

ПРАВОВІ ПАМ'ЯТКИ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ: МІСЬКЕ ПОЛОЖЕННЯ 1892 РОКУ

LEGAL MEMORANDUMS OF CITY GOVERNMENT OF UKRAINE: CITY CHARTER OF 1892

Вовк О.Й.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри історії права та держави
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

У статті робиться аналіз пам'ятки права України – Міського положення 1892 року, що було законодавчим актом міського самоврядування українських міст кінця XIX – початку XX століть. Визначається його правовий вплив на розвиток міського права в українських містах указанного історичного періоду.

Ключові слова: пам'ятка права, положення, самоврядування, українські міста, дума, управа, суспільні відносини.

В статье делается анализ памятнику права Украины – Городского положения 1892 года, которое было законодательным актом городского самоуправления украинских городов конца XIX – начала XX веков. Определяется его правовое воздействие на развитие городского права в украинских городах указанного исторического периода.

Ключевые слова: памятник права, положение, самоуправление, украинские города, дума, управа, общественные отношения.

The article analyzes the memorandum of law of Ukraine – the City charter of 1892, which was the legislative act of the city self-government of the Ukrainian cities of the late XIX – early XX centuries. It determines its legal influence on the development of city law in Ukrainian cities of the specified historical period.

Key words: memorandum of law, charter, self-government, Ukrainian cities, дума, authority, public relations.

Постановка проблеми. Важливою основою політичного ладу кожної із сучасних держав світу є гармонійне поєднання відповідального державного управління всіх рівнів з ефективним місцевим самоврядуванням, яке досягається поза все безумовним дотриманням міжнародних і національних нормативно-правових актів та подальшим удосконаленням муніципального законодавства з урахуванням як позитивного, так і негативного історико-правового досвіду розвитку самоврядних місцевих органів, перш за все з другої половини XIX століття, коли почали закладатися підвалини сучасного місцевого самоврядування європейських країн. Особливу увагу в цьому науковому напрямі слід приділити законодавчому забезпеченню реформ міського й земського самоврядування в Російській імперії кінця XIX століття, до складу якої входило більшість земель і міст України, та окремо, на наш погляд, Міському положенню 1892 р., значення якого найбільш критично оцінюється істориками права.

Стан опрацювання. Сучасна новизна вибраної теми аргументується тим, що хоча останнім часом питання, пов'язані з джерелами та пам'ятками права імперського періоду розвитку місцевого самоврядування в Російській імперії др. пол. XIX – поч. XX століть, розглядали такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як: М.В. Білоконь, О.С. Білявська, Н.О. Бойко, А.Л. Богунська, А.В. Бочаров, Р.Б. Воробей, Ю.М. Глизь, В.Д. Гончаренко, В.Д. Гончаров, Ю.А. Глущенко, П.Ф. Гураль, І.А. Грицяк, О.С. Двуречевська, Ю.Л. Дмитришин, М.А. Зайцев, О.В. Звіздай, І.В. Козюра, С.В. Кондратюк, В.М. Константинова, Л.Е. Лаптева, В.Г. Маргасова, О.М. Марченко, Ю.М. Медведев, В.А. Молхозов, В.М. Мордвін-

цев, Ю.О. Нікітін, Т.М. Плаксієв, О.М. Руденко, А.С. Сіроткін, О.Г. Соловйова, С.М. Стременовський, І.Я. Терлюк, Н.В. Ткаленко, Є.П. Толмачев, Л.В. Хомко, В.М. Циберт, Л.О. Цибуленко, Л.М. Шара, Г.К. Швидко та інші, однак в історико-правовому аспекті детальне наукове дослідження ефективності дії постанов Міського положення 1892 р. у просторі та часі спеціально не здійснювалося.

Метою наукового дослідження є об'єктивне історико-правове охарактеризування змісту Міського положення 1892 р. як пам'ятки права міського самоврядування України кінця XIX – початку XX століть та визначення його впливу на стан муніципальних відносин в українських містах під час проведення міської реформи в Російській державі.

