

ШАНДРА В.С.  
(м. Київ)

### ВИМОГИ ВЕРХОВНОЇ ВЛАДИ ДО ВИБОРНОЇ «БЮРОКРАТІЇ» В УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ першої половини 19 ст.

Будь-яка держава базується на певній організації влади. Її історичні форми змінюються. У певний час верховна влада починає потребувати ширшої, ніж завжди, громадської участі в управлінні країною, й тоді два підходи – державний і громадський – поєднуються. Щоправда, їхнє співвідношення не є сталим, а корегується політичними факторами, соціальною структурою суспільства, перебігом міжнародних подій. Важливим та дієвим елементом формування влади впродовж тривалого часу залишалися вибори, котрі надавали їй легітимності, авторитету, сприяли соціальній стабільності у суспільстві. В цьому аспекті ретроспективний досвід завжди буде цікавим історикові, особливо роль і місце виборів у формуванні системи влади, зокрема й питання заповнення і втілення європейських зразків та моделей. Тим більше, що виборності влади в історичному її вимірі історіографія приділяла мало уваги, упереджено ставлячись до її дієвості у самодержавній Росії.

Натомість історія формування бюрократичного управління, особливо на найвищому рівні, наповнена численними дослідженнями як у вигляді монографій<sup>1</sup>, довідників, окремих статей так і енциклопедичних видань<sup>2</sup>. Однак буденні турботи людей розв'язуються не стільки на владному олімпі, як найнижчими органами влади. Тому вони потребують більш прискіпливої уваги. За обсягом повноважень виборні посадовці не відставали від чиновників. Адже вони щоденно стикалися з реальними інтересами людей. Наслідки їхньої діяльності безпосередньо впливали на якість життя. Саме тому формування верховною владою виборної служби й її особливості в українських губерніях Російської імперії варто розглядати детальніше.

Завдання статті полягає у піднятті завіси для маленького просвіту, аби зрозуміти, як здійснювалося формування владних інституцій, власне, на найнижчому їх рівні, за котрими схемами та моделями держава організовувала вибори на посади та на яких принципах співіснували виборні посадовці з населенням і бюрократичним апаратом останньої?

До включення в склад Російської імперії українське суспільство мало власну систему організації влади, у котрій виборні посадовці займали чільне місце. Достатньо зауважити, що король Речі Посполитої обирався сеймом. Якщо говорити про Гетьманщину, то там також переважав виборний принцип при формуванні вищої влади, попри його звуження, обмеження й узалежнення від російських монархів. Гетьман був виборною особою навіть тоді, коли йому заборонялася зовнішньополітична діяльність, а внутрішнє управління супроводжувалося контролем у найрізноманітніших формах: від створення спеціальних установ до присяги цареві на вірність. Виборний принцип практикувався і у середній ланці: полковники та сотники обиралися козаками. Більшість міст Лівобережжя функціонували на основі магдебурзького права або наближалися до нього з дієвим виборним принципом формування органів міської влади – магістратів та ратуш.

Входження до царської імперії зокрема Південної й Правобережної України зумовило поширення там російської правової традиції з її практикою формування бюрократичних принципів державного управління. Завдяки панівному становищу державна служба вважалася сучасниками більш вагомшою, ніж виборна, більш престижною, впливовою, що зумовило, певно, і ступінь її дослідження. Натомість інша – виборна – перебувала в тіні, хоча її регулюванню надавалося також немало значення.

Підхопивши починання Петра I, Катерина II вдосконалила виборну службу, надавши їй статусу інституції станового управління. А при Миколі I вона отримала повноцінний законодавчий акт «Устав о службе по выборам», який увійшов другою книгою до «Свода уставов о службе гражданской» (1832, 1842, 1857 pp.) та окремими статтями 9-го тома «Свода законов о состоянии».

Логічно слідом за статутом почати з тих державних посад, що їх обирала дворянська корпорація, котра займала провідну роль у суспільстві і перед якою закон поставив одну об'ємну, хоча й не достатньо конкретизовану вимогу щодо ділових якостей урядовців. Дворянське зібрання мало висувати найгідніших чиновників. Ними, на переконання верховної влади, були як спадкові так і особисті дворяни губернії. Обумовлювалося, що вибраними могли бути й ті з них, котрі рахувалися в армії, але внаслідок поранення вже не відбували військової служби, як і звільнені у запас та безстрокову відпустку. Останнім виборна служба зараховувалася в дійсну й прирівнювалася до військової, що було мобілізуючим чинником для їхньої участі у місцевому управлінні. Надавалося право обирати тих, хто раніше був судимий, але не позбавлений переваг стану або звільнений на підставі царських маніфестів. Дозволялося обирати тих, котрі перебували на державній службі, попередньо домовившись із кандидатом та його начальством. Адже для служби по виборах необхідно було звільнитися з державної. Як її, так і міську й купецьку виборну службу не можна було поєднувати з дворянською. Аби уникнути зловживань та приховування службових злочинів, статут забороняв обирати членами одних і тих самих установ близьких між собою родичів, зокрема батька й синів, рідних братів, дядьків із племінниками, тестя та зятя.

