

#### Джерела та література:

1. Белашов В.І., Гурець М.П., Заїка В.В. Глухівський державний педагогічний інститут (1874-1994 рр.). – Суми, 1994 – С. 29.
2. Державний архів Сумської області (ДАСО). – Ф. Р-5369. – Оп.1. – Сп.1. – Арк.3.
3. ДАСО. – Ф. Р-5369. – Оп. 1 – Сп. 5. – Арк. 1.
4. Із спогадів колишньої студентки Глухівського учительського інституту Кукси (Сергієнко) Уляни Михайлівни.
5. Ляшко І.М., Гамалій А.Г. Столітній шлях. Нарис історії Глухівського державного педагогічного інституту. – 1973 – С. 28.
6. Про реалізацію пропозицій комісії чистки // Колективіст Глухівщини, 1934. – № 133.
7. Контрасти // Колективіст Глухівщини, 1934. – № 126.
8. Дещо про роботу науковців м.Глухова // Колективіст Глухівщини, 1934. – № 198.

---

## Любов Шара

●

### СОЦІАЛЬНИЙ СКЛАД ВИБОРЦІВ І ГЛАСНИХ ЧЕРНІГІВСЬКОЇ ДУМИ В РУСЛІ РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО МІСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ

(остання третина XIX ст.)

Історія організації і функціонування виборного управління в Чернігові бере свої витоки з березня 1623 р., коли місто, перебуваючи у складі Речі Посполитої, отримало від короля Сигізмунда III привілей на магдебурзьке право.<sup>1</sup> Підпорядкування Чернігово-Сіверщини Російській монархії відкрило нову сторінку в діяльності самоврядних інституцій. У квітні 1785 р. імператриця Катерина II видала “Жалувану грамоту містам”, на підставі якої були ліквідовані принципи магдебургії, натомість у руслі централізаторської політики сформовані муніципальні органи – загальні і шестигласні думи, які підлягали жорсткому контролю з боку губернської адміністрації.<sup>2</sup> В умовах ринкових відносин посилення ролі міст у соціально-економічному розвитку країни вимагало трансформування виборного управління. Відтак воно знову зазнало змін у 1870 та 1892 рр.

Діяльність самоврядних структур, організованих на основі нових законодавчих актів, висвітлювалася краєзнавцями у контексті вивчення історії губернського міста у другій половині XIX ст.<sup>3</sup> Проте ще чимало незаповнених ніш чекають на свого дослідника, а отже, потребують актуалізації. Однією з них є проблема станового представництва осіб, котрі отримали право голосу, та тих, хто був обраний до міського самоврядування. Наразі мета даної студії полягає в тому, щоб проаналізувати соціальний склад виборців і депутатів Чернігівської думи, її статус й межі компетенції відповідно до реформування міського законодавства в останній третині XIX ст.

Основою для написання розвідки стали опубліковані результати перевірки Чернігівської губернії сенатором О. Половцевим у 1880 р. та архівні матеріали, представлені в документації діловодства губернської адміністрації.

Отже, 16 червня 1870 р. у рамках ліберальних реформ, що відбулися в Росії упродовж 60-70-х рр. XIX ст., імператор Олександр II підписав нове Міське положення.<sup>4</sup> Детально характеризувати всі його засади немає нагальної потреби, оскільки це не є метою дослідження, звернемо увагу лише на особливості виборчої системи, щоб потім проаналізувати соціальний склад виборців та формат самостійності органів самоврядування Чернігова. Згідно з Положенням, правом голосу надіялися всі російські громадяни, які досягли 25-річного віку, не менше двох років проживали у населеному пункті, володіли нерухомим майном й оподатковувалися на користь міської скарбниці.<sup>5</sup> Як значив представники ліберальної буржуазії, з часом обраний головою у м. Москві Б.Чичерін, лише платники податків можуть брати участь у формуванні самоврядування.<sup>6</sup> Голосувати дозволялося різноманітним відомствам, товариствам, компаніям, церквам, монастирям через своїх представників.

Виборці розподілялися на три курії (групи) у залежності від обсягів сплачуваних податків. До першої входили крупні платники – представники торгово-промислової буржуазії і дворянства; друга складалася з менш заможних громадян – “середняків”; і, нарешті, у третій, найчисельнішій, переважали дрібні платники. Кожна із трьох груп обирала в думу однакову кількість депутатів (гласних), допускалося делегування із вищої курії, чим порушувався принцип представництва на пропорційній основі.

Жінки, неповнолітні і недієздатні громадяни – власники нерухомого майна і платники податків – брали участь у виборах шляхом передачі голосу батькам, чоловікам, синам, зятям чи опікунам за дорученнями, зареєстрованими у нотаріальних конторах.