Виклад основного матеріалу. Наприкінці XIX століття соціально-економічні реалії розвитку Російської імперії показали, що реформи адміністративно-політичного управління загалом та міського зокрема, започатковані в 1860–70-х роках, потребують подальшого продовження на основі впровадження нового удосконаленого законодавства. У науковій літературі як у дореволюційній, радянській, так і в сучасній є декілька точок зору стосовно факту появи Міського положення 1892 р., а саме: 1) ухвалення цього законодавчого акта знаменує початок нової реформи міського самоврядування в Російській імперії; 2) прийняття нового положення свідчить про початок міської «контрреформи»; 3) законодавчі зміни на основі Міського положення 1892 р. показують про черговий етап міської реформи, яка фактично розпочалася з 1870 р. та потребувала теоретичного переосмислення та практичної корекції для її реалізації. Автор роботи є якимось прихильником третьої із

вказаних думок, що пояснюють появу нормативно-правового акта, який змінив порядок виборів до органів самоврядування та уточнив компетенцію міських дум та управ. Як показує минулий та сучасний досвід проведення вітчизняних та зарубіжних реформ місцевого самоврядування та змін у муніципальному праві, перебудовчий процес може затягнутися на декілька десятиріч і багато в чому залежить від волі владних структур держави, політика яких схильна до змін.

Друга половина XIX ст. поза все характерна для правових систем європейських держав подальшим розвитком усіх інститутів муніципального права та впливом його норм на суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування. Загалом, за твердженням В.В. Попка, місцеве самоврядування в новий та новітній часи набуває модерних рис, а саме: воно стає законодавчо закріпленим у конституціях, законах, підзаконних актах тощо; дедалі більше набирає демократичного характеру, автономності та самоврядності; посилюється значимість інституту самоврядування, який стає частиною демократичного процесу, пов'язаного із розширенням можливостей для політичної участі громадян і децентралізацією та деконцентрацією влади [1, с. 52]. Тоді серед можновладців та науковців європейських держав популярними стають дві теорії місцевого самоврядування – громадська та державна. Так, на основі особистих узагальнень вітчизняні філософи права кін. XIX – поч. XX ст. роз'яснювали, що громадська теорія бачить сутність самоврядування у наданні місцевій громаді самій відати своїми суспільними ділами та в збереженні за урядовими органами завідувати одними тільки державними справами, тобто передбачається протиставлення місцевої громади державі, громадських інтересів – політичним, вимагаючи, щоб суспільство і держава, кожне відстоювало тільки власні зацікавлення. А державна теорія самоврядування, навпаки, у самоврядуванні бачить покладання на місцеву громаду здійснення завдань державного управління, службу місцевої громади державним інтересам і цілям, тобто передбачається не протиставлення і відокремлення місцевої громади та держави, а заклик місцевої громади на службу державі. Іншими словами, російські вчені-юристи вказували, що, згідно з громадською теорією, самоврядування – це самостійна реалізація місцевою громадою своїх громадських інтересів, відповідно до державної теорії – здійснення державних справ [2, с. 489]. Саме за таких теоретико-правових переконань відбувалася розробка нового Миського положення 1892 р.

Причини подальшої перебудови органів міського самоврядування у 90-х роках XIX століття є різноманітними як економічно-соціальними, так і суто політичними. Але серед них потрібно виділити те, що міська реформа у Російській імперії, юридичним оформленням якої було Миське положення 1870 р., не давала очікуваного владою результату саме в ефективній та злагодженій діяльності міських дум та управ, а головне, не вдавалося подолати на місцях антагонізм між державними губернськими

й повітовими установами та самоврядними органами земств і міст. Вибори до дум у містах за всієї їх тогочасної демократичності показували на такі недоліки, які важко було виправити. Наприклад, Н.В. Коркунов, пояснюючи мотивації укладачів нового міського положення про усунення дрібних торговців і прикажчиків як виборців тим, що останні позбавлені будь-якої економічної самостійності, малоосвічені і байдужі до міських справ, були слухняним знаряддям великих комерційних діячів міста, які маючи в своєму розпорядженні перш за все значне число голосів, легко проводили на виборах бажаних їм кандидатів, що потім, переслідуючи односторонні цілі торгово-промислового класу, шкодили справжнім вигодам і потребам більшості міських обивателів [2, с. 600]. Тогочасний міністр внутрішніх справ І.Н. Дурново недоліками Миського положення 1870 р. вважав також багаточисельність складу дум, недостатність урядових повноважень у справі затвердження на посадах міських голів та їх товаришів тощо [3, с. 320]. Криза місцевого державного управління в містах та провінціях тривала, яку влада намагалася подолати за рахунок розумної передачі деяких своїх виконавчих функцій органам міського та земського самоврядування, при цьому, з одного боку, підвищуючи в них внутрішню відповідальність за свою діяльність, а з іншого, посилюючи зовнішній адміністративний контроль за їх роботою. Постанови нових нормативно-правових актів, зокрема міського положення, мали бути юридичною основою для наступного упорядкування суспільних відносин у більшості міст Російської імперії загалом та в українських зокрема.

