

ПОЛІТИКА РОСІЙСЬКОГО САМОДЕРЖАВСТВА У 80-90-Х РР. ХІХ СТ. ЩОДО ЗГОРТАННЯ ЗЕМСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Аналізується політика самодержавства в період 80-90-х рр. ХІХ століття, яка була спрямована на обмеження земського самоврядування, посилення урядового контролю і нагляду за земствами, підпорядковуючи земства органам державної влади. Земства під тиском адміністрації поступово перетворилися на вірно-підданську самодержавству організацію, існуючу за рахунок додаткових поборів з населення. Однак, незважаючи на досить обмежені компетенції, земства продовжували позитивно впливати на економічне та культурне життя регіонів.

Ключові слова: земства, місцеве самоврядування, губернатор, контр-реформи 80-90-х рр. ХІХ ст., самодержавство, ліберальний рух, державна влада.

Анализируется политика самодержавия в 80-90-х гг. ХІХ века, которая была направлена на ограничение земского самоуправления, усиление правительственного контроля и надзора за земствами, подчиняя земства органам государственной власти. Земства под давлением администрации постепенно превратились в верноподданническую самодержавию организацию, существующую за счет дополнительных сборов с населения. Однако, несмотря на довольно ограниченные компетенции, земства продолжали положительно влиять на экономическую и культурную жизни регионов.

Ключевые слова: земства, местное самоуправление, губернатор, контр-реформы 80-90-х гг. ХІХ в., самодержавие, либеральное движение, государственная власть.

The article analyzes the policy of the autocracy in the period of 80s – 90s of the 19th century, which was directed toward restriction of zemstva self-government (zemstvo – elective district council in the pre-revolutionary Russian Empire), reinforcement of governmental checking and control of zemstva, subordination of zemstva to the state authorities. Under the pressure of the administration zemstva gradually changed into loyal to the autocracy organization which existed thanks to taking additional exactions from population. However, zemstva continued to positively influence economic and cultural life of the region, in spite of the rather limited competencies.

Key words: zemstva, local government, governor, reforms at the period of 80s-90s years of the 19th century, the autocracy, liberal motion, state power.

Земська реформа 1864 року стала логічним продовженням селянської реформи, тому що це була не лише адміністративно-господарська, але й політична необхідність. Це була спроба царизму здійснити організацію місцевого самоврядування в умовах адміністративної сваволі і бюрократичної регламентації діяльності місцевих структур. Земства організовувалися за територіальною ознакою. Однак створюючи місцеве самоврядування у вигляді земств, самодержавство прагнуло водночас нічим не послаблювати свою адміністративну владу на рівні губерній і повіту. Російська імперія як державне утворення продовжувала і в умовах зростання капіталістичних відносин залишатися абсолютистською монархією, яка спиралася на

дворянство як основну соціальну опору. Запровадження системи нерівних виборів забезпечило значне переваження в земствах дворян-поміщиків, навіть у тих випадках, коли перемогу на виборах здобували селяни. Отже, створення земств – це компроміс між державою і регіонами [10, с. 138], тому що реформи згладжували гостроту протиріч центру і регіонів та активізували діяльність населення у вирішенні місцевих справ. Крім того, земська реформа допомагала запобігти дестабілізації політичної системи.

Однак коли влада зрозуміла, що земства стали місцем легального демократичного руху, про «реформу земського самоврядування з розширенням його прав і демократизації можна було

забути» [8, с. 138]. Самодержавство почало посилювати централізацію державної влади, а для цього 12 червня 1890 р. Олександром III було затверджено нове «Положення про губернські і повітові земські установи», яке перетворило Земські установи на «ще одну «начальницьку» надбудову, яка існувала за рахунок додаткових поборів з населення» [12, с. 10] і «фактично заперечувало будь-який зв'язок з ідеєю місцевого самоврядування» [10, с. 140]. В історії ліберальною публіцистикою кінця XIX ст. період правління Олександра III трактується як період реакції, період «контрреформ», коли влада намагалася повернутися в дореформені часи.

Актуальність аналізу земського самоврядування в період контрреформ дозволяє не тільки зрозуміти політику самодержавства Російської імперії у 80-90-х рр. XIX ст. стосовно місцевого самоврядування, але і з'ясувати його роль у процесі децентралізації державної влади. Використання отриманого досвіду в сучасних умовах може бути корисним для вдосконалення системи місцевого самоврядування.

