

УДК: 94(477.74):342.8«1870/1892

DOI: 10.26661/swfh-2019-52-014

Порівняльна характеристика виборчої системи за міськими реформами 1863 р. для Одеси, 1870 та 1892 років

О.М. Марченко

*Центральноукраїнський державний педагогічний університет імені Володимира Винниченка
o_marchenko2008@ukr.net*

Ключові слова: міська реформа, міське самоврядування, гласний, міська дума, виборчий процес

У статті на основі міських положень 1863 р. для Одеси, 1870 і 1892 років порівнюється виборчий процес до органів міського самоврядування. Характеризуються правові засади виборчих прав городян, процедури обрання гласних у міські думи, досліджуються причини й характер змін у виборчому механізмі під впливом різних чинників суспільно-політичного та економічного життя Російської імперії другої половини XIX ст.

Comparative characteristics of the electoral system for city reforms in 1863 in Odessa, 1870 and 1892 years

O. Marchenko

Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State Pedagogical University

Key words: city reform, city self-government, hlasnyy, city дума, electoral process

The city regulations of 1863 in Odessa, 1870 and 1892, introduced into everyday practice of post-reform Russia certain elements of self-government, competition, a sense of weight and validity perspectives through electoral process of forming public institutions, which helped to dealt with local issues. Not all components of city reforms, and electoral process, especially in comparison with the reform of 1863 in Odessa, have found proper reflection in historiography. Today, attempts are being made to write complex works on the problem of the municipal self-government of the post-reform period, and to make a comparative analysis of the individual elements of city reforms. For the public administration of Ukrainian cities, the experience of Odessa city authorities, created by the Provision of 1863, which largely defined the principles, structure and electoral mechanism of the city reforms of 1870 and 1892, was important. Thus, in Odessa the three-tiered system of voters was used, for the first time, (according to the classes, and according to the law of 1870 – on the principle of reducing taxes paid on the size of households and trade and industrial collections); choosing of hlasnyh (from 25 years old) was conducted by submitting lists, and not by ballot voting, as according to the reforms of 1870 and 1892 (election campaigning for vowels was not foreseen); the two-tiered election principle; also voters property qualification. The election process sometimes took place with trespasses (bribery, threats, manipulations) for which fines and imprisonment were foreseen. The main criterion for obtaining the right to vote under the Provision of 1870 became the possession of property or trade and industrial activity, but not belonging to a class. Officials and convicted people were not allowed to vote, there were also zone restrictions for Jews. With only a small number of people who had the right to vote (on average 4-5% of townspeople), only 20-30% of voters came to vote and, mostly, the most prosperous city elite. The distrust of most townspeople to public institutions, such as city dumas, can be attributed to class prejudice, low political interest, indifference of city residents, limited rights of local self-government, and constant interference in their activities of state power. The Provision of 1892 was intended to restrict the principle of self-government of city dumas and city executive body, to maximize their subordination to the state authorities, to weaken the principle of their election, to expand the representation of the nobility in local self-government. As a result of these measures, the number of voters decreased several times – up to 1%. The effectiveness of the local self-government largely depended on the principles that were laid

in the foundation for their formation. But forty years of practical activity of city dumas and city executive body has shown the ability, even in limited circumstances, to solve the urgent problems of life of the townspeople, and to become one of the elements of the liberal-democratic movement in the future.

В умовах децентралізації та надання широких повноважень органам місцевого самоврядування важливим є звертання науковців до проведення виборів у міські думи за Положеннями 1870 і 1892 років у Російській імперії, які внесли в повсякденну практику тодішньої самодержавної Росії певні елементи самоврядування, змагальності, відчуття вагомості й перспективності через виборчий процес формувати громадські інституції, завдяки яким можна було вирішувати питання місцевого значення.

Підвищена увага до історії міського самоврядування другої половини XIX ст. і, зокрема виборів до міських дум, спостерігалася серед російських діячів кінця XIX – початку XX ст.: М.В. Буданова, І.І. Дитятіна, О.І. Васильчикова, А.О. Немировського, В.М. Гессена, Н.Ф. Страдомського, К.А. Пажитнова, Д.Д. Семенова, Г.І. Шрейдера, Г.А. Джаншиєва та інших.

У радянський час міські думи та управи пов'язувалися з буржуазним суспільним ладом, що не стимулювало нових досліджень. Певні зрушення в історіографії проблеми відбулися у 50-80-х роках у зв'язку з відносною лібералізацією поглядів на суспільно-політичне життя пореформеної Російської імперії. Була зроблена переоцінка ролі самоврядування в історії Росії, міських реформ, були піддані комплексному вивченню установи самоврядування. Найбільш ґрунтовні праці із зазначених питань представлені авторами: М.О. Горловським, П.А. Зайончковським, М.П. Єрошкіним, В.А. Нардовим, Л.Ф. Писарьковою та інші.

