

ного інженера: чины, должности, денежное содержание, награды [Електронний ресурс] // Режим доступу: www.russmm.narod.ru/ChO910-d7.xls.

15. **Заблоцкий Е.** Российские Дитмары: род эзельских Дитмаров из колена Иоганна Людвига / Е. Заблоцкий [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://genealogia.ru/gene/bpg/publ/>.

16. Журнал очередного заседания Харьковской городской думы № 32 от 11.10.1912 // Известия Харьковской городской думы. – 1912. – № 10–11.

17. **Крутиков В. В.** Дитмар Н. Ф. фон / В. В. Крутиков // Немцы России: энцикл. / редкол. В. Карев (пред.) и др. – М., 1999. – Т. 1. – С. 717.

18. **Лаверычев В. Я.** Царизм и рабочий вопрос в России (1861–1917 гг.) / В. Я. Лаверычев. – М., 1972.

19. **Мирончук В. Д.** М. Ф. фон Дітмар і робітниче законодавство Російської імперії на початку ХХ ст. / В. Д. Мирончук, В. Ю. Медяник // Вісник Дніпропетр. ун-ту. Серія Історія та археологія. – 2009. – № 17. – С. 160–166.

20. **Перетокин А. Г.** Н. фон Дитмар: попытка персонографии / А. Г. Перетокин, Ю. Н. Чекушина // Вопросы германской истории: сб. науч. тр. / редкол.: С. И. Бобылева (предс.) и др. – Д., 2006. – С. 56–65.

21. Список лиц, окончивших курс в Горном институте с 1773 по 1923 год // Горный журнал. – 1923. – № 11. – С. 747, 756.

22. **Симонова И.** Он стоял у истоков воссоединения церквей и возвращения «Даниловского звона» И. Симонова / [Электронный ресурс] // Режим доступа: www.rusk.ru.

23. **Фомин П. И.** Краткий очерк истории съезда горнопромышленников Юга России / П. И. Фомин. – Харьков, 1908.

24. **Чорний Д. М.** Досвід культурного підприємництва: Микола Федорович фон Дітмар / Д. М. Чорний // Харків початку ХХ століття: історія міста, долі людей. – Х., 1995. – С. 27–46.

25. **Шандра І. О.** Проблема залізничного будівництва в діяльності з'їздів гірничо-промисловців Півдня Росії / І. О. Шандра // Вісник ХНУ ім. В. Н. Каразіна. Історія України. Українознавство: історичні та філософські науки. – 2006. – № 715. – С. 25–31.

26. **Шепелев Л. Е.** Крупная буржуазия в России (конец XIX в. – 1914 г.) / Л. Е. Шепелев. – М., 1992.

27. Энциклопедия фамилий Харьковской губернии (по материалам ДАХО) [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://forum.vgd.ru/396/1951>.

Надійшла до редколегії 20.11.2010

УДК 94 (477.4) «1907–1911»

В. В. Антипенко

Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара

ЗЕМСЬКА РЕФОРМА НА ПРАВОБЕРЕЖНІЙ УКРАЇНІ 1911 р. В ПОЛІТИЦІ ВИЩИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ

Досліджено ставлення російської влади до земської реформи 1911 р. Показано процес взаємодії різних гілок державної влади у сфері реформування системи місцевого самоуправління. Розглянуто фактори, що гальмували проведення земської реформи.

Ключові слова: місцеве самоврядування, земство, Державна рада, Державна дума

Исследовано отношение российской власти к земской реформе 1911 г. Показан процесс взаимодействия разных ветвей власти в сфере реформирования системы местного самоуправления. Рассмотрены факторы, что тормозили проведения земской реформы.

Ключевые слова: местное самоуправление, земство, Государственный совет, Государственная дума.

© В. В. Антипенко, 2011

The relation of the Russian power to reform of a zemstvo of 1911 is investigated. Process of interaction of different branches of the power in sphere of reforming of system of local government is shown. Factors that carrying out of reform of a zemstvo braked are considered.

Key words: local government, a zemstvo, the State Council, the State Duma.

