

УДК 930.1:631.1(47+57)

**В. М. Коробка**

### **ПРАВОВІ ОСНОВИ МІСЬКОГО ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ ПІДРОСІЙСЬКОЇ УКРАЇНИ 1870–1892 рр.**

*Становлення і розбудова демократичної Української держави із залученням широких народних мас до її управління та державотворчих процесів зумовлюють необхідність докладного вивчення історичного досвіду правового регулювання місцевого самоврядування в Україні в різні часи, зокрема, запровадженого російською імперською владою.*

**Ключові слова:** *підросійська Україна, громадське управління, Городове положення 1870 р.*

Розгляд законодавчого забезпечення міських реформ імперської доби здійснювався від часу запровадження Городового положення 1870 р. У дореволюційний історіографічний період найбільш значущий внесок у дослідження правового підґрунтя громадського управління міст було здійснено І. Дитятиним, В. Гессеном, Г. Шрейдером. Радянська та пострадянська історіографія теми збагатилася працями В. Нардової. Докладний історико-правовий розгляд законодавчої бази міського самоврядування за реформою 1870 р. реалізував у дисертаційному дослідженні В. Горбачов. Окремі грані правової основи громадського управління міст знайшли відображення в низці монографічних та дисертаційних дослідженнях.

Мета цієї статті – визначити структуру та коло повноважень установ міського самоврядування за законами 1870 та 1892 рр.

До початку 1870-х рр. міське самоврядування в підросійській Україні регулювалось «Грамотой на права и выгоды городам Российской империи» (1785 р.), що визнавала за міською громадою незалежну від держави сферу діяльності. Проте задекларовані автономія була охоплена суцільним урядовим контролем. До того ж, уповні проявилася нездатність створених Жалуваною грамотою установ самостійно розв'язувати питання міського життя.

Городове положення 1870 р, що отримало таку назву з катерининської грамоти [Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление / К.А. Пажитнов. – СПб.: Изд. Семенова, 1913. – 114 с., с. 25], вводилося тільки в тих населених пунктах, що мали офіційний статус міста. Міська реформа 1870 р. вслід за земською запроваджувала новий тип громадських установ, які ґрунтувалися на принципах позастановості, розділення розпорядчої та виконавчої влад і самоврядуванні. Вперше в історії міського громадського управління на теренах Російської імперії проголошувалась його самостійність в межах визначеної законом сфери компетенції. Адміністрації надавалося право нагляду лише за законністю діяльності міського самоврядування (ст.1) [Городовое Положение: Выс. утв. 16/28 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи (далі – ПСЗ). – СПб., 1874. – Собр. 2 – е. – Т. XLV, №48498. – С. 821 – 839., с. 823]. Городове положення визнавало всіх жителів міста своєрідним суспільно-політичним тілом, міською громадою, що повинна обрати одного загального представника – міську думу [250, с. 66].

За законом 1870 р. створювалися міські виборчі зібрання, міська дума та міська управа, яким була надана назва «установи громадського управління» [57, с. 824; 58, с. 18 – 19]. Нові органи замінювали попередні станові думи всестановими інституціями,

що, безсумнівно, було значною віхою в розвитку вітчизняного міського самоврядування.

За новим законом виборче право надавалося будь-якому міському жителю, якщо він був російський підданий, мав вік не молодше 25 років. Крім вікового, закон установлював також ценз осілості (2 роки в даному місці) і вимоги щодо майнових статків. Право голосу отримали лише платники двох видів міських податків – з нерухомої власності і торговельно-промислових документів (ст. 17) [57, с. 825].

Городове положення допускало до участі у виборах уповноважених за осіб жіночої статі і відсутніх, а також за тих, хто дійшов громадянського повноліття (21 рік), та за малолітніх. За останніх допускалися до виборів їхні опікуни, якщо вони відповідали умовам ст. 17. Жінки могли уповноважувати своїх батьків, синів, чоловіків, братів, зятів, навіть, якщо вони не задовольняли умовам ст.17, крім віку (ст. 20). Брати участь у виборах мали право різні відомства, установи, компанії, товариства, монастирі та церкви на підставі володіння майном або документами, які обкладалися збором на користь міста. Вони брали участь у виборах через своїх представників, що призначалися з дотриманням тих умов, що і для приватних осіб (ст.21) [57, с. 825]. Ніхто з міських жителів не міг мати на виборах більше двох голосів: одного за себе, другого – за довіреністю (ст. 23) [57, с. 826].

