

## РЕАЛИЗИЦИЯ ГОРОДСКОЙ РЕФОРМЫ 1892 ГОДА В ПОЛТАВСКОЙ, ХАРЬКОВСКОЙ И ЧЕРНИГОВСКОЙ ГУБЕРНИЯХ

© 2013 Ю. А. Никитин

канд. ист. наук, доцент, докторант

e-mail: [nikitin\\_ua@mail.ru](mailto:nikitin_ua@mail.ru)

*Национальный педагогический университет имени М.П. Драгоманова,  
Украина, Киев*

В статье рассматриваются как общие черты, так и особенности реализации городской реформы 1892 г. в Полтавской, Харьковской и Черниговской губерниях. Анализируется численный и социальный состав избирателей и гласных городских дум.

**Ключевые слова:** Полтавская, Харьковская, Черниговская губернии; местное самоуправление; городская реформа; избиратели; думы; управы; гласные.

Вопросу подготовки и реализации Городской реформы 1892 г. уделено достаточно много внимания в исторической литературе. Однако региональный аспект данной проблемы еще недостаточно изучен. В том числе в городах Полтавской, Харьковской и Черниговской губерниях, которые имели особенности социально-экономического и культурного развития.

Революционный подъем 70–80-х гг. XIX ст. и убийство Александра II усилили разочарование у части общества в реформах 60–70-х гг. В правящих кругах все чаще стали говорить о необходимости исправления допущенных «ошибок» при проведении реформ, а также о неготовности народа правильно использовать предоставленные ему права.

В том числе обращалось внимание на «ошибки», которые проявились за время действия Городского положения 1870 г. Консерваторов особенно беспокоила ситуация, когда в органах самоуправления представители торгово-промышленной буржуазии и мещанство доминировали над представителями привилегированных сословий.

Для исправления такой диспропорции власть, опираясь на жалобы и предложения дворянства, решила внести изменения в существовавшее выборное законодательство. Главная задача, которая ставилась, – это расширение состава избирателей за счет так называемых квартиросъемщиков (чиновников, инженеров, врачей, юристов, представителей вольных профессий и др.). Данная категория городских жителей была материально обеспечена и могла платить в пользу города значительные налоги. Кроме того, среди квартиросъемщиков было много людей с высшим и средним образованием. Параллельно с этим власти планировали лишить избирательных прав тех горожан, которые платили незначительные суммы в городскую казну. Мелкие налогоплательщики, как правило, не имели образования (или начальное) и характеризовались пассивным отношением к городским проблемам. Это особенно проявлялось в заштатных городах и посадах Полтавской, Харьковской и Черниговской губерний.

Специальная комиссия под руководством М. Каханова планировала изменить принципы формирования трехкурной системы. Предлагалось учитывать не сумму налогов, а интересы городского населения. Для получения ожидаемого состава городских дум планировалось группировать избирателей в курии квартиросъемщиков и владельцев недвижимого имущества, торгово-промышленных предприятий и купцов [1,

с. 379]. Качественный состав управ власти хотели улучшить посредством введения образовательного ценза для ее членов. Повышению эффективности работы управ должна была способствовать система штрафов для гласных, которые недобросовестно относились к своим обязанностям [2, с. 101, 102]. Одновременно предполагалось расширение полномочий городских управ.

Члены Специальной комиссии планировали изменить недостаточную эффективность органов городского самоуправления в вопросах формирования бюджетов, а также частые случаи злоупотреблений членов дум и управ, предоставив местным администрациям право формирования и контроля над выполнением городских бюджетов. Для уменьшения городских недоимок планировалось отменить такую обязательную статью расходов, как освещение и отопление тюрем, а также уменьшить размеры платежей на рекрутскую повинность (после военной реформы).

Подготовленный проект нового Городского положения был передан для обсуждения и дополнения в Особую комиссию (октябрь 1884 г.). Члены комиссии по-разному видели полномочия и задачи будущих органов самоуправления. Различия по данным вопросам задерживали окончательное утверждение Положения. Изменения во внутрениполитическом курсе властей привело к роспуску кахановской комиссии в апреле 1885 г. [3, с. 22]. Все наработки членов комиссии были отложены на три года. Как и в предыдущие годы, новое Положение сначала планировали проверить в Санкт-Петербурге и Москве. Положение для двух столиц было утверждено в хозяйственном департаменте Министерства внутренних дел, а после его утверждения (ноябрь 1888 г.) введено в столичных городах [4, с. 152]. Во всех остальных городах империи продолжало действовать Положение 1870 г., что вызывало недовольствие заинтересованной части интеллигенции и представителей привилегированных сословий, которые были устранены от управления городами или находились в меньшинстве в органах самоуправления.