Виборчих прав не отримали наймані робітники і представники розумової праці – інженери, вчителі, лікарі, чиновники, які проживали в орендованих квартирах. До виборів не допускалися особи, позбавлені духовного сану, виключені з міських станів і ті, що перебували під судом і слідством. Не голосували також чиновники місцевої державної адміністрації, котрі на час їх проведення займали посади губернаторів, членів губернських правлінь, представники поліцейських відділень, міські голови (ст. 18-19).<sup>7</sup>

Отже, виборча система була демократичною, як для того часу, оскільки, як зазначив Д.Семенов, Положенням 1870 р. знищено становість.<sup>8</sup> Проте фактично право голосу отримали дві категорії населення – власники нерухомості та особи, котрі займалися торгово-підприємницькою діяльністю. Інтелігенція і робітництво позбавлялися участі в самоврядуванні, хоча вони були не менше, ніж інші стани, зацікавлені в ефективному функціонуванні виборних інституцій і могли надати суттєву допомогу.

Структура виборного управління включала розпорядчий орган – думу і виконавчий – управу. Дума формувалася на чотири роки. Її чисельний склад варіювався в залежності від кількості виборців. 30 депутатів обиралися від 300 виборців, від наступних 150 додатково делегувалося ще по 5 чол. Загальна чисельність гласних не повинна була перевищувати 72 чол.<sup>9</sup>

Функціональне призначення дум зводилося до того, щоб затверджувати обсяги податків і різноманітних зборів до місцевих скарбниць, виробляти правила користування комунальним майном, приймати постанови щодо благоустрою населених пунктів, експлуатації та утримання шляхів сполучення, закладів громадського користування, внутрішніх розпорядків на ярмарках і базарах, санітарно-протиепідемічних і протипожежних заходів. Кожна постанова розпорядчого органу узгоджувалася у місцевій поліцейській дільниці, затверджувалася губернатором і публікувалася в періодичній пресі. Губернаторам дозволялося накладати “вето” на рішення, що не відповідали чинному законодавству, через губернські присутствія. Виконання населенням розпоряджень виборних управлінь контролювалося поліцейськими установами; справи щодо порушників передавалися до мирового суду для остаточного винесення вироку.<sup>10</sup>

Управи формувалися думами у складі не менше двох осіб і займалися вирішенням повсякденних завдань. Половина їх членів оновлювалася через кожні два роки, чим забезпечувалася наступність у роботі (виборні мали право працювати за сумісництвом у земських установах). Члени виконавчого органу складали присягу про готовність сумлінно виконувати обов’язки; вона могла замінюватися письмовою розпискою, якщо суперечила релігійним переконанням. За порушення присяги, перевищення своїх повноважень члени управ притягувалися до відповідальності. Міру покарання визначав губернатор. Гласні могли висловлювати пропозиції щодо провини відповідача. На голову губернського міста стягнення накладав Сенат за поданням думи чи губернського присутствія з міських справ, а на голів повітових міст – губернатор. До управ не обиралися родичі, чиновники судових інстанцій, крім мирових суддів, представники державної скарбниці та священнослужителі.<sup>11</sup>

Центральною фігурою виборних органів, без сумніву, був голова. Він очолював одночасно думу й управу, хоча це й порушувало принцип розподілу гілок влади на розпорядчу і виконавчу. Для губернських міст голова затверджувався міністром внутрішніх справ, а для повітових – губернатором. Обов’язки голови на час відсутності з поважних причин, але не більше, як на два місяці, виконував один із заступників, а при достроковому звільненні призначалися нові вибори (ст. 63). Міський голова на законних підставах міг призупинити виконання думських постанов, повідомляючи про це губернатора. Остаточне вирішення справи залишалося за губернським присутствієм з

міських справ. Другою важливою персоною був секретар. Термін перебування його на посаді встановлювався думою. У процесі підбору кандидатури враховувалися “благонадійність” та відповідний рівень освіти.<sup>12</sup>

Підсумовуючи, наголосимо, Положення 1870 р. як законодавчий акт розроблявся на демократичних засадах, але через зміну внутрішньополітичної ситуації в країні остаточний варіант зазнав суттєвих коректив з боку урядових кіл, які намагалися пристосувати виборні управління до самодержавного ладу. Як результат – законом позбавлялися виборчих прав представники освічених прошарків, трирозрядна система групування виборців порушувала пропорційність делегування від соціальних станів, органи самоврядування не наділялися примусовою владою тощо. Незважаючи на ці недоліки, Положення було прогресивним кроком. Можна дискутувати з цього приводу, апелюючи до західноєвропейського муніципального законодавства, але, враховуючи модель політичного розвитку Росії, специфіку тогочасного суспільства і ментальність населення, заслуга реформи вже в тому, що відмінявся принцип становості, вводився буржуазний майновий ценз, міська спільнота отримала можливість на законних підставах формувати представницькі органи для вирішення проблем місцевого характеру.

У Чернігові організацією виборів займалися члени шестигласних дум, які склали списки виборців і публікували у “Черниговских губернских ведомостях”. Безпосереднє обрання міських депутатів припало на грудень 1870 р., і відбувалося це так. Передусім, було складено списки городян, які наділялися виборчими правами. Оприлюднили їх за місяць до виборів, тобто в листопаді 1870 р. Протягом місяця робилися уточнення і виправлення згідно з дозволом губернського присутствія з міських справ. Остаточний варіант виборчих списків включав 636 осіб, або 3,5 % від загалу жителів Чернігова. З них 23 виборці (3,6 %) входили до I курії, 75 чол. (11,8 %) – до другої і 538 чол. (84,6 %) – до третьої.<sup>13</sup> Як видно, чисельність курій була різною, але нагадаємо, що кожна з них мала право делегувати однакову кількість депутатів, допускалося обрання з вищої курії.

