

УДК [94:352:06.053.5](477-25) «19/20»

З.М. Свердлик

ПОРЯДОК ПРОВЕДЕННЯ ЗАСІДАНЬ ОРГАНІВ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ НАПРИКІНЦІ ХІХ – НА ПОЧАТКУ ХХ СТОЛІТТЯ (НА ПРИКЛАДІ КИЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ ДУМИ)

Стаття присвячена аналізу нормативно-правових актів, що регулювали порядок проведення засідань Київської міської думи, з визначенням загальних тенденцій діяльності органів місцевого самоврядування наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст. та окресленням шляхів удосконалення відповідного законодавства. У підсумку відокремлено характерні риси нормативно-правового закріплення порядку проведення засідань органів місцевого самоврядування наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст. та наголошено на позитивності відповідного досвіду для сучасного нормотворення в Україні.

Ключові слова: міське самоврядування, нормативно-правове регулювання, Київська міська дума, Міське положення, діловодство, протокол засідання, Міський Голова, журнал засідань, попереднє засідання.

Z.M. Sverdlyk

PROCEDURE OF CITY GOVERNMENT MEETINGS AT THE END OF 19TH THE BEGINNING OF 20TH CENTURIES (BASED ON KYIV CITY DUMA)

The presented paper analyzes the normative-legal acts regulating the City Council meetings, with the definition of the general trends of local government in the end of 19th the beginning of 20th centuries and a description of how to improve the relevant legislation. The result revealed the characteristic features of the normative-legal fixation procedure for conducting meetings of local governments in the late XIX – early XX century and marked positivity of relevant experience for the modern rule-making in Ukraine.

Keywords: city government, normative-legal regulation, the Kiev City Council, city Statement, paperwork, minutes of the meeting, city Mayor, magazine meetings, a preliminary hearing.

В умовах широкого розповсюдження ідей розширення прав місцевого самоврядування особливого значення набувають питання дослідження процедурних питань його діяльності, в т. ч. й ті, які враховують відповідний історичний досвід. Наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст. в Україні здійснювалася реформа місцевого самоврядування, в ході якої Указом імператора Миколи I від 23 грудня 1834 р. було змінено управління в Києві шляхом скасування магістрату та створення Київської міської думи, яка стала виборним розпорядчим органом міського самоврядування. Київська місь-

ка дума, як ефективно працюючий орган, за часи свого існування зробила вагомий внесок у соціально-економічний і культурний розвиток міста, а тому дослідження нормативно-правового забезпечення її діяльності, зокрема порядку проведення засідань, набувають актуальності в умовах розбудови сучасних тенденцій місцевого самоврядування у новітній Україні.

Питання витоків та становлення місцевого самоврядування є предметом дослідження достатньо великої кількості вчених різних сфер наукового пізнання, а саме: істориків,

соціологів, політологів, правознавців, філософів та ін. Свої праці вказаним питанням присвятили М. Бармак [1], А. Білоус [2], Р. Делімарський [3], Т. Дмитренко [4], І. Петрова [5], О. Прищепа [6], В. Тхор [7], О. Чунаєв [8] та ін. Проте в жодній із цих праць не проведено комплексного наукового аналізу нормативно-правового забезпечення порядку проведення засідань Київської міської думи як органу міського самоврядування наприкінці XIX – на початку XX ст., що ще раз підтверджує доцільність представленого дослідження.

Метою наукової статті є комплексний аналіз нормативно-правових актів, що регулювали порядок проведення засідань Київської міської думи з визначенням загальних тенденцій у цій частині діяльності органів міського самоврядування наприкінці XIX – на початку XX ст.

У наукових джерелах зазначається, що реформування місцевого самоврядування на території України, яким характеризується XIX – початок XX ст., охопило не тільки губернські міста, а й повітові [9]. 23 грудня 1834 р. царем Миколою I було видано указ «Про перетворення управління міста Києва», який скасовував привілеї Магдебурзького права [10]. 1834 р. в Києві почала діяти як орган місцевого самоврядування міська Дума, підґрунтям для створення якої стала «Жалувана грамота на права й вигоди містам Російської Імперії» [11].