Дополнительным фактором, который ускорил принятие нового Положения, была земская реформа 1890 г. Самодержавие рассматривало земские и городские структуры как две взаимосвязанные между собой ветви местного самоуправления. Логичным шагом в этом направлении был Циркуляр министра внутренних дел И. Дурново от 2 июля 1890 г. с предложением немедленно начать подготовку нового Городского положения [5, с. 411, 412]. В каждой губернии создавались специальные комиссии, которые имели право направлять свои предложения по содержанию будущего Положения. К сожалению, в состав комиссий не попали городские головы, которые имели опыт практической работы в органах самоуправления.

Подготовленный проект Положения, в который были включены все приемлемые для власти предложения, И. Дурново направил в Государственный совет. Замечания от местных комиссий мало чем дополнили проект Городского положения, который был разработан кахановской комиссией. Наибольшие дискуссии вызывала избирательная система. Министр юстиции М. Манасеин предлагал предоставить избирательные права квартиросъемщикам, которые имели достаточно высокий образовательный ценз и могли улучшить работу самоуправления. Иную точку зрения имел министр финансов, который призывал допускать к выборам лишь владельцев недвижимого имущества и купцов.

Необходимо отметить, что разработанный проект был логичным результатом популярной в то время идеи о сокращении самостоятельности органов местного самоуправления и переводе последних под еще больший контроль со стороны местных администраций. Новая избирательная система не допускала к управлению городов мелких налогоплательщиков. Однако было решено допускать к выборам купцов II гильдии и уменьшить ценз оседлости с двух лет до одного (кроме Санкт-Петербурга и Москвы) и др. Подозрительное отношение к иудеям выразилось в статье, которая лишала их избирательных прав за чертой оседлости [6, с. 417]. После обсуждения проекта Городского

положения в Объединенных департаментах Государственного совета 11 июня 1892 г. закон подписал Александр III. В преамбуле Положения была дана оценка реформы 1870 г. и объяснялись причины принятия нового Городского положения: «... Городское положение 1870 г. принесло ... немалую пользу ... но ... проявилось его несовершенство, которое требует исправления» [7, с. 1].

В соответствии с новым Положением значительно повышался имущественный ценз для избирателей и зависел от административного значения города, а также от его размеров. Еще на стадии подготовки городской реформы черниговский губернатор А. Афанасьев сообщал в Министерство внутренних дел, что, например, в Чернигове по новому избирательному закону к управлению городом будет допущено всего 300 человек (из почти 27 тысяч). Следовательно, в сравнении с 1887 г. в 1892 г. число избирателей должно было сократиться в 5 раз. Боясь общественного недовольства среди городских обывателей, губернатор даже планировал уменьшить имущественный ценз, чтобы расширить число избирателей. Однако его предложение не было одобрено центральными властями [8, л. 2, 3]. Более детально уменьшение числа избирателей в городах Черниговской губернии в соответствии с новым избирательным законом приведено в таблице.

**Планируемое число избирателей в городах  
Черниговской губернии (1890 г.) [9, л. 1–5; 7–9]**

Города	Число избирателей по цензу (чел.)		Всего избирателей (чел.)
	Платили 1 тыс. руб.	Платили 300 руб.	
Чернигов	300	–	300
Березна	–	107	107
Борзна	–	147	147
Глухов	102	280	382
Городня	–	128	128
Козелец	–	125	125
Конотоп	87	355	442
Короп	–	89	89
Кролевец	–	119	119
Мглин	–	67	67
Нежин	426	–	426
Новое Место	–	50	50
Новгород-Северский	47	152	199
Новозыбков	68	166	234
Остер	–	71	71
Погар	–	101	101
Сосница	–	168	168
Стародуб	59	203	262
Сураж	–	66	66

Приведенные в таблице данные свидетельствуют, что в результате реализации нового закона о выборах большинство населения устранялось от управления городами и не имело бы представителей в органах самоуправления. По расчетам местной администрации в губернии в выборах по новому закону смогли бы принять участие 3 483 чел., которые платили в городскую казну от 1 тыс. руб. до 300 руб. в год. В своем

большинстве они относились к привилегированным сословиям и промышленно-торговой буржуазии. Именно на такой результат и рассчитывала власть.