У наш час спостерігається розширення тематики наукових інтересів дослідників щодо інституцій самоврядування і зростання уваги, зокрема, і до міського самоврядування. Так, міські реформи 1870 й 1892 років і особливості їхньої реалізації в окремих містах України, діяльність міських дум різних регіонів України стали предметом вивчення таких науковців, як А.Л. Антонов, В.П. Горбачов, О.М. Марченко, Г. Старушенко, А. Седляр, О.В. Каменська, Л.Є. Євтушенко, Л.О. Цибуленко, Т.О. Щерба, Ю.О. Нікітін, О.В. Черемісін, Т.М. Плаксі, Ю.Л. Медведєв, О.С. Двуреченська, А.О. Дорошева, В.М. Крижанівський та інші. Першим в історико-правовій літературі комплексним дослідженням місцевого самоврядування в м. Одесі в середині XIX ст., де аналізується й Положення 1863 р. для Одеси є доробок С.М. Стременовсько-

го [1]. Однак далеко не всі складники обох міських реформ, зокрема, і виборчого процесу, а тим більше в порівнянні з реформою 1963 р. в Одесі, знайшли належне відображення в історіографії. Сьогодні тільки робляться спроби написати комплексні праці з проблем міського самоврядування другої половини XIX – початку XX ст., зробити порівняльний аналіз окремих елементів цих реформ. Як приклад такої системної розвідки щодо міст Південної України є праця В.М. Константинові [2]. Певним внеском у розгляд проблеми порівняння міських реформ 1863, 1870, 1892 рр. щодо міста Одеси стала праця американської дослідниці Патриції Герлігі [3].

Метою статті є спроба порівняти виборчий процес до міських дум за Положеннями 1870 і 1892 років, враховуючи досвід виборів до органів громадського управління Одеси за законом 1863 року.

Головним джерелом із вивчення виборчого процесу до органів міського самоврядування другої половини XIX – початку XX ст. є Міські положення 1870 і 1892 років, у яких подано порядок і механізм виборів, права й обов'язки виборців, гласних, самоврядних інституцій та інше. Але для громадського управління міст України важливий досвід діяльності органів міського самоврядування Одеси, що були створені на основі Положення про громадське управління міста Одеси від 30 квітня 1863 р., яке багато в чому визначило принципи, структуру, тенденції й, зокрема, виборчий механізм міських реформ 1870 та 1892 років.

Так, за Положенням 1863 р. міське громадське управління Одеси поділялося на загальне, які діяло для всієї міської громади (загальна дума, розпорядча дума, міський голова) й приватне (зібрання виборних, станові старшини та управи – купецька й міщанська) (ст. 1-3) [4, с. 403].

Основним критерієм отримання виборчого права визначалася не тільки станова належність (дворяни, купці, міщани), а й майнове становище виборців (повинні були мати власність, або прибуток не менше 100 крб, сріблом), що давало можливість голосувати й неподатним станам. Крім того, право голосу надавалося особам, які повинні були проживати в місті не менше двох років, яким виповнилося 21 рік, не були засуджені судом, не мали боргів із торговельних та міських зборів і не були позбавлені права голосу зібраннями виборних за неправомірну поведінку.

Жінки голосували через своїх родичів чоловіків. Обиратися могли тільки особи, яким виповнилося 25 років. Під час виборів ніхто не міг ухилитися від прийняття громадської посади, за винятком деяких причин: перебування на державній службі (навіть якщо чиновники й володіли в місті нерухомістю), за хворобою, через похилий вік, родинне підпорядкування, а також відмова дворян, на основі дворянської грамоти. Іноземці, які володіли власністю й мали право голосу на виборах, також не могли відректися від посад у міському самоврядуванні. Якщо особа обиралася на посаду вперше, їй необхідно було відлучитися з міста, то вона могла бути звільнена від служби після розгляду цього питання у відповідному стані. Ті, хто ухилився від прийняття посади, піддавався штрафу від 5 до 10 крб, сплата якого не звільняла надалі від вступу на посаду. Якщо особа вже відслужила повний термін на громадській посаді, вона мала право відмовитися від прийняття посади нижчої (ст. 36, 38, 39, 40, 43) [4, с. 407-408]. Отже, зайняття самоврядних посад в Одесі залежало від майнового статку, станової належності виборця і громадська діяльність загалом вважалася не досить престижною, відмовитися від якої було складною справою.

Усі виборці поділялися на три розряди: домовласників, купців та міщан. Вибори в загальну думу проходили у два етапи. На першому – кожне зі станових зібрань обирало по 50 осіб у загальні збори виборних, які складалися з 150 осіб. На другому – зі зборів виборних кожне зі станів обирало по 25 гласних у загальну думу, яка відігравала роль дорадчого органу міського самоврядування й складалася з міського голови, станових старшин і 75 гласних, обраних на три роки (ст. 5, 6, 13, 25) [4, с. 403-406]. До речі, зібрання виборних було правочинним, якщо в ньому було присутніми не менше третини учасників. Однак під час обговорення певного роду справ необхідна була присутність не менше 2/3 виборних. Якщо хто-небудь із вибірників не був на зборах, то він повинен був пояснити причину своєї неявки становому старшині (ст. 28, 29) [4, с. 406].

