

Любов Шара



ПОЛОЖЕННЯ 1892 р.: ВПЛИВ ГУБЕРНАТОРА ТА ГУБЕРНСЬКОГО ІЗ ЗЕМСЬКИХ І МІСЬКИХ СПРАВ ПРИСУТСТВІЯ НА ПРОЦЕС ФОРМУВАННЯ Й ДІЯЛЬНІСТЬ МІСЬКОГО ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ

Йдеться про вплив очільника коронної адміністрації та Губернського із земських і міських справ присутствія на процес формування й діяльність органів міського самоврядування відповідно до Положення 1892 р. Наголошується на контролюючих функціях стосовно поточної роботи громадського управління, можливостях притягнення до відповідальності його службовців. Водночас, указується на право самоврядних структур опротестовувати рішення губернатора та Губернського із земських і міських справ присутствія у Сенаті.

Ключові слова: міське громадське управління, дума, управа, губернатор, Губернське із земських і міських справ присутствіє, Сенат.

У червні 1892 р. в українських містах, умонтованих у російський імперський простір, набуло чинності Положення про міське самоврядування. Воно трансформувало законодавче поле для формування і функціонування виборної влади, запроваджені у процесі ліберальних реформ 60-70-х років XIX ст. Тоді, 16 червня 1870 р., цар, зважаючи на об'єктивні реалії буття та настійні вимоги суспільства, пішов на поступки й дозволив створення міського громадського управління з доволі широкою самостійністю у господарській діяльності. Зроблено було немало. Безсумнівно, представники виборних структур значно посприяли модернізації міст, утім, незабаром чітко окреслилися і зворотній бік медалі. «... Самостійність, отримана органами міського самоврядування, – твердить Любов Писаркова, – на практиці обернулася всесиллям управи (виконавча інституція. – **Л.Ш.**) і зловживаннями її членів». Дослідниця дійшла висновку, що «невдалою виявилася чергова спроба законодавців переступити через кілька щаблів у розвитку міського громадського управління і за допомогою європейського за характером Положення 1870 р. підняти рівень розвитку російських міст до рівня західноєвропейських, а розділене на стани російське суспільство перетворити на громадянське» [5, с. 427].

Побачивши сповна очевидні недоліки та врахувавши специфіку тогочасної суспільно-політичної царини, урядовці розробили нове міське Положення. 11 червня 1892 р. його затвердив Олександр III, дозволивши таким чином переформатувати діюче громадське управління. Особливості його обрання та практичні здобутки вже потрапляли в орбіту наукового вивчення [1-6; 8]. Попри це, з огляду на пошуки сучасної моделі місцевого самоврядування в незалежній Україні, можуть стати в нагоді принципи міського законодавства. Серед іншого актуальним є дослідження такого аспекту як взаємодія виборних інституцій з представниками владних структур. Безпосередньо мета нашої студії полягає у тому, аби, спираючись на засади Положення 1892 р., роз-

© Шара Любов Миколаївна – доцент кафедри історії Центрально-Східної Європи Навчально-наукового Інституту історії, етнології та правознавства імені О. М. Лазаревського Чернігівського національного педагогічного університету імені Т. Г. Шевченка.

крити вплив на роботу міського громадського управління губернатора та колегіального органу – Губернського із земських і міських справ присутствія.

Передусім, зауважимо, що, відповідно до закону, самоврядування міст було представлене думою та управою. На першу покладалися розпорядчі функції, на другу – виконавчі. Обидві інституції очолювалися міським головою та обиралися на 4 роки. Хоча ж половина складу управи поновлювалася через кожні два роки, оскільки таким способом прагнули підбирати кваліфіковані кадри.