Складне питання організації місцевого управління окремих територій чи регіонів у всі часи ставило владні кола перед великою дилемою. Побудова чіткої вертикалі централізованого управління на місцях чи часткове (або повне) делегування певних повноважень окремим самоврядним установам завжди викликали гострі дискусії в суспільстві. Не є винятком у цьому й сучасна Україна, в якій впродовж вже майже 20 років точаться суперечки з приводу організації оптимальних відносин центральної влади із закладами та установами, що уособлюють владу на місцях. У рамках цього процесу доречно звернути увагу на історичний досвід, яким доволі багата вітчизняна управлінська практика. Одне із ключових місць цього досвіду посідає питання введення земського управління на Правобережній Україні, оскільки гострота даної проблеми на початку ХХ ст. викликала справжню політичну кризу в Російській імперії.

Проблема ставлення вищих органів влади Російської імперії до питання введення земського самоврядування у Правобережній Україні довгий час знаходилась поза колом наукових інтересів дослідників. Перші роботи з даної проблематики з'являються лише на початку 60-х рр. ХХ ст, розглядаючи головним чином місце земської реформи в роботі Державної думи. Так, у роботі А. Я. Авреха «Вопрос о западном земстве и банкротство Столыпина» крізь призму класової боротьби показані відносини П. А. Столипіна із законодавчими палатами Російської імперії стосовно введення земського самоврядування в Західному краї [1]. У 70-ті рр., аналізуючи діяльність Державної думи у своїх дослідженнях, проблему земської реформи порушували П. М. Зирянов та В. В. Сорокіна [7; 13]. У сучасній українській історіографії проблемі ставлення російської влади до ідеї поширення на Правобережну Україну земського самоврядування приділяють увагу у своїх дослідженнях І. Г. Верховцева та С. Я. Різниченко [3; 10].

Під час написання даної статті було залучено ряд документальних та нарративних джерел. До перших відносяться законодавчі акти з питання земського самоврядування, офіційне листування Волинського губернатора, стенограми засідань Державної Ради [4; 6; 8; 9]. Наративні джерела представлені мемуарами державних діячів, що мали пряме відношення до питання введення в західних губерніях земського самоврядування [5; 15].

Із приходом до влади П. А. Столипіна у внутрішній політиці російського уряду відразу намітився курс на реформування багатьох галузей російської економіки. Головну роль у цих процесах новий прем'єр-міністр вбачав у реформуванні сільського господарства як основоположного елементу російського суспільства. Дієвим помічником у проведенні реформування системи сільського господарства, на думку голови російського уряду, могли стати земські установи, які протягом більш ніж 30 років уже опікувалися проблемами суспільних та економічних відносин на селі та як ніхто інший могли зрозуміти необхідність змін. Проте наявність губерній, де земське самоврядування не було введено або функціонувало в обмеженому вигляді, зводило ідею реформ нанівець. Зокрема, це стосувалося Південно-Західного краю, куди входила і Правобережна Україна. Розглядаючи Південно-Західний край як один із найважливіших сільськогосподарських регіонів країни, російський уряд не міг залишити осторонь питання поширення повноцінного земського самоврядування на цю територію.

Важливим фактором, що стояв на перепоні земської реформи у Правобережній Україні, було побоювання російської влади розвитку польського сепаратизму.

Хоча ще з кінця XIX ст. правобережні губернатори у численних доповідних записках висловлювали можливість уведення земського самоуправління без остраху посилення польського впливу в регіоні, проте російський уряд це питання все ж залишав лише на папері [6, арк. 3–6]. Бажання поширення на губернії Правобережної України повноцінних земств, але без значимого впливу в їхній діяльності польського населення стало великою дилемою для російської влади у процесі розробки земської реформи.

Великий вплив на проект земської реформи створив на початку 1909 р. законопроект члена Державної ради Д. І. Піхно про зміни виборчого закону в Державну раду від дев'яти західних губерній, в якому було висунуто ідею створення двох окремих національних курій. Саме цей принцип і покладено в основу проекту майбутньої реформи [8].

В урядовому законопроекті поширення земського самоврядування на Південно-Західний край порівняно з Положенням 12 червня 1890 р. відбулася низка змін. Замість станових курій вводились дві національні. Польська та російська курії вибирали своїх виборщиків окремо. Слід зазначити, що для кожної курії чітко встановлювалася кількість гласних, які проходили в земські збори [8, с. 6]. Таким чином, поляки могли обрати до складу земських установ доволі обмежену кількість своїх представників.

Також обмеження урядового законопроекту торкнулися і селян. Розуміючи сильну економічну залежність місцевого селянства від заможних польських поміщиків, було введено пункт, згідно з яким кількість гласних селянського стану в повітовому земстві не повинно перевищувати третини від загальної кількості, а у губернське земство селяни взагалі не були допущені [8, с. 6].

