

УДК 94(477)

Микола Бармак

## ЗАКОНОДАВСТВО РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ ПРО МІСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ В ПІДРОСІЙСЬКІЙ УКРАЇНІ

*Охарактеризовано законодавче регламентування громадського самоврядування в Російській імперії у другій половині XIX – на початку XX ст. Відзначено, що російські урядовці проголошували метою міської реформи 1870 р. створення умов міським жителям приймати участь у веденні міського господарства. Хоча на практиці дії російської влади більше нагадували бажання перекласти на місцеві органи самоврядування тягар управління муніципальним господарством.*

*Ключові слова: міське самоврядування, російське законодавство, міська реформа, податки, міське господарство.*

Законодавче регламентування громадського самоврядування російських міст розпочинається в епоху реформ Катерини II. У квітні 1785 р. оголошена «Грамота на права і вигоди містам Російської імперії», яка пізніше отримала назву «Жалувана Грамота містам» [5]. У цьому документі визначався правовий статус міст та міського населення всієї імперії. З метою регламентації міського життя проголошувалося утворення міських товариств, а мешканці міста називалися «городовими обивателями», або «міщанами».

Після трьох поділів Речі Посполитої російське міське право, хоча й проголошувалося на основі магдебурзького права, вступило у конфлікт із традиційним міським правом, яке вже упродовж кількох століть діяло у волинських містах.

Важливою складовою буржуазних реформ 1860–1870-х рр., проведених у Російській імперії, стала міська реформа 1870 р. За «Міським положенням», підписаним Олександром II 16 червня 1870 р., виборче право отримали міщани, які володіли певним майновим цензом, а також особи, які платили визначені збори у міський бюджет [3, с. 812–860]. Метою міської реформи стало бажання російської влади створити умови міським жителям приймати участь у веденні міського господарства, що мало стимулювати економічне підняття міст [8, с. 31].

Підготовка реформи розпочалася ще на початку 1860-х рр., однак розробники одразу зіткнулися із низкою складностей. Для вироблення пропозицій із проведення реформи міського самоврядування були створені 509 комісій в губернських і повітових містах імперії. Але більшість комісій запропонували дозволити усім станам приймати участь в управлінні міським господарством, що зовсім не влаштовувало російську владу. Текст «Міського положення» готувало Міністерство внутрішніх справ під керівництвом графа П. Валуєва «з врахуванням вироблених місцевими комісіями матеріалів» і в 1864 р. скеровано до Державної Ради. Тільки через шість років, 16 червня 1870 р. російський імператор Олександр II підписав його [9, с. 56].

Міська реформа проголосила єдині органи громадського управління, що обиралися на основі майнового цензу. За статтями «Міського положення» у містах створювалися розпорядчі органи – міські думи, та виконавчі органи – міські управи. Основними функціями думи, яка представляла усе міське товариство, були: визначати справи суспільного устрою; встановлювати розмір грошового утримання посадових осіб громадського міського управління; встановлювати, збільшувати або зменшувати міські податки та збори; збирати несплати в державну казну за попередні роки [3, с. 812].

Міська дума зі свого складу обирала на чотири роки міського голову, його заступника та членів управи. Думу й управу очолював міський голова, який призначав самостійно, або на вимогу губернатора, засідання міської думи. Також було передбачено право скликати збори міської думи за ініціативою не менш однієї п'ятої всіх виборних гласних, які за три дні мали сповістити міського голову щодо обговорюваних питань [3, с. 828–830].

Міська управа здійснювала безпосереднє керівництво справами міського управління. Серед її функцій стало управління поточними справами міського господарства; інформування міської думи про стан господарства; складання проектів міських витрат та кошторисів; стягування визначених податків та зборів; регулярне звітування про свою діяльність. У невеликих повітових і безповітових містах міським думам дозволялося не створювати міську управу, а її обов'язки покладалися на міського голову [11, с. 41]. Нагляд за діяльністю органів міського самоврядування був під контролем губернатора, який контролював всі видатки на утримання думи [3, с. 823].

