

*Корольова В. В.,**кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри державно-правових дисциплін
Університету економіки та права «КРОК»*

МІСЬКА РЕФОРМА 1870 РОКУ В ОЦІНЦІ ІЛЛІ ШРАГА

Анотація. У статті аналізуються погляди Іллі Шрага на реформу міського самоврядування 1870 року. Зазначається, що реформа була однією із комплексу ліберальних реформ, проголошених імперським самодержавством у другій половині XIX століття. Відзначається, що діяч позитивно характеризував міську реформу, оскільки вона проголошувала створення міської думи, як розпорядчого органу, і управи, як виконавчого органу, що мали очолюватися міським головою. При цьому новостворені виборчі структури мали доволі широкі повноваження для здійснення самостійної діяльності у господарській, соціальній та побутовій сферах. Характеризуються погляди дослідника про те, що міська реформа була безумовним кроком вперед порівняно з дореформним суспільним устроєм. Розглядаючи Міське положення 1870 року дослідником встановлено створення всестанових органів громадського управління, які мали обиратися на основі майнового цензу. Відзначається аналіз ученим основних норм Положення, на підставі чого він встановив, що реформа давала можливість кожному міському жителю, незалежно від його стану, активного і пасивного виборчого права. Відображено висновок Іллі Шрага про те, що міська реформа надавала органам міського самоврядування значні права у вирішенні місцевих справ, а також широку самостійність у веденні міського господарства. Міські органи звільнялися від державної опіки, що давало їм можливість самостійно вирішувати широке коло питань. Показано ставлення діяча до нового міського положення яке було прийнято офіційною владою 1892 року. На його переконання новий документ свідомо був направлений на обмеження самостійності органів міського самоврядування. Розкрито офіційну позицію вченого про те, що нове міське положення прагнуло включити міські інституції до системи державної влади, тим самим позбавивши їх самостійності. Констатується посилення ролі губернатора щодо питань безпосереднього контролю за діяльністю міських рад. Відзначається усвідомлення Іллі Шрагом змін у виборчій системі, у зв'язку з новим міським положенням. Він відзначав прагнення влади збільшити число депутатів серед заможних верств населення, вбачаючи в них свою підтримку у процесі здійснення владних повноважень. Тим самим дослідник констатував, що ситуація для незаможних верств населення суттєво погіршувалась, оскільки вони майже не отримували місць у міських думах.

Ключові слова: Ілля Шраг, міська дума, міська управа, Міське положення 1870 р., Міське положення 1892 р., міське самоврядування.

Постановка проблеми. У другій половині XIX століття у колах імперського самодержавства утверджується ідея про врегулювання політичної системи суспільства реформування колишніх соціальних структур та інститутів. Велика увага у цьому процесі приділялася поліпшенню управління на міс-

цях. У 1870 році владою запроваджено міську реформу, яка була складовою частиною ліберальних реформ Олександра II, і мала на меті врегулювати діяльність міських органів самоврядування. Принципи втілення міської реформи і функціонування у зв'язку із цим органів міського самоврядування завжди викликали дослідницький інтерес видатного українського правника і громадсько-політичного діяча Іллі Шрага. Всебічно дослідивши дане питання, він розкрив особливості та суть реформи, показав її значення для усієї імперії, зокрема й українських земель, які становили значну частину території країни.

Актуальність теми дослідження. Дослідження поглядів Іллі Шрага на реформу міського самоврядування в українських землях у другій половині XIX століття відзначається науковою й суспільно-політичною актуальністю, оскільки сприяє кращому усвідомленню її суті та особливостей, а також розкриває її значення для реформування місцевого самоврядування у наступні роки.

Стан дослідження. Даній проблемі присвячували увагу багато відомих учених, серед яких: Т. Демченко, Л. Євтушенко, Ю. Нікітін, В. Онищенко, Л. Шара, В. Шевченко та інші. Більшість дослідників зосереджували увагу на суспільно-політичній та культурно-просвітницькій діяльності Іллі Шрага. З огляду на це питання дослідження вченим особливостей міського самоврядування в українських землях залишається висвітленим недостатньо, а тому потребує окремого комплексного дослідження.