Уплив очільника владних структур на громадське управління вже помітний на стадії підготовки виборчої кампанії. «... Скликаються... виборчі зібрання, – вказувалося у ст. 23, – у терміни, визначені міською управою за умови затвердження губернатором» [7, с. 437]. Він же ухвалював рішення про «найбільш придатний для місцевих умов спосіб» оприлюднення першого варіанту виборчого списку (ст. 35). Упродовж двох тижнів містяни могли його оскаржити. Управа, у разі погодження, вносила правки і після того другий варіант адресувала на розгляд керівника губернії, який мав право власноруч коригувати (ст. 36). Йому ж надсилали позови городяни, котрі й цього разу вбачали недоліки у списку виборців (ст. 37) [7, с. 438]. Остаточний перелік осіб, наділених правом голосу, друкувався у «місцевих відомостях, чи іншим, за бажанням губернатора, способом» (ст. 38) [7, с. 439].

Подальший етап організації й проведення виборів теж був під наглядом керівника губернії. Ним затверджувалася кількість дільниць для голосування, чисельність обраних думців і кандидатів до них (ст. 34) [7, с. 438]. Особисто губернатор призначав головуючих на кожну виборчу дільницю. Статтею 39 передбачалося, що функції очільника покладалися на міського голову, але, якщо було кілька зібрань виборців, то губернатор добирав головуючих з-поміж гласних попередньої каденції [7, с. 439].

По завершенні виборчої кампанії керівнику губернії передавалися виборні листи з детальним розписом процесу балотування (прізвища делегованих у думці й кандидатів до них, кількість голосів «за» і «проти») та список обраних гласних й кандидатів, складений службовцями міської управи (ст. 48). На ім'я губернатора містяни мали право протягом тижня надсилати скарги про порушення процедури голосування (ст. 50). До нього апелював і міський голова, якщо виникала потреба скликати нове виборче зібрання або дільницю через недобір думців й кандидатів (ст. 53). Остаточний список вибраних затверджувався губернатором, ним же робилося розпорядження про оприлюднення інформації у «губернських відомостях» (ст. 55) [7, с. 439-440].

Очільник владних структур контролював щоденну діяльність органів самоврядування. У ст. 11 чітко прописувалося: «губернатор має наглядати за правильністю і законністю дій міського громадського управління» [7, с. 434]. У чому це виявлялося безпосередньо для думи та управи? Насамперед, губернатора інформували про порядок денний чергових засідань розпорядчого органу. Здійснювалося означене шляхом письмового повідомлення від міського голови (ст. 65). Згідно зі ст. 67, керівнику губернії надавалося право пропонувати на обговорення гласних будь-яке питання. Прикметно, що законодавці, формулюючи дану статтю, не наголошували на пріоритетності позиції губернатора. «Дума, – вказувалося, – вдається до обговорення... справ: 1) на пропозицію губернатора; 2) на пропозицію голови і гласних...». Водночас, надзвичайне зібрання думи уможлиблювалося тільки за згодою губернатора (ст. 66) [7, с. 442]. Він же отримував копії усіх без винятку постанов розпорядчого органу самоврядування; від його волі залежав дозвіл на оприлюднення рішень гласних перед місцевою громадою (ст. 76). Понад те, закон передбачав низку думських постанов, що набували чинності лише при умові обов'язкового санкціонування губернатором. Відповідно до ст. 78 його персонального схвалення потребували рішення: про визначення ціни за міські землі, віддані під забудову, та перепланування населеного пункту; про умови викупу присадибних ділянок, що перебували у безстроковій оренді; про позики, поручительства, гарантії від імені міста, якщо їхні обсяги разом із попередніми кредитами і зобов'язаннями, не перевищуючи доходів за останній минулий рік, сягали половини суми. Підпис губернатора надавав чинності постановам про такси на хліб і борошно; за користування візницькими чи подібними екіпажами, залізничними дорогами, ін-

шими удосконаленими місцевими засобами пересування; затверджував інструкції або правила для управи та виконавчих органів громадського управління, фінансованих міським коштом; інструкції для службовців торгової поліції й самоврядних структур, які наглядали за торгівлею і промислами.

