

## РОЛЬ ЗЕМСЬКОЇ РЕФОРМИ 1864 РОКУ В ФОРМУВАННІ СЕЛЯНСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА УКРАЇНІ В ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ НА ПОЧАТКУ ХХ СТОЛІТТЯ

*У 1864 р. було видане «Положення про створення земських установ», згідно з яким у губерніях і повітах були сформовані виборні органи – земства. Земства виконували функцію виконавчих та представницьких органів самоуправління на рівні сільської общини. Однак, повноваження органів земського самоуправління значно були обмежені урядом.*

**Ключові слова:** земська реформа, самоврядування, земське зібрання, місцева влада, губернські збори, виконавчі органи, земські управи.

У наш час молода Українська держава потребує реформування органів місцевої влади. Основою для створення дійсного самоврядування може стати досвід земських установ, які діяли в Російській імперії в другій половині ХІХ – на початку ХХ століть. Оскільки, історія земського самоврядування, і зокрема Земська реформа 1864 р., свідчить про те, що питання, які вимагали теоретичного осмислення при організації місцевого самоврядування в минулому, не втратили своєї актуальності і сьогодні.

У зв'язку з цим історичний досвід діяльності земств набуває особливої значущості. Для того щоб уникнути повторення помилок минулого необхідне детальне вивчення проведених у другій половині ХІХ ст. земських реформ.

Питання пов'язані з проведенням реформ кінця ХХ століття в Україні були предметом дослідження як істориків, так і юристів протягом багатьох років минулого та сучасного століття. Історична наука накопичила велику кількість наукових праць, які присвячені реформам. Зокрема, питанням пов'язаним з проведенням реформ в Україні в цілому та зокрема земської реформи в свої дослідженнях приділяли увагу, дореволюційні дослідники: О. Чернишов, А. Лосицький, Б. Книпович, А. Кауфман; радянські дослідники: О. Погребінський, М. Карпов, М. Яворський, Ф. Лось, Л. Іванов, С. Дубровський; та сучасні українські дослідники: О. Реєнт, В. Майстренко,

В. Бочарова та інші. Зважаючи на кількість історичних досліджень, присвячених питанню земської реформи, ми бачимо, що дане питання було предметом дослідження багатьох вчених різних часів. Однак, цілий ряд аспектів в історії земської реформи не одержали належного і обґрунтованого висвітлення. Зважаючи на це, ціл-

лю даної статті, буде історико-правове дослідження Земської реформи 1864 року та її вплив на формуванні селянського самоврядування на Україні в другій половині ХІХ на початку ХХ століття.

У 1864 р. Царський уряд започаткував реформу місцевої влади. Видано «Положення про створення земських установ», згідно з яким у губерніях і повітах мали бути сформовані виборні органи – земства.

Дане положення базувалось на таких принципах: всезагального земського представництва, майнового цензу, самостійності виключно в межах господарської діяльності [1, с.8].

Такий підхід мав забезпечити переваги для поміщицького дворянства. Не випадково і представництво у виборчому з'їзді землевласників покладалось на повітового голову дворянства (ст. 27 «Положення про створення земських установ»). Відверта перевага, що віддавалась поміщикам, повинна була послужити компенсацією дворянству за позбавлення його в 1861р. права управління кріпацьким населенням.

Структура органів земського самоврядування відповідно до Закону 1864р. була такою: повітове земське зібрання обирало на три роки земську управу із двох членів і голови, що була виконавчим органом земського самоврядування (ст.46 «Положення про створення земських установ»). Призначення утримання членам земської управи вирішувалося повітовим земським зібранням (ст.49 «Положення про створення земських установ»). Губернські земські збори обирались теж на три роки, але не безпосередньо виборцями, а голосними повітових земських зборів губернії з їх числа. Вони обирали губернську земську управу, що складалася з голови і шести членів. При цьому голова земської управи

губернії затверджувався на посаді міністром внутрішніх справ (ст.56 «Положення про створення земських установ»).

На наш погляд, особливо важливою та актуальною, була ст.60, яка надала земським управам право запрошувати для допомоги по веденню справ сторонніх осіб з призначенням їм винагороди за взаємною з ними угодою. Ця стаття поклала початок формування так званого третього елемента земств, а саме – земської інтелігенції: лікарів, вчителів, агрономів, ветеринарів, статистиків, які здійснювали практичну роботу в земствах. Проте їх роль обмежувалася лише діяльністю в рамках прийнятих земськими установами рішень, самостійної ролі в земствах вони до початку ХХ ст. не відігравали [2, с.126].