Сам процесс реализации Положения 1892 г. в городах Полтавской, Харьковской и Черниговской губерний растянулся на четыре года. В отдельных населенных пунктах оно не было введено. В наименее экономически развитых городах и посадах вводилось упрощенное управление. В свое время к данному шагу призывал сенатор А. Половцов по результатам ревизии Киевской и Черниговской губерний в 1880–1881 гг. В соответствии с реформой 1892 г. упрощенное управление вводилось в заштатных городах и посадах. Оно определенным образом повторяло волостное управление.

В населенных пунктах, где вводилось упрощенное управление, к выборам допускались домовладельцы, которые ежегодно платили оценочный сбор в размере 100 руб. Вместо дум создавались собрания уполномоченных (по 12–15 чел.). Текущими делами занимался староста с помощниками, которых избирали на 4 года. Староста руководил собранием уполномоченных, следил за исполнением принятых решений, занимался хозяйственными делами [10, л. 31].

Например, в Черниговской губернии упрощенное управление было введено во всех посадах и трех заштатных городах (кроме Березного) – всего в 20 населенных пунктах (Погар, Новое Место, Короп, Воронеж, Клинцы, Середино-Буда и др.). В заштатных городах и посадах губернии в 1894 г. проживало 94 208 чел., из которых избирательные права получили лишь 1 871 чел. То есть 2 % городского населения выбирали уполномоченных (272 чел.), которые и занимались городскими делами [11, л. 1–20; 94–100; 2–7]. В Полтавской губернии упрощенное управление было введено в Миргороде, Глинске и Градижске [12, л. 40]. В Харьковской губернии ст. 22 нового Положения была реализована во всех заштатных городах.

Во всех остальных городах изучаемых губерний Положение 1892 г. вводилось в полном объеме (в первую очередь в губернских городах в 1893 г.). В результате подготовки и проведения первых выборов в органы городского самоуправления в соответствии с новым законом выяснилось, что число избирателей в сравнении с предыдущими годами сократилось в 6–7 раз. Особенно сильно проявилась диспропорция между числом городских жителей и избирателей в наиболее густонаселенных городах (Ахтырка, Конотоп, Кременчуг, Нежин, Сумы, Ромны). Например, в 1894 г. в Нежине из 45 560 горожан в избирательные списки были включены лишь 396 человек [13, л. 1, 2; с. 25 – 27]. В сравнении со временем действия Положения 1870 г. число избирателей в Нежине сократилось на 91 %. Аналогичной ситуация была и в других городах. К формированию органов городского самоуправления допускалось в среднем 1–2 % горожан.

Как уже отмечалось ранее, при обсуждении нового Положения и во время его реализации на местах делались попытки его изменить. Черниговский губернатор предлагал уменьшить оценочный сбор с 1 тыс. руб. до 500 руб. в отдельных городах (Нежине, Конотопе, Глухове, Новгород-Северском, Стародубе и Новозыбкове). Однако данное предложение было категорически отвергнуто [14, л. 2].

28 сентября 1891 г. на заседании Роменской городской думы обсуждалась процедура формирования избирательных списков и количественный состав будущих дум. После дискуссий было поддержано предложение, чтобы в уездных городах максимальное число гласных не превышало 30 чел. [15, л. 28]. 8 апреля 1894 г. дума Кременчуга обратилась в Министерство внутренних дел с ходатайством об изменении ст. 90 Положения. Закон предполагал избрание 3 членов городской управы, а дума обратилась в министерство разрешить дополнительно избирать четвертого члена управы. В ходатайстве обосновывалась необходимость избрания дополнительного

члена управы большим объемом работы, который они выполняли. Министерство внутренних дел в ответ на ходатайство ответило отказом [16, л. 286, 286 об.].