Натомість статутними вимогами точно вказувалося, котрі посади могли обіймати обрані дворянським зібранням урядовці. Для забезпечення судової влади обиралися голови карних і цивільних палат й їх засідателі, суддя та засідателі совісного суду<sup>3</sup>, а також судді й засідателі повітового суду. На посаду голови карної та цивільної судових палат дозволялося обирати по два кандидати як від місцевих дворян, так і вихідців з інших губерній, виходячи з попереднього досвіду їхньої служби засідателями цих установ, совісних чи повітових суддів з врахуванням стажу чиновника чи виборного службовця. На відміну від інших, судові посадовці обиралися терміном на шість років.

На виборному принципі функціонувала також поліцейська влада у повіті. Земського справника на шість років і засідателів відповідного суду на три роки обирали губернським дворянським зібранням. Тут же обирався почесний попечитель гімназії – посада, котру, як правило, поєднував губернський або повітовий предводитель, совісний суддя чи депутат від дворянства.

Обирався також член комісії народного харчування – державної установи, котра займалася організацією хлібних запасів на випадок неврожаю. Склади зерна (сільські хлібні запасні магазини) створювалися в поміщицьких селах за ініціативою держави, а їх поповнення, як і нагляд за умовами зберігання

збіжжя, доручався виборним від дворянства особам. Ними могли бути місцеві спадкові дворяни без класного чину, котрі на час виконання цього завдання (шестирічний термін) вважалися помічниками повітового предводителя. За їх посадою усталася назва – попечитель хлібних запасних магазинів. У такий же спосіб обиралися від дворянства неодмінні члени таких державних установ як будівельних та шляхових комісій. Крім цього, адміністрація спиралася на думку членів дворянського зібрання, коли йшлося про призначення на посади станових приставів. Останні подавали списки осіб із своєї корпорації, аби з них губернатор міг призначити конкретних посадовців.

Причому, як уже вказувалося, закон чітко провів градацію посад. Особистим дворянам за умови бездоганної поведінки й досягнення повноліття (21 рік) дозволялося бути засідателями земських судів і лише в разі відсутності спадкових дворян – земськими справниками та членами межового суду. Остання посада запроваджувалася в кожному повіті, щоб сприяти у справах полюбовного розмежування земельних угідь уразі їх нераціонального розміщення («черезполосиця»).

Верховна влада залишала за собою контроль також за обранням станових посад, бо саме їм часто-густо доручалося виконання державних завдань. До них відносилися: губернський і повітові предводители, депутати дворянського зібрання, секретарі зібрань та депутати для складання земських повинностей – своєрідного на той час податкового кошторису. Губернським предводителем дворянства, як правило, обирався той, хто раніше служив головою судової палати або совісним суддею й відповідав ценовим вимогам щодо нерухомої власності. Претендувати на неї не мали права власники винних відкупів у тих губерніях, де вони б обіймали ці посади, а у західних – дворянські обранці позбавлялися членства в адміністративному управлінні державними маєтками. І ця заборона, крім них, поширювалася на їхніх дружин та дітей.

Високі вимоги висувалися також до посади повітового предводителя дворянства. Її не міг обіймати не чиновний дворянин<sup>4</sup>, як і той, котрий не мав права брати участь у зібранні й у виборах. Дозволялося також відступати від встановленого майнового цензу (100 селянських душ або 3 тис. дес. землі), за умови, якщо спадковий дворянин користується повагою та йому довіряє дворянське зібрання.

Посадовці обиралися в Катеринославській, Полтавській, Харківській, Херсонській, Чернігівській губерніях, у яких ступінь лояльності місцевої еліти до верховної влади не викликав сумнівів. Крім того, дворянство Харківської, Чернігівської й Полтавської губерній обирало двох кандидатів для заміщення посади директора Харківської контори комерційного банку. А от щодо дворянства Київської, Подільської та Волинської губернії, як і до інших західних, то через участь у листопадовому повстанні 1830 р. воно позбавлялося права посідати такі важливі державні посади, як голів карних палат, земських справників та засідателів відповідних судів. Їх займали чиновники за призначенням уряду. Виняток було зроблено лише для посади почесного попечителя Немирівської гімназії, камергера графа Б.Потоцького, котрий не обирався на посаду, а наділявся цим званням, як власник (з 1838 р.) будинку останньої<sup>5</sup>. А дворянству Катеринославської губернії було поставлено в обов'язок обирати почесного попечителя й для гімназії у Таганрозі – тоді повітовому місту губернії. Як і лівобережне, правобережне дворянство також обирало з поміж себе двох кандидатів від кожної губернії на заміщення посади директора Київської контори комерційного банку.

Про виборну службу у Таврійській губернії йшлося в окремій 12-ій статті статуту, у котрій вказано, що запровадження російського виборного законодавства тут розпочато на основі положення Комітету міністрів від 14 травня 1840 р. при певних умовах. По-перше, дворянські посадовці мали обирати у тому разі, коли з виборних посад звільняться попередньо призначені чиновники. Виняток було зроблено для двох повітів Бессарабської області – однойменного та Акерманського – в яких через нечисленність дворянського стану посади повітових предводителів поєднували відповідні судді. До виборних посадовців, крім загальноприйнятих, висувалася неодмінна вимога – вміти читати і писати російською мовою. Аби пересвідчитися в її знанні, ті проходили випробування на грамотність, що їм засвідчували губернські предводитель дворянства й прокурор.

