

САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНСЬКИХ МІСТАХ АВСТРО-УГОРСЬКОЇ ТА РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЙ ДРУГОЇ ПОЛОВИНИ ХІХ СТ.

Ідентифікація України як європейської держави можлива за умови визнання, відстоювання та захисту універсальних європейських цінностей на засадах збереження і розвитку національної своєрідності. Серед таких цінностей – місцеве самоврядування, історія якого спонукає до пошуків адекватних форм осмислення процесів децентралізації та демократизації влади, переорієнтації методології історико-правової науки.

Ключові слова: міське самоврядування, громада, влада, держава, конституція, порівняльно-історичне правознавство.

Історико-правовий процес розвитку самоврядування в Україні є цивілізаційним вибором між двома способами самоорганізації суспільства: пірамідально-вертикальним з авторитарним лідером на чолі чи горизонтально-демократичним із пріоритетом прав та свобод людей і їх об'єднань.

Загалом поняття «самоврядування» не є вузькоспеціалізованим, «технічним» – за ним криється проблематика суспільного, політичного, правового регулювання в цілому. У той же час воно є сутнісно спірним поняттям, тобто поняттям, що характеризується відсутністю загальної згоди щодо самої своєї основи. Більше того, не існує єдиної доктрини самоврядування. В конкретно-історичних умовах були реалізовані чи наразі реалізуються різні моделі самоврядування.

Серед них виділяють, насамперед, французьку, пруську (німецьку) та англійську. Проте завершеними є й інші моделі, зокрема австрійська та російська. Спільним знаменником для цих історичних моделей самоврядування було те, що їх становлення відбулося в Європі у ХVІІІ – ХІХ ст., у період, коли абсолютні монархії почали трансформуватися в конституційні держави. Однак австрійська модель має істотні відмінності від російської, визначальним серед яких є ступінь реалізації права територіальної громади. Зрештою історичний досвід реалізації цих моделей в українських містах істотно вплинув на історію самоврядування в Україні. Оцінити цей вплив можна на основі різних методологічних підходів, з допомогою різних методів історико-правової науки. Актуальність порівняльного підходу зумовлена:

- по-перше, традицією порівняльних досліджень в історії держави і права України;
- по-друге, плюралізмом історико-правового досвіду, правових культур на історичних українських землях у складі різних держав;
- по-третє, пошуком шляхів поєднання універсального та унікального в розвитку вітчизняного самоврядування;
- по-четверте, доцільністю виокремлення особливостей української традиції самоврядування, виявлення спорідненості української самоврядної культури з іншими європейськими культурами.

Відтак **мета** статті полягає в тому, щоб на основі порівняльного історико-правового дослідження оцінити роль австрійської та російської моделей самоврядування другої половини ХІХ ст. в історії міського самоврядування в Україні.

Історіографія проблеми доводить, що в українській історико-правовій науці еволюційно реалізувався, умовно кажучи, логічний ланцюжок розвитку «порівняльне мислення» – «порівняльний підхід» – «методологія порівняльних досліджень» – «порівняльно-історичне правознавство». Зародження порівняльного мислення пов'язане з іменами таких вітчизняних учених-правознавців, як К.О. Неволін, М.Д. Іванішев, О.Ф. Кістяківський, М.К. Раннекамф, Ф.І. Леонтович, М.Ф. Владимирський-Буданов, М.М. Ковалевський, М.М. Ясинський, О.О. Малиновський, М. О. Максимейко, Ф.В. Тарановський, М. Фатєєв, В.В. Богішич, С.С. Дністрянський та інших.

Таким чином, початки української науки історії держави і права безпосередньо пов'язані зі становленням порівняльно-історичного правознавства, яке поступово від порівняльно-правового мислення вчених піднялося на рівень методологічного підходу і самостійного наукового знання.

Порівняльний підхід поступово стає провідним методологічним підходом у дослідженнях міського права в Україні. Особливо виразно він виявляється у працях М. Владимирського-Буданова [1], Ф. Тарановського [2], с. Іваницького-Василенка [3].

Українські вчені ХХ століття забезпечили наступність цієї традиції. Відтак порівняльний підхід у дослідженні історії самоврядування та міського права в Україні знаходимо в працях В. Кульчицького, І. Нагаєвського, Я. Падоха, Б. Тищика, А. Яковліва, М. Кобилецького, А.Бойка, О.Кресіна. Проте порівняльний підхід цими вченими в основному застосовується при вивченні історії магдебурзького права в Україні.

