

свідчить про їх економічну слабкість. Врешті, зв'язок із землею значно підривав конкурентну спроможність цеховиків-християн в їх змаганні з ремісниками-євреями.

- 1 Архив ЮЗР. - Ч. 5. - Т. 1. - К., 1869. - С. 438-439.
- 2 Державний архів Вінницької області (ДАВО). - Ф. 480, оп. 1, спр. 27, арк. 318.
- 3 Там же. - Арк. 319-319 зв.
- 4 Там же. - Ф. 477, оп. 1, спр. 13, арк. 413-415.
- 5 Там же. - Ф. 479, оп. 1, спр. 8, арк. 1366 зв -1368 зв.
- 6 Там же. - Ф. 477, оп. 1, спр. 40, арк. 277-278.
- 7 Там же. - Ф. 480, оп. 1, спр. 27, арк. 315 зв. - 317.
- 8 Там же. - Арк. 319-319 зв.
- 9 Там же. - Арк. 315 зв-317.
- 10 Там же. - Ф. 480, оп. 1, спр. 4, арк. 304 зв.-319 зв.
- 11 Там же. - Ф. 792, оп. 1, спр. 28, арк. 96-98 зв.
- 12 Там же. - Ф. 865, оп. 1, спр. 3, арк. 895 зв-897.
- 13 Там же. - Ф. 477, оп. 1, спр. 54, арк. 257 зв.-269.
- 14 Там же. - Ф. 480, оп. 1, спр. 4, арк. 304-319 зв.
- 15 Там же. - Спр. 17, арк. 45 зв-46 зв.
- 16 Там же. - Ф. 477, оп. 1, спр. 40, арк. 276-276 зв., 364-365.
- 17 Там же. - Ф. 477, оп. 1, спр. 13, арк. 142 зв.-143.
- 18 Там же. - Ф. 479, оп. 1, спр. 15, арк. 139 зв.-141.
- 19 Там же. - Арк. 141 зв. -144.

О.П.Прищепя (Рівне)

ВИБОРЧИЙ ЗАКОН, ЗГІДНО З МІСЬКИМ ПОЛОЖЕННЯМ 1870 р.Ю ТА ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЯ НА ВОЛИНІ

У процесі здійснення в царській Росії ліберальних реформ другої половини ХІХ ст. вагоме значення відводилося міській реформі, викладеній у положенні від 16 червня 1870 р. З початку 80-х років ХІХ ст. воно було реалізоване і на Волині. Проте в повному обсязі це положення запроваджувалося лише у тих містах, які не відносилися до розряду приватних, а саме в Житомирі, Луцьку, Ковелі, Володимирі-Волинському, Кременці. При цьому більшість приватних міст (Рівне, Острог, Ста-

рокостянтинів, Заслав) у господарському відношенні були відокремлені від думи Новограда-Волинського та натомість отримали власні, хоча й обмежені в правах органи міської влади – спрощені громадські управління. Це, безумовно, звужувало реалізацію таких положень реформи, як розподіл влади на виконавчу та розпорядчу, а також обмежувало її всестановий характер. Міські спрощені громадські управління мали одночасно виконувати як розпорядчі, так і виконавчі функції, а обиралися вони виключно купцями й міщанами. Позитивним моментом у діяльності міських органів самоуправління, які діяли в повному обсязі, було те, що у рамках відведеної їм сфери діяльності вони працювали самостійно, тому що уряд контролював лише законність їх рішень¹.

В реформуванні міського управління насамперед була зацікавлена сама держава. Маючи намір пристосувати громадські установи до своїх потреб, вона намагалася перекласти на виборні органи міської влади вирішення загальнодержавних проблем, зокрема утримання поліції, розквартирування військових частин тощо. Це в свою чергу призводило до обмеження бюджетних прав управлінь міст. До того ж у розпорядженні міського самоуправління була відсутня примусова влада, яка б сприяла реалізації його рішень.

