

УДК 94: 352.07(470+571)«1913»

Д. М. Чорний

Харківський національний університет імені В.Н.Каразіна

**ПЕРШИЙ ВСЕРОСІЙСЬКИЙ З'ЇЗД ПРЕДСТАВНИКІВ МІСТ З ПИТАНЬ ПОЛІПШЕННЯ МІСЬКИХ ФІНАНСІВ ПРО ВИДІЛЕННЯ МІСТ У САМОСТІЙНІ ЗЕМСЬКІ ОДИНИЦІ: ОБГОВОРЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ ТА ПРОГРАМИ ДІЙ**

*У статті розглядається обговорення стосунків між містами та земствами на Першому Всеросійському з'їзді представників міст з питань поліпшення міських фінансів. Проаналізовано хід пленарного засідання, роботу спеціальної комісії з'їзду та ухвалені рішення щодо концепції законопроекту про виділення міст в окремі земські одиниці.*

**Ключові слова:** місто, земство, місцева реформа, повіт, губернія, фінанси.

*В статье рассматривается обсуждение взаимоотношений между городами и земствами на Первом Всероссийском съезде представителей городов по вопросам улучшения городских финансов. Проанализированы ход пленарного заседания, работа специальной комиссии съезда и принятое решение относительно концепции законопроекта о выделении городов в самостоятельные земские единицы.*

**Ключевые слова:** город, земство, местная реформа, уезд, губерния, финансы.

*In the article the relationship between cities and zemstvo at the First All-Russian Congress of cities concerning improving of the urban finances is examined. The course of the plenary session, work of the special commission and accepted decision on the concept of the bill on the separation of cities to a distinct administrative units is analysed.*

**Keywords:** city, zemstvo, local reform, district, province, finances.

Взаємовідносини між центральними органами влади та місцевими самоврядуваннями є однією з найгостріших проблем функціонування держави. Особливо актуальною вона виглядає для молодих демократій на пострадянському просторі. В Україні дискусії навколо міжбюджетних стосунків між центром та регіонами, зміни територіально-адміністративного устрою не припиняються з моменту проголошення незалежності, набуваючи час від часу небаченої політичної гостроти. Під час наукових конференцій, на сторінках узагальнюючих досліджень, у спеціалізованих наукових виданнях розглядаються різні аспекти оптимізації взаємин у трикутнику центр – область – місто [6, 8, 12]. Наприкінці 2010 р. на загальноукраїнському рівні поновилося обговорення чергового проекту державної політики щодо регіонів [1, 7]. Враховуючи політичну та наукову актуальність цих питань, назріла потреба звернутись до історичного досвіду регулювання економічних, фінансових, культурних взаємин між містами та органами місцевого самоврядування. Так, напередодні Першої світової війни схожі проблеми обговорювалися в урядових та суспільних колах Російської імперії. Хід дискусій, їх результати та наслідки мають стати у нагоді сучасним українським фахівцям із регіональної політики.

В історичній літературі досліджено історію виникнення та функціонування земств, міських дум та їх виконавчих органів – управ. У роботах Б. Веселовського, В.В. Гармізи, Л. Г. Захарової, В. А. Нардової, К. А. Пажитнова та ін. [3, 5, 10, 11, 16, 18] розглянуто процес підготовки, ухвалення та впровадження в життя земської реформи 1864 р. та 1890 р., міської реформи 1870 р. та 1892 р. В узагальнюючих працях з історії Російської імперії, місцевого самоврядування окремих регіонів [4, 15, 17, 20, 23 та ін.] розглянуто суперечливі аспекти взаємодії та протистояння земств і міст на початку ХХ ст., головні напрямки діяльності міських та земських управ, їх бюджети, діяльність у господарчій та культурній сфері. В. С. Дякіним досліджено місцеву реформу П. А. Столипіна [9]; Д. М. Чорним визначено періодизацію боротьби міст за виділення в окрему земську одиницю [22, с. 153-155]. Однак однією з маловідомих сторінок залишається робота Першого Всеросійського

з'їзду представників міст з питань поліпшення міських фінансів, який став, фактично, вищою точкою боротьби міст Імперії за право у повному обсязі використовувати зростаючі фінансові можливості для покращення благоустрою, інфраструктури.