Порівняльні дослідження стали невід'ємною складовою історико-правового синтезу історії територіальної громади в Україні П. Гураля [4]. Порівняльне вивчення міського права Львова та Кракова у межах однієї австрійської моделі самоврядування запропонував В. Кіселичник [5, с. 107-117]. Отже, обсяг порівняльно-правових досліджень історії міського самоврядування середини ХІХ- початку ХХ ст. обумовлює необхідність їх узагальнення, систематизації. Це потребує серед іншого і порівняння австрійської та російської моделей самоврядування в українських містах.

Сучасна наука місцевого самоврядування доходить висновку, що становлення територіальних громад і розвиток їх самоврядування було культурним досягненням універсального значення. Проте, на думку багатьох науковців, поняття «міське самоврядування» є «сутнісно спірним поняттям», тобто поняттям, що характеризується відсутністю загальної згоди щодо самої своєї основи. Одночасно неважко показати, що термін «міське самоврядування» позбавили сенсу ідеологічні зловживання ним, а також надто часте загальне вживання.

Отже, міське самоврядування сьогодні є політичним і правовим ідеалом, проте згоди щодо його точного значення немає. Існує порівняно короткий опис переконливих концепцій місцевого самоврядування, кожна з яких походить від певних історико-політичних і правових контекстів і має конкретні наслідки у вигляді реалізованих моделей самоврядування. Фундаментальні відмінності цих концепцій полягають у визначенні джерела місцевого самоврядування. «У питанні про джерело місцевого самоврядування вчені фактично поділилися на дві школи: громадську (громадівську) та державну. Цей поділ, до певної міри умовний, зберігається і до сьогодні. Прихильники ідеї природного права сформуливали громадську теорію, обґрунтовуючи вільність і незалежність громади від держави, вважаючи громаду єдиним джерелом територіального самоврядування» [5, с. 15-16].

Державна теорія місцевого самоврядування вважає його наслідком децентралізації державної влади.

Поєднати переваги цих концепцій та їх інтелектуальні здобутки намагається теорія муніципального дуалізму, або громадсько-державна концепція місцевого самоврядування. Слід усвідомлювати, що всі розуміння місцевого самоврядування формулюються абстрактно, їх зміст відкритий. Жодна з цих концепцій не була реалізована в ідеалі. Проте вони були ідейним підґрунтям тих історичних моделей місцевого самоврядування, початок розвитку яких датується кінцем ХVІІІ- серединою ХІХ століття.

Загалом розвиток модерного місцевого самоврядування діалектично пов'язують з розвитком інших соціальних, політичних і правових явищ ХІХ століття, передусім з остаточним утвердженням нових соціально- економічних систем (про що свідчить скасування кріпосного права), переходом від абсолютистської держави до демократичної, становленням конституціоналізму, формуванням єдиного законодавства централізованих держав.

Хронологічно міське самоврядування Австрійської (згодом Австро-Угорської) та Російської імперій формувалося в один історичний час – у другій половині ХІХ століття. Співставними були економічні та політичні умови – необхідність модернізації у всіх сферах життя, істотні міжнаціональні суперечності всередині імперій, нерівномірність економічного та соціального розвитку різних частин держав. Однак самоврядування, у тому числі й міське, розвивалося як один із чинників і результат становлення конституційної держави в Австро-Угорщині і як спроба зберегти самодержавство в Росії.

Відтак ідея самоврядування по-різному відображалася в законодавстві. В Австрії правова основа для розвитку місцевого самоврядування закладена ще в Конституції 1849 р. (Австрійська державна Конституція, схвалена 13 січня 1849 року конституційною комісією сейму, отримала назву Кромериська). Ідея свободи громади впродовж всього часу становлення австрійського конституціоналізму декларувалася в основних законах, зокрема в Цісарському