Згідно із «Міським положенням», на нові громадські установи були покладені завдання з управління муніципальним господарством. У їхнє відання передавалося широке коло питань міського господарства й благоустрою: «Справи по зовнішньому благоустрою міста, а саме: опікування про влаштування міста згідно затвердженому планові; керівництво... облаштуванням і

утриманням вулиць, площ, бруківок, тротуарів, міських громадських садів, бульварів, водопроводів, стічних труб, каналів, озер, канав і проток, мостів, гатей і переправ, а також і освітленням міста; справи, що торкаються добробуту міського населення: заходи по забезпеченню народного продовольства, устрій ринків і базарів; піклування... про охорону народного здоров'я, вживання заходів попередження пожеж та інших лих, про забезпечення від заподіюваних ними збитків; опікування щодо заснування й розвитку місцевої торгівлі й промисловості, про обладнання бірж і кредитних закладів; облаштування за рахунок міста добродійних закладів і лікарень і керівництво ними на підставах, вказаних для земських установ...» (переклад автора) [3, с. 813]. Таким чином, на органи міського самоврядування були покладені адміністративно-господарські функції із благоустрою міста (освітлення, опалення, водопостачання, каналізація, транспортне облаштування міських проїздів), піклування про розвиток торгівлі й промисловості, освіта, охорона здоров'я.

Повноваження міської думи тривали чотири роки. Для проведення чергових виборів і обрання членів міських дум (гласних) скликалося міське виборче зібрання. Виборче право базувалося на буржуазному майновому цензові. Право участі у виборах незалежно від стану надавалося власникам нерухомості, особам, що сплачували на користь міста податки та торгово-промислові збори [3, с. 826].

Реформа 1870 р. передбачала організаційно-технічний принцип побудови апарату системи управління, тобто, сама процедура виборів була прописаною, із чітким дотриманням норм стосовно вікового та майнового цензів, терміну проживання у місті виборців та підданства. Оскільки саме від результатів виборів безпосередньо залежала майбутня позитивна репутація думи перед вищою владою та рівень довіри міщан, що виражався у таких повноваженнях, як формування міського бюджету, його використання на заходи з благоустрою міста [2, с. 55].

Власне виборці у Російській імперії були поділені на три категорії (такі ж виборчі системи вже існували в Австрії та Пруссії) [8, с. 62]. Так, міщани, які сплачували до міського бюджету 2/3 податків належали до перших двох категорій. Третя ж включала усіх інших жителів. Право голосу мало дві форми – безпосередню, тобто виборець особисто голосував, то за довіреністю. Другою формою голосу користувались жінки, що володіли необхідним виборчим цензом, але могли брати участь у виборах лише через своїх довірених осіб, оскільки брати особисту участь у голосуванні дозволялось лише чоловікам, що досягли 25-літнього віку. Фактично позбавленими виборчого права були наймані робітники, що у більшості не володіли нерухомістю, інженери, лікарі, викладачі, які не мали власних будинків, а винаймали квартири. Вибори у міські думи провадилися за так званою трикласною виборчою системою, відповідно до розміру зборів, що сплачувалися особами на користь міста. Тисячі дрібних платників податків обирали в думу таку ж кількість представників, як кілька великих промисловців і купців. Система майнового цензу забезпечувала перевагу в думі великої фінансової та торгово-промислової буржуазії. Проведення виборів і підрахунок голосів відбувалися під безпосереднім керівництвом міського голови і губернатора. Закон передбачав оскарження зловживань, допущених під час виборів, але скарги надходили для прийняття заходів до міського голови та губернатора [3, с. 824].