Дещо з перерахованого вимагало губернаторського санкціонування спільно з керівниками господарських підрозділів. Приміром, на думських інструкціях чи правилах для управи та інших виконавчих органів самоврядування, що долучалися до завідування й утримання за міські гроші навчальних закладів, потребувалися підписи губернатора і попечителя Київського навчального округу. Разом із управляючим казенною палатою керівник губернії легітимізував інструкції думи для службовців торгової поліції й інституцій громадського управління, відповідальних за торгівлю і промисли (ст. 78) [7, с. 443-444].

Малозабезпечені родини очікували погодження губернатора, аби звільнитися від сплати податку з нерухомості (пункт 9 ст. 128) [7, с. 452]. Однак остаточне рішення приймалося колегіальною структурою (йтиметься далі).

Губернатор мав право призупиняти будь-яку постанову думи протягом двох тижнів після її отримання (ст. 82). Підставою для того слугували дві позиції, деталізовані у ст. 83: якщо, по-перше, ухвала порушувала принципи Положення або виходила за межі компетенції громадського управління, по-друге – не відповідала загальним державним користям і потребам чи, вочевидь, зачіпала інтереси місцевого населення [7, с. 445].

Рішення думи, що мали обов'язковий для містян характер (так звані обов'язкові постанови), апріорі вимагали губернаторського підпису та офіційного дозволу на повідомлення громаді (ст. 110). Традиційно оповіщали шляхом публікації у «Губернських відомостях» чи спеціально виданою брошурою. Зауважимо, що керівник коронної адміністрації турбувався, аби обов'язкові постанови, в яких акцентувалося на найважливіших сферах для жителів міста, ретельно перевірялися спеціалістами. Так, губернатор призначав одного з місцевих лікарів, коли аналізувалися думські ухвали, якими прописувалися санітарні норми у приміщеннях, де продавалися продукти харчування; постанови про облаштування та утримання у чистоті фабричних і ремісничих об'єктів, лазень, скотобоєнь, прибирання городянами приватних дворів; про асенізацію; боротьбу з епідеміями та езотопіями (ст. 109) [7, с. 450].

Під наглядом керівника коронної адміністрації перебувала повсякденна робота виконавчої структури громадського управління. Відповідно до ст. 101 він «міг ревізувати управу та інші виконавчі органи самоврядування, а також усі підзвітні їм установи». Понад те, зафіксувавши порушення чи довідавшись про них з урядових повідомлень і донесень, губернатор вимагав від управи пояснення й наполягав на відновленні законності. Подібно, якщо на рішення управи позивалися губернаторові, то він, «визнавши подану скаргу такою, що заслуговує на увагу, – стверджено у ст. 145, – пропонував управі зробити розпорядження про задоволення особи, яка її заявила...» [7, с. 455]. Розширювалися повноваження керівника губернії в умовах військового стану. Він наділявся незаперечним правом примусу, коли органи самоврядування не виконували військової повинності [7, с. 448].

Варто зауважити, що контроль губернатора за роботою управи почасти виявлявся рятівним. Скажімо, потребувалося термінове рішення для реалізації будь-якого проекту, а дума не проголосувала. Тоді, згідно зі ст. 89, якщо двічі поспіль не відбувалося засідання гласних через відсутність необхідного кворуму, очільник владних структур розпоряджався про виконання запланованого управою або іншою виконавчою інституцією самоврядування. Природно, що він перед тим ретельно перевіряв сутність справи [7, с. 446].

Губернаторська допомога ставала в нагоді й у випадку накладання на місто незаконних податків, повинностей, протиправних розпоряджень урядових, земських і станових установ. За таких обставин громадське управління апелювало до керівника губернії, а він вживав заходи для поновлення справедливості (ст. 10) [7, с. 434].

Лише від імені очільника коронної адміністрації управі дозволялося клопотати перед вищестоящими урядовими інституціями (профільними міністерствами або

Головним управлінням) про міські потреби. Позиція губернатора, його особистісне контактування з посадовцями управи відігравали важливе значення. Адже ст. 102 передбачалося, що разом із проханням виконавчого органу керівник губернії обов'язково відсилав свій висновок, який, часом, виявлявся чи не вирішальним для міністерської постанови.

