

21. Див.: Залізник Г. М. Чинники національно-патріотичної орієнтації молоді Києва. — К., 2003.
22. Див.: “Вища школа”. — 2005. — № 4. — С. 84.

К. А. Тиганій

Одеський національний політехнічний університет

ОДЕСЬКЕ МІСЬКЕ ПОЛОЖЕННЯ 1863 РОКУ В КОНТЕКСТІ ТЕОРІЙ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА ХІХ СТ.

За сучасних умов актуальним є дослідження процесів формування та становлення української державності. В цьому контексті важливим є дослідження правових концепцій діяльності різноманітних інститутів влади, органів державного управління та місцевого самоврядування, вивчення їхнього практичного досвіду, методології діяльності.

Для останнього десятиріччя характерним є зростання кількості досліджень, присвячених питанням формування та розвитку органів місцевого самоврядування. В роботах Т. Д. Гошко [1], М. І. Корнієнка [2], М. А. Баймуратова [3], М. Орзіха [4], Ю. Панейко [5] та ін. розглядаються питання історії становлення правових концепцій міського самоврядування, їхня практична реалізація, здобутки, вади та наслідки. Значно більша кількість досліджень присвячена вивченню сучасних проблем місцевого самоврядування. Тому необхідним є вивчення практичного досвіду реалізації теоретичних концепцій на прикладах їхнього втілення у окремих реформах, у тому числі і реформи міського самоврядування в Одесі в 1863 р.

Метою статті є визначення ролі міської реформи 1863 р. в Одесі у контексті дослідження впливу європейських правових концепцій місцевого (міського) самоврядування, поширених в Російській імперії в 60–90-х роках ХІХ сторіччя та їхнього застосування під час проведення міських реформ 1870 та 1892 років.

Протягом ХІХ ст. в Європі сформувалося декілька наукових теорій (концепцій) місцевого самоврядування. Наприкінці ХVІІІ — на початку ХІХ ст. виникла *теорія природних прав вільної громади*. (Г. Арене, Н. Гербер, О. Гірке, А. Токвіль, О. Лабанд, Г. Мауренбрехер, Е. Мейер, О. Ресслер, А. Шеффле, Б. Чичерін та ін.) Теорія віль-

ної громади мала суттєвий вплив на розвиток законодавства першої половини XIX ст., зокрема, вона відображена в положеннях Конституції Бельгії від 7 лютого 1831 р. про особливу “громадівську” владу (статті про особливі основні права громад).

Російська та українська наукова думка першої половини XIX ст. також перебувала під впливом цієї доктрини місцевого самоврядування [6].

На думку прихильників зазначеної теорії, соціальна основа місцевого самоврядування — громада з її звичаєвим правом, як територіальний колектив людей, що проживають спільно, сформувалася раніше за державу, яка у свою чергу є своєрідною “федерацією” громад. Отже громада є рівною державі інституцією та має самостійне, природне право на існування, право самостійно вирішувати питання місцевого значення, регулювати свої власні справи без втручання держави (за певною аналогією з природними правами людини), право обирати та бути обраним в органи місцевого самоврядування лише членами громади, а посадові особи самоврядування відповідно представляють не державу, а громаду [7].

Обґрунтовуючи свободу та незалежність громади, ця теорія зверталася до історії середньовічних громад — вільних міст, їх боротьби за незалежність проти феодалної держави.

Згодом виникає *господарська (громадсько-господарська) теорія місцевого самоврядування*, яка намагалась обґрунтувати статус самоврядної громади як відмінного від держави суб’єкта права (Р. Моль, А. Васильчиков, В. Лешков та ін.). Господарська теорія виникла внаслідок поступового розвитку положень теорії прав вільної громади у пристосуванні їх до умов, коли у процесі історичного розвитку ускладнюються правові стосунки між суб’єктами суспільного життя і підвищується роль держави як регулятора цих стосунків [8]. В основі цієї теорії знаходиться запозичене з теорії природних прав вільної громади положення про територіальний колектив як елемент насамперед громадянського суспільства. Місцеве самоврядування — недержавне за своєю природою, має власну компетенцію у місцевих громадських і господарських справах. В ці місцеві справи держава не втручається, і вони вирішуються самими територіальними громадами. Питання ж політичні належать до компетенції державної влади.

