

Анісімова О.С.

УДК 94(477.75) «178/187»:911.375:35.078

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В КРИМСЬКИХ МІСТАХ

Аннотация. В статье рассматриваются основные положения «Грамоты на права и выгоды городам Российской империи» и особенности их внедрения в крымских городах. Введены в научный оборот архивные сведения, проливающие свет на особенности создания муниципалитетов в Крыму. Проанализированы статьи доходов и расходов городских самоуправлений, особенности самоуправления в городах Крыма, показана их подконтрольность центральным органам власти.

Ключевые слова: муниципальное управление, городская Дума, самоуправление, «Грамота на права и выгоды городам Российской империи».

Анотация. У статті розглядаються основні положення «Грамоти на права і вигоди містам Російської імперії» та особливості їх впровадження в кримських містах. Введено в науковий обіг архівні відомості, що проливають світло на особливості створення муниципалітетів в Криму. Проаналізовано статті доходів і витрат міст, особливості самоврядування в містах Криму, показана їх підконтрольність центральним органам влади.

Ключові слова: муниципальне управління, міська Дума, самоврядування, «Грамота на права і вигоди містам Російської імперії».

Summary. The paper examines the main provisions of the "charter for the rights and benefits of the Russian Empire" and especially their introduction in the Crimean cities. Introduced into science archival information that shed light on the creation of municipalities in the Crimea. Analyzed the income and expenditure of urban local governments, particularly governments in the cities of the Crimea area, their accountability to central authorities. The article examines the legal basis of the activities of the municipal government in the cities of the Crimea as an important factor in the development of the region. The author reveals the important role of policeman reforms carried out on a "charter for the rights and benefits of the Russian Empire" and a number of other laws that establish a system of municipal governance. Relevance of the problem raised is that the issues related to the history of the formation and development of the municipalities in the cities of the Crimea today are open. Since no studies in any way shed light on important aspects of the legal support of the municipalities. The author made an analysis of the legislative acts of the central government, and involve a number of documents issued by municipalities and city community. The article describes the main points of the establishment and functional types of municipalities. Also, are the basic principles of self-government. The study found a number of specific features that characterized the formation of city departments in the Crimea. These features again emphasize the uniqueness of the Crimean region and its special place in the structure of the Russian Empire.

Keywords: municipal management, the policeman Duma, the government, "The Charter on the rights and benefits of the Russian Empire."

Найважливішою складовою російського міста стала система самоврядування, яка покликана була забезпечувати його стабільний розвиток. Новий імпульс до розвитку міст з'явився після введення положень «Грамоти на права і вигоди містам Російської імперії». У цьому зв'язку, крім характеристики закону, необхідно розглянути вплив цього документа на організацію нового устрою міст і формування громадського управління. Виявити специфіку у формуванні кримських міст. Ці питання довгий час лишалися поза увагою істориків. Отже, основними джерелами вивчення складання муниципального управління кримських міст є архівні матеріали. На підставі яких, власне, здійснювалося дослідження і які, доречі, уперше введені у науковий обіг.

Як відомо, «Грамота на права і вигоди містам Російської імперії» була базовим документом, на підставі якого здійснювалась реорганізація кримських міст [1]. Необхідно зауважити, що за 85 років її дії були відзначені неодноразові спроби скасувати її або якимось чином вдосконалити на вищому рівні. Так, наприклад, у 1800 році імператор Павло I скасував міське самоврядування і на його місце намагався впровадити бюрократичне управління. Але з входженням на престол Олександра I в 1801 році дію «Грамоти на права і вигоди містам Російської імперії» було відновлено. Або, скажімо, деякі зміни законодавчого характеру з'явилися в 1809 році, коли міські Думи були звільнені від оплати ¼% збору з купецьких капіталів на користь наказів громадського піклування. Прикметно, що спочатку, коли постало питання про необхідність оптимізації громадського управління і міського життя, це доручили урядовим комітетам. Звернемо увагу, що пропозиції формувалися без участі міських Дум. Таке становище призводило до того, що суспільство в особі міських Дум фактично було усунуте від участі в поліпшенні структури керування свого міста. А її поліпшенням займалися ті, хто, по суті, були знайомі з цією справою з чуток. Відповідно, результативність реформ не могла бути задовільною.