У даній статті здійснено спробу висвітлити обговорення на пленарному засіданні та під час роботи спеціальної комісії з'їзду питання про виділення міст у самостійні земські одиниці, проаналізувати ухвалені рішення, визначити перспективи подальших студій даної проблеми. Джерельну базу статті становлять протоколи роботи з'їзду [21], документи міст із даного питання [2, 13, 14].

Скликання з'їзду було ініційовано Київською міською думою у грудні 1911 р. У січні 1912 р. нею подано клопотання до Міністерства внутрішніх справ (МВС), яке дозволило проведення з'їзду представників найбільших міст. У липні 1913 р., після затвердження МВС програми з'їзду та положення про з'їзд, було розіслано запрошення в усі губернські та 319 найбільші повітові міста. На з'їзд було обрано 93 делегати від 51 губернського та 110 делегатів та кандидатів у делегати від 103 повітових міст [21, с. 1-2]. У вересні 1913 р. до Києва прибули 80 представників губернських та 93 – повітових міст, які представляли понад 150 міст Російської імперії, члени міської групи Державної думи, міські голови, гласні, члени управ, загалом 198 осіб [21, с. 2, 557-560].

З'їзд було дозволено для обговорення урядового законопроекту про поліпшення міських фінансів. Але в порядку денному опинилися й інші питання, зокрема «Про виділення міст із земств та їх взаємовідносини», яке розглядалось 11 вересня на пленарному засіданні. На ньому було заслухано вісім доповідей, представлених делегатами Києва, Харкова, Смоленська, Вовчанська, Рязані, Камишина, Миколаєва, Муром. Під час обговорення виступили представники Твері, Саратова, Ярославля, Черкас, Ставрополя, Полтави та член Державної думи Ростовцев [21, с. 55-116]. Головний доповідач – представник Києва Н. Ф. Страдомський – узагальнив аргументи міст щодо необхідності надати їм право виділення із складу земств. Положення доповіді були співзвучні із підготовленими Черніговом, Харковом, Кременчуком матеріалами про виділення міст в окремі земські одиниці [2, 13, 14], виступами харківського міського голови О.К.Погорілка у періодичній пресі та на засіданнях Ради у справах місцевого господарства, які відбувалися в Санкт-Петербурзі в 1908 р. та 1910 р. [22, с. 157-161, 163]. Узагальнюючи аргументи противників виділення, Н. Ф. Страдомський наголосив, що серед них переважає аргумент морально-етичного характеру: «обов'язку та жертвовності». Земські діячі вважають міста значно заможнішими за сільську місцевість і тому зобов'язаними сплачувати компенсацію сільському населенню [21, с. 59-63]. Заперечуючи тезу про моральний обов'язок міст підтримувати село, він наголосив, що «межа між багатством і бідністю є більшою у місті, ніж у селі; в останньому менше заможних, але і менше бідних. Міста мають стільки власних злидарів, що не спроможні задовольнити їх потреби» [21, с. 62]. Тому головним напрямком реформування взаємин між містами та земствами має стати налагодження спільної роботи щодо вирішення болючих соціальних та економічних проблем [21, с. 63].

Друга частина доповіді Н.Ф.Страдомського була присвячена аналізу урядового проекту закону, згідно з яким передбачалось, що право виділитися в окрему губернську одиницю отримують міста із населенням не менше 300 тис., а повітову – 75 тис. осіб. Таким чином, у 43 губерніях скористатися правом могли 32 міста [21, с. 65], в той час як раніше було виділено в окрему земську одиницю Санкт-Петербург, Кронштадт, Київ, Мінськ [14, с. 30; 21, с. 66]. Уряд і Державна дума гальмували ухвалення опрацьованого Радою у справах місцевого господарства законопроекту, пропонуючи паліативи: фіксацію земського оподаткування міст та збільшення кількості гласних від міст у земствах [21, с. 66]. Висновки доповідача зводилися до необхідності добиватися зменшення показника кількості населення, що надає місту право розпочати процедуру відокремлення від земства; орієнтуватися на різний ступінь відокремлення міст від земств залежно від умов того чи іншого регіону, існуючих традицій та реалій взаємин із земствами; порушити всім містам протягом одного-двох років клопотання про виділення із складу земств, діяти згуртовано в цьому напрямку [21, с. 68-70].