Губернатор впливав на процес формування персонального складу управи та підзвітних їй структур. «Для управління окремими галузями господарства, – вказувалося у ст. 103, – можуть бути призначені думою конкретні особи, а при потребі, – й особливі виконавчі комісії. Ті та інші, підпорядковуючись управі, працюють на підставі інструкцій міської думи і приступають до виконання своїх обов'язків за дозволом губернатора» [7, с. 448]. Відповідно до ст. 118 затвердження на посадах членів міської управи, міського секретаря і помічників міського голови «надається всюди губернатору». Якщо він не схвалював вибраних кандидатур, то пропонував думі заново проголосувати, але незатверджені особи не допускалися до повторного балотування (ст. 119). За погодженням із керівником губернії призначався головуєчий зібрання гласних, якщо на порядку денному було питання про обсяги заробітку членів управи чи обговорювали наслідки ревізії її роботи (ст. 120) [7, с. 451].

Звільнення службовців міського громадського управління до закінчення виборної каденції відбувалося, вказано у ст. 122, «владною, від якої залежить затвердження або призначення їх на посади» [7, с. 451]. Себто губернатор міг звільняти міського секретаря, членів управи та помічників міського голови при наявності їхньої заяви; надавав відпустку міському голові. Очільнику владних структур дозволялося нарівні з гласними звинувачувати у посадових злочинах міського голову, його заступника, помічників, міського секретаря та членів управи. «Справа про відповідальність... – наголошено у ст. 148, – порушується чи постановою думи, чи розпорядженням губернатора...». Вони також уповноважувалися актуалізувати питання про притягнення до відповідальності посадових осіб, підпорядкованих управі, у тому числі найманих працівників (ст. 154) [7, с. 456].

Законодавці надали губернаторові право передавати прохання та позови від містян, муніципального управління, юридичних суб'єктів на адресу Сенату, міністра внутрішніх справ, Губернського із земських і міських справ присутствія (далі – Присутствія). Так, на підставі ст. 63 (пункт 21) тільки через керівника губернії міська дума надсилала урядовим структурам клопотання про місцеві «користі й потреби» [7, с. 442]. Звернувшись до губернатора, громадське управління могло оскаржити постанову Присутствія перед Сенатом. Діяли за таким алгоритмом: міський голова, спираючись на рішення думи, писав позов очільнику губернії. Останній долучав до скарги пояснення Присутствія і надсилав міністру внутрішніх справ, а той звертався протягом трьох місяців до Сенату [7, с. 445-446]. Подібно до цього, приватні особи, товариства та установи, чий інтерес порушувалися ухвалою Присутствія, апелювали до губернатора, який передавав скаргу з відповідним пакетом матеріалів міністру внутрішніх справ, а він – сенаторам (ст. 146).

Губернатор адресував міністру внутрішніх справ ухвали дум, що вимагали особистого підпису міністра (ст. 80). До нього ж звертався губернатор у випадку, коли «не визнавав за можливе погодитися з рішенням більшості Присутствія» стосовно постанови гласних (ст. 84) [7, с. 445]; якщо вважав «рішення думи такими, що суперечать загальним державним користям і потребам чи вочевидь порушують інтереси місцевого населення» (ст. 86). Водночас, відповідно до ст. 87, тільки через губернатора міське самоврядування могло довідатися про волю міністра внутрішніх справ щодо думської постанови, призупиненої на підставі ст. 86 [7, с. 446].

Губернаторові передавав міський голова справи про «незаконність рішення більшості членів управи» (ст. 99) [7, с. 448]; йому ж надходили заяви приватних осіб, товариств та установ про порушення їхніх прав думськими постановами (ст. 143) [7, с. 455]. Вищевказані можливості керівника губернії дозволили науковцям вбачити у реформі 1892 р. суттєву загрозу самостійності громадського управління. Зокрема, Юрій Нікітін переконаний, що органи міського самоврядування переводилися під суворий контроль місцевих адміністрацій. Перерозподіл повноважень між муніципальною

владою і губернськими адміністраціями на користь останніх сприяв посиленню адміністрування і конфліктам між вищезгаданими установами [3, с. 20].