Наступного разу реформування самоврядування було здійснено в 1846 році в столиці Російської імперії. Нові правила тоді порахували найбільш вдалим регламентом для роботи муниципалітетів. З 1859 року в МВС стали надходити численні прохання міських громад про перетворення міського самоврядування та про допуск домовласників з числа дворян до участі в міських зборах і виборах. Потім, в 1866 році, від усіх міст Росії були зібрані їхні пропозиції щодо покращення громадського самоврядування. Цей процес курирувало МВС, а здійснювався він у рамках підготовки «Міського положення», яке було оприлюднене у 1870 році. Свої пропозиції направили і кримські міста [2; 3; 4; 5; 6; 7].

Необхідно зазначити, що зміст «Грамоти на права і вигоди містам Російської імперії» давав підставу для появи різних непорозумінь. Таких, як, наприклад, відсутність чіткої регламентації компетенції міських зборів і міської Думи. Це іноді призводило до фактичної підміни одного іншим. Крім того, не було чітких

пояснень щодо організації та порядку діяльності органів громадського самоврядування. До того ж не передбачалися роз'яснення на випадок виявлення можливих нюансів, пов'язаних з труднощами на місцях. Не було і вказівок, як діяти в нестандартних ситуаціях. Тому склалися хороші підстави для заміщення прогалів у законодавстві «місцевими особливостями». Тобто місцева влада відсутні пояснення в законі замінювала власними міркуваннями. У цьому сенсі об'єктивні чинники сприяли прояву специфіки, яка, в кінцевому підсумку, сформувалася в кримських містах.

Потрібно відзначити, що основний масив недоробок стосувався відсутності чітко окресленого місця в міському управлінні дворянського стану. Виходило, що в громадському управлінні дворяни могли брати участь лише за умови, якщо вони отримували міський стан, передбачений «Грамотою на права і вигоди містам Російської імперії». Тобто на загальних підставах. Однак, на яких умовах можна було дворянам переходити в певний стан, в документі не вказувалося. Це стало причиною пізніших видань великої кількості пояснювальних указів [8].

У «Грамоті на права і вигоди містам Російської імперії» було викладено бачення того, яким повинно стати російське місто. У складних історичних умовах вибору шляхів формування управління та подальшого їхнього розвитку Катерина II взяла за зразок європейську модель. Однак, пам'ятаючи, що вона була вироблена в зовсім інших історичних обставинах, закон був дещо перероблений і адаптований для Росії. За великим рахунком, створення зручної для управління і розвитку адміністративно-територіальної системи виявилось складною справою. Ще Петро I, а потім і Катерина II, виділяли міста в особливі одиниці управління. За задумом, міста були рівнозначні з повітами: «Кожна губернія складається з повітів і міст» [9].

Потрібно особливо відзначити, що Катерина II створила нове для Російської імперії уявлення про місто. Тепер такий населений пункт ставав автономною одиницею, який повинен був мати власне громадське управління, знаходити кошти на придбання майна за допомогою «торгівлі, промислів, рукоділля і ремесел». За задумом Катерини II, кожне місто повинно було мати товариство – юридичну особу, яка володіла б майном і мала право власності на нього. Зауважимо, що хоча місто було власником територій і до цього, але право розпоряджатися майном на свій розсуд у нього не було [10, с. 177]. У результаті реформи саме місто стало довічним власником нерухомого майна: землі, полів, садів, пасовищ, лісів, пустирів, водяних і вітряних млинів.

Положеннями «Грамоти на права і вигоди містам Російської імперії» регламентувалися доходи, які отримувало місто. Тобто, висловлюючись сучасною мовою, обговорювалися статті доходів і витрат міста. Умовно можна виділити три основні шляхи їх отримання. Це: особисті перерахування, які платили обивателі, податок з нерухомості, плата за право займатися виробництвом і промислами. Розмір першого з перерахованих був на розсуд кожної міської громади. Однак законодавчо було передбачено обмеження: він не повинен був перевищувати 100 рублів. До речі, цей збір з'явився раніше за інші і був спочатку відомий як запис обивателів у міську книгу [10, с. 177, с. 182]. Треба відзначити, що, за свідченнями урядових ревізорів, практично в жодному місті Криму до середини XIX ст. не було складено обивательських книг [10, с. 177, с. 199]. Тим не менш, збір коштів до міської скарбниці здійснювався. Останні два види зборів за розміром виявилися різними і в часі, і в кожному місті окремо.