Виборні посадовці виконували свої повноваження впродовж однієї трирічної каденції, за винятком уже названих судових посад та земського справника, а також членів квартирних комісій; останні обиралися щорічно. Час проведення виборів практикувався один і той же по всій державі – грудень – січень. Перенести вибори можна було лише у надзвичайних випадках, узгоджуючи причини й час з губернатором та міністром внутрішніх справ. Показовим є той факт, що дворяни українських губерній проводили виборні зібрання в інший від встановленого час: Волинської – у липні, Подільської – в серпні, Катеринославської, Херсонської, Полтавської, Харківської, Таврійської, Чернігівської – у вересні, Київської – в жовтні. Більшості з них не вигідно було брати участь у зібранні в грудні – січні, коли проходили торги з продажу зерна.

За виборну процедуру, котра тривала до 15 днів, відповідальність покладалася на губернського і повітових предводителів дворянства. Губернатор не мав права втручатися у дворянські вибори, але зобов'язаний був надати зібранню інформацію про тих, хто перебував під судом та слідством. Аби вибори не відхилялися від законів і правил за їх проходженням стежив прокурор, який також не втручався в їх хід. Щоб піднести значення виборів та зайвий раз нагадати дворянству про високу довіру до них верховної влади й відповідальність дворян за доручену їм ділянку державного управління, вибори здійснювалися урочисто, за певним детально розписаним обрядом, котрого слід було дотримуватися буквально. Губернатор відкривав зібрання і разом з усіма дворянами губернії, які з'їжджалися до її центру на час виборів, ішов до церкви на літургію та молебство за здоров'я імператора й найяснішого дому. Дворяни римо-католицького та магометанського віросповідання слухали службу у храмах своєї конфесії. Хода до церкви, як і повернення з неї, також відбувалася з дотриманням розписаного порядку. Першим ішов губернатор, за ним губернський предводитель дворянства, далі – повітові предводителі із спадковими дворянами окремо кожного повіту. Урочистий хід завершував секретар. Після літургії губернатор приводив зібрання до присяги на вірність служби й передавав справу губернському предводителю. Той найперше оголошував кошторис земських повинностей, а потім дворяни ознайомлювалися через списки і безпосередньо із змінами складу зібрання, зокрема з тими, котрі прибули на вибори, а хто – ні, з якої причини, а також із тими, котрі висловлювали бажання обіймати виборні посади, та ін.

Не в останню чергу, щоб не допустити зловживань і порушень під час

виборів, вони здійснювалися за певним сценарієм. У залі дворянського зібрання всі дворяни, які брали участь у голосуванні, сідали в кріслах один за одним по старшинству чинів, що їх вони обіймали. Зліва й справа від предводителя місця займали дворяни, котрі балотувалися. Антураж був продуманий відповідно. На столах, один з яких вважався губернським, а інші – повітовими, застеленими зеленим сукном, стояв ящик, поділений на дві половинки та обтягнутий усередині сукном для поглинання звуків падаючих кульок. На трьох його стінках зображався герб повіту, четверта ж мала два отвори з надписами: «Избираю» і «Не избираю». Поруч стояло блюдо з дерев'яними кульками, на кожній із котрих був зображений герб губернії. Кількість останніх збігалася з числом дворян, що брали участь у виборах.

Голосування за кожного кандидата починав предводитель, потім – інші присутні. Аби не видно було, за кого віддається голос, а за кого ні – кожний голосуючий закривав отвір сукном. Той, за кого воно проходило, участі в балотуванні не брав. У присутності всіх гласно після закінчення процедури повітовий предводитель підраховував кількість кульок й оголошував її присутнім. Спершу обирався повітовий предводитель, потім відповідні суддя, земський справник, депутати дворянства, засідателі повітових та земських судів і завершувалися вибори голосуванням за посаду попечителя хлібних запасних магазинів. Якщо знову балотувався попередній предводитель дворянства, то в цьому разі підрахунок голосів здійснював старший за чином з присутніх дворян. А якщо кандидати отримали однакову кількість голосів (балів), то предводитель зобов'язаний був кинути жеребок. Складені й підписані списки обраних передавалися губернатору. Після вибору посадовців повітового рівня відбувалися вибори губернського предводителя, а потім – на губернські посади у такій послідовності – голова карної та цивільної палати (кожний окремо), совісний суддя, почесний попечитель гімназій, засідателі палат і совісного суду; члени комісії народного харчування, секретар дворянства. Тож урядовців на повітові посади обирали дворяни повіту, на губернські – губернії. Результати голосування оголошували таким же порядком, зазначаючи кількість голосів, поданих за кожну кандидатуру, й список кандидатів підписувався виборцями та подавався губернатору. Дворян західних губерній, про що йшлося спеціально, було зобов'язано підписуватися російською, а не польською мовою.

Після закінчення виборів знову відбувався урочистий хід до храму, де новопризначені приводилися до присяги. Потім усі поверталися в будинок дворянського зібрання, й губернатор оголошував про його закриття. Однак цією процедурою вибори не закінчувалися, а починалося їх офіційне оформлення, свого роду відбувалася бюрократизація виборних посад. По-перше, на вибраних посадовців поширювався «Табель посадам та класам» (Див. таблицю), котрий передбачав присвоєння їм досить високих класів. Відбувши трирічний термін на одній посаді, дворянин наступного разу не міг обіймати нижчу, хіба що сам на таку б погодився. Як і чиновникам, їм присвоювався мундир, для чого укладалася також чітка схема. Час перебування на виборних посадах заносився до послужних списків, котрі заводилися губернським правлінням. Що ж стосувалося якості служби губернських та повітових предводителів, то вони атестувалися губернатором окремо, а іменні їх списки надсилалися до Інспекторського департаменту, а відомості про службу – до Міністерства внутрішніх справ.