16 червня 1870 р. було схвалено Міське положення, за яким створювалися нові міські органи самоврядування. Однак, слід наголосити, що вони існували під старими назвами: міські думи й управи. Дума була виборним розпорядчим органом, а її виконавчим органом стала Управа. Спочатку Дума мала станово-представницький характер, а після Міського положення 1870 р. обиралася на основі майнового цензу, і її очолював Голова [12]. Київська міська дума як орган місцевого самоврядування, відповідно до статті 55 Міського положення, виконувала ті самі функції, що й інші міські думи. До її компетенції відносилися питання благоустрою міста, завідування шкільними, медичними, благодійними справами, торгівлею тощо. Міське положення надавало міській Dumі розпорядчі права, а також права наглядового та контролюючого

органу місцевого самоврядування, що дозволяло діяти «в межах своєї компетенції», але все ж самостійно [13].

Зауважимо, що діяльність Київської міської думи, як і будь-якого органу, була достатньо врегламентована, в т. ч. й стосовно порядку проведення засідань. Основне підґрунтя для нормотворення у цій сфері було закладено Міським положенням 1870 р., де у п. 48 зазначалося, що до Міської Думи входять Міський Голова та гласні, які обираються на чотири роки (ст. 16), а також визначаються особи, які користуються правом голосу на виборах.

Як вказує М. Токарев, у Міському положенні 1870 р. вперше був визначений перелік справ, які ввірялися міському самоврядуванню та компетенції міської Думи. Закон надавав Dumі право утворювати комісії двох типів: підготовчі та виконавчі. Виконавчі комісії утворювалися з ініціативи Управи і діяли на основі інструкцій, затверджених нею, а тому права контролю над Управою не мали. Підготовчі комісії від Управи не залежали і тому здійснювали над нею контроль. Однак норми Міського положення покладали на підготовчі комісії лише попередній розгляд окремих доповідей Управи, які виносилися на обговорення Думи, але не постійний нагляд і контроль за діями Управи [13, 12].

Аналіз норм Міського положення надає змогу констатувати, що у засіданнях міської Думи, в т. ч. й Київської, мали право голосу повним обсягом лише гласні. Згідно з п. 50 Положення, Члени міської Управи, які були присутні на засіданнях Думи, брали участь у дебатах і надавали пояснення з обговорюваних справ, але мали право голосу лише в тому випадку, якщо вони гласні (ст. 86).

Треба зазначити, що в Міському положенні, крім загальних норм щодо проведення засідань, також закріплено й особливий порядок проведення засідань із певних питань, зокрема, про відповідальність міського Голови або членів міської Управи, при розгляді Думою звітів міської Управи і при обговоренні питань про призначення або розмір утримання службовцям громадського управління. Якщо у зазначених випадках міський Голова або його заступник не могли керувати дебатами Думи, тоді його замінював присутній у Dumі

старший по числу виборчих округів, гласний із числа обраних першими зборами або різностановими міськими виборцями (ст. 24) [12].

П. 56 Міського положення закріплював вичерпний перелік підстав проведення засідання міської Думи, серед яких: за вимогою міського Голови та Губернатора, а також за бажанням не менше однієї п'ятої частини гласних, заявлено-му Міському Голові. На підставі зазначеного, міський Голова видавав розпорядження про засідання Думи із зазначенням дати засідання та питань, які на ньому розглядатимуться. До засідань проводилися робочі наради та розроблялися відповідними спеціальними комісіями проекти рішень, які оформлювалися протоколом попереднього засідання.

Засідання Думи вважалося правочинним, якщо на ньому були присутні не менше однієї третини всього числа гласних, кожен з яких мав право одного голосу. В свою чергу, за Міським положенням 1870 р., право голосу в Думі було приватним і не могло бути передано. Рішення у Думі схвалювалися простою більшістю голосів, а при їхній рівності, голос Голови мав перевагу.

У Київській міській думі як розпорядчому органі місцевого самоврядування м. Києва (1870-1918 рр.) проведення засідань та їхній документаційний супровід регулювалися Правилами діловодства в міській Думі від 22 квітня 1871 р. (зі змінами та доповненнями від 20 березня 1881 р.) [14] (*надалі – Правила*). Згідно з Правилами, збори міської Думи призначалися міським Головою, на вимогу Губернатора або за бажанням не менше ніж 15 гласних, які письмово попередньо заявили про це міському Голові. Засідання Думи могли бути звичайними (проводилися у відповідний день тижня) і надзвичайними (на рішеннях міського Голови). Про порядок денний зборів члени Думи повідомлялися повістками [15, арк. 5]. У статті 57 Міського положення йдеться про те, що в розпорядженні про скликання міської Думи обов'язково мав бути вказаний перелік питань наради. Тому в фондах Державного архіву м. Києва зберігаються переліки питань, які розглядалися на засіданнях Київської міської думи (ф. 163, оп. 8).