указі від 4 березня 1849 р. № 150 про затвердження конституції Австрійської держави (розділ IV. Про гміни.) [6, с. 237-245]. Вона дістала втілення в таких принципах, як право територіальної громади на власність, виборність, підзвітність і підконтрольність органів самоврядування, поділ сфери діяльності громади, визначеність повноважень громади та її органів. Щоправда, поділ сфери діяльності громади на власну (безпосередню) і делеговану (доручену), а також невизначеність обсягу делегованої (дорученої) діяльності суперечили ідеї повної свободи громади. Важливим положенням законодавства про громади та їх самоврядування була стаття XXII закону «Про основні засади організації громад», яка передбачала, що «столичне місто краю, а за бажанням інші важливі міста, а також важливі місця курортно-оздоровчого значення, відповідно до вимог крайового закону, можуть претендувати на отримання окремих статутів, якщо вони таких ще не мають» [5, с. 244]. Серед сучасних українських міст такі статuti отримали Львів і Чернівці. Отже, австрійська модель самоврядування розвивалася, (нехай і не поступово), на конституційній основі.

Російська модель міського самоврядування сформувалася в результаті міської реформи, яка розтягнулася в Україні на 14 років. Вона не була результатом конституційного розвитку Російської імперії і розглядалася царським урядом як доцільне перенесення тягаря державної влади на місця. Відтак правовою основою для міського самоврядування були правові документи, які виходили від абсолютної влади (царя). Основним серед них є «Городове положення», затверджене імператором 16 червня 1870 року. В першу чергу воно мало вводитися в дію в дев'яти губернських і прирівняних до них містах України. В інших містах реформа проводилася на розсуд міністра внутрішніх справ з урахуванням місцевих особливостей. На Одесу дія міського положення з деякими змінами була поширена особливими Правилами, затвердженими 20 червня 1872 р., а на західні губернії – спеціальним законом від 29 квітня 1875 р. [7, с. 211].

Як бачимо, на відміну від Австрійської (Австро-Угорської імперії), де законодавство про громади було систематизованим і поширювалося на всі міські громади, російське законодавство було вибірковим і не забезпечувало принципу верховенства закону щодо громад.

Це позначилося і на результатах міської реформи в Україні – міське управління було реформоване у 135 містах і посадах, а не реформованим воно залишилось у 25 містах і посадах, в тому числі в усіх восьми приватно-власницьких містах Правобережної України. Отже, міська реформа була незавершеною і в ній домінував принцип політичної доцільності. Саме тому процес реформування відбувався нерівномірно, починався з міст, які вважалися благонадійними у політичному відношенні.

Кроком вперед на шляху до місцевої демократії безумовно стала виборність органів самоврядування. Проте російське законодавство, скасувавши становий принцип, утвердило майновий ценз, який унеможливив участь у виборах більшої частини жителів міст.

На противагу цьому закон «Про основні засади організації громад», який діяв на українських землях Австрійської монархії безпосередньо таких цензів не встановлював. Стаття IX закону встановлювала, що активне виборче право належить членам громади. «Виборчого права позбавляються: а) особи, визнані винними у вчинення злочину; б) особи, які вчинили злочин і перебувають під слідством до завершення слідства; в) особи, визнані винними у вчиненні злочинів, а саме: крадіжки, шахрайства, розтрати...» [5, с. 240]. Отже, ця норма встановлює принцип загальності виборів до представницьких органів громад. Однак статuti та виборні ординації безпосередньо регулювали вибори органів конкретних міст, встановлювали для виборців різні цензи, в тому числі майновий. Так, параграф 1 виборчої ординації для громади королівського столичного м. Львова встановлює, що право обирати мають громадяни і почесні громадяни м. Львова, а також особи, які мають право приналежності до громади, зокрема: а) власники чи пожиттєві власники, які володіють у межах міста спадщиною, чи набули не менше одного року тому, нерухоме майно (землю, будинок), з якого сплачують земельний чи будинковий податок; б) які працюють у межах міста та сплачують зі свого заробітку щорічно податок у розмірі не менше восьми золотих римських, не враховуючи додатків до податків; в) які сплачують не менше року податок без додатків у м. Львові, в розмірі, який є не меншим 12 золотих римських. Проте майновий ценз не поширювався на духовенство, державних службовців та представників т. зв. вільних професій (адвокатів, нотаріусів, докторів всіх факультетів, магістрів хірургії і фармацевтики, головних редакторів політичних і наукових часописів) [5, с. 281]. Майновий ценз істотно впливав на кількість осіб, які брали участь у виборах органів самоврядування в українських містах обох імперій. Архівні