Згідно з «Міським положенням» у тих містах, де кількість виборців не перевищувала 300 осіб, обиралася міська дума із 30 гласних. Якщо ж виборців було більше, на кожні 150 нових виборців дозволялося додатково обирати ще до 6 гласних. Так, напередодні проведення перших виборів до Луцької міської думи у 1880 р. в місті проживали 12292 мешканці, з яких лише 800 осіб були домовласниками і становили 6,5 % всього населення міста [15, арк. 8–8 зв.]. Крім того, частина домовласників позбавлялася участі у виборах через заборгованість у сплаті міських податків. Не варто забувати і ту частину виборців, які просто не прийшли на вибори. У 1885 р. у складі Луцької міської думи працювало 37 гласних, яких обирали лише близько 450 виборців, тобто близько 3 % від усього населення міста [6, арк. 24].

Міський бюджет формувався за рахунок податків і зборів з нерухомості, прибутків від різних оренд міського майна, податків із промислових підприємств та торгівлі. Міська реформа перекладала на органи міського самоврядування «обов'язкові витрати» по утриманню поліції, пожежної охорони, в'язниць та військових казарм [3, с. 854].

Органами нагляду за діяльністю міського самоврядування були губернатор, очолювана ним губерньська присутність у міських справах, а також структури міністерства внутрішніх справ [3, с. 851].

Процес практичної реалізації «Міського положення» і проведення реформування міського управління в різних регіонах Російської імперії проходив по-різному. У центральних губерніях, де в містах була стабільна російська влада, чиновники дозволяли обирати органи громадського управління і вони починали працювати. Так, з 707 міст, які нараховувалися в Російській імперії на початку 1860-х рр., більшість з яких мала не більше 5 тис. мешканців, російська влада дозволила

провести вибори і сформувати міські думи лише у 509 містах. До початку наступної міської реформи в 1892 р. російська влада дозволила сформувати міські думи вже в 621 місті [4, с. 170].

Зовсім інше ставлення було у російських можновладців до губерній так званого «західного краю», де більшість в містах складало єврейське населення. Крім того сильні впливи мали власники поляки (нещодавно було польське повстання 1863 р.). Запровадження норм «Міського положення» тут під різними приводами відтягувалося. У 1870 р. в Житомирі була створена окрема урядова комісія для збору пропозицій стосовно запровадження у Волинській губернії 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., у яких рекомендувалося місцевим чиновникам, запроваджуючи міське самоврядування, «дотримуватися послідовності, вільної від усякого поспіху», тобто з метою утримання контролю над ситуацією не поспішати із нововведеннями [15, арк. 1; 10, с. 462–464; 17, арк. 6].

Незважаючи на недоліки, міські громади Київської, Подільської та Волинської губерній неодноразово зверталися до губернатора та генерал-губернатора із проханням дозволити вибори до органів міського самоврядування. Міська реформа давала хоч незначний, але шанс впливати на рішення російської влади, відстоювати інтереси місцевих громад міст і обмежити непомірні сплати різноманітних платежів із міщан. Так, початком впровадження міської реформи у губернії стало створення в березні 1876 р. органу нагляду та контролю за міським самоуправлінням у Волинській губернії – губернського у міських справах присутствія, яке очолив губернатор [17, арк. 5]. Першим містом, яке отримало дозвіл сформувати нові самоврядні громадські органи управління став звичайно ж губернський центр. Таким чином, через сім років після проголошення реформи, на початку 1877 р. в Житомирі відбулися перші вибори до міського управління у Волинській губернії [17, арк. 46].

За «Міським положенням» 1870 р. існували реальні обмеження виборчих прав, хоча й зазначалося, що 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. Також зазначалося, що голова думи не міг бути євреєм [3, с. 852]. Російські чиновники уважно слідкували, щоб владні повноваження також не переходили в руки польських власників. Після придушення польського повстання російський уряд своїм розпорядженням від 26 березня 1864 р. наказував замінити у Південно-Західному краї керівників цивільних установ польської національності (католиків) особами православного і лютеранського віросповідання [15, арк. 45–46].

