

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ МІСЬКОЇ РЕФОРМИ 1870 Р. У ВОЛИНСЬКІЙ ГУБЕРНІЇ

Проблеми реформування сучасної системи міського самоврядування в Україні, поліпшення ефективності її функціонування, зумовлюють зростання наукового інтересу до історичного розвитку цього правового явища на теренах України. Важливим етапом у цьому напрямку було проведення міської реформи 1870 р. Олександром II, зокрема, її реалізація на Волині, де, в силу історичних обставин, склався відмінний від російського уклад суспільно-політичного життя.

У першій половині XIX ст. управління в містах Волині здійснювалось на основі судочинства, яке діяло тут до прийняття польської Конституції 1791 р. Повноцінне входження Волині до державно-правової системи царської Росії передбачало уніфікацію законодавства відповідно до імперського. Місцеве самоврядування у Російській імперії функціонувало відповідно до «Жалуваної грамоти на права и вигоди містам Російської імперії» 1785 р., дія якої поширювалась на територію Волині протягом 1837 (м. Житомир) - 1861рр. (міста Дубно, Овруч, Новоград-Волинський, Кременець, Луцьк, Володимир-Волинський, Ковель). Згідно з нею, у містах утворювались загальне міське зібрання, загальна дума та шестигласна дума. Але через відсутність чіткого розподілу функцій між органами самоврядування ефективність їх діяльності була низькою. Крім цього, існувала проблема приватновласницьких міст Волині (Рівне, Острог, Дубно, Старокостянтинів, Заслав), які підпорядковувались міській думі Новограда-Волинського. Це означало, що жителі приватновласницьких міст, приписані до міського стану, в господарському відношенні залежали від органу міського управління чужого для них міста, що, викликало постійні невдоволення.

Загалом, прогресивна колісія «Жалувана грамота» на час реалізації реформ ліберального характеру 60-х - 70-х рр. XIX ст. уже не відповідала новим суспільно-економічним реаліям, оскільки не була в змозі забезпечувати інтереси всіх станів міського населення, виступати стимулюючим фактором економічного розвитку міст. Тому 16 червня 1870 р. було затверджено нове міське положення, яке базувалося вже не на станових засадах, а на буржуазному майновому принципі. Згідно з ним, головним органом міського управління мала виступати міська дума, а її виконавчим органом – міська управа. До повноваження міських управлінь входили справи суто господарського характеру: відання міським бюджетом, нерухомістю, піклування про благоустрій міст, питання продовольства, охорони здоров'я, освіти, опіки над бідними, благодійності тощо. Задля реалізації цих завдань міському управлінню було надано статус юридичної особи.

Зважаючи на особливості міст Південно-Західного краю, куди входила і Волинська губернія, зокрема його національний склад, у 1870 р. було утворено спеціальну урядову комісію для вирішення питання щодо введення тут нового міського положення. В результаті, 29 квітня 1875 р. було затверджено спеціальну постанову Державної ради, і окремий указ урядового Сенату від 6 червня 1875 р., в яких стосовно впровадження тут міської реформи підкреслювалася важливість «у дотриманні послідовності, вільної від усякого поспіху». Апробацію міської реформи було розпочато з губерньського центра - м. Житомира, де вибори до міського самоуправління почались на початку 1877 р. Одночасно з цим планувалося введення міського положення в Новоград-Волинському, але, згідно урядового законодавства, слід було ліквідувати підпорядкування його міській думі приватновласницьких міст (Рівне, Острог, Старокостянтинів, Заслав). Тому, відповідно до постанови 1875 р., в вище названих містах було заплановано запровадити дещо спрощене міське управління на чолі з міським старостою, якого могли обирати виключно ремісники та міщани, що не передбачалось самим Положенням 1870 р., яке було направлене на ліквідацію станового принципу участі у міських виборних органах влади. Спрощені міські управління підпорядковувались губернатору, а не діяли самостійно в рамках своїх прав. Губернське управління хвилювала фінансова самостійність цих міст в разі їх відокремлення. Питання введення міського положення 1870 р. саме в приватновласницьких містах видалися губернській владі настільки складними, що їх вирішення затягувалось і в решті міст Волинської губернії, зокрема Луцьку, Ковелі, Володимирі-Волинському, Кременці та Овручі. Слід зазначити, що нове міське положення на той час було введено в Київській і майже у всіх містах Подільської губернії. Як наслідок, у вищевказаних містах Волинської губернії воно почало вводитися одночасно з приватновласницькими містами – лише в 1881 р.

Щодо містечок Волині, 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.

Недоліком міської реформи став новий виборчий закон, який обмежив участь у виборах значну частину населення, оскільки скасувавши становий принцип, було запроваджено майновий ценз. Виборче право надавалося будь-якому міському жителю, до якого б стану він не належав, за умови, що він був російським підданим, мав вік не молодше 25 років, володів у межах міста нерухомою власністю та

сплачував з неї на користь міста збір або сплачував збір з посвідчень: купецького, промислового та на дрібний торг і т.п. (податковий ценз). При цьому закон мінімального виборчого цензу не встановлював. Брати особисту участь у виборах мали змогу тільки чоловіки. Жінки ж та особи чоловічої статі молодше 25 років брали участь у виборах через довірених осіб, за малолітніх та неповнолітніх голосували їх опікуни.

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. Оскільки не все міське населення сплачувало податки місту, то значна кількість його була позбавлена виборчих прав. Крім того, хоча за Положенням 1870 р. не існувало релігійної чи етнічної дискримінації щодо участі у виборах, але кількість гласних від нехристиян не мала перевищувати третини віз загальної кількості. Специфічною проблемою стало протиріччя між принципами Положення 1870 р. і діючим 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.

Таким чином, реалізація міської реформи 1870 р. у Волинській губернії мала свої характерні особливості. Насамперед, це стосувалося темпів проведення реформи, які у Волинській губернії значно відставали від інших губерній. Це було спричинено рядом причин: своєрідністю політичної обстановки, строкатістю національного та релігійного складу населення, збереженням приватновласницьких міст як вотчинних володінь їх власників. Реформування починалося з тих міст, які являли собою найбільшу єдність в національному плані.

Новий виборчий закон носив недемократичний характер, оскільки забезпечив доступ до влади заможнішим верствам населення. Крім цього, губернії Південно-Західного краю зазнавали сильнішого урядового контролю при здійсненні реформи, ніж інші. Сукупність усіх цих суперечностей на Волині зазнавало загострення на національному ґрунті.

Водночас, за двадцятирічне існування реформа стала позитивним кроком у напрямі демократизації органів місцевого самоврядування, зважаючи на жорстку централізаторську політику царської Росії.