

*Микола Бармак*

## **ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ МІСЬКОЇ РЕФОРМИ 1870 Р. У ВОЛИНСЬКІЙ ГУБЕРНІЇ**

*У статті розкриваються особливості здійснення міської реформи 1870 р. у Волинській губернії. Автор детально аналізує нормативно-правове забезпечення реалізації реформи, її позитивні та негативні наслідки.*

**Ключові слова:** *Волинська губернія, реформа, міська дума, міське управління, приватновласницьке місто.*

Міське самоврядування України пройшло довгий шлях свого розвитку. Друга половина ХІХ ст. у підросійській Україні проходила під знаком реформ і контрреформ, які відбувалися у Російській імперії. Ці віяння торкнулися багатьох сфер суспільного життя, в тому числі і міст.

Діяльність міст унормовувалася «Жалованною грамотою на права и выгоды городам Российской империи», чинна дія якої, зазначимо, на Волині почала поширюватися з 1837-1838 рр. Згідно з нею у містах були створені Загальне міське зібрання, Загальна дума та Шестигласна дума. Обов'язком нових установ було впорядкування соціально-економічного та культурного життя міст, вирішення всіх господарських питань розвитку. Такий підхід до структури місцевої влади дозволяв зменшити рівень втручання урядових установ в роботу міських органів влади, натомість - розширити самостійність міського самоврядування. Це повинно було сприяти підвищенню довіри міщан до органів влади, врахуванню місцевих особливостей та перетворенню міст та містечок на міцну і податково спроможну опору урядової влади. Діяльність органів самоврядування дуже швидко показала неможливість цих намірів. Незважаючи на певні досягнення, повноцінній роботі місцевої влади заважала відсутність чіткого розподілу функцій між органами самоврядування [14, с.10-11].

Приватновласницькі міста Волині, яких у межах губернії нараховувалося п'ять: Рівне, Острог, Дубно, Старокостянтинів,

Заслав, за винятком Дубна, на момент впровадження міської реформи 1870 р. не мали своїх власних шестигласних дум, а по міському управлінню були підпорядковані міській думі Новограда-Волинського [8, с. 144]. Таким чином, жителі приватновласницьких міст, приписані до міського стану, в господарському відношенні залежали від органу міського управління чужого для них міста. В ході проведення нової міської реформи 1870 р. це протиріччя було ліквідоване.

Міське положення 1870 р. вводилося поступово. Негайно воно набуло чинності в Києві, Миколаєві, Полтаві, Харкові, Херсоні та Чернігові. У 1872 р. - в Одесі. Питання про поширення міського положення на міста Правобережжя було вирішене тільки законом 29 квітня 1875 р. Упродовж 70-х років нове самоврядування поширювалося на всі міста України [12, с.19-28].

За новим законом коло діяльності міських управлінь було чітко обмежене господарськими справами. Вони могли розпоряджатися міськими капіталами і нерухомістю, піклуватися про зовнішній благоустрій міст, забезпечувати продовольством городян та дбати про їх здоров'я, опікуватися бідними та займатися іншими видами благодійної діяльності, вживати заходи для попередження пожеж, розвивати народну освіту [3, с. 823]. Для здійснення цих завдань міському управлінню надавалося право юридичної особи. Міська реформа 1870 р. запровадила принципово новий тип громадських установ, заснованих на засадах всестановості, буржуазного майнового цензу, розподілу розпорядчої і виконавчої влади самоврядування. На місцях її впровадження розтягувалося в часі на довгі роки. Враховуючи специфіку історичних умов розвитку міст Південно-Західного краю, а також особливості їх національного складу населення, ще у 1870 р. була створена спеціальна урядова комісія для збору всіх пропозицій стосовно введення тут нового міського положення. Результатом її діяльності стала спеціальна постанова Державної Ради, затверджена царем 29 квітня 1875 р., і окремий указ урядового Сенату від 6 червня 1875 р., в яких стосовно впровадження тут міської реформи підкреслювалася «важливість у дотриманні

