

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ЗЕМСЬКИХ УПРАВ В УКРАЇНІ

Виконавчими органами земств були управи, повітові і губернські, які склалися з голів та членів і обиралися, відповідно до Положення 1864 р., виключно з числа гласних на першому засіданні земських зборів нового скликання терміном на три роки. Голови повітових управ затверджувалися губернатором, а губернських - міністром внутрішніх справ, члени управ вступали на посаду без будь-якого затвердження. Всі ці особи не набували статусу державного службовця. Звіти земських управ підлягали розгляду та остаточному затвердженню земських зборів.

Губернські і повітові управи як виконавчі органи земств у період між сесіями зборів керували майном земств, а також господарством губернії чи повіту відповідно до рішень цих зборів, їх постанов та інструкцій з окремих питань. Законодавство містило в собі перелік обов'язків управ і передбачало їх щорічний звіт перед зборами. Особлива увага приділялася фінансовій діяльності.

За загальним правилом, управи повинні були суворо дотримуватися кошторисів і розкладок, які затверджувалися зборами; причому непередбачені відхилення у витратах, тимчасові позики із земських коштів допускалися лише в окремих випадках.

Діяльність управ здійснювалася невеликою кількістю виборних земських службовців. Як правило, їх склад налічував 3-6 осіб. Однак не всі гласні могли стати членами управи: чиновники місцевих казенних палат, повітових казначейств, особи духовного сану не мали такого права, інші ж службовці могли зайняти посаду гласного лише з дозволу начальства. Щоправда, інколи бюрократія йшла на поступки. Так, циркуляром господарчого департаменту від 27 серпня 1897 р. земцям була надана можливість сумісництва посад у земському управлінні з іншими посадами, наявними у відомстві Міністерства внутрішніх справ¹.

Розподіл повіту на виборчі ділянки з призначенням місць виборів знаходився в руках управ, і практика показала, що вони нерідко використовували це право в інтересах своєї партії². Тут слід сказати, що всі підготовчі дії повітових управ до виборів проводились ними практично без будь-якого контролю як з боку земських зборів, так і з боку губернаторів. І хоча згідно із законом губернатор мав право давати розпорядження, але фактично покладався у цих питаннях на управи, бо, не володіючи докладною інформацією про місцеві умови, не мав зазвичай жодних підстав для зміни пропозицій, що йому надавали управи. Це давало можливість повітовим «партіям» користуватись ситуацією та скеровувати вибори у своїх інтересах. Тут і призначення виборчих з'їздів у термін, незручний для більшості виборців, і несвоєчасне оголошення виборчих списків тощо. Усе це було можливим і нерідко застосовувалося на практиці³. У Полтавській губернії це право часто оберталося проти дрібних власників. Так, у 1880 р. про це свідчив у своїй записці гласний Константиноградського повіту Д.Дьяконов, посилаючись на «досвід багатьох років». У 1886р. селянин Клименко протестував на Гадяцьких земських зборах проти дії управи, яка прагнула обмежити представництво дрібних власників⁴.

Вище зазначалося, що за своїм соціальним складом земства здебільшого були середньодворянськими, тому цілком заслужену популярність отримало земство, в якому переважали селяни - Бердянське повітове Таврійської губернії. Чи не єдиним поміщиком тут був А.Товбич, якому багато чим завдячувало земство. У 1866-67 рр. та з 1869 р. він був членом, а в 1872-91 рр. – головою управи. Разом з ним працювали: член управи городянин Фрізен (до 1883 р.), особистий дворянин Я.Шварц (у 1886-1900 рр. член управи, потім голова), поселянин Я.Харченко (у 1892-1900 рр. голова повітової, а потім і Таврійської губернської управи), члени управи А.Фукс (1889-1906 рр.) і Г.Каростоянов (70-ті-80 рр.). Одним словом, тут увесь час діяла усталена група активних робітників-поселян. Розмахом своєї діяльності Бердянський повіт привертав загальну увагу. У 1895 р. міністерство народної освіти висловило подяку земству “за турботу щодо впровадження народної освіти в повіті”. В інших галузях теж відзначалася видатна земська діяльність: ще в 1880 р. була встановлена стаціонарна лікарська допомога, а в 1905 р. кількість лікарів дорівнювала 23, тоді як в інших повітах дуже довго було всього по одному лікарю⁵.