Одним із суттєвих недоліків реформи був недемократичний виборчий закон. Згідно з положенням 1870 р., у виборах до нових міських управлінь мали право брати участь платники податків, не молодші 25 років: власники нерухомого майна, торгових закладів та промислових підприємств, а також купецьких і промислових свідоцтв на дрібну торгівлю. Нарівні з приватними особами й на тих же підставах, тобто при умові сплати на користь міста грошових податків, виборчим правом користувалися також різні відомства, установи, громади, товариства, монастирі та церкви².

Повноваження гласних обмежувалися чотирма роками. Залежно від сум сплачуваних податків всі виборці ділилися на три розряди. До першого розряду відносилися найбільші платники, до другого – середні, а до третього – дрібні. При цьому загальна сума грошових зборів виборців кожного розряду повинна була становити третю частину всіх міських податків³.

За дорученням кожен виборець міг передати свій голос іншому виборцю. При цьому 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, як, наприклад, квартиронаймачів а також тих потенційних виборців, за якими рахувалася недоїмка міських грошових зборів.

Так, напередодні проведення перших виборів до Луцької міської ду-

ми в 1880 р. у цьому місті проживали 12 292 мешканці. З них лише 800 чол. були домовласниками, які становили 6,5% всього населення міста. За соціальним складом до них відносилися 50 дворян, 32 купці й 576 міщан.⁴

Однак навіть такий незначний відсоток міських жителів, який являли собою домовласники, в повному складі не міг брати участі у виборах з різних причин. У 1885 р. в складі Луцької міської думи працювали 37 гласних⁵. Згідно з виборчим законом, у тих містах, де кількість виборців не перевищувала 300 чол., обиралася міська дума в складі 30 гласних. Якщо ж виборців було більше, на кожні 150 нових їх дозволялося обирати ще до шести гласних. Отже, можна стверджувати, що у 1885 р. Луцьку міську думу в складі 37 гласних обирали лише трохи більше як 450 виборців. Не маючи точних даних стосовно кількості останніх у Луцьку на момент впровадження міської реформи 1870 р., можна висловити припущення, що і в 1881 р. їх кількість не перевищувала 450 чол., тобто близько 3% від усього населення міста. В Острозі у виборах міського старости, який повинен був очолити спрощене управління міста. 5 липня 1888 р. взяли участь лише 372 жителі⁶.

На окремих виборчих зборах кожен з трьох розрядів виборців становив третю частину загальної кількості гласних. Подекуди виходило так, що виборці першого розряду (найбільші платники податків) змушені були обирати значно менше гласних, ніж це визначалася законом, тому що їх загальна кількість значно поступалася кількості виборців другого та третього розрядів. Так, у 1885 р. в Луцьку міську думу, яка складалася з 37 гласних, по останніх розрядах було обрано 29 чол., у той час як по першому – лише 8⁷.

Зупинимося детальніше на аналізі складу Житомирської міської думи. В 1884–1888 рр. у ній налічувалося 56 гласних. По трьох розрядах вони розподілялися майже рівномірно: по першому було обрано 18 чол., по другому – 17 й по третьому – 21⁸. Їх могли обирати близько 900 виборців, у той час як у самому місті проживали 55 752 жителі⁹. Як бачимо, в Житомирі питома вага виборців не перевищувала 1,6% всього міського населення і була меншою, ніж у повітових містах

За соціальним складом у Житомирській міській думі були представлені купці (13 чол.), дворяни (12), міщани (9), чиновники (10), священники (2). Про інших гласних інформація неповна. Із загальної їх кількості 44% належали до дворян та чиновників, 22,5% – до купецтва, 16% – до міщан. По першому розряду гласних найбільше було купців (9), по другому – дворян (6), по третьому – міщан (5).

Віковий аналіз свідчив, що наймолодшим гласним Житомирської міської думи в той період був 30-річний міщанин, а найстаршим – 79-

річний купець першого розряду. Найбільша за чисельністю група гласних – віком від 50 до 60 років (23 чол.), у той час як лише шість їх мали вік від 30 до 40 років¹⁰.

