

ЗЕМСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ XIX СТ.: ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ ДОСВІД

У статті розглядаються політико-правові засоби самодержавства при проведенні земської реформи. Сформульовані проблеми, які треба вирішити в Україні при проведенні реформи місцевого самоврядування.

Ключові слова: самоврядування, модель, досвід, земства, реформа, політико-правова реформа, проблема, чиновники.

В статье рассматриваются политико-правовые средства самодержавия при проведении земской реформы. Сформулированы проблемы, которые нужно решить в Украине при проведении реформы местного самоуправления.

Ключевые слова: самоуправление, модель, опыт, земства, реформа, политико-правовая реформа, проблема, чиновники.

The article covers political and legal means autocracy used while it implemented the reforms of zemstvos. It is also devoted to the problems which the reform of local government is being implemented.

Key words: self-government, model, experience, zemstvos, reform, political and legal reform, problem, officials.

Становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні сьогодні стає постійним об'єктом теоретичного наукового осмислення, активно використовується при проведенні політичних, адміністративних і правових реформ. Влада зрозуміла, що система місцевого самоврядування в Україні потребує докорінних змін.

Невдоволені радянською системою влади, ми звертаємо наші погляди на Захід. Шукаємо там прийнятні моделі організації місцевого самоврядування, мерії, департаменти і т.п. Намагаючись пристосувати всі ці західні моделі, розвиток яких є результатом західного досвіду розвитку місцевого самоврядування до існуючих рад, які дістались нам у спадщину від Радянського Союзу, і які сьогодні не відповідають тієї політичної ситуації, яка склалася в країні. Спроби прижити західну модель управління, чи її окремі атрибути до того пристрою влади, що ми одержали в спадщину від СРСР себе не тільки виправдовують, але і заважають будувати демократичну незалежну українську державу.

Вивчаючи проблему реформування місцевого самоврядування треба відзначити, що у нас крім закордонного є і вітчизняний досвід ефективної роботи органів місцевого самоврядування, наприклад таких її форм, як земське самоврядування в 60-70-х роках XIX ст.

Актуальність теми статті полягає в тому, що земські органи самоврядування, які були створені в Україні в 60-70-ті роки XIX ст. у період гігантського суспільно-політичного перелому, коли країна робила вирішальний поворот від феодалізму до капіталізму, від феодальної до буржуазної монархії, є прикладом життєздатної суспільної самодіяльності, успішної практичної роботи по облаштуванні регіонів, турботи про простих людей в умовах авторитарного ладу.

Досвід формування земств є дуже актуальним для сучасної України, тому що дає приклад серйозної роботи з узгодження позицій усередині правлячої еліти, враховуючи територіальну специфіку держави й інтереси різних шарів населення через механізми і процедури виборів у органи місцевого самоврядування.

Історія земств в Україні цікава в тому плані, що цей досвід відрізняється від досвіду земств у Європейській Росії. Вивчення цього досвіду, безсумнівно, допоможе більш повно освітити цілий ряд проблем, пов'язаних із взаєминами уряду і місцевих органів і побудувати в Україні свою власну, неповторну систему місцевого самоврядування, складовий елемент політичної системи суспільства.

Мета статті – виділити політико-правові засоби, які використало самодержавство при

проведенні земської реформи. Сформулювати проблеми, які треба вирішити в Україні при проведенні реформи місцевого самоврядування, тобто творчо переосмислити наявний досвід, узявши на озброєння те краще, що було напрацьовано земствами, які в інституційному аспекті були інститутом громадянського суспільства і інститутом публічної влади.

У статті використані праці таких зарубіжних і вітчизняних вчених, як Б. Ананьич [1], С. Болдирєв [2], Л. Захарова [3], І. Верховцева [4], Л. Гільченко [5], В. Ігнатов, В. Бутов [13], Н. Каришєв [14], Н. Ковнір [14], Л. Лаптева [15], Ф. Петров [18], П. Подлигайлов [20], О. Старков [23] та ін., у яких висвітленні питання пов'язані з проведенням і реалізацією земської реформи, показана значимість і роль земств, як органів місцевого самоврядування.

Земські органи самоврядування були запроваджені на українських землях у 1865-1870-х роках у шести лівобережних та південноукраїнських губерніях (Харківській, Полтавській, Херсонській, Катеринославській та Таврійській [22] і існували по 1918 рік. Однак на території Правобережної України Київській, Подільській, Волинській губерніях через побоювання царом польського сепаратизму, земські установи було запроваджено лише в 1911 р. [4, с. 3].

