

Вовк О.Й.,

кандидат юридичних наук, доцент

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ORCID: 0000-0003-0094-6106

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В МІСТІ ОДЕСІ КІНЦЯ XVIII–XIX СТОЛІТЬ

LEGAL COVERAGE OF MUNICIPAL SELF-GOVERNMENT IN CITY OF ODESA AT THE END OF XVIII–XIX CENTURIES

У статті зроблено історико-правовий аналіз правового забезпечення нормативно-правовими актами міського самоврядування південноукраїнського міста Одеси з кінця XVIII–XX ст. та охарактеризовано їх за походженням, структурою і змістом. Встановлено, що місто-порт Одеса з 90-х рр. XVIII ст. як центр зовнішньої торгівлі Російської імперії додатково потребувало розширення переліку переваг у міському самоврядуванні для його подальшого удосконалення.

Досліджено, що в галузі самоврядування громадські відносини в Одесі з кінця XVIII–XIX ст. впорядковувалися нормам міського права як державного, так і муніципального походження. Насамперед діяльність органів самоврядування почергово забезпечувалась спеціальними законодавчими актами, а саме: Грамотою на права та вигоди містам Російської імперії 21 IV. 1785 р.; Положенням про громадське управління міста Одеси 30 IV. 1863 р.; Міським положенням 16 VI. 1870 р.; Правилами про застосування Височайше затвердженого 16 VI. 1870 р. Міського положення до столиць і місту Одеси 20 VI. 1872 р. та Міським положенням 11 VI. 1892 р., що містили постанови про вибори, побудову та компетенцію міських дум, громадську службу, міське майно, податки і збір тощо. Окрему групу правового забезпечення міського самоврядування м. Одеси становили нормативні акти міських самоврядних органів (міських зборів, думи, управи) переважно соціального та господарського характеру, право на видання яких надавалось державним законодавством, а застосування на практиці відбувалось під контролем місцевої та центральної адміністрації. Постанови вказаних нормативних актів у період їх чинності забезпечували правове регулювання суспільних відносин у сфері міського самоврядування м. Одеси переважно до лютого 1920 р., коли почали діяти розпорядження Всеукраїнського з'їзду Рад, ВУЦВК та РНК УСРР.

Ключові слова: органи самоврядування, вибори, громадське управління, міська дума, положення, громада, мешканці міста.

The article introduces the historical and legal analysis of supplying the city of Odesa situated in the south of Ukraine during the timeline of the end of the 18th century and the whole period of the 20th century with the legal acts and regulations on municipal self-government through characterising their origin, structure, and content. It has been determined that port city Odesa starting from the 90-s of XVIII century, being the international trade centre of Russian Empire, required additionally the extension in range of advantages concerning the municipal self-government for its further improvement.

It has been researched that in the branch of self-government the public relations in City of Odesa in the period embracing the end of XVII century and within the course of XIX century are governed by the norms of municipal law of both the state and municipal origin. Primarily, the activities of self-government bodies were gradually supplied with specific legal acts and particularly by Charter on the Rights and Benefits for the Towns of the Russian Empire 21 IV. dated by year 1785; by Provision on Public Government in City of Odesa 30 IV. dated by year 1863; by Municipal Provision 16 IV. dated by year 1870; by The Rules on Application of 16 IV. dated by year 1870 Municipal Provision on Capital Cities and the City of Odesa by Imperial Consolidation 20 VI. dated by year 1872, and by Municipal Provision dated by year 11 VI. 1892, they contained the by-laws on elections, construction and competency of city dumas, community service, municipal property, taxes and levies etc. The distinct group of legal coverage of municipal self-government in City of Odesa was constituted by normative acts of Municipal Self-Governmental Bodies (city assemblies, city dumas, executive councils) mainly referring to social, administrative and maintenance activities, when the right for issuing of them was granted by state legislation and their exercising was supervised by municipal and central administration. The aforementioned by-laws, being enforced, provided legal regulation on social relations in the area of self-government in City of Odesa mainly till February 1920, when the provisions of The First All-Ukrainian Congress of Councils, All-Ukrainian Central Executive Committee, and The Council of People's Commissars of UkrSSR came into force.

Key words: self-government bodies, elections, public administration, city дума, provision, community, citizens.

Реформування місцевих органів самоврядування України в XXI ст. потребує якісного юридичного оформлення, яке, з однієї сторони, має відповідати встановленим європейським стандартам, а з іншої – обов'язково має базуватися на нормах правових актів попередніх вітчизняних муніципальних реформ, окремі положення з яких завдяки правовій традиції залишились у сучасному законодавстві України, а деякі так і зостаються невикористаними. До таких історичних законодавчих актів належать, без сумніву, ті, які стали правовою основою міського самоврядування протягом XIX ст. у Російській імперії, до складу якої входила більшість українських міст.