Підготовка нового проекту закону про міське самоврядування розпочалася вже у 80-х роках XIX ст. та активізувалась під керівництвом І.Н. Дурново після затвердження Земського положення 1890 р. Джерельну основу нового міського закону становили: 1) Миське положення від 16 VI. 1870 р. [4, с. 821]; 2) Додаток до Миського положення 1870 р. [5, с. 270]; 3) Спеціальні правила для окремих міст Російської імперії, зокрема: «Правила про застосування височайше затвердженого 16 червня 1870 р. Миського положення до столиць та місту Одесі» від 20 VI. 1872 р. [6, с. 927]; Височайше затверджена думка Державної Ради розпублікована 6 VI. 1875 р. «Про застосування Миського положення 16 червня 1870 р. до міст Західних губерній» [7, с. 462] (Віленська, Вітебська, Волинська, Гродненська, Київська, Ковельська, Мінська, Могилівська та Подільська губернії – авт.) тощо; 3) Австрійські, пруські, французькі, італійські нормативно-правові акти стосовно міського самоврядування, серед яких також були й ті, що вже діяли в західноукраїнських містах, а саме: Закон «Про надання міського статуту королівському столичному місту Львову» 14 X. 1870 р. [8]; Закон «Про громадський закон для 30 більших міст» Австро-Угорської монархії 13 березня 1889 р. [9]; Обласний закон від 8 березня 1864 р. «Про видання громадського статуту для обласного головного міста Чернівці» [10, с. 3] тощо; 4) Циркуляри Міністерства

внутрішніх справ та інших центральних установ Російської імперії; 5) Пропозиції від спеціальних комісій при губернських присутствіях та столичних міських дум до укладачів проекту; 6) Дані, добуті сенатськими ревізіями міських господарств; 7) Статистичні звіти міст тощо.

Проект нового міського уложення, підготовлений урядовою комісією при Міністерстві внутрішніх справ на чолі з І.М. Дурново навесні 1891 р., був переданий до Державної ради, де він вивчався до січня 1892 р. Далі обговорення проекту нового Міського положення проходило в Об'єднаних департаментах з 25 січня до 25 квітня 1892 р. За цей час до проекту були внесені значні поправки, які, однак, не змінили сутності його. Більшість поправок зачіпала відносини адміністративних властей з органами міського управління. 18 травня проект був схвалений Загальними зборами Державної ради без будь-яких серйозних змін, а 11 червня 1892 р. законопроект затвердив імператор Олександр III [3, с. 321]. Введення в дію Міського положення 1892 р. в українських містах відбувалось поступово.

За своєю структурою Міське положення 1892 р. [11, с. 433] складалося з семи глав та сто п'ятдесяти чотирьох статей, а саме: Глава I «Положення загальні»; Глава II «Про склад та коло відомств, межі влади і порядок дій установ міського громадського управління», яка, в свою чергу, поділялася на три відділи: «Про вибори міських гласних», «Про міську думу», «Про міську управу та інші виконавчі органи міського громадського управління»; Глава III «Про участь міського громадського управління у виданні обов'язкових для міських жителів постанов»; Глава IV «Про порядок заміщення міських громадських посад та умови громадської служби»; Глава V «Про збори на користь міських поселень»; Глава VI «Про міські витрати, кошториси та звіти щодо виконання кошторисів»; Глава VII «Про порядок оскарження розпоряджень міського громадського управління та про відповідальність осіб, що перебувають на службі в міських поселеннях». Крім того, в єдиному документі, перед викладенням Міського положення 1892 р., містився текст Думки («Мнение») Загальних зборів Державної ради зі змінами деяких статей Положення про земські установи й інших законів, який складався з сімнадцяти пунктів та також був затверджений імператором [11, с. 430]. Укладачами такий технічний прийом застосований для того, щоб не було надалі розбіжностей норм Міського положення 1892 р. з іншими законодавчими актами.

