

14. Туркестанов Н. Губернский служебник или список генерал-губернаторам, правителям, поручикам правителя, председателям уголовной и гражданской палат и дворянским предводителям в 47 наместничествах (1777–1796 гг.). — СПб., 1869. — 143 с.
15. ЦДАК України, ф. 736, оп. 1, спр. 8, 162 арк.
16. Там само, ф. 1943, оп. 1, спр. 7, 12 арк.
17. Там само, ф. 1943, оп. 1, спр. 55, 44 арк.
18. Там само, ф. 1943, оп. 1, спр. 132, 17 арк.
19. Воїнов С. Новгород-Сіверський: Нариси історії. — Чернігів, 1999. — 164 с.
20. Винар Л.Р. Про «Людей Старої України» // Мезько-Оглоблин О. Люди Старої України. — Острог-Нью-Йорк, 2000. — С. 22–35.
21. ПСЗ РИ. — СПб., 1830. — Т. XXIV. — 872 с.

Любов Шара

МІСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЧЕРНІГОВО-СІВЕРЩИНИ В КОНТЕКСТІ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНИХ РЕФОРМ (80-ті роки XVIII — 90-ті роки XIX ст.)

Чернігово-Сіверщина має цікаву й самобутню, але досить складну історію. Вона була частиною Давньоруської держави, її князі неодноразово посідали київський стіл за часів феодальної роздробленості, за право володіння нею воювали упродовж століть Велике князівство Литовське, Річ Посполита та Московія. Перебуваючи під зверхністю тієї чи іншої держави, Чернігівська земля відчувала на собі наслідки еволюції їхніх політичних систем, соціально-економічних відносин, культури. Проте крізь віки простежується прагнення місцевої громади автономно вирішувати власні проблеми, дбаючи про покращення благоустрою населених пунктів і поліпшення добробуту їхніх мешканців. З цією метою протягом XVII ст. міста Чернігово-Сіверщини здобули магдебурзьке право, що юридично закріпило за ними статус самоврядних одиниць і дозволило відстоювати свої інтереси у рамках чинного законодавства [1, с. 65]. Міста долучилися до європейських традицій місцевого самоврядування, але зберегти їх не змогли. У 1667 р. між Річчю Посполитою та Московською державою було укладено Андрусівську угоду, згідно якої Чернігово-Сіверщина перейшла під зверхність московської корони [2, с. 79]. Відтак її виборне управління трансформувалося відповідно до концепцій політичного розвитку Московії.

На перших порах перебування Чернігово-Сіверської землі у складі Московського царства не привнесло суттєвих коректив у процес функціонування міських органів самоврядування. Упродовж другої половини XVII — першої половини XVIII ст. російські царі підтверджували своїми грамотами засади магдебурзького права. Але спливав час, царат все міцніше почувався на

українських теренах, все наполегливіше проводив жорстку централізаторську політику, наступаючи на права і вольності народу. У єдиній державі повинна була бути уніфікована, чітко регламентована система управління. Керуючись такою ідеєю, та враховуючи посилення ролі міст у політичному і соціально-економічному розвитку країни, імператриця Катерина II затвердила 21 квітня 1785 р. «Грамоту на права і вигоди містам Російської імперії», відому як «Жалувана грамота» [3, с. 82].

У Грамоті термін «місто» замінявся «міською спільнотою», яка визнавалася юридичним суб'єктом. Чіткого визнання поняття «класифікація населення міста» за соціальними показниками не було, хоча і передбачався поділ на «справжніх обивателів» і «обивателів узагалі». До перших належали ті городяни, котрі постійно проживали у населеному пункті, власники нерухомого майна, тобто переважно дворяни і духовенство. До «обивателів узагалі» зараховувалися почесні громадяни, купці, ремісники та посадський люд.

Для формування органів самоврядування городяни поділялися на 6 груп у залежності від виконання повинностей і сплати місцевих податків. Перша група складалася з дворян і духовенства, які «в том городе дом, или иное строение, или место, или землю имеют»; друга — купців трьох гільдій (до першої гільдії записували осіб, котрі володіли капіталом від 10 до 50 тис. руб., другої — від 5 до 10 тис. руб., третьої — від 1 до 5 тис. руб.); третя — цехових ремісників (майстрів, підмайстрів та учнів); четверта — іногородніх та іноземних «гостей» (мається на увазі купців і підприємців, приписаних у місті у зв'язку з виробничою діяльністю, але постійно там не проживаючих); п'ята — почесних громадян (осіб, які займали керівні посади в місцевому управлінні, науковців, представників мистецтва, підприємців, статки яких перевищували 50 тис. руб., банкірів із капіталом від 100 до 200 тис. руб., оптових торговців і власників пароплавів, що здійснювали морські рейси); і, нарешті, шоста, найчисельніша, — посадських (городян, які не ввійшли до перших п'яти груп населення, серед них позацехові ремісники, дрібні торговці, наймані робітники, так звані «городовые обыватели среднего рода людей» або мішани) [4, с. 178].