Актуальність дослідження підкреслюється тим, що хоча за два минулі десятиріччя аналізом розвитку міського самоврядування в Російській імперії займалися такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як А.Л. Антонов, М.В. Білоконь, О.С. Білявська, Н.О. Бойко, А.Л. Богунська, А.В. Бочаров, Р.Б. Воробей, Ю.М. Глизь, Ю.А. Глущенко, В.Д. Гончаренко, В.Д. Гончаров, В.П. Горбачев, П.Ф. Гураль, І.А. Грицяк, О.А. Далина, О.С. Двуречевська, Ю.Л. Дмитришин, В.В. Дмитрієв, А.О. Дорошева, М.А. Зайцев, О.В. Звіздай, В.К. Козирєв, І.В. Козюра, С.В. Кондратюк, В.М. Константинова, Л.Е. Лаптева, В.А. Малхозов, В.Г. Маргасова, О.М. Марченко, Ю.М. Медведєв, В.М. Мордвінцев, Ю.О. Нікітін, Т.М. Плаксієв, В.В. Романченко, О.М. Руденко, А.В. Седляр, А.С. Сіроткін, О.Г. Соловйова, В.Н. Станко, С.М. Стременовський, Н.В. Ткаленко, Є.П. Толмачев, Ф.Г. Турченко, Л.В. Хомко, В.М. Циберт, Л.О. Цибуленко, О.В. Черемісін, Л.М. Шара, Т.О. Щерба тощо, правовому забезпеченню міського самоврядування кінця XVIII–XIX ст. в м. Одесі останнім часом приділяли замало уваги.

Метою наукового дослідження роботи є об'єктивне історико-правове визначення структури та змісту конкретних нормативно-правових актів кінця XVIII–XIX ст., що забезпечували організацію міського самоврядування в конкретно взятому південноукраїнському місті Одеса.

У теоретико-правовому аспекті під правовим забезпеченням у цьому випадку треба розуміти процес сприяння у відповідних межах розвитку міського самоврядування за допомогою впорядковуючого впливу всіх правових засобів, серед яких важливе місце займають нормативно-правові акти. До інших правових засобів також можуть належати норми звичаєвого права, що були одними із помітних джерел міського права Гетьманщини XVIII ст., проте витіснені офіційним законодавством протягом XIX ст. Правове забезпечення міського самоврядування різниться від місцевого адміністративного управління тим, що здійснювалося не тільки за допомогою державного законодавства, але й безпосередньо мешканцями міських громад через нормативні акти своїх муніципальних органів.

Наприкінці XVIII ст. у містах Слобожанщини, Лівобережної і Правобережної Наддніпрянщини, Східної Галичини та Південної України традиційна організація самоврядування мала визначені особливості. Відрізнялося також у цих регіонах правове забезпечення функціонування міських самоврядних органів головним чином через те, що українські землі знаходились вже у складі Австрійської та Російської монархій, на території яких діяло власне законодавство.

Законодавство Російської імперії кінця XVIII–XIX ст. являло собою систему нормативно-правових актів, основними видами яких були маніфести, іменні укази імператорської влади, укази Урядового сенату, грамоти, положення, установлення, статuti, устави, інструкції, рескрипти, уложення, регламенти, резолюції, накази тощо. За допомогою вказаних нормативних актів відбувалось регулювання суспільних відносин у державі загалом та більшою чи меншою мірою у сфері міського самоврядування зокрема. Ми вважаємо, що більш детально варто проаналізувати спеціальні законодавчі акти, які безпосередньо стосувались міського самоврядування м. Одеса. Насамперед варто зазначити, що правове оформлення міського самоврядування як сукупності органів муніципального самоврядного управління в Одесі мало специфічні особливості, зумовлені економічними, соціальними та політичними чинниками.

З кінця XVIII ст. землі Південної України (між Південним Бугом і Дністром) за Ясським мирним договором 29 грудня 1791 р. стали одними з останніх європейських територіальних надбань Російської імперії. Саме на цих землях у 90-ті роки XVIII ст. переважно давнім великим турецьким, татарським та українським поселенням і новим російським оборонним фортецям (із цивільними мешканцями), що мали стратегічно важливе значення, державною владою надається правовий статус міст, на них автоматично поширюється дія «Грамоти на права та вигоди містам Російської імперії» (Жалуваної грамоти містам) 1785 р. А таке місто, як Одеса, що стає зовнішньоторговельним форпостом на півдні імперії, додатково потребує розширення переліку переваг у муніципальному самоврядуванні для його подальшого господарського розвитку.