З'їзд створив Комісію про виділення міст із земств, до участі в якій записалися 77 делегатів. Ця Комісія стала найчисельнішою серед інших, створених з'їздом. Вона працювала 12 і 13 вересня

і підготувала проект спеціальної резолюції з даного питання, яка була ухвалена з'їздом 19 вересня [21, с. 119-124].

Засідання комісії відбувалися 12-13 вересня. Обговорення зосередилося навколо вирішення кількох питань і розпочалось із з'ясування найпринциповішого: чи бажано взагалі відділятися місту від земства. У виступах представників малих міст Таращі, Златоуста, Шадринська лунала підтримка ідеї виділення [21, с. 472]. Особливо непримиренною виглядала позиція Вологди, депутат від якої вимагав «зовсім відділити діяльність і фінанси міст і земства», оскільки із поглибленням аграрної реформи до міст тікатимуть тисячі безпритульних людей, а отже, міста опиняться перед багатьма соціальними проблемами, вирішувати які доведеться самотужки [21, с. 473]. Представники великих міст підтримали ідею, наголошуючи на необхідності визначити критерій [21, с. 472, 474]. Поставлене на голосування питання «Чи бажано визнати право міст на виділення одних в самостійні губернські і інших у самостійні повітові одиниці?» було підтримано, як зазначається в протоколі комісії, абсолютною більшістю голосів [21, с. 474]. Однак не характерною, зважаючи на інші матеріали з'їзду, виглядає відсутність точних даних щодо підсумків голосування. Частина міст, очевидно, не підтримала пропозицію. Про це свідчить додаток до протоколу Комісії, в якому міститься думка представника Бердянська, який вважав, що «головним є не виділення, а повне скасування земських зборів з міської нерухомості і торгівлі» [21, с. 514.]. Під час голосування відповідної резолюції на пленарному засіданні з'їзду утрималися 11 делегатів, що представляли Таганрог, Новочеркаськ, Умань, Москву, Новоросійськ, Двинськ, Тифліс, Майкоп, Калугу [21, с. 128-129, 180]. Мотиви подібної позиції можна встановити, аналізуючи виступи представників цих та деяких інших міст під час обговорення питання. Так, представник Москви М. В. Челноков застерігав, що після виділення міст в окремих випадках земства можуть зіткнутися із труднощами, що, очевидно, ускладнить загальну ситуацію на території відповідного повіту або губернії [21, с. 479]. Представник Калуги пропонував містам зважити на перспективи промисловості у сільській місцевості, становище якої погіршиться: земства, втративши надходження від промисловості і торгівлі по містах, невідворотно посилюватимуть податковий тиск на підприємства, розташовані на своїй території [21, с. 485]. Схожу думку висловив делегат від Черкас, зазначивши, що через виділення найбільших міст земства посилять податковий тиск на малі міста [21, с. 478]. Представники Саратова, Сімферополя висловлювали побоювання щодо можливості припуститися «культурної помилки», адже концентрація освіченої верстви по містах, у разі беззастережного виділення останніх, позбавить сільську місцевість більшості кваліфікованих працівників у різних галузях місцевого життя [21, с. 481, 482-483].

