

УДК 94 (477.63) «18/19»

С. І. Світленко

Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ КАТЕРИНОСЛАВЩИНИ
У ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ ОСНОВ ГРОМАДЯНСЬКОГО
СУСПІЛЬСТВА ДОРЕВОЛЮЦІЙНОГО ПЕРІОДУ
(XIX–ПОЧАТОК XX ст.)**

Розглянуто особливості місцевого самоврядування на Катеринослащині XIX – початку XX ст., показано його роль у зародженні громадянського суспільства.

Ключові слова: місцеве самоврядування, Катеринослащинина, громадянське суспільство, земські та міські установи, громадські ініціативи гласних.

Рассмотрены особенности местного самоуправления на Екатеринославщине XIX – начала XX вв., показана его роль в зарождении гражданского общества.

Ключевые слова: местное самоуправление, Екатеринославщина, гражданское общество, земские и городские учреждения, общественные инициативы гласных.

In clause features of local self-management on Katerinoslavshina in the 19th – at the beginning of the 20th centuries are considered, its role in origin of a civil society is shown.

Key words: local self-management, Katerinoslavshina, a civil society, zemski and city establishments, public initiatives of vowels.

У дореволюційний період історія місцевого самоврядування тільки-но почала вивчатися, а за радянських часів дослідження цієї проблематики було згорнуто через теоретико-методологічний стереотип про органи самоврядування царських часів як «п'яте колесо» в системі російського управління, яке не могло змінити основ суспільного устрою. Науковий і громадський інтерес до історії місцевого самоврядування пробудився за часів сучасної незалежної України. Утім слід констатувати, що ця проблема вивчена досить нерівномірно, що повною мірою стосується й історії нашого краю.

На сьогоднішній день історія дореформеного міського самоврядування на Катеринослащині досліджена вкрай недостатньо. Період від кінця XVIII ст. до середини XIX ст. висвітлено в роботі

¹© Світленко С. І., 2009

міського секретаря М. М. Владимірова «Первое столетие г. Екатеринослава 1787–9 мая – 1887 г.» (Екатеринослава, 1887), що являла собою доповідь Катеринославоької міської управи до урочистого засідання Думи 9 травня 1887 р. Характерно, що її автор скромно назвав свою працю матеріалами для історичного нарису. Втім значення цієї розвідки важко переоцінити, оскільки в ній показано початки міського самоуправління у Катеринославі, зокрема на матеріалах архіву міської управи та архіву губернського правління, які вже назавжди втрачені [1].

Наступний період другої половини ХІХ – початку ХХ ст. представлено цікавими, хоча й не великими статтями В. І. Лазебник, а також її науковим нарисом у колективному виданні «Історія міста Дніпропетровська» [7; 6, с. 129–175, с. 227–234]. Дослідницький інтерес має монографія О. С. Двуреченської «Органи міського самоврядування Катеринослава: формування, структура та напрями діяльності (кінець ХVІІІ – початок ХХ ст.)» – (Д., 2006), яка є першою спробою узагальнюючого розгляду даної проблеми в широких хронологічних межах [3].

Депо краща історіографічна ситуація стосовно вивчення земських органів самоврядування. Так, історіографічна традиція налічує декілька статей дореволюційних авторів, зокрема Н. Лямцева, І. Борця, М. Носалевича з питань організації земської народної освіти в губернії, і П. Сочинського та О. Смидовича – з історії розвитку земської медицини, а також збірник статей, присвячених 50-тиріччю катеринославоького земства [8, с. 7]. Особливо варто відмітити ґрунтовну монографію сучасної запорізької дослідниці А. І. Лохматової «Катеринославоьке земство», в якій докладно проаналізовано соціальний склад і бюджет Катеринославоького земства, його господарську діяльність, а також працю земців у галузях охорони народного здоров'я та народної освіти [8].