Для розуміння політики самодержавства стосовно земств у 80-90-х рр. XIX ст. використані праці таких вітчизняних і зарубіжних учених, як: О. Бакуменко [1], Білоконь [2], А. Ващенко [3], Веселовський [5], Л. Гильченко [6], О. Євтушенко [8-11], І. Іванов [12], Н. Карішев [13], Н. Ковнір [14], М.Н. Корф [16], О. Редькіна [18], В. Твардовська [19] та ін.

Мета статті – показати важливість теоретичного осмислення історичного досвіду згорання земського самоврядування в період контрреформ. Розкрити суть протиріччя земської реформи й контрреформи, яке полягало на шляху розвитку економіки й соціальних відносин і залежало від того, щоб або надати вільний розвиток приватній ініціативі, або продовжити їх регулювання з боку адміністративного апарату.

З самого початку свого існування (з 1 січня 1864 року) земства претендували на розширення кола своїх повноважень. Так перше засідання Катеринославського губернського земського зібрання почалось із того, що деякі земці спробували переконати всіх гласних висунути вимоги про надання земським установам більших повноважень і свободи у своїх діях [4]. Земці постійно наголошували на розширенні прав земських установ і підвищенні їх значення. Наприклад, губернські земства (Херсонське, Таврійське, Полтавське) прохали «про зменшення розміру поземельного цензу», щоб дати право безпосередньої участі на виборних з'їздах і виборі в гласні і мирові судді більшої кількості осіб, які не мають права балотуватися за наявності високого майнового цензу [14, с. 26]. На цьому праві залучити до місцевого самоврядування ширші кола населення наголошується і в інших клопотаннях губернських і повітових земств [13, с. 13]. Для заохочення якомога більшої кількості населення до земської діяльності земства

наголошували на поширенні гласності своєї діяльності [16, с. 82]. Крім того, органи місцевого самоврядування (земського і міського) розвивались більш динамічно, ніж місцевий адміністративний апарат; ця нерівномірність негативно відбивалась і на правових засадах їх взаємовідносин, і на реальних правовідносинах [2, с. 6].

Межі компетенції земств були широкими, проте вкрай невизначеними, а це породжувало дискусії щодо того, чим має бути земство – додатком до державної системи управління, або незалежною громадською установою. Ця невизначеність меж земської компетенції дозволяла адміністрації контролювати суспільну діяльність земців, губернаторам використовувати своє право знімати з посад негодних або «неблагонадійних» земських діячів. Існували випадки закриття земських зборів, якщо коло обговорюваних проблем виходило за рамки дозволеного [1].

У процесі своєї діяльності земства постійно втручались в область політики; так з'являється земський ліберальний опозиційний рух, особливістю якого стало намагання домогтися зрушення у політичному житті без запровадження революційної боротьби – еволюційним шляхом [18, с. 11]. Європеїзація для лібералів означала розвиток вільного підприємництва, політичної демократії, прав людини (ідеї особливо актуальні зараз) [17, с. 67], а це ще більше підсилювало протиріччя між державною владою і органами місцевого самоврядування.

Уряд постійно обмежував права земств у зібранні податків [10, с. 139], звужував фінансову базу їхньої діяльності і розширював сферу державних економічних інтересів. Закон від 13 червня 1867 року установив цензуру губернатора на видання земствами своїх рішень. Також самодержавство створює єдину систему державного регулювання, встановлює співвідношення влади тільки по вертикалі, тому всі горизонтальні зв'язки земств між собою законом від 13 червня 1867 року забороняються, навіть у питанні обміну досвідом практичної діяльності [10, с. 140], встановлюється адміністративна й кримінальна відповідальність керівників земств за вихід за рамки своєї компетенції. Всі ці заходи обмежували політичне значення земств «в загальній системі державного управління» [7, с. 201].

Також влада, бажаючи зберегти свій вплив на органи селянського самоврядування, намагалася ізолювати їх від земств, тому можна погодитись із М. Білоконь у тому, що держава свідомо перетворювала органи селянського самоврядування (сільського та волосного) на квазісамоврядування, будуючи відносини з ним на засадах безпосереднього підпорядкування усій місцевій вертикалі державної адміністрації [2, с. 6]. У 1889 р. було прийнято «Положення про земських начальників», яким влада намагалася «упорядкувати систему місцевого управління та включити органи селянського самоврядування до загальнодержавної системи управління. Земський начальник