Без перебільшення можна сказати, що напрям діяльності того чи іншого земства значною мірою визначався земськими управами. Дані про склад губернської й повітових земських управ Катеринославської губернії за 1887-1891 рр. свідчать, що з 34-х їх членів (відомостей про Павлоградську управу немає) 25 або 73,5%, були дворянами, по 3 представники було від селян і поселян (17,6%), 2 - від сільських обивателів (5,6%), 1 - провізор (2,9%). З роками кількісні зміни відбувалися, але незначною мірою, тому можна стверджувати, що наведене співвідношення було у

Наукові записки

цілому характерним для більшості земських управ. З відзначених 34-х членів управ 9 мали вищу (закінчену й незакінчену) освіту, 11 закінчили гімназії, пансіони й різні училища (в основному військові, із них 2 - неповний курс), 5 навчались у сільських школах, 1 одержав домашню освіту. Про освіту 8 членів управ даних немає, але оскільки 7 із них - дворяни, а 1 - поселянин-власник, то можна припустити, що певну освіту вони також отримали. Характерно, що з 6 членів управ, які закінчили університети, 5 мали юридичну освіту та ступінь кандидата права. При цьому 2 з них були почесними гласними Олександрівської земської управи, 3 - Катеринославської повітової⁶.

Загалом можна стверджувати, що саме в Олександрівському повіті найбільш зримо проявився взаємозв'язок між вдало підібраними членами земської управи та успішною діяльністю земства. З 5 її членів два, як уже зазначалося, потомствені дворяни І.Василенко та П.Рудь, мали ступінь кандидата права і були почесними членами управи, головою управи був персональний дворянин О.Тихомиров, а членами - розумний, діяльний селянин І.Тарасенко (був членом Олександрівських повітових земських зборів понад 20 років - явище, що часто зустрічається у дворянському середовищі, але як для представника селянського стану - випадок зовсім безпрецедентний) та заповзятий, діловий, як і більшість колоністів, поселянин-власник Г.В.Шредер. Таке поєднання представників різних станів в управі давало досить значні позитивні результати. Високий освітній рівень був у членів Катеринославської повітової управи. З 5-ти її членів троє закінчили університети, один - гімназію, ще один - ветеринарне училище. Усі п'ятеро були дворянами. Але освіта членів управи могла бути запорукою їхньої успішної діяльності, але, на жаль, цього не сталося, що значною мірою і спостерігалось у Катеринославському повіті. Що ж до Новомосковської управи, то вона зі своїм традиційно дворянським складом була ніби покликана бути взірцем певних діячів, чий прізвища ставали прізвиськами⁷.

За Положенням 1890 р. допускалося обрання на земські посади осіб, які не були гласними, але мали право голосу на виборчих зборах. Це Положення вимагало, щоб голови управ були неодмінно з осіб, які мали право вступу на державну службу. Колишній порядок затвердження голів управ було збережено, та ще й уведено затвердження губернатором і членів управ. З цього приводу голова Чернігівської губернської управи В.Хижняков, який пробув на цій посаді 9 років, писав, що завжди був змушений вдаватися до посиленних приватних протекцій, аби відстояти кандидатів, представлених ним на затвердження. Чернігівський губернатор Анастасьєв з цього приводу нерідко підкреслював, що губернська управа - крамольна установа, що вона влаштовує у себе революційний осередок, свідомо залучаючи до складу своїх службовців найнеблагонадійніших людей⁸.

Слід зазначити, що списки обраних на посади голови та членів повітових земських управ подавалися на затвердження губернатору. Повітовим урядником подавалися також дані про вказаних осіб, де зазначалося наступне: майновий стан, освіта та суспільне становище, моральні якості, а також те, яку має репутацію, чи може з успіхом для справи виконувати службові обов'язки. В останній графі обов'язково вказувалася також наявність дружніх стосунків з людьми, які визнані владою неблагонадійними⁹.

