

УДК 352.07(477.7)"17/19"

О. В. Черемісін

### **Плани політичних партій на реформування міського самоврядування на початку ХХ ст.**

*Стаття присвячена проблемам діяльності та реформування міського самоврядування в планах російських, українських політичних партій та партій національних меншин України на початку ХХ ст. Розкривається сутність поглядів політичних партій на роль та значення органів громадського інституту в розвитку держави та регіонів. Характеризуються розбіжності у цих поглядах та аналізуються їх причини. Розглядаються погляди політичних партій на доцільність процесу реформування органів міського самоврядування та регіональні особливості. Аналізуються нововведення, які пропонували різні політичні сили в муніципальному питанні, та проблеми, які піддавалися критиці у вже існуючій моделі самоврядування. Зроблено висновки про різницю в поглядах у різних політичних партіях. Проаналізовані роль, значення та перспективи реформування органів міського самоврядування в ідеальних конструкціях майбутнього життя України. Зазначено перспективи подальших досліджень у даному напрямі.*

*Ключові слова: міське самоврядування, Південь України, політичні сили, громадське управління, муніципалітет.*

*Статья посвящена проблемам деятельности и реформирования городского самоуправления в планах российских, украинских политических партий и партий национальных меньшинств Украины в начале ХХ в. Раскрываются смысл взглядов политических партий на роль и значение органов гражданских институтов в развитии государства и регионов. Характеризируются различия у этих взглядах и анализируются их причины. Рассматриваются взгляды политических партий на необходимость процесса реформирования органов городского самоуправления и региональные особенности. Анализируются нововведения, которые предлагали политические силы в муниципальном вопросе, и проблемы, которые критиковались в уже существующей модели самоуправления. Сделаны выводы про разницу во взглядах в политических партиях. Проанализированы роль, значение и перспективы реформирования органов городского самоуправления в идеальных конструкциях будущей жизни Украины. Определены перспективы дальнейших исследований в данном направлении.*

*Ключевые слова: городское самоуправление, Юг Украины, полити-*

*ческие партии, гражданское управление, муниципалитет.*

*The article is devoted to the problems of the activity and reformation of the city government in the plans of the Russian and Ukrainian political parties, parties of national minorities of Ukraine at the beginning of the XX century. The essence of the views of political parties on the role and significance of public institution in the development of the state and regions is disclosed. The differences in these views and the analysis of their causes are characterized. Innovation that offered different political parties in municipal issues and problems that had been criticized in the existing model of government are analyzed. Conclusions are drawn about the difference in the views of different political parties. The role, importance and prospects for reform of municipal government structures in ideal constructions of the future life of Ukraine are analyzed. Prospects for further research in this area is specified.*

*Key words: city self-government, South Ukraine, political forces, civil administration, municipality.*

На сучасному етапі українського державотворення відбувається реформування системи державного управління на принципах децентралізації. Прагнучи сформувати сучасну українську модель місцевого самоврядування, зокрема міського, суспільство не може не враховувати як новітній світовий досвід державотворення, так і національно-історичний. Саме цим визначається актуальність теми дослідження.

У попередніх дослідженнях досить ґрунтовно висвітлено історію, діяльність, формування, погляди політичних партій, як російських, так і українських. Так, наприклад, програмними положеннями науковці та громадські діячі зацікавилися ще на початку ХХ ст. М. Міхновський виклав основні позиції на краще майбутнє України [8]. У праці С. А. Голубцова зроблений ґрунтовний аналіз російським політичним партіям [4]. О. Ольжич присвятив роботу проблемі українського націоналізму [9]. А. Стеблов і І. Сахаров опублікували програми найголовніших партій Російської імперії [11]. Вже в наш час інтерес до програмних положень політичних партій не згасає. Так, А. І. Павко присвятив власне дослідження становленню та діяльності політичних партій України [10]. О. С. Ядловська провела цікаве дослідження із діяльності партій та громадсько-політичних організацій національних меншин Півдня України [17]. В. М. Фомін присвятив дослідження історії та діяльності російських політичних партій [15].

