

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ НА ОСНОВІ МІСЬКИХ РЕФОРМ 1870 І 1892 РОКІВ

О.М. МАРЧЕНКО

Міське самоврядування впродовж усієї історії існування довело свою дієвість та ефективність. У пошуках виходу із скрутного становища, в якому опинилися сучасні міста України, та й держава в цілому, практики та наукові дослідники звертаються до історичного досвіду, накопиченого

органами міського самоврядування України другої половини ХІХ – початку ХХ ст.

На відміну від західноєвропейського, російське місто як суспільна одиниця було породженням самої держави, і ця обставина відобразилася на всій історії міського управління в Росії. Якщо на Заході міська община відносно самостійно виробляла норми і методи управління справами міського господарства, які розглядалися як сукупність загальних інтересів городян, то в Російській державі міське управління було організоване зверху, виходячи, перш за все, з потреб держави.

У другій половині ХІХ ст. в умовах капіталістичного розвитку Російської імперії продовжувався процес збільшення кількості міського населення, змінювалася соціально-економічна структура міст, значення міських центрів у політичному й культурному житті країни. Все це призводило до ускладнення міського життя й викликало необхідність в покращенні системи міського управління, тому 1870 року було проведено міську реформу. За своїм змістом вона була серед прогресивних реформ початку 60-х років ХІХ ст. (земської, судової, освітньої). В її основу були покладені принципи всестановості, представництва, буржуазного цензу, поділу розпорядчої і виконавчої влади, самоврядування міського товариства.

За Міським положенням 1870 р. органи міського самоврядування складалися з *міських зборів*, на яких обирались раз на чотири роки *гласні* (представники громади міста), *міської думи* – розпорядчого й наглядового органу, *міської управи* – виконавчого органу, який обирався гласними думи, *міського голови*, який очолював одночасно міську думу й управу, а також установ й осіб, призначених за законом або міською думою й підпорядковані управі – торгової депутації, оціночної комісії, пожежного комітету, опікунської ради, міських архітекторів, інженерів та інших.

Право участі у виборах, незалежно від стану, отримували домовласники, які проживали у місті не менше двох років і платили податки з майна не більше 1% його вартості, або 10% прибутку, а також особи, які займалися торгово-промисловою діяльністю не менше одного року й сплачували збір з купецьких свідоцтв (першої та другої гільдій). Брати особисту участь у голосуванні дозволялося тільки чоловікам, яким виповнилося 25 років. Особам, які ще не досягли цього віку, а також жінкам, виборче право надавалося не особисто, а через уповноважених, які отримували відповідні доручення. Якщо декілька осіб володіли нерухомим майном, то кожен з них мав право голосу в залежності від частки майна. Якщо особи значилися в одному купецькому свідоцтві, то право голосу мав тільки голова родини. Виборче право надавалося не тільки окремим особам, а й установам: благодійним, учбовим, державним, а також монастирям, церквам, компаніям, товариствам. Вони використовували це право через своїх представників [1, 825-826].

За законом 1870 р. були позбавлені виборчого права: засуджені, члени поліції, звільнені за порушення з державних посад (протягом трьох років), позбавлені духовного сану, особи, які перебували під судом і слідством, а також ті, хто несвоєчасно сплачували міські збори, робітники, інтелігенція – інженери, лікарі, викладачі, особи вільних професій, чиновники, які не мали своїх будинків і наймали квартири [1, 825].

Складалася парадоксальна ситуація, коли виборче право отримували фактично небагаті власники халуп й лоточники, які сплачували копійки за право торгівлі у роздріб. У той же час заможні особи, які наймали дорогі квартири, цього права були позбавлені, хоча багато з них завдяки освіті, професійним знанням, могли б принести реальну користь суспільству як міські гласні. На практиці були спроби обійти закон або шляхом купівлі карбованцевих свідоцтв на роздрібну торгівлю, або придбанням нерухомості за невелику ціну.