На початку грудня 1870 р. виборці зібралися на загальні збори, де основним питанням порядку денного було обрання на чотири роки депутатів до розпорядчої інституції самоврядування – міської думи. Шляхом таємного голосування кожна курія делегувала по 14 чол., з яких сформували думу у складі 42 гласних. За соціальним станом нараховувалися 23 купці (Я.Селюк, І.Сорокін та інші), 14 міщан (А.Мацко, М.Бунін, І.Шихуцький та інші), 4 дворян (І.Ладога, І.Кучеровський та інші), 1 священник (А.Юшков).

17 грудня відбулося перше засідання думи, на якому депутати були приведені до присяги, обрали міського голову (ним став купець Я.Селюк) і членів міської управи, що репрезентувала виконавчу гілку самоврядування. До складу управи увійшли: заступник голови, статський радник Т.Страховський, надзвичайний радник С.Ярмахов, губернський секретар І.Цвет, майор І.Орешкевич, купці П.Щелкановцев, І.Балабанов і Б.Красильщиков. Вакансію міського секретаря зайняв колезький секретар К.Ходот. Через два роки частина членів управи була поновлена, що дозволило підібрати людей, котрі добросовісно ставилися до виконання покладених на них обов’язків, уболіваючи за громадські справи. Зокрема, заступником голови обрали П.Щелкановцева, членами управи – М.Василенка, І.Ладогу, Б.Халфіна, І.Гольдіна, І.Федорова, секретарем – О.Уварова, який, до речі, виконував обов’язки до 1892 р.

На другому засіданні думи (21 грудня) визначили обсяги платні голові, секретарю і двом членам управи, відповідно по 1500, 900 і 600 руб. на рік. Пан Я.Селюк, будучи людиною заможною, відмовився від грошей, перерахувавши їх на потреби міста.<sup>14</sup> Таким чином, у грудні 1870 р. розпочалася діяльність Чернігівської міської думи першого скликання (зазначимо, що деякі дослідники, враховуючи офіційну дату затвердження міського голови міністром внутрішніх справ, вважають початком роботи реформованого чернігівського самоврядування березень 1871 р.).<sup>15</sup>

Нові вибори 1875 р. на наступні чотири роки (1875-1878 рр.) привнесли зміни в кількісний і якісний склад виборців. 30 жовтня 1874 р. на засіданні думи обговорили процес складання виборчих списків та узгодили час виборів по трьох куріях. Було заплановано провести голосування серед виборців I курії 3 грудня того ж року, II – 4 грудня, III – 9 грудня, проте через внесення поправок до виборчих списків терміни

змінилися. Городяни, які увійшли до першої групи, голосували 14 січня, другої – 15 січня, третьої – 20 січня 1875 р.<sup>16</sup>

Загальна кількість виборців становила 1014 чол., або в 1,6 разу більше, ніж у 1870 р.<sup>17</sup> Якщо взяти до уваги, що в 1874 р. у Чернігові проживало 18180 населення (10654 - жителі чоловічої статі і 7526 – жіночої<sup>18</sup>), то право голосу отримали 5,6 % від загалу. До першої курії увійшли 36 виборців (3,6 %), другої – 116 чол. (11,4 %), третьої – 862 чол. (85 %).<sup>19</sup>

У результаті голосування було обрано 54 депутати (кожна курія мала змогу делегувати по 18 представників). За соціальною приналежністю 50 % думців (27 чол.) були дворянами, що свідчило про активне бажання привілейованого стану долучитися до роботи в самоврядних структурах, інші 27 місць розділили між собою купці, почесні громадяни та міщани. Очолив виборне управління статський радник В.Хижняков (наголосимо, що він одночасно входив до Чернігівського земства). Його заступником став П.Цвет, міським секретарем залишився О.Уваров. До виконавчої інституції самоврядування входили протягом чотирьох років І.Шраг, К.Ходот, І.Ладога, І.Гольдін та І.Смірнов.<sup>20</sup>

Вибори в думу, що працювала з 1879 по 1882 рр. включно, відбулися у січні 1879 р. У виборчих списках були зафіксовані 1075 осіб, або на 61 чол. більше, ніж у попереднє чотириліття. За соціальним складом - 517 (48%) представників духовенства і дворянства та 558 (52%) – непривілейованих верств (характерно, що з них 193 чол. сплачували податки менше 50 коп. на рік<sup>21</sup>). Розподіливши виборців по куріях, маємо: I – 45 чол. (4,2 %), II – 133 чол. (12,4 %), III – 897 чол. (83,4 %).<sup>22</sup> Слід відзначити, що збільшення чисельності виборців відбулося на фоні зменшення кількості мешканців Чернігова. У 1879 р. у губернському місті проживали 16737 осіб, з яких 9330 - чоловіки і 7407 – жінки.<sup>23</sup> Відповідно, якщо обрахувати відносний показник виборців від загальної чисельності населення, то він зріс до 6,4 %.