Структура виборного управління, згідно Грамоти, включала збори міської спільноти, загальну і шестигласну думи. Міські збори скликалися не частіше, як один раз на три роки; в їх роботі брали участь чоловіки 25-річного віку з певним майновим чи прибутковим цензом. Вони обирали посадових осіб, виробляли клопотання перед губернатором стосовно поліпшення благоустрою населеного пункту тощо. Загальна дума функціонувала протягом 3-х років і складалася з міського голови та депутатів (гласних) від 6 груп міського населення. Делегування відбувалося на підставі отримання більшості голосів. Для ведення поточних справ міська дума обирала постійно діючу шестигласну думу, в яку входили по 1 чол. від кожної групи (звідти і така назва — «шестигласна» — 6 гласних). Очолював її міський голова.

Функції самоврядування визначалися в ст. 167 Грамоти. Зокрема, вказувалося, що дума зобов'язувалася сприяти зростанню добробуту населення, збільшенню

надходжень до місцевого бюджету, покращувати благоустрій населеного пункту, контролювати та координувати процес торгових операцій на місцевих базарах і ярмарках, виступати в ролі арбітра між цехами і гільдіями, здійснювати облік ремісничих майстрів, підмайстрів, учнів за спеціальностями [4, с. 203–205]. Як бачимо, перелік обов'язків органів самоврядування достатньо об'ємний. Складається враження, що вони були повноправними господарями, але це лише на перший погляд. Робота самоврядних інституцій прискіпливо перевірялася губернською адміністрацією, всі постанови думи набирали чинності тільки-но після затвердження губернатором.

Основними джерелами наповнення міських скарбниць були митні збори (1 % від загальної суми мита на експортовану продукцію, 2% — на імпортовану, як зазначалося у Грамоті «с кожного пошлинного рубля по 2 копейки с привозных товаров, а с отвозных — по копейке»), 1 % від прибутків закладів, що спеціалізувалися на торгівлі горілчаними виробами, різноманітні штрафи, доходи від виморочного майна городян, добровільні пожертвування.

Розпоряджатися отриманими грошима на власний розсуд виборні управління не могли. «Городовые доходы, — вказувалося у Грамоті, — не инако употребляются, как на законные городовые расходы» [4, с. 202]. Такими вважалися асигнування на утримання міських посадових осіб, шкіл та закладів, підзвітних приказу громадського призиріння, витрати на поліпшення благоустрою населеного пункту. Кошти, що залишалися, дозволялося використовувати у якості депозитів або відкривати на них місцеві громадські банки. «Сверх положенных точно расходов, — наголошувалося у ст. 154, — городовые общества не могут сами собою издерживать денег городских и делать новых издержек; но буде что усмотрят, к пользе общей, к выгоде и к украшению города нужно, да представят губернатору и ожидают позволения» [4, с. 203, 205]. Міський бюджет, а отже, фінансова ініціатива виборного управління контролювалася керівником губернії та чиновниками казенної палати.

Таким чином, згідно імператорського указу від 1785 р. у містах Чернігово-Сіверщини з'явилися нові органи самоврядування — загальні і шестигласні думи, — які поступово перебрали на себе адміністративні функції магістратів (прерогатива у вирішенні судових справ залишилася за магістратами, вищою адміністративною та апеляційною інституцією для міського управління був губернський магістрат). Право волевиявлення населення спиралося на майновий або прибутковий та віковий цензи, принцип становості. Не було чіткого розподілу гілок влади на розпорядчу і виконавчу. Грамота окреслила доволі широке поле для діяльності виборних управлінь, але, водночас, обмежила автономність їхніх рішень. Постанови дум вступали в силу тільки після затвердження губернською адміністрацією, самоврядні структури не мали можливості самостійно розпоряджатися місцевими бюджетами.