За межами міського електорату опинилася складна і гетерогенна група квартиронаймачів – міський пролетаріат та інтелігенція [323, с. 20]. Положення виключало з числа виборців губернатора, членів губернського в міських справах присутствія (крім міського голови) та губернського правління, чинів місцевої поліції, неповноправних або тимчасово обмежених у правах стану та недоплатників (якщо недоплата перевищувала піврічний оклад міських зборів) тощо (ст. 18,19) [57, с. 825].

Всіх виборців заносили до виборчого списку за розміром сплачуваних податків (від більших до менших) і групували у три класи. До першого розряду включалися ті міські жителі, які опинилися на початку списку і сплачували разом третину загальної суми зборів; до другого – наступні за списком, які також сплачували третину зборів, до третього – всі інші. Кожний із цих розрядів, що різнилися за чисельністю, обирав однакову частину, а саме, одну третину загального числа гласних (ст. 24) [57, с. 826]. Визнання майнової різниці між розрядами було запозиченням з прусського законодавства [258, Дитятин И.И. К истории городского положения 1870 года / И.И. Дитятин // Статьи по истории русского права. – СПб.: Тип. А. Пороховщикова, 1895. – С. 153 – 231. с. 177].

Міські виборчі зібрання збиралися раз на чотири роки тільки для обрання гласних – членів думи. Вони вважалися правомочними, якщо кількість виборців, що з'явилися на вибори, перевищувала число гласних, яких належало обрати (ст. 41). Вибори здійснювалися закритою подачею голосів (ст. 31). Балотуватися міг кожний виборець, хто сам виявив таке бажання або був запропонований кимось із виборців (ст. 37) [57, с. 826, 827].

Число гласних у думах різних міст коливалося від 30 до 72 (залежно від чисельного складу виборців (ст. 48). У тих міських поселеннях, де число виборців не перевищувало 300 осіб, міська дума складалася з 30 гласних. Там, де кількість виборців була більшою за 300 на кожні 150 чоловік понад це число додавалося по 6 гласних, до тих пір, поки загальний склад думи не сягав 72. Число гласних – нехристиян не могло перевищувати однієї третини їх загальної кількості (ст. 35) [57, с. 827, 828].

Міська дума, представляючи всю громаду міста, за обсягом повноважень була розпорядчою установою (ст. 54, 55) [57, с. 828–829]. Вона формувала міську управу – виконавчий орган. Члени управи обиралися на чотири роки думою із осіб, що мали право брати участь у виборах. За законом на управу покладалося безпосереднє завідування справами міського господарства і громадського управління. Управа була

зобов'язана реалізовувати заходи думи, збирати міські податки й робити видатки на встановлених думою підставах, звітувати перед нею у визначений час. Чисельність управи також визначалась думою, але не могла бути менше двох осіб, крім голови [57, с. 830].

Дума обирала міського голову з числа гласних, виключаючи євреїв. Його обрання затверджувалося, залежно від рангу міста, міністром внутрішніх справ або губернатором. Міський голова очолював розпорядчий і виконавчий органи міського самоврядування. Він видавав розпорядження про скликання думи, визначав її порядок денний. Під його власну відповідальність друкувались доповіді зі справ, що були призначені для розгляду в думі тощо (ст. 56, 58, 59). Дума встановлювала, які справи належить вирішувати колегіальним шляхом за більшістю голосів членів управи, а які одноосібним розпорядженням міського голови або навіть окремих членів управи (ст. 76) [57, с. 828–831].

Пересічний гласний мав право вносити на розгляд думи питання, не передбачені порядком денним. Для цього він був зобов'язаний про свою пропозицію попередити міського голову за три дні до засідання. Але й недотримання цього правила не виключало можливості виступу та його обговорення. Ухвала у такому разі відкладалася до наступного засідання (ст. 60) [57, с. 829].

