широке коло питань громадського життя. Серед функцій, покладених на органи міського самоврядування особливо слід виділити контрольну. Використання зазначених органів в якості контрольної інстанції щодо міщанських, ремісничих та купецьких самоврядних станових органів свідчило про певний рівень довіри з боку влади та являло собою практичну реалізацію планів поступового введення міського самоврядування до державного механізму Російської імперії. Разом з тим, згадані стани мали можливість направляти своїх представників до органів міського самоврядування у якості гласних, що дозволяло не тільки представляти і захищати станові інтереси на загальноміському рівні, а й оптимізувати взаємодію між ними.

Використана література:

1. Гончаров Ю. М. Мещанское сословие Западной Сибири второй половины XIX – начала XX в. / Ю. М. Гончаров, В. С. Чутчев. – Барнаул : Аз Бука, 2004. – 206 с.

2. Свод законов о состояниях // Свод законов Российской империи. - Изд. 1899 г. - Т. IX.
3. Пашутин А. Н. Исторический очерк г. Елисаветграда / Пашутин А. Н. - Елисаветград : Лито-Типография бр. Шполянских, 1897. - 311 с.
4. Списки гласних осіб, що прибули до зборів Миської Думи, посвідчення, Звод законів Російської імперії та ін. листування (26.11.1910 р. - 15.11.1912 р.) - ДАЛО. - Ф. 60. - Оп. 1. - Спр. 18. - 27 арк.
5. Эгиазаров С. А. Лекции по Русскому Государственному Праву. Законодательная власть / Эгиазаров С. А. - [1 вып.]. - К. : Тип. Петра Барского, 1907. - 551 с.
6. Петрович И. Родина-мать. Губернские, уездные и волостные учреждения Российского государства / Петрович И. - СПб.: Типо-литография Г. Альтшуллера, 1900. - 74 с.
7. Городовое положение с законодательными мотивами, разъяснениями и дополнительными узаконениями / сост. С. Г. Щегловитов. - [2-е изд.]. - СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1902. - 994 с.
8. Новиков А. Записки о городском самоуправлении / Новиков А. - СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1904. - 220 с.
9. Городовое положение 11 июня 1892 г. и по Продолжениям 1906 и 1908 гг. со всеми к нему приложениями, узаконениями касающимися городских управлений и т.д. / сост. А. А. Колычев. - [2-е изд.]. - СПб. : изд. юр. кн. Магазина В. П. Анисимова, 1910. - 1212 с.
10. Історія міста Дніпропетровська / [Ковальова І. Ф., Стороженко І. С., Посунько І. М. та ін.] ; ред. А. Г. Болебрух. - Дніпропетровськ : Грані, 2006. - 596 с.
11. Устав о паспортах // Свод законов Российской империи. - Изд. 1903 г. - Т. XIV.
12. Історія міст і сіл Української РСР : в 26 т. / голов. редкол.: Тронько П. Т. (голова) [та ін.]. - К. : Укр. рад. енциклоп., 1967. - Харківська область. - 1967. - 1003 с.
13. Законы о состояниях и св. зак. Т. IX изд. 1899 р. с дополнительными узаконениями по 1 июля 1901 г. с разъяснениями, извлечениями из Кодифицированной Объяснительной Записки к законам о состояниях, изд. 1899 р., - указов 1-го Департамента Правительствующего Сената, решений Кассационных Департаментов и Общих Собраний Правительствующего Сената, - циркуляров и распоряжений Министерства Внутренних Дел, - указов и циркуляров Святейшего Синода и с приложением алфавитного предметного указателя / сост. Я.А. Канторович ; ред. Я.А. Плющевский. - СПб. : изд. Я. А. Канторовича, 1901. - X, X, 792, 109 с.