Як показує історія, земства на губернському і повітовому рівнях виявилися дуже життєздатними і для свого часу досить ефективною системою місцевого самоврядування. Вони внесли великий вклад у просування країни на шляху капіталістичного розвитку, сприяли твердженню в суспільстві відносин нового типу, тому докладніше розглянемо проблеми, які вирішувала земська реформа, і як цей досвід можна враховувати сьогодні при проведенні реформи місцевого самоврядування.

Земська реформа вирішувала такі проблеми:

1. Положенням було точно встановлено і визначено обсяг прав і обов'язків органів місцевого самоврядування [22]. Хоча багато хто з учених і практичних працівників того часу вважали небажаним докладне перерахування справ, що входять у компетенцію органів самоврядування. Вважалося, що така регламентація завдасть шкоди місцевому самоврядуванню і приведе до його обмеження. Пропонувалося вказати в законі загальні принципи самоврядування.

Треба зазначити, якщо «проекти, створені земськими діячами виходили за межі повноважень органів місцевого самоврядування, то земці могли подавати клопотання» [14, с. 25], що вони і робили. Клопотання в першу чергу стосувалися народного господарства, земського управління, народної освіти і суду. Земці, намагаючись розібратися в причинах місцевих, господарських і інших безладів, засипали клопотаннями губернську адміністрацію і вищі інстанції, «вимагаючи звернути увагу, допомогти, виділити коштів...» [16, с. 69]. За кількістю надісланих до уряду

клопотань серед губернських земств Наддніпрянської України перше місце посідало Херсонське земство (четверте місце серед земств Російської імперії) [14, с. 26]. Частина клопотань держава задовольняла, але багато і відхиляла. 75 % відхилених клопотань припадало на клопотання стосовно земського управління, 86 % стосовно питань загальнодержавного характеру [13, с. 2].

Компетенція земств була обмежена, самодержавство доручило земству лише господарські справи, але провести чітку границю між питаннями господарськими і задачами загального управління на практиці було вкрай важко, тому це вело до плутанини, дублюванню функцій, плодило на місцях постійні конфлікти.

Перша проблема, яку треба вирішити, це проблема визначення компетенції місцевого самоврядування і її законодавче закріплення. Точне встановлення кола місцевих справ і визначення обсягу прав і обов'язків органів місцевого самоврядування допоможе позбавитись дублювання функцій державних органів і органів місцевого самоврядування. Підвищить авторитет органів місцевого самоврядування їх значимість при вирішенні місцевих справ.

2. Автори Положення 1864 р., виходячи з недержавної природи земств не надавали їм державно-владних повноважень [22]. Уряд тримав земства на шанобливій відстані від політичної влади. Земські установи не були включені в систему державних органів, служба в них відносилася до суспільних обов'язків. Разом з тим, оскільки в їхню задачу входило рішення питань місцевого самоврядування, земства наділялися правом видавати обов'язкові для населення постанови, обкладати його зборами. Але для ефективного здійснення таких повноважень потрібно було мати владу. Авторитет же влади як і раніше належав державним органам, насамперед поліції. Незважаючи на те, що поліція фінансувалася з земських засобів, вона не підкорялася земствам, що могли здійснювати примусовий захід тільки через поліцію, що одночасно вирішувала питання про доцільність таких мір.

Ситуацію не змінило Положення про губернську і повітову земську установи 1890 р. Хоча земські установи стали розглядатися як частина державного управління і служба в земських посадах прирівнювалася до державного, але взаємини з поліцією залишилися колишніми. Уряд, побоюючись політичної активності представницьких установ на місцях, не прагнув давати в їхні руки реальні владні механізми.

І сьогодні «ефективному функціонуванню місцевого самоврядування заважає наявність проблеми дублювання повноважень різними його суб'єктами, що потребує чіткого визначення та належного розподілу повноважень між ними». І сьогодні «спостерігається безсистемність у розподілі повноважень між органами місцевого самоврядування і органами виконавчої влади, що призводить до неузгодженості й мало ефективно-

сті їх діяльності, розпливчастості відповідальності, тотожності їх повноважень» [2, с. 12]. Але ще Монтеск'є пропонував принцип поділу влади: «щоб не було можливості зловживати владою, необхідний такий порядок речей, при якому різні влади могли б взаємно стримувати один одного...» [17, с. 169-170].

Крім того, влада ніколи не зможе задовольнити місцеві інтереси, тому що вони різні в різних місцевостях і постійно мінливі в часі [20, с. 10]. Зробити це можуть тільки органи місцевого самоврядування.

