

ВПЛИВ ПОЛІТИЧНИХ ПОДІЙ ПОЧАТКУ ХХ СТ. НА РОЗВИТОК МІСЬКОГО ГРОМАДСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ МІСТ НАДДНІПРЯНЩИНИ)

За умови сучасного розвитку міського громадського самоврядування в Україні актуальними стають уроки його минулого, що пов'язане з таким складним в її історії періодом, як кінець ХІХ - поч. ХХ ст.

На розвиток України кінця ХІХ - поч. ХХ ст. впливали такі обставини, як, з одного боку, послаблення царського самодержавства і розлад російської державної машини, а з іншого - економічний розквіт підросійської України, її індустріалізація, піднесення життєвого рівня населення, пролетаризація малоземельного селянства та загострення на цій основі соціальних протиріч. На цей час припадає формування українського політичного руху, двигуном якого була інтелігенція.

За умов наростання кризи російського самодержавства в органах міського громадського самоврядування відбувалися зміни, що обумовлювалися політичними, економічними чинниками. Прогресивний розвиток міст ставив перед органами міського управління більш складні завдання, вирішення яких торкалося різних сфер міського господарства, культури, охорони здоров'я. Усе відчутнішою ставала недосконалість діючого міського законодаположення.

Після впровадження міської контрреформи 1892 р. у діяльності міських Дум та Управ розпочався новий період. Так, у зв'язку із загальноросійською економічною кризою, що охопила всі сфери суспільного життя, ускладнювалося ведення міського господарства, особливо фінансово-економічна діяльність міських управлінь. Безробіття та посилення утисків з боку власників підприємств штовхали робітничі маси до організованої боротьби за свої економічні права. Страйки, забастовки, розправи над підприємцями, грабежі та розбій прокотилися по містах в останні десятиріччя ХІХ - поч. ХХ ст. Поступово зростала громадська та політична свідомість мас. У країні складалася революційна ситуація.

Розвиток інститутів самоврядування у Росії на межі століть, що поширювався в Україну, здійснювався за "континентальним" зразком. Ідея самоврядування народу обмежувалася межами адміністративних областей, адже таке "самоврядування" було зручним для самодержавства. За таких умов на 100 жителів випадав один із правом голосу на виборах. Управління містами знаходилося в руках невеликої купки багатіїв, які не завжди усвідомлювали свою відповідальність перед виборцями. Система міської олігархії, що сформувалася на поч. ХХ ст., на практиці демонструвала свою неспроможність. Значній частині міських діячів не вистачало таких якостей, як зацікавленість у громадських справах, працездатність на загальну користь, усвідомлення своїх обов'язків. Гласні - представники своїх виборців, часто нехтували засіданнями Дум, що позначалося на їх роботі. Як наслідок – роками не вирішені справи благоустрою, будівництва, відставання міст Російської імперії у розвитку від європейських міст (наприклад, у Катеринославі протягом 15 років вирішувалося питання про спорудження міських бійниць). Насамкінець, під час виборів 1901 - 1902 рр., що пройшли у 132 містах з кількістю населення понад 20 тис. чол. у кожному взяла участь лише його третина.

З іншого боку, за таких умов позиція органів міського самоврядування визначалася активізацією їх діяльності, що була спрямованою на завоювання політичних свобод, на боротьбу за проведення у Росії міської реформи. Політична активність міських Дум в Україні зростала під впливом прогресивно настроєних громадських діячів, що їх поповнювали. З виникненням наприкінці ХІХ ст. політичних партій в Україні (РУП, УСП, УНП) все більшого визнання і поширення набували ідеї державності. Український рух перейшов від стадії культурно-просвітницької діяльності до організованої політичної праці, метою якої було створення української держави на основі власних політико-