Положение 1892 г. допускало к выборам представителей привилегированных сословий и званий, а также крупных плательщиков налогов из среды непривилегированных горожан. Однако, как и в предыдущие годы, местные чиновники фиксировали апатию среди избирателей при формировании органов самоуправления. В среднем из всех допущенных к выборам в городах рассматриваемых губерний участие в них принимали лишь 30–40 %. Например, в Черниговской губернии максимальная явка на выборах в 1894 г. была отмечена в Остре – 56 % (48 чел.) и Сураже – 57 % (26 чел.), а минимальная в Конотопе – 19 % (66 чел.). Таким образом, складывалась ситуация, когда к выборам допускался приблизительно 1% городского населения, а из их числа на выборы приходило всего несколько десятков человек, которые и формировали органы самоуправления. Например, в Ромнах из 264 человек, имевших избирательные права, участие в голосовании приняли только 64, которые и избрали 27 гласных [17, л. 197–204]. Даже в Чернигове меньше половины избирателей принимали участие в выборах. Аналогичная ситуация наблюдалась в городах Полтавской и Харьковской губерний (Сумы, Кременчуг и др.). Необходимо признать, что данное явление не было характерно лишь для изучаемых регионов, а фиксировалось во всех городах Российской империи. Например, в Москве на выборы в 1893 г. явилось лишь 17% от общего числа избирателей, а в Одессе – 33% [18, л. 99, 100; 202].

Прогнозированным был и состав создаваемых органов городского самоуправления. В большинстве городов рассматриваемых губерний дворяне получили от 70 до 90 процентов мандатов (Новозыбков, Змиев, Изюм, Купянск, Лубны, Кременчуг). В Соснице, Сураже, Конотопе и Кролевце городские думы полностью состояли из представителей дворянства. Депутаты от торгово-промышленной буржуазии и других непривилегированных групп населения были зафиксированы лишь в отдельных городах (Сумы, Кременчуг, Ахтырка, Нежин, Лебедин, Новозыбков, Остер и др.). Например, торгово-промышленная буржуазия Черниговщины в 1894 г. имела своих представителей в органах самоуправления в Нежине (6 чел.), Глухове (1 чел.), Чернигове (1 чел.). Разночинцы получили 34 депутатских мандата: Новозыбков – 7, Чернигов и Остер по 5, Новгород-Северский – 4, Борзна, Стародуб и Городня по 2 [19, л. 94–100].

Закономерно, что в такой ситуации практически все должности в органах городского самоуправления занимали представители дворянства. Лишь в отдельных городах изучаемых губерний, где торговля была достаточно сильно развита, среди городских чиновников встречались купцы и мещане.

Определенная особенность формирования органов самоуправления была отмечена в губернских центрах, что было связано с административными функциями, которые они исполняли, и степенью экономического развития. Наиболее наглядно это прослеживается на примере Харькова и Чернигова.

В 1893 г. в списки избирателей в Чернигове был включен 301 человек, что составляло 1,1 % от общего числа жителей (27871 чел.) [20, л. 1, 2]. Участвовало же в выборах 115 чел. (из 301). Следовательно, активность избирателей составляла 38,2 % [21, л. 99, 100]. В 1900 г. в списки избирателей было включено уже 1,5 % жителей Чернигова. Вместе с ростом числа избирателей наблюдался рост и их активности до 49 % (227 чел.) [22, л. 1, 2].

Также проходил процесс постепенной трансформации состава Черниговской городской думы. В 1893 г. из 32 избранных гласных 26 были дворянами, 5 чел. – разночинцами и 1 чел. представлял мелкую буржуазию. В процентном соотношении

это дало такие результаты: соответственно 81,3 %, 15,6 % и 3,1 % [23, л. 94, 100]. В 1897 г. из 41 избранного гласного дворян представляли 32 чел. (78 %) и 9 чел. (22 %) разночинцев [24, л. 1, 2]. Определенное увеличение числа избирателей в конце 90-х гг. XIX в. можно объяснить ростом ценности недвижимого имущества городского населения. Более высокая активность избирателей, возможно, связана с ростом общего образовательного уровня горожан.