XIX ст. відкрило нову сторінку в історії виборного управління Росії в цілому, й Чернігівської землі зокрема. Міста, у процесі формування ринкових відносин, ще

більше стверджувалися як самодостатні адміністративно-територіальні одиниці, котрі потребували власного дієвого самоврядування. Наявні інституції — загальна і шестигласна думи — не відповідали запитам часу за багатьма параметрами. По-перше, зважаючи на зміни, що сталися в соціальній структурі міст, потрібно було модернізувати засади надання виборчих прав та делегування до органів самоврядування. На фоні мобільності категорій населення принцип станововості та податковий ценз виявилися архаїзмами. Серед гласних були відсутні кваліфіковані спеціалісти, обізнані з тонкощами чинного законодавства і здатні раціонально спланувати бюджет. По-друге, необхідно було звільнити самоврядні структури від гіперопіки губернської адміністрації. Відсутність міцного законодавчого фундаменту для активної самостійної діяльності народних обранців гнітюче впливала на них. З одного боку, гласні обиралися для вирішення нагальних місцевих проблем і поліпшення добробуту населення, а з іншого — не бачили перспективи для своїх старань та інновацій, оскільки все залежало від волі губернатора. Склалася така собі патова ситуація: держава дозволила формувати виборне управління, що є свідченням децентралізації, але водночас не відмовилася від принципу централізації і жорсткого адміністративного контролю. І, по-третє, значного коригування вимагала проблема фінансового забезпечення органів самоврядування. З часу запровадження Грамоти зазнали змін джерела міських доходів і витрат. З'явилися нові потенційні статті прибутків, розширився і чіткіше окреслився перелік «законних» або обов'язкових видатків, більше коштів потребували самі міста.

З огляду на це, 16 червня 1870 р. Олександр II підписав Положення про реформування міського самоврядування. Згідно нього правом голосу наділялися 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. Голосувати дозволялося різноманітним відомствам, товариствам, компаніям, церквам, монастирям через своїх представників. 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.

Виборці розділялися на три курії (групи) у залежності від обсягів сплачуваних податків. До першої входили представники торгово-промислової буржуазії і дворянства, друга складалася з менш заможних громадян, а в третій, найбільш чисельній, переважали дрібні платники. Кожна з трьох груп обирала в думу однакову кількість гласних, допускалося делегування із вищої курії, чим порушувався принцип представництва на пропорційній основі. У містечках і посадах із невеликою кількістю виборців могли формуватися дві курії.

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 проведення виборів займали посади губернаторів, членів губернських правлїн, предстанники поліцейських відділень, міські голови (ст. 18–19) [5, арк.16–17].

Отже, виборча система була демократичною, як для того часу, оскільки Положенням 1870 р. знищено становість. 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.

Стосовно організаційних моментів, то списки виборців склалися діючою управою, очолюваною міським головою. Оприлюднювалися вони згідно зі ст. 26 — 27 не пізніше, як за місяць до виборів. Після цього могли робитися виправлення тільки з дозволу Губернського присутствія у міських справах. Організація виборів і підрахування голосів покладалися на міського голову; йому допомагали 2 — 3 чоловіки, обрані куріями. Контроль за дотриманням законності здійснювався губернським прокурором, його заступниками і повітовими справниками (їхня присутність обов'язкова).

Вибори визнавалися легітимними, якщо узяли участь більше осіб, ніж обиралося гласних. Перевибори проводилися через тиждень і вважалися законними незалежно від кількості виборців, котрі проголосували. Наслідки виборів фіксувалися у спеціальних листках, підписаних усіма голосуючими. Результати оскаржувалися протягом 7 днів у Губернському присутствії у міських справах. Депутатами ставали ті, хто отримав понад 50 відсотків голосів виборців. На повторних виборах обиралися простою більшістю [5, арк.17, 18].

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.

Функціональне призначення дум зводилося до того, щоб затверджувати зарплатню членам управ, обсяги податків і різноманітних зборів до місцевих скарбниць, розробляти правила користування комунальним майном, приймати постанови стосовно 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 управлїн контролювалося поліцейськими установами;

справи щодо порушників передавалися до мирового суду для остаточного прийняття вироку.

Щодо режиму роботи дум, то засідання проводилися не менше двох разів на рік. Чинності вони набували у разі присутності двох третин депутатів. Порядок денний визначався міським головою. Гласні і представники місцевої адміністрації могли ініціювати питання для обговорення, але для цього вони заздальгідь (не пізніше, як за три дні) повідомляли міських голів. Усі рішення приймалися шляхом відкритого голосування. При однаковій кількості голосів перевага надавалася позиції голови. Обрання чи звільнення з посад членів управ проводилося таємним голосуванням без права передачі голосу (ст. 64). Засідання дум дозволялося відвідувати усім бажаючим городянам, що свідчило про відкритість і прозорість роботи органів самоврядування [5, арк. 19].

