

УДК 340.134 (477)

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЗЕМСЬКИХ УСТАНОВ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ СТ. У ПОГЛЯДАХ ІЛЛІ ШРАГА (НА ПРИКЛАДІ ЧЕРНІГІВСЬКОЇ ГУБЕРНІЇ)

Корольова В. В.,

к.ю.н., доцент, професор кафедри державно-правових дисциплін,
Університет «КРОК», м. Київ, вул. Табірна, 30-32, Україна, 03113,
e-mail: ViktoriyaV@krok.edu.ua,
<https://orcid.org/0000-0003-2998-6144>

PECULIARITIES OF THE FUNCTIONING OF ZEMSTVO INSTITUTIONS IN THE SECOND HALF OF THE 19TH CENTURY. IN THE OPINION OF ILYA SHRAG (ON THE EXAMPLE OF CHERNIHIV PROVINCE)

Korolova V. V.,

Ph.D. in Law, Associate Professor, Department of State and Legal Disciplines,
«KROK» University, Kyiv, st. Tabirna, 30-32, Ukraine, 03113,
e-mail: ViktoriyaV@krok.edu.ua,
<https://orcid.org/0000-0003-2998-6144>

Анотація. У статті розкриваються погляди визначного українського правника та суспільно-політичного діяча Іллі Шрага на особливості земського самоврядування в Україні у процесі реалізації земської реформи 1864 року та у період контрреформ, які були запроваджені у державі в 1890-х роках. Зазначається, що на основі порівняльного аналізу Положень про губернські і повітові земські установи від 1864 року та 1890 року дослідник на прикладі Чернігівської губернії показав специфіку функціонування земських інституцій. Він детально зупинився на процесі створення виборних земських установ, які склалися з розпорядчих органів – повітових і губернських зібрань, а також виконавчих органів, якими на той час були повітові і губернські управи. Стверджується, що Положення про губернські та повітові установи визначали основні принципи функціонування земських установ. Дослідник зазначив, що у їх основу було закладено виборні всестанові основи, однак передбачалася перевага для представників дворянства. Проаналізовано погляди Іллі Шрага на вибори до органів місцевого самоврядування. Дослідник відзначив, що Положення 1864 року регламентувало проведення виборів на трьох виборчих з'їздах: повітових землевласників, міських виборців і сільських громад. Незважаючи на встановлений економічний та майновий ценз, вибори мали всестановий характер. Зазначається, що в процесі прийняття у 1890 році нового Положення про земські установи, права і повноваження земських постанов були суттєво звужені. На цьому наголошував дослідник, вбачаючи у таких діях надмірний централізм і укріплення принципів самодержавства з боку офіційної влади. Відзначається, що нове Положення поновлювало становість виборчих груп та суттєво підсилило представництво у земських інституціях дворянських представників. Показано спостереження дослідника про те, що згідно нового Положення скасовувались сільські виборчі з'їзди, а представників від селян призначав губернатор з кола тих осіб, які були обрані на волосних зібраннях. Відображено висновки Іллі Шрага про те, що офіційна влада своїми діями всяко обмежувала самостійність земств та регулярно посилювала їх залежність від адміністративних органів.

Ключові слова: земство, земське самоврядування, Ілля Шраг, Положення про губернські та повітові земські установи, Чернігівська губернія.

Формул: 0, рис.: 0, табл.: 0, бібл.: 9.

Abstract. The article reveals the views of prominent Ukrainian jurist and socio-political activist Ilya Shrag on the peculiarities of zemstvo self-government in Ukraine during the implementation of the zemstvo reform of 1864 and during the period of counter-reforms that were introduced in the state in the 1890s. It is noted that on the basis of a comparative analysis of the Regulations on provincial and district zemstvo institutions from 1864 and 1890, the researcher showed the specifics of the functioning of zemstvo institutions on the example of the Chernihiv province. He focused in detail on the process of creating elected zemstvo institutions, which consisted of administrative bodies - district and provincial assemblies, as well as executive bodies, which at that time were district and provincial administrations. It is claimed that the Regulation on provincial and county institutions determined the principles of work of zemstvo institutions. The researcher noted that they were based on elective all-state foundations, but a preference for representatives of the nobility was assumed. The views of Ilya Shrag on elections to local self-government bodies are analyzed. The researcher noted that the Regulation of 1864 regulated that elections take place at three congresses: county landowners, city voters and rural communities. Despite the established economic and property qualifications, the elections had a general character. It is noted that in the process of adoption in 1890 of the