Треба зазначити, що при великій кількості наукових робіт з історії Одеси багато питань так і залишаються без конкретних відповідей. Насамперед до них належать ті, що пов'язані з правовим визначенням самого міста як особливого поселення, статус якого в державно-адміністративному устрої закріплювався законодавчо. Достовірно відомо, що на місці сучасної Одеси наприкінці XVIII ст. була розташована турецька фортеця Хаджибей (Гаджибей), назва якої офіційно з'являється в літописах російської воєнної історії з листопада 1788 р. [1, с. 339]. Далі хронологія подій, на думку дослідників

вітчизняної історії, така: 14 вересня 1789 р. форт Гаджибей приступом був зайнятий російсько-козацькими військами [1, с. 341] та залишався під їх контролем протягом всієї війни. 10 червня 1793 р. на місці оборонних споруд Гаджибея закладається російська фортеця з двотисячним гарнізоном та сто двадцятьма гарматами [1, с. 343]. 27 травня 1794 р. імператорською владою видаються два законодавчі акти: Рескрипт віце-адміралу Хосе де-Рібасу та Іменний указ Катеринославському та Таврійському генерал-губернатору графу Зубову «Про відкриття вільного входу купецьким кораблям в Гаджибейську гавань». Це перші відомі історикам документи, в яких військове поселення Гаджибей іменується містом. Так, у Рескрипті 27 V. 1794 р., безпосередньо зазначено: «Надати в допомогу вам інженерного підполковника Деволана, якого представлений план пристані та міста Гаджибея затвердивши, наказуємо приступити, не втрачаючи часу, до можливого та поступового втілення його в дію» [1, с. 346]. Аналогічний вислів, майже слово в слово, є також в тексті Іменного указу 27 V. 1794 р., який продовжується фразою: «По такому розпорядженні, наказуємо вам відкрити вільний вхід в Гаджибейську гавань купецьким суднам як наших підданих так і чужоземних держав...» [2, с. 514]. Тобто, як видно з пам'яток права, йдеться тільки про початок розбудови міста Гаджибей. 27 січня 1795 р. в Іменному указі Сенату «Про заснування Вознесенської губернії з частин, що відходять від Брацлавської губернії із землі, від Порти надбаних, та із трьох повітів Катеринославського намісництва: Херсонського, Єлисаветградського та Новомиргородського» м. Одеса («4-й – Одесса, Татарями Гаджибей іменованій...») отримує статус приписного міста у складі Тираспольської округи, крім того, зазначається: «В двох же приписних містах Одесі та Овідіополі, як укріплених і де військові гарнізони бути мають, нагляд за поліцією надається комендантам» [2, с. 642]. По суті, вказаний документ є першим відомим нормативно-правовим актом верховної влади Російської імперії, в якому вказано правове становище Одеси як міста 14 листопада 1795 р. Краєзнавці ще в середині XIX ст. зазначали, що офіційного розпорядження про перейменування м. Гаджибей в м. Одесу не знайдено, хоча, ймовірно, воно було [1, с. 352]. Автор погоджується з їх висновком тому, що не всі акти законодавства кінця XVIII ст. увійшли до Повного зібрання законів Російської імперії. Що стосується того, коли офіційно м. Одеса отримало, як цього вимагав п. 57 «Грамоти на права та вигоди містам Російської імперії» 21 IV. 1785 р. [3, с. 363], особисту жалувану грамоту, підписану імператором, із приладженням державної печатки, так само ми спостерігаємо прогалину в пам'ятках права. Чіткої вказівки на дату та самого тексту документа про надання м. Одесі права на само-

врядування згідно з положеннями Жалуваної грамоти містам 1785 р. в архівних джерелах знайти важко.

Зрозуміло, що об'єктивна основа міського самоврядування - це господарський розвиток міст. Економічною передумовою становлення муніципального самоврядування в м. Одесі стала необхідність в ефективному забезпеченні вільної торгівлі та ремісничої, мануфактурної і фабрично-заводської промисловості. Потрібно зазначити, що не тільки офіційна влада була зацікавлена у розростанні м. Одеси як торговельного експортно-імпортного центру на Чорному морі, а й її міські мешканці ще більше бажали підвищення свого матеріального становища, покращення добробуту, господарських гарантій їх підприємницької діяльності через отримання особливих додаткових привілеїв, які б забезпечували швидкий розвиток економіки нового міста. До таких законодавчо оформлених соціально-економічних переваг потрібно зарахувати:

- Іменний указ, даний Катеринославському, Вознесенському та Таврійському генерал-губернатору Зубову «Про устрій міста Вознесенська при річці Буг та про спосіб до найскорішого здійснення цього припущення» від 2 X. 1795 р., в якому було зазначено: «Всі ті, які побудують в нових містах Катеринославської та Вознесенської губернії будь-які будівлі <...> скористуються на 10 років звільненням від усіляких в скарбницю податків та від постоїв в домах їх воїнських чинів» [2, с. 793]. Саме це положення стосувалося також міських мешканців м. Одеси;

- Іменний указ, даний Сенату «Про продовження на 25 років дарованих місту Одеса пільги; про звільнення цього міста назавжди від постоїв, і про вживання десятої частини митних зборів для утримання гавані м. Одеси» від 24 I. 1802 р. [4, с. 25];

- Маніфест «Про заснування Порто – франко в Одесі» 16 IV. 1817 р.. головний зміст якого був визначений у параграфі 2, де вказувалося: «В порту та місті Одесі з його округом дозволяється вільний та безмитний привіз всіх іноземних товарів без різниці, не виключаючи й тих, що за загальним тарифом до ввезення в Росію забороняються» [5, с. 209]. Саме за цим законодавчим актом, строк якого продовжувався до 1857 р., значно поліпшилося господарювання та благоустрій у місті, що примушувало до упорядкування муніципального самоврядування за ініціативою як офіційної влади, так і міської громади.