Метою статті є вивчення поглядів Іллі Шрага на міську реформу 1870 року з розкриттям її суті та особливостей втілення в українських землях.

Виклад основного матеріалу. У 1870 році загальноімперська влада проголосила міську реформу, яка стала однією з найбільш важливих реформ другої половини XIX століття. Вона запроваджувала створення міських дум в якості розпорядницьких органів міського управління, і міських управ в якості постійнодіючих виконавчих органів [8, с. 189]. Водночас надавалось право органам міського самоврядування самостійно вирішувати питання благоустрою, місцевого господарства, медичного обслуговування, продовольчого постачання, народної освіти та інших важливих питань, які стосувалися міського населення.

Потрібно зауважити, що у дореформний період у містах діяли порядки, встановлені 1785 року Катериною II, і які унеможлилювали участь у міському самоврядуванні практично усіх верств суспільства, окрім міщанства і купецтва. Міська дума не була наділена реальною владою і вона не мала права вирішення самостійно важливих господарських питань, оскільки будь-яка ініціатива у цьому плані вимагала погодження Міністерства внутрішніх справ [4, с. 22]. Положення щодо

міського самоврядування були явно застарілі та заплутані, і не відповідали вимогам часу. Таким чином на порядку денному назріла необхідність покращення системи міського управління.

З метою ефективного втілення міської реформи було прийнято Міське положення 1870 року [1], яке стало передбачало суттєві зміни порівняно з суспільним устроєм дореформеного періоду. Документ регламентував всестановість у процесі створення органів громадського управління, які мали обиратися на основі майнового цензу. Аналізуючи норми даного Положення, І. Шраг наголосив, що воно було прийнято імператором Олександром II у процесі здійснення трансформації міського самоуправління по усій імперії. Він відмітив, що Положення проголошувало заснування міської думи в якості законодавчого органу, а також міської управи, яка була виконавчим органом і яку очолював міський голова. Дослідник відзначав важливість такого документа, оскільки він проголошував право кожного міського обивателя, незалежно від його стану, активне і пасивне виборче право, за умови російського підданства та вікового цензу не менше як 25 років, а також володіння будь-якою нерухомістю у межах міста та сплати на користь міста чітко встановлених розмірів податків [9, с. 89]. Таким чином, будь-яка особа, яка володіла хоча б найменшим будинком або ж торговець чи ремісник, які сплачували податки до міської скарбниці, мали право обирати та бути обраними до міської думи. Проте зазначений виборчий принцип, на його переконання, мав певні недоліки, оскільки усіх виборців було поділено на три розряди відповідно до розміру міських податків, і тому на виборах часто переважали представники заможного населення.

І. Шраг наголошував, що число депутатського корпусу в думі напряму залежало від кількості виборців у кожному місті, що були включені до виборчих списків. Певним недоліком Положення дослідник вважав поділ виборців на стани. Дане питання викликало також широкий розголос у суспільстві і широко обговорювалося у громадських колах. З огляду на це дослідник пропонував допрацювати дане Положення і обмежити вплив заможних верств населення на виборчі процеси. Зауважимо, що такий вплив неодноразово спостерігався у ході виборів до міських органів самоврядування [6, с. 47–48]. Таким чином він пропонував скасувати поділ на стани і запровадити рівне право участі в обранні депутатів усіх осіб, котрі сплачують податки на користь міста, незалежно від їх розміру.