завдяки безпосередній близькості до населення та специфічним повноваженням став своєрідною зв'язною ланкою між селянським самоврядуванням та імперськими органами влади» [3, с. 13]. Земські начальники призначалися із дворян та були підлеглі губернаторові і виконували адміністративні, поліцейські й судові функції. «Передача земським начальникам судової влади показує, що російський уряд завершив процес пристосування органів державного управління до нових умов, поставивши органи селянського самоврядування під контроль влади. Самодержавна влада, відчувши силу, перейшла до більш випробуваного і найбільш прийняттого для неї варіанта управління селянським станом» [11, с. 69]. Однак треба погодитися з А. Ващенко, що традиційне для радянської історіографії трактування інституту земських начальників, як суто реакційного явища в історії органів системи управління Російської імперії не має під собою достатньої документальної бази. Дійсно, період 80-90-х рр. XIX ст. став часом поступового згортання кардинальних реформ і переходу до більш поміркованих, а почасти і консервативних перетворень, але така поміркованість була виправданою і в окремих випадках навіть необхідною, зважаючи на особливості розвитку російського суспільства. Крім того, консерватизм був характерним для нового покоління російських реформаторів, котрі радикальним перетворенням протиставляли поступові, з частковим відступом від попередніх принципів, реформи. Але це не був реакційний консерватизм, оскільки вони не прагнули абсолютного повернення до старої системи. Урядовці другої половини 80-х-90-х рр. намагалися ліквідувати проблеми, що виникли внаслідок невідповідності російського суспільства до кардинальних змін, зроблених у 60-х рр. XIX ст. [3, с. 13].

Політична активність земств, яка могла привести до переходу в руки земств реальних важелів влади, змусило царат до прийняття 12 червня 1890 р. нового «Положення про губернські та повітові земські установи», метою якого було усунути ті недоліки, які виявила практика земського самоврядування, посилити адміністративний контроль з боку урядових чиновників за діяльністю земств (створення губернських по земських справах присутствій, надання губернаторам права вирішувати питання про доцільність постанов земств й ін.), послабила біти їх значення і роль у громадському житті, обмежила їх виборчі засади, фінансування, згортання, а подекуди і ліквідацію тих позитивних зрушень та змін, які були досягнуті.

Владою, як, відзначає М. Коркунов, були зроблені правильні висновки з недоліків реформ місцевого самоврядування 1864 року, тому було прийнято рішення «визнати земську справу справою державною» [15, с. 354]. «Такий підхід до питання про природу земського і міського самоврядування відповідав державній теорії самоврядування, яка набула поширення в літературі,

наукових і суспільних колах Росії в останній третині XIX століття» [9, с. 191]. На думку М. Коркунова, державницька теорія самоврядування «бачить у самоврядуванні не самостійне завідування місцевим суспільством їх власними, відмінними від державного управління, справами, а покладання на місцеве суспільство здійснення завдань державного управління» [15, с. 490].

Положення 1890 р. обмежує компетенцію земств. Вони максимально підпорядковувалися бюрократичному апарату, послаблялися їх виборчі засади, значення і роль у громадському житті. Положення 1890 р. посилювало контроль за земствами з боку держави, скорочувало представництво в цих установах селян, відновлювало становаість виборчих груп і завдяки зміні цензу ще більше посилювало роль дворянства, – селяни втрачали права обирати гласних, які стали призначатися губернатором із числа обраних селянами кандидатів.

За новим «Положенням», в першу виборчу групу входили дворяни потомствени й особисті, у другу – інші виборці та юридичні особи, у третю – селяни. Губернські гласні, як і колись, обиралися на повітових земських зборах. У губернські збори обов'язково включалися всі повітові предводителі дворянства й голови повітових земських управ. Тому склад губернських гласних в 1897 р. по станах виглядав так: дворяни й чиновники – 89,5 %, різночинці – 8,7 %, селяни – 1,8 % [5, с. 14]. «Положення» зменшило загальне число гласних більш ніж на 30 %, були позбавлені виборчих прав: духівництво, церковний притч, селянські громади, селяни, що володіють у повіті приватною землею, особи, що мають купецькі свідчення, власники торговельних і промислових закладів, а також євреї. Сільські виборчі з'їзди були скасовані, гласні призначалися губернатором із числа кандидатів, обраних волосними сходами. Був знищений принцип виборності управ, усі члени управи і їх голови (значилися на державній службі (ст. 124) та обов'язково затверджувались, причому земські збори втрачали права оскаржити ці затвердження. Також головами управ не могли обиратися особи, що не мають права на державну службу (тобто дворяни або особи з вищою освітою), ця обставина особливо поширилася на окраїнах, де головами управ були, як правило, селяни або купці. Ст. 87 надала губернаторові право зупиняти виконання постанов зборів не тільки у випадках формальних порушень закону, але й тоді, коли він розумів, що дана постанова «не відповідає загальним державним потребам, або явно порушує інтереси місцевого населення» (принцип доцільності).