new Regulations on Zemstvo Institutions, the rights and powers of Zemstvo Resolutions were significantly narrowed. The researcher emphasized this, seeing in such actions excessive centralism and strengthening of the principles of autocracy on the part of the official authorities. It is noted that the new Regulation renewed the status of electoral groups and significantly strengthened the representation of noble representatives in zemstvo institutions. The researcher's observation is shown that according to the new Regulation, village electoral congresses were abolished, and representatives from the villagers were appointed by the governor from among those persons who were elected at the parish meetings. The conclusions of Ilya Shrag are reflected that the official authorities limited the independence of zemstvos by their actions and regularly increased their dependence on administrative bodies.

Keywords: zemstvo, zemstvo self-government, Ilya Shrag, Regulations on provincial and district zemstvo institutions, Chernihiv province.

Formulas: 0, fig.: 0, tabl.: 0, bibl.: 9.

Постановка проблеми. У 1864 році імперська влада ініціювала запровадження земської реформи в країні. Реформа спричинила появу нової самоорганізації населення, що була виражена в органах земського самоврядування, які функціонували на основі загальноімперського законодавства. Проект реформи земського самоврядування розроблявся спеціальною комісією і був реалізований відповідним Положенням про губернські та повітові земські установи від 1 січня 1864 р. Положення передбачало створення у губерніях та повітах виборних земських установ, які склалися з розпорядчих органів – повітових і губернських зібрань та виконавчих органів – повітових і губернських управ. У 1890-х роках в російській імперії було проголошено контрреформи у ключових сферах суспільно-політичного життя. Одним із нововведень того періоду було запровадження у 1890 р. нового Положення про губернські та повітові земські установи, яке суттєво позначилось на становищі земського самоврядування в країні. Функціонування земських інституцій зазнало суттєвих змін, що викликало неабиякий дослідницький інтерес відомого українського правника і суспільно-політичного діяча Іллі Шрага. На прикладі Чернігівської губернії він здійснив порівняльний аналіз Положення про губернські та повітові земські установи 1864 р. із нормами відповідного Положення 1890 року, розкрив їх специфіку та особливості.

Актуальність теми дослідження. Дослідження поглядів Іллі Шрага на особливості земського самоврядування в Україні відзначається науковою й суспільно-політичною актуальністю.

Завдяки його розробкам було заповнено ряд прогалин у вивченні функціонування земських інституцій, котрі суттєво позначились на соціально-економічному і громадсько-політичному житті країни.

Стан дослідження. Даній проблемі присвячували багато уваги відомих учених, серед яких: М. В. Білокінь, В. Д. Гончаренко, Т. П. Демченко, О. Б. Коваленко, А. Л. Курданова, О. А. Макієнко, В. І. Онищенко, О. Я. Рахно, В. М. Шевченко та інші. Більшість дослідників зосереджували увагу на суспільно-політичній та культурно-просвітницькій діяльності Іллі Шрага. У зв'язку з цим погляди діяча на особливості земського самоврядування в Україні потребують, на наш погляд, більш глибокого вивчення.

Метою і завданнями статті є висвітлення поглядів Іллі Шрага на особливості функціонування земських установ в Україні у другій половині XIX ст.

Виклад основного матеріалу. 1 січня 1864 року на загальнодержавному рівні було прийнято Положення про губернські та повітові земські установи, яке стало доволі серйозним кроком у питанні запровадження повноцінного місцевого самоврядування в країні. Воно унормувало питання щодо порядку створення персонального складу земських установ, їх повноважень та обов'язків. Земські установи проголошувались поза системою державних органів і до неї не включались. І адміністративно, і фінансово земські органи були відділені від державних [1, с. 186].

