

Анатолій Седляр
кандидат історичних наук,
доцент кафедри всесвітньої історії
Житомирського державного університету
імені Івана Франка

ВИКОНАВЧІ ОРГАНИ В СИСТЕМІ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ ВОЛИНСЬКОЇ ТА ПОДІЛЬСЬКОЇ ГУБЕРНІЙ НАПРИКІНЦІ ХІХ – НА ПОЧАТКУ ХХ СТ.

Систему органів міського самоврядування Російської імперії наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст. визначало Міське положення 1892 р. Згідно з ним міське громадське управління було представлено розпорядчими (дума) та виконавчими (управа) органами.

Виконавчим органом у системі муніципального самоврядування були управи. Їх очолювали міські голови. До складу управи, який призначала дума, входило два члени. Проте в губернських та великих повітових центрах ці установи могли складатися з трьох осіб, а в містах із населенням більше ста тисяч – чотирьох. У невеликих населених пунктах їхні обов'язки могли бути покладені на міського голову. Керівників управ адміністративних центрів губерній затверджував міністр внутрішніх справ, а склад виконавчих органів інших міст – губернатор. Міського голову та члени управи вважали державними службовцями. Дума призначала для них відповідне грошове утримання. Право міністра внутрішніх справ або губернатора затверджувати або не затверджувати осіб, обраних на посади з муніципального управління, було черговим доказом обмеження самостійності органів самоврядування. До того ж досить часто губернатор сам призначав посадових осіб. Наприклад, наприкінці ХІХ ст. із 17 міст Подільської губернії 10 отримали міських голів за призначенням, більше 10 осіб були скеровані губернатором на посади членів управ. Чимало службовців обрані не з-поміж місцевих виборців, а зі складу чиновників канцелярій губернських установ. Але не завжди такий вибір був вдалим. Зокрема, подільський губернатор наприкінці 1896 р. зазначав, що міський голова Могилева-Подільського Войцех, призначений на цю посаду керівництвом губернії, не лише не покращив муніципальне господарство, а й збільшив суму міських боргів, утратив авторитет в очах населення й був змушений подати у відставку.

Надання міському голові та членам управи прав державних службовців ставило їх у залежність від представника губернської адміністрації. До того ж, голова отримував дуже велику наглядову владу. Суміщаючи посади керівників як думи, так і управи, він міг не передавати пропозицію гласного на обговорення, знайшовши для цього законні підстави, зупиняти виконання рішення більшості членів управи, визначивши, знову ж таки, що це йде врозріз із законом.

На управу було покладено безпосереднє завідування справами муніципальної економіки. Вона зобов'язана мати опис усього міського майна, вела поточні господарські справи, збирала всі необхідні для думи матеріали, виконувала її розпорядження. Управа складала проекти кошторисів, визначала терміни й правила звітності підпорядкованих їй осіб та установ, займалася збором місцевих податків тощо. Крім цього, вона повідомляла про ціни на продукти харчування земські управи або комісії народного продовольства. Їй надано право дозволяти побудову громадських лазень, а також заводів та інших промислових установ.

До складу управи для належного ведення міського господарства повинні були входити найдієвіші та найбільш енергійні представники громадського управління.

Обмеженість коштів змушувала ретельніше переглядати місцеві потреби та шукати нові способи для їх задоволення. За таких умов відсутність ініціативи та пасивність призводила до погіршення економічного становища, яке й так було не бездоганним. Наприклад, подібна ситуація склалася на початку ХХ ст. у Житомирі. На чолі міської управи тоді перебував І. Доманевський – людина заможна та, поза всяким сумнівом, шанована серед населення. Але він занадто інертно ставився до своїх обов'язків, не дозволяючи водночас виявляти ініціативу решті службовців. Крім того, відповідно до Міського положення, він головував на засіданнях думи, і це також певним чином впливало негативно на конструктивізм гласних. Це призводило до затримки ними прийняття постанов та гальмування вирішення нагальних проблем.

Для безпосереднього завідування окремими галузями міського господарства думи призначали окремих осіб, а в разі необхідності – спеціальні виконавчі комісії. Ті й інші були підпорядковані управі, діяли на основі інструкцій думи й розпочинали виконання своїх обов'язків після дозволу губернатора. На чолі комісії стояв один із членів управи. Недоліком роботи цих органів було призначення їхнього складу з міських гласних. Крім того, бувало й таке, коли до виконавчих та ревізійної комісій потрапляли одні й ті ж люди. Іншими словами, траплялося поєднання в одних руках розпорядчої, виконавчої та контрольної функцій, що призводило до службових зловживань. Зокрема, так було організовано роботу в Житомирі у сфері міського благоустрою. Відповідна комісія проводила забрукування вулиць, водночас визначаючи, які саме дороги входять до цього переліку. Вона ж перевіряла виконані роботи, тобто, фактично комісія була підзвітна сама собі.

У великих містах діяло чимало спеціальних комісій. Наприклад, вони діяли на початку ХХ ст. у Житомирі. Важливі функції виконувала розкладочна комісія. Вона оформлювала державні податки, визначала міський збір із нерухомого майна, що приносив велику частину прибутків до муніципальної скарбниці. Ведення справ міського господарства та контроль грошових звітів службовців здійснювала ревізійна група. Для участі в аукціонних продажах міської позичкової каси та нагляду за прибутками від міського нотаріального збору діяла комісія з ревізії книг міської каси. Оціночна комісія займалася відчуженням та отриманням міського нерухомого майна. Крім цього, окремими галузями міського господарства завідували училища, фінансова, юридична, лісова, санітарна, з брукування міста та з нагляду за міською пожежною частиною комісії, а також торгівельна депутація та театральна дирекція. З 1910 р. до них приєдналися ще й ломбардна, орендна та водогінна комісії. Кожний із цих підрозділів мав свій штат працівників на чолі з членом управи. Кількість комісій та обсяг виконання робіт залежали від розвитку міського господарства. Така спеціалізація робочого процесу давала змогу управі глибше знайомитися з проблемами, краще організувати роботу різних сфер муніципальної економіки. Крім цього, був чіткішим контроль за діяльністю службовців. Таким чином, комісії сприяли вдосконаленню ведення справ міськими управами.

Міським головам, членам управ та іншим службовцям установ міського громадського управління заборонялося брати участь у придбанні майна, у продажу якого вони були задіяні відповідно до служби. Водночас не було подібних обмежень для гласних. Крім того, усі представники муніципальних органів могли орендувати промисли чи, зі свого боку, здавати в оренду місту своє майно. Це призводило до того, що особисті інтереси відсували на другий план громадські. Так, оренда ділянки міської землі могла бути дозволена гласному за меншою ціною, ніж запропонована сторонньою особою. Могли бути преференції в наданні міським службовцям підрядів, прав на постачання певних товарів та найму місту приватних будинків тощо. До негативних наслідків призводило також поєднання

одними й тими ж людьми обов'язків гласних та службовців канцелярії управи. Це посилювало їхню залежність від міського голови, який отримував більший контроль над муніципальним господарством. Волинський та подільський губернатори в листах до начальника Південно-Західного краю висловлювали своє невдоволення таким станом справ, але змін добитися не вдалося.

Отже, до системи органів міського самоврядування Волині та Поділля на межі XIX та XX ст. входили міські управи, які виконували виконавчу функцію. Можна констатувати, що їхня діяльність була спрямована, насамперед, на вирішення низки господарських завдань економічного життя міст. Водночас вона суттєво ускладнювалася недосконалістю муніципального законодавства того часу.