.....
матеріали засвідчують, що у виборах органів самоврядування, як правило, брали участь не більше однієї п'ятої від загальної кількості повнолітніх мешканців міст чи членів громад. Склад виборців у значній мірі визначав і склад представницьких органів громад. У Російській імперії серед членів дум переважали представники торгового стану (купці). В українських містах Австро-Угорщини, особливо у Львові, значну частину склали представники вільних професій. Цікавим є те, що впродовж декількох каденцій міської ради Львова від двадцяти до тридцяти відсотків її складу складали доктори наук [8]. Російський уряд усіляко намагався впливати на склад органів самоврядування, в тому числі і шляхом законодавчих змін. Зокрема, новим міським положенням 1892 р. прикажчики та дрібні торговці були позбавлені права обрання до міських дум. Відтак в органах самоврядування штучно завищувалася роль дворянства як соціальної основи царської влади. Суперечливими виборчі процеси були і в Австро-Угорщині. Проте розвиток конституціоналізму тут підштовхував до реалізації загального виборчого права при формуванні органів міського самоврядування. Наприклад, показовим є те, що австрійський монарх тричі не санкціонував проект статуту міста Львова через ущемлення виборчих прав львів'ян – юдеїв [9, с. 38].

Проте зміст моделі самоврядування визначають не спосіб формування органів самоврядування чи навіть їх система. Зміст визначають сфера діяльності та повноваження громади. З середини XIX століття у теорії місцевого самоврядування усталилася ідея про поділ сфер діяльності громади на власну (безпосередню) і делеговану (доручену). Ця ідея реалізується і в законодавстві порівнюваних нами держав. Так, ст. IV закону «Про основні засади організації громад» визначає, що «сфера діяльності громади має два напрями: а) власний (безпосередній) і б) делегований (доручений)» [5, с. 238]. Проте саме співвідношення власної та делегованої сфери визначають відношення центрального уряду до самоврядування громад. Царський уряд розглядав делеговану сферу як можливість перекласти на міські громади значну частину державних функцій і відповідно видатків. На самоврядування було покладено багато справ загальнодержавного характеру, які не мали прямого відношення до місцевих потреб (витрати на утримання поліції, закладів позбавлення волі, обслуговування військових потреб тощо). В Україні на це витрачалася майже третина усіх міських коштів, міські ж потреби задовольнялися за «залишковим» принципом [7, с. 213]. Основоположною була норма австрійського законодавства, що тільки закони визначають доручену сферу повноважень громади. Проте громади боролися з цією тенденцією, використовуючи принцип верховенства закону та інші конституційні механізми. Однак відсутність єдиного закону, який би встановлював межі делегованих повноважень, сприяли зловживанням центральної влади.

Важливим для розуміння відмінностей між австрійською та російською моделями міського самоврядування є порівняння механізму нагляду та контролю уряду за громадами. Формальні відмінності тут були незначними. І австрійський, і російський уряд наглядали за законністю діяльності та рішень міських громад. Вони могли розпустити органи самоврядування у випадку порушення законодавства. Щоправда, порядок прийняття рішень і їх оскарження відрізнявся з огляду на те, що Австро-Угорщина була дуалістичною монархією. Аналіз численних прикладів розпуску органів самоврядування та усунення міських голів засвідчив, що в Російській імперії превалював політичний чинник, а в Австро-Угорщині – дисциплінарний (насамперед, порушення закону, в тому числі кримінальні злочини).

В українських містах Австро-Угорщини та Росії в другій половині XIX – на початку XX століття були реалізовані дві відмінні моделі міського самоврядування, які умовно можна назвати моделлю «відносної автономії міської громади» та моделлю «господарського самоврядування міської громади». Австрійська модель відносної автономії громади базувалася на конституційному праві громад на самоврядування та законодавчо дозволеній самостійній діяльності громади. Російська модель ґрунтувалася на засадах децентралізації влади, усуненні громад від політичної діяльності та виконанні ними передусім господарських функцій.