послідовності, вільної від усілякого поспіху». Лише після цього міська реформа почала впроваджуватися і на Волині, а першим її кроком стало відкриття 6 березня 1876 р. органу нагляду і контролю за міським самоврядуванням у губернії - губернського у міських справах присутствія. Містом, у якому була апробована міська реформа, став губернський центр - Житомир. Тут перші вибори до міського управління відбулися на початку 1877 р., лише через сім років після проголошення реформи [8, с. 145]. Міським положенням 1870 р. цього не передбачалося, оскільки воно було спрямоване на ліквідацію станового принципу участі у міських виборних органах влади. Спеціальний урядовий указ від 29 квітня 1875 р., в якому роз'яснювалося введення у приватновласницьких містах західних губерній царської Росії спрощених міських управлінь, можна розцінювати як крок назад у впровадженні міської реформи, адже вони обиралися лише представниками двох станів - купців і міщан - і могли діяти на тих підставах, що і попередні міські думи згідно з «Жалованной грамотой...» [4, с. 462-463].

Безумовно, розширення кола обов'язкових загальнодержавних видатків, які покладалися на міські управління, не сприяло економічному зростанню міст, а їх тягар виявився непосильним. Саме тому в більшості міст у цей час виникла заборгованість перед державою. Вибори міських старост у приватновласницьких містах проводилися Новоград-Волинською міською думою і відбулися аж на початку 1882 р. Стосовно Дубна, в якому і до введення нового міського положення діяла окрема міська дума на засадах міського самоврядування 1785 р., то вирішено було зрівняти його з іншими приватновласницькими містами у праві обрання свого міського управління у спрощеному варіанті [8, с. 146]. Але у цьому місті аж до введення міського положення 1892 р. продовжувала діяти власна дума [2, арк. 26]. У 1870 р. Дубно стало оборонним містом, як Луцьк і Рівне. У цьому ж році міська дума як розпорядчий орган змінюється на міську управу як виконавчий орган. Така структура позитивно вплинула на розвиток міського господарства [36, с. 17]. Т. Дмитренко доводить, що за новим положенням виборчий корпус складався

з усіх платників міських податків [13, с. 31]. Проте особливістю такого розвитку було ще й те, що малозабезпечені мешканці міста не користувались виборчими правами, що в свою чергу стало негативним явищем.

Стосовно містечок Волинської губернії, то тут вводилися тимчасові правила: у тих із них, у яких налічувалося не менше десяти дворів, міщани, які постійно тут мешкали, утворювали самостійну міщанську громаду на чолі з виборним старостою та його помічником. У містечках, які охоплювали 50 дворів і менше, міщанські громади могли засновувати міщанські управи. У разі, якщо в містечках проживало набагато менше населення, то воно приписувалося до міщанських громад міст чи інших містечок, де існували подібні громади або до волостей. На думку О. Прищепи, питання введення міського положення 1870 р. губернській владі видалися настільки складними саме у приватновласницьких містах, що її розв'язання затягувалося і в решті міст Волинської губернії, зокрема Луцьку, Ковелі, Володимирі-Волинському, Кременці та Овручі. Зазначимо, що нове міське положення на той час уже було введено в Київській і майже у всіх містах Подільської губернії. Як наслідок - у містах Волинської губернії воно почало вводитися одночасно із приватновласницькими містами - лише з 1881 р. [8, с. 146].

Від того, що реалізація реформи здійснювалася надто уповільненими темпами, у першу чергу страждали міські жителі, які пов'язували з нею надії на поліпшення економічного процвітання міст та власного добробуту. Так, 20 листопада 1880 р. від жителів Заслава було надіслане прохання міністру внутрішніх справ прискорити «їх відокремлення від Новоград-Волинської думи, оскільки вони у зв'язку з відсутністю міського управління терплять непоборні перешкоди і утиски стосовно контролю над зібраними митами на різні державні і громадські потреби, а також на виконання ними натуральних повинностей» [11, с.34-35].