Обидві визначені теорії отримали свій розвиток у *громадській (громадівській) теорії місцевого самоврядування*. (В. Лешков та А. Васильчиков). Відповідно до неї, сутність самоврядування полягає в наданні місцевій спільноті права самостійно реалізовувати свої громадські інтереси та зберіганні за урядовими органами права завідувати тільки державними справами. Таким чином вона виходила з протиставлення територіальної громади державі, громадських інтересів — політичним, вимагаючи, щоб суспільство та держава здійснювали свої власні інтереси. В цьому протиставленні нібито полягає підстава для повної самостійності органів самоврядування. Якщо органи самоврядування займаються не державними, а виключно громадськими справами, то державі байдуже, як здійснюються ці чужі для неї справи [9].

Критики цієї теорії звертали увагу на те, що існування місцевих спільнот (територіальних громад) — обов'язкове, отже бачили в “діяльності самоврядних місцевих общин не доповнення, а саме часткову заміну діяльності держави” [10].

Приваблива як теоретична конструкція, громадівська теорія була дуже вразливою в практичному відношенні. По-перше, самоврядування не можна повністю отожднювати з громадським управлінням, по-друге, її положення є достатньо абстрактними та не відповідають реальним фактам. В більшості держав місцеве самоврядування не лише визнане, але й контрольоване державою, а повного невтручання суверенної державної влади у справи комун у світі не існує. По-третє, прихильники громадської теорії певним чином виправдовують ті прояви місцевого сепаратизму, які мають місце в житті кожної країни, особливо в періоди політичної та економічної нестабільності. Адже наявність так званих “природних і невід'ємних прав” свідчить не стільки про автономію, скільки про певний “суверенітет” територіальної громади та її органів, що небезпечно для цілісності держави [11].

В другій половині XIX ст. виникає *державна (державницька) теорія місцевого самоврядування*, пік популярності якої припадає на 70-ті рр. XIX ст. На відміну від громадської, ця теорія вбачала в місцевому самоврядуванні частину держави — одну з форм організації місцевого державного управління. Основні положення державної теорії місцевого самоврядування розроблені німецькими вченими

Л. Штейном і Р. Гнейстом та детальніше розвинуті їх послідовниками, зокрема, в Росії В. Безобразовим, А. Градовським, М. Лазаревським, М. Коркуновим, А. Михайлівським, Б. Нольде та іншими. Так, А. Михайлівський розглядав самоврядування як частку загального державного управління, як особливу організацію державної влади на місцях, яка заснована на виборних началах [12]. За цією теорією вибір предметів діяльності не залежить від самоврядних органів, а визначається державою. Всі повноваження в галузі місцевого самоврядування своїм джерелом мають державну владу. Все базується на тому, що держава визнає за необхідне передачу справ на місця, і, по суті, діяльність самоврядування та держави залишається однорідною [13]. Однак на відміну від центрального державного управління місцевого самоврядування здійснюється не урядовими чиновниками, а за допомогою місцевих спільнот, місцевих жителів, які зацікавлені в результатах місцевого управління. Органи місцевого самоврядування при цьому діють за принципом “дозволено лише те, що передбачено законом”.

Згідно з державною теорією функції органів самоврядування “за своєю природою, по суті, не відрізняються від функцій державного (місцевого) управління, і тому розподіл справ між місцевими органами коронного управління та органами самоврядування має своїми підставами не відмінність природи цих справ, а лише міркування доцільності: є справи, відносно яких можна передбачити, що з ними краще впораються органи коронного управління, які керуються центральними установленнями (наприклад, справи політичної поліції); навпаки, є справи, які отримують більш повне вирішення, якщо вони будуть надані органам місцевим, зацікавленим у тому, щоб задовольнити безпосередньо їм відомі нестатки місцевого населення (зокрема справи дорожні, санітарні)” [14].