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, яка могла замінюватися письмовою розпискою, якщо суперечила релігійним переконанням. За порушення присяги, підвищення своїх повноважень члени управ притягувалися до відповідальності. Міру покарання визначав губернатор. Гласні могли висловлювати пропозиції стосовно провини відповідача. На голову губерньського міста стягнення накладав Сенат за поданнями думи чи Губерньського присутствія у міських справах, а на голів повітових міст — губернатор. До управ не обиралися родичі, чиновники судових інстанцій, крім мирових суддів, представники державної скарбниці та священнослужителі.

Центральною фігурою виборних органів, без сумніву, був голова. Він очолював одночасно думу й управу, хоча це й порушувало принцип розподілу гілок влади. Для губерньських 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) [5, арк. 19]. Міський голова на законних підставах міг призупинити виконання думських постанов, повідомляючи про це губернатора. Остаточне вирішення справи залишалося за Губерньським присутствієм у міських справах. Другою важливою персоною був секретар. Термін перебування його на посаді встановлювався думою. У процесі підбору кандидатури враховувалися «благонадійність» та відповідний рівень освіти.

За Положенням 1870 р. у Чернігові та 14 повітових містах губернії виборче право здобули 12082 чоловіки. До першої курії увійшли 337, до другої — 1137 і до третьої — 10608 чол. [6, арк. 66, 76]. Вибори проводилися з порушеннями законодавства, що траплялися найчастіше через недотримання термінів, передбачених для оскаржень виборчих списків. У Кролевці, наприклад, голосували

відразу через кілька днів після їх оголошення [7, арк.5–9]. Деякі виборці віддавали свої голоси за кількох кандидатів одночасно; були випадки, коли у виборах брали участь позбавлені права голосу (3 лютого 1872 р. у Ніжині голосували неповнолітні і навіть ті, котрі перебували під слідством) [8, арк. 18]. Нерідко порушувалися статті закону через недбалість гласних і представників контролюючих інстанцій.

Формування інституцій самоврядування відбувалося упродовж 1870–1873 рр. На перших засіданнях дум обиралися міські голови та гласні в управи, визначалися обсяги платні. Вищі ставки (до тисячі рублів) були у губернському і повітових містах із більш розвинутою економікою, а в заштатних містечках і посадах вони склали декілька сотень (скажімо, голові Березного призначили 300 руб., секретарю — 200 руб., членам управи — по 120 руб. на рік) [9, арк. 2]. Зауважимо, що високі вимоги до кандидата в мери відштовхували потенційних претендентів. Так, у 1871 р. в Березному відмовився від посади обраний голова, мотивуючи своє рішення погіршенням стану здоров'я, хоча після виборів активно займався підприємницькою діяльністю [10, арк. 16]. За соціальним станом серед голів губернського, 14 повітових і 3 заштатних міст були 13 купців, 2 купецькі сини і 3 міщан [11, арк. 301]. Загальна кількість членів міських управ варіювалася у межах 39 — 72 чол. [12, с.247].

У середині 70-80-х роках XIX ст. вибори у міських поселеннях Чернігівської губернії, як і в інших містах Російської імперії, засвідчили тенденцію витіснення дворянства з виборчих списків та органів самоврядування, що викликало невдоволення як з-поміж даної категорії населення, так і серед урядовців. Переконливим доказом слугують результати виборів у містах Чернігово-Сіверщини в 1887–1890 рр. Право голосу отримали 22146 чол. (серед жителів губернського міста, 14 повітових і 3 заштатних). За соціальним складом 53,8% виборців були міщани, 31,9% — дрібні домовласники, які займалися сільським господарством, ремеслом і роздрібною торгівлею, 8,3% — дворяни, 3,8% — купці, 1,3% — почесні городяни, 0,5% — представники духовного сану, 0,4% — від установ [13, арк. 1–5].