Друга проблема – це наділення органів місцевого самоврядування державно владними повноваженнями. Децентралізація не тільки державної влади, але і територіальної одиниці, тобто «звільнення її від центральної влади в цій діяльності» [12, с. 15]. Внесення суттєвих змін до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» [9] та «Про місцеві державні адміністрації» [10] щодо визначення та розмежування повноважень між цими органами.

3. У систему земських установ входили: виборчі з'їзди, які раз у три роки визначали склад корпусу повітових голосних. Губернські і повітові земські збори (тобто розпорядницькі органи) збирались один раз на рік для визначення ведучих напрямків господарської діяльності, розгляду й твердження кошторису, розкладки повинностей та губернські і повітові земські управи (виконавчі органи), які в період між сесіями керували майном, господарством губернії чи повіту, керуючись у своїй діяльності рішеннями земських зборів. Законодавство передбачало перелік обов'язків управ, у тому числі їхній щорічний звіт перед зборами [22].

Діяльність управи здійснювалася невеликим числом виборних земських службовців (3-6 чоловік). Основну роботу, пов'язану з керуванням і розвитком галузей земського господарства, здійснювали наймані земські службовці (медики, учителі, агрономи, статистики і т.д.). Для контролю за особливо важливими напрямками діяльності управи могли призначати комісії, до складу яких входили голосні, а також наймані службовці.

Третя проблема – це створення ефективної і відповідальної структури місцевого самоврядування.

4. Губернські і повітові земські управи мали право формувати свій бюджет, що складався з податків і господарської діяльності земств. Доходи земських установ складалися з губернського земського збору, який був, по суті, місцевим державним податком. Його доповнювали цільові дотації держави, наприклад, на підтримку місцевих шляхів, організацію народних училищ. Визначену частину доходу складали приватні пожертвування і прибуток від торгово-промислової діяльності земств.

Для покриття дефіциту земства могли встановлювати додаткові збори з предметів, що підлягають прямому оподатковуванню. По своїй природі ці збори являли собою самооподаткуван-

ня населення. Таким чином, самофінансування було важливим фактором, що благотворно впливало на життєдіяльність земств.

Четверта проблема – це визначення фінансування і самофінансування місцевого самоврядування. В законі повинно бути прописано фінансування органів місцевого самоврядування з боку держави, а також шляхи самофінансування: місцеві податки, збори, доходи від фінансово-господарської діяльності.

Можна використати досвід земств, які мали утворювати постійні і спеціальні капітали і робити з ними визначені фінансові операції. Усі засоби земських установ зберігалися (як у готівці, так і в процентних паперах) у казначействах, що робили платежі чи видачу готівки за вимогою земської управи.

Треба зазначити, що у більшості земських установ бюджети, незважаючи на всі прийняті міри, були дефіцитними, тому що місцеве господарство імперії знаходилося в запущеному стані і вимагало величезних вкладень, тому для покриття дефіциту бюджету, земствам було надане право додаткового збору податків. По суті справи земства могли здійснювати самооподаткування по тим же статтям, що підлягали прямому державному оподатковуванню. У цілому формування земських бюджетів забезпечувало досить успішне рішення багатьох соціально-економічних задач, які вирішувало місцеве самоврядування.

5. У цивільно-правових відносинах земські установи користувалися правами юридичних осіб. Управи були повноправними представниками земства губернії, або повіту. Вони могли здобувати і відчужувати майно, укладати договори, починати переговори з контрагентами, пред'являти цивільні позови, відповідати у суді. Договори, укладені управою, мали обов'язкову силу для земства, яке несло відповідальність по всіх зобов'язаннях, незалежно від того, минув термін повноважень управи чи ні.

П'ята проблема – це визначення органів місцевого самоврядування представниками територіальної громади міста, села, селища, яка є юридичною особою.

6. Управління земствами здійснювалося по лінії міністерства внутрішніх справ. Передбачався судовий нагляд за органами місцевого самоврядування.

Ряд найважливіших постанов земських зборів вимагав схвалення міністра внутрішніх справ, або губернатора. В аналогічному порядку затверджувалися на посаді голови і члени земських управ. Конфлікти земських установ з губернською адміністрацією розглядав Правлячий сенат.

Адміністративний нагляд за органами самоврядування здійснювався губернським по земельних і міських справах Присутністю. Головував у якому губернатор. «Російське самодержавство, – писав М.Н. Катков, – не може і не повинно терпіти ніякий непідлеглий йому чи не від нього вихідної влади в країні, ніякої держави в державі...