Були обмеження і для євреїв. Поза місцями їх постійної осілости право голосу їм не надавалося. В межах осілости вони користувалися виборчим правом, але кількість гласних із нехристиян не повинна була перевищувати третини загальної кількості гласних [1, 827].

Встановлені обмеження призводили до того, що право участі у виборах отримувала лише незначна частина городян (від 0,2% до 7%), в середньому по містах України приблизно 5%. Так, в Єлисаветграді у 1910 р. майже з 75 тисяч мешканців міста виборче право отримали лише 117 осіб [2, 33-38], а у 1914 р. – 353 особи [3, 1-4]. Означений законом склад виборців, який становив таку мізерну частку міського товариства, не відповідав інтересам самоврядування. Останнє могло реалізуватися тільки тоді, коли б всі мешканці міста мали право обирати і бути обраними в громадські органи управління.

При мізерній кількості осіб, які мали виборче право, звертає на себе увагу великий відсоток тих, хто ним знехтував і у виборах участі не взяли. Наприклад, у містах України кількість осіб, які взяли участь у виборах коливалася від 4% до 60%. В середньому активність виборців становила приблизно 20-30%. Все це свідчило про пасивність, неорганізованість, байдужість виборців до громадських справ, політичну нерозвиненість й слабку згуртованість буржуазії як класу, для якого власні справи були важливіші за громадські. Міським жителям становий принцип виборів був ближчим і зрозумілішим, ніж майновий. Ще значними були перешкоди й відчуженість різних станів. Купці, ремісники, міщани мали свої зібрання (купецькі, ремісницькі, міщанські збори), своїх представників (купецькі й міщанські старости), а у великих містах і свої постійні установи для керування поточними справами (купецька, міщанська, реміснича управи). Дворяни також мали своє самоврядування (губернські й повітові дворянські зібрання, на чолі яких стояли предводителі). Загалом тодішнє міське суспільство ще не дозріло у політичному відношенні, не стало

активною протигагою адміністративного апарату держави. Воно жило своїм власним, дріб'язковим життям і не спроможне було оцінити важливість громадського обов'язку.

Міських виборців за родом сплачуваних зборів можна поділити на дві групи – платники збору з нерухомого майна, або домовласники й платники збору з торгових документів, або торговельно-промислова соціальна категорія, в яку входили переважно купці та дворяни, які займалися підприємництвом. Переважна більшість осіб, які отримали виборчі права належали до домовласників. В середньому по містах України їх відсоток, порівняно з тими, хто отримав виборчі права по збору з торгових документів, співвідносився як 80% до 20% [4, 67].

Здавалося, що при такому співвідношенні двох категорій виборців, чисельна перевага у міському самоврядуванні повинна була бути за домовласниками, на що уряд і розраховував. Але, якщо подивимося на активність виборців цих двох категорій, то прийдемо до інших висновків. Торговельно-промислова група приблизно у 3,5 рази активніше приймала участь у виборах, ніж домовласники (в середньому по містах півдня України – 45% і 13%), у Херсоні у 18 разів (73,6% і 4,5%), у Миколаєві – у 12 разів (20,7% і 1,9%), у Катеринославі – у 8 разів (48,7% і 6,3%) [4, 69]. Така активність свідчила про швидкий соціально-економічний розвиток міст, зацікавленість буржуазії, перш за все торгової, в ефективному функціонуванні органів міського самоврядування, через які вона активно провадила свою політику у господарській сфері міст.

Щоб обмежити вплив малозабезпеченої групи виборців на виборах, Положення 1870 р. запроваджувало принцип „співвідношення участі у громадському управлінні кількості сплачуваних податків”. Застосування цього принципу вилилося у трьохрозрядну систему виборів. До першого розряду відносилися ті, хто сплачував першу третину загальної суми зборів, до другого – хто сплачував другу третину, до третього – всі останні. Кожен розряд мав обирати рівну кількість гласних, що створювало громадську нерівність для представників різних розрядів [1, 826]. Так, кількість виборців перевищувала кількість осіб, яких треба було обирати по першому розряду в середньому у 2-3 рази, по другому – у 10 разів, по третьому – у 100-130 разів.