Таким чином, закладені спочатку переваги дворянського стану успішно реалізовувалося в ході всезагальних виборів до органів земського самоврядування.

Високий майновий ценз при виборах до земських установ повністю відбивав погляд законодавця на земства як на господарські установи. Така позиція підтримувалася багатьма губернськими зборами, особливо в губерніях з розвиненим зерновим господарством. Звідти досить часто лунали голоси про необхідність надання права великим землевласникам брати участь у діяльності земських зборів на правах голосних без виборів. Це справедливо обґрунтовувалося тим, що кожен великий землевласник більше всіх зацікавлений у справах земства тому, що на його частку припадає значна частина земських повинностей, а він позбавлений у разі не обрання можливості захищати свої інтереси.

Необхідно виділити особливості цієї ситуації і звернутися до поділу земських видатків на обов'язкові і необов'язкові. До перших відносилися місцеві повинності, до других – місцеві «потреби». В земській практиці протягом більш ніж 50 років існування земств центром уваги були витрати «необов'язкові». Вельми показовий той факт, що в середньому земство за весь час свого існування витратило третину зібраних з населення коштів на народну освіту, третину – на народну охорону здоров'я і лише третину – на всі інші потреби, включаючи в них і обов'язкові повинності.

Усталена практика, таким чином, не підтвердила аргументи прихильників відміни виборного начала для великих землевласників.

Особливий інтерес і значущість представляють виконавчі органи земств. Якщо організацією представницьких органів земського самоврядування визначалось, хто з місцевого співтовариства і, в якій мірі, бере участь у справах міс-

цевого самоврядування, то організацією виконавчих органів обумовлювалася ступінь самостійності наданої самоврядуванню з боку держави.

Законодавці, гарантуючи сам інститут земського самоврядування, тим не менш обмежували його повноваження, видавши закони, що регулюють господарську та фінансову діяльність місцевих органів влади; визначивши власні та делеговані повноваження земств, встановивши право по нагляду за ними.

Так, розглядаючи самоврядування як здійснення місцевими виборними органами визначених завдань державного управління, з нашої точки зору потрібно визнати, що самоврядування ефективно лише тоді, коли виконання прийнятих його представницькими органами рішень здійснюється безпосередньо його виконавчими органами.

Якщо ж уряд зберігає за собою здійснення всіх завдань державного управління, в тому числі і на місцевому рівні, а органи самоврядування розглядаються лише як дорадчі органи при адміністрації, не надаючи їм власної виконавчої влади, то про реальне місцеве самоврядування не може бути й мови.

Положення 1864 р. надало земським зборам, як вже зазначалося вище, право обирати особливі виконавчі органи строком на три роки у вигляді губернських і повітових земських управ.

Слід підкреслити, що в 1864р. була створена якісно нова система місцевої влади, перша земська реформа не була лише частковим поліпшенням старого земського адміністративного механізму. І які б не були істотні зміни, внесені новим Земським положенням 1890р., вони мали характер лише приватних поправок до тієї системи, яка була створена в 1864р.

Закон 1864р. не вбачав у самоврядуванні особливої організації державного управління, а це була лише відмова держави від управління «несуттєвими» для нього господарськими справами повіту і губернії. Верховенство такого погляду відбилосся на тій ролі, яку Положення 1864 відвело земським установам.

Оскільки в них вбачали не державні, а лише громадські установи, то й не визнавали можливість наділити їх функціями влади. Земства не отримали не тільки поліцейської влади, а й взагалі були позбавлені примусової виконавчої влади. Вони не могли самостійно проводити свої розпорядження в дію, а були вимушені звертатися за допомогою до урядових органів. Більше того, спочатку відповідно до Положенням 1864р., земські установи не були наділені пра-

вом видавати обов'язкові для населення постанови.

Визнання установ земського самоврядування суспільно-господарськими спілками відбулося в законі і на визначенні їх відносин з урядовими установами та приватними особами. Земства існували поруч з адміністрацією, які були пов'язані з нею як одна загальна система управління.

Коли земські установи вводилися в 34 губерніях Російської Імперії (у період з 1865 по 1875р.), дуже скоро виявилася неможливість такого різкого обособлення державного управління та земського самоврядування. За «Положенням про створення земських установ» 1864р., земства були наділені правом самооподаткування (тобто введення власної системи податків) і вже тому не могли бути поставлені законом у ті ж умови, як будь-яка інша юридична особа приватного права.