Таблиця

Звання губернських посад	Класи
Губернський предводитель дворянства	4
Голова карної й цивільної судової посади	5
Совісний суддя	5
Почесний попечитель гімназії	5
Засідатель палат	7
Засідатель совісного суду, один із котрих служить у приказі громадської опіки	7
Обов'язковий член комісії народного харчування	7
Депутат від повіту для складання родословної дворянської книги	9
Секретар дворянства	9
Звання повітових посад	
Повітовий предводитель дворянства	6
Повітовий суддя	7
Земський справник	8
Попечитель хлібних запасних магазинів	9
Засідатель повітового суду	9
Засідатель земського суду	10

Кандидатури голови карної та цивільної судової палати і совісних суддів схвалював через подання губернатора й Сенату імператор. Але якщо кандидат не відповідав вимогам закону, то на цю посаду влада призначала чиновника від корони. Неодмінні члени будівельних та шляхових комісій також схвалювалися на посаді головноуправляючим шляхами і публічними (державними) приміщеннями за поданням губернатора. Таким же порядком із двох кандидатур, схвалювався міністром народної освіти почесний попечитель гімназії.

Із двох обраних кандидатів на посаду губернського предводителя дворянства імператор затверджував того, кого губернатор рекомендував міністру внутрішніх справ. Критерієм для призначення повітових предводителів та депутатів дворянства губернатору, втім, як і губернського предводителя, служила одна найхарактерніша риса – благонадійність кандидатів. До часу схвалення на посадах нових людей дворянські обов'язки виконували попередні посадовці.

Починаючи з маніфесту від 6 грудня 1831 р., виборна служба набувала нового змісту. Вона прирівнювалася до державної й поділялася на дві категорії. До першої зараховувалася, власне, дворянська, станова (предводителі дворянства, почесні попечителі гімназій, дворянські депутати та секретарі). До другої, всестанової («до всех сословий относящаяся») – відносилися судові й поліцейські посади, а також попечителі хлібних запасних магазинів і члени комісії народного харчування. Кожний обраний посадовець міг розраховувати на державні нагороди – такі, як відзнаки за службу та ордени. Однак дворянські зібрання не мали права на їх подання, його здійснював губернатор. Їх обіймали посади голів судових палат, совісних і повітових судів, земського справника й засідателів та інші, отримували жалування за службу, розмір котрого встановлювався штатним розписом. Вони ж переводилися в наступні чини на основі загальних правил, якими регулювалося кар'єрне зростання

чиновників. Щоб на виборну службу потрапляли з досвідом державної, закон спонукав до цього у такий спосіб. Якщо на виборну службу вступав дворянин без класного чину, то йому хоча й присвоювався клас, але дозволялося користуватися ним лише на час обіймання посади. До таких відносилися і дворяни західних губерній, котрим надавався чин, починаючи з 14-го класу після двох каденцій обіймання виборної посади.

Не зважаючи на неоднакове становище державних та дворянських виборних посадовців, вони несли однаково відповідальність із чиновниками, причому саме держава (а не виборці) мала право їх відклику. Ті, хто призначався верховною владою, нею й звільнявся. Посадові недогляди каралися висловлюванням зауваження, застереження, практикувалися стягнення, передача справ до карних судових палат<sup>6</sup>. Губернатор мав право, не чекаючи судового рішення, тимчасово відсторонити посадовця від обов'язків. Звільнення з посади ставало можливим лише після рішення суду. Повітовий предводитель дворянства звільнявся від штрафів, а зауваження та застереження, як і судове переслідування щодо нього, здійснювалися лише з дозволу Сенату. Ті посадовці, котрих відстороняла верховна влада, віддавалися до суду з дозволу імператора, а губернського предводителя судив безпосередньо Сенат. Звільнення з обраних посад чітко розписувалося законодавчими статтями й здійснювалося у разі хвороби або іншої причини, котра не дозволяла повноцінно виконувати обов'язки. Дозвіл на звільнення узгоджувався як з предводителем дворянства, так і з губернатором. Місця звільнених займали ті з дворян, хто при балотуванні набрав меншу від прохідної кількість голосів.

Як і чиновники державної служби, виборні користувалися правом відпусток, за винятком губернських предводителів. Ті позбавлялися навіть вільно виїжджати з губернського міста без дозволу губернатора. Дещо вільнішим був повітовий предводитель, котрий міг на нетривалий час залишати повітове місто, а в разі відлучення надовго мусив офіційно оформляти свою відпустку через губернатора. Якщо тривалість останньої перевищувала чотири місяці, то обидва вони узгоджували її з міністром внутрішніх справ. Решта посадовців користувалися відпусткою за встановленою законом кількістю днів та порядком її надання й заміщення на посаді. Голова судових палат, совісний суддя мали, наприклад, 28 днів.

Губернська державна адміністрація залишала за собою право призначати на виборні посади чиновників у декількох випадках: коли в губернії (а серед західних такими названо Волинську і Подільську) бракуватиме дворян із відповідними даними для заміщення вакансій. У цьому разі кандидатура узгоджувалася з предводителями дворянства.

Організуючи управління в містах, верховна влада також спиралася на інституцію станового представництва та виборний принцип формування посад. Гласні до загальної міської думи обиралися кожним станом окремо раз на три роки на загальних міських виборах. Шестигласна дума обиралася вже загальною з вибраних до неї гласних, причому ті повинні були належати до міщан і купців третьої гільдії.