Становий поділ призводив до того що у більшості міських дум панівну більшість отримували представники торгівлі. Очевидно, що у процесі роботи вони відстоювали передусім інтереси свого стану, ігноруючи тим самим інтереси інших представників населення. З огляду на це діяч наголошував, що крім скасування поділу на стани, потрібно збільшити кількість виборців і таким способом надати виборче право особам, які хоч і не мали у своїй власності в межах міста нерухомості, орендували житло і сплачували за це відповідну суму, й при цьому проживали у місті не менше як два роки. Таких осіб пропонувалося оподаткувати згідно квартирного чиншу. За таких обставин І. Шраг вважав за можливе зменшити вплив представників торгівлі і заможних верств населення на міські справи, одночасно збільшивши чисельність депутатського корпусу з представників інших станів, у тому числі і освіченої інтелігенції. Водночас він відзначав певний супротив у вирішенні даного питання серед заможних верств суспільства, вбачаючи в цьому

прагнення невеликої групи осіб сконцентрувати усю повноту влади в місті у своїх руках. Відповідно неможливі верстви населення фактично були позбавлені належним чином реалізувати свої виборчі права [9, с. 90].

Значною мірою ситуація ускладнилась із запровадженням у червні 1892 року нового Положення про міське самоврядування [2], внаслідок чого було переформатовано чинне громадське управління [7, с. 76]. Воно було прийнято в умовах нового курсу державної влади, направлено на послаблення демократичних засад діяльності міських інституцій та обмеження їхньої самостійності із включенням їх до системи державної влади. У зв'язку з цим І. Шраг простежив, що запроваджуючи нове міське Положення, влада звертала увагу на так звані «помилки» Положення 1870 року. Зокрема аргументувалося, що в органах місцевого самоврядування домінували представники торгово-промислової буржуазії та дворянства, порівняно з представниками привілейованих станів [5, с. 290]. З огляду на це офіційна повинна була вирішити питання щодо внесення відповідних змін до чинного законодавства. З цією метою було прийнято рішення щодо розширення складу виборців за рахунок так званих квартиронаймачів, серед яких переважали чиновники, інженери, юристи, лікарі і представники вільних професій. Це були матеріально заможні люди, які потенційно мали можливість сплачувати податки на користь міста. Водночас пропонувалося позбавити виборчих прав тих містян, надходження від яких до міської казни були мізерними. Мотивувалося це тим, що дрібні платники податків, як правило, пасивно відносилися до міських проблем і не брали належної участі у функціонуванні міста.

Вчений дослідив що згідно нового Положення виборцями могли стати тільки ті особи, які володіли нерухомістю у столицях не менше як 3000 р., по губернських містах, де більше ста тисяч мешканців – не менше 1500 р., по інших містах не менше 1000 р., а по невеликих містах що більше належать до сіл – не менше як 300 р. [9, с. 90]. Водночас виборче право надавалося також і тим структурам, які не менше як за рік до виборів займалися у місті промисловими чи торговельними справами. Дослідник констатував, що нове Положення спричинило суттєве зменшення кількості виборців. Використовуючи статистичні дані, на прикладі міста Чернігова, він встановив, що у період дії старого Положення число виборців сягало близько 1500 осіб, а вже після прийняття нового Положення їх зменшилось до 300. Діяч наголошував, що такі випадки є загальним явищем по відношенню до інших українських міст. Подекуди чисельність виборців становила лише п'яту-шосту а той й сьому частину від їх попередньої кількості, там де було 6–7 тисяч, немає й тисячі осіб [9, с. 90].

Ілля Шраг встановив, що згідно Міського положення 1870 р. міська управа проголошувалася самостійним органом із чітко установленою компетенцією справ. Нове Положення вже суттєво посилювало роль губернатора у процесі нагляду за діяльністю міської управи. Тобто самостійність управи суттєво зменшувалась [7, с. 77]. Крім того, новий документ передбачив більш ширше коло постанов, які мали бути затверджені губернатором і міністром, вносились зміни щодо відповідальності міських чиновників, які обиралися радами міських голів і управ. У зв'язку з цим дослідник наголошував, що Положення 1892 року було свідомо направлено на зменшення громадської самостійності, а у міському громадському житті суттєво

розширювалась компетенція губернатора, у тому числі й щодо безпосереднього контролю за діяльністю міських рад.