Розбудова місцевого господарства та ускладнення суспільних відносин призвели до запровадження такого типового міського органу для м. Одеси, як магістрат, який наприкінці XVIII – на початку XIX ст. виконував під одним найменуванням різні функції. Історія утворення та діяльності магістрату в м. Одеса розпочинається з 14 листопада 1795 р. коли був виданий Іменний указ,

даний Катеринославському, Вознесенському та Таврійському генерал-губернатору Зубову «Про устрій магістрату в місті Одесі, та про призначення в ньому виробництва жалування за штатом Григоріупольського магістрату». В цьому законодавчому акті: по-перше, вказувалося «<...>облаштувати в означеному місті магістрат на основі Установлення нашого про управління губерній<...>» [2, с. 813], тобто згідно з Главою XX «Установлення для управління губерній Всеросійських імперії» 7 XI. 1775 р. [6, с. 259], одеському магістрату ставилися в обов'язок деякі судово-адміністративні повноваження, наприклад, приймати скарги та позови від приватних осіб для передачі їх належним судовим органам або засвідчувати факт купівлі будинку, землі тощо; по-друге, зазначалось: «<...>щоб в цьому магістраті, крім властивих йому судових справ, за якими він залежить від установлених над ним вищих місць, введені були також справи, до поселення єдиновірних з нами народів стосовні<...>» [2, с. 813], тобто магістрату накладалися деякі функції міського самоврядування. Проте з приходом до влади імператора Павла I 20 травня 1797 р. видається новий Іменний указ, даний Катеринославському воєнному губернаторові Бердяєву «Про заснування в місті Одесі магістрату та про ліквідацію грецького гарнізону», де пропонувалося: «Греків, албанців, молдаван, болгар та інших іноземців зараховувати в купці й міщани, хто з них в який стан із капіталів, промислів та ремесл своїх записатись забажає, заснував для них магістрат на тій самій підставі, як такий існує в німецьких наших містах Ризі, Ревелі й тому подібних» [7, с. 614], тим самим утворено другий в м. Одесі магістрат магдебурзького зразка. Не зупинившись на вказаному нововведенні, Павло I 26 січня 1798 р. ставить свій підпис під Височайше затвердженим докладом Сенату «Про скасування в місті Одесі особливого для російських купців магістрату», де в мотивувальній частині було зазначено: «Почому Сенат не знаходячи потреби в залишенні на майбутній час заснованого перед цим у цьому місті російського міського магістрату як непотрібного і слуг міським мешканцям в утриманні його обтяженням, про скасування його та про причислення російських купців і міщан у відомство до заснованого тепер магістрату всеподданійше представляє Вашій імператорській величності, просячи на це височайшого вашої імператорської величності указу. Резолюція (від авт. імператора). Бути по сьому» [8, с. 50]. Тобто, на нашу думку, цим документом в м. Одеса скасовувався особливий магістратський судовий орган згідно з Установленням для управління губерній 1775 р. та запроваджувався єдиний для всіх мешканців магістрат як орган міського самоврядування за магдебурзьким правом. Правда, такий стан справ із магістратом залишався недовго. 9 квітня 1801 р. імператор

Олександр I видає Іменний указ, даний Сенату «Про виробництво та вирішенні справ в Одеському магістраті на основі загальних узаконень», в якому було зазначено: «<...>постановити цей магістрат в образі виробництва і вирішення справ його на загальних законах та обрядах місць керованих за Заснуванням губерній» [9, с. 609], тобто відновити в м. Одеса магістрат російського зразка 1775 р., який проіснував як становий, міський судовий орган до проведення Судової реформи 1864–1865 рр.

