

DOI: <https://doi.org/10.26565/2227-6505-2023-36-03>

УДК 94:352.07(477.82)«187/189»

В. І. БОРТНІКОВ, доктор політ. наук, проф.,
професор кафедри політології та публічного управління
e-mail: bortnikov.v@gmail.com ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0991-4047>
Волинський національний університет імені Лесі Українки
просп. Волі, 13, м. Луцьк, 43025. Україна

А. В. БОРТНІКОВА, доктор політ. наук, проф.,
професор кафедри всесвітньої історії
e-mail: bortnikova.alla@vnu.edu.ua ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8132-1935>
Волинський національний університет імені Лесі Українки
просп. Волі, 13, м. Луцьк, 43025. Україна

РЕФОРМА ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ В МІСТАХ ВОЛИНСЬКОЇ ГУБЕРНІЇ НА ЗАСАДАХ МІСЬКОГО ПОЛОЖЕННЯ 1892 РОКУ

Мета дослідження. Метою статті є аналіз наслідків міської реформи 1892 р. у Волинській губернії в контексті виборів до Луцької міської думи 1894-го та наступних років.

Методологія дослідження. В дослідженні використана сукупність принципів, підходів і методів пізнання, визначених специфікою проблеми дослідження. Їх основу становлять універсальні наукові принципи об'єктивності, історизму, усебічності, системності і комплексності. У роботі застосовано проблемно-хронологічний, політико-правовий, біографічний, ретроспективний та ін. методи.

Наукова новизна. Реорганізація міського громадського управління на Волині припадає на час проведення «великих реформ», пов'язаних із уведенням у дію міських положень 1870 і 1892 рр., запровадження яких, на відміну від інших губерній, мало свою специфіку. У межах Волинської губернії міська реформа розпочалися пізніше, ніж у Київській або Подільській губерніях, як превентивний захід центральної влади проти уявного регіонального сепаратизму волинської шляхти. Проте вивчення процесу виборів до Луцької міської думи наприкінці XIX – на початку XX ст. практично залишається поза увагою дослідників.

Висновки. Суспільно-політичне спрямування реформи 1892 р. полягало у зміні соціального складу апарату міського управління, зменшення кола повноважень органів міського громадського управління з одночасним посиленням прав губернської адміністрації. Новий закон мав на меті послабити позиції купецтва, торгово-промислової буржуазії та збільшити роль дворянства, як соціальної опори царизму. Натомість збільшення питомої ваги великих власників нерухомості в містах сприяло тому, що кількість гласних інтелігентських професій – осіб із середньою та вищою освітою, також збільшилося, що в умовах зростання громадського й революційного піднесення не могло не позначитися на опозиційності міських дум до центральної влади.

Ключові слова. Міське положення 1892 року, Правобережна Україна, Волинська губернія, міське громадське управління, місцеве самоврядування, Луцька міська дума, вибори.

Як цитувати: Бортніков В. І., Бортнікова А. В. Реформа громадського управління в містах Волинської губернії на засадах міського положення 1892 року. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: Історія України. Українознавство: історичні та філософські науки*. 2023. Вип. 36. С. 26-35. DOI: <https://doi.org/10.26565/2227-6505-2023-36-03>

In cites: Bortnikov V. I., Bortnikova A. V. (2023) The reform of public administration in the cities of Volyn province on the basis of the city regulations of 1892. *V. N. Karazin Kharkiv National University Bulletin «History of Ukraine. Ukrainian Studies: Historical and Philosophical Sciences»*, Issue 36, (26-35). DOI: <https://doi.org/10.26565/2227-6505-2023-36-03> (in Ukrainian)

Поглиблення реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації, що відбувається в Україні, є складовою частиною її поступу на шляху переходу від авторитаризму до демократії. Її успіх значною мірою зумовлено врахуванням позитивного досвіду і традицій функціонування місцевого самоврядування на теренах українських земель у різні історичні періоди. Дослідження політико-правових засад здійснення міської реформи в українських містах наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст. допоможе не лише зрозуміти логіку перебігу історичного процесу на теренах Правобережної України, але й врахувати позитивний досвід функціонування органів громадського управління на рівні окремих міст Волинської губернії.

Грунтовний аналіз суспільно-політичного становища, принципів функціонування системи публічного управління на Правобережній Україні в умовах модернізації Російської імперії другої половини ХІХ ст. міститься в працях вітчизняних і зарубіжних вчених, як от М. Бармак, Д. Бовуа, О. Вовк, Б. Гудь, В. Шандра, Н. Щербак та ін. [1; 2; 6; 8; 15; 16]. Проблема дослідження специфіки функціонування інститутів громадського управління на засадах міських положень 1870 і 1892 р. у містах Волині знайшли відображення в доробку таких дослідників, як В. Бортніков, А. Бортнікова, В. Надольська, О. Прищеп, А. Седляр та ін. [3; 4; 5; 11; 12; 13]. Проте специфіка перебігу виборчого процесу до Луцької міської думи наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст. залишається малодослідженою і потребує подальшого наукового аналізу.