Міські виборні посадовці поділялися на дві категорії. До першої відносилися ті, яких обирала міська громада, до другої – ті, котрі обиралися кожним соціальним прошарком окремо – купцями, міщанами й ремісниками. Обивателі (міська громада) обирали посадовців для управління містом та виконання судових і поліцейських повноважень. До перших відносилися міський голова,

депутати відповідного зібрання, писар, староста для міської обивательської книги й депутати для розкладки земських повинностей. Судові повноваження покладалися на бургомістра, ратмана<sup>7</sup> міського магістрату або ратуші, суддів словесних судів при магістратах<sup>8</sup> і у різних частинах міста, а також на виборних<sup>9</sup> цих судів.

Крім названих, громада губернських міст обирала засідателів цивільної та карної судової палати й одного із засідателів совісного суду, який відряджався на службу до приказу громадської опіки. Совісні суди функціонували не повсюдно. Вони не запроваджувалися в Таврійській губернії. Там вводилася лише посада совісного судді.

У правобережних губерніях міськими головами і ратманами міської поліції, засідателями палат, а також повітових, совісних та словесних судів, за винятком Житомира<sup>10</sup>, євреї не обиралися. В губерніях, крім Київської, до цивільних і карних судових палат замість засідателів від купецтва переважно єврейського походження, входив представник від уряду. До Київських судової та карної палат за взірцем великоросійських губерній входили два засідателі від християнського купецтва. Крім названих, при формуванні судової гілки влади західний край мав й інші суттєві відмінності, що пов'язувалися з етнічним складом населення. Бургомістрами обиралися лише християни, а ратманами порівну по два: 2 – від християн і 2 – від євреїв.

Поліцейське управління забезпечували виборні ратмани управи благочинія та депутати міських квартирних комісій. Деякі міста мали такі виборні посади, котрих не було в інших. Зокрема Феодосія для нагляду за використанням позичкового капіталу обирала трьох членів від усіх соціальних прошарків міста, які утворювали спеціальний відділ при міській думі. Харківські купці обирали скарбника благодійного міського товариства.

Діяльність таких державних установ, як губернські будівельна й шляхова комісії, відбувалася за участю комісарів обраних від міських обивателів (2 – 3 осіб), котрі наглядали за станом державних та міських будинків. Їх запроваджували у тих містах, зокрема і в Києві, де кількість державних будівель була значною. Аби піднести престиж їхньої служби й надати їй більшої ваги, посади комісарів прирівнювалися до гласних дум.

До виборних посад державного управління відносилися директори та члени різних кредитних установ, голови і члени біржових комітетів, торгові депутати, а також члени комерційних судів, карантинів, маклери, нотаріуси, бракувальники, біржові аукціоністи і диспашери<sup>11</sup>, яких обирало купецтво. Виняток становили бракувальники та маклери, оскільки на ці посади, якщо не вислужатиме купців, дозволялося обирати міщан.

До станових посадовців закон відніс гласних міських дум, членів управління купецькими гільдіями, а також міщан і цеховиків. Тож міщанська громада обирала гласних міської думи від свого стану, а також старосту з помічниками для збору коштів. Їх чисельність залежала від складу громади. На кожну тисячу платників податку обиралася одна особа, а також рекрутський староста й совісні, на котрих покладалися обов'язки помічників та порадників. Останній обирався кожні три роки, і його повноваження поширювалися на рекрутську дільницю, що нараховувала близько тисячі осіб чоловічої статі. Помічники старости схвалювалися на посаді міською думою або ратушею. Якщо міщанську громаду становили християни, євреї, татари, то їм дозволялося утворювати окремі дільниці й вибирати старост із благонадійних осіб. За виконання



посадових обов'язків не передбачалося сплачувати кошти, але якщо громада ухвалила та погодила своє рішення з міською думою і губернатором, то у цьому разі старости могли використовувати з громадських коштів від 25 до 50 руб. на канцелярські приладдя й оплату писаря.

Для міських вибраних посадовців, як і для дворянських, встановлювався трирічний термін обіймання посад, за винятком словесних суддів, їх виборних та депутатів квартирних комісій, котрі змінювалися щорічно. Вибори здійснювалися як на загальному міському зібранні, так і на дільницях, де обиралися депутати останнього, словесні судді й виборні словесного суду. Решта посадовців обиралася всією міською громадою. Виборче право мали 25-літні почесні громадяни, серед них учені та художники, а в західних губерніях і ті, хто ще недавно належав до шляхти, а також купці, міщани й цехові, внесені до обивательської книги. Дворяни брали участь у виборах у тому разі, якщо були членами купецьких гільдій, а іногородні купці першої та другої гільдій, якщо володіли в місті нерухомою власністю (будинками, фабриками, лавками або будь-яким іншим торговим закладом), торгували й мали власний промисел і були постійними міськими жителями. Іногородні купці третьої гільдії також брали участь в міському зібранні, якщо володіли торговельним свідоцтвом та постійно мешкали у місті. Названі обивателі об'єднувалися ще однією характерною рисою. Їхній капітал мав давати відсотки не менше 15 руб. сріблом.