Насамперед у першій главі Міського положення 1892 р. вказується, що до предметів відомства міського громадського управління належать: завідування встановленими на користь міських поселень зборами і повинностями; завідування капіталами та іншим майном міського поселення; піклування про усунення нестачі продовольчих засобів; утримання в належному порядку вулиць, площ, мостових, набережних тощо, що перебувають у віданні громадського управління; турбота про піклування бідних і про припинення жебрацтва; устрій благо-

дійних та лікувальних закладів та завідування ними на однакових із земськими установами підставах; участь у заходах з охорони народного здоров'я; піклування про кращий устрій міського поселення за затвердженими планами; участь у завідуванні взаємним страхуванням міського майна від вогню; піклування про громадські бібліотеки, музеї, театри; сприяння розвитку місцевої торгівлі і промисловості; задоволення потреб військового і цивільного управління тощо (ст. 2) [11, с. 434]. Крім того, для окремих міських поселень імперії, зокрема й українських міст, закон передбачав додаткові повноваження.

До установ міського громадського управління згідно з Міським положенням 1892 р. належали: 1) Міська дума; 2) Міська управа з виконавчими органами, що перебували при ній (ст. 21) [11, с. 436]. До складу міської думи входили голова міської думи та гласні, що обиралися на чотири роки [11, с. 440]. Кількість гласних міської думи залежала від числа виборців того чи іншого міста. Міська управа складалася з міського голови та двох членів, але кількість членів управи могла бути збільшена за постановою міської думи у визначених випадках [11, с. 446].

Міським думам надавалось право складати обов'язкові для міських жителів постанови окремим визначеним предметам, наприклад: про міри перестороги проти пожеж; про порядок утримання в належному стані вулиць, площ, тротуарів тощо; про утримання кінно-залізних та інших удосконалених шляхів та користування ними; про санітарні заходи; про внутрішній розпорядок на ярмарках, ринках, базарах; про заходи безпеки та порядок руху вулицями, річками та каналами, що не перебувають у відомстві шляхів сполучення, а також про заходи попередження повеней тощо [11, с. 449]. Постанови, складені міськими думами, не мали протирічати чинним законам. Надалі постанови представлялися губернаторові, який в установленому порядку затверджував та видавав їх [11, с. 450]. Згідно з Міським положенням 1892 р., голова міської думи, його товариш або помічник голови та члени управи вважалися такими, що перебувають на державній службі. Та сама перевага надавалася міському секретарю в столицях та в губернських, обласних містах і в тих, що входили до градоначальств. Зазначені особи, якщо не мали права вступу на державну службу, чинів не мали, але користувалися під час служби правами тих чинів, які відповідали класам їхніх посад (ст. 121) [11, с. 451].

Міським положенням 1892 р. на користь міських поселень встановлювалися такі збори: оціночний з нерухомого майна; з документів на право торгівлі та промислів; з трактирних закладів, постійних дворів та харчових лавок. А в особливих випадках від міської думи залежало вводити на користь міста ще й такі збори: з візницького промислу; з коней та екіпажів, що належали приватним особам; з собак; з перевізного промислу (ст. 127) [11, с. 452]. Крім того, міська дума кожного окремого міста, мала право клопотати перед Міністерством внутрішніх справ про встановлення додаткових зборів. До пред-

метів витрат міських поселень, наприклад, належали: утримання міського громадського управління та виплата пенсій та допомоги особам, що в ньому служать; виплата належних сум з позик та виконання прийнятих зобов'язань; видача допомоги на утримання навчальних та благодійних установ; витрати на військовий постій та військові потреби; участь у витратах з утримання поліції; устрій та утримання поліцейських та громадських пожежних команд; утримання в належному стані, що лежать на обліку міста, вулиць, площ, доріг, тротуарів тощо (ст. 138) [11, с. 455]. Згідно зі статтею 138 Міського положення 1892 р., приватним особам і громадам надавалося право в установленому порядку у разі порушення їхніх громадянських прав подавати позови на загальних підставах (згідно зі Статутом цивільного судочинства) [11, с. 141].