За свою діяльність у думі рядові гласні не отримували платні. Міські голови та члени управи за свою працю отримували грошове винагородження, яке визначалося думою (ст. 55) [57, с. 828].

Компетенція міського управління обмежувалася розпорядженням міським господарством та упорядкуванням (ст. 1). Його важливим обов'язком було щорічне укладання міського кошторису (ст. 141). Міське положення визначило два джерела доходів: міські майно й податки. Закон розрізняв дві категорії видатків: 1) обов'язкові (утримання міського управління, громадських будівель і пам'яток, вулиць, майданів тощо, грошова допомога навчальним, добродійним та іншим загальнокорисним закладам, військова повинність, опалення й освітлення в'язниць, утримання міської поліції і пожежних команд) та 2) необов'язкові (різні предмети щодо інтересів міста і його обивателів) (ст. 139, 140) [57, с. 823, 837–838].

За законом громадське управління в межах наданих йому повноважень діяло самостійно. Лише невелика кількість рішень потребувала затвердження губернатором або міністром внутрішніх справ, а саме: постанови про плани міст, позики та гарантії від імені міста, які перевищують суму міських доходів за два останні роки, продаж нерухомого майна, що належить місту (ст. 113, 121, 124). Згода губернської адміністрації була потрібна також для ухвалених думою обов'язкових постанов (ст. 106). Підвищення міських податків вище меж, зазначених у законі, санкціонувалося в законодавчому порядку (ст. 137) [57, с. 833–835, 837].

У всіх інших випадках рішення думи набирали чинності після встановлення губернатором їх відповідності законодавству (ст. 68). Розбіжності між губернатором і думою щодо законності рішень останньої розглядалися губернським у міських справах присутством у складі: губернатор (голова), віце-губернатор, керуючий казенною палатою, прокурор окружного суду, голова мирового з'їзду, голова губернської земської управи та міський голова губернського міста (ст. 11) [57, с. 824, 829–830]. Ця установа також розглядала різного роду скарги з приводу рішень дум, порушення порядку виборів, віддання під суд посадових осіб міського громадського управління (ст. 45, 46, 158). Рішення присутствія або вищої адміністративної влади з будь-яких питань міського самоврядування не було остаточним: воно могло бути оскарженим у Сенаті (ст. 153) [57, с. 827–828, 839]. Такі правила, на думку одного з відомих знавців міського права В. Гессена, забезпечували достатню самостійність і незалежний

характер самоврядування [Гессен В.М. Городское самоуправление. Дополнение к курсу Русского государственного права / В.М. Гессен. – СПб.: Тип. И. Трофимова, 1912. – 27 с. с. 11].

Політика самодержавства щодо створеного у відповідності до закону 1870 р. міського самоврядування мала суперечливий характер. За спостереженням В. Нардової, з одного боку, уряд був зацікавлений у позитивній діяльності громадських управлінь і тому, особливо в перше десятиліття після введення Городового положення, протегував їм. З іншого – в урядових колах все більше затверджувалася негативна оцінка муніципальної практики міських дум. Окремі незадовільні результати пояснювалися наданням органам громадського управління занадто широкої самостійності [Нардова В.А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX – начале XX века / В.А. Нардова. – СПб.: Наука, 1994. – 157 с. , с. 7 – 8]. Тому згодом уряд став на шлях часткового обмеження самоврядування, що виявилось у розробці нового Городового положення.

Його введення було проголошено Указом Олександра III від 11 червня 1892 р. в усіх міських поселеннях імперії, за винятком міст Царства Польського, Туркестанського краю, Закаспійської області і тих міст Кавказького краю, де ще не було застосовано закон 1870 р. [Городовое Положение: Высоч. утв. 11 июня 1892 г. // ПСЗ. – СПб., 1895. – Собр. 3 – е. – Т. XII, № 8708. – С. 430 – 456. , с. 430].