Як відомо, одним із суттєвих недоліків реформи став недемократичний виборчий закон, який позбавляв участі у виборах багатьох мешканців міст. Згідно з міським положенням 1870 р. у виборах до нових міських управлінь мали право брати

участь платники міських податків не молодші 25 років: власники нерухомого майна, торгових і промислових закладів, а також купецьких і промислових свідоцтв на дрібну торгівлю. Нарівні з приватними особами і на тих же підставах, тобто за умови сплати на користь міста грошових податків, виборчим правом користувалися відомства, установи, громади, товариства, монастирі та церкви. Повноваження гласних обмежувалися чотирма роками. Залежно від сум сплачуваних податків усі виборці ділилися на три розряди. До першого розряду відносилися найбагатші платники, до другого - середні, а до третього - дрібні. Загальна сума грошових зборів виборців кожного розряду повинна була складати третю частину всіх міських податків [3, с. 826-267].

За дорученням кожен виборець міг передавати свій голос іншому виборцю, до того ж ніхто не повинен був мати більше двох голосів. Проте платниками міських податків виступали не всі жителі міст, тому значну кількість городян було позбавлено виборчих прав. Згідно з виборчим законом у тих містах, де кількість виборців не перевищувала 300 чоловік, обиралася міська дума у складі 30 гласних. Якщо ж виборців було більше, на кожні 150 нових виборців дозволялося обирати ще до шести гласних. Отже, можна стверджувати, що у 1885 р. Луцьку міську думу у складі 37 гласних обирало лише близько 450 виборців [11, с.35].

За міським положенням 1870 р. обмежень щодо участі у виборах за національною чи релігійною ознаками не існувало. Обраними в гласні могли бути всі, хто мав право голосу на виборах. Однак кількість гласних від нехристиян, зокрема євреїв, у міських думах не повинна була перевищувати третини загальної кількості гласних. [5, с. 327].

Особливо прискіпливо державна адміністрація ставилася до обрання і затвердження гласних на керівні посади до міських управлінь. Із цього приводу єврейські громади міст неодноразово висловлювали незадоволення. Так, 26 серпня 1881 р. на адресу київського генерал-губернатора надійшла скарга від виборців Рівного з приводу того, що голову спрощеного міського громадського управління обирали лише християни-

домовласники, а євреїв до виборів не допустили. Існували також обмеження виборчих прав осіб польської національності під час виборів керівних посадовців міських управлінь. Наприклад, 11 березня 1882 р. волинський губернатор повідомляв київському генерал-губернатору про те, що вдруге з липня 1881 р. ним були відмінені вибори на посаду міського голови та його заступника у Володимирі-Волинському, оскільки гласні віддали перевагу представникам польської національності і ця «справа не приходить до завершення в результаті обрання на громадські посади невідповідних осіб». Подібна ситуація склалася і в Овручі, де заступником голови вдруге було обрано поляка-католика [10, с. 106]. У таких випадках принцип виборності, який був закладений у міському положенні 1870 р., вступав у протиріччя з невідмінним урядовим законом від 26 березня 1864 р. про заміну в Південно-Західному краю начальників і керівників цивільних установ польської національності особами православного і лютеранського віросповідання.

Існуюче царське законодавство усіляко обмежувало вияви громадської активності представників польської національності, а й саме навколишнє оточення, насамперед міська верхівка, не бажало сприймати людей нової генерації, які хотіли в тогочасній державі змінити бодай щось на краще. На думку О. Прищепи, підтвердженням цій тезі може служити той факт, що коли В. Корвін-Піотровський вирішив піти бодай на державну службу як член міської управи і навіть відмовився від заробітної платні, на нього з Луцька почали надходити до канцелярії генерал-губернатора анонімні звинувачення на кшталт таких, що він, мовляв, «надумав місто і управу перебудувати на французький республіканський лад» [9, с.19]. Та все ж переважна більшість наявного складу Луцької міської думи всіляко підтримувала його, запропонувавши обрати почесним громадянином Луцька. Однак навіть вагомий список заслуг В. Корвіна-Піотровського перед містом не був узятий до уваги тими, хто розглядав і затверджував рішення. Це змусило молоду людину шукати захисту у київського генерал-губернатора. У січні 1885 р. він надсилає до нього листа: «Закінчивши Дерптський імператорський університет, уже четвертий рік

даремно добиваюся будь-якої посади... Бачу, як рік проходить за роком, однак більше не вистачає сил та енергії боротися із труднощами без жодної надії на майбутнє» [8, с. 152].