Також зазначимо, якщо прийняти до уваги, що громади і земства – це юридичні особи приватного права, подібні будь-якому іншому приватному союзу, будь-якої приватної компанії, то не можна говорити про систему примусового обкладення податками членів цих спілок, навіть в таких скромних розмірах, яким було оподаткування земством земельної власності. Бо примусовий спосіб оподаткування протирічить основному принципу будь-якого приватного союзу: підпорядкування кожного учасника такому союзу може бути тільки добровільним.

Положення 1864р. визначало предмети ведення земства як справи, пов'язані з місцевими господарськими потребами. У ст.2 наводився докладний перелік справ, що підлягають веденню земських установ.

Земські установи мали право, на підставі загальних цивільних законів, набувати у власність рухоме майно, укладати договори, виконувати зобов'язання, виступати в якості позивача і відповідача в судах з майнових справ земства.

Положення 1864р. дуже невизначено в термінологічному сенсі вказував ставлення земських установ до різних предметів їх відання, кажучи щось то про «завідуванні», то про «устрій та зміст», то про «участь у справах». Тим не менш, систематизуючи ці вжиті в положенні поняття, можна зробити висновок, що всі справи, що знаходяться у віданні земських установ, могли бути поділені на дві категорії: 1) ті, за якими земство могло приймати рішення самостійно (сюди відносилися справи, за якими земським установам надавалося право «управління», «облаштування та утримання»); 2) ті, за якими земству належало лише право сприяти «урядовій діяльності».

Відповідно до цього поділу розподілялася і ступінь влади органам земського самоврядування, наданої Положенням 1864 р. Земські установи не мали права безпосереднього примусу приватних осіб. Якщо з'являлася необхідність в таких заходах, земство повинно було звертатися до сприяння поліцейських органів (ст. 127,134, 150 «Положення про створення земських установ»). Позбавлення органів земського самоврядування примусової влади було природним наслідком визнання за земством виключно функції господарського характеру.

Спочатку земським установам не було надано також право видавати обов'язкові для населення постанови. Положення 1864 року надало губернським і повітовим земським зборам лише право надавати через губернську адміністрацію клопотання уряду по справах, що стосуються місцевих господарських потреб (ст. 68 «Положення про створення земських установ»). Однак, вони, занадто часто перевищували межі наданої їм влади. Практика діяльності земств показала недоліки такої ситуації, і з'явилась потреба для здійснення земством своїх завдань наділити його губернські і повітові органи правом видання обов'язкових постанов.

Підводячи підсумок зазначимо, що Положення 1864 р. не передбачало участі держави в земському самоврядуванні. Однак, різного роду обмеження позначились на становищі виконавчих органів земств. Зважаючи на це, в них вбачали не державні, а чисто громадські установи, і як результат не визнали можливість наділити їх функціями влади. Земства були позбавлені примусової виконавчої влади, не могли самостійно проводити свої розпорядження в дію, а змушені були звертатися за сприянням до державних органів, що в свою чергу призвело до сприйняття земського самоврядування лише як виконавчого органу держави.

### Література

1. *Дорошенко В.* З історії земства на Україні. /Володимир Дорошенко. – Львів, 1909. – 68 с.
2. *Пирумова Н.М.* Земское либеральное движение. Социальные корни и эволюция до начала XX в. – М., А.А. Ткаченко Роль Земской реформы 1864 года в формировании сельского самоуправления в Украине во второй половине XIX 1977. – 248 с.
3. *Свешников М.И.* Основы и пределы самоуправления. Опыт критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств. Ч. II. – СПб., 1892. – 440 с. – в начале XX века.

В 1864г. было издано «Положение о создании земских учреждений», согласно которому в губерниях и уездах были сформированы выборные органы – земства. Земства выполняли функцию исполнительных и представительных ор-

ганов самоуправления на уровне сельской общины. Однако полномочия органов земского самоуправления были значительно ограничены правительством.

#### **А.А. Ткаченко**

Роль земской реформы 1864 года в формировании крестьянского самоуправления на Украине во второй половине XIX в начале XX века.

В 1864 г. было издано «Положение о создании земских учреждений», согласно которому в губерниях и уездах были сформированы выборные органы – земства. Земства выполняли функцию исполнительных и представительских органов самоуправления на уровне сельской общины. Однако полномочия органов земского самоуправления были значительно ограничены правительством.

#### **A.A. Tkachenko**

Influence of 1864 County Reform on peasants self-administration formation in Ukraine in the end of XIX – the beginning of XX cc.

In 1864 “The Decree about County Authorities Establishment” was issued. According to that decree elective agencies – district councils – were formed in provinces and counties. District councils functioned as executive and representative self-administration bodies on the level of village communities. Nevertheless, the powers of district self-administration bodies were significantly limited by the government.