

УДК 94(477.6)“19/20”

О.А. Старушенко

аспірант Класичного приватного університету

СТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У 60–70-Х рр. ХІХ ст. В УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ: ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Досліджуються деякі історичні та політико-правові аспекти проблеми становлення місцевого самоврядування на українських землях та його вплив на розвиток української нації.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, земства, українські губернії, державна адміністративна політика, самодержавство.*

I. Вступ

Одним з найважливіших завдань розбудови державності незалежної демократичної України нині є формування правової держави та створення реальної та дієвої системи місцевого самоврядування. Саме у зв'язку із цим дослідники все частіше звертаються до досвіду минулого, зокрема до вивчення історії земських і міських установ, які функціонували в українських губерніях Російської імперії в другій половині ХІХ – на початку ХХ ст. Інтерес до цієї проблематики посилюється також історичним значенням створеної внаслідок земської реформи 1864 р. системи місцевого самоврядування, завдяки якій життя численної частини українського населення зазнало суттєвих змін.

Очевидно, що закономірності еволюції тієї чи іншої держави, її інститутів суспільного самоврядування, можна зрозуміти тільки в порівнянні з досвідом інших держав, на фоні їх взаємозв'язку та взаємного впливу. Такий підхід дає змогу прийти до більш зважених оцінок історичних явищ, виявити тенденції їх розвитку, а також механізми еволюції.

II. Постановка завдання

Метою дослідження є аналіз державно-правового аспекту процесу становлення місцевого самоврядування в українських губерніях Російської імперії.

III. Результати

Як органи місцевого самоврядування, створені за реформою 1864 р., земства стали важливим чинником у подоланні відсталості державного апарату Російської імперії. Вони відіграли суттєву роль у наближенні державної влади до потреб народу, стали школою політичної, господарської, культурно-просвітницької діяльності для великої кількості громадських діячів. Незважаючи на недемократичний характер формування, куріальну систему виборів, наявність майно-

вого виборчого цензу, прагнення самодержавства обмежити їх компетенцію, органи земського самоврядування виконали значний обсяг роботи щодо соціально-економічного та культурного розвитку регіонів України.

Земства були найбільш наближеними до населення, їхня діяльність справила вагомий вплив на розвиток місцевого самоврядування в умовах неповноти й недосконалості окремих ланок державного апарату Російської імперії в Україні. Саме земства поступово фактично усунули дворянські корпоративні органи від виконання адміністративних функцій, що в умовах буржуазного розвитку суспільства було анахронізмом.

Не варто вважати, що земське самоврядування виникло раптово, на пустому місці, внаслідок якогось випадкового збігу обставин. Воно виникло у певний визначений час і на міцному соціально-економічному підґрунті. Земства було створено в період величезного суспільного розламу в умовах глибокої соціально-економічної та політичної кризи в державі. Розпад станово-кріпосницького ладу виявив непридатність адміністративного та господарського устрою до реформеної Російської імперії. Неухильний розвиток капіталістичних відносин спричинив скасування кріпосного права. А ця обставина, у свою чергу, вела до створення земських установ. Крок у напрямі до буржуазної монархії, зроблений 19 лютого 1861 р., неминуче мав призвести до реорганізації старої системи місцевого управління, побудованої на феодальній основі, та її децентралізації. В усіх європейських країнах перехід від феодалізму до капіталізму супроводжувався залученням широких верств населення до місцевого управління. Російська імперія не була винятком. Специфіка російської дійсності полягала лише в тім, що все це відбувалося еволюційним шляхом, руками царської бюрократії, а тому для свого здійснення вимагало більше часу.

Слід зауважити, що до XIX ст. суспільні науки ні в Росії, ні в будь-якій іншій країні не зосереджувались на питаннях місцевого самоврядування, більше того, не ставили таке завдання й не знали самого терміна.

Наявні дослідження земського самоврядування відзначаються нерівномірністю вивчення окремих аспектів його функціонування. Здійснення державно-правового дослідження, кінцевою метою якого було б вивчення побудови та діяльності органів земського самоврядування, змін, які сталися за період існування земств, їх вплив на формування та розвиток української нації до останнього часу продовжує залишатися одним з актуальних завдань науки.

Земства та їх вплив на суспільні процеси привертати увагу дослідників вже з перших років свого існування. Ретельно вивчали їх насамперед представники ліберальної школи. Вони присвятили земствам статті, нариси, монографії, багатотомні дослідження. Найвагоміших результатів у цьому плані досягли М. Авінов, В. Безобразов, І. Білоконський, О. Васильчиков, Б. Веселовський, О. Градовський, О. Головачов, М. Драгоманов, М. Коркунов, В. Скалон та ін. [1]. Кульмінаційний момент у вивченні земств припав на 1910–1914 рр., коли відзначався піввіковий ювілей земського самоврядування. Саме тоді із цієї проблеми вийшли великі узагальнювальні праці. У другій половині XX – на початку XXI ст. вчені з більшим або меншим успіхом намагалися висвітлити окремі проблеми формування та діяльності земств, дослідити особливості функціонування земських органів в окремих губерніях (В. Гармиза, Л. Захарова, С. Калугін, А. Лохматова, О. Обметко, О. Редькіна та ін.) [2].