Для успішної роботи земської управи неабияке значення мала узгодженість у роботі земських зборів і земської управи, розподіл обов'язків між членами управи та її головою. Як стверджував член Глухівської повітової земської управи І.Магеровський, "велика відстань відділяє земські збори від земської управи. Зв'язку між ними дуже мало. До цього часу практика земських установ не розробила справедливих стосунків між земськими зборами та земською управою... Вся справа в тому, що наша управа позбавлена живої діяльності й будь-якого напрямку, системи, а вся діяльність наша зводиться до канцелярської писанини... Протягом мого дворічного перебування на посаді у нас жодного разу не було загального засідання управи, яке б присвячувалося обговоренню поточних земських справ... Усе робиться якимось само собою, випадково, як-небудь і ким-небудь. Папери надходили безперервно; випадково потрапляли якомусь члену управи для помітки і тільки. Потім відповідь чи розпорядження на папері робилася будь-ким у канцелярії, яка пропонувала його випадковому члену управи для підпису, і справу зроблено... Уся діяльність базується у нас на канцелярії, робота якої аніскільки не торкається земського життя, справи якої потім переходять в архів. Далі можна сказати, що земська діяльність становить у нас якусь канцелярську таємницю, розкрити яку не завжди вдавалося навіть покликаним для цього... Уся робота нашої управи зводилася до того, що ми отримували і видавали гроші, тобто вели лише касову діяльність... Проте за межами канцелярії й управи у всіх сферах управління було безладдя"¹⁰.

Така ж картина спостерігалася в подібних земських установах не лише Чернігівської, але й Катеринославської та Херсонської губерній. Враховуючи ці недоліки, окремі земські збори вжили

.....

заходів щодо наведення порядку в роботі земських установ. Так, скажімо, комісія, створена Чернігівськими повітовими зборами, розробила інструкцію для управи, в якій давалися рекомендації щодо організації практичної роботи. Зокрема, для успішної, рівномірної організації роботи рекомендувалося розділити повіт на дільниці, закріпивши кожну з них за конкретним членом управи для того, щоб усі місцеві перевірки та збір даних у кожній з них були прямим обов'язком того, кому підпорядкована дільниця, що було б досить ефективно¹¹. Вичерпні інструкції щодо діяльності особового складу управи давалися також управам відповідними повітовими зборами. Потреба у розробці і затвердженні відповідного документа виникла в 1911 р. на надзвичайних Роменських земських зборах¹².

У 1877 р. херсонський губернатор визнав неможливим поєднання в одній особі посад члена губернської та повітової управ, що тоді мало місце в Херсонському земстві¹³.

Полтавські губернські збори затвердили необхідні вказівки щодо керівництва різними галузями земської справи та правила ведення діловодства¹⁴. Така ж ситуація у створенні системи діяльності земських установ була і в інших місцях¹⁵. Так, інструкцією земських зборів, даною Олександрівській повітській земській управі в 1880 р., було визначено її структуру, яка складалася із канцелярії і присутствія, куди входили голова або його заступник та не менше двох членів управи. Було визначено також, що засідання управи можуть бути як дорадчими, так і розпорядчими. Різниця лише в тому, що дорадчі засідання повинні проходити за участю всіх членів, а для розпорядчих достатньо було одного голови чи його заступника або чергового члена управи. Для поповнення присутствія в разі потреби міг бути запрошений почесний член управи¹⁶.

У дорадчих засіданнях Олександрівської повітової управи могли брати участь і незапрошені гласні, але вирішального голосу вони не мали. Якщо прийняте управою рішення, на їх думку, не відповідало земським потребам, то вони могли додати до журналу дорадчого засідання своє міркування. Інструкція зобов'язувала управу щорічно складати детальні звіти про свою діяльність по кожній галузі господарства, друкувати їх особливим виданням і розсилати гласним не пізніше місяця до відкриття чергових зборів. До звіту додавалися і доповіді, які мали розглядатися на наступних зборах. Порядок денний дорадчих засідань був значно ширшим, він включав питання найму та звільнення службовців, виконання постанов зборів, скликання надзвичайних засідань зборів, обговорення доповідей, які складаються членами управи і мають подаватися на збори, розподілу обов'язків між членами управи, перевірки та затвердження їх звітів про виконану роботу тощо.

