

УДК 94(477.569)«1864/1919»

Бутенко Роман Миколайович,
аспірант кафедри
всесвітньої історії Харківського національного
педагогічного університету імені Г.С. Сковороди

**ЮРИДИЧНО-ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ
ЗЕМСТВ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ**

В статті розкриваються юридично-правові особливості становлення та історичної еволюції органів земського самоврядування на території України протягом другої половини XIX – початку XX ст. Особлива увага приділяється аналізу забезпечення українських земств належним ступенем законодавчої і виконавчої влади як уповноважених від державної влади органів, визначається місце земств серед урядових установ та органів самоврядування. Робиться спроба досить точно визначити межі юридично-правової діяльності земств, які були надані йому державними законами.

Ключові слова: законодавство, українські губернії, органи земського самоврядування, правова культура, історичні фактори, земські традиції.

В статье раскрываются юридическо-правовые особенности становления и исторической эволюции органов земского самоуправления на территории Украины на протяжении второй половины XIX – начала XX ст. Особое внимание отводится анализу обеспечения украинских земств надлежащей степенью законодательной и исполнительной власти как уполномоченных от государственной власти органов, определяется место земств среди правительственных учреждений и органов самоуправления. Делается попытка довольно точно определить границы юридическо-правовой деятельности земств, которые были предоставлены ему государственными законами.

Ключевые слова: законодательство, украинские губернии, органы земского самоуправления, правовая культура, исторические факторы, земские традиции.

The article is revealed legal features of the formation and historical evolution of territorial self-government bodies on the territory of Ukraine during the second half of XIX – at the beginning of the XX centuries. The special attention is paid to the analysis of providing Ukrainian zemstvos with proper degree of legislative and executive power as governmental authorized bodies. The place of zemstvo among governmental institutions and self-government institutions is determined. The attempt is made to determine rather precisely the limits of legal activities of zemstvos which were provided to them by the state laws.

Keywords: legislation, Ukrainian provinces, territorial self-government bodies, legal culture, historical factors, territorial traditions.

Постановка проблеми визначається тим, що Україна сьогодні надає першочергового значення вдосконаленню своєї правової системи та переведенню широко-масштабних юридично-правових реформ. При цьому мова йде й про роль земств як органів юридичного виховання місцевого населення і недосконалістю розробки цієї проблеми в історичній науці. Земства стали складовою частиною суспільно-політичного життя Російської імперії, котра йшла шляхом капіталістичних перетворень і суттєво вплинули на формування громадянського суспільства. Їх поява сприяла вирішенню значного кола економічних, соціальних та культурних проблем, що гальмували розвиток українських губерній. За роки свого існування земства набули достатнього досвіду стосовно підходів до розв'язання місцевих потреб, і це сприяло підвищенню їх авторитету як органів поширення правової культури серед місцевого населення. У наш час будівництва демократичної та орієнтованої на європейські юридично-правові цінності України з розвиненим місцевим самоврядуванням представлено дослідження зако-

номірно стає актуальним не лише в історико-науковому, але й у практичному плані. Воно буде корисним джерелом інформації в справі оптимізації юридично-правової структури та діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування в сучасній Україні.

Викладене вище свідчить про наукову актуальність спеціального дослідження юридично-правових особливостей становлення та розвитку органів земського самоврядування на території України протягом другої половини XIX ст. – початку XX ст. Немаловажним є й той факт, що обрана тема до останнього часу не була в достатній мірі досліджена вітчизняними істориками, містить чимало дискусійних питань, а деякі з її важливих аспектів потребують суттєвого переосмислення. Вивчення юридично-правових особливостей становлення та розвитку органів земського самоврядування в українських губерніях дозволяють ширше висвітлити та вирішити низку проблемних питань пов'язаних з загальним історичним розвитком Наддніпрянської України протягом другої половини XIX ст.

– початку ХХ ст., що мають як наукове, так і громадське значення.