Загальна дума мала виконувати суто дорадчу функцію, тоді як виконавчим органом ставала розпорядча дума на чолі з міським головою, що складалася з 9 членів (по три від кожного розряду), які обиралися на чотири роки зібранням виборних і затверджувалися генерал-губернатором (ст. 48) [1, с.409]. Міщанське й купецьке станові зібрання обирали відповідні управи, свого роду виконавчі органи цих станів, які підпорядковувалися розпорядчій думі (ст. 31) [4, с. 406].

Одним із серйозних недоліків успішного функ-

ціонування міського управління в дореформеній думі була канцелярія, яка від думи майже не залежала. Положення 1863 р. змінило цю ситуацію. Тепер міський секретар загальної думи (обирався на шість років), як і скарбник розпорядчої думи (обирався на два роки) ставали виборними посадовими особами, хоча й затверджувалися генерал-губернатором. Інші посадові особи обох канцелярій могли бути заміщені особами всіх станів за наймом, з дозволу одного міського голови (ст. 49) [4, с. 409].

Міський голова (представляв інтереси всієї міської громади) обирався на чотири роки загальними зборами всіх трьох розрядів з осіб, які досягли 25-річного віку і володіли в місті нерухомістю вартістю не нижче 15 тис. крб. Такий значний майновий ценз призводив до зайняття цієї посади заможними людьми, якими могли бути або дворяни, або купці. Міський голова приймав присягу й обіцяв неупереджено виконувати свої обов'язки та дотримуватися правил. Затверджувався на посаді міністром внутрішніх справ. Якщо міський голова залишав свій пост раніше терміну, то відразу ж проводилися перевибори. Якщо ж голова хворів або тимчасово був відсутній на законних підставах, то його посаду заміщав один зі старшин (ст. 46) [4, с. 409]. На перших виборах до громадського управління Одеси 1863 р. було внесено у виборчі списки 2657 виборців (2,2% від населення міста). З них 848 належали до розряду домовласників, 525 – до купців, 1284 – до міщан [5, с. 3].

Вибори проходили окремо за розрядами, за необхідності розряди ділилися на ділянки не більш як 600 осіб у кожній. Перед виборами списки виборців та вибірників із кожного розряду окремо публікувалися в місцевій пресі за місяць до початку виборів. Якщо в когось були певні заперечення через погрешності в списках, то ці зауваження приймалися протягом двох тижнів із дня публікації. Далі список осіб-вибірників розсилався разом із повістками про збори всім виборцям. Останні, ознайомившись зі списком, указували на тих осіб, яких хотіли бачити вибірниками. Їхні імена писалися на окремих аркушах і підписувалися виборцем. Якщо виборець був неписьменний, то він просив іншу особу зробити запис за нього. У день виборів цей список особа, що голосувала, віддавала голові зборів, який, зі свого боку, робив позначку про це в алфавітному реєстрі біля імені того, хто подав листок. Потім відбувався підрахунок кількості голосів, які були подані на користь кожного вказаного прізвища. Обраними вважалися особи, які набрали більш ніж половину голосів, якщо менше – призначалися нові вибори шляхом складення списків кандидатів,

які набрали найбільше голосів, але менш як 50%, або шляхом жеребу (ст. 66-71) [4, с. 410-411].

Збори визнавалися дійсним за присутності 2/3 виборців. Вибори в зборах вибірників теж проводилися з допомогою бюлетенів, але обирати кандидатів у гласні вони могли за своїм бажанням. У зборах вибірників повинен був присутній чиновник від міністерства юстиції для нагляду та роз'яснення норм закону. Порушників виборчого процесу карали штрафами. Зазвичай вибори повинні були бути завершені протягом 15 днів. Продовжити термін міг тільки генерал-губернатор (ст. 72-75) [4, с. 412].

Запроваджена в Одесі система міського самоврядування була більш досконалою в порівнянні з тими, що діяли в Петербурзі (з 1846 р.) та Москві (з 1862 р.). Так, більш чітко розмежовувалися виконавчі й розпорядчі органи громадського управління; загальна дума не поділялася на окремі відділи й гласні засідали разом, їхня кількість зменшувалася до 75 осіб; розпорядча дума ставала виключно виконавчим органом загальної думи і з її складу був виведений представник уряду; міський голова обирався всіма станами тощо.