Особлива увага в Міському положенні 1892 р. була присвячена виборному праву. Так, право участі у виборах гласних до міських дум надавалося: 1) особам, які перебувають у російському підданстві, а також благодійним, науковим, навчальним та урядовим закладам, якщо ці установи і особи не менше одного року володіють у межах міського поселення правом власності або довічного володіння нерухомим майном, обкладеним на користь міського поселення оціночним збором: в обох столицях – не менше трьох тисяч рублів; у губернських містах з населенням понад сто тисяч чоловік і в місті Одесі – не менше тисячі п'ятисот рублів; в інших містах губернських, обласних та тих, що входять до складу градоначальства, а також у більш значних повітових містах – не менше однієї тисячі рублів; в інших міських поселеннях – не менше трьохсот рублів; 2) особам, що перебувають у російському підданстві та заснованим за законами імперії спілки, товариства та компанії, якщо зазначені особи і установи не менше одного року мали в межах міського поселення торгово-промислове підприємство, яке належить: у столицях – до першої гільдії, а в інших містах – до першої або до другої гільдії [11, с. 437]. Тобто з цього тексту видно, що до виборів допускалися як фізичні, так і юридичні особи. Станова належність скасовувалася, а враховувався лише майновий цenz під час визначення активних виборців. Саме ця та деякі інші постанови, що стосувалися порядку виборів міських депутатів, та ще ті, які закріплювали збільшення контролю над самоврядними органами з боку державної влади, за твердженням багатьох учених, були кроком назад у розвитку реального самоврядування в Російській імперії порівняно з Міським положенням 1870 р.

Автор роботи частково погоджується з тим, що з ухваленням Міського положення 1892 р. відбулося відчутне урізання самоврядних повноважень міських громад, проте більше схиляється до думки А.В. Бочарова, що Міське положення 1870 р. слід розцінювати як перший досвід російського законодавця в сфері міського самоврядування (який прагнув перейняти західний досвід у цій області, не враховуючи особливостей російського менталітету), то Міське поло-

ження 1892 р. характеризує прагматичність у підході до його вироблення, позаяк держава усвідомила, що міська громада, особливо в провінційних, повітових містах, поки ще не готова використовувати надані їй ліберальні права на благо всього суспільства. А далі вказаний науковець робить висновок, який ми також підтримуємо, що Міське положення 1892 року було не політичним кроком, не прагненням державних органів скасувати або обмежити місцеве міське самоврядування, а скоріше організаційно-правовим удосконаленням, викликаним недоробками попереднього законодавчого акта [12, с. 120]. Справді, за постановами Міського положення 1892 р. значно посилюється відповідальність міських дум за прийняті ними рішення, а це вже перекреслює деякі інші його недоліки. Крім того, видно, що у розробці цього положення укладачами була застосована більш досконала законодавча техніка.

Потрібно зазначити, що порядок застосування Міського положення 1892 р. в українських містах та продовження в проведенні міської реформи в окремих областях України мали свої особливості. Так, на Волині та Поділлі такі міста, як Житомир та Кам'янець-Подільський (як адміністративні центри) першими отримали право утворювати міські думи за Міським положенням 1892 р., а за ними вже й повітові міста. У листопаді 1893 р. уряд затвердив список міст, у яких обирали міські спрощені громадські управління. Серед міських поселень Волині до нього включалися всі п'ять міст, землі яких перебували в приватній власності (Дубно, Острог, Рівне, Заславль, Старокостянтинів), а також Овруч і Ковель. Рівне та Ковель згодом отримали дозвіл на обрання міських дум. У 1903 році з наданням статусу позаштатного міста Здолбунову в ньому теж було введено спрощене громадське управління. А на Поділлі спрощена форма міського громадського управління у Вербівці, Жмеринці, Сальниці, Старій Ушиці, Хмільнику та Ямполі почала діяти тільки з 1916 р. [13, с. 114]. На Лівобережній Україні сам процес реалізації Міського положення 1892 р. у містах Полтавської, Харківської та Чернігівської губерній тривав чотири роки, але не у всіх містах воно було запроваджено. Тут також вводилося спрощене управління у заштатних містах та посадах [14, с. 116]. Наприклад, у Чернігівській губернії спрощене управління було введено у всіх посадах і трьох містах (крім Березни), а саме у 20 населених пунктах (Погар, Нове Місто, Короп, Середина-Буда, Вороніж, Клинци тощо) [14, с. 117]. Характеризуючи особливості організації міського самоврядування в південноукраїнських містах др. пол. XIX – поч. XX ст., В.М. Константінова доходить висновку, що в міських поселеннях Півдня України розмішувалася частина органів земського самоврядування, під чією юрисдикцією перебували сільські поселення, самі земські структури і представлені в них «негородяни» мали можливість брати участь в управлінні певними сферами життя міських поселень, що слугувало одним із каналів зв'язку «села» і «міста», причому робило його не односпрямованим у сфері організації управління