Думка слушна, але законом передбачалося створення колегіальної інституції – Губернського із земських і міських справ присутствія, – до обов'язків якого належало вирішення багатьох спірних питань шляхом голосування. До складу Присутствія входили губернатор (очільник), віце-губернатор, губернський предводитель дворянства, управляючий казенною палатою, прокурор окружного суду (замість нього міг запрошуватися губернський прокурор). Факт головування губернатора у Присутствії також почасти потрактований як зайва можливість впливати на діяльність громадського управління. «Посилення влади губернатора у другій половині ХІХ ст., – твердить Василь Грицак, – йшло шляхом не передачі в його руки владних функцій від інших посадових осіб і відомств, а через зміну форм функціонування губернаторської влади й засобів впливу на місцеві органи». «Здійснювався він, – вважає дослідник, – не тільки й не стільки за рахунок прямого підпорядкування, а через головування та залучення до роботи у губернських присутствіях, комітетах і комісіях; через загальний контроль за діяльністю місцевих органів різних відомств і самоврядних структур; через участь у підборі та ротатії чиновницьких кадрів» [1, с. 135].

Однак варто мати на увазі, що до Присутствія також залучалися на постійній основі міський голова та депутат від думи, які мали змогу контролювати хід справ і відстоювати інтереси місцевої громади. «При обговоренні у цьому Присутствії справ міського громадського управління, – наголошувалося у ст. 12, – до складу його входить... член від міської думи губернського міста, якого вибирає остання із числа її гласних» [7, с. 435]. «Делегати від міської думи, – значилося у примітках до ст. 18, – ... затверджувалися на посадах міністром внутрішніх справ». Властиво, що і міський голова, і думець не позбавлялися участі у виборах до органів самоврядування [7, с. 436]. Присутствіє утримувалося коштами, підпорядкованих йому міських поселень. Фінансова частка кожного визначалася пропорційно їхнім щорічним прибуткам [7, с. 432].

Присутствіє, так як й особисто губернатор, отримало вплив на широкий спектр роботи міського громадського управління, починаючи від виборчих кампаній до різноманітних аспектів повсякдення. Надавалися повноваження погоджувати пропозицію думи стосовно поділу міста на виборчі дільниці, чисельність делегованих гласних і кандидатів. Хоча ж, вказувалося вище, право остаточного затвердження належало до прерогативи очільника коронної адміністрації (ст. 34) [7, с. 438]. На розгляд членів Присутствія містяни позивалися стосовно неточностей у виборчих списках. Власне, скарга писалася на ім'я губернатора, а він надсилав разом зі своїми зауваженнями колегіальній інституції (ст. 37). Її рішення вважалося остаточним [7, с. 438]. Аналогічним чином скаржилися на «суттєві порушення законного порядку на виборах» (ст. 49), на «неправильності, допущені на виборах» (ст. 50). Керівник губернії, до речі, міг особисто, «якщо угледить у поданому йому виборчому виробництві суттєві порушення законного порядку... – передати те місцевому із земських і міських чи із міських справ Присутствію» [7, с. 439-440]. Розглянувши означені позови й погодившись з ними, члени Присутствія мали змогу відмінити вибори загалом або на певній дільниці. Потому видавали постанову про «організацію нових виборів, замість визнаних недійсними» (ст. 51). Законом завбачався й варіант, коли оголошувалися «неправильно обраними деякі гласні». У такому разі, відповідно до ст. 52, Присутствіє ухвалювало рішення «замінити вибраними кандидатами, по старшинству отриманих цими особами виборчих голосів». Якщо ж у такий спосіб загальний склад думців або чисельність делегованих на конкретній дільниці виявлялися меншими потрібного, призначали додаткові вибори чи балотування на дільниці (ст. 52) [7, с. 440].