Харьков, в сравнении с другими городами изучаемых губерний (в том числе и губернскими), отличался более высоким уровнем экономического развития. Это повлияло на требования к потенциальным избирателям. Имущественный ценз для потенциальных избирателей харьковчан был установлен в размере 1 500 руб. Также к формированию органов самоуправления допускались купцы I и II гильдии [25, с. 26]. Новый избирательный закон уменьшил число жителей, которые были допущены до выборов. В 1892 г. избирательные права получили 2 291 житель Харькова, что в 3 раза меньше, чем во время действия Положения 1870 г. (1889 г. – 6 890 чел., что составляло 4 % всех жителей) [26, с. 68]. Следовательно, только 1,3 % жителей допускались к формированию органов самоуправления и решению его насущных проблем. Все плательщики мелких налогов, которые представляли III разряд, были отстранены от руководства городом.

После принятия нового Положения 1892 г. харьковский губернатор А. Петров приказал начать подготовку к выборам в думу, хотя полномочия последней заканчивались в 1896 г. [27]. В результате подготовительных работ выяснилось, что число избирателей должно было сократиться с 2 292 чел. до 1 813 чел. [28]. Реализовано новое Положение в Харькове было в 1893 г., когда 294 избирателя, явившихся на выборы, выбрали 80 гласных [29]. В Харькове наблюдался процесс постоянного уменьшения числа избирателей в 90-х гг. XIX ст., что было связано с постоянным ростом числа должников по платежам и другими факторами. Во время выборов в 1897 г. не удалось избрать полный состав Харьковской думы, хотя и было сделано несколько попыток (15 ноября и 1 декабря) [30, л. 12].

Представляет интерес состав избирателей Харькова в 1893–1897 гг. Положение 1892 г. делило избирателей на две категории (А и Б). К первой относились владельцы недвижимого имущества, а ко второй – владельцы торговых и промышленных свидетельств I и II гильдий. Среди избирателей первой категории в 1893 г. доминировали почетные граждане, чиновники, которые вместе с дворянами, военными, профессорами, священниками и представителями от учреждений оставляли в меньшинстве мещан, цеховых и крестьян. Во второй категории избирателей почетные граждане (187 чел.) составляли почти половину от общего числа лиц, допущенных к выборам [31, с. 300, 301].

В 1897 г. в Харькове также наблюдалось увеличение числа избирателей. На их долю приходился 1,14 % от общего числа жителей (173 898 чел.) [32, с. 149]. Как и в городах соседних губерний, среди харьковчан увеличивался процент владельцев недвижимого имущества, что подтверждают статистические отчеты. За четыре года списки избирателей выросли с 1 794 чел. до 2 030 чел. (1897 г.). Кроме общего увеличения числа избирателей, возрастало и представительство отдельных категорий жителей, допущенных к выборам. В первой категории избирателей фиксировалось увеличение числа дворян, чиновников, военных, крестьян и мещан (иногда существенно). Среди избирателей второй категории увеличилось представительство от дворянства, военных, почетных граждан, профессоров, представителей от учреждений, мещан и крестьян [33, с. 300–301]. Однако, несмотря на увеличение числа избирателей от непривилегированных слоев, доминирующие позиции за собой сохраняли избиратели от привилегированных слоев и званий. В 90-х гг. XIX в. среди избирателей

возрастает число горожан, имущество которых оценивалось в 2 001 – 3 000 руб. и больше 1 000 руб. Этот процесс напрямую был связан с достаточно быстрыми темпами развития промышленности и торговли в Харькове. Именно увеличение данной категории избирателей и крестьян можно считать особенностью выборного процесса в Харькове в 1893–1900 гг.

В то же время анализ социального состава гласных Харьковской думы показывает, что, несмотря на изменение численного представительства отдельных категорий избирателей, доминирующие позиции оставались за лицами привилегированных званий и сословий. Данный тезис подтверждают материалы таблицы.