Міська реформа 1870 р. зовсім не врегульовувала питання самоврядування міст, які належали приватним власникам. Мешканці цих міст платили чинш своїм власникам, які мало переймалися питаннями благоустрою і розвитку своїх володінь. Але поряд з тим, російська влада вимагала від міського населення всіх міст імперії сплати цілої низки обов'язкових зборів та платежів в загальнодержавну скарбницю.

У ході практичної реалізації міської реформи повстала проблема адміністративного функціонування приватних міст так званих «західних губерній Російської імперії». Російський уряд після п'яти років реалізації міської реформи окремим розпорядженням від 29 квітня 1875 р. роз'яснював, що у приватних містах західних губерній слід створювати спрощені міські думи, які будуть підпорядковуватися безпосередньо губернатору відповідно до «Жалуваної грамоти на права і вигоди містам Російської імперії» [10, с. 462–464]. Таким чином, російська влада була зовсім не зацікавлена в розвитку самоврядування приватних міст, а швидше навпаки, чиновники чекали поки буде ліквідований сам статус цих міст як вотчинних володінь їх власників [14, арк. 15 зв.]. Так, губернське правління Волинської губернії, яке безпосередньо відповідало за проведення міської реформи, найбільше переймалося тим, чи зможуть ці міста в разі відокремлення їх від Новоград-Волинської міської думи, сформувати дієві органи влади, які будуть вчасно і в повному обсязі сплачувати податки в державну скарбницю [14, арк. 12]. Тим більше, що більшість волинських міст вже мали значні заборгованості зі сплати різноманітних платежів перед імперською владою, а нова реформа лише розширювала перелік обов'язкових загальнодержавних платежів [13, с. 106].

Таким чином, із приходом російської влади українські міста стають не стільки осередками ремесла та торгівлі, а адміністративними центрами зі збору податків для імперії. Питання внутрішнього благоустрою міст і вирішення побутових проблем міських мешканців стають другорядними. Закриття традиційних торгових ринків регіону, створення лінії єврейської осілості, за яку заборонялося виїжджати торговцям і ремісникам, призвело до ще більшого зубожіння жителів міст і містечок Волині. З ліквідацією магдебурзького права міські органи самоуправління перейшли на норми загальноросійського міського права, яке не враховувало особливості функціонування волинських міст. Представники центральної російської адміністрації вимагали передусім сплати

коштів в державну скарбницю, тому ресурсів на розвиток та благоустрій міст залишалося обмаль. Це призводило до подальшого занепаду міст.

Російські урядовці проголошували метою міської реформи 1870 р. створення умов міським жителям приймати участь у веденні міського господарства. Хоча на практиці дії російської влади більше нагадували бажання перекласти на місцеві органи самоврядування тягар управління муніципальним господарством. Міська реформа запроваджувала єдині для всіх станів органи громадського управління, що обиралися на основі майнового цензу, який забезпечував перевагу в думі великої фінансової та торгово-промислової буржуазії. У містах створювалися розпорядчі органи – міські думи, та виконавчі органи – міські управи, які управляли муніципальним господарством [2, с. 47].

Боячись надавати доступ до самоврядування жителям міст Волині, де було багато польських власників та значна кількість єврейського населення, уряд гальмував запровадження виборних міських дум у Волинській губернії. Першим містом, яке отримало дозвіл сформувати нові самоврядні громадські органи управління став губерньський центр Житомир лише через сім років після проголошення реформи.

Російська влада пообіцяла ліквідувати відмінності в управлінні приватних міст, мешканці яких сподівалися використовувати частину коштів на міські потреби. Однак, чиновники чекали ліквідації статусу цих міст як вотчинних володінь їх власників, а губерньське правління найбільше переймалося тим, чи зможуть міста сформувати органи влади, які будуть вчасно сплачувати податки в державну скарбницю.