Слід зауважити, що у Правилах досить детально закріплювалася процедура реєстра-

ції учасників засідання, навіть передбачався обов'язок гласних повідомляти міського Голову про неможливість участі в засіданні. Також у Правилах детально регламентувалося розміщення учасників засідання Думи. Наприклад, за §5, у засіданні Думи міський Голова займав місце посередині столу. По обидві сторони від нього займали місця члени міської управи.

Щодо процедури проведення засідань, то вона мала здійснюватися таким чином. Кожне засідання Думи відкривалося та закривалося її Головою, який призначав і черговість розгляду питань. Втім, ця черга у разі зауважень членів Думи або з інших поважних причин, могла бути змінена Головою [15, арк. 6].

Засідання Думи починалося зачитуванням протоколу попереднього засідання, яке не могло перериватися дебатами, а кожному гласному надавалося право заявити заперечення проти того чи того питання лише по закінченні читання всього протоколу. Потім знову заслуховувалися питання, що викликали суперечки. У випадку сумніву чи розбіжності, спір вирішувався більшістю голосів, відповідно до чого, зроблений у протоколі виклад залишався або змінювався. Після закінчення читання протоколу та відсутності заперечень протокол вважався схваленим [15, арк. 6 зв.]. Вказана процедура була дещо змінена 20 березня 1881 р. шляхом неможливості внесення будь-яких зауважень під час зачитування протоколу, їх можна було висловлювати лише після закінчення його зачитування [15, арк. 25 зв.].

Після затвердження протоколу попереднього засідання починалася доповідь зі стану справ, після чого розпочиналися дебати. Справи в Думі доповідалися Головою, при чому обов'язок доповідача міг бути покладений як на членів Управи за належністю справ, так і на голів предметних комісій. Після закінчення зачитування справи кожен член зборів мав право вимагати пояснення чи повторення тих питань, які йому видавалися незрозумілими, при цьому кожен член зборів викладав свою думку чи заперечення не інакше як стоячи. Під час дебатів заборонялося перебивати інших або сперечатися. В разі ухилення від виконання порядку або неповаги до закону Голова мав зупинити порушника, а в разі безуспішності дворазового нагадування, по-

збавляв його права висловлювання з даного питання [15, арк. 7].

Для обговорення та розробки найважливіших питань Дума призначала з гласних особливі комісії. Наприклад, згідно з п. 68 Міського положення, Дума могла покласти попередній розгляд складних питань на особливі підготовчі комісії з визначенням, у разі потреби, терміну виконання доручень. При цьому для розгляду звіту Управи з виконання міського кошторису зі складу гласних обов'язково обиралася ревізійна комісія.

Після дебатів відбувалося голосування шляхом запрошення встати тих членів, які не згодні із запропонованою думкою та питаннями. Під час підрахунку голосів робити зауваження категорично заборонялося, а після його закінчення питання закріплювалося остаточним рішенням. Рішення з особливо важливих питань після дебатів, за бажанням більшості членів, могло бути відкладено до наступного засідання Думи, щоб члени могли попередньо з ним ознайомитися.

Після закінчення підрахунку голосів Голова оголошував рішення, які більшістю голосів є прийнятими або неприйнятими. Висловлювання будь-яких заперечень заборонялося, а при порушенні членами зборів порядку і при безуспішності нагадувань Голови з цього приводу, він був зобов'язаний закрити засідання й зробити відповідний запис у протоколі. Члени зборів, незадоволені дією Голови щодо недопущення їх до обговорення будь-яких питань чи пропозицій, мали право викласти свою думку і додати її до протоколу засідання [15, арк. 8 зв.].

1892 р., за імператора Олександра III, було схвалено нове Міське положення, де, відповідно до п. 64, чергові збори Думи призначалися не менше чотирьох і не більше двадцяти чотирьох разів на рік. Розклади чергових засідань на наступний рік складалися Думою у грудні поточного року [16].

За положенням 1892 р. було розширено перелік підстав скликання засідань Думи, окрім раніше закріплених: на вимогу міського Голови, Губернатора та за поданням Управи, також доповнено як підстави скликання – за проханням та скаргами приватних осіб. Як у Положенні 1870 р., так і у Положенні 1892 р. передбачався попередній розгляд справ, але,

на відміну від раніше чинного Положення, наприкінці XIX ст. попередній розгляд відбувався лише щодо складних справ.