Саме головне – улаштувати на твердих початках і поставити в правильне відношення до центрального уряду земство і місцеве управління» [5, с. 101].

Шоста проблема – це визначення на законодавчому рівні яке місто займають органи місцевого самоврядування в структурі державного управління, кому вони підпорядковані. Хто здійснює контроль за їх діяльністю.

7. Земські установи створювалися як господарські, вони були позбавлені яких би то не було політичних функцій [22]. Однак багато сучасників розглядали їх як основу майбутнього політичного устрою країни, бачили в них повернення до традицій соборності і розглядали як перший крок до Конституції, тому що члени земств, по суті були уповноваженими від населення. Урядовий тиск впливав на поширення опозиційних настроїв у земствах, поступово формував один з ведучих напрямків суспільної думки – земський лібералізм (земський ліберальний рух). Ліберальний склад управ обумовлював і відповідний підбір кадрів земської інтелігенції, яка служила по найму і була щиро зацікавлена у результаті своєї роботи [15, с. 256].

Також земський лібералізм (земський ліберальний рух) дав початок багатьом російським і українським політичним партіям і громадським організаціям. Наприкінці 70-х – початку 80-х років XIX століття земськими лібералами були розроблені конкретні проекти корінної перебудови державного апарату Росії, починаючи з Державної ради і закінчуючи волосним сходом [18, с. 32].

Крім того, на думку М.П. Драгоманова, земства доцільно було б використати для захисту національних прав українців на основі «державно-земської автономії» [6].

Сьома проблема – це визначення міста і ролі політичних партій у роботі місцевого самоврядування.

8. Кадрове питання. Земства домоглися чималих успіхів у організації народної освіти (відкрили в Росії 28 тисяч шкіл, де навчалося близько 2 млн. дітей), професійної освіти (організовані фельдшерські і медичні курси), народної медицини (земські лікарі перемогли ряд найнебезпечніших епідемічних захворювань, що позначилося на рівні смертності: в 1867 р. у Росії вмирало 37 чоловік з 1000, у 1887 – 34, у 1897 – 28), у забезпеченні народного продовольства, у справі страхування від пожеж, агрономії, ветеринарії, статистиці. Вони сприяли розвитку місцевих кустарних промислів, кооперації, кредитних товариств для селян. Також підготували земських службовців, велика частина з них мала солідну освіту, професійні навички, досить високе суспільне становище, яким дорожила і намагалася підтверджувати своєю повсякденною діяльністю.

В освітньому плані земські службовці були краще підготовлені ніж державні чиновники, на яких лежало управління країною [19, с. 36], тому передача управління господарськими справами виборним представникам усіх станів була насущною потребою капіталістичного розвитку і сприяла підйому місцевого господарства.

Восьма проблема – це кадрове питання місцевого самоврядування.

9. Земські установи діяли в усиченому виді, тільки в повітах і губерніях і були відсутні на низовому рівні управління, тобто на рівні волості і села. Тобто земська система була незавершеною, не мала «дрібної земської одиниці» всестанового виборного органа на рівні волості. Органами нагляду за селянським самоврядуванням були з 1861 року мирові посередники [21], а з 12 червня 1889 року земські дільничні начальники, засновані Положенням від 12 липня 1889 р. Селянське самоврядування було в адміністративному плані підпорядковано Міністерству внутрішніх справ [7, с. 67]. Це допомагало державі встановлювати тотальний контроль над селянином [8, с. 150], зробити селянське самоврядування заручником державної політики, поставивши його під контроль державних органів і посадових осіб.

Крім того, не було загальноросійського органа, вищого земського органу, що дозволив би координувати діяльність земств і який міг би бути представницькою установою з дорадчим голосом при імператорі. Це відривало земства від повсякденних нестатків місцевого населення. Хоча розвиток українських земств привів до того, що вони постійно надсилали клопотання «про дозвіл загальних земських з'їздів та дозвіл встановлення зв'язків між окремими земствами» [14, с. 26].

Дев'ята проблема – це створення структури місцевого самоврядування знизу доверху, а це передбачає проведення реформи місцевого самоврядування і державного управління.

Таким чином, підводячи підсумки треба визначити, що в лівобережних та південноукраїнських губерніях України у другій половині XIX ст. була створена справжня розвинута система самоврядування. Земства самі формували свої керівні органи, самі виробляли структуру управління, самі визначали основні напрямки своєї діяльності. Життєздатність і ефективність земств забезпечувалася їхнім самофінансуванням і штатом високопрофесійних і компетентних працівників. Це дозволяло їм протистояти державній бюрократичній машині.