### *Список використаних джерел*

1. Бармак М. В. Формування російської імперської системи державної служби на українських землях (XVIII–XIX ст.). Тернопіль, 2016. 392 с.
2. Бармак М., Шкільнюк Н. Соціальна структура, адміністративний та економічний аспекти міст Волинської губернії (друга половина XIX – початок XX ст.): монографія. Тернопіль: Осадца Ю.В., 2017. 296 с.
3. Высочайше утвержденные Городовое положение. 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. СПб., 1874. Т.45. Отд. первое. № 48498. С. 821–839.
4. Гессен В. М. Вопросы местного управления. СПб: Типо-литография А. Е. Ландау, 1904. 240 с.
5. Грамота на права и выгоды городам Российской империи // Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. СПб.: Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830. Т. XXII, 1784–1788, № 16187. С. 358–384.
6. Державний архів Волинської області. Ф. 3. Оп. 1. Спр. 20. 58 арк. 7. Івашченко І. Я. Діяльність Київської міської думи (1917–1919 рр.): автореферат дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01 «Історія України». К., 2012. 16 с.
8. Нардова В. А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х годов XIX в. Правительственная политика. Л.: Наука, 1984. 260 с.
9. Нардова В. А. Органы городского самоуправления в системе самодержавного аппарата власти в конце XIX – начале XX в. // Реформы или революция? Россия 1861–1917. Материалы междунар. colloquiuma историков. СПб.: Наука, 1992. С. 55–56.
10. О применении Городового положения 16 июня 1870 года в городах Западных губерний. 29 апреля 1875 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. СПб., 1875. Т.50. Отд. первое. № 54640. С. 462–464.
11. Пажитнов К. А. Городское и земское самоуправление. СПб: Издание М. И. Семенова, 1913. 120 с.
12. По вопросу порядка выборов в гласные городских дум лиц нехристианского вероисповедания. 5 марта 1885 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. СПб., 1887. Т.6. Отд. первое. № 2794а. С. 88–89.
13. Прищепа О. П. Реформування міського самоуправління на Волині за міським положенням 1870 р.: особливості впровадження та регіональна специфіка // Наукові записки Університету Острозька Академія: Іст. науки. Острог: Ун-т «Острозька Академія», 2000. Вип. 1. С. 102–109.
14. Центральний державний історичний архів України, м. Київ (далі – ЦДАК України). Ф. 442. Оп. 549. Спр. 25. 51 арк.
15. ЦДАК України. Ф. 442. Оп. 549. Спр. 43. 63 арк.
16. ЦДАК України. Ф. 442. Оп. 627. Спр. 65. 38 арк.
17. ЦДАК України. Ф. 442. Оп. 108. Спр. 130. 60 арк.

### *References*

1. Barmak M. V. Formuvannia rosiiskoi imperskoi systemy derzhavnoi sluzhby na ukrainykykh zemliakh (XVIII–XIX st.) [Formation of the Russian imperial system of civil service on Ukrainian lands (XVIII–XIX centuries)]. Ternopil, 2016. 392 s.
2. Barmak M., Shkilniuk N. Sotsialna struktura, administratyvnyi ta ekonomichniy aspekty mist Volynskoi hubernii (druga polovyna XIX – pochatok XX st.) [Social structure, administrative and economic aspects of cities of Volyn province (second half of the XIX - early XX centuries)]: monohrafiia. Ternopil: Osadtsa Yu.V., 2017. 296 s.
3. Vysochaishe utverzhdennye Gorodovoe polozhenie. 16 iyunya 1870 g. [Highest approved City Regulation. June 16, 1870]. Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii. Sobranie 2-e. SPb., 1874. T.45. Otd. pervoe. № 48498. S. 821–839.
4. Gessen V. M. Voprosy mestnogo upravleniya [Local Government Issues]. SPb: Tipo-litografiya A. E. Landau, 1904. 240 s.
5. Gramota na prava i vygody gorodam Rossiiskoi imperii [Diploma on the rights and benefits of cities of the Russian Empire]. Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii s 1649 goda. SPb.: Tipografiya II otdeleniya Sobstvennoi Ego Imperatorskogo Velichestva kantselyarii, 1830. T. XXII, 1784–1788, № 16187. S. 358–384.
6. Derzhavnyi arkhiv Volynskoi oblasti. F. 3. Op. 1. Spr. 20. 58 ark.
7. Ivashchenko I. Ya. Diialnist Kyivskoi miskoi dumy (1917–1919 rr.) [Activity of the Kyiv City Duma (1917–1919)]: avtoreferat dys. ... kand. ist. nauk: 07.00.01 «Istoriia Ukrainy». K., 2012. 16 s.
8. Nardova V. A. Gorodskoe samoupravlenie v Rossii v 60-kh – nachale 90-kh