В умовах посилення громадської активності і формування політичної опозиції в особі депутатів муніципального управління (земського і міського) 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 батьківським шляхом. Урядовий курс повернувся в русло жорсткої централізації. 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» [6, арк. 37]. Серед громадськості та урядовців поширилася ідея реформувати ключові засади Положення з метою збільшення в органах самоврядування частки дворянства та інтелігенції. Проте, перш ніж приймати остаточне рішення, урядовцям хотілося знати, наскільки зменшиться чисельність виборців, якщо встановити граничну межу сплачуваних податків. Відтак, у грудні 1890 р. керівники губернії отримали розпорядження підрахувати кількість осіб, котрі зможуть проголосувати за новою виборчою системою. Чернігівський губернатор, дійсний статський радник О.Анастасьєв зібрав дані з усіх міських поселень, на основі чого з'ясувалося, що виборчі права отримують лише 3483 особи. З них 1089 чол. або 31% сплачували податки в сумі 1 тис. руб. на рік (це представники торгово-промислової буржуазії Глухова, Конотопа, Ніжина, Новгород-Сіверського, Новозибкова, Стародуба і Чернігова), інші 2394 чол. (69% усіх виборців) оподатковувалися по 300 руб. на рік. Згідно із затвердженими квотами виборці могли обирати 434 чол. гласних або в середньому по 23 чол. у кожную думу.

У зв'язку зі значним скороченням осіб, наділених голосом, губернатор запропонував переглянути ставку оцінного збору. У Чернігові передбачалося ввести квоту 500 руб., у Глухові, Конотопі, Ніжині, Новгороді-Сіверському, Новозибкові і Стародубі — по 300 руб., в інших містах — по 100 руб. [14, арк.7–9]. Але 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 обнаружались несовершенства, 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...» [15, с. 1].

Детально аналізувати всі засади нового законодавчого акту немає потреби, оскільки вони частково повторювали попередній закон. Наголосимо лише на кардинальних змінах, котрі торкнулися в першу чергу виборчої системи та формату автономності міського управління. Отож, згідно Положення 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. У торгово-промислових центрах, залежно від рівня соціально-економічного розвитку, квоти податків прирівнювалися 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 [15, с. 15].

Виходячи з цього, можемо зрозуміти, що право голосу здобули 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 боржники.

Касовувався 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. Балотування контролювалося міськими головами і довіреними особами, призначеними губернатором. Підготовка документації і правила оскарження виборчих списків не зазнали змін, хіба що скарги повинні розглядатися в Губернському присутствії у земських і міських справах [15, с. 18].

Вводилися нові квоти чисельності дум: до 100 виборців обирали 20 депутатів, кожні 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, губернатори могли призначати 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. [15, с. 22–23].

Значно звужилися функції дум: вони втратили самостійність у розв'язанні господарських питань, їхня робота повністю спрямовувалася канцелярією губернатора. Чиновники втручалися у найменші дрібниці, визначали кількість засідань дум, тривалість, перелік обговорюваних питань тощо. Розпорядження дум, обов'язкові постанови і плани населених пунктів набирали чинності тільки після затвердження губернатором або міністром внутрішніх справ. В адміністраціях узгоджувалися та підписувалися плани населених пунктів, фінансування навчальних, медичних і благодійних закладів. Місцеві органи могли призначити (без консультації з чиновниками) лише дільничних попечителів.

Вищою касаційною інстанцією для самоврядування стало Міністерство внутрішніх справ, якому одночасно підпорядковувалася вся місцева адміністрація. Касації подавалися виключно через губернатора, котрий міг із певних причин і не пропустити [15, с. 31, 32]. Губернатори отримали також право накладати «вето» на рішення виборних органів, якщо вважали їх «недоцільними». Формулювання доволі аморфне і дозволяло втручатися у будь-які справи міських структур.

Виконавчі інституції міського самоврядування — управи — були трансформовані у колегії призначених чиновників. Їхня чисельність 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. Мери і члени управ отримали статус державних службовців і були введені у Табель про ранги із відповідними наслідками. Їхнє благополуччя ставилося у пряму залежність від службових успіхів, які оцінювалися не виборцями, а високопоставленими урядовцями [15, с. 35, 36].

Згідно закону 1892 р. у містах Чернігівської губернії виборчим правом були наділені 2860 осіб, що у 7,7 разів менше, ніж у 1887–1890 рр. За абсолютними показниками найбільша втрата голосів відбулася у Ніжині (3944 чол.), Борзні (1600 чол.), Конотопі (1405 чол.), за відносними — чисельність виборців у Мглині зменшилася на 92%, у Березному і Ніжині — на 91%.