Антипольські настрої уряду можна побачити і в процедурі обрання членів земських управ та їхніх голів. Було передбачено обрання голови земської управи і не менше ніж половини її членів лише з «руського» середовища [8, с. 6]. Також уряд, дублюючи зміст Положення 1890 р., заборонив брати участь у земських виборах євреям [9, с. 12]. Окремо слід зазначити, що важлива роль у майбутніх земствах покладалася на православне духовенство, яке повинно було зменшити католицький фактор, що в деяких повітах займав домінуюче значення. Проектом передбачалося обов'язкове входження до повітових земств трьох представників від православного духовенства, до губернських – чотирьох.

Такими штучними методами планувалося суттєво зменшити кількість представників польського населення у проєктованих земствах, віддавши управління земствами Південно-Західного краю виключно представникам «руської» національності.

Прийняття й реалізація питання запровадження земської реформи в губерніях Південно-Західного краю після ліберальних поступок початку XX ст. не залежали лише від волі царя чи уряду. Законопроект про поширення системи земського самоврядування повинен був пройти через обговорення Державної думи та Державної ради, отримавши безумовно їхнє погодження. Слід зазначити, що через різну ідеологічну спрямованість фракцій та фракційних груп, які входили до складу Державної думи та Державної ради, ставлення до питання земської реформи в колі парламентарів було неоднозначним.

Законопроект про поширення земського управління на Південно-Західний край на розгляд Державної думи було передано 25 січня 1910 р. Протягом майже трьох місяців цей законопроект обговорювався і доопрацьовувався в думській комісії з місцевого самоврядування, яку на той час очолював Голова Всеросійського товариства націоналістів П. М. Балашов. Комісія виробила низку поправок, які суттєво не змінювали основні принципи та положення урядового проекту, проте викликали гострі заперечення ще під час обговорення їх у комісії [15, с. 203].

Суть поправок думської комісії зводилися до такого: по-перше, замість двох критеріїв оцінки кількості гласних (майнового цензу та кількості населення) було вирішено залишити лише один – майновий ценз; по-друге, було визнано можливість факультативності об'єднання національних курій в повітах в одні виборчі збори у тих випадках, коли більшість у 2/3 кожної з курій визнає це бажаним; по-третє, майновий ценз зменшувався рівно вдвічі; по-четверте, із законопроекту було вилучено частину, що вимагала при формуванні земських управ більшість посад віддавати особам «руської» національності. Проте члени управи, які займалися народною освітою, а також учителі народних училищ, неодмінно повинні бути «руськими» [2, с. 162].

Завершальне засідання думської комісії з місцевого самоврядування відбулося 27 березня 1910 р. під головуванням М. В. Родзянка. Незважаючи на трьохмісячні дебати і вироблення певних поправок до законопроекту, під час остаточного голосування більшість висловилося проти внесеного законопроекту. 7 травня 1910 р. доповідачем комісії з місцевого самоврядування Д. М. Чихачовим у сесійній залі було оголошено про рішення комісії, в якому йшлося про небажаність прийняття внесеного урядом законопроекту [15, с. 210]. Проте рішення комісії не означало цілковите відхилення законопроекту. Уже 10 травня 1910 р. розпочалися дебати з цього питання в сесійній залі.

Під час обговорення законопроекту на пленарних читаннях стало зрозуміло, що частина Державної думи взагалі його не підтримує, а частина згодна голосувати за проект, який був внесений урядом без поправок думської комісії з місцевого самоврядування. Найбільш гостро законопроект критикували представники «Польського кола» та кадети, яких підтримали і ліві фракції.

Для поляків постало вкрай невідгідним уведення системи земського самоврядування в Південно-Західному краю з основоположним принципом національних курій, що кардинально послаблював позиції польського населення під час виборів до земських установ. Намагаючись розкрити всю недемократичність урядового законопроекту, польські депутати для характеристики національних курій застосовували поняття «національні клітки», які, на думку членів «польського кола», порушують основні принципи свободи [15, с. 200].