Такий стан історіографічної розробки наукової проблеми пояснюється як суспільно-політичними обставинами, коли за радянських часів дана тематика визнавалася «не актуальною», так і пізнавальними, пов'язаними з недостатньою збереженістю архівів на місцях. Приміром, фонд «Катеринославоька губернська земська управа» містить тільки 10 архівних справ за 1878–1888 рр. та 1911–1916 рр., а фонд «Катеринославоька міська дума і управа» Державного архіву Дніпропетровської області налічує лише

41 одиницю зберігання за 1891–1913 рр. і 1916–1918 рр. [2, с. 16–17, 220]. Аналіз цих джерельних комплексів показує, що зазначені матеріали є фрагментарними і не дають цілісного уявлення про діяльність указаних органів місцевого самоврядування.

Для глибокого та всебічного розкриття теми необхідні широкі евристичні пошуки в центральних архівосховищах Російської Федерації. Відсутність такої роботи збіднює ті нечисленні дисертаційні дослідження з історії міського самоврядування, які почали з'являтися останнім часом в Україні. Утім значний дослідницький інтерес мають, приміром, щорічні Всепідданіші звіти губернаторів, які зберігаються у фонді Департаменту загальних справ Міністерства внутрішніх справ (ф. 1284) Російського державного історичного архіву в Санкт-Петербурзі. Ці джерела містять певну інформацію про різнобічну діяльність органів самоврядування, про їх взаємовідносини з адміністрацією краю [8, с. 13]. Не менш важливими видаються матеріали у фонді Департаменту поліції (ф. 102) Державного архіву Російської Федерації у Москві.

Аналіз джерельної бази свідчить, що дослідники можуть використати чимало різноманітних опублікованих документів, які зберігаються в місцевих архівах та бібліотеках. Це матеріали законодавства, офіційного діловодства установ самоврядування, зокрема протоколи засідань, журнали, доповіді, звіти, проекти, постанови, довідково-статистичні дані, фінансові документи міських дум та управ, земських зборів та управ, а також публіцистика, спогади тощо.

На жаль, дослідники ще не звертали увагу на роль і місце місцевого самоврядування в процесі формування основ громадянського суспільства дореволюційного періоду XIX – початку XX ст. Утім цей сюжет має не тільки науковий, а й суспільно-практичний інтерес. Адже становлення місцевого самоврядування є важливим напрямом демократизації сучасного українського суспільства, вдосконалення його громадянської самоорганізації та модернізації. Забезпечуючи поступ у цьому напрямі, варто звернути увагу на історичний досвід у справі місцевого самоврядування нашого краю.

Розпочнемо аналіз із визначення громадянського суспільства. У літературі під цим поняттям розуміється соціум з розвинутими економічними, культурними, правовими та політичними відноси-

нами між його суб'єктами. З одного боку, таке суспільство є незалежним від держави, а з іншого, взаємодіє з нею. У громадянському суспільстві його суб'єкти мають високий соціальний, економічний, політичний, культурний і моральний статус і спільно з державою створюють розвинуті правові відносини [11, с. 75].

У розвинутих країнах XIX – початку XX ст. становлення громадянського суспільства було визнаним пріоритетом. У цьому відношенні Російська імперія, до складу якої входила Катеринославська губернія, помітно відставала. Наприкінці XVIII – у першій половині XIX ст. системи самоврядних органів тут ще не було створено. Особливо це стосувалося повітового рівня, сільської місцевості. Не варто забувати, що в той період у Російській імперії ще панувало самодержавство і кріпосництво, а тому не могло бути й мови про цілісне та розвинуте самоврядування на місцях. Навпаки, зазначений період вирізнявся посиленням централізації, бюрократизації та воєнізації імперського управління в регіонах.

Новий етап у діяльності місцевого самоврядування наступив унаслідок буржуазно-ліберальних реформ Олександра II 60–70-х рр. XIX ст., які започаткували систему земських та міських самоврядних органів. Вони мали стати певною віддушиною для суспільства, яке все активніше вступало в модернізаційну епоху, але було ще обтяжене історичною спадщиною минулого. Положення про губернські та повітові земські установи 1864 р. та Городове Положення 1870 р. визначили головні принципи функціонування та структури нових самоврядних органів: розподіл влад, гласності, майнового цензу та пропорційності. За вказаними реформами нові органи місцевого самоврядування мали нормотворчі, розпорядчі та контролюючі функції, що здійснювалися губернськими та повітовими земськими зборами і міськими думами, та виконавчі, які належали земським та міським управам. Здійснення реформ місцевого самоврядування «зверху» мало важливе значення для еволюції тодішнього суспільства від традиційного авторитаризму в бік закладення основ громадянського соціуму.