Від волі Присутствія залежав персональний склад гласних-євреїв. Делегування до міської думи нехристиян потребує спеціального дослідження, ми ж лише зазначимо, що, згідно зі ст. 44, їхня чисельність не повинна була перевищувати однієї п'ятої загалу думи [7, с. 439]. Відтак, Присутствіє обирало достойних на власний розсуд з-поміж наділених правом голосу нехристиян, враховуючи, насамперед, їхню «політичну благонадійність». «На постанову Присутствія з цього питання, – наголошувалося у Положенні 1892 р., – скарги не приймаються» [7, с. 433].

На засіданнях Присутствія також розглядалися питання про думські рішення, незатвержені губернатором. Аналізувалися аргументи «за» і «проти» та виносилися вердикт через голосування. Якщо більшість погоджувалася з позицією губернатора, аби відхилити думську ухвалу, то вона вважалася такою, що не відбулася. Думі ставилося до відома з означенням мотивації членів Присутствія (ст. 80). Останньому губернатор передавав ухвали гласних, які, з його точки зору, протизаконні чи порушували межі компетенції, влади і роботи органів самоврядування. «Рішення колегіальної інституції, – йшлося у ст. 84, – про впровадження даної постанови або її відміну підлягало виконанню». До обов'язків Присутствія належала підготовка висновку на думські постанови, що вимагали обов'язкового затвердження міністра внутрішніх справ (ст. 81) та ухвали, визнані губернатором «невідповідними загальним державним користям і потребам чи такими, в результаті яких порушуються інтереси місцевого населення» (ст. 86) [7, с. 445-446].

Присутствієм коригувалася поточна робота виконавчої інституції самоврядування. Так, ст. 99 уможлиблювала міському голові прохати колегіальний орган розв'язати спірне питання. Якщо більшість управи ухвалювала постанову, протиправну, на думку очільника громадського управління, він призупиняв її та направляв через губернатора Присутствію. Останнє виступало суддею, коли керівник коронної адміністрації, про-ревизувавши управу, зафіксував порушення та наполягав на відновленні законності, а органи міського самоврядування не погоджувалися з тим. У такому разі рішення Присутствія, стверджено у ст. 101, набувало обов'язкового характеру і могло бути оскаржене думою лише у Сенаті [7, с. 448].

Присутствіє звільняло від міського оподаткування малопробуткове майно. Інформацію про таке подавала дума, надходило підтвердження від губернатора (ст. 128) [7, с. 452]. Приватні особи, товариства й установи могли позиватися до Присутствія на думські ухвали, якими знехтувалися їхні права. Скарги передавалися через губернатора (ст. 143) [7, с. 455].

На розсуд представників Присутствія адресувалися справи про злочини посадових осіб міського самоврядування: голови, його заступника, помічників, членів управи і секретаря. Ініціатором того виступала дума або губернатор; до їхніх подань обов'язково долучалися пояснення звинуваченої особи. «При розгляді справ такого типу, – вказувалося у ст. 148, – до складу Присутствія, у місцевостях, де був окружний суд, входив із правом голосу, замість прокурора, голова окружного суду». Присутствіє мало право на: зауваження, догани без внесення у послужний формуляр, подання на звільнення з посади міського секретаря і помічників голови; зауваження і догани без внесення у послужний формуляр членам управи і заступнику міського голови; подання про звільнення з посади міського голови, його заступника і членів управи; накладення на міського голову дисциплінарних стягнень (ст. 150). Члени Присутствія позивалися до суду на підпорядкованих управі службовців, у тому числі працюючих за наймом, звинувачених за посадові злочини. Матеріали про таких осіб Присутствіє отримувало шляхом губернаторської пропозиції, подань думи чи управи. Порушники притягувалися до відповідальності на однакових умовах із тими, хто перебував на державній службі (ст. 154) [7, с. 456].