Потрібно зазначити, що згідно Положення про губернські і повітові земські установи від 1864 року, питання щодо внутрішнього устрою та організаційної побудови управління на території земства регламентувалися

тільки в загальних рисах. На переконання О. Макієнко, «...їх розв'язання входило до компетенції самих земських установ. Тож перші кроки земств мали бути спрямовані на розробку й реалізацію нормативних документів, що регулювали організацію практичної діяльності земських управ як виконавчих органів у системі земського самоврядування. У цьому процесі кожне земство, як правило, рухалося самостійним шляхом» [2, с. 19]. Впродовж другої половини 1864-1865 рр. на території Чернігівської губернії були проведені необхідні підготовчі заходи й створені органи місцевого самоврядування – повітові й губернське земські зібрання та їхні виконавчі органи – повітові та губернська земські управи.

З 1890-х років по всій території імперії були проголошені контрреформи, які суттєво позначились у тому числі й на функціонуванні земських установ. У 1890 році прийнято нове Положення про губернські та повітові земські установи, яке значно посилювало можливість органів державного управління щодо нагляду за земським самоврядуванням. Як зауважив сучасний вчений В. Гончаренко, «...згідно з новим Положенням поновлювалась становість виборчих груп, а також підсилювалось представництво в земських установах від дворян. Реформа 1890 р. дала абсолютну перевагу в земствах дворянам як «найблагонадійнішій» категорії жителів. Дворяни почали посилати в земські зібрання представників більше ніж селяни та мешканці міст разом взяті» [3, с. 147].

Порівнюючи норми Положення про губернські та повітові земські установи 1864 року з аналогічним документом 1890 року, І. Шраг чітко простежив, що норми останнього спрямовувались основним чином на зменшення прав земства. Аналізуючи перші параграфи нового документа, правник зауважив, що крім зменшення прав безпосередньо земських установ та громади, одночасно суттєво посилюється вплив урядової адміністрації на земські установи. Прикладом він наводив параграф 6 старого Положення, де зазначалося, що земство є самостійним органом у сфері тих прав, які належать до його компетенції, а законом чітко

передбачено ті випадки і процедуру, коли можливо затвердження земських постанов урядом. У всіх інших випадках постанови земства набували законної сили без будь-якого урядового затвердження. На думку дослідника, цей параграф хоча й не надавав земству надмірних прав і самостійності, все ж постійно не давав спокою тогочасним можновладцям, зокрема у частині передбачення самостійності земств. З огляду на це офіційна влада вилучила даний параграф з нового Положення, замінивши його формулюванням про те, що губернатор має наглядати за правильністю і законністю постанов земства. Такі зміни були передбачені у параграфі 5 нового документа [4, с. 71-72].

Окремо дослідник проаналізував зміни у виборчому законодавстві. Він виявив, що у попередньому Положенні розподілу виборів на стани не передбачалося. Представники торгівлі і промисловості, а також землевласники, які мали встановлений законом ценз, брали участь у виборчих з'їздах, на яких обирали представників до повітового земського зібрання. Такі представники називались послами і обирались на трьох з'їздах: на з'їздах повітових дідичів, на з'їздах міських виборців і на з'їздах виборців з сільських громад. Характерно, що на з'їздах дідичів були присутні представники у власності яких, включаючи губернію і повіт, було від 200 до 250 десятин землі. Крім дідичів, на цьому ж з'їзді було передбачено право участі ще й уповноважених таких власників. Ці представники мали право скликати особливі з'їзди, на яких обирали зі свого складу уповноважених на з'їзд дідичів, кожен з яких мав представити 200 або 250 десятин землі відповідно до цензу, який був визначений для повіту. Таким чином, на з'їзді дідичів було репрезентовано тих осіб, які володіли значною кількістю земельних наділів, а також делегованих представників від власників. До цього ж з'їзду могли належати і ті особи, які, крім земельної власності у повіті, мали інше майно загальною вартістю не менше як 15000 рублів. Сюди ж могли входити представники священнослужителів,

представники від товариств і компаній, що володіли відповідним земельним цензом.