Слушні економічні та політичні обставини сприяли закріпленню права для мешканців міської громади м. Одеси на самостійне вирішення питань місцевого значення, але під регулярним контролем зі сторони держави. Попри всі законодавчі коливання у виборі міської самоврядної форми в м. Одесі, на початку XIX ст. за часів правління імператора Олександра I (1801–1825 рр.) основним нормативно-правовим актом, який забезпечував міське самоврядування, стає Жалувана грамота містам 1785 р. За змістовною структурою цей законодавчий акт має оригінальний складний вигляд, не типовий для інших правових актів того часу. Цей збірник складався зі Вступу, в якому у вітійватій формі вказується на причини видання грамоти містам, та 178 статей, об'єднаних у 12 розділів, але позначених не цифрами, а літерами за алфавітним порядком у такому вигляді: А. «Городове положення»; Б. «Про міських обивателів. Встановлення суспільності міської та про вигоди суспільності міської»; В. «Настанови для створення міської обивательської книги»; Г. «Докази стану міських обивателів»; Д. «Про особисті вигоди міських обивателів, середнього роду людей або міщан взагалі»; Е. «Про гільдії та про гільдійські вигоди взагалі»; Ж. «Про першу гільдію»; З. «Про другу гільдію»; И. «Про третю гільдію»; І. «Про вигоди цехові». Цей розділ має особливу структуру, тому що ст. 123 під назвою «Ремісниче положення» окремо поділена на 117 пунктів, що містять постанови про організацію цехів у містах та про права і обов'язки всіх категорій ремісників (майстрів, підмайстрів, учнів) тощо; К. «Про іногородніх та іноземних гостях (від авт. купця)»; Л. «Про вигоди іменитих громадян»; М. «Про посадських та про їх вигоди взагалі»; Н. «Про міські прибутки»; О. «Про міську загальну думу та міську шестигласну думу» [3, с. 358–384]. З тексту видно, що правове забезпечення міського самоврядування мали змогу здійснювати також члени громади через міську загальну та шестигласну думи. Насамперед це стосувалося соціальних та господарських питань перелічених в п. 167 Жалуваної грамоти містам 1785 р. [3, с. 383], наприклад, вирішувати сумніви по ремеслах і гільдіях, з огляду на зроблені положення. Водночас, за п. 170, міській думі забороняється розробляти представлення або положення, в супереч міському чи ремісничому

положенням та іншим державним узаконенням [3, с. 383]. Тобто нормотворчість міської думи як суб'єкта самоврядування була обмежена виданням правових актів стосовно місцевих справ, які не протирічили державному законодавству.

Внутрішньо-економічні зміни певним чином формували в міських мешканців м. Одеси думку в необхідності удосконалення діяльності органів самоврядування, які формально функціонували ще згідно з постановами Жалуваної грамоти містам 1785 р. Правова традиція міського самоврядування, що започаткувалась із кінця XVIII ст., вплинула на розробку нових державно-правових концепцій, які знайшли своє вираження в муніципальному законодавстві під час реформ адміністративно-політичного управління в Російській імперії другої половини XIX ст.

За сучасними мірками оцінюючи основні положення перетворень у сфері міського самоврядування, можна сказати, що тогочасні реформатори переважно були прихильниками господарської (господарсько-громадської чи громадівсько-державницької) теорії. На думку вчених, саме під впливом цієї теорії в Росії були проведені земська (1864) та міська (1870) реформи імператора Олександра II [10, с. 23]. Перші законодавчі кроки в напрямі вдосконалення роботи міських самоврядних органів було здійснено центральною владою 20 березня 1862 р., коли Олександр II височайше повелів, вказуючи, що на підставі думки Державної Ради наказано Міністерству внутрішніх справ невідкладно вжити заходів до поліпшення громадського управління у всіх містах імперії, за прикладом прийнятих для Санкт-Петербургу основних засад, та міркування з цього предмета внести в установленому порядку до Державної Ради [11, с. 173]. Тобто за зразок нового нормативно-правового акта про міське самоврядування для м. Одеси пропонувалося взяти «Положення про громадське управління м. Санкт-Петербургу» від 13 лютого 1846 р. [12, с. 234].

Через те, що науковці та можновладці мали різні думки стосовно майбутньої організації самоврядних (муніципальних) органів, нові законодавчі акти про міське самоврядування на основі «Положення про громадське управління м. Санкт-Петербургу» 1846 р. для м. Москви та м. Одеси були ухвалені та набули чинності протягом 1862–1863 рр., а для всіх інших міст імперії взагалі розробка проекту та його узгодження тривали до 1870 р.

Насамперед 20 березня 1862 р. були видані два височайше затверджені нормативно-правові акти: думка Державної Ради «Про зміни і доповнення деяких постанов про громадське управління в Санкт-Петербурзі» [13, с. 244], в якому були перелічені деякі поправки до статей «Положення про громадське управління м. Санкт-Петербургу» від 13.02.1846 р.; іменний указ «Положення про громадське управ-

ління міста Москви», де у вступній частині було зазначено, що «нове про громадське управління міста Москви Положення, засноване на тих же головних засадах, які були у виданому 13 лютого 1846 р. Положенні про громадське управління Санкт-Петербургу, зі застосуванням їх до місцевих обставин Московської столиці» [13, с. 221]. І, зрештою, видається Іменний указ, даний Урядовому сенату від 30 квітня 1863 р. під назвою «Височайше затверджене Положення про громадське управління міста Одеси». У цьому законі зазначалося, що нове Положення засноване на Міському положенні (Жалуваній грамоті містам) 1785 р. та на тих самих головних засадах, які були прийняті та видані 13 лютого 1846 р. та 20 березня 1862 р. в Положеннях про громадське управління Санкт-Петербургу і Москви [14, с. 403], тобто були вказані основні джерела права при підготовці проекту цього нормативно-правового акта.