Також Положенням 1892 р. було збільшено поріг легітимності засідань для міських поселень з 1/3 до – не менше половини загальної кількості. При цьому закріплювалося, що надзвичайні збори, скликані під час народного лиха, за військових обставин тощо, визнаються дійсними при будь-якій кількості гласних. Крім зазначеного, для деяких питань було передбачено участь у засіданні не менше 2/3 складу.

Рішення за зазначеним Положенням, як і раніше, схвалювалися простою більшістю, проте в Положенні 1892 р. було визначено низку питань, за якими рішення мали ухвалюватися не менше від 2/3 присутніх голосів, а в разі рівності їх, при відкритому голосуванні, голос Голови мав перевагу. При подачі голосів ніхто не міг мати більше одного голосу, а передача свого голосу іншій особі не допускалася.

Отже, аналіз зазначеної вище процедури проведення засідань Київської міської Думи надає можливість стверджувати, що їхньою специфікою було те, що вони розпочиналися зачитуванням протоколу попереднього засідання, після затвердження якого розпочиналося обговорення питань, винесених для розгляду на цьому засіданні. Сьогодні засідання в органах державної влади і місцевого самоврядування розпочинаються оголошенням порядку денного того засідання, яке проводиться, і повернення до схвалених на попередніх зборах рішень здійснюється тільки в разі потреби.

Щодо документального фіксування засідань Київської міської думи, то слід зазначити, що, відповідно до §20 Порядку, за кожним засіданням складався спеціальний протокол, в якому мало бути зазначено: 1) головуючий засідання, список присутніх, час початку і закінчення засідання; 2) перелік питань, які розглядалися на засіданні, доповіді з цих питань і прийняті рішення; 3) записано взагалі все, що відбувалося під час зборів. При цьому, якщо під час засідання були висловлені думки або заперечення окремих учасників, які не згодні з поглядами більшості, вони за їхнім бажанням могли вноситися до протоколу, про що учасник засідання мав заявити під час засідання й надати письмове викладення своїх думок чи за-

перечень до міської канцелярії протягом трьох днів після засідання. Після зачитування протоколу, він підписувався на тому самому засіданні міським Головою та присутніми гласними, при цьому гласні, які не підписали протокол під час засідання, могли його підписати протягом трьох днів після засідання у міській канцелярії, де зберігалися протоколи. Надруковані протоколи розсилалися гласним, а контроль за своєчасною розсилкою здійснював секретар Думи [15, арк. 9]. Таким чином, дотримання суворого порядку при проведенні засідань Думи, а також складання відповідного документа (протоколу) забезпечувало не лише можливість узагальнювати хід зборів, але й у майбутньому простежувати відповідність виконуваних дій чиновників прийнятим рішенням. Окрім протоколів, у Київській міській думі також вівся журнал засідань, в якому фіксувався перелік питань, які розглядалися на засіданні Думи, виступи присутніх, ухвалені рішення з кожного питання.

Підсумовуючи викладене, слід підкреслити досить високу організацію проведення

засідань Київської міської думи, яку можна охарактеризувати таким чином: якісність підготовки засідань, що проявляється у попередньому розгляді питань і винесенням на засідання Думи протоколів попереднього засідання; чітка система сповіщення та контроль за явкою учасників зборів; процедурна визначеність проведення засідання, що в свою чергу забезпечує швидкість розгляду питань; високі вимоги щодо етики поведінки у засіданнях та закріплення заходів впливу на порушників порядку; наявність різнобічних способів вираження поглядів учасників зборів, у т. ч. й шляхом внесення відповідних зауважень до протоколів. Отже, така регламентація порядку проведення засідань органів місцевого самоврядування є важливою для сучасного нормотворення, оскільки досвід проведення зборів, зокрема, Київської міської думи наприкінці XIX – на початку XX ст., може слугувати підґрунтям для розробки сучасних проектів регламентів засідань органів місцевого самоврядування, наприклад, місцевих рад.