Аналіз освітнього рівня гласних свідчив, що серед них переважали ті, які здобули середню освіту (26 чол., або 45% від їх загальної кількості). В той же час 24 чол. (41,5%) мали лише так звану домашню освіту. У більшості випадків остання не перевищувала рівня простої грамотності. Вищу освіту мали 5 чол. (9%). Цікаво відмітити, що з гласних першого розряду вищу освіту не мав ніхто, в той час як по другому розряду її мали 4 чол., а по третьому – один.

Освітній рівень останніх міг вплинути й на результативність роботи виборних міських управлінь. Адже гласні із середньою та вищою освітою були більш компетентними у вирішенні проблем міст. Невисоким освітнім рівнем самих виборців можна пояснити і низьку їх активність у ході проведення виборчих кампаній. Так, у 1888 р. в Острозі вибори міського старости, який мав очолити спрощене громадське управління, переносилися декілька разів у зв'язку з недостатньою кількістю виборців, які брали в них участь¹¹.

За міським положенням 1870 р., якихось обмежень щодо участі людей 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 мала перевищувати третину загальної їх чисельності. Згодом, після введення нового міського положення 1892 р., кількість гласних від нехристиян було ще зменшено, а євреїв зовсім усунуто з числа виборців. Гласних від них не обирали, а призначали. Причому вони повинні були становити не більше однієї десятої частини всього складу міської думи¹².

Але на практиці під час здійснення міської реформи 1870 р. робилося все, щоб не допустити представників єврейської національності принаймні до керівних посад у міських думах. Так, 26 серпня 1881 р. на адресу київського, подільського й волинського генерал-губернатора надійшла скарга від виборців Рівного, в якій вони висловили незадоволення з приводу того, що голову спрощеного міського управління обирали лише християни-домовласники, а євреїв до виборів не допустили¹³.

Існували також реальні обмеження виборчих прав осіб польської національності під час виборів керівних посад міських управлінь. Наприклад, 11 березня 1882 р. волинський губернатор повідомив генерал-губернатора про те, що вдруге з липня 1881 р. ним було відмінено вибори на посаду міського голови та його заступника у Володимирі-Волинському, оскільки гласні віддали перевагу представникам польської національності й ця “справа не приходить до завершення в результаті

обрання на громадські посади невідповідних осіб”¹⁴. У той же час подібна ситуація склалася і в Овручі, де заступником голови вдруге було обрано поляка-католика¹⁵.

В таких випадках принцип виборності, який був закладений у міському положенні 1870 р., входив у протиріччя з невідмінним урядовим законом від 26 березня 1864 р. про заміну в Південно-Західному краї начальників та керівників цивільних установ польської національності (католиків) особами православного й лютеранського віросповідання¹⁶. Це положення було прийнято після польського повстання 1863 р. з метою ослабити поляків на Правобережній Україні як у майновому, так і в політичному відношенні.

Особливо непримириму позицію зайняв з цього приводу київський, подільський та волинський генерал-губернатор. Навіть Міністерство внутрішніх справ не розділяло її й визнало за доцільне прислухатися до пропозиції віленського, ровенського і гродненського генерал-губернатора про те, що позбавлення поляків права обіймати виборні посади у міському управлінні недопустиме з двох причин: по-перше, їх вплив, принаймні в невеликих містах, не такий уже й значний, а по-друге, у зв'язку з особливостями їх національного характеру та умовами перебування в цьому регіоні вони не наважаться відкрито діяти врозріз з цілями уряду¹⁷.