В загальній історії самоврядування в Україні австрійська модель відіграла більш значну роль, ніж російська, оскільки була зразком сучасного самоврядування, врегульованого законами, допомагала українським громадам зберігати традиції самоврядування.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Владимирський-Буданов М. Німецьке право в Польщі й Литві: [Розвідки про міста і міщанство на Україні- Русі в XV – XVIII в. Частина друга]. / М. Владимирський-Буданов. – Львів, 1904. – 146 с.

2. Іваницький-Василенко С.М. Джерела Магдебурзького права в Західній Русі й Гетьманщині / С.М. Іваницький-Василенко // Правова держава. Щорічник наукових праць. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2001. – 158 с.
3. Тарановський Ф.В. Обзор памятников магдебургского права западно-русских городов литовской эпохи / Ф.В. Тарановський. – Варшава, 1897.
4. Гураль П.Ф. Територіальна громада в Україні. Історико-правове дослідження / П.Ф. Гураль. – Львів: ЛьвДУВС; «Край», 2008 – 468 с.
5. Кіселичник В. Міське право та самоврядування Львова (друга половина XIX – початок XX століття): [Монографія] / В. Кіселичник. – Львів: ЛьвДУВС; «Край», 2008 – 352 с.
6. Петрів Р. Австрійські, Австро-Угорські і Галицькі конституції (кінець XVIII – XIX ст.) / Р. Петрів. – Івано-Франківськ, 2005- 284 с.
7. Гураль П.Ф. Територіальна громада в Україні. Історико-правове дослідження: [Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук] / П.Ф. Гураль. – Львів, 2009.
8. Miasto Lwów w okresie samorządu (1870-1895).- Lwów, 1896.- s.1-51.
9. Merunowicz T. Wyniki samorządu w Galicji / T. Merunowicz. – Lwów, 1916.

V.O. Semko, L.V. Homko САМОУПРАВЛЕНИЕ В УКРАИНСКИХ ГОРОДАХ АВСТРО-УГОРСКОЙ И РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИЙ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX В.

Идентификация Украины как европейской страны возможна при условии признания, отстаивания и защиты универсальных европейских ценностей на началах сохранения и развития национальной своеобразности. В числе ценностей – местное самоуправление, история которого побуждает к поискам адекватных форм осмысления процессов децентрализации и демократизации власти.

Ключевые слова: городское самоуправление, община, власть, государство, конституция, сравнительно-историческое правоведение.

V.O. Semko, L.V. Homko GOVERNMENT IN UKRAINIAN CITIES OF AUSTRIA-UGRIC AND RUSSIAN EMPIRE SECOND HALF OF XIX C.

Identification of Ukraine as an European state is possible under such circumstances as recognition, assertion and defence of universal European values on the grounds of preservation and development of national origin. The local self-government is among these values, its history impels to search of adequate forms of comprehension of authority decentralization and democratization, reorientation of the methodology of the historic and legal science.

The historic and legal process of self-government development in Ukraine is civilized choice between two ways of society self-organization: pyramidal-vertical with an authoritarian leader or horizontal-democratic with the priority to have human rights and freedoms and their organization.

Keywords: city self-government, community, citizens, authority, state, constitution, comparative and historic jurisprudence, local self-government.

УДК 94(477) «19»

М.Ю. Нікітін

СПРОБИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗЕМСЬКОЇ РЕФОРМИ ТИМЧАСОВОГО УРЯДУ В УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ

Зроблено спробу аналізу реалізації земської реформи Тимчасового уряду в українських губерніях. Простежено особливості політичної ситуації в Україні після лютневих подій 1917 р.

Ключові слова: реформа, земство, Тимчасовий уряд, політична боротьба, українські губернії та повіти.

Сучасний етап розбудови незалежної Української держави характеризується зусиллями влади й суспільства по створенню ефективних органів міського самоврядування. Однією з важливих проблем, яка існує при формуванні самоврядних інституцій, є визначення місця і ролі місцевого самоврядування та розподіл повноважень між центральними та місцевими органами влади. За своїм значенням для держави і суспільства сучасні перетворення нагадують реформи, які намагалися реалізувати в бурхливі 1917 – 1920 рр. В наш час усебічний аналіз характеру та змісту земської реформи Тимчасового уряду (врахування досягнень і прорахунків) сприятиме проведенню адміністративної реформи в Україні.

Проблема формування та діяльності земств цікавила дослідників ще з часу реформи 1864 р.