Разом з тим вдалося визначити, що, на жаль, порівняльному аналізу в поглядах політичних партій стосовно реформування органів міського самоврядування увага майже не приділена.

Тому автор робить спробу проаналізувати майбутнє самоврядних інституцій у програмних документах політичних партій на початку ХХ ст.

На початку ХХ ст. виникло гостре протиріччя: значна частина городян, що бажала залучитися до активної ролі в управлінні містами, у тому числі за допомогою виборів, була позбавлена такої можливості, а тому виявляла цілковиту апатію до виборів та невдоволення до муніципалітетів; натомість більшість тих, хто мав виборче право, не бажали його реалізувати. Норми закону й реальний стан у міському управлінні не відповідали тим очікуванням, які мала більшість городян. Система міського управління, зосереджена в руках купки найбільш заможних городян, усе більше не відповідала соціальній структурі, потребам і умовам життя міст.

Також у цей період посилилася критика міського самоврядування як з боку громадськості, так і з боку політичних сил. Власне, виникла кризова ситуація, коли громадськість бажала продовження реформ, а держава не бажала їх проводити. Муніципалітети Півдня вже не могли виконувати подвійне та потрійне навантаження, а тому потрібно було виходити з кризи та обирати єдиний напрям розвитку самоврядних інституцій. Очікування більшості громадськості стосувались збільшення автономності самоврядування.

Критика ситуації в муніципалітетах, поєднана із загальними тезами про неідездатність самодержавної влади на початку ХХ ст., лунала з боку громадськості, політичних кіл і зі сторінок преси, як столичної, так і південноукраїнської, наприклад, у газеті "Юг" [2, с. 3; 3, с. 3; 5, с. 4; 12, с. 3; 13, с. 3; 14, с. 3]. Відмінність позицій із муніципальних проблем полягала насамперед у питанні про компетенцію міського самоврядування, ступінь його самостійності від державної влади.

Партія "Союз 17 жовтня" в своїй програмі закликала до "розвитку й зміцнення начал міського самоврядування й залучення до участі в самоврядуванні широкого кола осіб". Згідно з "октябристською" програмою, представники від міського самоврядування, разом із особами, обраними від земств, духівництва, закладів торгівлі й промисловості, вищих навчальних закладів, повинні були становити половину членів верхньої палати органу народного представництва – Державної ради. Представники ліберальної течії в своїй програмі визначали, що місцеве самоврядування має поширюватися на всю державу.

Представництво в органах місцевого самоврядування повинне ґрунтуватися на загальному, рівному, прямому та закритому голосуванні місцевих жителів, без відмінності статі, віросповідання й національності. Що стосувалося питання про компетенцію муніципалітетів, то вказувалося, що це повинні бути "за можливості всі сторони місцевого життя", що мали "центристський" ліберальний напрям [11, с. 5–64].

Кадетська партія загалом відстоювала інтереси ліберальної громадськості, зокрема щодо діяльності місцевих органів влади – зменшення податків на населення та оптимізацію витрат із метою звільнення бюджетів від непотрібних видатків на адміністративні потреби. Міському самоврядуванню пропонували відкривати для населення народні університети, бібліотеки, читальні та інші типи освітніх закладів з метою подальшого розширення освіти [4, с. 41–42].

Народні соціалісти виступали за народовладдя не тільки на державному, а й на місцевому рівні. Передусім пропонували створити умови для рівного отримання освіти, для цього надати повну свободу дій як приватним, так і громадським організаціям, у тому числі й самоврядуванню. Усі землі планували націоналізувати й поділити на дві категорії: державну та муніципальну. А на користування земельними наділами створити для всіх однакові умови [4, с. 62–63].