Автори статті дотримуються точки зору вчених, які вважають що реорганізація міського громадського управління на засадах Міського положення 1892 р. є не «контрреформою», а черговим етапом міської реформи, «яка фактично розпочалася з 1870 р. та потребувала теоретичного осмислення та практичної корекції з її реалізації» [6, с. 12].

Метою статті є аналіз наслідків міської реформи 1892 р. у Волинській губернії в контексті виборів до Луцької міської думи 1894-го та наступних років.

Політико-правові засади Міського положення 1892 р. Доля модернізації в містах Волинської губернії у ХІХ – на початку ХХ ст. значною мірою залежала від наслідків тривалого перебування українських земель у складі інших держав (Великого князівства Литовського, Польського Королівства, Речі Посполитої). Процес входження цих земель до Російської імперії відбувався на тлі гострого суперництва за право панування над автохтонним українським населенням між офіційною російською владою та місцевою польською: самодержавство мало долати спротив місцевої еліти, оскільки абсолютну більшість великих землевласників уособлювала польська шляхта, яка тяжіла до історичної Польщі. Представники російської чиновної аристократії вважали Волинь однією із «складних для управління» тому, що там проживали поляки, «люди загалом у Волинській губернії освічені, і такі, які належать до кращих родин» [9, с. 633].

Реорганізація міського громадського управління на Волині припадає на час проведення «великих реформ», пов'язаних із уведенням в дію міських положень 1870 і 1892 рр., запровадження яких, на відміну від інших губерній Правобережної України, мало свою специфіку. Перехід від архаїчної моделі російського абсолютизму до модерного буржуазного ладу вимагав нових підходів і практик організації самоврядування в містах, де проживала більшість соціально активного населення. Міська реформа ставала одним із шляхів оновлення російського суспільства, надання йому європейського вигляду [4, с. 239]. У межах Волинської

губернії міська реформа розпочалася пізніше, ніж у Київській або Подільській губерніях, як превентивний захід центральної влади проти уявного регіонального сепаратизму волинської шляхти.

11 червня 1892 р. Російським імператором Олександром III затверджено нове Міське положення [7]. Право утворювати міські думи за положенням 1892 р. першими отримали Житомир і Кам'янець-Подільський, як адміністративні центри Волинської та Подільської губерній, а за ними й повітові міста. Зокрема, із дванадцяти повітових міст Волині міські думи мали функціонувати лише в Житомирі, Луцьку, Новограді-Волинському, Володимирі-Волинському та Кременці. Згодом право на обрання міських дум отримали Рівне і Ковель. У листопаді 1893 р. уряд визначив список міст, в яких запроваджувалося спрощене громадське управління. На Волині до них входили усі п'ять приватновласницьких міст (Дубно, Острог, Рівне, Заславль, Староконстантинів), а також Овруч і Ковель [6, с. 15]. За процедурою «спрощеного управління» власники помешкань міста обирали до складу зібрання уповноважених (12–16 осіб), які обирали старосту з одним або двома помічниками.

Особливу увагу в Положенні 1892 р. приділено виборчому праву. Головним органом міського громадського управління залишалася міська дума, що як і раніше, обиралася не лише фізичними, але й юридичними особами. Тобто поряд із приватними особами за умов сплати на користь міста надходжень, виборчим правом користувалися відомства, установи, громадські організації й товариства, монастирі та церкви. 1892 р. уряд змінює порядок виборів, замінивши податковий ценз майновим. Згідно статі 24 Положення, для отримання права на участь у виборах, нерухоме майно власників у столицях мало оцінюватися міським оцінним збором не менш як у 3000 руб., в Одесі – 1500 руб., в губернських містах і великих уїзних містах – не менше 1000 руб., інших – не менше 300 руб. [7].

Майновий ценз за новими правилами був надзвичайно високим, що призводило до значного скорочення й без того невеликої кількості виборців. Окрім того, для всіх виборців запроваджено дворічний ценз осілості, що особливо негативно позначилося на представниках торгово-промислового стану. Унаслідок таких норм, наприклад, у Києві із 7371 домогосподарств 5151 позбавлено виборчих прав. Особливо зменшилася кількість виборців у містах, які входили до єврейської смуги осілості. Так, у Харкові, замість 6996 виборців, мало залишитися 1485, у Житомирі – відповідно, 2990 і 350, у Мінську – 3539 і 223, у Ковно – 1955 і 97, у Вітебську – 3278 і 267 [3, с. 302].

Зазначимо, що Міським положенням 1870 р. (п. 2 ст. 24) мінімальний розмір податку на користь міста не встановлювався, внаслідок чого, до виборів допускалися малозабезпечені міщани. Виборчий закон 1892 р. цей «недолік» усунув, замінивши податковий ценз на майновий з визначенням його граничного розміру, що призвело до суттєвого зменшення чисельності електорату на користь заможних жителів міста [7]. Суспільно-політичне спрямування реформи 1892 р. полягало в зміні соціального складу міського управління. Новий закон мав на меті послабити позиції купецтва, торгово-промислової буржуазії та збільшити роль дворянства, як соціальної опори царизму [12, с. 13].

