

**ПОРЯДОК ПРОВЕДЕННЯ ЗАСІДАНЬ ОРГАНІВ МІСЬКОГО
САМОВРЯДУВАННЯ НАПРИКІНЦІ ХІХ – ПОЧАТКУ ХХ СТ.
(НА ПРИКЛАДІ КИЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ ДУМИ)**

З. М. Свердлик

Стаття присвячена аналізу нормативно-правових актів, що регулювали порядок проведення засідань Київської міської думи, з визначенням загальних тенденцій діяльності органів місцевого самоврядування наприкінці ХІХ – початку ХХ ст. та окресленням шляхів удосконалення відповідного законодавства. У підсумку відокремлено характерні риси нормативно-правового закріплення порядку проведення засідань органів місцевого самоврядування наприкінці ХІХ – початку ХХ століття та наголошено на позитивності відповідного досвіду для сучасного нормотворення в Україні.

Ключові слова: міське самоврядування, нормативно-правове регулювання, Київська міська дума, Міське положення, діловодство, протокол засідання, Міський Голова, журнал засідань, попереднє засідання.

**PROCEDURE OF CITY GOVERNMENT MEETINGS AT THE END
OF 19TH THE BEGINNING OF 20TH CENTURIES
(BASED ON KYIV CITY DUMA)**

Z. Sverdlyk

The presented paper analyzes the normative-legal acts regulating the City Council meetings, with the definition of the general trends of local government in the end of 19th the beginning of 20th centuries and a description of how to improve the relevant legislation. The result revealed the characteristic features of the normative-legal fixation procedure for conducting meetings of local governments in the late XIX – early XX century and marked positivity of relevant experience for the modern rule-making in Ukraine.

Keywords: city government, normative-legal regulation, the Kiev City Council, city Statement, paperwork, minutes of the meeting, city Mayor, magazine meetings, a preliminary hearing.

В умовах широкого розповсюдження ідей розширення прав місцевого самоврядування особливого значення набувають питання дослідження

процедурних питань його діяльності, в тому числі й ті, які враховують відповідний історичний досвід. Наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст. в Україні здійснювалася реформа місцевого самоврядування, в ході якої Указом імператора Миколи І від 23 грудня 1834 р. було змінено управління в Києві шляхом скасування магістрату та створення Київської міської думи, яка стала виборним розпорядчим органом міського самоврядування. Київська міська дума, як ефективно працюючий орган, за часи свого існування зробила вагомий внесок у соціально-економічний та культурний розвиток міста, а тому дослідження нормативно-правового забезпечення її діяльності, зокрема порядку проведення засідань, набувають актуальності в умовах розбудови сучасних тенденцій місцевого самоврядування у новітній Україні.

Питання витоків та становлення місцевого самоврядування є предметом дослідження достатньо великої кількості вчених різних сфер наукового пізнання, а саме: істориків, соціологів, політологів, правознавців, філософів тощо. Так, свої праці вказаним питанням присвятили М. Бармак [1], А. Білоус [2], Р. Делімарський [3], Т. Дмитренко [4], І. Петрова [5], О. Прищепа [6], В. Тхор [7], О. Чунаєв [8] та ін. Проте у жодній з цих праць не проведено комплексного наукового аналізу нормативно-правового забезпечення порядку проведення засідань Київської міської думи як органу міського самоврядування наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст., що ще раз підтверджує доцільність представленого дослідження.

Метою наукової статті є комплексний аналіз нормативно-правових актів, що регулювали порядок проведення засідань Київської міської думи з визначенням загальних тенденцій в цій частині діяльності органів міського самоврядування наприкінці ХІХ – початку ХХ ст.

У наукових джерелах зазначається, що реформування місцевого самоврядування на території України, яким характеризується ХІХ – початок ХХ ст., охопило не тільки губернські міста, а й повітові [9]. Так, 23 грудня 1834 р. царем Миколою І було видано указ «Про перетворення управління міста Києва», який скасовував привілеї Магдебурзького права [10]. У 1834 р. в Києві

почала діяти як орган місцевого самоврядування міська Дума, підґрунтям для створення якої стала «Жалувана грамота на права й вигоди містам Російської Імперії» [11].