Думу укомплектували у складі 60 гласних (по 20 чол. від кожної курії). За становою приналежністю 30 місць отримали дворяни, 20 – купці, 8 – міщани і 2 – духовенство; за національною – 14 думців належали до місцевої єврейської громади (у думі першого скликання їх було 9 чол., другого – 10 чол.).

Обов'язки міського голови продовжував виконувати другий термін поспіль В.Хижняков, за якого віддали свої голоси 46 депутатів. Заступником обрали І.Шрага, незмінним секретарем лишився О.Уваров. До управи входили І.Гольдін, О.Сачок, М.Маркельс, П.Солоніна та Г.Красовський.<sup>24</sup>

Фактично у такому ж складі працювала Чернігівська управа і в новому чотирилітті – 1883-1886 рр. Щоправда, замість І.Гольдіна і М.Маркельса до неї увійшли в 1883 р. М.Марченко та І.Філонович, а в 1884 р. – І.Павленко. Посади міського голови і секретаря залишилися за В.Хижняковим та О.Уваровим. Дуже добре зарекомендував себе І.Шраг, будучи заступником голови, отож на виборах 1883 р. йому вдалося довірити цю місію. Не змінився і кількісний склад думи – 60 чол. (по 20 гласних від курії). Депутатські місця розподілили між собою 34 представники привілейованих станів і 26 – міських. Чисельність гласних від нацменшин становила 14 чоловік.<sup>25</sup>

Матеріалами про кількісну і соціальну характеристику виборців 1883 р. ми не володіємо, але, враховуючи стабільність складу думи та управи, можемо припустити, що суттєвих змін не було. Значно більший інтерес представляють архівні джерела про вибори 1887 та 1891 рр., оскільки їх аналіз дозволяє зрозуміти, чим керувалися урядовці, плекаючи ідею реформувати виборчу систему та основні засади у новому Міському положенні 1892 р.

Отже, у виборчих списках на 1887 р. були зафіксовані 1546 осіб. Якщо обрахувати частку чернігівців, котрі мали право голосувати, серед загальної кількості жителів губернського міста, то вона становитиме майже 6 % (5,7 %). Розподіливши їх за соціальною приналежністю, матимемо таку картину: 823 чол. (53 %) – міщани, 505 чол. (32,7 %) – дворяни, 114 чол. (7,4 %) – селяни, 75 чол. (5 %) – купці, 17 чол. (1,1 %) – представники від установ і 12 чол. (0,8 %) – почесні громадяни. У першу курію входили 56 чол. (4 %), другу – 184 чол. (12 %) і третю – 1306 чол. (84 %).<sup>26</sup> Спираючись на ці показники, можемо стверджувати, що серед виборців переважали непривілейовані стани - міщани, селяни і купці. Дворянство становило лише третину повноправних городян. Такий розклад позначився відповідним чином на укомплектуванні Чернігівської думи.

Якщо раніше депутатські місця розподілялися майже порівну між дворянами і міщанами, то в думі п'ятого скликання (1887-1890 рр.) перевага була за останніми: 32 гласних від непривілейованих верств і 40 чол. – від купців і міщан. Інтереси єврейської громади презентували 24 депутати, або 33 % від загалу. Очолив думу четверте В.Хижняков, але йому не вдалося попрацювати на цьому поприщі визначений термін. На початку того ж 1887 р. депутати-земці проголосували за призначення його головою губернської земської управи. В.Хижняков погодився, сподіваючись принести ще більше користі населенню губернії як керівник земського самоврядування. У лютому 1887 р. посаду міського голови зайняв колезький радник М.Фрідман. На квітневому засіданні думи народні обранці проголосували за присвоєння В.Хижнякову звання “Почесний громадянин Чернігова”. Людина, яка справді, не шкодуючи власних сил, чимало зробила для поліпшення добробуту населення і покращення благоустрою міста.<sup>27</sup>

Заступником міського голови М. Фрідмана став К.Ходот, з 1890 р. – І.Тарасенко, секретарем залишився О.Уваров. До управи включили Г.Красовського, І.Тарасенка, М.Кранца та О.Саца.<sup>28</sup>

Остання дума, обрана за Положенням 1870 р., працювала з січня 1891 р. по січень 1893 р. (7 січня 1893 р. відбулося заключне засідання). Участь у роботі взяли 72 гласних, з яких 31 представник від дворянства, 41 чол. – від купецтва і міщанства, у тому числі 24 чол. – від єврейської спільноти.

Виконавча структура самоврядування функціонувала у складі 3 депутатів (М.Кранца, М.Богуславського, І.Ладоги) і міського голови – М.Фрідмана, переобраного на другий термін. Обов'язки його заступника поклалися на І.Ладогу, міським секретарем переобрали 6 раз поспіль О.Уварова.<sup>29</sup>

Не зазнали суттєвих змін абсолютні і відносні показники кількості виборців. У списках нараховувалася 1461 особа з правом голосу. До першої курії входили 57 чол. (3,9 %), другої – 180 чол. (12,3 %), третьої – 1224 чол. (83,8 %).<sup>30</sup> Як бачимо, знову майже 84 % виборців формувалися непривілейованими станами. Оскільки у Положенні не вказувався розмір сплачуваних податків, необхідний для отримання виборчих прав, то міщани, з яких стягувалися копійки податку, вважалися повноправними городянами. Відповідно змінювалося співвідношення депутатських мандатів.