Існували й інші шляхи поповнення міського бюджету. Наприклад, міські Думи мали право отримувати прибуток з нерухомої власності і з вільних капіталів, які залишалися після розподілу витрат. Більш того, законодавчо дозволялося пускати вільні суми в обіг. Для цього дозволялося створювати громадські банки або користуватися послугами вже існуючих банків [10, с. 181]. Відзначимо, що масове відкриття міських банків почалося в сорокових роках XIX століття. Однак викликане воно було не стільки місцевою необхідністю, скільки урядовою ініціативою. Саме тому фактичне значення банків не відповідало очікуваному. У кращому випадку вони виконували незначну функцію допомоги розвитку промисловості і торгівлі. Тим більше, що міські доходи основним своїм джерелом мали різні міські збори, а не тільки прибуток від власності [10, с. 177, с. 182].

Витрати міста можна умовно поділити на три групи: на утримання присутніх місць і осіб міського управління, на будівництво, на богоугодні та освітні заклади [10, с. 177, с. 202]. Крім того, за міський рахунок зазвичай існували заклади безпеки: поліцейські, пожежники, військові. Однак потрібно зауважити, що держава контролювала цей процес і брала на себе відповідальність на випадок нестачі коштів для виплати поліцейським.

Рух коштів у бюджеті міста був підконтрольний урядовим органам. Тому міста щорічно здавали фінансовий документ, що відображав надходження і витрату коштів, – кошторис. Він подавався на розгляд губернського правління. Однак, як виявилось, він не завжди відповідав реальному стану справ. Виною тому була бюрократія в діловодстві. Іноді вона доводила до того, що справи замість декількох днів розглядалися декілька років. У підсумку документи, в тому числі і кошториси витрат і доходів, містили приблизні відомості. А в деяких випадках з року в рік подавалися ідентичні відомості. Це говорило про те, що кошториси попросту переписувалися.

Ситуація з фінансовим забезпеченням потреб міського управління не завжди складалася сприятливо. Іноді держава була змушена поступатися частиною своїх доходів на користь міст через неспроможність останніх покривати свої витрати [10, с. 177, с. 199].

Крім регламентації фінансового забезпечення, велика увага в законі приділялася систематизації ремісничого виробництва і зосередженню торгівлі на міській землі. Підтвердженням цього є той факт, що

більша частина «Грамоти на права і вигоди містам Російської імперії» – це ремісничі положення. Тобто норми закону були спрямовані на створення і подальший розвиток малого та середнього виробництва. Галузі виробництва, в свою чергу, також повинні були мати свої управи. Крім того, положення «Грамоти на права і вигоди містам Російської імперії» сприяли формуванню якомога більшого числа власників у містах. Вони і повинні були стати основою міського самоврядування [9]. Схожий принцип формування виробничої організації виявився і серед торгового стану. Купці певним чином повинні були записуватися в гільдії, які формувалися за допомогою майнового цензу [11].

Важливе місце в «Грамоті на права і вигоди містам Російської імперії» виділялося роз'ясненню про організацію міського самоврядування. Саме в цьому документі були закладені основи майбутніх муніципалітетів. Тут воно трактувалося як «громадське управління містом». Так, згідно з буквою Закону, воно повинно було зосереджуватися в руках міської громади і у вибраних нею установах. Останні повинні були бути представлені двома формами: органами міського громадського управління та установами спеціального призначення. Органом міської громади повинна була виступити загальна міська Дума. Громада повинна була збиратися на вибори гласних і інших посад раз на 3 роки [9, с. 203]. Жителів міста передбачалося поділити за такими станами: міські обивателі (ті, хто мав нерухомість), імениті громадяни, ремісники, міщани, іноземні гості та купці, які мали бути записані в гільдії. Загальна Дума повинна була обирати зі свого середовища якусь подобу виконавчого органу, де були присутні б представники всіх шести станів – шестигласна Дума.