Стосовно міських з'їздів, то на них обирались послі серед осіб, які володіли у місті нерухомим майном загальною вартістю від 500 до 3 000 рублів, а також особи, що займалися торгівлею, фабричні і промислові працівники.

У з'їзді виборців від сільських громад мали право брати участь делеговані представники від селянських зборів. У цьому випадку зберігався принцип окремого стану, так як участь у з'їзді брали тільки представники селянства. Це було цілком аргументовано, оскільки вони перебували під впливом панів, і якщо б у селян не було такого з'їзду, то у них не було б можливості дотримуватись виборчої процедури у виборах до земської ради. Таким чином представники селянства ризикували б зовсім не отримати своїх представників у земських радах. Відповідно вони не мали б можливості належним чином представляти свої інтереси у місцевих органах самоврядування [4, с. 72-73].

У процесі аналізу виборчого законодавства Ілля Шраг констатував, що згідно Положення 1864 року виборчі права населення потребували суттєвого розширення, оскільки більшість тогочасного населення не мала можливості належним чином обирати своїх представників для участі у з'їздах. З огляду на це у публічних дискусіях та засобах масової інформації вказувалась необхідність розширення виборчих прав, з метою належного забезпечення виборчого законодавства. Дослідник наголошував на праві участі у житті краю представників усіх верств населення, незалежно від стану до якого вони належали. Це дало б можливість забезпечити право участі на з'їздах і панів, і торговців, і селян. Діяч простежив, що Положення 1864 року хоча й передбачало економічний та майновий ценз, однак станового цензу до населення не застосовувало. На його переконання це пояснювалось тим, що земство було насамперед соціально-економічною інституцією і не переслідувало станового принципу діяльності.

На основі аналізу норм нового

Положення 1890 р. дослідник встановив, що у документі виборчі права громадян викладені уже чітко за становим принципом. Фактично поділ на стани, який не передбачався у старому Положенні, яскраво закладався в основу відносин у новому Положенні. Продовжуючи аналіз даного питання дослідник зауважив: «...зроблено два виборчі земські «собранія»: перше, де беруть участь «дворяне потомственные личные», себто такі, що будучи у невеличких чинах, тільки самі мають дворянство, а діти їх, коли чинів не вислужать, уже несуть дворяни), і друге («второе избирательное собраніе»), де збираються інші володарі землі, репрезентанти товариств торгових і промислових, наукових корпорацій, усі ті, хто не належить до дворянства. Ценз земельний зістався, за деякими виємками, той самий, що і по старому статуту для тих, що мають безпосереднє право на участь в виборчих з'їздах, але єго побільшано для тих, хто не маючи самостійного цензу, мусить обирати «уполномоченных»; такі повинні мати не менш 10-ої частини цензу, ... або володіти другим добром, поцінованим не менш 1500 р.; міські виборчі з'їзди геть чисто знівечені» [4, с. 73].

За таких обставин представники від сільських громад мали обиратись волосними зібраннями. На кожному зібранні мала бути обрана одна особа. Якщо ж осіб обиралося більше ніж було визначено квотою, то губернатор міг затвердити послами тих осіб, кого вважав за потрібне. Селяни, навіть якщо і володіли землею у повіті, не мали права брати участь у інших виборчих з'їздах окрім волосного. Тим часом волосним зібранням було заборонено обирати послів з інших станів, крім селянського.