Виступаючи проти роздержавлення місцевих органів влади в особі земств, прихильник державної теорії Б. Нольде зазначав, що самоврядування — така ж сама частина державного управління, як і управління коронне [15]. Як це не парадоксально, ідеї Б. Нольде збіглися з прагненнями більшовиків, спрямованими на боротьбу з земським самоврядуванням, послідовну його ліквідацію та заміну на всій території держави системою Рад — централізованою системою органів державної влади.

В межах загальної державної теорії місцевого самоврядування сформувався два основних напрями — політичний (Р. Гнейст) та юридичний (Л. Штейн). Прихильники політичного напрямку бачили підстави самостійності органів самоврядування в особливостях порядку їх формування, заміщення окремих місцевих посад. Особливості особистого статусу органів самоврядування, на їх думку, полягають або в тому, що ці особи працюють безкоштовно, або в тому, що ці особи займають свої посади за вибором, а не за призначенням. Р. Гнейст бачив істотну відмінну ознаку самоврядування в тому, що посади самоврядування є почесними посадами: вони заміщуються за призначенням від уряду; в безкоштовності він бачив гарантію незалежності від центральної адміністрації, тому що, на його думку, особа, яка отримує за посаду гроші, завжди буде залежною і від посади, і від начальства. Подібна система, забезпечує перебування місцевого управління в руках тих, хто займає керівні посади в суспільстві, досягаючи таким чином гармонії між державою і суспільством [16].

Інший прихильник концепцій Р. Гнейста — німецький вчений Нейкомп — на основі аналізу пруського законодавства дійшов висновку, що самоврядування не залежить від міністерського управління, підпорядковується лише законам країни, не отримує інструкцій від будь-якої вищої влади управління справами місцевості. Самоврядування він розглядав як протилежність міністерському управлінню [17].

Послідовники Л. Штейна бачили підстави самостійності в тому, що органи самоврядування не є безпосередньо органами держави, а є органами місцевої спільноти, на яку держава покладає вирішення певних завдань державного управління. Вони розглядали громаду як територіальну корпорацію, яка виступає по відношенню до держави як особлива юридична особа публічного права. Самостійність місцевих спільнот проявляється в тому, що вони можуть мати свої особливі громадянські права: бути власниками, вступати в різного роду зобов'язальні відносини. Така майнова правоздатність місцевих спільнот надає їм самостійність щодо держави, але ще не встановлює самоврядування. Суб'єктами самоврядування ці спільноти є лише настільки, наскільки держава покладає на них здійснення своїх функцій, функцій державного управління [18].

Окремо від державної теорії місцевого самоврядування юридичною школою конституційного права (Ю. Панейко, А. Градовський,

та інші) була розроблена *теорія самоврядних одиниць як юридичних осіб*, представники якої бачили у місцевому самоврядуванні не самостійний вид діяльності, а лише часткову заміну державної діяльності. З цієї точки зору органи самоврядування виконують функції державного управління, але є органами не держави як особливої юридичної особи, а міської та неміської громади, провінції, територіальних та інших союзів. А. Градовський зазначав, що органи громадського управління є “установленнями додатковими, які доповнюють діяльність органів держави або відають такими предметами, які держава виділила з кола своїх піклувань... Мета самоврядування полягає в тому, щоб притягнути громадські сили до участі в державній адміністрації, а це не можна зробити іншим чином, як ввести громадські установи в коло урядових установлень”. Причому органи місцевого самоврядування повинні “діяти на правах державних влад” [19].