Також діяльність земських установ залучала частину населення до участі в місцевому самоврядуванні, а це переносило центр ваги в рішенні питань господарського і культурного розвитку зі столиці у провінцію.

Крім того земська реформа, вирішуючи питання економічного життя, культури, побуту населення торкалась і суспільно-політичних відносин, став відомою суспільною силою, і показав, що реформа була назрілою історичною необхідністю і визначалася потребами капіталістичного розвитку країни. Тільки земська влада, яка була близька до місцевих потреб могла в нових умовах задовольнити зростаюче буржуазне господарство, тому передача місцевого господарського управління з рук бюрократії в руки місцевих громадських сил було природним виходом.

Досвід становлення і розвитку земств в Україні як позитивний так і негативний залишається важливим й актуальним і в умовах сучасного розвитку України. Вибрати все краще з земського досвіду – принципи самоврядування і самофінансування, організацію системи народної

освіти, охорони здоров'я і статистики, може допомогти в вирішенні сьогоденних питань. Схожість тодішніх і нинішніх проблем місцевого самоврядування зайвий раз переконує нас у необхідності вивчення і використання історичного досвіду земств у сучасних умовах.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ананьич Б. Проблемы российского реформаторства // Знание – сила. – 1992. – № 2. – С. 74-84.
2. Болдирев С. В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні. автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. – Харків, 2003. – 22 с.
3. Великие реформы в России. 1856-1874 / Под ред. Л.Г. Захаровой и др. М., Изд-во МГУ, 1992. – 320 с.
4. Верховцева І.Г. Діяльність земств Правобережної України (1911-1920 рр.). Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата історичних наук. – Черкаси, 2004. – 18 с.
5. Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России. – 1996. – № 5. – С. 91-104.
6. Драгоманов М.П. Листи на Наддніпрянську Україну // М.П. Драгоманов. Літературно-публіцистичні праці: У 2 т. – Т. 1. – К., 1970.
7. Евтушенко А.Н. Государственное регулирование процесса крестьянского самоуправления в период Великой реформы на юге Украины // Науково-теоретичний і громадсько-політичний альманах «Грані». – № 1. – 2004. – С. 64-68.
8. Євтушенко О.Н. Особливості державного регулювання життєдіяльності селянської общини на півдні України в другій половині XIX століття // Наукові праці: Науково-теоретичний журнал. Т. 44. Вип. 31. Політичні науки. – Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2005. – С. 147-151.
9. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280 // Відомості ВРУ. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
10. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. // Відомості ВРУ. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
11. Захарова Л.Г. Освободительные реформы в России, 1861-1881 // Знание – сила. 1992. – № 2. – С. 38-47.
12. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика. Учебное пособие. – Москва – Ростов, 1999. – 256 с.
13. Карышев Н.А. Земские ходатайства: 1865-1884 гг. – М., Издание книжного магазина А.А. Ланга. – 1900. – 272 с.
14. Ковнір Н.М. Земські клопотання 60-80-х років XIX століття (частина I) // Науково-теоретичний і громадсько-політичний альманах «Грані». – № 4(36) – 2004. – С. 25-29.
15. Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. – М., 1993. – С. 256.
16. Левандовский А. Самоуправление в контексте самовластия // Знание – сила. – 1992. – № 2. – С. 64-70.
17. Монтескье Ш. О духе законов // Избр. произв. – М., 1955. – С. 169-170.
18. Петров Ф.А. Земско-либеральные проекты переустройства государственных учреждений в России в 70-х – 80-х гг. XIX в. // Отечественная история. – 1993. – № 4. – С. 32-47.
19. Пичета В. Земская реформа 1864 года // Три века. Россия от смуты до нашего времени. Т. 6. – М., 1995.
20. Подлигайлов П.Н. Местное самоуправление в России. – СПб., 1884. – С. 10.
21. Положение о губернских по крестьянским делам учреждениях. // В кн.: Российское законодательство X-XX веков. – М.: Юридическая литература. – Т. 7. – 1989. – С. 183-206.
22. Положение о губернских и уездных Земских учреждениях. Утверждено Указом Александра II // <http://constitution.garant.ru>.
23. Старков О.В., Башкатов Л.Д. Место и роль земских учреждений в системе государственной власти России в п.п. XIX-XX вв. // История государства и права. – 2001. – № 1. – С. 16-17.

Рецензенти: Силенко А.О. – доктор політичних наук, професор;
Іванов М.С. – доктор політичних наук, професор.

© Євтушенко О.Н., 2007

Надійшла до редколегії 06.11.2007 р.