Які ж вимоги висувалися державою до обранців? Перш за все, верховна влада робила ставку на купецький стан, представники котрого постійно проживали у місті й не перебували між собою в родинних зв'язках. Вибрані, обіймаючи одну посаду, не поєднували її з ніякою іншою. Причому чітко зазначалися посади, які могли посісти певні станові представники. Міськими головами або засідателями совісних судів чи директорами банків могли бути лише купці першої гільдії. Бургомістрами і ратманами, крім купців першої гільдії могли бути купці другої гільдії, а депутатами – третьої. Інші, нижчі посади, якщо на них не претендували купці, могли зайняти міщани. Ці вимоги поширювалися лише на великі міста, а у нечисленних дозволялося обирати купців, незважаючи на кровних родичів. Обиралися й міщани, коли не вистачало купців, за умови, що вони не були розкольниками. Купці обирали почесних наглядачів до парафіяльних училищ, зокрема у Сумах Харківської губернії, служба котрих зараховувалася до виборної.

Найімовірніше, міські посадовці без ентузіазму погоджувалися на виборну службу, бо в статті 401-й йшлося про покарання тих, які відмовлялися від неї без поважних причин. Пропонувалося штрафувати від 5 до 10 руб. за винятком тяжко хворих, немічних та тих, хто був обраний, але не знав російської мови.

Вибори посадовців міською громадою проводилися раз на три роки, і час їх проведення збігався з часом виборів у дворянських зібраннях із різницею в два – три дні. Їх підготовка починалася з розпорядження губернатора або генерал-губернатора, й першим заходом було складання списку міських обивателів із виборчим правом. Зібрані у певному місці, вони починали вибори, котрі відбувалися за тим же сценарієм, що і дворянські. Похід до церкви, присяга, голосування, яке починалося з обрання міського голови шляхом балотування. Євреї складали присягу своєю мовою, для чого її текст виписувався російськими літерами, а на службу мали приходити в узаконених мундирах. Потім у присутності городничого або поліцеймейстера й повітового стряпчого

обиралися інші посадовці. Вибори суддів словесних судів та виборних при магістратах і в частинах міста відбувалися на початку кожного року. Міські виборні урядовці схвалювалися губернатором, а судді й виборні словесних судів – управою благочинія, а при її відсутності – городничим або поліцеймейстером. Після присяги посадовці вважалися повноправною місцевою владою. Служба міських виборних посадовців отримувала відповідний клас, як і дворянських, та контролювалася формулярними списками. Проте, на відміну від останніх, міські громади відзначали добру службу своїх голів, гласних, бургомістрів, суддів і виборних словесних судів похвальними листками. Нагородженим дозволялося у міській громаді займати перше місце після членів магістрату. Служба на міських виборних посадах не оплачувалася державою. В цьому разі міська громада самостійно встановлювала розмір жалування, узгоджуючи його з міністром внутрішніх справ. На тих, хто обирався купецтвом, а також міщанством, поширювалося право на мундир відповідно з категорією посади.

Як і чиновники, виборні посадовці несли відповідальність за незаконні вчинки, невиконання приписів та затягування справ. На них накладалися штрафи не зважаючи на те, що вони могли не отримувати жалування. Ретельного виконання справ держава домогалася не лише покараннями, а й суттєвими пільгами, властивими тому часові. Купці третьої гільдії та міщани звільнялися від тілесних покарань, а обранці останніх – ще й від рекрутства на час виконання виборних обов'язків. А коли їх служба впродовж каденції була бездоганною, і звільнялися від неї назавжди. До того ж виборним службовцям дозволялося брати участь у торгах тоді, коли на їх утримання передавалася міська власність, однак при умові, що там будуть присутніми, якщо не начальник місцевої поліції, то повітовий стряпчий.

Оскільки торгівля вимагала частої відсутності, то кожен член думи, магістрату і ратуші мав заступника, кандидата, що набрав після нього найбільше голосів, на котрого міг покласти виконання обов'язків на час від'їзду, термін якого не міг бути більшим за чотиримісячний.

Купці для забезпечення своїх станових корпоративних потреб обирали гласних до міської думи, а також відповідного старосту та його товариша. Причому кожна гільдія вибирала останніх окремо, й вибори їх відбувалися на початку року. Схвалення на посаді здійснювала дума або ратуша з обов'язковою процедурою присяги. Старостам на час виконання посадових обов'язків присвоювався чин 14-го класу державної служби.

Подібно до купецьких обиралися станові посадовці міщанською громадою. До міської думи вони обирали гласних від свого стану і для виконання корпоративних обов'язків старосту та десятників. У разі наявності тисячі осіб чоловічої статі міщани обирали ще й рекрутського старосту, а при меншій їх чисельності його обов'язки виконував міщанський староста.

Цехове управління, назване в законі громадським<sup>12</sup>, також базувалося на виборному принципі. Цехові для представництва своїх інтересів у думі визначали гласних, а для з'ясування власних внутрішніх питань обирали таких посадовців ремісничого голову, цехових або управних старшин та їх товаришів, підмайстерських виборних і повірених, а також старосту для збору коштів. Голова обирався цеховими старшинами й гласними, котрих для участі у виборах по двоє осіб направляв кожний цех. А вже старшину та старшинських товаришів обирали на загальному зібранні всіх майстрів одного ремесла.

Підмайстерських виборних і повірених обирали на сході підмайстри одного ремесла. Цехові вибори із голосуванням відбувалися щорічно.