Таким чином виборчі права громадян суттєво обмежувалося і таким способом влада домоглася, що ще менша частина громадян могла мати вплив на обрання послів у повітові ради. Влада своєю виборчою політикою спричинила обмеження значної частини громадян здійснювати своє право обирати послів до повітових рад. У зв'язку з цим І. Шраг, на прикладі Чернігівської губернії, дослідив чий інтереси були найбільш

репрезентовані у повітових радах. Він проаналізував кількість послів, які обиралися на окремих з'їздах на основі норм старого і нового Положень. Встановив, що кількість делегатів селянського стану суттєво зменшилась, а тому дворяни отримали потужний вплив на повітове зібрання. Наголошував, що у повітових зібраннях вплив земських начальників суттєво посилювався, оскільки селяни помітно обмежені у своїх правах, а тому більшість на таких з'їздах буде приймати рішення не на користь селянства. З цього приводу він підсумував: «...за старого земського статуту, послали від селян небагато мали впливу на сутність земських зібрань, при новому – вони зовсім такого впливу, більш менш самостійного, не матимуть. А коли хто з них й відважиться вимовити що-небудь таке, що буде не до вподоби земським начальникам, то такого вони і арештують, а то й виб'ють ще добре» [5, с. 75].

Досліджуючи основи місцевого самоврядування, І. Шраг констатував звуження самостійності земських зібрань у ході здійснення ними своїх офіційних завдань. Він наголосив, що раніше рішення земських зібрань не підлягало затвердженню з боку губернатора чи міністра внутрішніх справ. Вони могли, у випадку потреби, тільки оскаржити їх. Якщо ж консенсусу не вдавалося досягнути, то спір між зібранням та владою знаходив остаточне вирішення у стінах Сенату. Старе Положення передбачало тільки деякі питання, що підлягали затвердженню губернатором або ж міністром. До них належали питання про повітові і губернські земські бюджети, шляхи сполучення, усунення від посади членів земських управ тощо. Нове ж Положення суттєво збільшило перелік тих постанов, які мали обов'язково бути ухвалені урядом. Положення розширило коло випадків, коли губернатор мав право опротестувати рішення земських зборів, або ж призупинити його. Нове Положення проголошувало, що губернатор міг зупинити дію постанови як таку, що, на його думку, не відповідає закону, а також суперечить загальним інтересам суспільства [6, с. 107].

Ситуація ускладнювалась ще й тим, що з 1890 року у земському самоврядуванні передбачалось заснування вищої для земства інстанції під назвою «Губернское по земским делам присутствіе». Очолював дану інстанцію губернатор. До її складу входили також віце-губернатор, управитель казенної палати, управитель державних домен, губернський дворянський маршал, прокуратор окружного суду, міський голова губернського міста, голова губернської земської управи і особливий член, обраний для цього земським зібранням. Порядок роботи «Присутствія» був визначений наступним чином: якщо ж губернатор не погоджувався з постановою земського зібрання в силу того, що вона не відповідає закону, або прийнята поза компетенцією земського зібрання, то він передає дану постанову на розгляд «Присутствія», яке виносить остаточне рішення. Водночас зазначалося, що земське зібрання, у випадку незгоди з рішенням «Присутствія», могло подати скаргу до Сенату [7, с. 76].

На думку І. Шрага, самостійність земських установ суттєво послаблювалася ще й з огляду на зміну процедури щодо визначення відповідальності земських урядників. Він зауважив, що згідно старого Положення, у випадку виявлення посадового злочину, справу розглядало губернське міське зібрання, яке й вирішувало доцільність початку судового процесу, приймаючи відповідне рішення щодо доцільності передачі справи на розгляд прокурора. У цьому випадку проводилось слідство на підставі норм кримінального процесу і остаточне рішення по справі приймалося тільки судом. Таким чином, дана процедура не залежала від адміністрації і була позбавлена від її втручання у вирішення даних питань. Згідно нового Положення, губернатору надавалося право без узгодження позиції з земським зібранням направляти справу до губернського «Присутствія», яке мало повноваження порушувати питання щодо віддання до суду членів повітових управ. Таким чином дослідник встановив посилення впливу на діяльність керівних органів земських управ з боку губернатора і губернського земського «Присутствія»

[97 с. 76-77].