правових засад. Українська соціал-демократія отримала можливість висловити свої погляди щодо автономії України через українське представництво у Державних Думах 1906 та 1907 рр. Серед 102 послів 1 Думи від 9 українських губерній були гласні міських Дум України М. Біляшівський, В. Шемет, Ф. Штейнгель. Автором проекту про переустрій Російської імперії на основі її децентралізації та демократизації виступив у Державній Думі М. Грушевський. Серед його вимог було створення обласного українського Сейму і пов'язаних з ним органів управління та контролю з широкими повноваженнями у місцевому законодавстві, у місцевому управлінні, в організації освіти і духовних справ, суспільної безпеки та засобів економічного розвитку, земельних фондів. Особливий інтерес викликають ті положення, які стосувалися забезпечення Сеймом порядку, за якого економічні засоби краю, за винятком участі у загальнодержавних витратах, були б спрямовані на задоволення потреб місцевого культурного та економічного життя, визволяли б його від тиску та централізму. Тож декларація української громади у Державній Думі визначала основні тенденції політико-правової думки України щодо місцевого самоврядування.

На поч. XX ст. в Росії активізувалася дискусія навколо питання про необхідність проведення міської реформи, і зокрема, тих положень, що торкалися виборчого права та фінансово-економічної діяльності міських Дум. Разом з тим міські діячі України відстоювали за надання містам більш широких компетенцій у їх фінансовій політиці, ліквідацію "майнового цензу" при виборах. У середовищі гласних Дум зароджувалася думка про те, що вони повинні стати важливим чинником державного життя. На адресу уряду надходили заяви з вимогою проведення реформи. У 1901 р. 30 міст Російської імперії, серед яких були і міські Думи Києва та Полтави, відгукнулися на пропозицію Томської Думи про створення спеціальної урядової наради з представників органів міського управління для підготовки реформи.

Першим симптомом про справдження сподівань було внесення часткової поправки до Городового Положення 1892 р., яка стосувалася виборчого права: 8 червня 1903 р. квартиронаймачі Петербурга отримали виборче право. Підняв настрої у середовищі органів міського управління і Указ від 12 грудня 1904 р. "Про невідкладність реформи місцевого громадського управління", яким уряд офіційно визнавав її необхідність і обіцяв "надати міським та земським установам якнайширшої участі у завідуванні різними сторонами місцевого благоустрою", "даруючи їм для цього необхідну, в межах закону, самостійність". До Особливої урядової наради з міської реформи входило 50 представників міських управлінь. Різні групи міських діячів у різних куточках держави сходилися у поглядах на мету та завдання реформи, на визначення місця та ролі міських Дум у загальній системі державного управління Росії.

Наприклад, міське управління Києва наголошувало, що за нових історичних реалій "... роль міст у загальнодержавному ладі не повинна обмежуватися лишень виконанням повинностей, які покладені на них законом, і не може бути зведеною до ролі посередника між платниками податків та розподільниками кредитів. Їх життя повинне відображати на собі життя держави".

У проекті реформи, створеному Полтавською Думою, зазначалося, що нове Городове Положення повинне бути самостійним законодавством і ґрунтуватися на демократичних засадах. Воно повинне перебувати також у органічному взаємозв'язку зі всіма складовими місцевого і державного управління. При цьому вони стояли за втілення принципу самоврядування міської общини, за її незалежність від адміністрації.

Однак до виборів 1906 р. (і 1911 р.) реформи не відбулося. У декларації П. О. Столипіна, що прозвучала у 11-й Державній Думі (1907 р.) наголошувалося, що проекти реформи готові і незабаром будуть внесені у Думу. Створені урядові комісії зібрали матеріал і зробили певні висновки, що знайшли своє відображення у проекті "Положення про губернське управління" 1908 р. (щодо нагляду за органами місцевого самоврядування). Деякі доповнення Держради, Сенату до діючого законоположення

вносилися також у 1909, 1911 і 1913 рр.

Перша світова війна ставила питання демократизації міського управління, залучення широких народних мас до участі у самоврядуванні, діяльність якого небувало розширювалася на поч. XX ст. Активізувалася робота по підготовці проекту реформи 1915 р., зі створенням у Державній Думі прогресивного блоку - міської парламентської групи. Нею було проведено анкетування "для виявлення фактичного стану справ" у міському самоврядуванні. Восени 1915 р. у Державній Думі було створено Комісію по реформі Городового Положення. На літо 1916 р. проект реформи був готовий. Тоді ж, під тиском громадськості, при МВС було створено міжвідомчу Наряду, на яку також покладалося завдання розробки проекту до поч. 1917 р.