Згідно з статтями «Грамоти на права і вигоди містам Російської імперії» міські Думи наділялися наступними повноваженнями. У числі першочергових завдань стояв контроль за забезпеченням мешканців продовольством. Крім того, міські Думи повинні були заохочувати привезення та продаж усього необхідного мешканцям. Крім цього, вони повинні були захищати міську громаду від сварок і позовів з навколишніми населеними пунктами, і сприяти тиші і добросусідству між городянами. А також контролювати моральність і поведінку жителів. До обов'язків міських Дум входило також спостереження за міцністю публічних міських будівель, ініціювання облаштування нових, необхідних для міста закладів, будівництво площ для торгів, пристаней, комор, магазинів і тому подібного. Більш того, міські Думи повинні були піклуватися про збільшення міських доходів і розповсюдження закладів за наказом громадського піклування. У компетенції міського самоврядування опинилися і деякі види суперечок між ремісниками і купцями, які належало вирішувати міським Думам.

При міських Думах іноді діяли наглядачі й комісари. Вони виконували функцію спостерігачів за міською власністю. Ці посади були введені в 1849 році і існували не у всіх містах, а тільки там, де місцева громада вважала це за потрібне. Щодо обрання особи на ці посади особливих інструкцій не було. Головним критерієм було бажання громади та затвердження кандидатури МВС [10, с. 177, с. 167]. У кримських містах такої традиції виявлено не було.

У реальності вийшло, що загальна Дума залишилася проектом, а шестигласна Дума, яка повинна була стати виконавчим органом, виявилася фактичним господарем міського управління. Це відбулося в результаті того, що міська громада, збираючись один раз на три роки, не могла мати фактичного впливу на управління. До того ж «маса міського населення складалася з таких осіб, які за своїм розумовим, економічним та іншим становищем легко підпадали під вплив кількох людей свого стану і адміністрації» [9, с. 205]. Історично склалося, що передбачені законом верстви міського населення були не настільки численними, щоб бути представленими у всіх відповідних населених пунктах. Це призвело до того, що відсутність або недостатня кількість представників певного стану позбавляла міську Думу одного або декількох гласних. Таким чином, у представницькому органі іноді були представлені не всі заявлені законом шість станів. Тому назва шестигласна Дума поступово трансформувалася в «міську Думу».

Потрібно відзначити, що оскільки міське самоврядування повинно було стати важливим органом, тому законодавчо було наділено низкою повноважень. У той же час було очевидно, що навіть юридично міські Думи не мали таких прав на ініціативи, якими користувалися урядові комітети. Особливо це стало очевидним під час царювання Миколи I. Вплив чиновницького апарату деколи виявлявся всепоглинаючим. Нагляд урядових органів за діяльністю міських Дум здійснювався навіть в питанні розподілу відпусток. Мало того, ними ж рекомендовалися кандидатури виконуючих обов'язки на цей період. Тим не менше, співпраця міських управлінь та урядових установ здійснювалася в повному обсязі. Ієрархія звітності та взаємодії гілок державної і міської влади були достатньо чіткими. Серед інших губернських установ існувала так звана «присутність у міських справах», що займалася і наглядала за самоврядуванням [9, с. 3]. Крім того, міські Думи виявилися підлеглими губернському правлінню та особисто губернатору. Крім цього, однією з ключових установ для міст був господарський департамент МВС [9, с. 206]. Однак поряд з міськими Думами існували альтернативні органи громадського управління.

Так, згідно з «Грамотою на права і вигоди містам Російської імперії», громадське управління в малолюдних місцях могла здійснювати Ратуша. Особливих вказівок щодо складу та порядку виборів до неї в законодавстві передбачено не було. А це значить, що скласти уявлення про роботу цього органу можна тільки на прикладі кожного окремого міста. Традиційно в Ратуші головував бургомістр. На цю посаду спочатку могли обиратися купці другої гільдії. Але з 1836 року через відсутність у маленьких містах навіть купців на цю посаду дозволили обиратися міщанам. Кількість ратманів рідко перевищувала три людини. В кінці травня 1866 року Ратуші, як міські установи, були знищені. Цей факт яскраво свідчить про обізнаність законодавців про неможливість у малих населених пунктах брати на утримання і магістрати, і міську Думу через брак у містах людей і грошей. Іноді функціями міського самоврядування наділялися поліцейські управління. У результаті в одній установі виявилися об'єднаними адміністративні та судові функції. Така

ситуація стала кроком назад від думки розподілу гілок влади. Наприклад, у Таврійській губернії міські Думи були відсутні в трьох містах – Старому Криму, Ялті та Балаклаві [10, с. 177, с. 170].