У структурному відношенні Положення про громадське управління міста Одеси 1863 р. було подібним до аналогічних міських положень для Санкт-Петербургу 1846 р. та Москви 1862 р., а саме воно містило постанови вступу та 82 параграфів, що були об'єднані в чотирьох главах: Глава I. «Про склад, предметах та образі дій Одеського громадського управління» – Відділення 1. «Про склад, предметах та діях Загальної міської думи», Відділення 2. «Про склад, предметах та діях Розпорядної думи», Відділення 3. «Про склад, предметах та діях приватних управлінь громадських»; Глава II. «Про порядок призначення виборних і гласних Загальної думи та заміщення посад по міському громадському управлінні»; Глава III. «Про порядок виборів і зборів для них» – Відділення 1. «Збори міської громади». Відділення 2. «Збори виборних для виробництва виборів». Відділення 3. «Збори для виборів деяких станів зокрема»; Глава IV. «Про права та переваги громадської міської служби» [14, с. 402–412]. Важливим було те, що за цим міським Положенням 1863 р. Розпорядча дума м. Одеси отримувала право суб'єкта нормотворення стосовно міського самоврядування, а саме згідно з § 16 видавати розпорядження із ввірених до її піклування справ громадського благоустрою та міського господарства [14, с. 404], хоча деякі з постановлень мали передаватися на підпис градоначальнику [14, с. 405]. Варто зазначити, що як основне джерело міського права «Положення про громадське управління міста Одеси» 1863 р. вважалось чинним до 1872 р., тоді як в інших українських містах Російської імперії продовжувала діяти Жалувана грамота містам 1785 р., яку треба було замінити під час загальної Міської реформи новим законодавчим актом.

Безумовно, видання нового «Положення про громадське управління міста Одеси» 1863 р. було позитивним явищем не тільки для впоряд-

кування правового регулювання суспільних відносин у конкретному південноукраїнському місті, а й кроком уперед у розробці демократичного муніципального законодавства в Російській імперії. Саме на цьому акцентує С.Н. Стременовський, який вважає, що навіть коротка порівняльна характеристика положень Одеси і Петербургу показує, що Положення Одеси, незважаючи на те, що воно складалося за зразком Положення Петербургу, має значні відмінності від основних принципів його як у питанні формування органів громадського управління, якими були вибори в думу, так і в питанні розширення самостійності розпорядчої думи, а також різних аспектів участі жителів міста в його самоврядування [15, с. 124]. Але, попри прогресивну новизну порівняно з попередніми міськими муніципальними законами, Положення про громадське управління міста Одеси 1863 р., на думку багатьох дослідників історії міського самоврядування, мало недоліки. Так, А.О. Дорошева вважає за недолік те, що право вирішувати найбільш принципові питання (загального оподаткування, відкриття друкованих видань, оскарження постанов Сенату тощо) залишалось за генерал-губернатором і центральним урядом тощо [16, с. 85]. О.М. Марченко також зазначав, що до недоліків можна зарахувати становий і двоступеневий принцип виборів, вагомий майновий ценз для виборців, стану відчуженість гласних тощо [17, с. 94]. Це говорить про те, що продовжувала існувати об'єктивна необхідність в удосконаленні норм муніципального права для проведення вже загальнодержавної реформи міського самоврядування.

Як вже зазначалось вище, підготовка законопроектів, які б стали юридичною основою Міської реформи другої половини XIX ст. в Російській імперії з 1862 р. було покладено на Міністерство внутрішніх справ. У Проекті, представленому Міністерством внутрішніх справ про устрій міського громадського управління (складеного у 1864 р.), конкретно зазначено, що однією з найголовніших причин, за якою видане в 1785 р. положення про громадський устрій міст (Міська грамота) не мало належного успіху, було те, що ця постанова містила лише загальні начала громадського устрою, без ретельного їх розвитку і застосування в різних місцевостях чималої імперії [17, с. 94]. Робота над підготовкою нового законодавчого акта затяглась на вісім років та успішно завершилась виданням «Міського положення» та «Іменного указу наданого Урядовому сенату» від 16 червня 1870 р. [18, с. 821]. Зі структури та змісту Міського положення 1870 р. видно, як значно покращилась у виконавців проекту законодавча техніка. Збірник складався із семи змістовних глав (161 стаття): Глава I. Загальні положення; Глава II. Про установи міського громадського управління; Глава III. Про участь міського гро-