Одначе, на вістрі опозиції до урядового законопроекту опинилися не польські депутати, а представники кадетської фракції. Один із лідерів кадетів Ф. О. Головін, критикуючи проект, докоряв уряду в тому, що, під час розробки законопроекту ним керувало не бажання покращення земської справи, а головним чином прагнення до боротьби з польським елементом краю [14, с. 339]. Його фракційний колега О. І. Шингарьов, доводячи антинародну спрямованість законопроекту, з думської трибуни наголошував: «... ваш проект, яко бы національний, окрашений борьбой с национальностями, на самом деле содержит борьбу и против мелкопоместного русского населения» [11, с. 147]. Кадети гостро виступили і проти ідеї введення до складу земських зборів представників духовенства. Яскраво цю позицію фракції «Народної свободи» у своїй промові висловив В. О. Караулов: «... это белое духовенство, бедное, несамостоятельное, подчиненное, привыкшее слушаться и боящееся не послушаться, потому что оно знает, чем непослушание грозит, оно в земские собрания явится не с свободными голосами; оно в земских собраниях будет творить волю своего начальства, вольного голосования от него не ждите и не имеете права ждать» [12].

Розкриваючи позицію фракції «Союз 17 Октября», слід зазначити, що законопроект про поширення земського самоврядування на Південно-Західний край викликав певний розкол у середовищі октябристів. Частина депутатів цієї фракції цілком підтримували урядовий проект, а частина намагалася довести необхідність тих поправок, що були вироблені думською комісією з місцевого само-

врядування. Перед переходом до постатейного читання октябрист Клименко перший у своєму виступі вказував на невідповідність програмних засад партії «Союз 17 Октября», в яких наголошувалося на широкому розвитку місцевого самоврядування на всій території імперії, з принципами, що складала кістяк запропонованого урядом законопроєкту [11, с. 341].

Фракції правих та націоналістів у цілому підтримували запропонований урядом законопроєкт та всіляко намагалися не допустити прийняття тих ліберальних поправок, що були вироблені в думській комісії. Окремо слід зазначити позицію депутатів-селян, що входили до фракцій правих та націоналістів. Бачачи в них союзників у боротьбі з польським засиллям у Південно-Західному краю, уряд не розгледів антипоміщицькі наміри селян. Так, у своїй промові депутат-селянин Волинської губернії Андрійчук, підтримуючи законопроєкт у цілому, виказував незадоволення тим, що на прикладі Київської, Волинської та Подільської губерній кількість селянської землі в сукупності більше, ніж поміщицької, а представництво селян у земських зборах у проєктованому земстві не перевищувало і третини [2, с. 165].

Варто зауважити, що особливої гостроти обговорення законопроєкту набуло під час розгляду питання про участь представників від духовенства в роботі земських установ. Проти ідеї обов'язкового введення до складу земських зборів трьох представників від православного духовенства заперечувала навіть більшість октябристів [11, с. 341]. Таку антиклерикальну позицію октябристської фракції можна пояснити великою кількістю в її складі вихідців із земських установ, які чудово розуміли, що для оптимального управління земською справою потрібні в першу чергу «господарники», а не церковні служителі, яким ця галузь була зовсім невідомою. Фракцію «Союз 17 Октября» підтримала і група прогресистів, яка внесла поправку про зменшення кількості священнослужителів у земських зборах до одного представника. Дану поправку підтримала більшість депутатів. Загалом законопроєкт про західне земство Державною думою був ухвалений 29 травня 1910 р. і направлений на розгляд Державної ради [11, с. 345].

Окремо доречно зупинитися на ставленні Державної ради до питання поширення земського самоврядування на Південно-Західний край, яке загалом кардинально відрізнялося від позиції уряду та Державної думи. Критика членів Державної ради у своїй основі зводилася до неприйняття ідеї зменшення майнового цензу та створення національних курій. Зменшення майнового цензу призвело б до того, що кількість земських гласних, які представляють дрібних власників, значно виросла. У той же час це значно зменшувало шанси великих землевласників бути обраними до складу земських зборів, що йшло врозріз із консервативно налаштованими поглядами членів Державної ради. Так, на думку одного з членів Державної ради Стишинського, зменшення майнового цензу під час виборів до земських установ знизить загальний рівень земських виборців [4, с. 777–778].

У критиці ідеї створення національних курій Державна рада проявила певну непослідовність своїх дій. У ситуації, коли принцип різних національних курій обговорювався по законопроєкту про вибори членів Державної ради, верхня палата виказала свою підтримку, а фактично через рік, коли ця ідея повинна була слугувати як основа земських виборів, створила супротив. Проте, суть різкої критики проєкту земської реформи зводилася до несприйняття консервативною Державною радою реформістського напрямку столипінської політики [5, с. 604]. Граючи на ультраправих гаслах, Державна рада відхилила урядовий проєкт земської реформи. Проте Століпін зміг домогтися від царя прийняття цього закону згідно статті 87 Основних законів і 14 березня 1911 р. «Височайшим указом» Миколи II земське самоврядування було поширене на шість західних губерній, зокрема і на Правобережну Україну.