Ілля Шраг звернув увагу на те, що «Присутствіє» отримало додаткові повноваження щодо дисциплінарного покарання земських урядників у позасудовому порядку. Мова іде насамперед про зауваження й догану. Якщо ж «Присутствіє» вважатиме за потрібне усунути із посади особу, воно має звернутися з відповідною заявою до Ради Міністра внутрішніх справ. Саме вона вирішує справу остаточно, оскільки до її компетенції належали питання щодо оголошення членам і головам повітових управ зауваження і догани, а також їх звільнення з посади. Все це, на переконання діяча, ще більше посилювало вплив адміністрації на земські установи [7, с. 77].

Висновки. На основі аналізу Положення про губернські та повітові земські установи 1864 р. і відповідного

Положення 1890 року, Ілля Шраг на прикладі Чернігівської губернії дослідив специфіку та особливості земського самоврядування в Україні у другій половині XIX ст. Він встановив, що старе Положення було важливим етапом щодо запровадження принципів дієвого місцевого самоврядування в країні, воно передбачало самостійність земств у вирішенні місцевих справ. Однак, з прийняттям нового Положення, земські установи починають розглядатися як державні органи, що займалися окремими питаннями місцевого господарства із передбаченим за урядовою владою правом не лише нагляду, але й прямим втручанням у їх справи. Таким чином, на переконання І. Шрага, визнавалася залежність земських установ від офіційної влади, що на пряму відповідало суті самодержавного монархічного управління в країні.

Література:

1. Білокінь М. В. Земське самоврядування і державна влада у російській імперії. Вісник Національного університету внутрішніх справ. 2002. Вип. 17. С.185-190.
2. Макієнко О. А. Організація служби діловодства в земських управах на території України (друга половина XIX – початок XX ст.). Історичний архів. Наукові студії. Миколаїв, 2010. Вип. 5. С. 18-22.
3. Гончаренко В. Д. Органи земського самоврядування в Україні у другій половині XIX – на початку XX ст. Державне будівництво та місцеве самоврядування. Х.: Право, 2003. Вип. 6. С. 139-152.
4. Демченко Т. Батько Шраг: монографія. Чернігів: Десн. правда, 2008. 264 с.
5. Хижняков В. М. Чернігівська старовина. Чернігів: Десна Поліграф, 2016. 352 с.
6. Рахно О. Земська реформа 1864 р. і утворення органів земського самоврядування в Чернігівській губернії. Сіверянський літопис. 2010. № 6. С. 101-111.
7. Шраг І. Лист III. І. Л. Шраг. Документи і матеріали / упор. В. М. Шевченко, Т.П. Демченко, В. І. Онищенко. Чернігів, 1997. С. 71-82.

References:

1. Bilokin, M. V. (2002), "Zemsky self-government and state power in the russian Empire", *Visnyk Natsional'noho universytetu vnutrishnikh sprav*, vol. 17, pp. 185-190.
2. Makiienko, O. A. (2010), "Organization of clerical services in zemstvo administrations on the territory of Ukraine (second half of the 19th –beginning of the 20th century)", *Istorychnyi arkhiv. Naukovi studii, Mykolaiv*, vol. 5, pp. 18-22.
3. Honcharenko V. D., (2003), "Bodies of zemstvo self-government in Ukraine in the second half of the 19th – at the beginning of the 20th century", *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia*, Kh.: Pravo, vol. 6, pp. 139-152.
4. Demchenko T. (2008), *Batko Shrah: monohrafiia, [Father Shrag: a monograph]*, Desn. Pravda, Chernihiv, Ukraine.
5. Khyzhniakov, V. M. (2016), *Chernihivska starovyna, [Chernihiv antiquity]*, Chernihiv: Desna Polihraf, Ukraine.
6. Rakhno, O. (2010), "The Zemstvo reform of 1864 and the formation of the bodies of zemstvo self-government in the Chernihiv province", *Siverianskyi litopys*, vol. 6, pp. 101-111.
7. Shrah, I. (1997), "Letter III. I. L. Shrag. Documents and materials", *Chernihiv*, pp. 71-82.

Стаття надійшла до друку 10.06.2023