Таким чином, закон 1892 р. надав широкі повноваження губернатору та Губернському із земських і міських справ присутствію для впливу на формування й діяльність міського громадського управління. Очільник губернії затверджував дату виборів у думу, кількість виборчих дільниць, чисельність делегованих гласних і кандидатів до них, список осіб, наділених правом голосу, обраних думців і членів управи. Губернатор також мав стежити за правильністю та законністю дій міського самоврядування. Зокрема, передбачалися контроль за поточною роботою, у тому числі питаннями, обговорюваними на засіданнях гласних; санкціонування думських постанов, насамперед, так званих обов'язкових рішень і першочергово значимих для містян; право ревизувати міську управу й підзвітні їй установи; затверджувати та звільняти службовців виконавчих інституцій громадського управління. Лише через керівника коронної адміністрації дозволялося самоврядним структурам клопотати перед вищестоящими інстанціями про місцеві потреби та позиватися у разі конфлікту інтересів.

Натомість Присутствіє розв'язувало проблеми, що виникали у процесі організації й проведення виборчих кампаній, аж до визнання недійсним голосування та призначення повторного, обирало в думу гласних-євреїв; вирішувало розбіжності між громадським управлінням і губернатором, між міським головою і членами управи. Колегіальний орган наділявся правом звинувачувати у посадових злочинах службовців самоврядування, передавати відповідні матеріали до суду. Присутствіє, по суті, виконувало роль арбітра між громадським управлінням, з одного боку, та губернатором й місцевою громадою – з іншого. Передбачалося, що колегіальний принцип прийняття рішень членами Присутствія та залучення до його роботи міського голови і вибраного думця дозволить неупереджено вирішувати спірні питання, важливі для самоврядування міст. Якщо останнє все ж мало сумніви стосовно об'єктивності ухвали Присутствія або не погоджувалося з нею, то закон надавав право відстоювати власну позицію шляхом оскарження перед міністром внутрішніх справ чи Сенатом. Задля всебічної оцінки можливостей губернатора та Губернського із земських і міських справ присутствія впливати на діяльність громадського управління доцільно реконструювати дію Положення 1892 р. на практиці, що потребує окремого спеціального дослідження.

1. Грицак В. Губернатор в державному механізмі Російської імперії в другій половині XIX ст. (на матеріалах Харківської губернії) / В. Грицак. – Харків, 2003. – 160 с.
2. Константінова В. Урбанізація: південноукраїнський вимір (1861-1904 роки) / В. Константінова. – Запоріжжя, 2010. – 594 с.
3. Нікітін Ю. Взаємовідносини міських суспільних управлінь з місцевою адміністрацією і земствами у 1870-1900 рр. / Ю. Нікітін // Сумська старовина. – 2009. – № 26-27. – С. 19-30.
4. Нікітін Ю. Пореформені міста Полтавської, Харківської та Чернігівської губерній у другій половині XIX ст.: історичний аспект самоврядування / Ю. Нікітін. – Вінниця, 2014. – 252 с.
5. Писарькова Л. Городские реформы в России и Московская дума / Л. Писарькова. – М., 2010. – 752 с.
6. Писарькова Л. Социальный состав городских гласных накануне контрреформы 1892 г. / Л. Писарькова // История СССР. – 1989. – № 6. – С. 152-159.
7. Полное собрание законов Российской империи. – Собрание 3-е. – Том XII. – 1892. – От. № 8215-9215 и дополнения. – СПб., 1895. – Закон № 8708. – С. 430-456. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
http://www.nlr.ru/e-res/law_r/search.php?regim=4&page=430&part=1608
8. Чорний Д. По лівий бік Дніпра: проблеми модернізації міст України (кінець XIX – початок XX ст.) // Д. Чорний. – Х., 2007. – 304 с.