Хоча російське самодержавство здійснило у 1890 р. земську, а в 1892 р. міську контрреформи, які обмежили виборче право в самоврядні органи, знизили їхню самостійність і незалежність, структура цих установ та напрями їхньої діяльності не змінилися.

До того ж період кінця XIX – початку XX ст. не можна характеризувати в контексті тільки негативних змін. Так, склад органів місцевого самоврядування зріс чисельно, приміром у міській думі налічувалося за Положенням від 45 до 120 гласних. За умов, коли правом вибору міг користуватися лише 1 % населення міст, у складі місцевих самоврядних органів були представлені не тільки купці, юристи та лікарі, а й представники нового прошарку – інтелігенції: професори, викладачі, інженери тощо [7, с. 101–102]. Тому доцільним є розгляд земського і міського самоврядування на Катеринославщині в межах єдиного періоду – від 60–70-х рр. XIX ст. до їх ліквідації [8, с. 8–9]. Проте в історіографії ще з радянських часів поширилася точка зору, згідно з якою виділяють два окремих періоди: 1-й – від реформ 60–70-х рр. XIX ст. до контрреформ початку 90-х рр. XIX ст. та 2-й – від контрреформ до 1917 р. [10, с. 14].

Катеринославська губернія мала ряд історичних особливостей, які впливали на діяльність органів місцевого самоврядування, а відтак на процес формування основ громадянського суспільства. По-перше, це був регіон поєднання традиційного землеробства і промисловості, бурхливий розвиток яких у пореформений період поставив низку своєрідних проблем, зокрема проблему прийшлих робітників, що диктувала необхідність контролю за їхньою міграцією, санітарним станом, створенням лікарняних пунктів. По-друге, наш край був зоною ризикованого землеробства, а це викликало продовольчу проблему. По-третє, Катеринославщина мала строкатий етнічний склад населення, що породжувало певну соціальну та етнічну напруженість, особливо з мешканцями німецького та єврейського походження [8, с. 7–8].

Період другої половини XIX – початку XX ст. характеризувався актуалізацією модернізаційних процесів, що знаходило вияв в усіх сферах життя дореволюційного суспільства. Проте процеси модернізації гальмувалися наявністю самодержавного суспільно-політичного режиму, пережитків старих доринкових відносин у соціально-економічній сфері. Враховуючи ці обставини особливий дослідницький інтерес становить питання про взаємовідносини органів місцевого самоврядування і влади, адже вони не завжди були «безхмарними». Так, від самого початку діяльності катеринославського губернського земства такі гласні, як М. О. Корф, О. М. Поль та С. С. Потоцький демонстрували само-

стійну позицію, яка не сприймалася губернатором В. Д. Дуніним-Борковським та головою земських зборів П. А. Струковим. Адже ці чиновники не звикли до пропозицій «знизу». Хоча «підбурювачів спокою» в Катеринославському губернському земстві було не так багато, їхня позиція так не сподобалася губернатору, що другі чергові земські збори були закриті В. Д. Дуніним-Борковським передчасно без будь-яких пояснень. Безсумнівно, така позиція супротивника органів місцевого самоврядування, яким був тодішній Катеринославський губернатор, не сприяла їхній діяльності у другій половині 1860-х рр. [4, с. 112–119; 8, с. 36].

Проте наступник В. Д. Дуніна-Борковського – губернатор І. М. Дурново, який очолював Катеринославщину в період 1870–1882 рр., був доброю й неконфліктною людиною, умів викликати загальну прихильність, що позитивно позначилося на стосунках влади і гласних. Позитивно оцінювали роль земств і такі губернатори, як Д. М. Батюшков, П. Д. Святополк-Мирський, Ф. Е. Келлер та ін. [8, с. 35–36]. Ці факти є свідченням того, що у відносинах губернської влади і органів місцевого самоврядування важливу роль відігравала постать губернатора.