Якщо за міським положенням 1870 р. виборці поділялися на три розряди, то за новим положенням такий поділ скасовано; виборці складали одне виборче зібрання, що значно спростило виборчу процедуру. За новим положенням не мали права брати участь у виборах священнослужителі християнських сповідань; у думі їх представляв депутат від духовного відомства у випадку якщо єпархіальне керівництво визнає за потрібне його призначити. За Положенням 1892 р. права участі у міських виборах позбавлено також утримувачів і найманих продавців яток горілчаних напоїв, оскільки вони вважалися «елементом, позбавленим довіри» (п. 7, ст. 33). Виняток щодо обмеження виборчих прав складали лише торговці яток із продажу алкогольних напоїв, що належали державі [7].

Колишнє положення давало змогу будь-якому виборцю передавати свій голос за дорученням іншому виборцю, лише за умови, щоб ніхто не мав більше двох голосів. Положення 1892 р. допускало вже видачу доручень для голосування батькові для невідділеного сина (ст. 26). Жінки, що відповідали умовам виконання майнового цензу,

вносилися до виборчих списків. Утім голосувати самостійно не мали права: за осіб жіночої статі мали голосувати лише сини, чоловіки, зяті, внуки, рідні брати або племінники [7].

Дискримінації підлягали євреї та представники нехристиянських конфесій. Так, число гласних із нехристиян не мало бути більше однієї п'ятої загальної кількості гласних думи (ст. 44). У міських, розміщених в смузі осілости, дозволялася присутність єврейського населення в міських думах за призначенням губернського з міських справах присутствія в кількості, що не перевищувала 1/10 складу думи.

Дискримінація єврейського населення призводила до того, що деякі з євреїв змінювали прізвище. Так, наприклад, 20 лютого 1896 р. Волинський губернатор, посилаючись на відповідне розпорядження генерал-губернатора, звертав увагу на той факт, що деякі станові та громадські установи видають євреям паспорти, у яких вони називаються не своїми іменами. Губернатор зобов'язав відповідні структури дотримуватися норм закону й записувати євреїв лише іменами, якими вони називаються у метричних книгах [17, ф. 3, оп. 1, спр. 100, арк. 53].

Обмеження виборчих прав євреїв, які складали значну частку міського населення Волинської губернії, не могло не викликати протесту із їхнього боку. Так, у роки російської революції 1905 р. на хвилі демократичних перетворень двоє гласних Кременецької міської думи М. Д. Шумський та І. Ф. Моргуліс звернулися до членів думи із заявою про складання своїх повноважень. Їхнє рішення обґрунтовувалося незгодою із засадами чинного Міського положення щодо порядку представництва євреїв в органах міського врядування: «І до тих пір, доки Міське положення 1892 р. в силі, доки наші єдиновірці будуть позбавлені активного і пасивного виборчого права в міському самоуправлінню, ми вважаємо неможливим користуватися якимись то уявними правами і складаємо з себе обов'язки гласних». Показово, що інші члени міської думи підтримали їх і проголосували за офіційне звернення до уряду щодо «надання євреям таких же прав громадянських, якими на сьогодні користується все інше населення міста» [10, с. 21].

Зміст норм Міського положення 1892 р. суттєво впливав на характер громадського управління; за ним воно набуло бюрократичних ознак і значною мірою ставало залежним від губернського чиновництва. За новим положення суттєво зменшувалася мінімальна кількість гласних – із тридцяти до двадцяти при ста виборцях. Так, за реформою 1892 р. кількісний склад міської думи Луцька зменшився з 45 до 20 гласних. Крім гласних і депутата від духовного відомства, до складу думи за ст. 57 нового положення входив голова місцевої повітової земської управи.

Гласні на початку виконання своїх обов'язків складали присягу. Заробітної платні за роботу в думі вони не отримували. Ніхто з гласних без поважних причин не мав права ухилитися від участі в засіданнях. До поважних причин належали: неповідомлення гласному про засідання, хвороба, яка заважає виходу з будинку, важка хвороба чи смерть родичів, спеціальна робота на державній службі. Про причину неявки гласний мав письмово сповістити голову, а той повідомляв про це думу.

За новим положенням зазнали змін і функції органів місцевого громадського управління: голова та управа були поставлені в більш незалежне становище від думи. Міський голова, він же й голова міської думи, отримав право власноруч знімати питання з порядку денного; гласних обмежено у їхньому праві входити із заявами безпосередньо до думи, оминаючи голову, який, мав право й не дати на це згоди; гласних позбавлено права скликати надзвичайні сесії думи та ін. Головне, що дума позбавлялася права передання під суд членів управи; це право було передано губернським із міських справ присутствіям. Таким чином, члени управи стали залежати більшою мірою від адміністрації, ніж від думи. Отже, за реформою 1892 р. збільшився адміністративний тиск на органи місцевого самоврядування, відбувся крок назад від демократичних засад Міського положення 1870 р.