У документах соціалістичної течії містилася вимога демократизації, повсюдного введення організованого на широких демократичних засадах міського громадського управління й розширення повноважень органів самоврядування. Значну увагу муніципальним питанням приділила партія есерів, незважаючи на те, що вважалася селянською. У результаті зміст частин програм меншовиків і есерів, що стосувалися міст, можна звести до концепції "муніципального соціалізму". В її основі лежить ідея про можливість без взяття влади в країні загалом, на основі приходу до влади органів місцевого самоврядування, почати перетворення міського господарства на соціалістичних засадах. Втілення ідей "муніципального соціалізму" бачилося шляхом здійснення муніципалізації, всебічного розвитку міських підприємств, соціальної підтримки трудового населення, скасування непрямих податків шляхом заміни їх прямими, що стягувались із забезпечених власників, і тому подібних заходів [11, с. 5–64]. Партія "Народна свобода" прямо не зазначала власних переконань стосовно міського самоврядування, але обстоювала принципи демократизму, рівності, братерства, загального виборчого права, захист прав, свобод та майна громадян. Важливою для неї була

ідея свободи агітації. У партійній програмі наголошувалось на необхідності надати рівні права для всіх національностей. Діяльність муніципалітетів пропонували побудувати згідно з демократичними цінностями на принципах децентралізації. Надати громадським інституціям повну свободу у вирішенні місцевих проблем, а частину коштів передавати від державної скарбниці. Водночас зазначалось, що вони не можуть брати участь у вирішенні аграрного питання. Місцеві органи влади пропонувалося зробити автономними утвореннями з правом видання місцевих законів, а земства зберегти, але повністю звільнити їх від державного втручання [7, с. 2–6]. Роль державних органів влади – стежити за законністю виконання місцевими органами влади покладених обов'язків.

Далі всіх у питаннях розвитку самоврядування пішла партія соціалістів-революціонерів. Ідеальний державний устрій вони планували розробити таким чином, щоб основу держави складали самоврядні міські й сільські громади. Наступним ступенем повинні були стати місцеві автономні національно-територіальні громади. Таким чином, соціалісти-революціонери вимальовували федеративний державний устрій з правом кожної нації на самовизначення. Усі закони, які прийме парламент, повинні виноситися на народний референдум, і саме народ має затверджувати закони. Партія виступала за передачу земельної власності органам самоврядування, а користування землею повинно було стати зрівняльно-трудоим. За це орендар мав сплачувати фіксований податок, а землі поділити таким чином, щоб ділянки приносили приблизно однаковий прибуток у такому розмірі, в якому її можливо було обробити однією особою. Отриманий дохід від використання муніципальних земель самоврядування мало витрачати на громадські потреби [4, с. 47–51, 71–72].

Соціал-демократична партія планувала поліпшити життя робітничого класу й передати йому в управління промислові підприємства, у той же час участь його в органах самоврядування не передбачалася. Нічого в програмі не було сказано щодо прав самоврядування на земельну власність. Партія вважала за необхідне у вирішенні аграрного питання провести муніципалізацію земель таким чином, щоб можна було їх здавати в оренду всім бажаючим у необмежених розмірах. Причому передбачалося проводити муніципалізацію землі примусовим чином [4, с. 54–62]. У результаті таким становищем могли скористатися насамперед заможні представники населення, а бідним нічого не залишилося. Водночас капіталізація мала

необмежений характер, що в перспективі могло б призвести до витіснення дрібних власників і формування монополістичних об'єднань. Відповідно соціал-демократів не можна назвати виразниками інтересів широкої маси населення [16, с. 62–92].

Українська партія соціалістів-революціонерів із самого початку своєї діяльності висувала ідею національно-територіальної автономії України. Була найбільш масовою партією із соціально селянською та інтелігентською основою. Особливий акцент партія робила на аграрній перебудові, мала значний авторитет на селі. Головна мета – адаптувати соціалістичні ідеї до конкретних умов існування української демократії. У той же час соціалісти-революціонери планували кардинальне вирішення проблеми муніципального господарства та встановлення прогресивного податку на дохід і спадок населення.