У ході обговорення критеріїв виділення представниками міст було запропоновано такі: кількість населення міста, співвідношення бюджету міста і земства, комплексний показник. Більшість учасників з'їзду підтримували пропозицію обрати кількість населення як єдиний критерій. Протоколи свідчать, що було висунуто шість варіантів: 10, 25 та 75 тисяч мешканців для виділення в самостійну повітову одиницю, 50, 100 і 300 тисяч – виділення в самостійну губернську одиницю [21, с. 472-473, 476-484]. Менш різноманітними були думки щодо співвідношення бюджетів. Так, представник Тамбова запропонував два варіанти: бюджет міста має становити не менше половини бюджету відповідного земства або бути не менше бюджету найменшого повіту губернії [21, с. 472, 474]. Представник Мурома вважав, що право виділитися можна реалізувати, якщо місто витрачає на одного мешканця вчетверо більше, ніж земство [21, с. 474]. Делегат від Умані запропонував комплексний критерій: 10 тис. населення та перевищення земського податку половини міського оціночного збору [21, с. 476]. Представники Орла, Белгорода, Калуги вважали, що повітові міста мають відділятися у самостійні повітові, а губернські – у самостійні губернські земські одиниці [21, с. 473, 474, 481]. Недоцільним відділятися за будь-яких умов з губернського земства вважали делегати Рязані, Смоленська, Черкас [21, с. 475, 477, 478].

Резолюція, ухвалена з'їздом 19 вересня, надрукована була в двох редакціях: спочатку у виданні «Календарь-справочник городского деятеля на 1914 год» – одному з найпоширеніших видань того часу [19], а згодом у «Трудах» з'їзду [21, 119-124, 495-498]. У першій публікації відсутня мотиваційна частина, що, на наш погляд, пояснюється намаганням міських діячів зменшити суспільний резонанс від гостроти наданих оцінок. До того ж головним адресатом мотиваційної

частини були перш за все урядовці та депутати Державної думи, від яких у першу чергу залежало ухвалення того чи іншого варіанта місцевої реформи. Натомість у надрукованому в «Календарі» тексті в повному обсязі наведено примирливий пункт: «цінний сорокарічний досвід культурної роботи земства має бути використаний і поширений у дружньому, на користь батьківщини, співробітництві земства із містами, виділеними з його складу, шляхом добровільного союзу, а з іншими шляхом їх участі в губернських і повітових земських зборах у кількості, пропорційній земським зборам, що сплачують ці міста» [19, с. 308].

Мотиваційна частина складалася з преамбули та 12 пунктів. На початку документа зазначалось, що «спільна робота міст і повітів у теперішній час майже відсутня і не може існувати за сучасних умов» [21, с. 495]. Причинами є неналежне представництво від міст у земствах; посилення відмінностей у темпах та характері розвитку між містами та сільською місцевістю. «Плідна робота міського і сільського населення можлива лише за умови вільного союзу на рівних правах обох самоврядувань, а не на насильницькому підпорядкуванні міст земству, підпорядкуванні, яке набуло протягом останнього часу економічного засилля у багатьох містах», – зазначалося в тексті резолюції [21, с. 496]. Використовуючи доволі жорсткі формулювання, з'їзд узагальнив головні претензії щодо існуючої політики земств стосовно міст: збільшення оподаткування міського майна значно більшими темпами, ніж землі у повітах, особливо в тих, де розташовані найбільші міста; небезпечні наслідки для культурного розвитку міст та добробуту власників нерухомості і квартиронаймачів; вимушене підвищення по містах непрямих податків; зростаючий приплив до міст «вкрай бідного і мало придатного до праці» сільського мешканця. Міські діячі зазначали, що в разі впорядкування владою системи оподаткування міст, кошти, що вивільняться, міста спрямують на оптимізацію податкового тягаря по містах. Окремо наголошувалось на необхідності не переобтяжувати земськими зборами не лише великі, але й малі міста [21, с. 496-498].

У резолютивній частині зазначено, що питання виділення в самостійні земські одиниці потребує невідкладного і термінового вирішення. Підставою є господарча самостійність міста, наявність 50 тис. мешканців для виділення у самостійну губернську та 10 тис. – повітову земську одиницю. Термін виділення визначався у п'ять років. Було запропоновано процедуру ухвалення відповідних рішень міськими думами, земськими зборами та міністром внутрішніх справ [19, с. 308-310; 21, с. 498-499].