мадського управління у справах з благоустрою міста; Глава IV. Про міське майно і майнових справах міста; Глава V. Про міський збір; Глава VI. Про міських витратах і кошторисах, рахівництво і звітності; Глава VII. Про порядок оскарження розпоряджень міського громадського управління та про відповідальність посадових осіб його [18, с. 823–839]. Стосовно введення в дію Міського положення 1870 р., керуючись змістом Іменного указу, потрібно зазначити: а) з моменту затвердження це положення вважалось чинним не у всіх містах імперії, а тільки в 46 губернських та обласних (п. 1); б) з огляду на виключне становище столичних міст Санкт-Петербургу і Москви та міста Одеси, міністру внутрішніх справ надавалось право витребувати від Загальних дум цих міст, протягом шести місяців із моменту оприлюднення цього положення, їх міркування з питань застосування його в столицях і м. Одесі (п. 4) [18, с. 821], тобто введення в дію цього документа в зазначених містах відкладалось на невизначений час для узгодження. Тільки 20 червня 1872 р. було видано «Височайше затвержені Правила про застосування Височайше затверженого, 16 червня 1870 р. Міського положення до столиць і місту Одеси» [19, с. 927], за якими Міське положення 1870 р. вводилося в дію в м. Одесі з додатковими уточненнями, що були викладені у п. 37 Правил [19, с. 928–931]. Як дореволюційні, так і сучасні науковці здебільшого позитивно характеризують значення впровадження Міського положення 1870 р. Так А.А. Кизеветтер зазначає, що Міське положення 1870 р. уявлялось великим кроком вперед у справі розвитку громадського самоуправління порівняно з дореформеними порядком, також відобразило деякі коливання між новими і старими началами [20, с. 116]. В.М. Константінова вказує, що Міське положення 1870 р. знаменувало собою початок якісно нового етапу в історії міського самоврядування більшості міст Російської імперії, включаючи і міста південноукраїнські [21, с. 174]. Ми також хочемо вказати, що, будучи майже 20 років основним спеціальним законом стосовно міського самоврядування, Міське положення 1870 р., яким керувалися у своїй діяльності міські думи та управи, розширювало коло нормотворення для органів самоврядування з правом видання ухвал, постанов, інструкцій, приговорів тощо з різноманітних питань громадського життя. При цьому визначені постанови ні в чому не мають суперечити чинним законам [18, с. 832]. Особливим правилом нормотворення для м. Одеси було те, що дія виданих Одеською міською думою обов'язкових для місцевих жителів постанов не поширювалася на місцевість, яка зайнята Одеським портом [19, с. 832]. Незважаючи на позитивні перетворення, практична діяльність органів

міського самоврядування показала необхідність подальшого вдосконалення їх організації та функціонування.

Однією з головних підстав подальшої перебудови органів міського самоврядування наприкінці XIX ст. було те, що міська реформа в Російській імперії, юридичним оформленням якої було Міське 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. Проєкт нового міського уложення, підготовлений урядовою комісією при Міністерстві внутрішніх справ, навесні 1891 р. був переданий до Державної ради, де його схвалили 18 травня 1892 р., а вже 11 червня 1892 р. законопроєкт затвердив імператор Олександр III. Введення в дію Міського положення 1892 р. в південноукраїнських містах, у тому числі м. Одесі, відбувалось поступово. За своєю структурою Міське положення 1892 р. складалося із семи глав та ста 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 своєю чергою 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 міських жителів постанов»; Глава IV «Про порядок заміщення міських громадських посад та умовах громадської служби»; Глава V «Про збори на користь міських поселень»; Глава VI «Про міські витрати, кошторисах та звітах щодо виконання кошторисів»; Глава VII «Про порядок оскарження розпоряджень міського громадського управління та про відповідальність осіб, що перебувають на службі в міських поселеннях» [22, с. 433–456]. Крім того, в єдиному документі перед викладенням Міського положення 1892 р. містився текст Думки (рос. м. «Мнение») Загальних зборів Державної ради зі змінами деяких статей Положення про земські установи й інших законів, який складався із сімнадцяти пунктів та також був затверджений імператором [22, с. 430]. Такий технічний прийом був застосований укладачами для того, щоб надалі не було розбіжностей між нормами Міського положення 1892 р. та іншими законо-

давчими актами. Традиційно Міське положення 1892 р. надавало право органам міського самоврядування, в першу чергу Загальній думі, нормотворчі права. Так, у ст. 63 п. 16 чітко вказано про надання міській думі участі у виданні з вказаних у цьому Положенні предметів [22, с. 442]. Новизною було те, що в ст.ст. 75–88 Міського положення 1892 р. детально регламентується порядок введення постанов міської думи в дію [22, с. 443–446]. У 1915 р. Державна канцелярія склала збірник «Положення про громадське управління міст», який за назвою замінив «Міське положення» 1892 р. видання з продовженнями до нього та узаконеннями, що були оприлюднені по 31 травня 1915 р. Це Положення про громадське управління міст було внесено у другий том чинного Зводу законів Російської імперії (видання 1915 р.). У місті Одесі, яке опинилося під владою радянської України, окремі постанови Міського положення 1892 р. діяли до лютого 1920 р., а саме до того часу, коли в південноукраїнських містах почали керуватися розпорядженнями Всеукраїнського з'їзду Рад, Всеукраїнського Центрального виконавчого комітету Рад та Ради Народних Комісарів УСРР.