16 червня 1870 р. було прийнято Міське положення, за яким створювалися нові міські органи самоврядування. Однак, слід наголосити, що вони існували під старими назвами: міські думи й управи. Дума була виборним розпорядчим органом, а її виконавчим органом стала Управа. Спочатку Дума мала станovo-представницький характер, а після Міського положення 1870 р. обиралася на основі майнового цензу і її очолював Голова [12]. Київська міська дума як орган місцевого самоврядування, відповідно до статті 55 Міського положення, виконувала ті ж функції, що й інші міські думи. До її компетенції відносилися питання благоустрою міста, завідування шкільними, медичними, благодійними справами, торгівлею тощо. Міське положення надавало міській Думі розпорядчі права, а також права наглядового та контролюючого органу місцевого самоврядування, що дозволяло діяти «в межах своєї компетенції», але все ж самостійно [13].

Зауважимо, що діяльність Київської міської думи, як і будь-якого органу, була достатньо врегламентована, в тому числі й стосовно порядку проведення засідань. Так, основне підґрунтя для нормотворення в цій сфері було закладено Міським положенням 1870 р., де у п. 48 зазначалося, що до Міської Думи входять Міський Голова та гласні, які обираються на чотири роки (ст. 16), а також визначаються особи, які користуються правом голосу на виборах.

Як вказує М. Токарєв, у Міському положенні 1870 р. вперше був визначений перелік справ, які ввірялися міському самоврядуванню та компетенції міської Думи. Закон надавав Думі право утворювати комісії двох типів: підготовчі та виконавчі. Виконавчі комісії утворювалися з ініціативи Управи і діяли на основі інструкцій, затверджених нею, а тому права контролю над Управою не мали. Підготовчі комісії від Управи не залежали і тому здійснювали над нею контроль. Однак норми Міського положення покладали на підготовчі комісії лише попередній розгляд окремих доповідей Управи, які

виносилися на обговорення Думи, але не постійний нагляд і контроль за діями Управи [13, с. 12].

Аналіз норм Міського положення надає змогу констатувати, що у засіданнях міської Думи, в тому числі й Київської, мали право голосу у повному обсязі лише гласні. Так, згідно із п. 50 Положення, Члени міської Управи, які були присутні на засіданнях Думи, брали участь у дебатах і надавали пояснення з обговорюваних справ, але мали право голосу лише в тому випадку, якщо вони гласні (ст. 86).

Треба зазначити, що у Міському положенні окрім загальних норм щодо проведення засідань, також закріплено й особливий порядок проведення засідань з певних питань, зокрема, про відповідальність міського Голови або членів міської Управи, при розгляді Думою звітів міської Управи і при обговоренні питань про призначення або розмір утримання службовцям громадського управління. Якщо у зазначених випадках міський Голова або його заступник не могли керувати дебатами Думи, тоді його замінював присутній у Думі старший по числу виборчих округів, гласний з числа обраних першими зборами або різностановими міськими виборцями (ст. 24) [12].

П. 56 Міського положення закріплював вичерпний перелік підстав проведення засідання міської Думи, серед яких: за вимогою міського Голови та Губернатора, а також за бажанням не менше однієї п'ятої частини гласних, заявленому Міському Голові. На підставі зазначеного, міський Голова видавав розпорядження про засідання Думи із зазначенням дати засідання та питань, що на ньому розглядатимуться. До засідань проводилися робочі наради та розроблялися відповідними спеціальними комісіями проекти рішень, які оформлювалися протоколом попереднього засідання.

Засідання Думи вважалося правочинним, якщо на ньому були присутні не менше однієї третини всього числа гласних, кожен з яких мав право одного голосу. В свою чергу, за Міським положенням 1870 р. право голосу в Думі було приватним і не могло бути передано. Рішення у Думі приймалися простою більшістю голосів, а при їх рівності, голос Голови мав перевагу.

У Київській міській думі як розпорядчому органі місцевого самоврядування м. Києва (1870–1918 рр.) проведення засідань та їх документаційний супровід регулювались Правилами діловодства в міській Думі від 22 квітня 1871 р. (зі змінами та доповненнями від 20 березня 1881 р.) [14] (надалі – Правила). Згідно Правил, збори міської Думи призначались міським Головою, на вимогу Губернатора або за бажанням не менше ніж 15 гласних, які письмово попередньо заявили про це міському Голові. Засідання Думи могли бути звичайними (проводились у відповідний день тижня) і надзвичайними (на рішенням міського Голови). Про порядок денний зборів члени Думи повідомлялись повістками [15, арк. 5]. У статті 57 Міського положення йдеться про те, що в розпорядженні про скликання міської Думи обов'язково мав бути вказаний перелік питань наради. Тому в фондах Державного архіву м. Києва зберігаються переліки питань, які розглядалися на засіданнях Київської міської думи (ф. 163, оп. 8).

Слід зауважити, що у Правилах досить детально закріплювалася процедура реєстрації учасників засідання, навіть передбачався обов'язок гласних повідомляти міського Голову про неможливість участі у засіданні. Також у Правилах детально регламентувалося розміщення учасників засідання Думи. Так, за § 5 у засіданні Думи міський Голова займав місце посередині столу. По обидві сторони від нього займали місця члени міської управи.

Щодо процедури проведення засідань, то вона виглядала таким чином. Кожне засідання Думи відкривалося і закривалося її Головою, який призначав і черговість розгляду питань. Втім, ця черга у разі зауважень членів Думи або з інших поважних причин, могла бути змінена Головою [15, арк. 6].

Засідання Думи починалося зачитуванням протоколу попереднього засідання, яке не могло перериватися дебатами, а кожному гласному надавалося право заявити заперечення проти того чи іншого питання лише по закінченні читання всього протоколу. Потім знову заслуховувалися питання, що викликали суперечки. У випадку сумніву чи розбіжності, спір вирішувався більшістю голосів, відповідно до чого, зроблений в протоколі виклад залишався

або змінювався. Після закінчення читання протоколу та відсутності заперечень протокол вважався прийнятим [15, арк. 6 зв.]. Вказана процедура була дещо змінена 20 березня 1881 р. шляхом неможливості внесення будь-яких зауважень під час зачитування протоколу, їх можна було висловлювати лише після закінчення його зачитування [15, арк. 25 зв.].

Після затвердження протоколу попереднього засідання починалася доповідь зі стану справ, після чого розпочиналися дебати. Справи в Думі доповідалися Головою, при чому обов'язок доповідача міг бути покладений як на членів Управи за належністю справ, так і на голів предметних комісій. Після закінчення зачитування справи кожен член зборів мав право вимагати пояснення чи повторення тих питань, які йому видавалися незрозумілими, при цьому кожен член зборів викладав свою думку чи заперечення не інакше як стоячи. Під час дебатів заборонялося перебивати інших або сперечатися. У разі ухилення від виконання порядку або неповаги до закону Голова мав зупинити порушника, а у разі безуспішності дворазового нагадування, позбавляв його права висловлювання з даного питання [15, арк. 7].

Для обговорення та розробки найважливіших питань Дума призначала з гласних особливі комісії. Так, згідно із п. 68 Міського положення, Дума могла покласти попередній розгляд складних питань на особливі підготовчі комісії із визначенням, у випадку потреби, терміну виконання доручень. При цьому для розгляду звіту Управи з виконання міського кошторису зі складу гласних обов'язково обиралася ревізійна комісія.

Після дебатів відбувалося голосування шляхом запрошення встати тих членів, які не згодні із запропонованою думкою і питаннями. Під час підрахунку голосів робити зауваження категорично заборонялося, а після його закінчення питання закріплювалося остаточним рішенням. Рішення з особливо важливих питань після дебатів, за бажанням більшості членів, могло бути відкладено до наступного засідання Думи, щоб члени могли попередньо з ним ознайомитися.

Після закінчення підрахунку голосів Голова оголошував рішення, які більшістю голосів є прийнятими або неприйнятими. Висловлювання будь-яких

заперечень заборонялося, а при порушенні членами зборів порядку і при безуспішності нагадувань Голови з цього приводу, він був зобов'язаний закрити засідання й зробити відповідний запис у протоколі. Члени зборів, незадоволені дією Голови щодо недопущення їх до обговорення будь-яких питань чи пропозицій, мали право викласти свою думку і додати її до протоколу засідання [15, арк. 8 зв.].

У 1892 р. за імператора Олександра III було прийнято нове Міське положення, де у відповідності з п. 64. чергові збори Думи призначалися не менше чотирьох і не більше двадцяти чотирьох разів на рік. Розклади чергових засідань на наступний рік склалися Думою у грудні поточного року [16].

За положенням 1892 р. було розширено перелік підстав скликання засідань Думи, окрім раніше закріплених: на вимогу міського Голови, Губернатора та за поданням Управи, також доповнено в якості підстави скликання – за проханням та скаргами приватних осіб. Як у Положенні 1870 р., так і у Положенні 1892 р. передбачався попередній розгляд справ, але на відміну від раніше діючого Положення, наприкінці XIX ст. попередній розгляд відбувався лише щодо складних справ.

Також Положенням 1892 р. було збільшено поріг легітимності засідань для міських поселень з $1/3$ до – не менше половини загальної кількості. При цьому закріплювалося, що надзвичайні збори, скликані під час народного лиха, за військових обставин тощо, визнаються дійсними при будь-якій кількості гласних. Крім зазначеного, для деяких питань було передбачено участь у засіданні не менше $2/3$ складу.

Рішення за зазначеним Положенням, як і раніше, приймалися простою більшістю, проте у Положенні 1892 р. було визначено низку питань, за якими рішення мали ухвалюватися не менше від $2/3$ присутніх голосів, а у разі рівності їх, при відкритому голосуванні, голос Голови мав перевагу. При подачі голосів ніхто не міг мати більше одного голосу, а передача свого голосу іншій особі не допускалася.

Отже аналіз зазначеної вище процедури проведення засідань Київської міської Думи надає можливість стверджувати, що їх специфікою було те, що вони розпочинались зачитуванням протоколу попереднього засідання, після затвердження якого розпочиналося обговорення питань, винесених для розгляду на цьому засіданні. Сьогодні засідання в органах державної влади і місцевого самоврядування розпочинаються оголошенням порядку денного того засідання, яке проводиться, і повернення до прийнятих на попередніх зборах рішень здійснюється тільки в разі потреби.

Щодо документального фіксування засідань Київської міської думи, то слід зазначити, що у відповідності до § 20 Порядку за кожним засіданням складався спеціальний протокол, в якому мало бути зазначено: 1) головуєчий засідання, список присутніх, час початку і закінчення засідання; 2) перелік питань, які розглядалися на засіданні, доповіді з цих питань і прийняті рішення; 3) записано взагалі все, що відбувалося під час зборів. При цьому, якщо під час засідання були висловлені думки або заперечення окремих учасників, які не згодні із поглядами більшості, вони за їх бажанням могли вноситися до протоколу, про що учасник засідання мав заявити під час засідання й надати письмове викладення своїх думок чи заперечень до міської канцелярії протягом трьох днів після засідання. Після зачитування протоколу, він підписувався на тому ж засіданні міським Головою та присутніми гласними, при цьому гласні, які не підписали протокол під час засідання, могли його підписати протягом трьох днів після засідання у міській канцелярії, де зберігалися протоколи. Надруковані протоколи розсилалися гласним, а контроль за своєчасною розсилкою здійснював секретар Думи [15, арк. 9]. Таким чином, дотримання суворого порядку при проведенні засідань Думи, а також складання відповідного документу (протоколу) забезпечувало не лише можливість узагальнювати хід зборів, але й у майбутньому простежувати відповідність виконуваних дій чиновників прийнятим рішенням. Окрім протоколів, у Київській міській думі також вівся журнал засідань, в якому фіксувався перелік питань, які розглядалися на засіданні Думи, виступи присутніх, прийняті рішення з кожного питання.

Підсумовуючи викладене, слід підкреслити досить високу організацію проведення засідань Київської міської думи, яку можна охарактеризувати наступним чином: якісність підготовки засідань, що проявляється у попередньому розгляді питань й винесенням на засідання Думи протоколів попереднього засідання; чітка система сповіщення та контроль за явкою учасників зборів; процедурна визначеність проведення засідання, що в свою чергу забезпечує швидкість розгляду питань; високі вимоги щодо етики поведінки у засіданнях та закріплення заходів впливу на порушників порядку; наявність різнобічних способів вираження поглядів учасників зборів, в тому числі й шляхом внесення відповідних зауважень до протоколів. Отже, така регламентація порядку проведення засідань органів місцевого самоврядування є важливою для сучасного нормотворення, так як досвід проведення зборів, зокрема, Київського міської думи наприкінці ХІХ – на початку ХХ століття може слугувати підґрунтям для розробки сучасних проектів регламентів засідань органів місцевого самоврядування, наприклад, місцевих рад.