Наведені правові концепції певною мірою позначились на процесі реформування міського самоврядування в Російській імперії у 70 — 90-х рр. XIX ст.

Головною метою реформи 1870 р. було вирішення господарських та громадських проблем міського самоврядування Російської імперії. Необхідність такого реформування була зрозуміла. Реформи були спрямовані на проведення зміни господарчого, суспільного змісту таким чином, щоб вони покращили соціально-економічне становище міст, не зруйнувавши основи монархічного державного устрою імперії. Таким чином можемо розподілити мету реформування міського самоврядування на дві складові: господарчу та політичну. Господарча полягала у визначенні господарських повноважень міських дум, механізму реалізації цих повноважень. Політична — в активізації участі різних верств (станів) населення в господарчій діяльності міста шляхом розширення кола виборчого права; наданні (під суворим наглядом держави) для вирішення деяких гострих соціальних проблем відповідних повноважень місцевій владі. Коронна влада, коли розпочинала реформування, не знала до чого це може призвести, але чітко усвідомлювала неможливість виникнення загрози існуванню монархічного державного устрою імперії. Саме для з'ясування ймовірних наслідків реформування в межах імперії та визначення необхідних механізмів було вирішено у вигляді експерименту провести реформування в двох містах — Москві та Одесі.

Серед наведених нами вище концепцій найбільш привабливою влада мала обрати саме ту, яка найбільше буде захищати її політичні інтереси. Такою концепцією мала стати господарська концепція самоврядування. Вона давала владі можливість захистити власні політичні інтереси та могла допомогти вирішити місцеві господарські проблеми. Місцеві представники були вдячні коронній владі ззагалі за будь-яку можливість нарешті самостійно вирішувати власні господарські та соціальні проблеми. Але погляд на зміст, механізми цих рішень, компетенцію власних прав та обов'язків вони мали інший, ніж їм запропонувала державна влада. Отримавши Міські Положення (Москва в 1862 р., а Одеса в 1863 р.), міські громади розпочали формування власних концепцій. Вирішуючи господарські питання, вони почали достатньо активно залучати до участі в громадській діяльності міста різноманітні верстви населення; змагатися за зростання кількості виборців; боротися з державними (коронними) органами управління за розширення власних соціальних та господарчих повноважень, критикувати дії місцевої адміністрації тощо [20]. Така діяльність відповідає змісту громадської теорії місцевого самоврядування. Як було відзначено, вона передбачала значно більшу самостійність в реалізації громадських інтересів та зберігала за урядовими органами право вирішувати лише державні справи.

Практично-господарська складова також отримала свій розвиток у новій концепції. Питання структури, повноважень, сфери діяльності міської думи проходить апробацію часом, практичною діяльністю, досвідом. Результати цієї діяльності були використані вже під час підготовки законопроекту 1870 р. Порівнюючи Міське Положення для Одеси від 1863 р., результати діяльності Одеської міської думи за 10 років та загальноросійське Міське положення від 1870 р., можна побачити внесок представників одеського місцевого (міського) самоврядування.

Активізація суспільно-політичного життя в країні, яка стала можливою також завдяки іншим реформам 60–70-х рр. XIX ст., призвела до необхідності перегляду політичної складової реформування. Запропоновані принципи виборності, зростання повноважень та самого значення органів місцевого самоврядування стали першими юридичними кроками коронної влади у переході від абсолютної монархії до обмеженої, а згодом й до представницької демократії. Інши-

ми словами коронна влада отримала пряму загрозу існуванню державно-політичної системи країни, яку створила сама. Підтвердженням цього стали чисельні замаху на Олександра II та значна активізація громадсько-політичного життя.

Для запобігання руйнації монархічного устрою влада повинна була в першу чергу змінити існуючу концепцію місцевого самоврядування. Новою запропонованою концепцією стала державницька концепція, яка вбачала у місцевому самоврядуванні лише одну з ланок системи державного управління. Її політична складова цілком відповідала інтересам збереження монархічного устрою. Втілення цієї концепції для органів місцевого (міського) самоврядування відбулося в 1892 р. під час так званих “контрреформ”.