У законі 1892 р. не містилося поняття «міська громада», що було вихідним для міської реформи 1870 р., на його місце ставиться «міське поселення» (ст. 1), тобто на місце суспільно-політичного тіла – територіально-адміністративна одиниця, управління якою трактується як державне [59, с. 433; 324, с. 194]. У першу чергу, зміни стосувалися і тих норм, якими визначався порядок виборів. Уряд розраховував забезпечити такий склад виборців, що міг би обрати гласних, які налагодили б результативнішу працю громадського управління й менше викликали сумнівів щодо політичної благонадійності. З цією метою вводилися високі майнові умови, якими коло виборців звужувалося настільки, що право голосу отримувала лише найбільш заможна частина жителів міста. Право брати участь у виборах мали: а) власники нерухомості, оціненої для стягнення на користь міста збору в розмірі: у столицях не менше 3000 крб., у містах більше 100000 населення – не менше 1500 руб., у містах губернських – не менше 1000 руб., а в інших – не менше 300 крб.; власники (особи та товариства) торговельних і промислових підприємств, які вимагали вибірки свідоцтв: у столицях – 1-ї гільдії, в інших містах – 1-ї і 2-ї гільдій (ст. 24) [59, с. 437]. З виданням Положення про державний промисловий податок вибірку гільдійських свідоцтв замінено вибіркою промислових свідоцтв.

Новим законом позбавлялися виборчих прав ті ж категорії осіб, які були зазначені в попередньому Положенні. Крім того, не отримали виборчих прав власники винних крамниць та шинків, християнське духовенство. Закон позбавив виборчих прав євреїв, навіть якщо розмір їх майна відповідав вимогам майнового цензу (ст. 32–33) [59, с. 438]. В єврейській межі осілости з євреїв укладався «особливий» список, з якого губернське в земських і міських справах присутствіє (воно замінило губернське в міських справах присутствіє) обирало гласних (уповноважених) у кількості, визначеній міністром внутрішніх справ, не більше однієї десятої загального складу думи (від. XIV) [59, с. 432].

Відповідно до «Інструкції з організації міського громадського управління», затвердженої в травні 1893 р., жінки та неповнолітні, що раніше брали участь у виборах через уповноважених, тепер цього права позбавлялися. Право голосу було відібрано й у юридичних осіб. Ці обмеження скасовано указами Сенату 1900 та 1904 рр. [Городовое положение 11 июня 1892 года с относящимися к нему узаконениями судебными и правительственными разъяснениями / [сост. присяж. пов. М.И. Мыш]: Изд. 6-е, испр. и

значит. доп. – СПб.: Тип. А. Бенке, тип. М.П. Фроловой, 1908. – XX, 1106 с., с. 948, 952–956].

Нове Положення скасувало трикласну систему. Для виборів гласних утворювалися єдині виборчі збори, в яких обиралася належна кількість гласних відповідно до числа виборців (ст. 34) [59, с. 438].

Балотуватися у гласні міг будь-який виборець за бажанням або той, хто буде запропонований щонайменше п'ятьма виборцями (ст. 43). Стаття 56 закону встановлювала залежність чисельного складу розпорядчих органів громадських управлінь від кількості виборців. У тих містах, де нараховувалося не більше ста виборців, дума складалася з 20 гласних. Якщо виборців було більше ста, на кожні додаткові п'ятдесят додавалося 3 гласних, поки кількість їх не сягала 80-ти в губернських містах з населенням понад 100 тисяч, 60-ти – в інших губернських і повітових, прирівняних стосовно майнового цензу до губернських, 40 – в решті. У випадку обрання меншого числа гласних, ніж вимагалось законом, призначалися нові вибори (ст. 53). За новим Городовим положенням, крім визначеного числа гласних, у зібраннях дум брали участь з правом голосу голова повітової земської управи і депутат від духовного відомства, якщо єпархіальне керівництво визнавало за потрібне його призначення (ст. 57) [59, с. 439, 440].

У порівнянні з Городовим положенням 1870 р. посилювався контроль за проведенням виборів з боку губернської адміністрації. Губернатор затверджував дату виборів, за його ініціативою в разі порушення законного порядку (на власний розсуд) губернське присутствіє ухвалювало рішення про неправильність або недійсність виборів та про скасування їх результатів (ст. 23, 49, 51, 52) [59, с. 437, 440].

Нововведенням закону 1892 р. стала норма про обов'язкову участь гласних у зібраннях думи. За порушення цього правила без поважних причин рішенням розпорядчого органу громадського самоврядування на винуватця накладалося стягнення (ст. 60, 61) [59, с. 440–441].