За тодішніх історичних умов особливе значення мали громадські ініціативи, які постійно зароджувалися в стінах земських губернських і повітових зборів, міських дум та управ тощо. Вони були формою локальної діяльності, найчастіше обмеженої по цілях і часу та свідчили про спонтанну колективну самоорганізацію громадян з метою взаємодопомоги або захисту своїх інтересів від рішень царської влади в суспільно-політичній та соціально-економічних сферах, що не враховували або притискували їхні інтереси [11, с. 71].

Земські самоврядні установи діяли на селі, в повітах. На них покладалися завдання забезпечення народу продовольством, взаємне земське страхування, утримування благодійних закладів, влаштування пошти, дорожніх споруд тощо. Водночас земства зробили великий внесок у такі «не обов'язкові» галузі, як освіта, медицина, господарство.

У цілому ряді випадків громадські ініціативи земських та міських гласних мали важливе значення для економічної модернізації краю, яка докорінно змінювала його обличчя. Візьмемо хоча б приклад із побудовою Катерининської залізниці та стратегічного

мосту через Дніпро, які об'єднали Донбас і Криворіжжя в єдиний Донецько-Криворізький вугільно-металургійний басейн, що досить швидко став провідним промисловим регіоном усієї імперії. У 1870-х рр. питання про ці новобудови було далеко не простим для губернської влади.

За цих обставин надзвичайно суттєву роль мало слово громадськості, слово гласних. Так, починаючи від 1874 р. міські та земські установи Катеринославської губернії виходили з клопотаннями до вищої адміністрації щодо будівництва залізниці, яка б з'єднала Кривбас і Донбас постійним мостом через Дніпро у Катеринославі. Зокрема, гласний О. М. Поль постійно порушував питання перед урядом про спорудження Криворізької (пізніше Катерининської) залізниці та залізничного мосту через Дніпро. З цією ж метою він широко використовував трибуну органів земського самоврядування. Розуміючи значення залізничної артерії для розвитку краю, місцеве земство підтримувало починання О. М. Поля [4, с. 62, 68, 121].

Однак відсутність єдиного погляду щодо напрямку майбутньої залізниці (Катеринослав або Олександрівськ) і події російсько-турецької війни 1877–1878 рр. призвели до непередбачених ускладнень у вирішенні цього питання. Тоді 22 квітня 1879 р. О. М. Поль навіть звернувся до міністра шляхів сполучення з проханням дозволити йому побудувати на власні кошти «дільницю залізниці на протязі 60 верств,... через Балку Велику Дубову до ст. Казанка» [5, с. 55].

У ході обговорення цього непростого питання на засіданнях міської думи, яка теж підключилася до його вирішення, багато важило вдумливе й аргументоване слово гласного Г. А. Залюбовського. Як відомо, упродовж кількох років ця проблема не розв'язувалася. Тоді 19 січня 1879 р. міський голова П. В. Кулабухов запропонував на засіданні міської думи обрати нову повноважну делегацію, яка виступить із клопотанням перед урядом і Комітетом міністрів. Пропозиція викликала дискусію серед гласних, частина яких не хотіла втручатися в перебіг подій і зайняла очікувальну позицію [3, с. 41].

Вирішальну роль у ході обговорення зіграв виступ Г. А. Залюбовського, який переконливо довів, що Катеринослав має фінансові ресурси, і будівництво залізниці й мосту через Дніпро є еко-

номічно доцільним не тільки для міста, а й для губернії в цілому. Це припинило суперечки. Позицію Г. А. Залюбовського підтримали голова повітової земської управи І. М. Кранц та купець М. М. Хрєнников.

За цих обставин депутати міської думи ухвалили рішення про обрання делегатів, які б разом із представниками від дворянства і земства мали клопотати про затвердження напрямку лінії Донецької залізниці через Катеринослав на Кривий Ріг з побудовою залізничного мосту через Дніпро в Катеринославі. Незабаром делегація міста успішно виконала доручення Думи, і в лютому 1881 р. царський уряд надав дозвіл на будівництво зазначеного мосту, який разом із Катерининською залізницею увійшов в експлуатацію у травні 1884 р. Це мало величезне значення для динамічного розвитку Катеринослава і губернії в цілому. Як бачимо, рішення влади було прийнято внаслідок впливу консолідованої позиції органів земства, міського та станового (дворянського) самоврядування [3, с. 42–43].