Питанням взаємодії державної влади, державного управління та місцевого самоврядування у другій половині XIX ст. присвячували свої студії кращі правознавці не лише Російської імперії, а й Європи. Це був історичний період, коли під впливом соціально-економічних процесів Захід був поставлений перед необхідністю вироблення механізмів реалізації демократії. Відчували це й у Російській імперії з її поліцейською державою, абсолютизмом, феодално-кріпосницьким державним апаратом, побудованим на засадах становості, і першими паростками лібералізації, що припали на добу “великих реформ” 60-х і меншою мірою 70-х рр. XIX ст.

Створення земських установ, безумовно, стало важливою складовою перетворень, які, власне, й становили епоху “великих реформ” у Російській імперії. Формування цих нових інституцій та їх діяльність поступово, еволюційним шляхом пристосовували систему управління, яка існувала в країні, до вимог буржуазного ладу. Змушена силою

обставин погодитися із запровадженням місцевого самоврядування, царська бюрократія на місцях зуміла не лише певною мірою пристосувати його до своїх потреб, але й дещо деформувати цю систему. Прийнятий закон мав незавершений вигляд. Багато з його статей законодавцями було сформульовано нарочито туманно, плутано і навіть двозначно. На ньому лежав відбиток тієї боротьби, що точилася у верхах через нову форму правління. Положення про губерніські та повітові земські установи 1864 р. являло собою суперечливий документ, що відображав інтереси і старих феодалних, і нових буржуазних сил. У кінцевому вигляді повітові та губерніські земства одержали такі організаційні форми, що не дали їм змоги певною мірою розкрити свої потенційні можливості. Причому найбільш серйозним фактором, який гальмував діяльність земств, була бюрократична опіка, встановлена над ними самодержавством. Кожен їхній крок – вибори гласних, джерела фінансування, способи вирішення різноманітних питань місцевого життя, навіть обмін інформацією між повітами та губерніями – суворо контролювався, підправлявся, а досить часто просто припинявся.

Бюрократія поставила земства у скрутні умови. Проте вони виявилися надзвичайно життєздатною системою й відразу зайнялися вирішенням саме тих проблем, які ігнорувалися старою владою. У центрі уваги земства опинилися школи та бібліотеки, охорона здоров'я, ветеринарна справа, статистика, страхування від пожеж тощо. Саме тут земства досягли помітних успіхів. Головне, що давало їм сили і життєздатності, – це принцип самоврядування.

Завдяки земствам буржуазія одержала у своє розпорядження ті досягнення, що мали ці органи місцевого самоврядування, головним з яких був земський апарат і його кадри. Це був розгалужений і досить ефективний апарат управління, який у будь-який момент міг бути використаний буржуазією в боротьбі за політичну владу. Саме цим значною мірою й пояснюється увага та контроль з боку уряду за земською діяльністю.

Аналіз організації земського самоврядування, виборчої системи та порядку діяльності розпорядчих і виконавчих органів земського самоврядування на матеріалах українських губерній Російської імперії дає змогу стверджувати, що земська реформа 1864 р. та подальші законодавчі акти, які її розвивали, поступово впроваджували всестанове управління на місцевому рівні. Земські установи дійсно склалися з представників різних станів населення, хоча, звичайно, дворяни та чиновники все таки переважали серед гласних земських зборів, а також членів земських управ. Разом із цим,

після аналізу складу та рішень, які приймалися земськими зборами, із цілковитою впевненістю можна дійти висновку, що наявність у багатьох земствах відносно великого відсотка представників так званих інтелектуальних професій спонукала до прийняття в цілому прогресивних рішень, викликала більш гостру боротьбу з реакційними поміщицькими угрупованнями. Земства, особливо в південноукраїнських губерніях, неодноразово ініціювали різноманітні загальноземські заходи, ставали центрами, навколо яких об'єднувалися представники інших земств, здійснювали акції, які ставали справжніми подіями в громадському житті.

Перманентний конфлікт між урядовою адміністрацією та земством полягав у відсутності завершеності системи земського самоврядування, а саме у відсутності центрального земського представництва та дрібної земської одиниці на рівні волості. Не випадково земства неодноразово виступали з конституційними вимогами, опрацьовуючи різноманітні проекти, приймаючи адреси тощо, тим чи іншим чином повертаючись до питання щодо продовження реформування органів місцевого самоврядування.