Аналіз актуальних досліджень. Стан наукової розробки обраної теми повністю відображає юридично-правові особливості, що були характерні для становлення та історичного розвитку органів земського самоврядування на території України протягом другої половини ХІХ – початку ХХ ст. Серед робіт, присвячених окремим юридично-правовим аспектам історії розвитку українських земств, слід особливо зазначити дослідження Аксаков І.С. [1], В.П. Безобразов [2], О.О.Васильчиков [3] Витте С.Ю. [4], В.В. Гармыза [5], О.О.Головачев [7] О.Д.Городовский [8], М.П. Маслов [14], Д.Л. Мордовцев [15], І.Ф.Павловський [19], М. А. Трубочанінов [22] та ряду інших авторів. Аналіз їхніх робіт свідчить про те, що попередниками був зібраний й узагальнений значний фактичний матеріал.

Метою статті є всебічне комплексне висвітлення основних юридично-правових особливостей становлення та розвитку органів земського самоврядування на території України протягом другої половини ХІХ ст. – початку ХХ ст.

Виклад основного матеріалу. Масове невдоволення українських селян в середині ХІХ ст. своїм становищем, усвідомлення місцевим дворянством кризового стану справ у губерніях, призвело до спалаху політичної і суспільної активності. Результатом стало затвердження імператором Олександром ІІ компромісного «Положення про земські установи». На думку укладачів «Положення про земські установи», ці заклади мали отримати статус місцевого органу державної влади. За такої постановки, земські заклади повинні були як уповноважені від державної влади органи бути забезпечені належним ступенем законодавчої і виконавчої влади. Земства мали посісти точно визначене місце серед урядових установ. А для того, щоб така влада дійсно могла бути надана земствам, треба було точно визначити законом кордони відомства нового закладу. Це стало необхідним для того, щоб запобігти втручання різних інстанцій у межі один одного і взагалі уникнути усіляких непоро-

зумінь і дорікань різних за своїм походженням влад [13, с.120-122].

Протягом другої половини ХІХ ст. – початку ХХ ст. в українських губерніях були створені заклади, що базувалися на засадах безстанового представництва. Народні обранці повинні були захищати інтереси усіх верств населення. З другого боку, земські установи вводилися в уже існуючу систему місцевого управління. Вона складалася зі станових, громадських і державних установ. Введення нових земських закладів не узгоджувалося з іншими місцевими інстанціями. Система місцевого управління порушилася. У губерніях і повітах з'явилися органи, що не мали між собою прямих відносин і були дуже різні. Не дивно тому, що паралельні дії різних влад на одному і тому самому поприщі викликали місцями нарікання і взаємну протидію органів тієї або іншої влади [21, 160-165].

На земські установи в момент їх застосування українцями були покладені великі надії. Цьому сприяв юридично-правовий принцип самостійності, проголошений для нового громадського органу Положенням 1864 р.; незалежність від місцевої адміністрації, що йому надавалася, право прохань про місцеві користи і потреби, на кінець, застосування виборного права і ліквідацію станового поділу. Все це не могло не привернути симпатій до нової установи. Для того, щоб стати істинно земством, необхідно земським установам пустити глибоке коріння в місцеве життя і в свідомість народну, тісно зв'язатися з місцевим населенням, бути насправді, а не за формою, виразником народної думки народним місцевим представництвом повною мірою [1, с. 84].

Положення про земські установи відкривало ширше, як до цього, поле для громадської самостійності. І раніше уряд не раз намагався надати громадськості певну долю участі у місцевому управлінні - відомі грамоти 1785 р. [9, с. 344-358] надавали доволі широкі права дворянським і міським спільнотам, але намагання ці не завершувалися успіхом. Ще більшої невдачі зазнало міське самоврядування. Торговецький клас, до рук якого було передано

завідування справами міста, ще більше, ніж дворянство, ухилився від громадського служіння. Мало освічений, незвичний до справ громадських, він був не в змозі відстоювати даровані йому права і невдовзі міські думи, з їх головами і гласними перетворилися на слухняні органи адміністрації. Про будь-яку самостійність цих громадських органів не могло бути і мови [10, с.100-103].