Подібні громадські ініціативи гласних, які впливали на прийняття інноваційних рішень у соціально-економічній сфері, були далеко непоодинокі. Той же О. М. Поль, який впродовж 1866–1883 рр. постійно обирався гласним Верхньодніпровського повіту Катеринославської губернії, вирізнявся ініціативністю і надав цілу низку конструктивних пропозицій. У ряді випадків, як, наприклад, з організацією товариства взаємного кредиту, розвитком нових форм сільського господарства, побудовою залізниці, вони були підтримані повітовим земством [4, с. 121, 122, 124].

У другій половині XIX – на початку XX ст. громадські ініціативи діячів місцевого самоврядування позитивно впливали й на розвиток нових форм і явищ культурного життя. У якості знакової події наведемо приклад з утворенням обласного музею імені О. М. Поля. У 1902 р. утворилася система управління цією культурною установою. Центральною фігурою в ній став директор музею Д. І. Яворницький, заслуги якого були помічені як Катеринославським науковим товариством, так і Катеринославською губернською земською управою, від якої вчений отримав офіційне запрошення на директорство і дав згоду [12, с. 24]. Тоді ж була започаткована й Рада музею, що складалася з представників установ і пожиттєвих членів, які поклали початки музею. До останньої ка-

тегорії належали як представники влади, так і самоврядних організацій, зокрема Ф. Е. Келлер, М. І. Миклашевський, М. В. Родзянко, С. А. Бродницький, С. М. Сучков, В. В. Курилов, Д. І. Яворницький, А. С. Синявський, І. Я. Акінфієв [9, с. 937–938].

Відкриття музею в тимчасовому приміщенні поставило на порядок денний питання про будівництво спеціальної музейної будови. У 1902 р. на засіданні губернської земської управи було зроблено доповідь про побудову приміщення музею за рахунок коштів губернського та повітового земств, дворянських представницьких установ, міського самоврядування, а також пожертвувань приватних осіб. Вже у жовтні 1902 р. приступили до вироблення плану музею, а з весни 1903 р. – до його спорудження [9, с. 936]. Не підлягає сумніву, що наше місто та і вся губернія не отримали б на початку ХХ ст. таку перлину культурного значення, як обласний музей, без допомоги самоврядних структур.

Міські думи та управи опікувалися забудовою міст, відкриттям нових підприємств, міським господарством, інвентаризацією міського майна, охоронно-оздоровчою діяльністю, розвитком освіти, духовності та культури, соціальним захистом малозабезпечених тощо. З діяльністю органів місцевого самоврядування Катеринославщини другої половини ХІХ – початку ХХ ст. пов'язані імена М. В. Бикова і І. А. Бутакова, Г. А. Залюбовського і О. М. Поля, М. С. Копилова і І. В. Способного, К. Є. Котова і А. С. Синявського, О. М. Терпигорева та багатьох інших відомих діячів підприємництва, освіти, науки та культури нашого краю.

Головними чинниками успішної діяльності органів місцевого самоврядування дореволюційного періоду, попри адміністративні обмеження, була справжня самоврядність у процесі формування керівних установ, визначення напрямів діяльності, підборі спеціалістів та самофінансування. Усе це сприяло тому, що земські та міські органи самоврядування успішно розвивали ті галузі соціально-культурного життя, які не здатні були належно утримувати установи державної централізованої влади [8, с. 155, 158].

За рівнем діяльності катеринославське самоврядування посідало передові позиції в Російській імперії. Так, у 1910 р. серед 34-х земських губерній катеринославське земство займало 1-е місце за витратами на охорону народного здоров'я та ветеринарію і 3-є

місце – у сприянні економічному добробуту населення [8, с. 156]. Уся ця діяльність заклала основи громадянського суспільства. Позитивний історичний досвід органів місцевого самоврядування може бути творчо використаний і в сучасній Україні.