Досліджуючи вплив нововведень на життєдіяльність громадян міста дослідник констатував, що основні ідеї, проголошені у Міському положенні 1892 року, загалом були сприйняті насторожено серед населення. При цьому він зауважив, що хоча й українські міста не користувалися надмірною політичною свободою, однак громадяни, як правило, явно не протестували проти офіційних державних реформ. Проте у цьому випадку більшість міського населення, яка тільки почала відчувати відносно самостійність у своїх діях і реально перейматися справами міста, після запровадження нового Положення сприйняла його вкрай негативно. Новий документ суттєво обмежував усі їхні права, посилював контроль офіційної влади за їх діяльністю [9, с. 91].

Аналізуючи правові основи виборчого процесу після прийняття нового Міського положення дослідник констатував, що до моменту його запровадження населення міст доволі активно і жваво брало участь у виборчому процесі, було наділене активним і пасивним виборчим правом. Проте після запровадження змін у міському самоврядуванні громадяни міст радикально відреагували на його норми і виборчий процес зустрічали з величезною апатією. На підставі статистичних відомостей він проілюстрував відношення міського населення до нової реформи: «у такому великому місті, як Одеса, на обранні послів було тільки 500 виборців, у Катеринославі, де у виборчі списки записано 558, а на обранні послів прийшло тільки 240, обрання йшло 2 дні, і під кінець зісталося тільки 91 виборець; у Каменці Подільському виборців 140, брали участь у обранні тільки 81; у Чернігові виборців 300, участь у обранні брало 112; у Ярославлі виборців 631, брали участь у обранні 126; навіть у Петербурзі, де в списки занесено 6000 виборців, виборча рада збиралася двічі, на перший раз зібралось 1167 виборців, і обрали тільки 25 послів, у другий раз зібралось трохи більше, 1959 виборців» [9, с. 92].

Ілля Шраг стверджував, що така ситуація була присутня практично у більшості українських міст. Проаналізувавши підсумки виборів за останні роки у місті Чернігів, він констатував, що в період дії Міського положення 1870 року було обрано 72 депутати, а після запровадження реформи, тільки 32 [9, с. 92]. При цьому він наголошував, що така ситуація значною мірою є сприятлива для представників заможних верств населення і зовсім неприйнятна для представників інтелігенції та інших станів, які практично не отримували місць у міських думах. Все це, на переконання дослідника, призводило до зменшення свободи слова та громадянського контролю за суспільно-політичним життям.

Діяч засвідчив розчарування суспільства новою міською реформою, зауваживши, що в період дії старого Положення таких випадків, щоб не було обрано стільки депутатів, скільки визначено законодавством, не траплялось. Проаналізувавши основні статті нового Положення І. Шраг навів докази того, наскільки звузилося коло тих осіб, які мали право обирати гласних міської думи, прийшовши тим самим до висновку, що контрреформи 1890-х років згубно вплинули на настрої громади, породили абсентеїзм і апатію в суспільстві [3, с. 193]. Дослідник наголошував, що серед суспільства була чітко усталена думка про втрату містами тієї самостійності. З цього приводу він зазначив: «самостійність зникла. Тепер не рада господарем

міста, вона тільки підручний справдешнього господаря – уряду, через те і послів бракує» [9, с. 93].

Висновки. На підставі вивчення норм Міського положення 1870 року Ілля Шраг встановив, що воно мало на меті врегулювати основні принципи функціонування органів міського самоврядування. Він відзначав позитивний характер реформи, оскільки у містах засновувалися міські думи як розпорядницькі органи міського управління та міські управи як постійнодіючі виконавчі органи. Після прийняття у 1892 р. нового Міського положення дослідник констатував надання широких повноважень губернатору з метою впливу на формування й діяльність міського громадського управління. На переконання діяча, це призвело до того, що органи самоврядування потрапляли у залежність від місцевих адміністрацій, у зв'язку з чим їх влада все більше носила номінальний характер.