[15, с. 117]. Особливий самоврядний статус завжди займало місто Одеса через своє економічне положення та стратегічне значення. Ю.І. Глизь, аналізуючи взаємозалежність між соціальним складом гласних та ефективністю їх діяльності в Київській міській думі протягом 1871–1914 років, зазначає, якщо після прийняття Міського положення 1870 р. у перші каденції гласних з вищою освітою обиралися близько 1/3, то після запровадження Міського положення 1892 р. їх було не менше половини, а за соціальним складом гласних у міській думі початку ХХ ст. переважали чиновники. Найбільшим ж успіхом відзначилися гласні каденцій 1887–1902 рр. завдяки їх професійному й освітньому рівням, тому що верховна влада (через зміни в законодавстві) усунула від управління містом соціально-пасивну частину виборців, місце якої посіли чиновники [16, с. 163].

У перші роки після ухвалення Міського положення 1892 р. до його змісту була внесена незначна кількість змін, а система міського самоврядування не викликала надмірних нарікань. Однак тривали наукові дискусії стосовно того, яка має бути форма організації земського й міського самоврядування, як перерозподілити функції між державно-адміністративними та самоврядними органами з метою децентралізації місцевого управління. Так, російський учений Д.Д. Семенов на початку ХХ ст., розглядаючи проблеми, пов'язані з компетенцією громадського управління, доводив, що передача справ з центральних установ місцевим адміністративним органам, які налаштовані на бюрократичному началі, є, безумовно, недостатнім заходом, тому така децентралізація не досконала, а справжня децентралізація може бути тільки в місцевому самоврядуванні, при чому органи такого самоврядування мають бути наділені широкими і досить самостійними повноваженнями [17, с. 213]. Таку точку зору поділяла більшість науковців та урядових осіб, хоча були й інші судження, проте в меншості.

Новий період реформування місцевого самоврядування в Російській імперії розпочинається під час піднесення демократично-революційного руху 1905–1907 років. Згідно з ухваленими імператором Миколою II 23 квітня 1906 р. Основних законів Російської імперії [18, с. 48], новому представницькому законодавчому органу – Державній Думі, яка складалася з представників різних політичних партій та течій, надавалося право порушувати пропозиції про зміну чинних та видання нових законів, зокрема тих, що стосуються місцевого самоврядування. Так, депутати Державної Думи від різних фракцій, намагаючись замінити чинне Міське положення 1892 р., протягом 1906–1916 років близько десяти разів представляли на затвердження свої проекти нових міських законів. Царський уряд також (хоча і не так завзято) включився у справу підготовки наступного міського положення для всіх міст імперії. Так, при Головному управлінні у справах місцевого господарства Міністерства внутрішніх справ було сформовано Наряду чинів Відділу міського господарства щодо перегляду

Міського Положення 1892 під головуванням керуючого цим відділом, яке навесні 1914 р. дуже активно почало постатейне обговорення чинного міського законодавства з метою його удосконалення. Причому метою Наряди було проголошено не створення нового Міського положення на зовсім інших підставах, а перегляд чинного закону [19]. Основні пункти державного та думського законопроектів нового Міського положення були узгоджені вже в середині 1916 р., але їх ухвалення, введення в законну силу та реальне проведення реформи у воєнний час було проблематичним. З одного боку, реалізація реформ місцевого самоврядування (земської, міської та селищної) потребувала величезних матеріальних витрат, а всі наявні на той час кошти забирала війна. З іншого боку, постійна та затяжна недовіра державної влади до демократичної самоорганізації підданих, що начебто загрожувала всьому самодержавному устрою, робила неможливими всі спроби позитивних змін за імперського режиму. Нове міське положення імператор Микола II затвердити не встиг через особисте відречення від влади 2 III. 1917 р.

Проте слід зазначити важливу деталь, що паралельно з розробкою принципово нового міського положення урядом досить успішно велася підготовка перевидання чинного Міського положення 1892 р. Так, Державна канцелярія склала збірник під назвою «Положення про громадське управління міст» 1915 року видання, який замінив «Міське положення» 1892 р., з продовженнями до нього та узаконеннями, що були оприлюднені 31 травня 1915 р. Це Положення про громадське управління міст було внесено у другий том чинного Зводу законів Російської імперії (видання 1915 р.) [20] та мало такий зміст: Розділ перший «Міське положення» (7 глав, 154 ст.) з деякими змінами тексту статей та примітками до низки статей; Додатки до Міського положення 1892 р., а саме до статей: 2 п. IV прим. 22, 63 п. VII прим. 2, 121; 134 прим., 136 прим., 140 прим.; Розділ другий «Положення про громадське управління міста Петрограда» (7 глав, 133 ст.) з деякими змінами та примітками тексту статей; Додатки до статей Положення про громадське управління міста Петрограда 1903 р.; Зміст та інші покажчики до Положень про громадське управління міст видання 1915 року [20]. Надалі в державних документах та законодавчих актах посилялись або на Міське положення 1892 р. як на окремий законодавчий акт, або на перший розділ Положення про громадське управління міст видання 1915 року, що іноді породжувало плутанину серед канцеляристів.