Упровадження законодавства затяглося на чотири роки. У 1893 р. вибори відбулися в Чернігові, а в 1896 р. — у Суражі. Незважаючи на сподівання, що виборче право отримали найбільш зацікавлені верстви населення, на дільниці прийшли лише 35% від загалу. Ними були обрані 383 гласних або в середньому по 24 у кожную думу. 89% депутатських мандатів дісталися дворянам. У Конотопі, Кролевіці, Сосниці і Суражі думи стали повністю дворянськими. Депутатирізночинці були представлені у 4 думах, складаючи 9% серед обранців. Торгово-промислова буржуазія мала 2% депутатських місць. Посади міських голів обійняли також в основному дворяни. Серед них були 4 колезьких, 3 статських, 3 титулярних радників, 2 губернських і 1 колезький секретарі, 2 купці і 1 міщанин [13, арк. 1]. На виборах 1898 р. право голосу отримали 3255 осіб, що на 14% більше. Виборча активність зросла до 37%, а чисельність депутатського складу — до 397 чол. або на 4% [13 арк. 2].

Положення 1892 р. містило також додаток, так звані «Правила про спрощене управління». Урядовці вирішили з метою економії запровадити у заштатних містах і посадах управління на кшталт волосного самоврядування. Для цього планувалося спростити структуру виборних інституцій, замінивши думи зборами уповноважених, а управи, як виконавчі органи, не формувати взагалі. На практиці це виглядало наступним чином. Повноправні громадяни (домовласники, котрі сплачували до місцевої скарбниці не менше 100 руб. податку) делегували на чотири роки уповноважених у кількості 12–15 осіб. Ті в свою чергу вибирали старосту та 1–2 помічників (кількість уповноважених і помічників визначалася губернатором). Уповноважені збиралися для вирішення загальноміських чи посадських справ, а староста й помічники працювали щоденно [15, с. 57, 58].

У Чернігівській губернії спрощене управління вводилося у заштатних містах Коропі, Новому Місті і Погарі та посадах — Ардоні, Воронежі, Воронку, Добрянці, Еліонці, Злинці, Климові, Клинцях, Лужках, Митьківці, Млинцях, Нових Млинах, Радулі, Свяцькій, Серединній Буді, Чуровичах і Шеломах, всього у 20 населених пунктах із 94208 жителями, серед яких 1871 або 2% користувалися виборчими правами. Цією кількістю виборців були обрані 272 уповноважені [16, арк. 27].

Таким чином, реформа 1892 р. суттєво змінила умови отримання виборчих прав жителями міст. Замість невизначеного обсягу оподаткування запроваджувалася диференційована ставка в залежності від статусу населеного пункту. Враховуючи це, податковий бар'єр змогли подолати в основному дворяни і торгово-промислова буржуазія. Виборні інституції потрапили під пильний контроль Міністерства внутрішніх справ і губернської адміністрації, ставши, по суті, різновидом виконавчих структур. Чиновники отримали більші можливості

втручатися 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: посилення урядового контролю над самоврядними інституціями перешкоджало посадовим зловживанням народних обранців; збільшення інтелігенції в лавах виборців і депутатів сприяло поповненню останніх політично активними елементами, що в кінцевому результаті стимулювало політизацію діяльності виборного управління, приєднання його до земського опозиційного руху.

Література

1. Кулаковський П. Чернігово-Сіверщина у складі Речі Посполитої (1618–1648). — К., 2006. — 495 с.
2. Marek Borucki Historia Polski do 2005 roku. — Warszawa, 2005. — 382 s.
3. Луняк М. Характеристика правового статусу українських міст у складі Російської імперії // Література та культура Полісся. — Ніжин, 2002. — Вип.17. — С.81–84.
4. Дворянская империя XVIII века. Основные законодательные акты. Сборник документов. — М., 1960. — 223 с.
5. Державний архів Чернігівської області (далі — ДАЧО), ф.127, оп.21, спр.1819, 38 арк.
6. Там само, ф. 128, оп. 1, спр. 14460, 571 арк.
7. Там само, ф. 146, оп. 1, спр. 6, 60 арк.
8. Там само, спр. 1, 98 арк.
9. Там само, ф. 467, оп. 1, спр. 153, 3 арк.
10. Там само, ф. 127, оп. 1, спр. 6764, 70 арк.
11. Центральний державний історичний архів у м. Києві, ф. 707, оп. 36, спр. 422, 27 арк.
12. Избиратели, выборы, городские думы и управы. — [б.м.], [б.г.]. — 260 с.
13. ДАЧО, ф. 145, оп. 6, спр. 158, 4 арк.
14. Там само, ф. 145, оп. 1, спр. 2, 365 арк.
15. Земский сборник Черниговской губернии. — 1892. — № 8–9. — 292 с.
16. ДАЧО, ф. 145, оп. 1, спр.213, 15 арк.