Щодо механізму виборів, то, наприклад, С.М. Стременовський, називає той факт, що в Одесі була вперше застосована трьохрозрядна система виборців, де у 1-й розряд входили домовласники, не записані у 2-й розряд (місцеве гільдійське купецтво) і 3-й (міщан). Це говорило про те, що сюди включалися й іногородні купці, які володіли в Одесі нерухомістю, а відтак були зацікавлені в розвитку та впорядкуванні міста, і також відраховували податки в міську скарбницю [1, с. 113]. У Москві та Петербурзі городян ділили на п'ять розрядів, додаючи окремо розряд дворян та ремісників. Також в Одесі встановлювався новий і перспективний порядок виборів: замість загальноприйнятого за міською реформою 1970 р. балотування кульками тут передбачалося подання бюлетенів або записок. Серед недоліків закону 1863 р. можна назвати становий і двоступеневий принцип виборів, вагомий майновий ценз для виборців, станову відчуженість гласних, обмеження прав міського громадського управління адміністрацією та інше.

Міське положення від 16 червня 1870 р. знаменувало собою початок якісно нового етапу в історії міського самоврядування і, зокрема, у виборчому процесі. Особливий розділ закону 1870 р. «Про міські виборчі зібрання» визначив характер виборчої системи, порядок і склад виборчих списків та ін. За відсутністю досвіду і традицій в організації виборів у масштабах усієї країни в розділ були включені положення, які було важко,

а інколи й неможливо здійснити на практиці. Одночасно багато чого було просто не передбачено.

На відміну від закону 1863 р., нове Положення 1870 р. ліквідувало принцип становості в міському самоврядуванні. Адже відтепер право голосу мали російські піддані чоловіки, що досягли 25-річного віку (за законом 1863 р. – з 21 року, хоча обирати гласних могли чоловіки з 25 років), не мали недоїмок за міськими зборами, володіли в місті нерухомістю, або ж утримували торговий чи промисловий заклад і сплачували місту збір, який не перевищували 1% вартості домоволодіння, або 10% прибутку з торговельно-промислової діяльності, мешкали в місті не менше двох років. Особам, які ще не досягли 25 років, а також жінкам, виборче право надавалося не особисто, а через уповноважених. Виборчим правом також користувалися особи, які займалися торговельно-промисловою діяльністю не менше одного року і сплачували на користь міста збір із купецького, промислового чи прикажницького свідоцтв, або ж із білетів на утримання промислових закладів. Якщо декілька осіб володіли нерухомим майном, то кожен із них мав право голосу, залежно від своєї частки майна. Якщо особи значилися в одному купецькому свідоцтві, то право голосу мав тільки голова родини. Виборче право мали й установи: благодійні, навчальні, державні, а також монастирі, церкви, компанії, товариства. Вони використовували це право через своїх представників (ст. 17, 20-23) [6, с. 824, 825]. Отже, основним критерієм для одержання виборчого права ставала наявність власності, чи торговельно-промислової діяльності, а не становою належністю.

Протягом усього періоду дії Міського положення 1870 р. зі сторінок ліберальної преси, постановами дум Москви, Києва, Одеси, Житомира та інших неодноразово ставилося питання про розширення виборчих прав шляхом включення до складу виборців платників квартирного податку. Зверталася увага на парадоксальність ситуації, коли через відсутність встановленого мінімального майнового цензу, виборче право мали фактично небагаті власники халуп і лоточники, які сплачували копійки за право торгівлі в роздріб. Водночас достатньо заможні особи, які винаймали дорогі квартири, цього права були позбавлені, хоча багато з них завдяки освіті, професійним знанням, могли б принести реальну користь громаді як міські гласні [7, с. 3]. Дарування виборчих прав квартирникам, – на думку тодішнього громадського діяча Олексія Головачова, – також сприяло б подоланню свавілля владних і багатих купців на виборчих зборах [8, с. 223]. Були аргументи й фінансового характеру (збільшення квартирного податку призвело б до

поповнення міського бюджету). На практиці були спроби обійти закон або шляхом купівлі свідоцтв на роздрібну торгівлю, або придбанням нерухомості за невелику ціну.

За законом 1870 р. були позбавлені виборчого права: губернатор, члени губернського правління та губернської з міських справ присутності, члени поліції, засуджені, звільнені за порушення з державних посад (протягом трьох років), позбавлені духовного сану, особи, які перебували під судом і слідством, а також ті, які несвоєчасно сплачували міські збори (ст.18, 19) [6, с. 824]. Були обмеження і для євреїв. Поза місцями їхньої постійної осілості право голосу їм не надавалося [9, с. 44]. У межах осілості вони користувалися виборчим правом, але кількість гласних із нехристиян не повинна була перевищувати третини гласних (ст. 35) [6, с. 827].