Таким чином, губернські та повітові земські управи зосередили в своїх руках вирішення найважливіших питань місцевого життя. Головним критерієм ефективності їх діяльності була узгодженість у роботі земських зборів і управ, раціональний розподіл обов'язків між членами управи та її головою. З урахуванням виявлених прогалин і недоліків у роботі управ деякі земські збори розробляли інструкції для своїх виконавчих органів, надавали практичні рекомендації з організації їхньої повсякденної роботи, визначали структуру та порядок засідань. Земства вели свої справи гласно і відкрито, керуючись прагненням створити кращі умови для серйозної та правильної постановки земської роботи, незважаючи на всі перепони як з боку правих гласних, так і з боку адміністрації.

Отже, земські управи діяли як виконавчі органи місцевого самоврядування, оскільки: була створена і ефективно діяла мережа установ, підпорядкованих управі, що підтверджує аналіз розподілу обов'язків у відділеннях Полтавського, Херсонського, Чернігівського губернських, Олександрівського повітового земств; важливою складовою реалізації демократичної основи земств було здійснення губернськими і повітовими зборами контролю за діяльністю земських управ; нечітка визначеність статусу земських установ, сфери їх компетенції, взаємодії з адміністрацією, бюрократичні засади в управлінні органами самоврядування нерідко призводили до зловживань чиновників, перевищення державними службовцями своїх повноважень; земський виконавчий механізм, незважаючи на його недоліки, давав змогу реалізувати чимало корисних для народу проектів в галузі освіти, медицини, сільського господарства тощо; потужним важелем земської діяльності стала гласність, яка систематично порушувалася місцевою адміністрацією; повітові і губернські управи зосередили у своїх руках найважливіші питання місцевого життя.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Циркуляр Департаменту господарського від 27 серпня 1897 р. про можливість сумісництва посад по земському управлінню з посадами по відомству міністерства внутрішніх справ. Центральний державний історичний архів України в м.Києві (Далі – ЦДІА України).- Ф. 442. (Канцелярія Київського, Подільського,

Волинського генерал-губернатора).- П.665.- Спр.12.- Арк.46. 2. Веселовский Б.Б. История земств за сорок лет. В 4 т. – СПб.: Изд. О.Поповой, 1911. – Т.4. – С.181; 3. Лохматова А. Катеринославське земство. – Запоріжжя, 1999. – С.20; 4. Веселовский Б.Б. История земств за сорок лет. В 4 т. – С-Пб., 1911. – Т.4. – С.289; 5. Там само. – С.264-265. 6. Лохматова А. Катеринославське земство. – Запоріжжя, 1999. – С.21; 7. Там само. – С.22. 8. Хижняков В.М. Из истории одного земства // Русское богатство. – 1913. – Кн.3. – С.162; 9. Списки осіб, обраних головою та членами повітових земських управ в 1901 р. // ДАЧО.- Ф.145.- Оп.3.- Спр.22.- Арк.39-41; 10. Веселовский Б.Б. История земств за сорок лет. В 4 т. – С-Пб., 1911. – Т.3. – С.442-443; 11. Клопотання Чернігівської міської думи про присвоєння гласним Думи В.Хижнякову та І.Шрагу звання почесного громадянина м. Чернігова. Державний архів Чернігівської області // ДАЧО.- Ф.145. (Чернігівське губернське по земським і міським справам присутствіє).- Оп.2.- Спр.1288.- Арк. 5; 12. Інструкція Роменській повітовій земській управі. // ЦДІА України.- Ф.707.(Управління попечителя Київського учбового округу).- Оп.229.- Спр.150е.- Арк.30; 13. Стенографический отчет Херсонского губернского земского собрания (очередная сессия 22-31 октября 1876 г.) – Херсон, 1877. – С.468-470; 14. Хижняков В.М. Обзор деятельности Черниговского уездного земства за 50 лет. – Чернигов, 1915. – С.129; 15. Доповідь Змієвської земської повітової управи 1905 р. // ЦДІА України. - Ф.336.- Оп. 1.- Спр. 2130. - Арк. 24; 16. Чижевский П. Систематический сборник постановлений Александровского уездного земского собрания, 1866-1899. – Александровск, 1900. – С.111-117.