**Социальный состав гласных  
Харьковской думы (1893–18977 гг.) [34, с. 11]**

Год	% дворян, военных, чиновников, интеллигенции	% почетных граждан и купцов	% крестьян, казаков	% мещан	% цехо-вых	Всего гласных (чел.)
1893	15	77,5	–	6,3	1,3	80
1897	27	54,7	–	1,6	1,6	64

Приведенные в таблице данные свидетельствуют о возрастающей роли дворянства, чиновничества, военных и части интеллигенции в городском управлении, а также при определении приоритетных задач, которые требовали скорейшего разрешения. Параллельно наблюдался процесс сокращения представительства почетных граждан и купечества среди избирателей. Мещане и цеховые имели минимальное представительство и не могли повлиять на работу думы. Однако, несмотря на все изменения, избиратели и гласные Харьковской думы характеризовались пассивным отношением как к формированию органов самоуправления, так и к своим депутатским обязанностям.

Таким образом, процесс введения Городского положения 1892 г. в городах Полтавской, Харьковской и Черниговской губерниях длился около 4 лет. По сравнению с предыдущими годами возросло количество населенных пунктов, где вводилось упрощенное общественное управление. Новое избирательное законодательство усилило роль представителей привилегированных званий и сословий в органах самоуправления (несмотря на постепенное увеличение числа избирателей). Уровень торгово-экономического развития Харькова повлиял на состав избирателей и гласных. К сожалению, во всех городах рассматриваемых губерний наблюдалась пассивность избирателей и гласных при формировании органов самоуправления и разрешении неотложных городских дел.

- 
1. Зайончковский П. Российское самодержавие в конце XIX в. М.: Мысль, 1978. 442 с.
  2. Гессен В. Вопросы местного управления. СПб.: Право, 1904. 235 с.
  3. Реформы местного управления. СПб.: Б.и., 1889. 38 с.
  4. История современной России. СПб.: Жизнь для всех, 1912. 201 с.
  5. Зайончковский П. Указ. соч.
  6. Там же.
  7. Земский сборник Черниговской губернии. 1892. № 8, 9. 129 с.

8. Государственный архив Черниговской области (далее – ГАЧО). Ф. 467. Оп. 1. Д. 158.
9. ГАЧО. Ф. 145. Оп. 1. Д. 776; Оп. 6. Д. 158.
10. Центральный государственный исторический архив г. Киев. Ф. 442. Оп. 653. Д. 2.
11. ГАЧО. Ф. 145. Оп. 6. Д. 138; Оп. 2. Д. 1318; Оп. 1. Д. 213.
12. Государственный архив Сумской области (далее – ГАСО). Ф. 997. Оп. 1. Д. 632.
13. ГАЧО. Ф. 145. Оп. 6. Д. 158; Календарь Черниговской губернии на 1894 г. Чернигов: Б.и., 1893. 180 с.
14. ГАЧО. Ф. 145. Оп. 2. Д. 2.
15. ГАСО. Ф. 997. Оп. 1. Д. 632.
16. Там же.
17. Там же.
18. ГАЧО. Ф. 145. Оп. 2. Д. 1318; Ф. 128. Оп. 1. Д. 14460.
19. ГАЧО. Ф. 128. Оп. 1. Д. 14460.
20. ГАЧО. Ф. 145. Оп. 6. Д. 158.
21. ГАЧО. Ф. 145. Оп. 2. Д. 1318.
22. Там же.
23. Там же.
24. Там же.
25. Ярмаиш О. Н., Головка О.М. Харківське міське самоврядування на зламі століть: ХІХ–ХХ і ХХ–ХХІ. Досвід історії та сучасності. Харків: Вид-во Національного університету внутрішніх справ, 2004. 372 с.
26. Шрейдер Г. И. Наше городское общественное управление. Этюды, очерки и заметки. СПб.: Б.и., 1902. Т. 1. 337 с.
27. Харьковские губернские ведомости. 1893. 19 февр.
28. Харьковские губернские ведомости. 1893. 1 янв.
29. Харьковские губернские ведомости. 1893. 19 февр., 26 февр., 12 марта.
30. Государственный архив Харьковской области. Ф. 45. Оп. 1. Т. 2. Д. 2267; Харьковские губернские ведомости. 1897. 16 нояб. – 2 дек.
31. Ярмаиш О. Н., Головка О.М. Указ. соч.
32. Известия Харьковской городской думы. 1908. № 10.
33. Ярмаиш О. Н., Головка О.М. Указ. соч.
34. Краткий обзор 4-х летней деятельности городского общественного управления за время с 1893 – 1897 гг. Харьков: Б.и., 1897. 198 с.