Проте в повсякденному житті випадки, коли поляків усували від виборних посад у міські органи управління, були непоодинокі. Один з них мав місце в 1884 р. під час виборів до Луцької міської думи. Тоді волинським губернатором двічі було відхилено подану для затвердження кандидатуру на посаду заступника голови міської думи В.К.Корвін-Піотровського – волинського поміщика, поляка за національністю, за якого проголосувало 25 з 29 гласних другого і третього розрядів¹⁸. Випускник Дерптського університету, він якийсь час перебував за кордоном. Повірявши у те, що в нього на батьківщині відбуваються зрушення на краще, на початку 80-х років Корвін-Піотровський повертається до Луцька з бажанням прислужитися місту на ниві громадської чи державної діяльності. Але чотири роки він даремно добивався будь-якої посади. Недовго довелося йому бути й членом міської управи. Категоричну відмову Корвіна-Піотровського від грошової винагороди за цю роботу міські власті розцінили як намір “прибрати місто до своїх рук”¹⁹. З цієї ж причини йому відмовили і в званні почесного мирового судді та навіть почителя луцької міської лікарні, хоча саме він на її утримання робив щорічні благодійні внески у сумі 150 крб., що становило 5% від його капіталу в сумі 3000 крб. Окрім того, Корвін-Піотровський першим у місті зробив пожертву на будівництво приміщення для луцької гімназії в

сумі 1000 крб., неодноразово жертвував і на потреби луцького Хресто-воздвиженського братства.

Неадекватна оцінка його ширих намірів з боку міської влади заставила його звернутися за допомогою до самого генерал-губернатора. З гіркотою й болем В.К. Корвін-Піотровський писав йому 19 лютого 1885 р.: “... Бачу, як рік проходить за роком, а більше не вистачає сил і енергії боротися з перешкодами без всякої надії у майбутньому”²⁰. Під час особистої зустрічі генерал-губернатор зумів по достоїнству оцінити ширі наміри прохача та допоміг йому влаштуватися на роботу за межами Південно-Західного краю, в Чернігівській губернії, де ставлення до поляків з боку урядовців було більш лояльним²¹.

Як бачимо, виборчий закон, згідно з положенням 1870 р., забороняв обирати міські управління переважній кількості жителів міст. Так, у виборах до міських дум брали участь від 3% (Луцьк) до 1,6% (Житомир) населення. Майновий ценз позбавляв виборчих прав тих, хто не володів у межах міста нерухомістю або не сплачував на його користь грошовий збір з промислових чи купецьких свідоцтв. Серед останніх було чимало квартиронаймачів (представників інтелігенції із середньою чи вищою освітою), які перебували на державній службі або ж працювали в навчальних закладах.

На прикладі аналізу соціального складу Житомирської думи можна стверджувати, що у міських управліннях переважали представники купецтва й дворян, а освітній рівень як виборців, так і гласних залишався досить низьким.

Національна чи релігійна приналежність виборців до певної міри обмежувала їх виборчі права, в першу чергу євреїв та поляків. Це пояснюється шовіністичною спрямованістю політики царського уряду, направленої на ослаблення позицій польської шляхти на Правобережній Україні, а також обмеженням території проживання для євреїв, у смугу осілості яких входила й Волинська губернія. Позитивну роль в ефективній роботі міських управлінь могли відіграти лише яскраві особистості, як правило, гласні з вищою освітою, у разі підтримки їх благородних намірів місцевою владою.

1 Полное собрание законов Российской империи. - Собрание 2-е. - Т.XLV. Отд. 1. - № 48498. - С. 823.

2 Там же. - С. 824.

3 Там же. - С. 826.

4 Центральний державний історичний архів України, м. Київ. - Ф. 442, оп. 549,

спр. 43, арк. 8, 8 зв.

⁵ Державний архів Волинської області. - Ф. 3, оп. 1, спр. 20, арк. 24.

⁶ Державний архів Рівненської області. - Ф. 283, оп. 1, спр. 2, арк. 62.

⁷ ЦДІАК України. - Ф. 442, оп. 549, спр. 43, арк. 254, 254 зв.

⁸ Алабин П., Коновалов П. Сборник о настоящем состоянии городского хозяйства в главнейших городах России. - Самара, 1888. - С. 204.

⁹ Там же. - С. 374.

¹⁰ Там же.

¹¹ Державний архів Рівненської області. - Ф. 283, оп. 1, спр. 2, арк. 62.

¹² Арсеньев К. Город // Энциклопедический словарь. - СПб., изд. Ф.А.Брокгауза и И.А.Ефрона. - 1893. - Т. IX. - Кн. 17. - С. 327.