У той же час не можна переоцінювати роль тодішнього місцевого самоврядування у визріванні громадянського соціуму. По-перше, за умов тривалої відсутності власної держави українці, а саме вони складали більшість на тодішніх катеринославських теренах, будували своє життя за умов функціонування іноземного державного утворення, що вже само по собі, безсумнівно, сприяло відчуженню громадян українського походження від політичного режиму Російської імперії. Щоправда, були й інші приклади, як, приміром, М. В. Родзянко, який у 1901–1906 р. був головою Катеринославської губернської земської управи, а в 1911–1917 рр. головою III та IV Державних дум Російської імперії, або М. М. Алексєнко, який став депутатом IV Державної думи. Але це винятки, ніж правило.

Зазначене вело до суперечливих наслідків: з одного боку, до байдужості, соціальної та етнонаціональної апатії більшості українців, а з іншого, породжувало різного роду опозиційність, яка нерідко набирала радикальних форм. У сфері ментальності українського народу тривале чужоземне панування призвело до розвитку таких небезпечних явищ, як подвійна лояльність свідомості, меншовартість, провінційність мислення, яничарство.

Суттєво, що українське суспільство було не повною мірою стратифіковано. Це особливо стосувалося елітарної верстви, яка через різні причини «розчинялася» в соціально-політичних структурах політично домінуючих націй, віддалялася від інтересів власного народу. До того ж історичний розвиток українців Придніпров'я відбувався за умов поєднання, переплетіння авторитарних, навіть тоталітарних тенденцій в політиці імперського режиму і спроб імперських реформ, що яскраво виявлялося в період кінця XVIII – початку XX ст. При цьому слід усвідомлювати, що реформи російського царизму 60 – 70-х рр. XIX ст. та початку XX ст., хоча і сприяли зародженню паростків громадянського суспільства, але були обмежені через свою бюрократичну сутність, половинчастість й непослідовність.

Бібліографічні посилання

1. *Владимиров М. М.* Первое столетие г. Екатеринослава 1787–9 мая – 1887 г. / М. М. Владимиров. – Екатеринослав, 1887. – С. 85–153.
2. Государственный архив Днепропетровской области : путеводитель. – 2-е изд., перераб. и доп. – К., 1987. – С. 16–17, 220.
3. *Двуреченська О. С.* Органи місцевого самоврядування Катеринослава: формування, структура та напрями діяльності (кінець XVIII – початок XX ст.) / О. С. Двуреченська. – Д., 2006.
4. *Кочергін І.* Олександр Польш: мрії, справи, спадщина / І. Кочергін. – Д., 2002.
5. *Мирончук В. Д.* О. М. Польш – суспільний діяч Півдня Росії / В. Д. Мирончук, С. І. Світленко // Дослідження з історії Придніпров'я: соціальні відносини та суспільна думка : зб. наук. пр. / відп. ред. В. В. Іваненко. – Д., 1991. – С. 52–58.
6. *Лазебник В. І.* Пореформений Катеринослав (1860–1880 рр.) / В. І. Лазебник // Історія міста Дніпропетровська / за наук. ред. А. Г. Болебруха. – Д., С. 129–175.
7. *Лазебник В. І.* Як працювала Катеринославська міська дума / В. І. Лазебник // 3 минувшини Подніпров'я (зб. матер. наук. конф., присвяч. Міжнар. Дню музеїв, 17 травня 1994 р.). – Д., 1995. – С. 100–107.
8. *Лохматова А. І.* Катеринославське земство. – Запоріжжя, 1999.
9. Освящение здания музея имени А. Н. Поля // Вестник Екатеринославского земства. – 1905. – № 37. – С. 936–938.
10. *Плаксій Т. М.* Міське самоврядування Середньої Наддніпрянщини в другій половині XIX – на початку XX століть : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук / Т. М. Плаксій – Запоріжжя, 2001.
11. Политология : энцикл. словарь / общ. ред. и сост. Ю. И. Аверьянов. – М., 1993.
12. *Сохань П. С.* Видатний дослідник запорізького козацтва, полум'яний український патріот / П. С. Сохань, М. М. Олійник-Шубравська // Яворницький Дмитро. Твори : у 20 т. / Дмитро Яворницький. – К. ; Запоріжжя, 2004. – Т. 1.

Надійшла до редколегії 27.11.2009