Губернатор затверджував на посаді членів управ і подавав на затвердження міністрові внутрішніх справ голів губернської земської управи й міських голів губернських й обласних міст. Губернатор, як і міністр внутрішніх справ, мав право не затверджувати представлених йому кандидатів. Крім того, згода губернатора була

потрібною при прийнятті на службу в земські й міські органи тих осіб, які служили по найму. Хоча земські управи були підзвітні представницьким органам самоврядування – земським зборам і міським думам, але губернатор мав право робити ревізію управ і всіх підлеглих їм установ та вимагати пояснень від управ із приводу тих або інших виявлених порушень. Губернаторові надавалося право приймати скарги на дії управ. Створена система земського самоврядування на основі «Положення» 1890 р. була поставлена під жорсткий контроль з боку урядової адміністрації.

Земські установи повіту склалися з земських зборів та земської управи з установами, які створювалися при ній. Земські збори склалися із земських гласних, а також членів за посадою (голови управління державним майном, міського голови й ін.). Земські збори збиралися щорічно на одну сесію не пізніше жовтня. Головував на повітових земських зборах повітовий предводитель дворянства. Спосіб обрання повітової земської управи був той самий, що і земської губерньської управи.

Спеціальним органом адміністративного нагляду за земськими органами самоврядування ставали губерньські по земських і міських справах присутності. Головував у губерньській по земських і міських справах присутності губернатор. До складу цього органу входили: предводитель губерньського дворянства, віце-губернатор, керуючий казенною палатою, прокурор окружного суду, голова губерньської земської управи, міський голова губерньського міста, а також один член на вибір губерньських земських зборів із числа гласних. Губерньська по земських і міських справах присутність розглядала питання законності постанов і розпоряджень управ, відповідальності посадових осіб земського й міського самоврядування та інші справи, пов'язані з діяльністю органів самоврядування. Скасувати їх рішення мав право Міністр Внутрішніх справ або Правлячий Сенат за поданням міністра.

Розпочалося широкомасштабне укріплення позицій самодержавства в усіх сферах життя: зросла роль дворянства, розширилися його владні повноваження на місцях; зміцніли позиції такої феодальної підвалини, як селянська община; обмежувалася гласність, посилювалася цензура тощо. Як бачимо, простий перелік дій самодержавства з 70-х років дає уявлення про помітне гальмування суспільного розвитку та наступ реакції на права земського самоврядування. Консервативний державний курс Олександра III був направлений на централізацію державної влади й зміцнення принципу бюрократичного самодержавства, тому що російське самодержавство не могло терпіти жодної не підлеглої йому чи не від нього вихідної влади, ніякої «держави в державі» [6, с. 101; 19, с. 232].

Проте консерваторам не вдалося повністю відновити колишні порядки, змінити напрям

еволюції країни до буржуазного суспільства. Однак вони суттєво уповільнили прогресивні суспільні зміни, розбалансували та деформували політичні, економічні, соціальні та міжетнічні відносини. Тому наприкінці XIX ст. в імперії визрівало масове невдоволення: селяни страждали від безземелля та грабіжницьких викупних платежів; робітники були обурені жахливими умовами праці та мізерною зарплатою; молода буржуазія, опанувавши економічні висоти, рвалася до політичної влади, яка б забезпечила їй справжні гарантії вільного підприємництва; інтелігенція бажала справжніх, а не декларативних політичних прав і свобод, поглиблення процесу демократизації суспільства; підтримуючи національне відродження, народи імперських окраїн активніше виступали проти свого напівколоніального статусу за національні та державно-правові свободи.

Але «Положення 1890 р.» не лише підсилювало адміністративний контроль, а й, зокрема, давало підставу для державного фінансування окремих земських сфер діяльності [1]. Також до позитивних придбань, привнесених «Положенням», необхідно віднести: а) розширення кола осіб, що підлягали обранню в голови й члени управ (ними могли бути не тільки голосні, але й узагалі особи, що мають виборчий ценз); б) деяке збільшення компетенції земств, переліку предметів, за якими земства могли видавати обов'язкові постанови; в) відновлення майже в повному обсязі права земств на безкоштовне пересилання кореспонденції.

До обмежувальних мір, спрямованих на зменшення самостійності земських органів, можна віднести позбавлення повітових зборів права безпосередніх, крім губерньського земства, клопотань перед Урядом. Колишній порядок порушення клопотань був відновлений тільки законом від 2 лютого 1904 р.