¹³ ЦДІАК України. - Ф. 442, оп. 549, спр. 43, арк. 44, 44 зв.

¹⁴ Там же. - Арк. 52, 52 зв.

¹⁵ Там же. - Арк. 53.

¹⁶ Там же. - Арк. 45, 46.

¹⁷ Там же. - Арк. 153 зв, 154.

¹⁸ Там же. - Арк. 220.

¹⁹ Там же. - Арк. 217.

²⁰ Там же. - Арк. 222.

²¹ Там же. - Арк. 226.

О.П.Прищеп (Рівне)

МІСЬКА РЕФОРМА 1892 р. ТА ЇЇ ЗАПРОВАДЖЕННЯ НА ВОЛИНІ

Усього лише трохи більше двох десятків років відділяють у часі діяльність виборних органів влади міст, запроваджених у царській Росії, згідно з міським положенням 16 червня 1870 р., від тих, які розпочали свою діяльність за відповідним положенням від 11 червня 1892 р. Дія цих документів поширювалася, зокрема, й на міста Волинської губернії.

З дванадцяти офіційно визнаних міст Волині п'ять були приватновласницькими (Дубно, Острог, Рівне, Ізяслав, Старокостянтинів). Їх статус не дозволив швидко реалізувати в них першу міську реформу другої половини XIX ст. Невизначеність юридичних і економічних прав жителів у взаємовідносинах з володарями цих приватних міст викликала в урядових колах справедливі побоювання стосовно ефективності реформування у них інститутів громадського управління. Ось чому лише 29 квітня 1875 р. царський уряд оприлюднив спеціальні правила що-

до запровадження реформи в містах західних губерній, у тому числі й на Волині¹. Згідно з цим указом, у приватновласницьких містах положення 1870 р. було введено із значними обмеженнями всестанового характеру виборних органів міської влади. Однак навіть ці спрощені управління міст мали вирішувати ряд покладених на них завдань самостійно, оскільки їх господарські справи вилучалися з підпорядкування міській думі Новограда-Волинського².

На Волині, як і в цілому у Російській імперії, міська реформа 1870 р. відіграла позитивну роль у становленні органів громадського управління. Проголошений нею всестановий характер виборних органів міст, а також узаконений дозвіл останнім самостійно вирішувати свої господарські справи сприяв зростанню ролі та авторитету органів міського самоуправління.

Проте наприкінці 80-х – на початку 90-х рр. царський уряд змінив свою політику щодо виборних органів міст з метою обмеження дії принципу самоуправління як одного з головних, на якому базувалася їх діяльність. Саме таким чином царська адміністрація намагалася включити ці органи в загальну систему державних установ, розуміючи при цьому, що повністю позбавити їх самостійності було б недоцільно, оскільки на них покладалося вирішення ряду важливих питань.

Згідно з положенням 1892 р. діяльність органів міських самоуправлінь, як і раніше, обмежувалася колом виключно господарських проблем. Водночас залишався незмінним розподіл розпорядчих (у вигляді міської думи) та виконавчих (у вигляді міської управи) функцій виборних органів влади. Щоправда, обов'язки як голови думи, так і голови управи поєднувала одна особа, що вкрай утруднювало контроль міських управлінь за своїм виконавчим органом³.

Суттєво змінювався характер відносин міських громадських управлінь з державною адміністрацією. Остання не лише зберігала за собою право контролю за законністю рішень виборних органів влади, а й в односторонньому порядку вирішувала, наскільки доцільні ті чи інші їх кроки.

Нововведення стосувалися і самого виборчого закону. Згідно з положенням 1892 р. встановлювався високий майновий ценз, який значно обмежив кількість міських виборців, надавши переваги найбільш заможній частині городян – дворянам та купцям. Офіційно ж прийняття нового міського положення розцінювалося царським урядом як можливість покращити діяльність громадських управлінь міст.

Невдовзі після опублікування положення від 11 червня 1892 р. місцевий губернатор розіслав у всі повітові міста циркуляр щодо впровадження міської реформи на Волині. Посилаючись на вказівки, розроблені Мі-