Встановлені обмеження призводили до того, що право участі у виборах отримувала лише незначна частина городян (від 1,5 до 10%, у середньому 4-5%). Спостерігалася закономірність, що зі зменшенням чисельності населення міста (до певної межі) частка городян, які мали право голосу, зростала. Це можна пояснити зниженням у складі невеликих міст відсотка мешканців, які не мали нерухомого майна (найманих робітників, студентів, інтелігенції та ін.). Саме домовласники (у своїх будинках проживала їх більшість), склали кістяк виборців невеликих містечок.

Визначений законом склад виборців, який становив таку мізерну частку міської громади, не відповідав інтересам самоврядування. Останнє могло бути повноцінним та дієвим лише тоді, коли б усі мешканці міста (обох статей, повнолітні, без майнового цензу та інших обмежень) мали право голосу. Тодішня державна влада діяла непослідовно, обмежуючи виборчі права городян в інтересах, насамперед, міської верхівки (купців, підприємців, домовласників). Вона була нездатна оцінити належним чином соціально-економічні зміни в країні й створити відповідну їм громадсько-політичну інституцію. Дворянський самодержавний уряд за будь-яку ціну намагався зберегти систему державного управління Російської імперії.

Положення 1870 р. запроваджувало трьохрозрядну систему виборів (закон 1863 р. також ділив виборців на три розряди, але за станами). Усі виборці вносилися в єдиний спільний список, складений за принципом зменшення сплачених податків за величиною домоволодінь і торговельно-промислових зборів. Потім, цей список ділився на три розряди. До 1-го входили особи, які сплачували першу третину загальної суми зборів, до 2-го – хто платив другу третину, до 3-го –

решта осіб. Кожен розряд обирав рівну кількість гласних (ст. 24) [6, с. 826].

Такий розподіл виборців за майновим цензом на практиці призводив до ситуації, під час якої виборці 1-го розряду через нечисленність, часто обирали в гласні або себе, або свого сусіда за списком. Кількість виборців, на яких припадав один гласний за списками у 2-му розряді, у середньому становив 10, а фактично на виборчих зібраннях – 5. За 3-м розрядом співвідношення було відповідно 132 та 13 [10, с. 75].

Процедурні питання щодо списків виборців за законом 1870 р. були схожі на закон 1863 р. для Одеси. Так, за два місяці до початку виборів міська управа оголошувала склад осіб, які мали право обирати гласних дум (за Положенням 1863 р. – за місяць до виборів). Також надавалося два тижні для внесення уточнень, змін і доповнень у список виборців і за місяць до виборів міська дума складала остаточний реєстр виборців. За законом 1870 р. надавався семиденний термін на внесення додаткових уточнень у список виборців за скаргою до губернатора через розгляд справи губернською за міськими справами присутністю (ст. 26-29) [6, с. 826].

Найбільшу активність на виборах проявляли платники податків, які належали до 1-го розряду (у середньому щодо міст Південної України – 74,7% виборців 1-го розряду), що можна пояснити зацікавленістю платників найбільших зборів і податків у формуванні дієвого міського самоврядування, яке б вирішувало насущні господарські проблеми міст, і тим самим забезпечувало, насамперед, їхні власні фінансово-меркантильні інтереси. Тоді як лише в середньому за містами Південної України 13% представників 3-го розряду брали участь у виборах [10, с. 75-76], що може свідчити про недовіру значної маси простих городян, не залучених у концесіях, торговельно-промисловій діяльності місцевого рівня, а відтак і недостатньо впливових у міських колах в ефективності органів міського самоврядування. Такий недовірі об'єктивно сприяло й обмеження фінансових та управлінських можливостей міських дум та управ за законом 1870 р. вирішувати важливі питання упорядкування, життєдіяльності городян. Зберігалася й обмеженість прав громадських інститутів лише сферою муніципального господарства й відсутність у них виходу для вирішення важливих питань на центральний рівень. До того ж відчувалася постійна опіка й контроль органів міського самоврядування з боку губернської та центральної адміністрації.

Ці та інші чинники призвели до поширеної практики тодішньої Росії – ігнорування виборцями

своїх прав і неяви їх на виборчі дільниці. За підрахунками В.А. Нардової, за проміжок часу між виборами в першому (1871-1874 рр.) та четвертому (1883-1886 рр.) чотириріччях активність виборців у середньому за 40 містами Російської імперії становила приблизно 30% і поступово зменшилася в півтора раза до 17,1%. За окремими містами це зменшення було ще вразливіше. Наприклад, у Катеринославі кількість осіб, які взяли участь у виборах, зменшилася втричі (з 36,9% до 13,7%), у Херсоні – аж у п'ять разів (з 46,1% до 9,8%). Зате в Одесі спостерігалось відносно збільшення активності виборців – з 21,8% до 30,1%, хоча й тут воно залишалося на дуже низькому рівні [11, с. 60].