Таким чином, за допомогою земської реформи 1890 р. Уряд посилює контроль і нагляд за земствами, обмежує їх права, позбавляє ініціативи й підпорядковує земства органам державного управління. Всі ці заходи призвели до посилення державної влади над суспільством, регулювання з боку адміністративного апарату розвитку економіки і суспільних відносин. Земства під тиском адміністрації поступово перетворилися у вірно-підданську самодержавству організацію, існуючу за рахунок додаткових поборів з населення, але, незважаючи на досить обмежені компетенції, земства продовжували позитивно впливати на економічне та культурне життя регіонів. Аналіз політики самодержавства стосовно земських установ у 80-90-ті рр. є показовим у тому плані, що влада не бажає відносити земства за межі системи державного управління.

Подальших розробок потребує вивчення ролі земств у політичній системі самодержавства, а також питання політичної діяльності земств.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бакуменко О.О. Органи місцевого самоврядування в Російській імперії II половини XIX – початку XX ст. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rusnauka.com/11_NPRT_2007/Istoria/22411.doc.htm.
2. Білоконь М.В. Органи державного управління та місцеве самоврядування в Російській імперії в другій половині XIX століття (на матеріалах Лівобережної України): історико-правове дослідження. Автореф. дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Спеціальність 12.00.01 – теорія та історія держави і права. – Харків, 2002. – 16 с.
3. Вашченко А.В. Інститут земських начальників Російської імперії кінця XIX – початку XX ст.: Автореф. дис. ... канд. іст. наук: 07.00.02 / Харківський національний ун-т ім. В. Каразіна. – Харків, 2002. – 18 с.
4. В.Д. Дунін-Борковський та його роль у впровадженні Земської реформи на Катеринославщині [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrtterra.com.ua/chronology/9/kochergin_ref.htm.
5. Веселовский Б.Б. Земство и земская реформа / Б.Б. Веселовский. – Пг.: Изд. Т-ва О.Н. Поповой, 1918. – 48 с.
6. Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России. – 1996. – № 5. – С. 91-104.
7. Головачев А.А. Десять лет реформ 1861-1871. / А.И. Головачев. – СПб., 1872. – 398 с.
8. Євтушенко О.Н. Досвід реформування державної влади і місцевого самоврядування в українських землях (друга половина XIX століття) // ОРІДУ НАДУ Теоретичні та прикладні питання державотворення. Електронне наукове фахове видання. – 2008. – Вип. 3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/index.html.
9. Євтушенко О.Н. Земська куріальна виборча система: політико-правові аспекти її застосування. Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – Київ; Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2008. – Вип. 13. – С. 185-194.
10. Євтушенко О.Н. Земська реформа 1864 року як компроміс між самодержавством і регіонами // Наукові праці: Науково-методичний журнал. – Т 65. – Вип. 52. Політичні науки. – Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2007. – С. 137-141.
11. Євтушенко О.Н. Селянська громада на півдні України в другій половині XIX століття: теорія і практика управління: Монографія / О.Н. Євтушенко. – Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2008. – 124 с.
12. Іванов І.В. Повітове земство в українських губерніях (друга половина XIX – початок XX століття). Автореф. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2004. – 17 с.
13. Карышев Н.А. Земские ходатайства: 1865-1884 гг. / Н.А. Карышев – 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) липень-серпень, 2004. – Дніпропетровськ. – С. 25-29.
15. Коркунов Н.М. Русское государственное право / Н.М. Коркунов. – СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1903. – 596 с.
16. Корф Н.А. Как наше земство зарождалось и подрастало // Русская мысль. – 1881. – № 3. – С. 58-97.
17. Медушевский А. Реформы и контрреформы в истории России XVIII-XIX вв. // Вестник высшей школы. 1990. – № 4. – С. 67-72.
18. Редькіна О.А. Земства Лівобережної та Південної України як органи місцевого самоврядування та осередки ліберального руху в другій половині XIX – початку XX століття. Автореф. дис. ... канд. іст. наук. – К. – 20 с.
19. Твардовская В.А. Идеология пореформенного самодержавия / В.А. Твардовская – М.: Издательство: Наука, 1978. – 280 с.

Рецензенти: Лопушинський І.П. – д.н.держ.упр., с.н.с.;
Сорока С.В. – к.політ.н., доцент

© Євтушенко Л.Е., Іванов М.С., 2010

Дата надходження статті до редколегії: 11.02.2010 р.