Положение 1892 г.: влияние губернатора и Губернского по земским и городским делам присутствия на процесс формирования и деятельность городского общественного управления

Речь идёт о влиянии главы коронной администрации и Губернского по земским и городским делам присутствия на процесс формирования и деятельность органов городского самоуправления в соответствии с Положением 1892 г. Подчёркиваются контролирующие функции относительно текущей работы общественного управления, возможности привлечения к ответственности его служащих. В то же время указывается на право самоуправных структур опротестовывать решения губернатора и Губернского по земским и городским делам присутствия в Сенате.

Ключевые слова: городское общественное управление, дума, управа, губернатор, Губернское по земским и городским делам присутствие, Сенат.

Provision of 1892: the influence of the governor and Provincial office of zemstvo and city affairs on the process of forming and activity of municipal public government

In the context of liberal reforms of the 60-70th years of XIX century in the territory of Russian Empire in cities the elective public government with a wide independence in the economic activity presented. However, eventually, shortages were accurately designated and put on the agenda a question of reformatting the legislative base concerning the city self-government. It was demanded also by society and government according to social and political situation. Therefore, in June, 1892 new Municipal provision basing on which an electoral system and limits of competence of self-governing institutions underwent essential changes. Opportunities for the governor and Provincial office of zemstvo and city affairs, to influence on the process of formation and activity of public city administration were considerably extended. The last one, according to Provision, was structured by a дума (administrative body) and council (executive). They were elected for 4 years and headed by the Mayor, the position of the дума and council's secretary was provided. For the purpose of choosing the skilled personnels there was legislatively allowed to reelect a half of members of town council who for the reform of 1892 received the status of public servants.

The new Provision conferred large powers to the governor and Provincial office of zemstvo and city affairs for interaction with city self-government. The head of the province approved the date of дума's elections, number of polling stations, the number of delegated members of the city дума and candidates to them, the list of the persons who had a vote, the elected members of дума and members of the council. The governor also had to see to correctness and legality actions of the public administration. In particular, the control of a current work, including the questions discussed at meetings by members of the city дума was provided; an authorization of дума's resolutions, first of all, so-called obligatory decisions and top priority ones for citizens; the right to inspect the town council accountable to it establishments; to approve and dismiss employees of executive institutes of the public administration. Only through the head of crown administration was allowed self-governed structures to petition in superior instances about the local needs and have legal proceedings in case of the conflict of interests.

At the same time, the law made possible for bodies of public administration and for the head of the province an appeal to the local collective establishments – Provincial office of zemstvo and city affairs. It was headed by the governor. The Deputy Governor, provincial leader of the nobility, State Chamber Governor, District Court Prosecutor (instead of him the Provincial Prosecutor could be invited), Mayor and the a deputy of the дума were parts of Provincial office of zemstvo and city affairs. The Office had the right of considerable control the city self-government's work, beginning from election campaigns to various aspects of managing. Members of the Office solved the problems caused by violation of elective procedure up to the recognition of invalid votes and fix the reelection. Members of the city дума were chosen from Jews, delegating the worthy ones among not Christians voters who had the right to vote. Without fail the attention paid to «political dependability» of candidates. The Office solved various disagreements between public government and the governor, between Mayor and members of council. The collegial body also had the right to accuse the employees of self-government in malfesances, to take appropriate matters to court, to make a propose of dismissing the positions, remarks, to reprimand without an insertion in a service record, to impose disciplinary punishments on Mayor.

The Office essentially acted the role of arbitrator between the public government, on the one hand, and the governor and the local community – on the other hand. It was foreseen the principle of making collective decisions by members of the Office and involving Mayor and elected member of the дума to it will impartially resolve issues important for the local government. If the last one still had doubts about the objectivity of the Office decision or disagreed with it, the law provided the right to defend your position by appealing to the Minister of the Interior or the Senate. For a comprehensive assessment the possibilities of the provincial governor and Provincial office of zemstvo and city affairs to influence on the activity of public governance reasonably to reconstruct the Provision of 1892 in practice, that requires a separate special study.

Key words: municipal public government, дума, council, governor, Provincial office of zemstvo and city affairs, Senate.