Склад міських управ коливався між 2 і 6 в залежності від значущості міського поселення (ст. 90) [59, с. 446]. Законодавець мав на меті перетворення міських управ з громадських на державні заклади. Міський голова та члени управи вважалися за державних службовців. Їм (за винятком тих, хто не мав права поступати на державну службу) надавалися чини цивільної служби (ст.121): міським головам у столицях IV класу, в містах губернських – VI, в інших – VIII, членам управ – відповідно VII, VIII, IX класів, міському старості – X класу (додаток до ст. 121) [59, с. 451; 61].

За новим Городовим положенням не тільки міський голова, але й члени управи затверджувалися міністром внутрішніх справ або губернатором (ст. 118) [59, с. 451]. Посадові особи міського громадського управління підлягали не тільки судовій відповідальності, але й дисциплінарним стягненням, які накладалися губернським у земських і міських справах присутствієм (ст. 147, 149, 150) [59, с. 455–456].

Відповідно до ст. 22 одночасно з Городовим положенням 1892 р. набирали чинності правила про спрощене міське громадське управління у дрібних і другорядних містах [59, с. 436]. Там, де вводилось спрощене управління створювалися зібрання міських уповноважених у кількості від 12 до 15 чоловік. Їх обирав схід осіб, нерухомість яких оцінювалася не менше, ніж в 100 крб. Збори уповноважених обирали міського старосту з одним або двома помічниками. На старосту покладалось головування у зібранні уповноважених та виконання його рішень, а також безпосереднє завідування поточними господарськими справами міського поселення [Городовое Положение: Высоч. утв. 11 июня 1892 г. Приложение к ст. 22: Правила об упрощенном городском общественном управлении // ПСЗ. – СПб., 1895. – Собр. 3-е. – Т. XII, № 8708. – С. 170–171].

Функції міського управління залишилися за законом 1892 р. ті ж самі, що і за Положенням 1870 р. Майже не змінився перелік як міських зборів, так і першочергових видатків.

Суттєві зміни вносилися в систему нагляду за діяльністю установ і посадових осіб міського самоврядування. Так, міський голова мусив подавати губернатору списки питань, запланованих для обговорення на черговому засіданні думи (ст. 65). Перелік постанов, які потребували затвердження міністром внутрішніх справ або губернатором (залежно від рангу міста), набагато збільшився. Новими серед них були правила для управи й органів, що завідували навчальними закладами, правила для завідування міським майном, капіталами та загальнокорисними установами, постанови про відчуження міської нерухомості (ст. 78, 79) [59, с. 443–444].

Начальник губернії, як і раніше, міг зупинити дію будь-якого рішення міського громадського управління. Підставою для цього могло бути не тільки «незаконне» рішення міського громадського управління, як за Положенням 1870 р., але й визнання його невідповідності «общим государственным пользам и нуждам» (ст. 83) [59, с. 445]. Таким чином адміністрація отримала право перевіряти не тільки законність, але й правильність, тобто доцільність думських постанов. Остаточно суперечки між громадськими управліннями та губернською адміністрацією розв'язувались Сенатом, якщо йшлося про законність, і Державною радою або Комітетом міністрів у разі розбіжності щодо сутності питання (ст. 85, 88).

Таким чином, Городове положення 1870 р. визначило структуру міського самоврядування, що створювалось і функціонувало на засадах всестановості та виборності установ і посадових осіб. За законом створювались органи громадського управління – міські виборчі зібрання, дума (розпорядчий) та управа (виконавчий), які очолював міський голова. Виборче право здобули платники податків із нерухомості і торговельно – промислових документів. Виборці, залежно від розмірів сплачуваних зборів, поділялися на три виборчі зібрання, кожне з яких обирало третину гласних міської думи.

До кола повноважень громадських управлінь входило розв'язання місцевих господарських питань. Діяльність органів міського самоврядування перебувала під наглядом губернатора і в міських справах присутствія, що встановлювало відповідність муніципальної практики законодавству. Визнання адміністративною владою незаконності дій громадського управління могло бути оскаржене у Сенаті.