Потрібно сказати, що громадське управління як ще одна важлива складова російського міста нового зразка приживалося проблемно. На перших порах створення міських Дум мало суто декларативний характер. Вони практично не виконували покладені на них функції з числа тих, що перебували в площині безпосередньо самоврядування. Зате практично відразу стали одним із інструментів імперської політики.

Через міські Думи уряд отримував відомості про стан справ у містах, а також через них здійснювалась реалізація різних проектів. Наприклад, щодо створення пожежних команд і відкриття громадських банків. Ясна річ, що без урядової ініціативи усвідомлення потреби в створенні цих установ у місцевої влади прийшло б не скоро. Адже до цього слід було спочатку усвідомити необхідність, затвердити концепцію і вкласти кошти, яких часто катастрофічно не вистачало. У цьому сенсі імперський нагляд над муніципалітетами виконував важливу творчу і мотивуючу функції. Склалося так, що міські Думи практично не вирішували самостійно питання, а часто цю функцію виконувало губернське управління. Тому у фактичних успіхах та невдачах розвитку міського самоврядування чітко простежується вплив губернського управління [12, с. 13].

Центральне місце в самоврядуванні, згідно з «Грамотою на права і вигоди містам Російської імперії», посідала найголовніша людина в місті – мер або міський голова. Це була виборна посада, до його обов'язків, крім іншого, входило бути головуючим на засіданнях міської Думи. Міський голова входив до складу міської Думи, виражав інтереси всього населення і виконував там головуючу функцію. У реальності ця посада фактично уособлювала в собі окрему структуру, яка вирішувала питання з особливих категорій міських справ [10, с. 177, с. 163]. Слід зазначити, що в процесі реалізації закону склалися досить цікаві співвідношення в повноваженнях міської Думи і мера. На думку дослідника XIX століття І. Дитятіна, по суті, міський голова «за наявності відомих якостей, був усім, а Дума – нічим» [10, с. 177, с. 167]. Нарівні з «Грамотою на права і вигоди містам Російської імперії» існував ряд інших документів, що вплинули на адміністративний розвиток міст. Зокрема, це різні укази, згідно з якими населені пункти призначалися містами, уточнювався їхній статус, у деяких випадках обговорювалося їхнє особливе становище. Вище перераховане часто ставало найважливішим чинником, що визначав ефективність діяльності муніципалітетів.

Отже, розвиток кримських муніципалітетів здійснювався у загальноімперських традиціях, але набув певних специфічних рис.

Джерела та література:

1. Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства от 21 апреля 1785 г. // Полное собрание законов Российской империи. [Собр. I]. – СПб., 1830. – Т. 22 : С 1784 по 1788. – С. 358–384.
2. Державний архів в Автономній Республіці Крим, м. Сімферополь (ДААРК). ф. 27, оп. 1, спр. 7414, 152 арк.
3. ДААРК, ф. 27, оп. 1, спр. 7588, 18 арк.
4. ДААРК, ф. 27, оп. 1, спр. 7714, 348 арк.
5. ДААРК, ф. 489, оп. 1, спр. 835, 8 арк.
6. ДААРК, ф. 518, оп. 1, спр. 3, 48 арк.
7. Російський державний історичний архів в м. Санкт-Петербург. ф. 1287, оп. 37, спр. 2181, 287 арк.
8. ДААРК, ф. 799, оп. 4, спр. 5, 63 арк.
9. Российское законодательство X – XX вв. : в 9 т. Т.5. Законодательство периода расцвета абсолютизма / отв. ред. О. И. Чистяков. – М. : Юридическая литература, 1987. – 528 с.
10. Дитятин И. И. Городское самоуправление в России до 1870 года / И. И. Дитятин. – Ярославль : Тип. Г. В. Фальк, 1877. – 564 с.
11. Анісімова О. С. Регламентация діяльності ремісників у «Грамоті на права та вигоди містам Російської імперії» (1785 р.) / О. С. Анісімова // Боспорские чтения. Вып. 10 / ред.-сост. В.Н. Зинько. – Керчь : ООО Керченская городская типография, 2010. – С. 17–20.
12. Пажитнов К. А. Городское и земское самоуправление. Великие реформы 60-х годов в их прошлом и настоящем / К. А. Пажитнов. – СПб. : Изд-во М. И. Семёнова, 1913. – 116 с.