А.М. Магурчак

МИКОЛА ПОРШ В ПЕРІОД ПАРТІЙНОЇ КРИЗИ УСДРП В ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ 1907–1910 РР.

Стаття присвячена діяльності одного із лідерів українських соціал-демократів М. Порша у період кризи УСДРП 1907(II половинна) – 1910 рр. Будь-яка партія у своєму розвитку переживає підйоми і спади. Не обминул цього процесу і українські соціал-демократи.

В історіографії даному питанню не приділялося значної уваги. Однак окремі аспекти даної проблематики розглядалися в працях В. Головченка, І. Гирича., А. Жука.¹ Зазначені автори причини кризи УСДРП вбачали в розбіжностях між лідерами партії. А роль М. Порша в цьому процесі висвітлювали недостатньо. З вище зазначеного автор ставить мету проаналізувати маловідомі факти діяльності М. Порша в кризовий період УСДРП. Актуальність даного дослідження обумовлена тим, що у вирішенні партійних криз початків – кінця ХХ століття значну роль відігравали її лідери.

Третьочервнева реакція значно ускладнила діяльність УСДРП та опозиційних партій зокрема. Це проявилось у масових арештах. Проте М. Поршу вдалося цього уникнути. Але більшість партійних керівників з метою уникнення репресій, змушена була виїхати до Львова, де 4 липня 1908 р. створили Закордонну Групу УСДРП.² Серед них були В.Винниченко, Д. Донцов, А. Жук, В. Степанківський та ін. Іншим чинником негараздів були розбіжності щодо партійної політики між М. Поршем з одного та „емігрантами” з іншого боку. Саме на цьому ми будемо акцентувати нашу увагу. Основні пункти звинувачень опозиційної частини партії зводилися до фракційної політики, диктатури ЦК.

Відповідаючи на ці закиди, М. Порш вбачав у них безпідставність і антипартійність. На його думку, опозиційна частина партії своїми думками вороже ставиться до загальнопартійних принципів, переслідуючи мету – знищити ЦК або звести до мінімуму його роль. Однак, визнаючи існування опозиції і її неминучість з огляду на те, що по-перше, „брак різких класових меж в нашому громадянстві, невизначеність соціальної структури нашої нації, невелика кількість міського робітництва, більш відокремленого від інших буржуазних класів, числове панування в українському робітництві сільського пролетаріату, перейнятого дрібнобуржуазними ілюзіями, домінуюча роль в українському національному русі дрібно буржуазної інтелігенції”.³ По-друге, фактична співпраця різних політичних представників, в тім числі соціал-демократичних, у організаціях української „буржуазної” демократії, яке стало можливим внаслідок організаційного і ідейного занепаду партії.

Члени З.Г. УСДРП проявили ініціативу у партійному відродженні. Зокрема, вони намагалися скликати загальнопартійну конференцію у Львові 16 липня 1909 р. Зважаючи на те, що на конференції були лише представники частини партійних організацій, вирішено вважати даний захід „приватною нарадою партійних робітників”. Учасники наради виступили проти традиційних форм керування партією і вимагали тактичних і програмних змін, а саме: використання всіх легальних можливостей в партійній роботі на місцях; співпраця із демократичними партіями та просвітньо-економічними організаціями; участь в кооперативному русі.

На нараді було прийняте рішення про заснування для обох течій у партії друкованого органу і видавництва, а також, запропонували проводити „підготовчу діяльність”, тобто закласти основи для утворення ідейної єдності, однак такий заклик не був підтриманий М.Поршем.⁴