Українська соціал-демократична робітничка партія висувала ідеї на право кожної нації на культурне та політичне самовизначення. Головними тезами в програмі партії були: демократизація суспільства; автономія України; конфіскація великої земельної власності. Владу повинен отримати освічений робітничий клас, хоча в програмі містилися тези про ліквідацію класової диктатури. У межах організації самоврядування в програмі містилися ідеї щодо надання місцевим громадам прав широкої автономії як на місцевому, так і на крайовому рівнях для всього населення країни. У галузі освіти планувалося передати всі навчальні заклади (в тому числі й муніципальні, земські) в підпорядкування майбутньому парламенту. В обов'язок місцевим органам влади ставили нагляд за промисловими підприємствами, а муніципалітети повинні були створювати біржі праці представникам від робітників [15, с. 16–23].

Українська партія соціалістів-федералістів обстоювала ідеали соціалізму, автономії України, широких демократичних свобод і культурної діяльності та децентралізовану внутрішньоадміністративну будову. В її програмі не розглядалися проблеми будівництва влади на місцевому та самоврядному рівнях.

Українська партія самостійників-соціалістів своїм ідеалом бачила самостійну та незалежну Україну, яка повинна бути Республікою вільних людей і вільної праці. Основними завданнями були: зорганізувати українських робітників, хліборобів та інші верстви населення, що стоять на варті інтересів працівників. З приводу місцевого та міського самоврядування проголошувалися автономність областей і країв на виборних засадах. На погляд соціалістів-самостійників, на відповідальних посадах мають бути українці. Школи повинні нале-

жати міським і сільським громадам та обслуговуватися ними самостійно, а освіта має бути безкоштовною. Так само, як і соціалісти-революціонери, самостійники-соціалісти планували запровадити прогресивний податок [1, с. 297–305].

Українська радикальна партія виступала за боротьбу проти самодержавства, встановлення конституційного ладу, а Україна повинна була бути автономною складовою Російської держави. На їхнє переконання, українські землі мають володіти правами широкого самоврядування, як міського, так і сільського. У ці самоврядні одиниці громади могли об'єднуватися за територіальним принципом. Кожний округ повинен мати власний окружний сейм як регіональний представницький орган місцевого управління. Представники місцевої влади були відповідальними тільки перед судом, а право обиратися в окружні сейми мали тільки місцеві мешканці округу.

Українська демократична партія висувала на перший план гасла автономії України із більшою самостійністю у вирішенні місцевих проблем. Гостро критикувала централізовану побудову російського самодержавства, яка веде до несправедливого розподілу матеріальних благ між різними народами.

У 1905 р. Українська демократична партія та Українська радикальна партія об'єдналися в Українську демократично-радикальну партію, що висувала ідею перетворення Росії на децентралізовану державу з автономною Україною з власним краєвим законодавством, із розумним розподілом прав парламентів федеративного та краєвого. Зазначені партії обстоювали права самовизначення народів, а також територіальних громад об'єднуватися в самоврядні інститути влади на місцях та керувати землями округу [6, с. 100–105].

Програмним документом Револьюційної української партії (створена в 1900 р.) стало гасло незалежної України на основі праці М. Міхновського "Самостійна Україна". Після гострих внутрішньопартійних дискусій у 1902 р. частина рупівців відкололася й утворила, на чолі з М. Міхновським, Українську народну партію. Вона проголошувала себе представником міського та сільського пролетаріату, визнавала соціалістичний ідеал єдиним, який зможе задовольнити потреби українського народу. Тому, на переконання представників партії, фабрики повинні належати робітникам, а земля – селянам. Майбутнє України – це Самостійна Україна – спілка вільних і самоврядних українських земель. М. Міхновський

гостро критикував колоніальний статус України в складі Росії, а також русифікаторську та великодержавну політику [8, с. 50–58].