Подібний процес спостерігався фактично в усіх містах Росії. Згідно з обрахунками Л.Писаркової, котра збирила і систематизувала статистичні дані про соціальний склад органів самоврядування в 613 міських поселеннях, у губернських думах переважали купецтво і почесні громадяни – 47%, а в повітових – міщани, ремісники і селяни – 51%.<sup>31</sup> Витіснення дворянства з виборчих списків та органів самоврядування викликало невдоволення як з-поміж даної категорії населення, так і серед урядовців. В умовах посилення громадської активності і формування політичної опозиції в особі депутатів муніципального управління царат, соціальною опорою якого був стан дворянства, йдучи по шляху абсолютизму, не міг допустити відсторонення останнього від участі в управлінні державою. Тим паче, що змінилася політична ситуація. Син царя-реформатора Олександр III не пішов по шляху батька. Ліберальні перетворення 60-70-х рр. зазнали контрреформаційних впливів, державницький курс повернувся в русло жорсткої централізації. Самостійність земських і міських управлінь виявилася недоречною, її потрібно було обмежити, посиливши адміністративний контроль.

З іншого боку, умова отримання права голосу за Положенням 1870 р. – сплата податків до міської скарбниці – не могла забезпечити виборні інституції необхідною кількістю освічених осіб. Серед дрібних торговців, промисловців, ремісників і селян переважали або малограмотні, або взагалі безграмотні. Сенатор О.Половцев, ревізуючи Чернігівську губернію у 80-х рр. XIX ст., зазначив, що лише 2 % депутатів мали початкову освіту, а інші представляли “сіру неграмотну масу”.<sup>32</sup> По суті, виникла ситуація, подібна дореформеній 1870 р., коли стало зрозумілим, що низький рівень освіти членів шестигласних дум і відсутність професіоналізму негативно позначаються на веденні міського господарства. Серед громадськості та урядовців поширилася ідея реформувати ключові засади Положення з метою збільшення в органах самоврядування частки дворянства й частки інтелігенції. Зазначимо, появу такої думки слід пов'язувати з результатами діяльності особливої комісії під головуванням М.Каханова. Її члени вже після десятиріччя роботи виборного управління піддали глибокому аналізу соціальну структуру дум, указавши на втрату дворянами своїх позицій та посилення

ролі міщан і купецтва. Для виправлення такого стану вони запропонували розширити склад виборців за рахунок матеріально забезпеченої й освіченої інтелігенції – чиновників, юристів, лікарів, інженерів, учителів та інших, так званих квартиронаймачів, позбавивши водночас права голосу дрібних платників податків.<sup>33</sup>

Потужним стимулом, що прискорив процес трансформування виборного управління стало впровадження земської контрреформи (1890 р.). Як уже вказувалося, земські й міські структури функціонували як дві гілки місцевого самоврядування, тому потрібно було узгодити їх діяльність. 2 липня 1890 р. міністр внутрішніх справ І.Дурново надіслав губернаторам спеціальний циркуляр із проханням негайно розпочати підготовку нової міської реформи. З цього приводу він писав: "... після Земського положення повинні негайно розробити Миське".<sup>34</sup> Адміністраціям губерній надавалася можливість вносити свої пропозиції щодо майбутнього положення і практичної діяльності органів самоврядування. На місцях створювалися спеціальні комісії з урядовців, але без участі міських голів, хоча саме вони були найобізнанішими з роботою дум.

Відповідно керівники губерній отримали розпорядження підрахувати кількість осіб, котрі зможуть проголосувати за новою виборчою системою. У міністерських циркулярах підкреслювалася необхідність оперативного збору інформації та її конфіденційність. Враховуючи такі вимоги, чернігівський губернатор, дійсний статський радник О.Анастасьєв невдовзі зібрав дані з усіх міських поселень. За підрахунками з'ясувалося, що в Чернігові увійдуть до виборчих списків лише 300 осіб, тобто порівняно з 1887 і 1891 рр. у 5 разів менше. Таке різке скорочення, на думку губернатора, викличе протест населення. Щоб уникнути конфронтації, він запропонував диференціювати надання виборчих прав у найбільших містах губернії у напрямку зменшення квоти, зокрема у Чернігові замість 1000 руб. мінімум обмежити 500 руб., але в міністерстві не погодилися.<sup>35</sup>

11 червня того ж 1892 р. закон підписав Олександр III. У преамбулі імператор наголосив, що хоча "<...> Городовое положение 1870 г. принесло в течении двадцати лет своего применения немаловажную пользу, <... > но <...> и обнаружили несовершенство, требующие исправления. Вследствии сего и для согласия порядка действий городского общественного управления с началами, преподаными в недавнее время для деятельности земских учреждений, мы повелели <...> подвергнуть Положение 1870 г. пересмотру <...>"<sup>36</sup>