Найбільшу активність на виборах проявляли платники податків, які відносилися до першого розряду. В середньому по містах південної України брали участь у виборах 74,7% виборців першого розряду (найбільше їх було в Одесі – 95,5% та Катеринославі – 80,4%, найменше - у Миколаєві – 56,2%) і лише 13% третього (найменше їх було у Миколаєві – 1,8%, найбільше - в Одесі – 25,1%) [4, 71]. Така активність виборців першого розряду цілком зрозуміла. Серед них були великі домовласники, торговельно-промислова буржуазія, які сплачували найбільші міські збори. Природно вони були найбільш зацікавлені у формуванні дійового міського

громадського управління, яке б забезпечувало у веденні міського господарства та благоустрої міст їхні власні інтереси. Такий абсентеїзм виборців третього розряду можна пояснити недовірою певних станів у вирішенні їх життєвих проблем. Такий недовірі сприяло й обмеження бюджетного права міських органів самоврядування, і ведення їх діяльності лише в сфері муніципального господарства, постійна опіка й контроль з боку губернської та центральної адміністрації, станова відчуженість, неосвіченість й взагалі дуже низька політична культура мешканців міст Російської імперії кінця XIX ст.

Найбільшу активність, порівняно з іншими містами, проявляли виборці Одеси. І це не дивно, адже Одеса була важливим адміністративним, торговим, транспортним, культурним центром півдня України, найбільшим за чисельністю населення містом в Україні і четвертим у Російській імперії. 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 відносно більша активність виборців на виборах, ніж в інших містах.

Процедура виборів кандидатів у гласні у Міському положенні 1870 р. окремо не обговорювалася. Передбачалося, що в кандидати будуть висуватися особи безпосередньо перед початком голосування. До балотування в гласні думи допускався всякий, хто мав право участі у виборах. Причому, кожен виборець міг запропонувати в гласні необмежену кількість осіб, у тому числі і свою власну. Такий порядок призводив до великої кількості кандидатів у гласні. Особистого обговорення кандидатур не провадилося, передвиборча агітація у будь-якій формі (усно або письмово) на попередніх і виборчих засіданнях заборонялася [1, 826].

Порозрядний список кандидатів напередодні голосування висилався кожному виборцеві по пошті разом з повісткою, яка запрошувала його з'явитися на збори в певний день і годину. Перелік прізвищ кандидатів в алфавітному порядку мало що говорив виборцю. В більшості цей перелік складався з випадкових, зовсім нікому не відомих осіб. Виборець навмання віддавав перевагу тому чи іншому кандидату. У більш вигідному становищі були представники першого розряду, які, через недостатню чисельність свого складу, могли знати в обличчя один одного. Ті, хто запізнився, інколи на вибори не допускалися.

Сама виборча процедура проходила закритим балотуванням кулями. Останні опускалися у 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 починалося спочатку. Ніхто не міг на виборах мати більше двох голосів: одного за

себе, іншого за правом представництва, за дорученням, або уповноваженню [1, 826-827].

Для прискорення процедури голосування було вирішено провадити новий підрахунок опущених „за” і „проти” кульок не у всіх ящиках, а вибірково, лише в одному з них на початку голосування. В наступних випадках допускалося робити підрахунки тільки кульок „проти”. Кількість голосів, відданих на користь кандидата, підраховувалася шляхом віднімання кількості кульок „проти” від загальної кількості виборців, які прийшли на початок голосування. Ця кількість приймалася за константу і вважалася, що ті, хто не голосував проти, голосував за даного кандидата. Залишення виборів якимсь числом виборців було на руку тим кандидатам, які балотувалися пізніше, оскільки всі неопущені кульки залишених кандидатів автоматично зараховувалися в актив кандидату [4, 54].