Отже, розглядаючи процес реалізації міської реформи 1870 р. у межах Волинської губернії, можна констатувати, що в цьому регіоні України він був означений певною специфікою. Адже темпи її проведення на порядок відставали від двох інших губерній Правобережної України - Київської і Подільської, оскільки на Волині так і не був ліквідований анахронізм, який зберігався ще з середньовічних часів, а саме - приватновласницькі міста як вотчинні володіння їх власників. Таким чином, лише в квітні 1875 р. постановлено застосовувати міське положення до міст Південно-Західних губерній, які не знаходились у приватній власності. Урядом було поставлено завдання поступового введення міського положення 1870 р. в Південно-Західних губерніях, на відміну від інших губерній Російської імперії, де реформування повинне проводитись у найближчий час. Введення положення у містах Південно-Західних губерній, окрім м. Києва, вважалося можливим починати із міст Канів, Чигирин, Черкаси. Особливістю реформування в містах досліджуваного регіону було те, що перевага початку введення положення віддавалась містам, які представляли найбільшу єдність саме в національному складі населення, навіть якщо це і не губернські міста. Рішення громадськості міст повинно було прийматися до уваги тільки після підготовки всебічної характеристики міста [7, с.48].

Закону про виборчі права приділялась особлива увага. Новий виборчий закон, ліквідувавши становий принцип, залишився недемократичним, так як вибори - цензові, в їх основі - сплачуваний податок. За трьохрозрядною системою різні прошарки міського населення одержали нерівномірне представництво у міському управлінні [15, с.46]. Уряд зберігав обмеження щодо реалізації виборчого права за віросповіданнями і статтю. Недосконалість виборчих порядків приводила до різного роду зловживань, боротьби угруповань за голоси. На думку Т. Щерби, однією із особливостей виборів були сутички на національному і релігійному ґрунті.

Політичний розрахунок змушував сприяти оселенню розкольників як безсумнівно «російських людей» у Південно-Західному краю, хоча остаточне рішення про затвердження їх обрання на громадську посаду належало Міністерству внутрішніх справ [16, с. 15].

Закон 29 квітня 1875 р., згідно з яким проводилась міська реформа в Південно-Західних губерніях, посилив нагляд за діяльністю органів громадського управління міст, що зосереджувався, крім присутності, у особі губернатора, міністра внутрішніх справ, у першому департаменті Сенату. Згідно з Законом 29 квітня 1875 р. в Західних губерніях можна було не затверджувати на посаді голів та їх заступників як в разі порушення закону, так і тоді, коли губернатор вагався у допуску обраної особи. Тоді це питання передавалося на розсуд міністра внутрішніх справ [6, с. 15-16].

Проте були і негативні явища у впровадженні нового положення в міському управлінні. Яскравим прикладом були суперечності, що виникали в момент проведення реформи і після неї. В Україні ці суперечності загострювалися на національному ґрунті. Таким чином, на території підросійської України положення 1870 р. в повній мірі стало впроваджуватися лише з 1875 р. після прийняття закону про початок проведення цієї реформи в Південно-Західних губерніях [17, с.8]. Проте і в інших губерніях фактично міське положення починало діяти в середині 70-80-х роках XIX ст. Майже по всій території тогочасної України спостерігалися численні порушення нового ладу, а також зловживання міських урядовців своїми повноваженнями. Водночас, проіснувавши двадцять років, положення досить позитивно вплинуло на міське господарство. Але потрібно зазначити, що переважна більшість міських жителів не мали представників своїх інтересів в міських органах управління через те, що не користувались на той час виборчими правами. Таким чином, міська реформа 1870 р. швидкими темпами впроваджувалась на півдні України та дещо затримувалась у своєму розвитку на Правобережжі.