Суспільно-політичні обставини в державі різко змінюються після революційних подій у лютому–березні 1917 р. та утворенні Тимчасового уряду Росії із законодавчими функціями. Члени Тимчасового уряду чітко розуміли, що залучитися підтримкою широких верств населення можливо через проведення популярних реформ насамперед у сфері місцевого самоврядування, яких вони довго виборювали. Юридичним забезпеченням нового реформування міського самоврядування 1917 р. у більшості міст

Російської держави загалом та в українських містах зокрема, крім чинного «Міського положення» 11 VI. 1892 р. як першого розділу «Положень про громадське управління міст» 1915 року видання [20], стали ще такі основні законодавчі акти Тимчасового уряду: Постанова «Про виробництво виборів гласних Міських Дум та про дільничних міських управлінь» від 15 IV. 1917 р. [21]; Постанова «Про зміни діючих Положень про громадське управління міст» від 9 VI. 1917 р. [22] та деякі другорядні. За новою постановою Тимчасового уряду «Про виробництво виборів гласних Міських Дум та про дільничних міських управлінь» 15 IV. 1917 р. (з посиланнями на текст Міського Положення 1892 р. у виданні 1915 р. – авт.), правом участі у виборах гласних стали користувалися російські громадяни обох статей всіх національностей і віросповідань, що досягли до часу складання виборчих списків двадцяти років, якщо вони в час складання списків проживали у такому місті або мають у місті домоволодіння, або там служать, або мають інші пов'язані з містом визначені заняття [21, с. 163–164]. Міські вибори за новою виборчою системою в українських містах пройшли в червні–жовтні 1917 р., а нові думи були сформовані вже в 176 містах України.

Після жовтневого перевороту в Російській республіці 1917 р. та ліквідації Тимчасового уряду Українська Центральна Рада (УЦР) Української Народної Республіки (УНР) 25 листопада 1917 р. приймає Закон «Про виключне право Центральної Ради видавати законодавчі акти УНР», згідно з яким: по-перше, підтверджувалось, що всі закони і постанови, які мали силу на території УНР до 27 жовтня 1917 р., якщо вони не змінені або не скасовані універсалами, законами і постановами УЦР, мають силу надалі як закони і постанови УНР (зокрема, нормативні акти реформи міського самоврядування 1917 р. – авт.); по-друге, вказувалось, що всі особи, обрані до органів самовряду-

вання, «зостаються на своїх урядах без особливих прохань чи заяв» [23, с. 477]. Хоча в нормативно-правових актах Тимчасового уряду та УЦР органи місцевого самоврядування, обрані у 1917 р., мали діяти до кінця 1919 р., але фактично вони проіснували ще рік. Тобто можна зробити висновок, що постанови Міського положення 1892 р. як складова частина Положень про громадське управління міст (видання 1915 р.) залишалися чинними в низці міст Правобережної України, які контролювалися Директорією УНР, до грудня 1920 р. На території Західної Волині та Полісся, які на той час опинилися під владою Польщі, Міське положення 1892 р. діяло до літа 1919 р., а саме до того часу, коли в українських містах почали керуватися розпорядженнями Генерального комісара східних земель від 25 червня 1919 р. «Про вибори до тимчасових міських рад» та від 14 серпня 1919 р. «Про міський закон» [24, с. 96]. До осені 1939 року в західноукраїнських містах II Речі Посполитої мало юридичну силу польське муніципальне законодавство.