Питання реформування земської системи управління в Південно-Західному краю викликало жваві дискусії в російському політикумі початку ХХ ст. Побоювання посилення польського сепаратизму та втрати реальної влади на місцях довгий час було гальмом для реформаторських дій уряду. Розробка та обговорення проекту земської реформи в Державній думі, з одного боку, показали схвалення ідеї розширення земської системи управління, з іншого, – прагнення до відсторонення польського населення від земської діяльності. Державна рада, відхиливши проект земської реформи, розкрила свою нездатність до реформування не тільки системи місцевого управління, а й взагалі суспільних відносин у державі. Майже річне «блукання» по коридорах законодавчих палат урядового проекту про поширення земського самоврядування на Південно-Західний край яскраво показало консервативність вищих ешелонів влади Російської імперії, небажання йти на ліберальні поступки та неприйняття демократичних начал.

Бібліографічні посилання

1. **Аврех А. Я.** Вопрос о западном земстве и банкротство Столыпина / А. Я. Аврех // Исторические записки. – М., 1961. – Т. 70. – С. 61–112.
2. **Аврех А. Я.** П. А. Столыпин и судьба реформ в России / А. Я. Аврех. – М., 1991.
3. **Верховцева І. Г.** Діяльність земств Правобережної України (1911–1920 рр.) : дис... канд. іст. наук : 07.00.01 / Верховцева Ірина Геннадіївна. – Черкаси, 2004.
4. Государственный совет. Стенографические отчеты. 1910–11 годы. Сессия шестая. Заседание 1–49. – СПб., 1911.
5. **Гурко В. И.** Черты и силуэты прошлого. Правительство и общественность в царствовании Николая II в изображении современника / В. И. Гурко. – М., 2000.
6. Записка волынского губернатора об организации земских учреждений в Юго-Западном крае 18 ноября 1882 года // Центральный державний історичний архів України в м. Києві. – Ф. 442, оп. 535, спр. 324.
7. **Зырянов П. Н.** Крах внутренней политики третьиононьской монархии в области местного управления (1907–1914 гг.) : дис... канд. ист. наук / П. Н. Зырянов. – М., 1972.
8. Именной Высочайший Указ 14-го марта 1911 года о распространении действия Положения о земских учреждениях на Витебскую, Волынскую, Киевскую, Минскую, Могилевскую и Подольскую губернии. Дополнение к Положению о земских учреждениях. – СПб., 1911.
9. По представлениям Министерства Внутренних Дел от 19 Ноября 1909 года, за № 218, и от 2 Января 1910 года, за № 1, по делу о распространении действия Положения о земских учреждениях на Витебскую, Волынскую, Киевскую, Минскую, Могилевскую и Подольскую губернии // Особые журналы Совета министров Российской империи. 1909–1917 гг. / 1910 год. – М., 2001.
10. **Різниченко С. Я.** Запровадження земств на Правобережній Україні / С. Я. Різниченко // Київська старовина. – 1999. – № 4. – С. 142–150.
11. Речь А. И. Шингарева, при обсуждении законопроекта о земстве в западных губерниях, в заседании Думы 10 мая // Третья Государственная Дума. Сессия 3-я. Фракция Народной свободы в период 10 октября 1909 года – 5 июня 1910 года. Отчет и речи депутатов. – СПб., 1910.
12. Речь В. А. Караулова, при постатейному обсуждении законопроекта о западном земстве, в заседании Думы 18 мая // Третья Государственная Дума. Сессия 3-я. Фракция Народной свободы в период 10 октября 1909 года – 5 июня 1910 года. Отчет и речи депутатов. – СПб., 1910.
13. **Сорокина В. В.** Политика русского самодержавия в отношении западных земств / В. В. Сорокина // Правоведение. – 1979. – № 1. – С. 65–70.
14. Третья Государственная Дума. Материалы для оценки ее деятельности. – СПб., 1912.
15. **Шульгин В. В.** Последний очевидец. Мемуары. Очерки. Письма. Сны / сост., вступ. ст., послесл. Н. Н. Лисового. – М., 2002.

Надійшла до редколегії 20.12.2010