Література:

1. Міське положення 1870 року. URL: https://nlr.ru/e-res/law_r/search.php (дата звернення: 20.03.2023).
2. Міське положення 1892 року. URL: https://nlr.ru/e-res/law_r/search.php (дата звернення: 20.03.2023).
3. Демченко Т. Батько Шраг : монографія. Чернігів : Десн. правда, 2008. 264 с.
4. Свтушенко Л.Е. Органи державної влади й міського самоврядування: проблеми взаємодії в умовах міської реформи 1870 року. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили*. 2009. Вип. 109. Том 122. С. 21–26.
5. Нікітін Ю.О. До проблеми реалізації Положень 1870, 1892 рр. в Чернігівській губернії. *Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова. Серія «Історичні науки»*. Київ : Вид-во НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2011. Вип. 8. С. 282–292.
6. Нікітін Ю.О. Формування органів міського самоврядування в Харкові та Чернігові за положенням 1870 року. *Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського. Серія «Історія»* / за заг. ред. проф. П.С. Григорчука. Вінниця, 2010. Вип. 18. С. 45–51.
7. Шара Л. Положення 1892 р.: вплив губернатора та Губернського із земських і міських справ присутствія на процес формування й діяльність міського громадського управління. *Сіверянський літопис*. 2015. № 5. С. 76–83.
8. Шара Л.М. Міське громадське управління у взаємодії з владними структурами (на засадах положення 1870 р.). *Сіверщина в історії України* : зб. наук. пр. Київ : Глухів, 2015. Вип. 8. С. 188–193.
9. Шраг І. Лист В. І. Л. Шраг. Документи і матеріали / упор. В.М. Шевченко, Т.П. Демченко, В.І. Онищенко. Чернігів, 1997. С. 89–94.

Korolova V. The urban reform of 1870 in the assessment of Ilya Shrag

Summary. The article analyzes Ilya Shrag's views on the reform of city self-government in 1870. It is noted that the reform was one of a set of liberal reforms proclaimed by the imperial autocracy in the second half of the 19th century. It is noted that the figure positively characterized the city reform, as it announced the creation of a city дума as an administrative body and a board as an executive body, which were to be headed by the city mayor. At the same time, the newly created electoral structures had quite broad powers to carry out independent activities in the economic, social and household spheres. The views of the researcher that the urban reform was an unconditional step forward compared to the pre-reform social system are characterized. Considering the City Regulation of 1870, the researcher established the creation of all-state public administration bodies, which

were to be elected on the basis of the property census. The scientist's analysis of the basic norms of the Regulation is noted, on the basis of which he established that the reform gave the opportunity to every city resident, regardless of his status, active and passive right to vote. The conclusion of Ilya Shrag is reflected that the city reform gave the city self-government bodies significant rights in solving local affairs, as well as wide independence in managing the city economy. City bodies were freed from state guardianship, which gave them the opportunity to independently solve a wide range of issues. The attitude of the activist to the new city regulation, which was adopted by the official authorities in 1892, is shown. According to his conviction, the new document was deliberately aimed at limiting the independence of city self-government bodies. The official position of the scientist was

revealed, that the new city regulation sought to include city institutions in the system of state power, thereby depriving them of their independence. The strengthening of the role of the governor in matters of direct control over the activities of city councils is noted. Ilya Shrag's awareness of the changes in the electoral system due to the new city situation is noted. He noted the government's desire to increase the number of deputies among the wealthy strata of the population, seeing in them his support in the process of exercising power. Thus, the researcher stated that the situation for the poor sections of the population worsened significantly, as they almost did not receive seats in the city councils.

Key words: Ilya Shrag, city council, city administration, city regulations of 1870, city regulations of 1892, city self-government.