Аналізувати всі засади законодавчого акту недоречно, оскільки вони частково повторювали попередній закон. Наголосимо лише на кардинальних змінах, котрі торкнулися в першу чергу виборчої системи та формату самостійності міського управління. Отож згідно з Положенням 1892 р. виборчими правами наділялися фізичні і юридичні особи, які володіли нерухомим майном і сплачували визначений мінімум податків до міських скарбниць. У столицях він сягав 3 тис. руб. на рік, губернських містах із населенням понад 100 тис. жителів - 1,5 тис. руб., інших містах - 1 тис. руб., повітових - 300 руб., містечках і посадах - 100 руб.<sup>37</sup> У торгово-промислових центрах, залежно від рівня соціально-економічного розвитку, квоти податків порівнювалися до повітових чи губернських міст. Декілька співвласників майна отримували лише один голос (за попередньої реформою голосували всі співвласники), делегуючи на вибори свого представника. Зберігався 25-річний віковий ценз, а ценз осілості зменшився до одного року.<sup>38</sup>

Виходячи з цього, можемо зрозуміти, що право голосу отримали в основному дворяни і торгово-промислова буржуазія (серед купецтва столиць такими були представники першої гільдії, губернських міст – другої). Дрібні торговці, підприємці, підрядники, власники питейних закладів, ремісники і міщани не змогли подолати податковий бар'єр, хоча і складали більшість населення. Виборчих прав не мали служителі культу і ті, хто заборгував по міських податках.

Скасовувався трикурійний принцип голосування. Для проведення виборів, зазначалося у ст. 34, утворюється одне виборче зібрання. У населених пунктах із великою кількістю виборців дозволялося відкривати декілька дільниць, попередньо узгодивши з губернатором.<sup>39</sup>

Вводилися нові квоти чисельного складу розпорядчих органів: до 100 виборців обирали 20 депутатів, кожен наступні 50 делегували додатково ще трьох. Максимальна кількість гласних у губернських містах не повинна була перевищувати 60 чол., а в повітових – 40. Якщо через пасивність виборців не обиралася визначена кількість

гласних, губернатор міг призначати з числа тих, хто отримав найбільшу кількість голосів, або залишати у самоврядних структурах раніше обраних. Згідно зі ст. 57 до складу депутатів входили з правом вирішального голосу голова земської управи і представник від духовного відомства. На 40% зменшилося серед гласних євреїв; винятком були західні губернії, де євреї жили переважно у містах.<sup>40</sup>

Значно звужилися функції дум. Вони втратили самостійність навіть у розв'язанні господарських питань. Їх робота повністю спрямовувалася канцелярією губернатора. Чиновники втручалися у найменші дрібниці, визначали кількість засідань дум, тривалість, перелік обговорюваних питань тощо. Постанови дум узгоджувалися з державними органами, а не з діючим законодавством, як це було за Положенням 1870 р. Губернатори могли накладати вето на рішення виборних органів, якщо вважали його “недоцільним”. Вочевидь, формулювання доволі аморфне і дозволяло втручатися у будь-які справи міських структур.

Вироблені на засіданні дум розпорядження, обов'язкові постанови і плани населених пунктів набирали чинності тільки після затвердження їх губернатором або міністром внутрішніх справ. В адміністраціях узгоджувалися та підписувалися плани населених пунктів, фінансування навчальних, медичних і благодійних закладів. Міністром затверджувалися навіть постанови про експлуатацію пічних труб й утримання міст у належному санітарному стані. Місцеві органи могли призначати (без консультації з адміністративними установами) лише дільничних попечителів.

Виконавчі інституції міського самоврядування - управи - були трансформовані у колегії призначуваних чиновників. Чисельність їх членів обмежувалася 3-5 особами, котрі затверджувалися губернатором чи міністром внутрішніх справ. У невеликих повітових і заштатних містах функції управ покладалися на міських голів і помічників. Міські голови і члени управ отримали статус державних службовців і були введені у Табелі про ранги із відповідними наслідками.<sup>41</sup> Їх благополуччя ставилося у пряму залежність від службових успіхів, які оцінювалися не виборцями, а високопоставленими урядовцями. Губернатор міг особисто ревізувати управи і всі підзвітні їм установи.

Посадові особи зобов'язувалися носити своєрідні знаки-емблеми. На лицьовій стороні в центрі зображувався герб міста, а по краях вказувалася посада власника. На зворотній стороні виکارбовувалася дата запровадження Міського положення. Наголошувалося, що ланцюжок для знака мав бути срібним, відмінним від тих, які носять представники судових інстанцій. Окрім цього, голова губернського міста мав вдягати мундир службовця V розряду, а в повітових – VII.<sup>42</sup>

Таким чином, реформа 1892 р. суттєво змінила умови набуття виборчих прав жителями міст. Замість невизначеного обсягу майнового цензу запроваджувався диференційований мінімум податків у залежності від статусу населеного пункту. Враховуючи це, податковий бар'єр змогли подолати в основному дворяни і торгово-промислова буржуазія. Вибірні інституції потрапили під пильний контроль міністерства внутрішніх справ і губернської адміністрації, ставши, по суті, різновидом їх виконавчих структур. Чиновники користувалися більшими можливостями втручання у справи органів самоврядування, призупиняючи рішення через “недоцільність”, ревізуючи підзвітні установи, контролюючи, навіть, організаційні питання. Міський голова, його заступник і члени управ отримали статус державних службовців.