Українська соціалістична партія (створена в 1900 р.) проголосувала революційне повалення царизму та встановлення демократичних прав і свобод, свободи від капіталізму. Програмою зазначалося усунення цілковитої залежності України від Росії. Україна повинна була стати демократичною республікою з повним рівноправ'ям усіх націй, які населяли її територію, із загальним виборчим правом. Принцип існування громадського самоврядування був серед головних пріоритетів майбутньої української республіки. Земля та засоби виробництва повинні були пройти шлях до повного усупільнення [10, с. 94–186].

Партії національних меншин України займалися проблемами політичного майбутнього власних народів. Зокрема, єврейська соціал-демократична робітничка партія "Поалей-Ціон" (в Україні перша організація створена в Катеринославі в 1900–1901 рр., а згодом – і в інших містах) намагалась поєднати ідеї соціалізму з сіонізмом. Партія обстоювала пріоритети територіального вирішення єврейського питання шляхом створення власного центру в Палестині. Також ставила завдання з ліквідації капіталістичної системи та повалення класової переваги буржуазії над пролетаріатом. У 1904 р. в Одесі частина представників партії відколосалася та виключила положення про Палестину, почала називатися Сіоністсько-соціалістичною робітничою партією. Її члени вважали національну автономію недостатньою для вирішення єврейського питання та розширили вимоги до національного рівноправ'я. Інша частина партії об'єдналася в 1905 р. в Єврейську соціал-демократичну партію та проголосила створення національної автономії на базі самоврядування громад. Про розвиток самоврядування України або Півдня в програмних документах не йшлося, оскільки найбільш актуальною проблемою для них було вирішення національного питання [15, с. 93–105].

До політичної та культурної діяльності початку ХХ ст. підключилися й інші національні меншини південноукраїнського регіону. Активно заявили про свої позиції болгари, вірмени, греки, татари, турки, литовці та інші. Зокрема, греки утворили декілька громадських культурних організацій, які працювали в напрямку їхнього культурного розвитку. Болгари заснували в Одесі культурний центр з розвитку національної самосвідомості. Турки й татари, як зазначала О. Ядловська, не утворювали ні власних



партій, ані громадських організацій, хоча переслідувалися владою за будь-які збори.

Вірмени сформували власні політичні партії соціалістичного спрямування "Дашнакцутюн" і "Гнчак". Вони активно збирали кошти й відправляли на батьківщину, оскільки головною метою їхньої діяльності було здобуття незалежності Вірменії та повалення самодержавства. Активно діяли парторганізації в Криму та Одесі.

Представники грузинської національності, що компактно мешкали в Одесі, виступали за більш тісні економічні, торговельні та транспортні зв'язки з Грузією. Активні революційні виступи литовців відбувалися в межах Катеринославської губернії, де був сформований Литовський соціал-демократичний союз [17, с. 43–46].

Отже, російські політичні сили країни висунули ідею трансформації самоврядування в бік демократизації та більшої самостійності, причому можливість перетворення муніципалітетів пов'язувалася з політичними змінами в суспільстві, у системі центральної державної влади. Суттєвим соціалістичні партії вважали надання широких виборчих прав. У самоврядуванні вони вбачали потужну силу, яка здатна провести суспільство шляхом розвитку буржуазного громадянського порядку з широкими повноваженнями місцевих громад з правом регіонального самовизначення різних національностей, що в межах південноукраїнського регіону було надто актуальним питанням. Вони планували провести різке розмежування між земським, обласним, міським і сільським самоврядуванням. До самоврядних проблем пропонували віднести весь спектр місцевих нестатків. Муніципалітети повинні були володіти такими самими повноваженнями, як і центральна влада, але в межах певних місцевостей, міст і сіл, а тому необхідний розподіл між місцевою законодавчою та виконавчою гілками. У їхніх судженнях, загалом, панувала позитивна оцінка діяльності дореволюційної моделі міського самоврядування, яке було потужним стимулом міських процесів.