Висновки. Підбиваючи підсумки вищевказаному, можемо дійти головних висновків: по-перше, Міське положення 1892 р. Російської імперії як правова пам'ятка України важлива тим, що це чинний збірник законодавчих постанов міського самоврядування кінця XIX – початку XX століть, які визначали організацію міських самоврядних органів та їх компетенцію; по-друге, норми цього нормативно-правового акта були більш ефективним засобом правового регулювання суспільних відносин в українських містах з метою їх упорядкування, ніж у попередніх законах про міське самоврядування. Безумовно, історико-правові розвідки з цієї теми слід продовжити в напрямі порівняння постанов Міського положення 1892 р. з аналогічними зарубіжними законодавчими актами стосовно міського самоврядування, що були юридичною основою проведення муніципальних реформ в європейських державах модерного періоду кінця XIX – першої половини XX століть.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Попко В.В. Порівняльне муніципальне право. Київ, 2016. 361 с.
2. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Том II. Часть особенная. Санкт-Петербург, 1909. 740 с.
3. Толмачев Е.П. Александр III и его время. Москва, 2007. 933 с.
4. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Том XLV. Отделение I. 1870. От № 47862-48529. Санкт-Петербург, 1874. 836 с.
5. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Том XLV. Отделение третье. 1870. Приложения. Санкт-Петербург, 1874. 807 с.
6. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Том XLVII. Отделение I. 1872. От № 50583-51051. Санкт-Петербург, 1875. 1047 с.
7. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Том L. Отделение первое. 1875. От № 54241-54878. Санкт-Петербург, 1877. 720 с.
8. Dziennik ustaw i rozporządzeń krajowych dla Krolewstwa Galicyi Lodomeryi wraz z Wielkiem Księstwem Krakowskiem. Lwów, 1870. Część XXII № 79. S. 122.
9. Ustawa z dnia 13. Marca 1889, zaprowadzająca ustawę gminną dla miast. / Dziennik ustaw i rozporządzeń krajowych dla Królestwa Galicyi i Lodomeryi wraz z Wielkiem Księstwem Krakowskiem. Lwów, 1889. S. 89.
10. Gemeinderaths und Magistrats Handbuch Sammlung der für die Landeshauptstadt Czernowitz seit dem Jahr 1864 erlassenen Gesetze und Verordnungen. Czernowitz, 1895. 124 s.
11. Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. Том XII. Отделение третье. 1892. От № 8215-9216. Санкт-Петербург, 1895. 1404 с.
12. Бочаров А.В. Городовое положение 1892 года: реакционная контрреформа или правовое совершенствование. Закон и право. Москва, 2008, № 4. С. 119–120.
13. Седляр А. Повноваження та правові основи формування міських дум Волині й Поділля наприкінці XIX – на початку XX ст. Волинські історичні записки. Житомир, 2009. Т. 2. С. 110–116.
14. Нікітін Ю.О. Пореформені міста Полтавської, Харківської та Чернігівської губерній у другій половині XIX ст.: історичний аспект самоврядування: монографія. Вінниця, 2016. 238 с.

15. Константінова В.М. Урбанізація: південноукраїнський вимір (1861–1904 роки). Запоріжжя, 2010. 596 с.
16. Глизь Ю.І. Київська міська дума: взаємозалежність між соціальним складом гласних та ефективністю їх діяльності (1871–1914 рр.). Гуржіївські історичні читання: збірник наукових праць. 2015. Вип. 10. С. 162–163.
17. Семенов Д.Д. Городское самоуправление. Очерки и опыты. Санкт-Петербург, 1901. 387 с.
18. Российское законодательство X – XX веков. Т. 9. Законодательство эпохи империализма и буржуазно-демократических революций. Москва, 1994. 490 с.
19. Далина О.А. Разработка правительственного проекта пересмотра Городового Положения в 1912 – октябре 1917 гг. URL: https://superinf.ru/view_helpstud.php?id=1765
20. Свод законов Российской империи. Том II. Положения об общественном управлении городов. Петроград, Государственная типография. 1915. 754 с.
21. Сборник указов и постановлений Временного правительства. Выпуск № 1. 27 февраля–5 мая 1917 г. Составлен Отделением Законов Государственной Канцелярии. Петроград, 1917. 557 с.
22. Сборник указов и постановлений Временного правительства. Выпуск № 2. 5 мая–2 июля 1917 г. Часть первая. Отделы I-VIII. Составлен Отделением Законов Государственной Канцелярии. Петроград, 1917. 698 с.
23. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали у двох томах. Том 1: 4 березня–9 грудня 1917 р. Київ, 1996. 589 с.
24. Кондратюк С. Місцеве самоврядування на західноукраїнських землях як джерело українського парламентаризму: історико-правовий аспект. Вісник Академії управління МВС. 2010. № 2 (14). С. 89–99.