Водночас слід розуміти, що реформа була невід'ємною частиною складної і суперечливої політики російського уряду часів Олександра III, яка характеризувалася чергуванням реформ і контрреформ, закономірним явищем самодержавної системи. Незважаючи на вказані недоліки, вона привнесла й позитивні моменти. Так, посилення урядового контролю над самоврядними інституціями, вважають сучасні дослідники, перешкоджало посадовим зловживанням народних обранців. Збільшення дворянства в лавах виборців і депутатів сприяло поповненню останніх “політично більш активними” елементами, що в кінцевому результаті стимулювало політизацію діяльності виборного управління, приєднання його до земсько-ліберального-опозиційного руху. Т.Плаксієв наголошує ще й на тому факті, що наділення виборчим правом чималої кількості інтелігенції та посилення культурно-освітнього рівня гласних позитивно позначилося на пріоритетах і перспективах практичної роботи громадського управління.<sup>43</sup>

Розглянемо результати виборів у Чернігові. Як і передбачалося, отримали право голосу за новою виборчою системою лише 301 особа, або 1,1% від загальної чисельності

населення (27871 чол.).<sup>44</sup> Скористалися можливістю волевиявлення всього 115 чол., що засвідчило про низьку виборчу активність – 38,2 %.<sup>45</sup> Подібна картина апатичності повноправних городян спостерігалася й в інших містах. У Москві, зокрема, проголосували лише 17% загальної кількості виборців, Одесі – 33 %, Саратові – 38 %.<sup>46</sup>

До думи (1893-1896 рр.) обрали 32 депутати, з яких 26 чол. (81,3 %) були дворянами, 5 чол. (15,6 %) – різночинцями і 1 чол. (3,1 %) – представник буржуазії.<sup>47</sup> Єврейська громада делегувала 2 гласних. Очолив новообрану думу надвірний радник О.Ханенко, проте виконував свої обов'язки лише два роки. У 1895 р. він отримав інше призначення, а відтак із 1896 р. міським головою затвердили Г.Ходота, який перебував на цій посаді до 29 січня 1897 р., аж поки не пішов у відставку за власним бажанням через суттєве погіршення стану здоров'я. Заступниками міських голів були К.Ходот (до 1894 р.) і Г.Красовський (до 1897 р.), міським секретарем – А.Верзилов. До управи входили М.Богуславський, В.Харченко та В.Нерода.

Через чотири роки виборчі списки включали вже 460 чол.<sup>48</sup> Враховуючи, що станом на 1900 р. у Чернігові проживали 30256 осіб<sup>49</sup>, відносна частка повноправних городян становила 1,5 %. Виборча активність зросла до 49 %, проголосували 227 городян.<sup>50</sup>

Розширився особовий склад Чернігівської думи (1897-1900 рр.), включаючи 41 гласного. За соціальною приналежністю нараховувалися 32 (78 %) представники дворянства і 9 (22 %) – різночинців, у тому числі двоє євреїв.<sup>51</sup> Міським головою обрали колезького радника М.Рудіна, обов'язки заступника голови, секретаря і членів управ продовжували виконувати депутати першого скликання (маємо на увазі за Положенням 1892 р.).

Викладений матеріал засвідчив, що виборне управління Чернігова, який входив до складу Росії, трансформувалося відповідно до загальнодержавної політики щодо місцевого самоврядування. Згідно з Положенням 1870 р. громадське управління набуло автономних прав для вирішення господарсько-побутових і культурно-освітніх проблем місцевого масштабу, ствердився принцип безстановості, право волевиявлення надавалося на підставах майнового й вікового цензів, формувалися розпорядча та виконавча інституції, щоправда, очолювалися однією особою – міським головою. Чиновники держадміністрації втручалися лише у випадках, коли міською владою порушувалося чинне законодавство.

Із плином часу ліберальні вимоги до виборців призвели до того, що серед їх складу переважали непривілейовані верстви. Натомість дворяни і духовенство – опора російського самодержавства – втратили свої позиції. Щоб зупинити цю тенденцію, укомплектувати самоврядні структури кваліфікованими спеціалістами й загальмувати процес перетворення муніципального управління (земського і міського) в осередок політичної опозиції, уряд Олександра III став на шлях контрреформи. У 1892 р. було затверджено нове Міське положення, яким реформовано виборчу систему й обмежено рівень самостійності виборних інституцій. Запроваджувався мінімальний обсяг сплачуваних податків як підстава отримання права голосу, в результаті чого різко скоротилася кількість виборців (з 6 до 1 % від загалу, або в 5 разів), змінилася соціальна характеристика депутатського корпусу та повноправних громадян Чернігова. Виборна влада потрапила під пильний контроль держадміністрації.