З поч. XX ст. у міському середовищі викреслювалася тенденція переходу від розрізненого, ізольованого життя до загальнодержавного об'єднання на ґрунті задоволення стрімко зростаючих культурно-господарських потреб міст та їх населення. Ця робота сприяла усвідомленню ними своєї сили та державної ваги. Важливе значення для такого об'єднання мав Одеський з'їзд працівників міського господарства, що проходив 1910 р. На ньому впреше в історії міст було організовано бюро для скликання наступного з'їзду міських працівників. Не менш важливе значення мав Всеросійський міський з'їзд, що відбувся у Києві 1913 р. Його робота була присвячена, головним чином, вирішенню проблем фінансової діяльності міських управлінь. Зрештою, визначною подією для організації міського управління став з'їзд міських голів, який пройшов у Москві 8 серпня 1914 р. На ньому було створено Всеросійський Союз міст, до якого приєдналося 474 міських управління Росії. Тоді ж було створено Комітет Союзу міст, до якого входили видатні громадські діячі, гласні та міські голови Росії, в тому числі й України. Серед них був міський голова Києва І. Дьякова. З 1915 р. у містах розпочалася робота по організації обласних (місцевих) комітетів Союзу міст. Такі комітети було створено у Катеринославі, Києві, Полтаві, майже у всіх губернських містах. Наприклад, головою обласного катеринославського Комітету був гласний Думи, член міської Управи С Гальперін, його членом був гласний В. Воронін. Київський Комітет Союзу міст очолював гласний Думи М. Стражеско. До полтавського Комітету було обрано 12 осіб, виключно гласних міського управління. У Всеросійському Союзі міст Полтава була представлена С Заньковським та Ф. Лизогубом.

Таким чином, потреби воєнного часу спрямували роботу Союзу міст, а разом з ним і міських Дум, у русло, продиктоване його вимогами. При сприянні Союзу міст міськими Думами велася робота по наданню допомоги фронту, спорудженню санітарних загонів, лазаретів, допомоги родинам полеглих, а також вирішувалися питання оздоровлення міст, їх санітарії, водопостачання, каналізації, медичного забезпечення, зберігання продуктів харчування, боротьби з епідеміями. У Росії часто так бувало: коли уряд був неспроможний іти в ногу з життям, гальмував розвиток, тоді ініціативу переймали ті, хто чекав змін. Кращий приклад цього - активізація міського життя, створення Всеросійського Союзу міст і пошук органами міського управління шляхів виходу із кризового стану, в якому опинилося міське господарство, міські фінанси, їх напруги при вирішенні проблем охорони здоров'я, народної освіти, культури.

Повертаючись до жовтневих подій 1905 р., зазначимо, що вони стали вододілом між старою та новою Росією, що перевів її до розряду держав із представницьким способом управління. За умов загальної розрізненості суспільного життя, відсутності організованості та активності міського населення вони дали перші уроки організованості та колективізму. Адже прогресивні погляди радикальної інтелігенції проявилися насамперед під час виборів до міських Дум, що пройшли у містах 1906 р. Так, проявом більш свідомого ставлення до виборів були попередні наради виборців, на яких можна було ознайомитися з програмами кандидатів у гласні Дум. У їх роботу було внесено політичний момент, вони стали важливим організуючим фактором громадської думки. Однак це може бути темою окремого дослідження. У рамках даної статті не можливо

розкрити більш детально хоч би основні аспекти даної проблеми.

Таким чином, початок XX ст. вніс пожвавлення у діяльність міських Дум та Управ України. Загострення кризи російського самодержавства сприяло зростанню політичної активності міського управління. Водночас це позначалося на більш прогресивному вирішенні міським управлінням суто муніципальних проблем