Використані джерела

1. Бармак М. Особливості проведення міської реформи 1870 року у Волинській губернії [Електронний ресурс] / М. Бармак. – Режим доступу: <http://nauka.uagat.com/wp-content/uploads/2014/04/Barmak.pdf>. – Заголовок з екрана.
2. Білоус А.О. Органи міського самоврядування на Київщині у XV – першій половині XVII ст. / А.О. Білоус // Актуальні проблеми розвитку міст та міського самоврядування: історія і сучасність. – Рівне : [б.в.], 1993. – С. 18-20.
3. Делімарський Р. Самоврядування Києва за Магдебурзьким правом у XV–XIX ст. / Р. Делімарський // Пам'ять століть. – № 2. – С. 19–28.
4. Дмитренко Т. Міська Дума як орган самоврядування в Дубні XIX ст. / Т. Дмитренко // Магдебурзькому праву у місті Дубні – 500 років : матеріали Міжнар. наук-теорет. конф. – Дубно, 2007. – С. 31-33.
5. Петрова І.О. Документаційне забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.10 / І.О. Петрова ; Держ. ком. архівів України, Укр. НДІ архів. справи та документознавства. – К., 2008. – 19 с.
6. Прищепя О.П. Міста Волині у другій половині XIX – на початку XX ст. / О.П. Прищепя. – Рівне : ПП ДМ, 2010. – 287 с.
7. Тхор В.І. Міське самоврядування на Волині у другій половині XVII–XVIII ст. / В.І. Тхор // Актуальні проблеми розвитку міст та міського самоврядування: історія і сучасність. – Рівне : [б. в.], 1993. – С. 39-41.
8. Чунаєв О. Розвиток міського самоврядування: [самоврядування Києва після Магдебурзького права і до наших днів] / О. Чунаєв // Пам'ять століть. – №2. – С. 5-16.
9. Свердлык З.М. Источники информации о деятельности Киевской городской Думы [Электронный ресурс] / З.М. Свердлык // Вестник РГГУ. – 2014. – №2. – Режим доступа : <http://rggubulletin.rggu.ru/article.html?id=2631879>. – Заглавие с экрана.
10. О преобразовании города Киева : Указ от 23.12.1834 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.archunion.com.ua/history/history_011_03.html. – Заглавие с экрана.
11. Грамота на права и выгоды городам Российской империи от 21.04.1785 г. // Российское законодательство X–XX веков. Т. 5. Законодательство периода расцвета абсолютизма / ред. Е.И. Индова. – М., 1987. – С. 63-68.

12. Городовое положение 16 июня 1870 г. [Электронный ресурс] // Полное собр. Законов Российской империи. – Собрание (1825 – 1881) : Том 45 (1870) : Часть 1 : Законы (47862–48529). – Режим доступа : http://www.nlr.ru/e-res/law_r/search.php. – Заглавие с экрана.

13. Токарев В.Н. Харьковское городское самоуправление по Городовому положению 1870 года (историко-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В.Н. Токарев ; Национальная юридическая академия Украины им. Ярослава Мудрого. – Х., 1998. – 257 с.

14. Свердлик З.М. Организация работы с документами в органах киевского городского самоуправления согласно городовым положениям 1870 и 1892 гг. [Электронный ресурс] / З.М. Свердлик. – Режим доступа : <http://sibac.info/13032>. – Заглавие с экрана.

15. Текст проекта инструкций по ведению делопроизводства в городской думе. – Государственный архив г. Киева. – Ф. 163 – Оп. 39 – Спр. 89 – 33 арк.

16. Городовое положение 1892 г. // Свод законов Российской Империи. Т.2, – Кн. 1. – М., 1910. – С. 281-304.

УДК 378:[002:005] (477)

В.Г. Спрінсян

ПЕРЕДУМОВИ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ З ДОКУМЕНТАЦІЙНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ У ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ УКРАЇНИ

Аналізуються передумови підготовки менеджерів-документознавців у вищих навчальних закладах України в період інформатизації суспільства. Описано вплив принципів випереджуючої освіти, динамізму, фундаменталізації, інформатизації та прогностичності на характер планування та розробки навчальних дисциплін документно-аналітичного циклу в контексті проектів ЮНЕСКО. Описано структурно-логічні моделі підготовки магістрів інформаційної сфери.

Ключові слова: документаційний менеджмент, документознавство, дисципліна, випереджальна освіта, вища освіта, спеціаліст документно-аналітичної сфери діяльності.

V.G. Sprinsjan

THE PRECONDITIONS OF MODERN PREPARATION OF SPECIALISTS FROM DOCUMENTATION MANAGEMENT IN HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS OF UKRAINE

Analyses the peculiarities of the modern preparation of the managers-documenters in the Ukrainian institutions of higher learning in the information society. Describe how principles of advanced education, fundamentalization, informatization and predictability on the nature of planning and development of educational disciplines of the document-analytical cycle in the context of UNESCO projects. Describes the structural-logical model of preparation of graduates in information sphere.

Keywords: documentation management, scientific discipline of documentation, discipline, advancing education, higher education, specialist of the document-analytical spheres of activity.