За Положенням 1892 р. загалом міське управління поставлено під суворий нагляд місцевої адміністрації: губернатору надавалося право призупиняти дію не лише тих постанов думи, у яких він бачив порушення законів, але й тих, які «не відповідають загальній державній користі або явно порушують інтереси місцевого населення» (ст. 83). Коло справ, за якими

постанови думи потребували затвердження губернатора або міністра, також збільшилося; затвердження почали вимагати будь-які суттєві думські постанови, у тому числі міський кошторис. Персональний склад міських службовців також поставлено у залежність від губернської адміністрації. Раніше затвердження вимагалось лише для осіб, що обиралися на посаду міського голови; за новим положенням, затвердження вимагалось й для членів управи, а також усіх осіб, які поступали на міську службу за призначенням управи.

У 1905 р. Міністерство внутрішніх справ дозволило збільшити кількість членів міської управи до трьох осіб за умови безоплатного виконання обов'язків, тобто на громадських засадах [17, ф. 3, оп. 1, спр. 679, арк. 16].

Специфіка виборів до Луцької міської думи за наслідками міської реформи 1892 р. 5 серпня 1892 р. за настановами міністра внутрішніх справ Волинський губернатор звернувся до міських голів із роз'ясненнями щодо порядку і термінів проведення реформи. Було наголошено, що міська реформа 1892 р. торкається лише губернських міст; реформування міського громадського управління в інших містах вирішено розпочинати в 1893 р.

Повноваження гласних Луцької міської думи закінчувалися 1893 р. Отже, на 1894 р. призначено нові вибори, що відбувалися вже за нормами Міського положення 1892 р. У зв'язку із формуванням нового складу виборчих органів, губернатор С. П. Суходольський зобов'язав терміново приступити до складання списків виборців на нових засадах. Складання виборчих списків супроводжувалося певними труднощами. Серед осіб, які брали участь у виборах суб'єктами виборчого права могли виступати колективні члени, які володіли власністю, як от: товариства, підприємства, військові, релігійні конфесії тощо. У такому випадку участь у процедурі виборів брав їх представник. Зокрема, у списку виборців Луцька під № 1 постало римо-католицьке духовенство, нерухоме майно якого, визначене для сплати міського збору, оцінювалося в 16 580 руб. Під № 3 було управління місцевих військ – 4037 руб. Православне духовенство з 1650 руб. посідало 17 місце. Із приватних осіб найбільший статок (у виборчому списку під № 2) був у вдови колезького радника В. О. Піоровської. До списку у кількості шести осіб входили купці. Загалом, у списку нараховувалося 112 осіб, майно значної частини яких оцінювалося в потрібні 300 руб. [17, ф. 3, оп. 1, спр. 41, арк. 131–141 зв.; 187 зв. –188]. Саме ці 112 виборців із майже 16 тис. населення міста мали обирати 18 гласних Луцької міської думи, ті, зі свого боку, – міського голову (два місця = 10 % було зарезервовано за громадянами єврейської національності).

Окремо розглядалося питання щодо кількості євреїв, яких можна було обирати до Луцької міської думи. Це питання стало предметом розгляду на засіданні Волинського губернського із міських справ присутствія 18 червня 1894 р. У протоколі засідання зазначалося, що у виборчі списки Луцька внесено 105 (згодом їх кількість зросла до 112) закладів і осіб, які мали право участі в міському виборчому зібранні й одночасно потенційних гласних Луцької думи. Відповідно до цієї кількості виборців склад Луцької міської думи за змістом ст. 56 Міського положення визначався 20 гласними, у тому числі євреїв там могло бути не більш ніж дві особи (10 %). Чисельність же всіх євреїв, внесених в окремий виборчий список, які могли бути обраними в гласні міської думи досягав 278 осіб (євреї мали лише пасивне виборче право). Однак і за такого розкладу Губернське із міських справ присутствіє визнало достатнім делегувати до складу Луцької думи не двох, а лише одного єврея [17, ф. 3, оп. 1, спр. 41, арк. 152–152 зв.]. Таким чином, співвідношення 18 зі 112 для неєврейського населення та один зі 278 – для євреїв наочно демонструвало рівень прав єврейського населення обирати та бути обраними до місцевих органів влади.

У більшості країн того часу жінки були позбавлені виборчих прав. У царській Росії особи жіночої статі, які здійснювали торговельну, промислову діяльність або володіли нерухомістю, вносилися до виборчих списків. Однак брати безпосередню участь у виборах вони не могли: жінки мали право делегувати свій голос будь-кому зі своїх близьких родичів чоловічої статі. Однак і за таких умов жінки прагнули, щоб їх заносили до виборчих списків. Цьому є документальні свідчення – лист 9 квітня 1894 р. до Луцької міської управи

домовласниці, дружини надвірного радника М. К. Залеської. У листі зазначено, що майно жінки було оцінено неналежним чином, оскільки не враховано землю, яку вона нещодавно придбала, а тому цінність її майна із землею була насправді не меншою ніж 300 руб. Виходячи з цього, прохачка вимагала внести її до списків осіб, які мали право брати участь у виборах гласних [17, ф. 3, оп. 1, спр. 41, арк. 99]. За рішенням Луцької міської думи прізвище М. К. Залеської включено до списку виборців.

Губернатор мав право відхилити кандидатури на посаду голови думи. Так, на засіданні Луцької міської думи 28 лютого 1900 р. слухалася доповідь за пропозицією волинського губернатора про організацію повторних виборів на посаду міського голови. Губернатор не визнав за можливе на підставі ст. 118 Міського положення 1892 р., затвердити обраних думою колезького асесора К. Корвин-Піотровського на посаді Луцького міського голови і колезького секретаря О. Хриistica на чотири наступні роки, починаючи з 1899 р. і запропонував відповідно до ст. 119 міського Положення, провести повторні вибори. На посаду міського голови обрано П. М. Анфілова [17, ф. 3, оп. 1, спр. 395, арк. 38 зв.].

Наступним Луцьким міським головою 1902 р. став Г. О. Скарлов, який обіймав цю посаду до 1912 р. Привертає увагу той факт, що в цей період за чисельної переваги серед місцевого дворянства поляків, міськими головами обирали росіян, переважно офіцерів, які вийшли у відставку.

Голову міської управи обирали окремо, а його особу мав затверджувати губернатор. Однак, як і у випадках із кандидатурами міських голів, губернатор міг і не затвердити обраних на цю посаду. Так, у січні 1902 р. на засіданні Луцької міської думи розглядалося питання про вибори до міської управи у зв'язку з тим, що губернатор не затвердив обраних на ці посади Л. С. Новошицького і Е. В. Перетятковича [17, ф. 3, оп. 1, спр. 532, арк. 8–8 зв.].

Із огляду на процес організації виборів та проблем, що виникали в ході їх підготовки й проведення, викликають інтерес вибори 1912 р. до Луцької міської думи. Із матеріалів доповіді щодо утворення виборчих зборів для вибору гласних і встановлення порядку оголошення списку виборців, що розглядалося на засіданні Луцької міської думи 8 лютого 1912 р., можемо з'ясувати, що до складу думи скликання 1908–1912 рр., яку очолював голова Г. М. Скарлов, входили А. Л. Вдзенконський, А. Р. Войнич, А. Я. Гебенган, А. Ш. Гликлих, О. Ф. Зайковський, Г. С. Касьянов, М. О. Кобзинський, Е. І. Мартинович, Л. С. Новашицький, Е. В. Перетяткович, І. М. Погобут, Ф. І. Подчашинський, І. О. Ржонжевський, І. Н. Скомиський, К. А. Стемнковський, М. М. Терещенко, Б. А. Флеминський, Р. А. Якубовський [17, ф. 3, оп. 1, спр. 1053, арк. 24]. Склад думи засвідчував, що, не зважаючи на проведення політики русифікації краю, в думі переважали представники польської етнокультурної спільноти.

Оскільки 2 квітня 1912 р. закінчувалися повноваження попереднього складу думи, то постало питання організації нових виборів. На той час у Луцьку нараховувалося вже 203 виборці. Відповідно до ст. 56 Міського положення 1892 р. в думі мало бути 26 гласних. Луцьк поділявся на дві виборчих дільниці, на першій із яких нараховувалося 133 виборці, на другій – 70. По першій виборчій дільниці призначалося обрання 16 гласних і восьми кандидатів, по другій – дев'яти гласних і чотирьох кандидатів (26 гласним мав бути представник єврейської громади) [17, ф. 3, оп. 1, спр. 1053, арк. 24–24 зв.].

Після виборів членів міської думи відбулися вибори її керівного складу. На засіданні Луцької міської думи 8 жовтня 1912 р. обрано міського голову. На цьому зібранні переміг В. Ф. Малявчик, який отримав 21 голос виборчих і дев'ять невиборчих голосів. Його опонентами виступали депутати думи, колишній міський голова – Г. М. Скарлов і Є. О. Ясинський [17, ф. 3, оп. 1, спр. 1053, арк. 76].

До складу міської управи за ст. 90 Міського положення необхідно було обрати двох членів із депутатів міської думи. На ці посади обрано Є. О. Ясинського – «завідуючого зовнішньою частиною міста» і М. М. Терещенка – «завідуючого міською касою» [17, ф. 3, оп. 1, спр. 1053, арк. 77–77 зв.]. Секретарем думи обрано С. К. Сидорука [17, ф. 3, оп. 1, спр. 1053, арк. 78].

Однак результати виборів не затвердив губернатор дійсний статський радник М. О. Мельников, оскільки вони відбулися з порушенням регламенту проведення засідань міської думи. Річ у тім, що за постановою Луцької міської думи від 15 листопада 1911 р. за №405/1, чергові засідання думи упродовж поточного року мали відбуватися 1-го і 15-го числа кожного місяця. Засідання ж думи, які проводилися в інші дні, вважалися надзвичайними і за ст. 66 Міського положення, могли скликатися не інакше як із письмового дозволу губернатора. Тому засідання 8 жовтня, яке проводилося без такого спеціального дозволу, було визнано незаконним, а, відповідно, втрачали силу й результати виборів. 15 листопада на своєму засіданні Луцька міська дума клопотала перед губернатором за прискорення затвердження результатів виборів посадових осіб, обраних 8 жовтня 1912 р., мотивуючи необхідністю прийняття бюджету міста на 1913 р. [17, ф. 3, оп. 1, спр. 1053, арк. 92].

Новообрані посадовці не затверджувалися до кінця 1912 р., не призначалися й нові вибори, а тому обов'язки міського голови продовжував виконувати Г. М. Скарлов. Пояснення такої затримки, вірогідно необхідно шукати у звичайній бюрократичній тяганині. Проте не виключено, що сценарій проведення виборів із порушенням регламенту реалізовано з метою зберегти у владі на невизначений термін Скарлова, рейтинг якого, судячи із результатів виборів, не був на той час високим. На це опосередковано вказують пояснення думи про те, що «...Дума не допускала думки, щоб міський голова, який прослужив 10 років не знав порядку призначення надзвичайних зборів, а відповідно, Дума не вважала доцільним вимагати від міського голови письмового дозволу» [17, ф. 3, оп. 1, спр. 1053, арк. 92–93].

За інформацією луцького міського голови до губернського із земських і міських справ присутствія видно, що з 1904 по 1908 рр. до міської думи обрано 19 гласних і чотирьох кандидатів до них, у наступний чотирьохрічний період, із 1908 по 1912 рр., – 19 гласних і п'ятьох кандидатів у гласні. До числа гласних за призначенням також входив один представник від єврейської громади. На виборах 1912 р. обрано 26 гласних, серед яких було вже два євреї за призначенням і шість кандидатів. Плинність депутатського корпусу була такою: за період з 1904 по 1908 р. новообраних гласних було 10 осіб; за 1908–1912 рр. – шість; після виборів 1912 р. – 19 осіб [3, с. 312].

У структурі демократичного механізму місцевого громадського управління існував інститут виборів до інших установ, зокрема до міських з квартирного податку присутствія, що стежили за правильністю та своєчасністю сплати податків до місцевої скарбниці. До квартирного присутствія обирали власників квартир терміном на три роки. За ст. 17 Положення про квартирний податок та інструкції міністра фінансів у 1893 р. термін обрання членів цього присутствія зменшено з трьох років до одного, про це доповідав начальник Луцької казенної палати Луцькому міському голові [3, с. 312].

Отже, Міське положення 1892 р. значно зменшувало коло повноважень органів міського громадського управління, і навпаки, посилювало права адміністрації й перетворювало членів міських управ в осіб, які перебували на державній службі. Значна частина населення міст позбавлялися виборчих прав, водночас серед виборців помітно зростала роль дворянства. Водночас виборча система мала й деякі позитивні моменти із погляду на склад міських дум. Збільшення питомої ваги великих власників нерухомості в містах (не лише дворян, а й різних товариств та установ) сприяло тому, що кількість гласних інтелігентських професій – осіб із середньою та вищою освітою також збільшилося, що в умовах зростання громадського й революційного піднесення не могло не позначитися на опозиційності міських дум до центральної влади. Аналіз Міського положення 1892 р. засвідчив непослідовність самодержавства в реалізації курсу на модернізацію у сфері суспільно-політичних відносин. Йдеться про дискримінацію людей за етнокультурними ознаками, згортання демократичних засад діяльності органів місцевого самоврядування та посилення централізації тощо.

Конфлікт інтересів

Автор заявляє, що конфлікту інтересів щодо публікації цього рукопису немає. Крім того, автор повністю дотримується етичних норм, включаючи плагіат, фальсифікацію даних та подвійну публікацію.

Список використаної літератури

1. Бармак М. В. Державна служба в Російській імперії: правові основи формування та функціонування корпусу цивільних службовців (XVIII – перша половина XIX ст.): монографія. Тернопіль: Астон, 2006. 258 с.
2. Бовуа Д. Трикутник Правобережжя. Царат, шляхта і народ 1793–1914 рр. / пер. з франц. Зої Борисюк; Олександра Остапова. Київ: ТОВ «Вид-во “Кліо”», 2020. 872 с.
3. Бортніков В. І. Органи державної влади та місцевого самоврядування на Волині (кінець XVIII – початок XX ст.). Луцьк: СНУ ім. Лесі Українки, 2015. 480 с.
4. Бортнікова А. В. Місцеве самоврядування на Волині: суспільно-політичні традиції і сучасний процес децентралізації: монографія. Луцьк: Вежа-Друк, 2018. 372 с.
5. Бортнікова А. В. Еволюція інституційних форм і практик самоврядування у волинських містах у XIX і XX ст. *Вісник Львівського університету. Філософсько-політологічні студії*. 2018. Вип. 18. С. 269–276.
6. Вовк О. Й. Правові пам'ятки міського самоврядування в Україні: міське положення 1892 року. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Право*. 2018. Вип. 53. Т. 1. С. 12–18.
7. Городовое положение 11 июня 1892 г. *Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Том XII. 1892. От. № 8215–9216 и доп. СПб., 1895. Закон № 8708. С. 430–456. URL: <https://www.hist.msu.ru/ER/Etext/grd1892.htm> (дата звернення: 20.11.2023).*
8. Гудь Б. Загибель Аркадії. Етносоціальні аспекти українсько-польських конфліктів XIX – першої половини XX століть. Львів: Ін-тут українознавства НАНУ, 2006. 448 с.
9. Конфіденційний лист Київського, Подільського й Волинського генерал-губернатора Дмитра Бібікова до міністра внутрішніх справ Лева Перовського про необхідність звільнення з посади Волинського губернатора Григорія Лашкарьова у зв'язку із негідною поведінкою його дружини, що шкодить іміджу влади та ставить під загрозу «общую цель обрусения края». 1843 р., листопада 9, Київ. *Історія державної служби в Україні: у 5 т. / [відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій; редкол.: С. В. Кульчицький та ін.]; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. Київ: Ніка-Центр, 2009. Т. 4: Документи і матеріали. 1775–1913 / [упоряд.: Г. В. Боряк (кер. кол. упоряд.), Л. Я. Демченко, В. С. Шандра]. С. 633–634.*
10. Леснича П. Реформування міського управління у Волинській губернії (остання третина XIX ст.). *Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. Історія*. 2017. № 5. С. 17–23.
11. Надольська В. В. Національні меншини на Волині (середина XIX – початок XX століття): автореф. дис. ... канд. іст. наук: спец. 07.00.05 Етнологія. Київ 1996. 27 с.
12. Прищепа О. П. Міста Волині у другій половині XIX – на початку XX ст. Рівне: ПП ДМ, 2010. 287 с.
13. Седляр А. Повноваження та правові основи формування міських дум Волині та Поділля наприкінці XIX – на початку XX ст. *Волинські історичні записки: зб. наук. праць*. Житомир, 2009. Т. 2. С. 110–116.
14. Солодка К. Ю. Вибірчі кампанії до органів місцевого самоврядування Ніжина після запровадження Міського Положення 1870 р. *Література та культура Полісся. Історичні науки*. 2020. № 99. С. 5–20.
15. Шандра В. С. Генерал-губернаторства в Україні: XIX – початок XX століття. Київ: НАН України; Ін-т історії України, 2005. 427 с.
16. Щербак Н. О. Національне питання в політиці царизму у Правобережній Україні (кінець XVIII – початок XX століття). Київ: ПЦ «Ризографіка», 2005. 616 с.
17. Державний архів Волинської області.

V. I. BORTNIKOV, Doctor of Political Science, prof,
Professor of the Department of Political Science and Public Administration
e-mail: bortnikov.v@gmail.com ORCIDID: <https://orcid.org/0000-0003-0991-4047>
Lesya Ukrainka Volyn National University
Volya avenue, 13 Lutsk, 43025. Ukraine

A. V. BORTNIKOVA Doctor of Political Science, prof,
Professor of the Department of World History
e-mail: bortnikova.alla@vnu.edu.ua ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8132-1935>
Lesya Ukrainka Volyn National University
Volya avenue, 13 Lutsk, 43025. Ukraine

THE REFORM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CITIES OF VOLYN PROVINCE ON THE BASIS OF THE CITY REGULATIONS OF 1892

The purpose of the study: The purpose of the study is to analyze the consequences of the urban reform of 1892 in Volyn province in the context of the elections to the Lutsk City Council in 1894 and subsequent years.

Research methodology. The study uses a set of principles, approaches and methods of cognition determined by the specifics of the research problem. They are based on the universal scientific principles of objectivity, historicism, comprehensiveness, systematicity and complexity. The article uses problematic and chronological, political and legal, biographical, retrospective, and other methods.

The scientific novelty. The reorganization of municipal public administration in Volyn falls within the period of the “great reforms” associated with the enactment of the city regulations of 1870 and 1892, the implementation of which, unlike in other provinces, had its own specifics. Within the boundaries of the Volyn province, the urban reform started later than in the Kyiv or Podil provinces, as a preventive measure of the central government against the perceived regional separatism of the Volyn nobility. However, studying the process of the elections to the Lutsk City Duma at the end of the 19th and the beginning of the 20th centuries remains practically outside the attention of researchers.

Conclusions. The socio-political direction of the reform of 1892 was to change the social composition of the city administration apparatus, to reduce the range of powers of the city public administration bodies, while at the same time strengthening the rights of the provincial administration. The new law was intended to weaken the position of the merchants, commercial and industrial bourgeoisie and to increase the role of the nobility as the social support of tsarism. Instead, the increase in the specific weight of large real estate owners in cities contributed to the fact that the number of vocal intellectual professions – persons with secondary and higher education – also increased, which, in the conditions of the growth of social and revolutionary uplift, could not but affect the opposition of city councils to the central government.

Key words. City regulations of 1892, Right Bank Ukraine, Volyn province, city public administration, local self-government, Lutsk City Duma, elections.

References

1. Barmak M. V. Civil Service in the Russian Empire: Legal Bases of Formation and Functioning of the Civil Service Corps (18th - first half of the 19th Centuries): Monograph. Ternopil: Aston, 2006. 258 c. (in Ukrainian)
2. Beauvois D. Right Bank Triangle. The tsar, the nobility and the people 1793–1914 / trans. from French Zoya Borisyuk; Oleksandr Ostapov. Kyiv: “Edition” “Clio” LLC, 2020. 872 p. (in Ukrainian)

3. Bortnikov V. I. Bodies of state power and local self-government in Volyn (late 18th - early 20th centuries). Lutsk: Lesya Ukrainka EENU, 480p. (in Ukrainian)
4. Bortnikova A. V. Local self-government in Volyn: socio-political traditions and the modern process of decentralization: monograph. Lutsk: Vezha-Druk, 2018. 372 p. (in Ukrainian)
5. Bortnikova A. V. Evolution of institutional forms and practices of self-government in Volyn cities in the 19th and 20th centuries. *Bulletin of Lviv University. Philosophical and political studies*. 2018. Issue 18. P. 269–276. (in Ukrainian)
6. Vovk O. Y. Legal monuments of city self-government in Ukraine: the city regulations of 1892. *Scientific Bulletin of the Uzhhorod National University*. Right. 2018. Issue 53. Vol. 1. P. 12–18. (in Ukrainian)
7. City status of June 11, 1892. Full collection of laws of the Russian Empire. Collected 3rd. Volume XII. 1892. Ot. No. 8215–9216 and add. St. Petersburg, 1895. Law No. 8708. C. 430–456. URL: <https://www.hist.msu.ru/ER/Etext/grd1892.htm> (access date: 11/20/2023).
8. Gud B. The death of Arcadia. Ethno-social aspects of the Ukrainian-Polish conflicts of the 19th and the first half of the 20th centuries. Lviv: Institute of Ukrainian Studies of the National Academy of Sciences, 2006. 448 p. (in Ukrainian)
9. Confidential letter from the Governor-General of Kyiv, Podilsk and Volyn, Dmytro Bibikov, to the Minister of Internal Affairs, Lev Perovsky, about the need to dismiss Volyn Governor Hryhoriy Lashkaryev from his post due to his wife's inappropriate behavior, which harms the image of the government and endangers the “overall goal of the region russification” 1843, November 9, Kyiv. *The history of civil service in Ukraine: in 5 volumes* / [ref. ed. T. V. Motrenko, V. A. Smoliy; editor: S. V. Kulchytskyi and others]; Main Department of the State Service of Ukraine, Institute of History of the National Academy of Sciences of Ukraine. Kyiv: Nika-Center, 2009. Volume 4: Documents and materials. 1775–1913 / [edited by: G. V. Boryak (head of coll. editor.), L. Ya. Demchenko, V. S. Shandra]. P. 633–634. (in Ukrainian)
10. Lesnycha P. Reforming the city administration in the Volyn province (the last third of the 19th century). *Scientific Bulletin of Lesya Ukrainka East European National University. History*. 2017. No. 5. P. 17–23. (in Ukrainian)
11. Nadolska V. V. National minorities in Volyn (mid-19th - early 20th centuries): autoref. thesis ... PhD in history: speciality 07.00.05 Ethnology. Kyiv 1996.27 p. (in Ukrainian)
12. Pryshchepa O. P. Cities of Volyn in the second half of the 19th and early 20th centuries. Rivne: PP DM, 2010. 287 c. (in Ukrainian)
13. Sedlyar A. Powers and legal basis for the formation of city councils of Volyn and Podillya in the late 19th and early 20th centuries. *Volyn historical notes: a collection of scientific papers*. Zhytomyr, 2009. VOL. 2. PP. 110-116. (in Ukrainian)
14. Solodka K. Yu. Election campaigns to the local self-government bodies of Nizhyn after the introduction of the City Regulations of 1870. *Literature and culture of Polissia. Historical sciences*. 2020. No. 99. P. 5–20. (in Ukrainian)
15. Shandra V. S. Governor General in Ukraine: 19th - early 20th century. Kyiv: National Academy of Sciences of Ukraine; Institute of History of Ukraine, 2005. 427 p. (in Ukrainian)
16. Shcherbak N. O. The national question in the politics of tsarism in Right-Bank Ukraine (end of the 18th - beginning of the 20th century). Kyiv: PC “Rizografika”, 2005. 616 p.
17. State archive of the Volyn region. (in Ukrainian)