godov XIX v. Pravitel'stvennaya politika [Municipal self-government in Russia in the 60s - early 90s of the XIX century. Government policy]. L.: Nauka, 1984. 260 s. 9. Nardova V. A. Organy gorodskogo samoupravleniya v sisteme samodержavnogo apparata vlasti v kontse XIX – nachale XX v. [The bodies of city self-government in the system of autocratic power in the late XIX - early XX centuries]. Reformy ili revolyutsiya? Rossiya 1861–1917. Materialy mezhdunar. kollokviuma istorikov. SPb.: Nauka, 1992. S. 55–56. 10. O primeneniі Gorodovogo polozheniya 16 iyunya 1870 goda v gorodakh Zapadnykh gubernii. 29 aprelya 1875 g. [On application of the City Regulation on June 16, 1870 in the cities of the Western provinces. April 29, 1875]. Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii. Sobranie 2-e. SPb., 1875. T.50. Otd. pervoe. № 54640. S. 462–464. 11. Pazhitnov K. A. Gorodskoe i zemskoe samoupravlenie [City and local self-government]. SPb: Izdanie M. I. Semenova, 1913. 120 s. 12. Po voprosu poryadka vyborov v glasnye gorodskikh dum lits nekhristianskogo veroisповедaniya. 5 marta 1885 g. [On the issue of the order of elections to the public councils of non-Christian religions. March 5, 1885]. Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii. Sobranie 3-e. SPb., 1887. T.6. Otd. pervoe. № 2794a. S. 88–89. 13. Pryshchepa O. P. Reformuvannia miskoho samoupravlinnia na Volyni za miskym polozhenniam 1870 r.: osoblyvosti vprovadzhennia ta rehionalna spetsyfika [Reforming the municipal self-government in Volhynia according to the city regulations of 1870: peculiarities of implementation and regional specificity]. Naukovi zapysky Universytetu Ostrozka Akademiia: Ist. nauky. Ostroh: Un-t «Ostrozka Akademiia», 2000. Vyp. 1. S. 102–109. 14. Tsentralnyi derzhavnyi istorychnyi arkhiv Ukrainy, m. Kyiv (dali – TsDIAK Ukrainy). F. 442. Op. 549. Spr. 25. 51 ark. 15. TsDIAK Ukrainy. F. 442 Op. 549. Spr. 43. 63 ark. 16. TsDIAK Ukrainy. F. 442. Op. 627. Spr. 65. 38 ark. 17. TsDIAK Ukrainy. F. 442. Op. 108. Spr. 130. 60 ark.

**Mykola Barmak**

#### **LEGISLATION OF THE RUSSIAN EMPIRE ON MILITARY SELF GOVERNMENT IN PEDROGS UKRAINE**

*The legislative regulation of public self-government in the Russian Empire in the second half of the nineteenth and early twentieth centuries was characterized. It is noted that Russian officials proclaimed the goal of the urban reform of 1870 creating conditions for urban residents to take part in the management of the city economy. Although, in practice, the actions of the Russian authorities were more like the desire to shift the burden of management of municipal economy to local self-government bodies.*

*Key words: city self-government, Russian legislation, city reform, taxes, urban economy.*