Підсумовуючи, можна стверджувати, що: 1) реформування органів місцевого (міського) самоврядування більше виходило з політичної необхідності збереження існуючого монархічного ладу, ніж з необхідності створення системи на основі представницької демократії; 2) протягом 60–90-х рр. XIX ст. можна спостерігати певну еволюцію в формуванні державної концепції місцевого (міського) самоврядування; 3) саме результати реформування 1862 р. в Москві та 1863 р. в Одесі органів міського самоврядування допомогли коронній адміністрації більш чітко сформулювати основні положення громадської теорії та наслідки її практичної реалізації; 4) отримані результати призвели до зміни концепції діяльності органів місцевого (міського) самоврядування з ліберальних до більш консервативних.

Література

1. Гошко Т. Д. Нариси з історії магдебурзького права в Україні (XVI — початок XVII ст.). — Львів: Афіша, 2002. — 255 с.
2. Основи муніципального права України: Навчальний посібник / За ред. М. І. Корнієнка. — К., 2000.
3. Баймуратов М. А. Муниципальное право Украины в вопросах и ответах: Учебное пособие. — Одесса, 2000.; Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. — Харьков, 2000.
4. Орзіх М. Самоврядні території в системі державного устрою України// Місце та регіональне самоврядування України. — Вип. 1. — К., 1993.
5. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. — Львів: Літопис, 2002.
6. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В. Г. Графский, Н. Н. Ефремова, В. И. Карпец и др. — М., 1995. — С. 281.

7. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. — М., 1996. — С. 236.
8. Гулиев В. Е. Российская государственность: состояние и тенденции // Политические проблемы теории государства. — М., 1993. — С. 9.
9. Коркунов Н. М. Русское государственное право. — СПб., 1903. — Т. 2. — С. 353–354; Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. — СПб., 1910. — Т. 2: Административное право. — С. 40.
10. Коркунов Н. М. Русское государственное право. — СПб., 1903. — Т. 2. — С. 357.
11. Основи муніципального права України: Навчальний посібник / За ред. М. І. Корнієнка. — К., 2000. — С. 31.
12. Михайловский А. Г. Реформа городского самоуправления России. — М., 1908. — С. 40.
13. Тимофеев А. Г. Самоуправление и автономия. — СПб., 1906. — С. 8–9.
14. Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. — СПб., 1910. — Т. 2.: Административное право. — С. 42.
15. Нольде Б. Э. Очерки государственного права. — СПб., 1911. — С. 261–262.
16. Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. — СПб., 1910. — Т. 2: Административное право. — С. 43.
17. Ясюнас В. А. Основы самоуправления: Учебное пособие. — М., 1998. — С. 11.
18. Коркунов Н. М. Русское государственное право. — СПб., 1903. — Т. 2. — С. 363–365; Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. — СПб., 1910. — Т. 2: Административное право. — С. 46–49.
19. Градовский А. Д. Начала русского государственного права // Собр. соч. — СПб., 1904. — Т. 9, ч. 3 “Органы местного управления”. — С. 426, 429.
20. Тиганій К. А. Формування органів міського самоврядування в Одесі наприкінці XVIII ст. — у першій половині XIX ст. // Культура народів Причорномор'я. — 2002. — № 6; Діяльність інформаційних видань Одеської міської думи в період розробки міської реформи 1870 р. // Збірник наукових праць науково-дослідницького центру період / За ред. М. М. Романюка. — Вип. 10. — Львів, 2002.; До проблеми міського та місцевого самоврядування в Україні. // Науковий вісник. — 2002. — Вип. 3; Питання розширення кола суб'єктів виборчого права в проектах реформування системи міського самоврядування 1860–1870-х рр. // Студії з історії степової України. — 2003. — Вип. 1.