Підбиваючи підсумки вищевказаного, можемо дійти важливих висновків: по-перше, основними нормативно-правовими актами, що почергово забезпечували організацію міського самоврядування в місті Одесі з кінця XVIII–XIX ст., були Грамота на права та вигоди містам Російської імперії від 21 квітня 1785 р., Положення про громадське управління міста Одеси від 30 квітня 1863 р., Міське положення від 16 червня 1870 р., Правила про застосування Височайше затвердженого 16.06.1870 р. Міського положення до столиць і місту Одеси від 20 червня 1872 р. та Міське положення від 11 червня 1892 р.; по-друге, правове забезпечення міського самоврядування здійснювалось також за допомогою постанов та інших нормативних актів міської думи м. Одеси, впровадження яких регламентувалося вищевказаними спеціальними законодавчими актами; по-третє, норми державних та міських нормативно-правових актів у відповідні історичні періоди були ефективним засобом правового регулювання суспільних відносин у місті Одесі з метою їх упорядкування. Історико-правові розвідки з цієї теми варто продовжити в напрямі порівняння правового забезпечення місцевого самоврядування м. Одеси та великих західноєвропейських портів міст XIX – початку XX ст.

Список використаних джерел:

1. Записки Одесского общества истории и древностей. Том третий. Одесса : В городской типографии, 1853. 606 с.
2. Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Том XXIII. 3 1789 по ноябрь 1796. Санкт-Петербург : Печатано в Типографии II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. 969 с.

3. Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Том. XXII. 1784–1788. Санкт-Петербург : В Типографии II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. 1158 с.
4. Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Том. XXVII. 1802–1803. Санкт-Петербург : Печатано в Типографии II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. 1120 с.
5. Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Том. XXXIV. 1817. Санкт-Петербург : Печатано в Типографии II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. 956 с.
6. Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Том. XX. 1775–1780. Санкт-Петербург : Печатано в Типографии II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. 1134 с.
7. Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Том. XXIV. С ноября 1778–1798. Санкт-Петербург : Печатано в Типографии II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. 869 с.
8. Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Том. XXV. С ноября 1798 – 1799. Санкт-Петербург: Печатано в Типографии II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. 931 с.
9. Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Том. XXVI. С ноября 1800 – 1801. Санкт-Петербург: Печатано в Типографии II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. 873 с.
10. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретично-історичний і порівняльно-правовий аналіз: навч. посіб. К.: КНТ, 2010. 232.
11. Материалы, относящиеся до нового общественного устройства в городах Империи. (Городовое положение 16 июня 1870 г.). Том I. Издание Хозяйственного департамента министерства внутренних дел. Санкт-Петербург: Типография Министерства внутренних дел, 1877. 564 с.
12. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Том XXI. Отделение первое. (1846). От № 19569 – 20186. Санкт-Петербург: В Типографии II Отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1847. 668 с.
13. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Том XXXVII. Отделение первое. 1862. От № 39117 – 40024. Санкт-Петербург : В Типографии II Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1865. 832 с.
14. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Том XXXVIII. Отделение первое. 1863. От № 37827 – 38621. Санкт-Петербург: В Типографии II Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1866. 940 с.
15. Стременовский С.Н. Местное самоуправление г. Одессы в середине XIX столетия: историко-правовое исследование. Одесса : Юридична література, 2002. 160 с.
16. Дорошева А.О. Самоврядування в приморських містах Півдня України у другій половині XIX ст. *Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету*. 2014. Вип. 41. С. 85–89.
17. Марченко О.М. Порівняльна характеристика виборчої системи за міськими реформами 1863 р. для Одеси, 1870 та 1892 років. *Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету*. 2019. Вип. 52. Том 1. С. 91–98.
18. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Том XLV. Отделение первое. 1870. От № 47862 – 48529. Санкт-Петербург, 1874. 896 с.
19. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Том XLVII. Отделение первое. 1872. От № 50383-51051. Санкт-Петербург, 1866. 1047 с.
20. Кизеветтер А.А. Местное самоуправление в России. X – XIX ст. Исторический очерк. Издание второе. Петроград : Типография «Задруга», 1917. 120 с.
21. Константінова В.М. Урбанізація: південноукраїнський вимір (1861–1904 роки) : монографія. Запоріжжя : АА Тандем, 2010. 593 с.
22. Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. Том XII. 1892. От № 8215 – 9216. Дополнения. Санкт-Петербург, 1895. 734 с.