Українські політичні партії на початку ХХ ст. виступали за національне, культурне та політичне самовизначення українського народу. Більшість із них бачили автономію українських земель у складі Російської федерації. Ідеї самостійності та незалежності української держави відстоювала лише УНП на чолі з М. Міхновським. У програмних документах українських партій містилося мало інформації з приводу розвитку самоврядних інститутів влади. Загалом визнавалася необхідність їхнього існування на основі автономії, децентралізації, виборності, територіальної належності, відповідальності

перед судом, управління землями, господарством, освітою. Але взагалі питання розвитку самоврядування займали пропорційно меншу частину програмних вимог, оскільки більш актуальною проблемою було на той час вирішення майбутнього української держави. Українські політичні партії не давали чіткої та вичерпної відповіді на запитання: яким хочемо бачити власне самоврядування?

Партії та громадські організації національних меншин на території Півдня України до 1917 р. діяли досить активно, але не виявляли особливого бажання співпрацювати з українським національно-визвольним рухом. Самоврядування їх не цікавило, власну діяльність спрямовували на вирішення проблем національної ідентифікації, проголошення власних незалежних держав, культурного, економічного, торговельного розвитку.

У перспективі подальших наукових пошуків на дану тематику можна уточнити історію та діяльність міського самоврядування наприкінці XVIII – початку XX ст.

#### Література

1. Багатопартійна українська держава на початку XX ст. / упоряд. В. С. Журавський. – К. : Наук.-інформ. підприємство "Пошук", 1992. – С. 53–72.
2. Вокруг новой думы // Юг. – № 965. – С. 3.
3. Вокруг да около // Юг. – № 967. – С. 3.
4. Голубцов С. А. Русские политические партии / С. А. Голубцов. – М. : Тип. Изд. Комиссии московского совета солдатских депутатов № 385, 1917. – С. 5–34, 41–42, 47–51, 71–72, 62–63.
5. Городская дума (заседание 12 марта) // Юг. – № 920. – С. 4.
6. Григоруک Н. Українська демократична партія та Українська радикальна партія: утворення, програми та об'єднання / Н. Григорук // Україна – Європа – Світ. Міжн. зб. – Тернопіль, 2011. Вип. 8. – С. 100–105.
7. Державний архів Херсонської області, ф. 4, оп. 1, спр. 25, арк. 2–6.
8. Міхновський М. Самостійна Україна / М. Міхновський. – К. : Діокор, 2002. – С. 50–58.
9. Ольжич О. Український націоналізм / О. Ольжич. – К. : Дніпро, 1994. – С. 297–305.
10. Павко А. І. Політичні партії, організації в Україні: кінець XIX – початок XX ст.: зародження, еволюція, діяльність / А. І. Павко. – К. : Іван Федоров, 1999. – 248 с.
11. Программы главнейших русских партий / под ред. А. Стеблова и И. Сахарова. – М., 1917. – С. 5–64.
12. На городские темы // Юг. – № 1008. – С. 3.
13. Наблюдатель. Городская дума // Юг. – № 1046. – С. 3.
14. Новая дума // Юг. – № 964. – С. 3.

15. Фомин В. М. Программные документы национальных политических партий и организаций России (конец XIX в. – 1917 г.) : сборник документов / В. М. Фомин. – М. : ИНИОН РАН, 1996. – Вып. 1. – С. 16–23, 93–105.

16. Черемісін О. В. Думська модель міського самоврядування Півдня України у XVIII–XX століттях / О. В. Черемісін // *Scriptorium nostrum*. – 2016. – Вип. 1 (4). – С. 62–92.

17. Ядловська О. С. Партії та громадсько-політичні організації малочисельних етнічних груп на Півдні України в добу Центральної Ради / О. С. Ядловська // *Чорноморський літопис*. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ, 2013. – Вип. 8. – С. 43–46.