*Список використаних джерел*



1. Журнали засідань зборів уповноважених м. Острога за 1898 р. - ДАРО. - Ф. 283. - оп. 1. - спр. 3, арк 1-93.
2. Журнали засідань зборів уповноважених м. Дубна за 1894-1895 рр. - ДАРО. - Ф. 359. - оп. 1. - спр. 1, арк 1-126.
3. Полное собрание законов Российской империи. - Собрание второе. - С. Пб., 1874. - Т. XLV. - Отделение первое. - 1870.
4. Полное собрание законов Российской империи. - Собрание второе. - С. Пб., 1877. - Т. L. - Отделение первое. - 1875.
5. Арсеньев К. Город // Энциклопедический словарь. - С. Пб.: изд. Ф.А. Брокгауз и И.А. Ефрон, 1893. - Т. IX. - Кн. 17. - С. 321 - 332.
6. История отечества: Энциклопедический словарь / Б.Ю. Иванов, В.М. Карев, Е.И. Куксина М., 1999. - 656 с.
7. Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х - начале 90-х годов XX в. Правительственная политика. / В.А. Нардова. - Л.: Наука, 1984. - 257 с.
8. Прищепа О.П. Міста Волині у другій половині XIX - на початку XX ст. / О.П. Прищепа. - Рівне: ПП ДМ, 2010. - 287 с.
9. Білоус А.О. Органи міського самоврядування на Київщині у XV - першій половині XVII ст. / А.О. Білоус. // Актуальні проблеми розвитку міст та міського самоврядування: історія і сучасність. - Рівне, 1993. - С. 18-20.
10. Волошин Ю.В. Боротьба міст України за збереження своїх прав в другій половині XVII ст. / Ю.В. Волошин // Актуальні проблеми розвитку міст та міського самоврядування: історія і сучасність. - Рівне, 1993. - С. 106-108.
11. Гром В.М. Про зловживання владою міських урядовців (на матеріалах середньовічного Луцька) / В.М. Гром // Актуальні проблеми розвитку міст та міського самоврядування: історія і сучасність. - Рівне, 1993. - С. 34-35.
12. Делімарський Р. Самоврядування Києва за Магдебурзьким правом у XV-XIX ст. / Р. Делімарський // Память століть. - №2. - С. 19-28.
13. Дмитренко Т. Міська Дума як орган самоврядування в Дубні XIX ст. / Т. Дмитренко // Магдебурзькому праву у місті Дубні - 500 років: Матеріали Міжнар. наук-теорет. конф. - Дубно, 2007. - С. 31-33.
14. Дністрянський М.С. Міста в системі територіального політико-адміністративного устрою: методологічні, історико-географічні і соціальні аспекти / М.С. Дністрянський // Актуальні проблеми розвитку міст та міського самоврядування: історія і сучасність. - Рівне, 1993. - С. 10-11.

15. Прищепя О.П. З історії діяльності міського самоуправління Рівного кінця XVIII - початок XX ст. / О.П. Прищепя // Актуальні проблеми розвитку міст та міського самоврядування: історія і сучасність. - Рівне, 1993. - С. 45-46.
16. Тхор В. І. Міське самоврядування на Волині у другій половині XVII - XVIII ст. / В. І. Тхор // Актуальні проблеми розвитку міст та міського самоврядування: історія і сучасність. - Рівне, 1993. - С. 39-41.
17. Чунаєв О. Розвиток міського самоврядування: [самоврядування Києва після Магдебурзького права і до наших днів] / О. Чунаєв // Память століть. - №2. - С. 5-16.

***Barmak M.***

#### FEATURES OF CARRYING OUT CITY REFORM OF 1870 IN THE VOLYN PROVINCE

*In article reveals the features of implementation the city reform of 1870 in the Volyn province. The author analyzes in detail the regulatory and legal support of realization of reform, her positive and negative consequences.*

***Key words:*** *Volyn province, reform, city council, municipal government, privately-owned city.*