Список літератури:

1. Бармак М. Особливості проведення міської реформи 1870 року у Волинській губернії [Електронний ресурс] / М.Бармак. – Режим доступу: <http://nauka.uagate.com/wp-content/uploads/2014/04/Barmak.pdf>. – Заголовок з екрана.
2. Білоус А.О. Органи міського самоврядування на Київщині у ХV – першій половині ХVІІ ст. [Текст] / А.О. Білоус // Актуальні проблеми розвитку міст та міського самоврядування: історія і сучасність. – Рівне : [б.в.], 1993. – С. 18–20.
3. Делімарський Р. Самоврядування Києва за Магдебурзьким правом у ХV–ХІХ ст. [Текст] / Р. Делімарський // Память століть. – № 2. – С. 19–28.
4. Дмитренко Т. Міська Дума як орган самоврядування в Дубні ХІХ ст. [Текст] / Т. Дмитренко // Магдебурзькому праву у місті Дубні –500 років: Матеріали Міжнар. наук-теорет. конф. – Дубно, 2007. – С. 31–33.
5. Петрова Ірина Олександрівна. Документаційне забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку [Текст] : автореф. дис... канд. іст. наук : 07.00.10 / І. О.Петрова ; Держ. ком. архівів України, Укр. НДІ архів. справи та документознавства. – К., 2008. – 19 с.
6. Прищепа О. П. Міста Волині у другій половині ХІХ – на початку ХХ ст. [Текст] / О. П. Прищепа. – Рівне : ПП ДМ, 2010. – 287 с.

7. Тхор В. І. Міське самоврядування на Волині у другій половині XVII–XVIII ст. [Текст] / В. І. Тхор // Актуальні проблеми розвитку міст та міського самоврядування: історія і сучасність. – Рівне : [б. в.], 1993. – С. 39–41
8. Чунаєв О. Розвиток міського самоврядування: [самоврядування Києва після Магдебурзького права і до наших днів] [Текст] / О. Чунаєв // Память століть. – № 2. – С. 5–16.
9. Свердлик З.М. Источники информации о деятельности Киевской городской Думы [Электронный ресурс] / З.М. Свердлик // Вестник РГГУ. – 2014. – № 2. – Режим доступа : <http://rggubulletin.rggu.ru/article.html?id=2631879>. – Заглавие с экрана.
10. О преобразовании города Киева : Указ от 23.12.1834 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.archunion.com.ua/history/history_011_03.html. – Заглавие с экрана.
11. Грамота на права и выгоды городам Российской империи от 21.04.1785 г. [Текст] // Российское законодательство X–XX веков. Т. 5. Законодательство периода расцвета абсолютизма / Ред. Е. И. Индова. – М., 1987. – С. 63–68
12. Городовое положение 16 июня 1870 г. [Электронный ресурс] // Полное Собр. Законов Российской империи. – Собрание (1825 – 1881) : Том 45 (1870) : Часть 1 : Законы (47862–48529). – Режим доступа : http://www.nlr.ru/eres/law_r/search.php. – Заглавие с экрана.
13. Токарев Виктор Николаевич. Харьковское городское самоуправление по Городовому положению 1870 года (историко-правовое исследование) [Текст] : дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В. Н. Токарев ; Национальная юридическая академия Украины им. Ярослава Мудрого. – Х., 1998. – 257 с.
14. Свердлик З. М. Организация работы с документами в органах киевского городского самоуправления согласно городovým положениям 1870 и 1892 гг. [Электронный ресурс] / З. М. Свердлик. – Режим доступа : <http://sibac.info/13032>. – Заглавие с экрана.
15. Текст проекта инструкций по ведению делопроизводства в городской думе. – Государственный архив г. Киева. – Ф. 163 – Оп. 39 – Спр. 89 – 33 арк.
16. Городовое положение 1892 г. [Текст] // Свод законов Российской Империи. Т.2, – Кн. 1. – М., 1910. – С. 281–304.