Проблема дослідження міського самоврядування Чернігова не обмежується окресленими аспектами. Наразі перспективними для наукових пошуків можуть стати питання співпраці депутатів міської і земської громадської влади, механізм взаємодії з губернською адміністрацією тощо.

#### Джерела та література:

1. Доманова Г. Королівські привілеї, царські грамоти та гетьманські універсали Чернігівського магістрату // Місцеве самоврядування та статутне право в Україні. – Чернігів, 2003. – С.53.

2. Кизеветтер А. Исторические очерки. – М., 1912. – С.279.

3. Раковський Л. Чернігівське міське самоврядування і впорядкування міста у II пол. XIX ст. // Проблеми історичного і географічного краєзнавства Чернігівщини. – Чернігів, 1995. – С.21-30.; Воїнов С. Новгород-Сіверський. – Чернігів, 1999. – 163 с.; Руденок В. Чернигов: из века в век. – Чернигов, 2004. – 47 с. та інші.

4. Высочайше утвержденное 16 июня 1870 г. Городовое положение с объяснениями. – СПб., 1873. – С.10.

5. Державний архів Чернігівської області (далі – ДАЧО). – Ф.127. – Оп.21. – Спр.1819. –



Арк.16.

6. Чичерин Б. Курс государственной науки. – Ч.3. – М., 1899. – С.501.
7. ДАЧО. – Ф.127. – Оп.1. – Спр.158. – Арк.1-5.
8. Семенов Д. Городское самоуправление. Очерки и опыты. – СПб., 1901. – С.2.
9. Высочайше утвержденное... - С.51.
10. ДАЧО. – Ф.127. – Оп.21. – Спр.1819. – Арк. 20, 23.
11. Там само. – Арк. 12.
12. Там само. – Арк. 19-20.
13. Там само. – Ф.145. – Оп.1. – Спр.158. – Арк.1-5.
14. Свод постановлений Черниговской городской думы от 1871-1883 гг. – Чернигов, 1883. – С.2,4.
15. Избиратели, выборы, городские думы и управы. – Б.м., Б.г. - С.2.
16. Свод постановлений... - С.260, 270.
17. ДАЧО. – Ф.128. – Оп.1. – Спр.14460. – Арк.67.
18. Приложение к записке сенатора А. Половцева о состоянии городских общественных управлений Черниговской губернии. – Чернигов, Б.г. – С.3.
19. ДАЧО. – Ф.128. – Оп.1. – Спр.14460. – Арк.67.
20. Тридцатилетие деятельности Черниговского городского управления: 1870 –1900 гг. – Чернигов, 1901. – С.129.
21. Избиратели, выборы.... – С.33, 48.
22. Там само. - С.120.
23. Там само. - С.5.
24. Тридцатилетие деятельности... - С.130.
25. Там само. – С.128.
26. ДАЧО. – Ф.145. – Оп.1. – Спр.158. – Арк.1-5.
27. Тридцатилетие деятельности... - С.129, 130.
28. Там само. – С.105, 130.
29. Там само. – С.132.
30. Там само. – С.134.
31. Писарькова Л. Социальный состав городских гласных накануне контрреформы 1892 г. // История СССР. – 1989. - №6. – С.153.
32. ДАЧО. – Ф.128. – Оп.1. – Спр.14460. – Арк.37.
33. Зайончковский П. Российское самодержавие в конце XIX в. – М., 1970. – С.379.
34. Там само. - С.411-412.
35. ДАЧО. – Ф.467. – Оп.1. – Спр.158. – Арк.2-3.
36. Земский сборник Черниговской губернии. – 1892. - №8-9. – С.1.
37. Там само. - С.16.
38. Там само. – С.18.
39. Там само. – С.22.
40. Там само. – С.23.
41. Там само. – С.46.
42. Там само. – С.159.
43. Плаксий Т. Миське самоврядування Середньої Наддніпрянщини у другій половині XIX – на початку XX століть. – Автореф... дис. канд. іст. наук. – Запоріжжя, 2001. – С.14.
44. ДАЧО. – Ф.145. – Оп.6. – Спр.158. – Арк.1-2.
45. Там само. - Оп.2. – Спр.1318. – Арк.99-100.
46. Там само. – Ф.128. – Оп.1. – Спр.14460. – Арк.202.
47. Там само. – Ф.145. – Оп.2. – Спр.1318. – Арк.94, 100.
48. Там само. - Оп.6. – Спр.158. – Арк.1-2.
49. Черниговская памятная справочная книжка на 1900-1901 гг. – Чернигов, 1900. – С.50.
50. ДАЧО. – Ф.145. – Оп.2. – Спр.1318. – Арк.99-100.
51. Там само. - Арк.94, 100.

---

## *Тетяна Тимошенко*



### **ФЕДР ЛИЗОГУБ І ЗЕМСЬКА ОСВІТА**

Серед реформ і суспільно-політичних новацій другої половини XIX ст., що суттєво змінили соціально-економічне життя в Російській імперії, далеко не останнє місце належало земським установам. Особливо помітними були успіхи земства у розвитку освіти. І хоча в “Положенні про губернські і повітові земські установи” від 1 січня 1864 р.