Городове положення 1892 р. модифікувало виборчий розпорядок – замість трьох запроваджувалось одне виборче зібрання, податковий ценз було замінено на майновий, зі складу міського електорату виключались євреї. У дрібних і другорядних містах набували чинності правила про спрощене громадське управління, що передбачало створення з городян сходу, на якому обиралося зібрання вповноважених, що й призначало міського старосту.

За новим законом під нагляд губернатора і губернського присутствія на додаток до законності потрапила ще й доцільність розпоряджень міського управління. Водночас, новий законодавчий акт перейняв у спадщину від свого попередника головні його принципи та компетенцію.

#### **Список використаної літератури**

1. Дитятин И.И. Наше городское самоуправление / И.И. Дитятин // Статьи по истории русского права. – СПб.: Тип. А. Пороховщикова, 1895. – С. 232 – 271.
2. Гессен В.М. Городское самоуправление. Дополнение к курсу Русского государственного права / В.М. Гессен. – СПб.: Тип. И. Трофимова, 1912. – 27 с.
3. Горбачов В.П. Міське самоврядування в Україні (за реформою 1870 року): автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01

- «Теорія і історія держави і права; історія політичних і правових вчень; філософія права» / Василь Павлович Горбачов. – Харків, 1995. – 19 с.
4. Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х годов XIX в.: Правительственная политика / В.А. Нардова. – Л.: Наука, 1984. – 260 с.
  5. Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х годов XIX в.: Правительственная политика / В.А. Нардова. – Л.: Наука, 1984. – 260 с.
  6. Шрейдер Г.И. Город и Городовое положение 1870 г. / Г.И. Шрейдер // История России в XIX в.– СПб.: Изд. тов. бр. А.И. Гранат и К°, 1903. – Т. 4. – С. 1–29.
  7. Шрейдер Г.И. Городская контрреформа 11 июня 1892 г. / Г.И. Шрейдер // История России в XIX в. – СПб.: Изд. тов. бр. А.И.Гранат и К°, 1905. – Отд. 1. Т. 5. – С. 181 – 228.

Стаття надійшла до редакції 7.09.2011

**V. M. Korobka**

#### **LEGAL BACKGROUND FOR PUBLIC ADMINISTRATION OF SUB-RUSSIAN UKRAINE 1870–1892**

*The formation and development of democratic Ukrainian state involving the masses in its administration and state processes need to determine the detailed study of the historical experience of the legal regulation of local government in Ukraine at various times, in particular, introduced the Russian imperial authorities.*

**Key words:** *Russian Ukraine, public administration, policemen position 1870.*

УДК 94(472)"16"

**В. С. Волониць**

#### **ГРЕКИ В РОЗВИТКУ ТОРГІВЛІ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ II ПОЛОВИНИ XVII СТОЛІТТЯ**

*В статті висвітлюється процес становлення грецького купецького стану на українських землях середини. Приділяється увага формуванню торговельних відносин та їх законодавчому регулюванню.*

**Ключові слова:** *грецьке купецтво, ніжинське купецтво, торговельні зв'язки.*

Історія торговельної діяльності греків в Україні середини – другої половини XVII ст. належить до тих питань, які не знайшли належного висвітлення в історіографії. Традиційно присутність греків–купців на теренах України середини XVII ст. більшість сучасних дослідників пов'язує з існуванням Ніжинської грецької факторії. Наукові праці засвідчують основну загальну тенденцію – вивчення діяльності Ніжинської грецької громади. Тому більшість розвідок присвячена її появі, розвитку та занепаду.

Поза увагою дослідників залишаються важливі питання торговельної діяльності греків до створення ніжинської колонії. Одним з перших дослідників, хто звернувся до вивчення цього періоду перебування греків на Україні, був історик М.Плохінський [1]. Саме він уперше пов'язав появу греків на Україні з подорожами грецького духівництва до Москви. Уже пізніше академік К. Харлампович доповнив та уточнив факти, відомі з його попередніх досліджень. Однак він дещо побіжно описує історію греків в Україні до 1675 р., тобто до появи ніжинської громади [2]. Утім, автор обмежився лише аналізом гетьманських універсалів другої половини XVII ст., що призначалися для купців.