Такий масовий абсентеїзм виборців можна пояснити пасивністю, неорганізованістю, байдужістю виборців до громадських справ; ще недостатню політичну розвиненість і слабку згуртованість торговельно-промислового й ліберально-демократичного прошарку городян; для купців, підприємців-дворян, заможних міщан часто власні станів чи корпоративні справи були важливіші за громадські. Міським жителям становий принцип виборів був ближчим і зрозумілішим, ніж майновий. Ще значними були перешкоди і відчуженість різних станів, які мали свої зібрання (купецькі, ремісницькі, міщанські збори), своїх представників (купецькі й міщанські старости та ремісничі голови), а у великих містах і свої постійні установи для керування поточними справами (купецька, міщанська, ремісничі управи). Ці станів інституції діяли поряд з органами міського та земського самоврядування, їхні функції та діяльність часто пересікалися й населенню часто було незрозумілим повноваження міських дум та управ (побутувала думка, що це органи для задоволення інтересів купецької та підприємницької міської верхівки, які жили своїм власним життям і вони діяли не на потреби городян). Звідси й низька активність на міських виборах.

Водночас, порівняно високу активність виборців Одеси можна обґрунтувати певним досвідом городян у самоврядуванні через введення в цьому місті ще в 1863 р. міської реформи. До того ж Одеса була важливим адміністративним, торговим, транспортним, культурним центром усього Півдня України, найбільшим за чисельністю населення містом в Україні і четвертим у Російській імперії. І від успішного та ефективного функціонування органів міського самоврядування Одеси залежала життєдіяльність міського громадського управління інших міст регіону. Одеса на той час була взірцем міського самоврядування в Україні. Звідси і порівняно більша активність виборців на виборах, ніж в інших містах.

За Положенням 1870 р. передбачалося, що кандидатами в гласні могли висуватися особи безпосередньо перед початком голосування й кожен виборець міг запропонувати в гласні необмежену кількість осіб, у тому числі й свою кандидатуру. Такий порядок призводив до великої кількості кандидатів у гласні. Особистого обговорення кандидатів не проводилося, передвиборна агітація в будь-якій формі (усно або письмово) на попередніх і виборчих засіданнях заборонялася. Порозрядний список кандидатів у гласні напередодні голосування надсилався кожному виборцеві через пошту разом з повісткою, яка запрошувала його з'явитися на збори в певний день і час. Сучасники вказували на недоліки такої процедури висунення гласних. Наприклад, зазначали такий факт, що інколи перелік прізвищ кандидатів в алфавітному порядку мало що говорив виборцю і останній навмання віддавав перевагу тому чи іншому кандидату. Вказувалося, що в більш вигідному становищі були представники 1-го розряду, які, через нечисленність свого складу, могли знати в обличчя один одного. В окремих містах були випадки не допуску до виборів осіб, які запізнилися [9, с. 113].

Сама виборча процедура проходила закритим балотуванням кулями. Останні опускалися в спеціальні ящики, розділені на дві частини. Для кожного кандидата відводився окремий ящик. Виборець опускав кульку в дірку ящика, залишаючи її або в правій частині (за кандидата), або в лівій (проти). Потім він переходив до наступної скриньки і все повторювалося спочатку (ст. 31) [6, с. 827]. Закон 1892 р. зберігав такий самий порядок виборів (ст. 45) [12, с. 439]. Ніхто не міг на них мати понад два голоси: одного за себе, іншого за правом представництва, за дорученням або уповноваженням (ст. 23) [6, с. 827].

Для прискорення процедури голосування було вирішено проводити новий підрахунок опущених «за» і «проти» кульок не у всіх ящиках, а вибірково, лише в одному з них на початку голосування. У подальших випадках допускалося робити підрахунки тільки кульок «проти». Кількість голосів, відданих на користь кандидата, підраховувалась шляхом віднімання кількості кульок «проти» від загальної кількості виборців, які прийшли на початок голосування. Ця кількість приймалася за константу і вважалося, що ті, хто не голосував проти, голосував за даного кандидата. Залишення виборів деяким числом виборців було на руку тим кандидатам, які балотувалися пізніше, оскільки кульки відсутніх кандидатів автоматично зараховувалися в актив кандидату, який обирався [11, с. 54].

Процедура балотування кульками була недосконалою, довготривалою, ніякої пояснювальної

роботи серед виборців не проводилося, що призводило до зловживань. Типовими порушеннями виборчого процесу були такі: перевищення кількості кульок у ящиках, у порівнянні з числом виборців, які прийшли на вибори (свого роду вкидання голосів за потрібного кандидата в гласні), спостерігалися маніпуляції з дорученнями від інших осіб для голосування. Були випадки, коли виборці користувалися двома голосами на одному виборчому зібранні або брали участь у виборах за свій та інший розряд [11, с. 55].

Законодавець передбачав покарання за доведені факти підкупу, обіцянок, погроз схилити кого-небудь до подання голосу на його користь, або на користь чи проти іншої особи. Ними були: виключення із міського зібрання безповоротно, грошове стягнення з дворян і городян не більш ніж 150 крб, або ув'язнення від трьох тижнів до чотирьох місяців. Таким же чином каралась особа, яка приймала кошти чи подарунок для подання голосу на чийсь користь, або проти когось, або вимагала чи просила когось (ст. 1425) [13, с. 468-469]. Міські громади за видання норм, які суперечили закону 1870 р., піддавалися штрафу не більш ніж 100 крб зі всіх присутніх, і які підписали ці норми, і крім того, не більш ніж 30 крб із міського голови. За допуск до міських зібрань і до виборів осіб, які не мали права голосу, й усунення від виборів тих, хто мав право голосу, міський голова та інші винні особи піддавалися, якщо це виникло через помилку, штрафу – міський голова не більш ніж 30 крб, інші – не більш ніж 15 крб; за навмисне, або з особистих мотивів вчинення проступку – штрафу в подвійному розмірі та арешту від трьох до семи днів (ст.1434) [13, с. 471].

Обраними вважалися особи, за яких проголосувало більш ніж половина виборців. Якщо кількість їх не відповідала повному комплекту гласних, то призначалися додаткові вибори. До них допускалися особи, які набрали найбільшу після вибраних у гласні кількість кульок. За цих обставин отримання абсолютної більшості не було обов'язковим, а в разі рівної кількості голосів результати визначалися жеребкуванням (ст. 38) [6, с. 827].

Положення 1892 р. мало на меті обмежити принцип самоврядування міських дум та управ, максимально посилити їх підпорядкування державній владі, послабити принцип їхньої виборності, розширити представництво дворянства в місцевому самоврядуванні.

За новим законом податковий ценз для виборців змінювався майновим, який був досить високим: у столицях – не менше 3000 крб, у губернських містах із населенням понад 100 тис. і в Одесі – не менше 1500 крб, в інших містах – не

менше 1000 крб, невеликих містечках – не менше 300 крб. Термін проживання в містах зменшувався до одного року. Виборчі права для установ зберігалися лише за торговими закладами, збір із купецьких свідоцтв брався в столицях лише з купців 1-ї гільдії (ст. 24) [12, с. 437].

До осіб, які не мали виборчого права, закон 1892 р. приєднав ще чотири категорії: місцевих чинів прокурорського нагляду, священиків, осіб, які перебували під наглядом поліції, а також утримувачів і постійних клієнтів винних крамниць (ст.32) [12, с. 438]. Усунення священиків мотивувалося тим, що їхня участь у міському самоврядуванні суперечить канонічним правилам і нерідко залучає духовних осіб у боротьбу місцевих груп, що негативно впливає на становище духовного пастиря [14, с. 102]. Зберігалися обмеження і для євреїв. Їхня кількість не повинна була перевищувати п'яту частину гласних дум (ст. 44) [12, с. 439], тоді як за законом 1870 р. – лише третину.

Внаслідок цих заходів кількість виборців зменшилася в декілька разів. Середній їхній відсоток впав з 4-5% до 1%. [15, с. 115]. Реально кількість осіб, які мали виборче право, було ще меншим. За законом 1892 р. в списки виборців попадали всі співвласники нерухомого майна, а скористатися правом голосу міг тільки один із них (ст. 27) [12, с. 437]. Крім того, приблизно п'ята частина виборців до виборів не допускалися через несвоєчасну сплату міських зборів. Закон 1892 р. ліквідував порозрядний розподіл виборців і об'єднував їх усіх в одні виборчі збори. Якщо ж виборців було багато, то збори розбивалися на дільниці (ст. 34) [12, с. 438].

Деякі доповнення, порівнюючи із законом 1870 р., було внесено в процедуру виборів гласних. Так, балотуванню міг підлягати кожен, якщо він був рекомендований не менше, ніж п'ятьма виборцями, або якщо він сам виявляв бажання стати гласним. Ця група з п'яти осіб могла складати списки кандидатів у гласні, які могли бути для виборців певним полегшенням під час голосування [14, с. 114].

За новими правилами, чинність обрання гласних встановлювалася шляхом отримання абсолютної більшості голосів, як на попередніх, так і на повторних виборах. Якщо ж внаслідок повторних виборів загальна кількість гласних сягала менш як 2/3, то решта гласних призначалася губернатором із попереднього складу думи (ст. 51-54) [12, с. 440].

На чолі міської думи та її виконавчого органу – управи стояв міський голова (всі інституції обиралися на чотири роки, за законом 1863 р. міський голова й розпорядча дума – на чотири роки, а гласні – на три роки). У провінційних мі-

стах більшість міських голів була представлена купецтвом, що можна пояснити такими чинниками. Так, мала значення традиція, за якою міські установи до реформи 1870 р. були представлені виключно «міськими станами», з яких більшість було купецтво. З них і обиралися міські голови. Крім того, посилення самосвідомості купецтва в пореформений період, пов'язане з укріпленням його економічних позицій і водночас престижності посади голови, створена міськими положеннями, пояснюють намагання купецтва висунути на цю посаду людей зі свого середовища. Чисельна перевага в міських думах гласних із купців дозволяла їм з успіхом провадити бажаних для себе кандидатів. Наприклад, у Єлисаветграді міськими головами були майже всі купці. З 1785 до 1897 рр. відбулося 28 виборів голів. З них, у 23 виборах, перемогу отримували купці [16, с. 32].

Отже, якщо вибори гласних до міських дум за законом 1870 р. ґрунтувався на принципах всестановості, наявності власності, торговельно-промислової діяльності, належної сплати міських зборів, вікових та статевих обмежень та інших умов, що позбавляло змоги голосувати переважній більшості незаможних городян, то за реформою 1892 р. збільшувався майновий ценз, що призвело до ще більшого зменшення кількості виборців (у середньому 5-10 і, навіть, 15 разів) і,

як підсумок, істотно зросла серед виборців роль дворянства й заможного купецтва та міщанства, що, зі свого боку, сприяло збільшенню кількості гласних із середньою та вищою освітою. У низькому освітньому рівні гласних уряд вбачав головну причину неефективності міського самоврядування. Мізерна частка городян, які мали виборче право, абсентеїзм виборців, відсутність авторитетних, креативних, кандидатів у гласні, низька політична та громадська культура виборців, недосконала виборча процедура призводили до труднощів у формуванні органів міського самоврядування. Росія знала два способи обрання гласних: шляхом голосування бюлетенями (за законом 1863 р. для Одеси) і кульками. Процес виборів був складним, незрозумілим для більшості виборців, породжував зловживання, які законодавець намагався карати штрафами та ув'язненнями. Дієвість органів міського самоврядування багато в чому залежала від принципів, які були покладені в основу їх формування, тобто виборів. Чим більше спостерігалось обмежень для виборців, втручання з боку державної адміністрації, тим консервативнішою була дума. Але сорокарічна практична діяльність міських дум та управ показала спроможність, навіть в обмежених умовах, вирішувати нагальні проблеми життя городян, а в майбутньому стати одним з елементів ліберально-демократичного руху.

Джерела та література

1. Стременовский С.Н. Местное самоуправление г. Одессы в середине XIX столетия: историко-правовое исследование. – Одесса: Юридична література, 2002. – 160 с.
2. Константінова В.М. Урбанізація: південноукраїнський вимір (1861-1904 роки). – Запоріжжя: АА ТанDEM, 2010. – 596 с.
3. Herlihy P. Odessa: a history, 1794-1914. – Harvard: Ukrainian research institute, 1986. – 411 p.
4. Положение об общественном управлении города Одессы 30 апреля 1863 г. // Полное собрание законов Российской империи (далі – ПСЗРИ). – СПб.: тип. II отд. Е и В канцелярии, 1866. – Собр.2. – Т.38. – Отд.1. № 39565. – С. 402-412.
5. Одесский вестник. – 1863. – 10 октября.
6. Городовое положение 16 июня 1870 г. // ПСЗРИ. – СПб.: тип. II отд. Е и В канцелярии, 1873. – Собр.2. – Т.45. – Отд.1. – № 48498. – С. 820-839.
7. Елисаветградский вестник. – 1885. – 19 апреля.
8. Головачев А.А. Десять лет реформ. 1861-1871 гг. – СПб.: тип. Ф.С. Сушинского, 1872. – 402 с.
9. Мышь М.И. Городовое положение со всеми относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. – Изд. 9-е испр. и дополн. СПб.: тип. Н.А. Лебедева, 1890. – 975 с.
10. Марченко О.М. Міське самоврядування на Півдні України у другій половині XIX ст.: дис... канд. іст. наук: 07.00. 01. – Одеса, 1997. – 180 с.
11. Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х годов XIX в. – Л.: Наука, 1984. – 260 с.
12. Городовое положение 11 июня 1892 г. // ПСЗРИ. – СПб.: тип. II отд. Е и В канцелярии, 1895. – Собр.3. – Т.12. – № 8708. – С. 430-456.
13. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных... (изд. 1866) – М.: тип. Шюман и Глушкова, 1867. – 623 с.
14. Мышь М.И. Городовое положение 11 июня 1892 г. с относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. – Изд.5-е испр. и дополн. СПб.: тип. М.П.Фроловой. – 962 с.
15. Марченко О.М. Деякі аспекти виборчого процесу в Україні на основі міських реформ 1870 та 1892 років // Наукові записки. – Вип. 9. – Серія: Історичні науки. Кіровоград:РВЦ КДПУ ім. В. Винниченка, 2005. – С.111-119.
16. Пашутин А.Н. Исторический очерк г. Елисаветграда. – Кіровоград: Кіровоградське державне видавництво, 1992. – 176 с.