Окремо йшлося про західні міста, що знаходилися в межах єврейської осілости й у яких серед міщан переважали євреї. Вибори серед них на громадські посади слід було проводити окремо від християнської громади, як маклерів та нотаріусів, за винятком присяжного оцінщика, котрого ті й інші обирали разом. Тож євреї наділялися правом обирати своїх представників членами міських дум, магістратів (за винятком Києва) і ратуш за умови, що ті вміють читати й писати по-російськи. Своїх представників вони обирали також до квартирних комісій для розкладки земських повинностей, торгових депутатів від купецтва, за умови, що їх число становитиме третину, а дві третини – християнами. Закон вимагав, щоб ремісничий голова та один із гласних були б християнами, а не іудеями. А вже в цехових управах вибраними могли бути християни й іудеї, однак старшина та один із його товаришів мали бути християнами. А інший із євреїв не вибирався сходом, а призначався міською думою, магістратом чи ратушею.

Всі обрані посадовці цехового управління схвалювалися думою, магістратом або ратушею, за винятком підмайстерських виборних і повірених, призначення котрих схвалювалося ремісничою управою. Перед тим, як почати службу, старшини й їх товариші також присягали на Євангелії про сумлінне та якісне виконання ними своїх обов'язків. Відмова від прийняття посади каралася, згідно з відповідним уложенням. Старшини і товариші, підмайстерські виборні й повірені отримували за виконання своїх обов'язків грошові виплати, що для них виділялися з ремісничої «казни» та підмайстерської «шкатулки».

Якщо перший і другий розділи статуту присвячено виборній службі дворян та міських обивателів, то відповідно у третьому – йшлося про сільських обивателів. Сільська громада державних селян кожних три роки обирала двох сільських засідателів до совісного суду, один із котрих відбував свої обов'язки до приказу громадської опіки, а також засідателів до повітового й земського судів, сотників і десятників до земської поліції, чисельність яких визначалася губернським правлінням. Вибори засідателів були багатоступеневими: спершу обирали виборщиків-депутатів (одного від 500 осіб), а вже ті – з поміж себе шляхом балотування або жеребкування їх. Схвалені на посадах городничими, вони склали присягу та починали службу, котра, однак, хоча й не прирівнювалася до державної, зате давала можливість отримувати штатне жалування, право на мундир і, головне, не відбувати рекрутчини, а при бездоганній службі й повного від неї звільнення. Зате відповідальність засідателі несли таку ж як і чиновники.

Сотники та десятники перебували в розпорядженні станового пристава, обиралися щорічно державними селянами, а у поміщицьких селах їх призначав сам власник. На час виконання громадської служби вони звільнялися від панських робіт.

На сільському сході обиралися такі посади, як сільський старшина й сільський староста, збірник податків і його помічник, а також наглядач сільського хлібного запасного магазину, добросовісні сільської розправи, лісники, пожежні старости. Процедура сільських виборів також здійснювалася шляхом балотування кульками, однак ящики вже не мали надписів, їх замінили два кольори. Відповідно той, котрий голосував «за», вкидав кульку до білої половини, хто – «проти» – до чорної. В присутності всього сходу

сільський старшина підраховував голоси. Голосування відбувалося у такій послідовності: спершу за сільського старшину, потім старост, подушника з помічниками, наглядача сільського хлібного запасного магазину й т. д. Таким же чином відбувалися вибори на волосному сході, які вже організовував волосний голова. Там обиралися останній, засідателі волосного правління та добросовісні волосної розправи. Закінчувалися вибори принесенням присяги на вірність службі в церкві святкового чи недільного дня з розрахунку, щоб там були присутніми якнайбільше людей.

Окремі статті було присвячено громадським виборам державних селян у західних губерніях. Хоча вони і відбувалися за вже наведеним сценарієм, однак привертає увагу вимога вибирати голову та інших сільських посадовців лише з тих селян, котрі відзначалися доброю поведінкою, вміли господарювати на землі й вирощувати худобу. Організація виборів покладалася вже на державну установу – місцеву палату державних маєтностей, а не на сільських та волосних голів. Нижчі громадські посади запроваджувалися як в общинах державних селян, так і у, колоніях іноземців.

Спеціальними статтями обумовлювалися громадські вибори для західних однодворців, котрих було поселено на поміщицьких землях, бо останні на державних, громадських та власних землях керувалися правилами про сільське управління для державних селян відповідних губерній. Вони обирали старшину, який одночасно був і подушником, та наглядача хлібного запасного магазину, а вже писаря призначала казенна палата. Тут десяцьких призначав старшина, як і лісника для охорони громадського лісу. Оскільки однодворці мали окремі від інших сільських станів рекрутські дільниці, то на сході вони обирали дільничних старост та двох добросовісних. Тих, котрі без поважних причин не брали участі в сході, штрафували (розмір штрафу – 90 коп.).

До кандидата на посаду висувалися конкретні вимоги: щоб він був не молодшим 25-ти років, мав власне господарство, був путящою людиною, дбайливим господарем і не перебував під судом та слідством. Обрані на час служби звільнялися від військової й від виконання земських і громадських повинностей та нарядів. Більше того, їх заборонялося ображати словесно й фізично, і слід було виявляти повагу до їхньої посади. Якщо вони виявлялися нездібними, легковажними, п'яницями, в цьому разі земський суд, узгоджуючи власне рішення з губернатором, звільняв їх з посади. За різні недогляди, а особливо за хабарництво, підробки документів вони притягувалися до карної відповідальності.