Матеріали з'їзду свідчать, що представники міст ґрунтовно підготувалися до розгляду питання, уміло відокремлюючи головні аспекти від другорядних і зосередившись на вирішенні ключових проблем. Вони чітко усвідомлювали складність вирішення питання, наявність плюсів і мінусів у виділенні. Тому процес обговорення можна вважати доволі неупередженим та всебічним. Проте не варто відкидати наявність елементів політичного тиску на владу та земства з метою примусити їх терміново зменшити оподаткування міської нерухомості, врегулювати на законодавчому рівні фінансові взаємини. Подальші дослідження варто зосередити на з'ясуванні перебігу підготовки окремих міських дум до участі в з'їзді, обговоренні завдань обраному делегату, ставленні до ухвалених з'їздом рішень. Усе це сприятиме встановленню мотивів підтримки містами різних регіонів імперії ідеї відокремлення від земств.

#### Література

1. Бондаренко В. Территориальная самоорганизация: благодаря или вопреки? // Зеркало недели. – 2010. – № 49.
2. Верзилов А. Обзор отношений г. Чернигова к своему земству. – Чернигов, 1899.
3. Веселовский Б. История земства за сорок лет. – Т.1. – СПб., 1909.
4. Власть и реформы: от самодержавной к советской России. – СПб., 1996.
5. Гармиза В. В. Подготовка земской реформы 1864 года. – М., 1957.
6. Город, регион, государство: Проблемы распределения полномочий: Сб. научных трудов. – Донецк, 2003.
7. Ганущак Ю. Минрегионстрой: имитация деятельности // Зеркало недели. – 2010. – № 44.
8. Дністрянський М.С. Міста в системі територіального політико-адміністративного устрою: методологічні, історико-географічні і соціальні аспекти // Актуальні проблеми розвитку міст та міського самоврядування (історія і сучасність): Тези міжнародної науково-практичної конференції (м. Рівне, 7-9 квітня 1993 року). – Рівне, 1993. – С.7-9.

9. Дякин В. С. Столыпин и дворянство. (Провал местной реформы) // Проблемы крестьянского землевладения и внутренней политики России. Дооктябрьский период. – Л., 1972. – С.231-274.
10. Захарова Л.Г. Земская контрреформа 1890 г. – М., 1968.
11. Земское самоуправление в России, 1864 – 1918 : в 2 кн. / [отв. ред. Н.Г.Королева] ; Ин-т рос. истории РАН. – Кн. 1-2. – М., 2005.
12. Коник С.М. Децентралізація та деконцентрація державного управління в Україні (друга половина XIX ст. – початок XX ст.) // Статистика України. – 2004. – №3. – С.45-49.
13. Кременчугское городское общественное управление. О выделении г. Кременчуга и п. Крюкова в самостоятельную земскую единицу. – Кременчуг, 1913.
14. Материалы по вопросу о выделении г. Харькова в самостоятельную земскую единицу: Доклад Харьковской городской Управы в Городскую Думу. – Х., 1913.
15. Миронов Б. Н. Социальная история России периода империи ( XVIII – начало XX в.): Генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства. – Т.1–2.– СПб., 1999.
16. Нардова В. А. Самодержавие и городские Думы в России в конце XIX – начале XX в. – СПб., 1994.
17. Огієнко О. Земства Правобережної України 1904-1917 років: досвід соціально-економічної та культурно-просвітницької діяльності. – Житомир, 2006.
18. Пажитнов К. А. Городское и земское самоуправление. – СПб, 1913.
19. Резолюции Киевского I всероссийского съезда городских деятелей (10 – 20 сент. 1913 г.) // Календарь-справочник городского деятеля на 1914 год (Четвертый год издания). – [Б.м.], [Б.г.]. – С. 296-310.
20. Россия в начале XX века / А.Н.Сахаров, А.Н.Боханов, Л.С.Гатагова и др. – М., 2002.
21. Труды Первого Всероссийского съезда представителей городов по вопросам улучшения городских финансов в г. Киеве с 10-го по 20-е сент. 1913 г. – К., 1914.
22. Чорний Д.М. По лівий бік Дніпра: проблеми модернізації міст України (кінець XIX – початок XX ст.). – Х., 2007.
23. Щерба Т. О. Міське самоуправління на Правобережній Україні у другій половині XIX ст.: Автореф. дис... канд. іст. наук: 07.00.01 / Донецький національний ун-т. – Донецьк, 2001.