Показово, що земські установи так до кінця й не стали частиною державно-адміністративного апарату управління на місцях. Своєрідність конструкції земського самоврядування надавала йому змогу до певної міри поєднувати в собі найкращі риси громадської організації та державної інституції і завдяки тому чітко окреслювати та доволі вдало вирішувати всі проблеми, якими й мали опікуватися інститути самоврядування.

Лишаючись до певної міри автономними стосовно бюрократичного апарату, повітові та губернські земські органи ставали чи не єдиними установами, через які могла виявлятися громадська ініціатива. Поступово ними накопичувався цінний досвід організації виборчих кампаній, налагодження діяльності земських управ та зборів. Значну кількість питань організації та механізму діяльності повітових органів земського самоврядування вирішували на місцях. Опрацьовували комплекс документів, якими регулювався порядок роботи та звітування повітових земських установ (регламент роботи, інструкції), структура земських зборів та управ.

Життєздатність земств забезпечувалася, по-перше, дійсним їхнім самоврядуванням. Незважаючи на нескінченні обмеження та приприскипливість царських бюрократів, земства українських губерній самі обирали свої керівні органи, формували структуру управління, визначали основні напрями своєї діяльності, підбирали та навчали фахівців тощо. Принципи самоврядування у функціонуванні земств виявлялися найбільш повно й наочно. По-друге, життєздатність земств

забезпечувалася їх самофінансуванням. За "Положенням" 1864 р., основна частина грошових коштів мала надходити від зборів на нерухоме майно: земель, лісів, дохідних будинків, фабрик, заводів тощо.

Державна адміністративна політика Російської імперії зводилася головним чином до збереження системи самодержавства. Це серйозно суперечило нагальним потребам демократизації держави, розвитку в країні елементів громадянського суспільства та відповідних начал правопорядку. Допускаючи модернізацію суспільства та відповідно реформуючи системи зворотного зв'язку, влада по-своєму реагувала на ті соціально-економічні зміни, що відбуваються в XIX ст. Створені в епоху "великих реформ" на місцевому рівні форми взаємодії між органами влади та суспільством виявилися недостатніми й не давали уряду змоги своєчасно відповідати на нові запити громадянського суспільства, яке почало формуватися.

Російське самодержавство проводило у XIX ст. політику правового плюралізму, використовуючи національні та традиційні правові й адміністративні системи на користь зміцнення режиму та цілісності держави. В галузі державного управління поєднання уніфікації та плюралістичного підходів було перехідною мірою; кінцева мета полягала в безболісному включенні національних окраїн до загального адміністративного простору імперії. Тому плюралізм допускався на низовому рівні й поєднувався з максимальною уніфікацією управління на рівні регіонів і губерній.

Земства стали на практиці втіленням регіонального підходу до управління територіями, перш за все, стосовно так званих національних окраїн. Спочатку прагматичний характер регіонального поділу вступав у суперечність із загальною тенденцією до уніфікації управління, властивою Російській Імперії як унітарній автократичній державі. Уніфікувальний підхід поступово стає домінуючим. Державний контроль за діяльністю земств був закріплений законодавчо. Те саме можна сказати й про міське самоврядування в післяреформеній Україні.

Таким чином, виникнення земств як інститутів самоврядування було закономірним явищем в історії країни і ґрунтувалося на відповідному соціально-економічному фундаменті, свідомістю чому стала плідна діяльність у культурній і господарчій сфері, значна роль у суспільно-політичному житті.

Реформи 60–70-х рр. прискорили процес формування політичної української нації. Це мало значення не тільки для перспектив подальшого розвитку України, а й позитивно позначилося на становищі у східній і центральній Європі, стимулювавши піднесення суспільного та національно-визвольного ру-

ху народів Російської та Австро-Угорської імперій, спрямованого на боротьбу за національне самовизначення. Модернізація сприяла демократизації суспільства, залучила до участі в громадянському житті нові верстви українського суспільства, урізноманітнила форми їх суспільної активності. Виникає й набуває поширення громадський рух, активізуються дослідження історії українського народу, української культури, мови, розвивається освіта й наука. Представники різних національних і суспільно-політичних рухів розробили й висунули альтернативні варіанти майбутнього суспільного розвитку, нові форми та методи досягнення мети національного відродження. Пожвавлення політико-правової думки сприяло появі конституційних проектів та ідей Г. Андрузького, В. Антоновича, М. Драгоманова, М. Костомарова, які мали на меті відродження української державності.