Оскільки козацькі війська, що осіли на півдні України функціонували також на виборному принципі, то окремі статті статуту присвячувалися організації їхньої влади. Так, козаки Новоросійського козацького війська обирали станичного отамана, відповідних суддів (2 особи), посадовців, у складі яких діяло управління станиці. Обраним на час служби присвоювався чин хорунжого, виплачувалося жалування із станичних статків. Процедура виборів відбувалася аналогічно з військом Донським, на людних зборах через балотування, раз на роки в присутності особливого чиновника, що його призначав військовий наказний отаман.

Огляд законодавчих вимог верховної влади до станової виборної служби дозволяє зробити кілька висновків. Вона, як своєрідний витвір історичної епохи, займала особливе місце у системі державної влади та чисельно

переважала її на місцевому, повітовому й частково губернському рівні. Конструювалася вона самодержавством, котре запозичувало європейські моделі, особливо щодо дворянства та міщанства, як і використовувала традиційні – для селян та козаків. Однак, на відміну від європейських, здобутих у протистоянні з королівською владою, в Російській імперії вони запроваджувалися у життя самою верховною владою. Вона вміло запроваджувала станові інституції й виборний принцип, аби державними справами переймалися всі соціальні прошарки. Обрані посадовці практично ставали підзвітними не виборцям, а найімовірніше державній адміністрації, котра контролювала і спрямовувала їх діяльність. Та й коло їхніх повноважень спрямоване більше на виконання державних справ, ніж станових потреб. У статуті практично не йдеться про задоволення корпоративних потреб, що вказує на незначну самостійність станів. Меж між державними та місцевими справами не проведено, і державні інтереси не стільки превальювали над всіма іншими, як ототожнювалися з ними. Імперська політика верховної влади долала нелояльність еліт правобережних губерній через позбавлення її виборчого права, а через нього й участі в формуванні місцевих органів влади.

І все ж можна стверджувати, що зародки самоврядування були присутніми й насамперед вони проявлялися у виборному принципі, певних елементах гласності, хай і слабкій, але все ж можливості впливати на склад виборних посадовців. У статті розглянуто лише один бік проблеми, що полягав у законодавчому спрямуванні верховною владою виборної служби. Як складова дослідницького процесу, цей напрямок потребує звірки з соціальною практикою станового управління, котра одна лише може підтвердити вимоги верховної влади. Справа за малим: продовжити дослідження у вказаному напрямку. Й тут вирішальне слово за представниками станів. Однак, більшу їх частину практично не можна почути через брак джерел особливого походження. Втім, станова виборна служба, притаманна *ancien regime*, на середину XIX ст. вже не задовольняла ані державу, ані громадськість через низьке кадрове забезпечення її професійного рівня.

---

<sup>1</sup> Назву лише одну, що вийшла останнім часом, де подано найповнішу історіографію питання: *Бармак М.* Формування владних інституцій Російської імперії на Правобережній Україні: кінець 18 – перша половина 19 ст. – Тернопіль, 2007.

<sup>2</sup> Найповнішим виданням на сьогодні є багатотомний словник-довідник: *Государственность России: Государственные и церковные учреждения, сословные органы и органы местного самоуправления, единицы административно-территориального, церковного и ведомственного деления (конец 15 века – февраль 1917).* – Москва, 1996 – 2005.

<sup>3</sup> Совісний суд, на відміну від інших, був всестановим і розглядав справи, пов'язані з недоторканністю особи. Запровадження його Катериною II здійснювалося на основі англійського канцлерського суду і деяких положень *Habeas Corpus Act*, закону

прийнятого 1679 р. англійським парламентом. Згідно з цим законом, суддя за скаргою про незаконний арешт вимагав термінового пояснення його причини та пропонував звільнення під заставу. Коло справ, що міг розглядати цей суд у Російській імперії, був значно вужчим від Англії. Однак можливість відпустити заарештованого під заставу було тоді новим явищем (*Мадариага де Й.* Россия в эпоху Екатерины Великой. – М., 2002. – С.450).

<sup>4</sup> Обрання не чиновних дворян на посаду повітового предводителя дворянства практикувалося у правобережних губерніях до 1856 р., – часу появи положення Комітету міністрів від 19 червня того ж року (ЦДІАК України, ф. 442, оп. 38, спр. 390).

<sup>5</sup> *Шандра В.* Мережа освітніх інституцій та модернізація функцій освіти в Правобережній Україні у 30-х рр. XIX ст. // Волинські Афіни: Зб. наукових праць / Під. ред. С. Маковського і В. Собчука. – С.69.

<sup>6</sup> Притягнення до судової відповідальності здійснювалося у тому разі, коли посадовець мав записи у шнуровій книжці про отримання 3 суворих і 6 простих доган (ЦДІАК України, ф. 442, оп. 38, спр. 19, арк. 4).

<sup>7</sup> Член організації міського самоуправління (магістрату, ратуші).

<sup>8</sup> Цей суд розглядав дрібні майнові суперечки і саме за усну процедуру отримав таку назву.

<sup>9</sup> Особа обрана голосуванням для виконання певних обов'язків.

<sup>10</sup> До Житомирського повітового суду обирався засідателем від єврейської громади один російськомовний купець.

<sup>11</sup> Службові особи, що складають розрахунки збитків і розподіл їх між вантажовиками.

<sup>12</sup> У статуті вживається як два тотожні поняття: то станові, то громадські органи влади.