Процедура балотування кулями не тільки затягувала процес голосування, але і відкривала широке поле для різного роду зловживань. Це – перевищення кількості кульок в ящиках, у порівнянні з кількістю виборців, маніпуляції з дорученнями. Були випадки, коли виборці користувалися двома голосами на одному виборчому зібранні або брали участь у виборах ще у двох зборах. Крім того, ніякої пояснювальної роботи серед виборців не провадилося, багато виборців були незнайомі з Міським положенням 1870 р. і не мали ніякого уявлення про свої права й обов’язки.

Положення 1870 р. передбачало покарання за різні порушення при організації і проведенні виборів. При доведених фактах підкупу, обіцянок, погроз, хабарництва, залежно від характеру злочину, встановлювалися такі покарання: виключення із зібрання назавжди й позбавлення права голосу, грошове стягнення з дворян і міщан до 150 крб., з селян – до 10 крб.; ув’язнення на період від трьох тижнів до чотирьох місяців [1, 826].

Обраними вважалися особи, за яких проголосувало більше половини виборців. Якщо їх кількість не відповідала повному складу гласних, то призначалися додаткові вибори. До них допускалися особи, які набрали найбільше після обраних в гласні кульок. При цьому отримання абсолютної більшості не було обов’язковим, а при рівній кількості голосів результати визначалися жеребкуванням [1, 827].

У кінці 80-х - на початку 90-х років XIX ст. в період укріплення самодержавства, царизм провів ряд реформ, які ознаменували перехід до нового урядового курсу. Мета його: обмежити принцип самоврядування, максимально посилити підпорядкування органів міського самоврядування бюрократичному апарату, істотно послабити принцип їх виборності, розширити представництво у цих органах дворянства. Ця політика уряду мала своє відображення у Міському положенні, прийнятому у 1892 році.

За новим законом податковий ценз для виборців змінювався майновим, який був досить високим: у містах з населенням менше 100 тис. – не менше 1000 крб., в невеликих містечках – не менше 300 крб. Термін

проживання у містах зменшувався до одного року. Виборчі права для установ зберігалися лише за торговими закладами, збір з купецьких свідоцтв брався лише з купців першої гільдії [5,432]. До позбавленців права положення 1892 р. приєднало ще чотири категорії – місцевих чинів прокурорського нагляду, священиків, осіб, які перебували під наглядом поліції, а також утримувачів і постійних клієнтів приватних дешевих винних крамниць [5,433].

Усунення священиків мотивувалося тим, що їх участь у міському самоврядуванні суперечить канонічним правилам і нерідко залучає духовних осіб у боротьбу місцевих груп, що негативно впливає на становище духовного пастиря [6,102]. Зберігалися обмеження і для євреїв. Кількість гласних із нехристиян тепер вже не повинна була перевищувати п'яту частину їх загальної чисельності в думах [5,433], тоді як за законом 1870 року – лише третину.

Внаслідок цих заходів кількість виборців зменшилася у декілька разів. Середній їх відсоток упав з 5% до 1%. У столичних містах виборці складали лише 0,55%. У великих містах з населенням понад 100 тисяч осіб і від 50 до 100 тисяч кількість виборців не перевищувала 0,9%. У містах з населенням від 35 до 50 тисяч середній відсоток громадян, які отримали виборче право наближався до одиниці і з населенням від 20 до 35 тисяч складав 1,1% [7,225]. В Єлисаветграді він становив 0,4% [8,66-76, 99-113].

Таким чином, в групах міст з різною кількістю населення середній відсоток виборців тримався майже на одному рівні, що було наслідком встановлення неоднакових майнових цензів для міст різних категорій. Ось чому і кількість виборців у містах, порівняно з попереднім періодом, змінилася дуже нерівномірно. Так, їх кількість в Одесі зменшилася у 2,6 рази (з 3227 чол. до 1802 чол.), у Херсоні – майже у 10 разів (з 3321 чол. до 315), у Катеринославі – у 12,8 рази, у Миколаєві – у 13,3 рази [7,225].