Ці процеси знайшли відгук і на західноукраїнських землях. Територіальне роз'єднання українських земель гальмувало, але не могло зупинити прагнення до об'єднання. Буржуазні за своєю сутністю реформи призвели до створення схожих передумов вирішення проблем національного розвитку, розширили межі спільної для обох частин України культурно-просвітницької діяльності, сприяли пожвавленню стосунків і взаємодії їх інтелектуальних сил. Встановлюються та стають все більш інтенсивними й продуктивними зв'язки між національними рухами різних українських земель. Сприяла цим процесам і однакова за характером, темпами й сутністю модернізація, коли реформи змінювалися наступом реакції та проведенням контрреформ. За цих умов національний рух швидко політизується, тісно пов'язується з вирішенням соціально-економічних питань. Реформи 60–70-х рр. у Російській імперії змушували австро-угорський уряд переглядати свою національну політику щодо української частини населення з метою залучити його на свій бік у боротьбі з посиленням проросійських настроїв у його середовищі. Трансформація Австрійської імперії в Австро-Угорську у 1867 р. супроводжувалася деяким розширенням прав національних меншин.

IV. Висновки

Таким чином, бурхливий розвиток капіталістичних відносин у пореформеній Україні прискорив формування української нації, що позитивно впливало на посилення демократичних тенденцій у країнах Східної та Центральної Європи.

Модернізаційні процеси, що відбувалися в українських землях, які на той час не мали власної державності й знаходилися у складі двох імперій, незважаючи на певні відмінності, мали багато спільних рис. Вони поро-

джували схожі проблеми, водночас створюючи передумови для пошуку спільних шляхів їх вирішення. Це ставало підґрунтям об'єднавчих процесів, які у другій половині XIX ст. відобразилися, перш за все, в об'єднанні зусиль представників національних рухів різних українських земель, у бурхливому розвитку української культури та самосвідомості українського народу.

Список використаної літератури

1. Авинов Н.Н. Главные черты в истории законодательства о земских учреждениях (1864–1913 гг.) / Н.Н. Авинов // Юбилейный земский сборник. – СПб., 1914; Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление / В.П. Безобразов. – М., 1874; Белоконский И.П. Губернские, уездные и волостные учреждения Российского государства / И.П. Белоконский. – СПб., 1900; Белоконский И.П. Земство и конституция. Земское движение / И.П. Белоконский. – М., 1910; Васильчиков А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских общественных учреждений : в 3-х т. / А.И. Васильчиков. – СПб., 1869. – Т. 1; Веселовский Б.Б. История земства за 40 лет : в 4-х т. / Б.Б. Веселовский. – СПб., 1909–1914; Головачев А.И. Десять лет реформ. 1864–1871 / А.И. Головачев. – СПб., 1872; Градовский А.Д. Собрание сочинений : в 9 т. / Градовский А.Д. – СПб., 1899. – Т. 2 : История местного управления в России; Драгоманов М.П. Восемнадцать лет войны чиновничества с земством / М.П. Драгоманов. – Б/м., б/г.; Скалон В.Ю. Земские взгляды на реформу местного самоуправления / В.Ю. Скалон. – М., 1884; Скалон В.Ю. Земские вопросы. Очерки и обозрения / В.Ю. Скалон. – М., 1882.
2. Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 г. : дис. на соискание уч. степени канд. ист. наук / В.В. Гармиза. – М., 1957; Захарова Л.Г. Земская контрреформа 1890 г. / Л.Г. Захарова. – М., 1968; Калугін С.А. Земське самоврядування на Харківщині (1865–1917 рр.) / С.А. Калугін. – Харків, 2000; Лохматова А.І. Катеринославське земство / А.І. Лохматова. – Запоріжжя, 1999; Обметко О.М. Соціально-економічна діяльність земств в Україні (середина 60-х – 90-х років XIX ст.) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук / О.М. Обметко. – К., 2002; Редькіна О.А. Земства Лівобережної та Південної України як органи місцевого самоврядування та осередки ліберального руху в другій половині XIX – початку XX ст. : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук / О.А. Редькіна. – Запоріжжя, 2002.

Старушенко О.А. Становление местного самоуправления в 60–70-х гг. XIX в. в украинских губерниях Российской империи: государственно-правовой аспект

Исследуются некоторые исторические и политико-правовые аспекты проблемы становления местного самоуправления на украинских землях и его влияние на развитие украинской нации.

Ключевые слова: *местное самоуправление, земства, украинские губернии, государственная административная политика, самодержавие.*

Starushenko O. Becoming of local self-government in 60–70th A XIX item is in the Ukrainian provinces of the Russian empire: state and legal aspect

Some historical and political-legal aspects of problem of becoming of local self-government on Ukrainian earths and his influence are probed on development of Ukrainian nation.

Key words: *local self-government, zemstvo, Ukrainian provinces, public administrative policy, autocracy.*