В Українських губерніях земства прийшли на місце вже існуючих інстанцій тому, що зміст земської реформи полягав не тільки в тому, щоб на місці одних управлінських установ заснувати інші, в підсиленому складі, а, навпаки, в зміні докорінних умов тієї системи місцевого управління, в руйнуванні її старих основ. При такому положенні, коли місцева адміністрація, казенна і земська, були поставлені так, що вони повинні були конкурувати, а не діяти взаємно, коли вони були паралельними, а не солідарними між собою, діяльність органів земського самоврядування мала значний успіх. Але, при такій паралельності двох юридично-правових організацій неминучим став антагонізм між ними. Антагонізм, що містився у самій сутності справи. Звідси виникали неминучі сутички між двома різними стихіями місцевої адміністрації та земського самоврядування. Звичайно вони ставилися в докір то земству, то державним чиновникам [7, с.49-50].

Наприклад, з матеріалів Звіту Херсонської земської управи о за 1865-1874 роки бачимо, що місцева адміністрація, при відкритті земських закладів, мала бажання щоб земство і адміністрація працювали рука об руку. Через півроку місцева адміністрація змінила свій погляд на земські заклади і при цьому не на користь земства. Причиною було те, що земства не відповідали вимогам бюрократичного державного апарату та юридично-правовим основам держави. Іншим прикладом неузгодженості юридично-правовим основам співробітництва місцевої влади з земством можна вважати циркуляр чернігівський губернатор № 110 від 11 березня 1889 р., в якому керівник губернії звернувся до повітових земських управ губернії зі

жорсткою критикою їх діяльності [17, с.39]. У свою чергу, чернігівське земство не отримало від губернатора позитивної відповіді на клопотання з вирішення питання на юридичні право земства на влаштування паромних переправ на земських шляхах у тих місцях, де існували переправи приватних осіб [20, с.621-625]. Протягом другої половини XIX ст – початку XX ст. такі розбіжності в інтересах земства і адміністрації часто вирішувалися дипломатичними переговорами між двома сторонами. Але такі переговори не входили в службові обов'язки співробітників і не всі були їх прихильниками. Так, наприклад, Богодухівські земські збори Харківської губернії вирішили клопотати перед Міністерством юстиції про зміни пункту 8 Правил про стягнення судових зборів мировими судовими установами в тому тлумаченні, щоб кошти від цих зборів не вносилися до місцевого казначейства, і були передані до управи земства [12, с. 112-123].

В Російській імперії, в тому числі й в Україні, протиборство місцевого самоврядування і уряду було неминучим. З тих причин, що означена влада базувалася на одному принципі, – єдиної і неподільної волі монарха, необмеженої самостійною діяльністю народних представників, а місцеве самоврядування – на самостійній діяльності обраних населенням його представників, діючих під наглядом центральної влади. Усі урядові, громадські і станові органи жили окремим від земства життям. Вони знаходилися поза усілякого з ним зв'язку і впливу. Земські установи згідно статті №7 Положення не могли втручатися у справи, що належали колу діяльності урядових, станових і суспільних влад і установ. Відрізняючись за принципом своєї влади, за сутністю діяльності і за своїм устроєм від органів бюрократичних, земства відрізнялося від них і за своєю чисто зовнішньою формою. Державна Рада, земські збори і сільські збори мали різну форму. Неорганізована первісна форма сільських зборів мало відповідала уяві про орган, здатний вирішувати місцеві потреби, так само, як і Державна Рада, що не мала своїх виконавчих органів і складалася з членів, призначених царем [16, с. 211-212].

Оцінюючі особливості юридично-правового стану і діяльності земського самоврядування на території українських губерній, населення України вважало, що земства як «установи вільно обрані усім народом кращих, розумних, досвідчених і чесних людей, яким доручено впорядкувати всякі громадські справи, відповідно до потреб людності і незалежно від сваволі чиновників» [11, с. 211-214]. Доказом того, що в другій половині XIX ст – початку XX ст. форма земських зборів була досить близькими до парламентських, можна вважати слова міністра фінансів С.Ю.Вітте, який вважав, земські установи «це за своєю формою чисто парламентські установи, тобто вони складаються зі зборів виборних від населення, що збираюся, не менше ніж раз на рік і постійної управи, обраної зборами зі своїх членів» [5, с. 25]. Але, хоча земство було установою загальною для дворянства належала головуюча роль. Дворяни свідомо прагнули до цієї першої ролі і здійснювали заходи для її закріплення. Наприклад, 1886 р. дворянство Полтавської губернії подало записку до дворянських зборів, в якій запропонували заміну існуючого порядку земських зборів становим. Це робилося для збільшення кількості гласних від дворян і пропорційного зменшення гласних від інших верств населення. Дворянське зібрання обрало для з'ясування цього питання комісію, до складу якої увійшли: П.О.Капніст, М.О.Белуха-Кохановський, В.О.Устимович, Б.Б.Мещерський, К.К.Вульфєрт і Г.М.Навроцький. Комісія запропонувала клопотати про надання права дворянству обирати своїх гласних в повітових дворянських зборах [19, с.45-49].

Ідучи шляхом поступового, обережного введення земств, спираючись на дворянство, царська бюрократія уважно відслідковувала хід земської реформи. Особливо пильнувала за тим, щоб не почався процес об'єднання земств, до їх спроб вийти за межі місцевих потреб. Між тим, вже на перших земських зборах чітко виділилася тенденція до розширення повноважень земств. Це відбувалося тому, що земські установи були наділені лише обов'язками, а права і можливості їх були

обмежені. Проблеми перед земствами стояли однакові, а способів вирішення їх спільними зусиллями вироблено не було та й не дозволялося урядом цього робити. Земства могли приймати рішення, а практично втілити їх в життя не дозволяли рамки закону. Уряд невідкладно вживав заходів процесу об'єднання земств. Зокрема, в травні 1867 р. Сенат роз'яснив земствам, що обмін постановами між губернськими земськими зборами «видається неузгодженим з законом, що обмежує коло діяльності земських установ межами губерній і повітів» [11 с. 40]. Про те, наскільки небезпечним для царського уряду було прагнення земств до об'єднання, свідчить той факт, що вже через місяць після виходу цього документа, в червні 1867 р., з'явилася постанова Державної Ради, згідно з якою земствам заборонялося друкувати без дозволу губернатора звіти земств, матеріали по обговоренню і промови, виголошені на земських зборах [10, с. 10-11]. Однак, незважаючи на заборону з боку царських чиновників, питання про об'єднання земств постійно ними порушувалося, поступово просувалося шляхом юридично-правової діяльності земців.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Можна констатувати, що земська реформа знаменувала собою політичні зрушення Російської імперії у бік європейського буржуазного порядку. Процес становлення земств на українських землях, їх організаційна побудова і підбір кадрів, а пізніше функціонування невіддільно були пов'язані з усвідомленням свого місця у політичній та юридично-правовій структурі українського суспільства. Розуміння усієї важливості, значущості і необхідності активної діяльності в умовах місцевого самоврядування не могло не викликати у земських діячів появи своєї точки зору та своєї позиції відносно існуючих порядків в дорядянській Україні. Їх політичні погляди на особливості розвитку внутрішнього життя і знаходження шляхів його покращення об'єктивно вели до земського лібералізму, основою якого були різні юридично-правові погляди та дії земців протягом другої половини XIX ст – початку XX ст. Українські земці розуміли,

що серйозні зміни в діяльності земств можуть бути досягнені лише на основі гарантованих конституційних прав. Але, на шляху розвитку земського лібералізму серед українських земств постійно малися розбіжності і вони не могли не відобразитися на стані юридично-правової діяльності органів земського самоврядування на території України протягом другої половини XIX ст – початку XX ст.

ЛІТЕРАТУРА

1. Аксаков И.С. Полное Собрание Сочинений / Аксаков И.С. – М., 1914. – Т.V: Государственный и земский вопрос. – С. 84. 008
2. Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление в России / В.П. Безобразов. – СПб.: Тип. МВД, 1897. – 162с.
3. Васильчиков А.А. Сельский быт и самоуправление в России / А.А.Васильчиков. – СПб.: Тип. Стасюлевича, 1881. – XV, 161 с.
4. Витте С.Ю. Самодержавие и земство / Витте С.Ю. – СПб., 1908. – С.25. 007
5. Гармыза В.В. Реформы 1860-70 годов в Российской империи / Гармыза В.В. – М.: Глобус, 1999. – 245.
6. Годовой отчет Полтавского губернского земства. 1916 год / [ред. А. В. Колесникова]. – СПб.: Тип В. Киршбаума, 1911. – 115 с.
7. Головачев А.А. Десять лет реформ. 1861-1871 гг. / А.А.Головачев – СПб.: Тип. В. Киршбаума. 1903. – 268с.
8. Городовский А.Д. История местного управления в России / А.Д.Городовский. – Тип. В. Киршбаума, 1903. – 268с.
9. Грамота на права, вольности и преимущества благородного Российского Дворянства // Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. – СПб., 1830. – Т. XXII: с 1784 по 1788. – С. 344–358. 001
10. Данные подворной сельскохозяйственной переписи, произведенной земством в 1912 г. – СПб.: Тип. В.Киршбаума, 1912. – 122с.
11. Ежегодник Департамента земледелия за 1909. – СПб.: Тип. В.Киршбаума, 1910. – 247с.
12. Журнал Совещания о деятельности земств в империи. – СПб.: Тип. В.Киршбаума, 1912. – 118 с.
13. Земские подворные переписки. – СПб.: Тип. В.Киршбаума, 1910. – 270 с. Земский ежегодник за 1877 год. – 1879. – С. 513. 005
14. Маслов М.П. Державна й земська політика щодо кустарних промислів на Харківщині (друга половина XIX – початок XX ст.) / М.П. Маслов // Актуальні проблеми історії та права України: Зб. наук. пр. Харківського військового ун-ту. – Х.: Вид-во ХВУ, 1996. – С. 81-89. . (299)
15. Мордовцев Д.Л. Десятилетие Русского земства. 1864–1875. / Д.Л. Мордовцев – СПб.: Тип. МВД, – 1899. 002
16. Обзор деятельности Главного управления землеустройства и земледелия за 1914г. – СПб.: Тип. В. Киршбаума, 1910. – 307с.
17. Обзор деятельности земств по развитию земледелия, промышленности и торговли. – СПб.: Изд-во ГУЗ и 3, 1914. – 255 с.
18. Отчёты губернских земской управ о развитии самоуправления. – Х.: Тип. губ. правления, 1917. – 187с.
19. Павловский И.Ф. К истории полтавского дворянства (1802–1902). Очерки по архивным данным / И.Ф.Павловский. – С. 97. 009
20. Свод статистико-экономических сведений по России. – СПб.: Тип. В. Киршбаума, 1911. – 771 с.
21. Свод статистических сведений по административному устройству России к концу XIX века. – СПб.: Тип. В.Киршбаума, 1908. – 234 с.
22. Трубочанінов М. А. Вітчизняна історіографія соціально-економічної та гуманітарної діяльності українських земств / М. А. Трубочанінов // Історія та географія: Зб. наук. пр. Харк. нац. пед. ун-ту ім. Г. С. Сковороди. – Х.: Майдан, 2009. – № 36. – С. 209 – 216.

LITERATURA

1. Aksakov I.S. Polnoe Sobranie Sochinenij / Aksakov I.S. – М., 1914. – Т.V: Gosudarstvennyj i zemskij vopros. – С. 84. 008

2. Bezobrazov V.P. Zemskie uchrezhdenija i samoupravlenie v Rossii / V.P. Bezobrazov. – SPb.: Tip. MVD, 1897. – 162s.
3. Vasil'chikov A.A. Sel'skij byt i samoupravlenie v Rossii / A.A. Vasil'chikov. – SPb.: Tip. Stasjulevicha, 1881. – HV, 161 s.
4. Vitte S.Ju. Samoderzhavie i zemstvo / Vitte S.Ju. – SPb., 1908. – C.25. 007
5. Garmyza V.V. Reformy 1860-70 godov v Rossijskoj imperii / Garmyza V.V. – M.: Globus, 1999. – 245.
6. Godovoj otchet Poltavskogo gubernskogo zemstva. 1916 god / [red. A. V. Kolesnikova]. – SPb.: Tip V. Kirshbauma, 1911. – 115 s.
7. Golovachev A.A. Desjat' let reform. 1861-1871 gg. / A.A. Golovachev – SPb.: Tip. V. Karshbauma. 1903. – 268s.
8. Gorodovskij A.D. Istorija mestnogo upravljenja v Rossii / A.D. Gorodovskij. – Tip. V. Kirshbauma, 1903. – 268s.
9. Gramota na prava, vol'nosti i preimushhestva blagorodnogo Rossijskogo Dvorjanstva // Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii s 1649 goda. – SPb., 1830. – T. HHII: s 1784 po 1788. – C. 344–358. 001
10. Dannye podvornoj sel'skohozjajstvennoj perepisi, proizvedennoj zemstvom v 1912 g. – SPb.: Tip. V. Kirshbauma, 1912. – 122s.
11. Ezhegodnik Departamenta zemledelija za 1909. – SPb.: Tip. V. Kirshbauma, 1910. – 247s.
12. Zhurnal Soveshhanija o dejatel'nosti zemstv v imperii. – SPb.: Tip. V. Kirshbauma, 1912. – 118 s.
13. Zemskie podvornye perepiski. – SPb.: Tip. V. Kirshbauma, 1910. – 270 s.
- Zemskij ezhegodnik za 1877 god. – 1879. – C. 513. 005
14. Maslov M.P. Derzhavna j zems'ka politika shhodo kustarnih promisliv na Harkivshhini (druga polovina HIIH – pochatok HH st.) / M.P. Maslov // Aktual'ni problemi istorii ta prava Ukraïni: Zb. nauk. pr. Harkivs'kogo vijs'kovogo un-tu. – H.: Vid-vo HVU, 1996. – S. 81-89. . (299)
15. Mordovcev D.L. Desjatiletie Russkogo zemstva. 1864–1875. / D.L. Mordovcev – SPb.: Tip. MVD, – 1899. 002
16. Obzor dejatel'nosti Glavnogo upravljenja zemleustrojstva i zemledelija za 1914 g. – SPb.: Tip. V. Kirshbauma, 1910. – 307 s.
17. Obzor dejatel'nosti zemstv po razvitiju zemledelija, promyshlennosti i 18. torgovli. – SPb.: Izd-vo GUZ i Z, 1914. – 255 s.
18. Otchjoty gubernskih zemskoj uprav o razvitii samoupravlenija. – H.: Tip. gub. pravlenija, 1917. – 187s.
19. Pavlovskij I.F. K istorii poltavskogo dvorjanstva (1802–1902). Ocherki po arhivnym dannym / I.F. Pavlovskij. – S. 97. 009
20. Svod statistiko-jekonomicheskikh svedenij po Rossii. – SPb.: Tip. V. Kirshbauma, 1911. – 771 s.
21. Svod statisticheskikh svedenij po administrativnomu ustrojstvu Rossii k koncu HIIH veka. – Spb.: Tip. V. Kirshbauma, 1908. – 234 s.
22. Trubchaninov M. A. Vitchiznjana istoriografija social'no-ekonomichnoï ta humanitarnoï dij'al'nosti ukraïns'kih zemstv / M. A. Trubchaninov // Istorija ta geografija: Zb. nauk. pr. Hark. nac. ped. un-tu im. G. S. Skovorodu. – H.: Majdan, 2009. – № 36. – S. 209 – 216.