До речі, ці цифри далеко не відповідали дійсній кількості осіб, яким надавалося виборче право. Справа в тому, що у списки виборців потрапляли всі співвласники нерухомого майна, а скористатися правом голосу міг тільки один з них. Це істотно зменшувало реальну кількість виборців. Крім того, приблизно п'ята частина виборців до виборів не допускалася через несвоєчасну сплату міських зборів. Наприклад, у 1885 р. у Вознесенську з 600 осіб, які мали виборче право, лише 303 особи заплатили міські податки. Решта не сплатила зборів і не була внесена у виборчі списки [9, 2].

Ліквідовувався порозрядний розподіл виборців, вони об'єднувалися в одні виборчі збори. Якщо виборців було багато, то збори розбивалися на дільниці [5, 434].

Були внесені зміни у процедуру виборів гласних. Так, балотуванню міг підлягати кожен, хто був рекомендований не менше ніж п'ятьма виборцями або шляхом самовисування. Цим свого роду нарадам із п'яти

виборців дозволялося складати списки запропонованих кандидатів у гласні, що могло бути для виборців певним полегшенням при голосуванні. Пропозиції щодо кандидатів у гласні виборці могли зробити при отриманні вхідних білетів на виборче засідання, або в проміжок часу між видачею білетів і виборами [6,114].

Перші вибори у 1893 р., як і наступні у 1897 р., показали низьку активність голосуючих, їх повну апатію і байдужість до громадських справ. Наприклад, в Одесі у 1893 р. із 1890 виборців з'явилося на основні вибори 626 чол. (33,1%), а на додаткові – 250 чол. (13,2%) [10,202].

Таким чином, процес виборів до міських дум в пореформений період XIX ст. показав, що від того, які принципи були покладені в основу виборчої системи, залежав склад та діяльність органів міського самоврядування. Якщо закон 1870 р. встановлював порядок виборів, заснований на принципах всестановості, буржуазного майнового цензу, що позбавляло змоги голосувати переважній більшості городян, то реформа 1892 р. внесла серйозні зміни у виборчу систему. Збільшувався майновий ценз, що призвело до значного зменшення кількості виборців (в два-чотири рази) за рахунок дрібнобуржуазних станів міського населення і, таким чином, істотно зросла серед виборців роль дворянства, що, у свою чергу, сприяло збільшенню кількості гласних інтелігентських професій – осіб із середньою та вищою освітою.

В цілому, незважаючи на недосконалість виборчих законів міських реформ 1870 р. і 1892 р., практика виборів у міські думи давала можливість городянам відчувати власну відповідальність за долю свого міста, брати безпосередню участь у його благоустрої і життєдіяльності – навчала їх досвіду політичної і громадської діяльності, що врешті-решт вело до початків реального формування громадянського суспільства у тодішній Україні. Багато діячів міського самоврядування у подальшому ставали діячами різних політичних партій, громадських організацій, займали активну життєву позицію у період революційних зрушень початку XX ст.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ). СПб., 1873. – Собр.2. Т.45. Отд.1.№48498. – С.820-839.
2. Державний архів Кіровоградської області (ДАКО). – Ф.78. Оп.10. Спр.25.
3. ДАКО. – Ф.78. Оп.10. Спр.29.
4. Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х годов XIX в. – Л.,1984.
5. ПСЗ. СПб., 1895. – Собр.3. Т.12. №8708. – С.430-456.
6. Мышь М.И. Городовое положение 11 июня 1892 г. с относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. Изд. 5-е исправленное и дополненное. – СПб.,1901.
7. Нардова В.А. Первые выборы в городские думы по избирательному закону 1892 г.// Проблемы социально-экономической истории России. – СПб., 1991. – С.224-236.

8. ДАКО. – Ф.78. Оп.10. Спр.24.
9. Елисаветградский вестник. 1885. 30 апреля.
10. Шрейдер Г.И. Городская контрреформа 11 июня 1892 г.// История России в XIX в. – СПб., 1905. Т.5. Отд.1. С.181-228.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Марченко Олег Миколайович – кандидат історичних наук, доцент кафедри всесвітньої історії Кіровоградського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка.