

**ЗЕМСЬКА КУРІАЛЬНА ВИБОРЧА СИСТЕМА:  
ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЇЇ ЗАСТОСУВАННЯ**

Скасування кріпосного права в 1861 р. і подальші реформи 60-70-х років XIX ст. ознаменували перетворення Російської феодальної монархії у буржуазну [23], трансформуючи політичну систему держави [8] і створюючи сприятливі умови для розвитку земського й міського самоврядування. Зрозуміло, що відміна кріпосного права зумовила можливість і необхідність всіх цих перетворень, але можна погодитись і з тими (В. Скалон, К. Кавелін, Н. Авілов), які вважали основною причиною введення земств усвідомлення урядом необхідності корінного реформування незадовільної системи управління земськими повинностями [5, с. 20-21]. Тобто систему управління на місцях треба було пристосувати до вимог часу, а це можливо було тільки через покладання багатьох фінансово-економічних проблем на органи самоврядування.

У результаті 1 квітня 1864 року указом Сенату імператор сповістив про створення земств [25, с. 553-554], які “стали місцем легального прояву об’єктивних демократичних тенденцій у поліцейській державі, якою в значній мірі була Російська імперія” [2, с. 3].

Актуальність теми статті зумовлюється потребою вивчення питань, пов’язаних з формуванням земської куріальної виборчої системи, та її впливом на дієвість місцевого самоврядування. Дане питання має не лише наукове, а й практичне значення в зв’язку з необхідністю вивчення діяльності органів міського самоврядування в минулому та використанні позитивного досвіду в сучасній Україні, тому що місцеве самоврядування – це невід’ємна складова демократії.

Метою дослідження є політологічний аналіз земської виборчої системи формування органів місцевого самоврядування, політико-правові аспекти її застосування.

У статті використані роботи таких зарубіжних і вітчизняних вчених, зокрема В. Безобразов [1], М. Білоконь [2], А. Васильчиков [3], І. Верховцева [4], В. Гарміза [5], Г. Герасименко [6], П. Зайончковский [8], Л. Захарова [9], Н. Каришев [10], Н. Ковнір [11], Н. Корф [12], Л. Лаптева [15], В. Лешков [17], О. Редькіна [22] та ін., які висвітлювали теоретичні і практичні питання становлення системи земського самоврядування, правові аспекти регулювання їх діяльності.

Джерельну базу також склали законодавчі пам’ятки – Положення про губернські та повітові земські установи 1 січня 1864 р. [21], інші

акти органів державної влади, які визначали юридичний статус, принципи формування, компетенцію, структуру органів самоврядування тощо.

Згідно із Положенням про губернські та повітові земські установи від 1 січня 1864 р. виборні органи земського самоврядування створювались за територіальною ознакою і повинні були вирішувати питання економічного життя, суспільних і політичних відносин, культури, побуту в своєму регіоні [21]. Це був початок процесу децентралізації управління в Росії. Відомий дореволюційний юрист і соціолог М. Ковалевський вважав, що ці реформи, включаючи і судову, стали поворотним пунктом у внутрішньому розвитку Росії, бо вони внесли ті обмеження, яким бюрократія вимушена була підкорятися [14, с. 43].

Що стосується України, то земська реформа впроваджувалась у дев'яти її губерніях: Харківської, Полтавської, Чернігівської, Катеринославської, Херсонської, Таврійської, Київської, Подільської та Волинської. Не були охоплені земською реформою три західні губернії Правобережжя “через побоювання царатом польського сепаратизму”. Земства на Правобережжі запроваджені лише в 1911 р. [4].

Земське виборче право створювало систему земських установ, до якої входили: земські виборчі з'їзди, земські збори, земські управи. Вибори членів земств відбувались із числа виборців (поміщиків, міщан і селян), але перевага надавалась землевласникам-дворянам.

Виборчі з'їзди раз у три роки, в терміни призначені міністром внутрішніх справ, повинні були визначати як персональний склад корпусу повітових гласних, так і власне земства. За регіонами вони поділялися на повітові та губернські. Їм належала загальна розпорядча влада і нагляд за виконавчими органами. Всі місця, що відали до 1864 року справами про земські повинності, суспільне піклування, народне продовольство (квартирні комітети, дорожні комісії, комісії народного продовольства, лікарняні ради), скасовувалися. З ведення дворянського самоврядування вилучалися всі справи, що відносяться до місцевого господарства губерній і повітів.

Земські збори склалися із земських гласних. Кількість гласних повітів коливалася від 10 до 96, а губернських – від 15 до 100 [21]. Губернські земські гласні обиралися на земських зборах повітів з розрахунку 1 губернський гласний 6 повітів.

Земські гласні обиралися: а) землевласниками повітів; б) міськими; в) сільськими громадами. Наприклад, Херсонське губернське

зібрання складалося з 60 гласних, у тому числі від Олександрійського повіту – 10 гласних, від Ананьївського – 6, Єлисаветградського – 12, Одеського – 5, місто Одеса, як окрема земська одиниця – 10 гласних, Тираспольського – 6, Херсонського повіту, до якого входило місто Миколаїв – 11 гласних [13, с. 155].

Вибори проводилися відповідно на трьох виборчих з'їздах. При цьому в селян вибори були непрямі: гласні обиралися на з'їзді виборних від сільських громад.

У виборчих з'їздах не брали участь: а) особи молодше 25 років; б) засуджені й невинуватені судом; в) усунуті від посади; г) ті, що знаходяться під судом і слідством; д) визнані неспроможними; е) виключені з духовного відомства; ж) іноземці, що не мали російського підданства [21].

Гласними не могли бути вибрані: губернатори, віце-губернатори, члени губернських правлінь, губернські та повітові прокурори, стряпчі, чини місцевої поліції. Гласні не мали ніяких службових переваг і не отримували зарплатні. Призначення її голові і членам земських управ залежало від земських зборів. Таким чином, станова за своїм соціальним устроєм імперія обрала куріальний спосіб формування розпорядчих органів земського самоврядування.

Вибори в земські збори повітів проводилися по трьом виборчим куріям.

До першої виборчої курії входили повітові поміщики, які володіли землею певних розмірів (вони встановлювалися залежно від місцевості – від 200 до 3000 десятин), а також промисловці та торговці, які мали підприємства вартістю не менш як 15 тис. крб. або торговий обіг у 6 тис. крб., чи більше [21]. До числа виборців першої курії входили також уповноважені від дрібних землевласників (передусім, найбідніших з поміщиків), які мали понад 1/20 повного майнового цензу, а також від духовенства.

Друга курія мала назву міської і складалася з власників майна у губернських і прирівняних до них центрах, повітових і заштатних містах. До неї входили власники міських “торговельно-промислових закладів” з річним обігом у 6 тис. крб. і більше [19, с. 208], купці I та II гільдій, а також жителі міст, які володіли в межах міста нерухомою власністю, що залежно від чисельності населення мусила мати мінімальну оцінку від 500 до 3 тис. крб. Отже, більшість міських жителів, які не мали необхідного майнового цензу, в тому числі численні квартиронаймачі у великих містах, усувалися від земського життя.

Що стосується третьої селянської курії, то майновий ценз тут був відсутній [21], вибори тут були двоступеневі. Багатоступенєвість

виборів третьої курії переслідувала мету провести в земства найбільш спроможних і “благонадійних” гласних з селян, обмежити самостійність селян при виборі представників із свого середовища. Селянський з’їзд носив чисто становий характер, що позбавляло можливості участі в ньому осіб, що не входять до складу сільського суспільства, перш за все сільської інтелігенції.

Як бачимо, хоча третя курія була найбільш численною, кінцевий результат виборів виявлявся не на користь селян. Навіть у тих випадках, коли перемогу на виборах здобували селяни, вони не мали можливості нею скористатися. Характерним є такий приклад. У Бобринецькому повіті Херсонської губернії через відмову дворян балотуватися в земську управу були обрані тільки селяни. Але у зв’язку з неписьменністю вони були вимушені визнати, що вести діловодство не зможуть. Це стало підставою для призначення нових виборів [18].

Наслідком запровадження куріальної системи нерівних виборів стало значне переважання в земствах дворян-поміщиків, які на Україні склали понад 70 % усіх членів земства, у той час як селяни рідко коли мали 10 % [24, с. 321]. Розділення виборців на курії на думку П. Валуєва, як захисника інтересів класу поміщиків, було необхідним, щоб надати дворянському стану привілеї при виборах у земські збори. Крім того, вважав він, куріальна система за наявності майнового цензу повинна була забезпечити інтереси приватної власності в місцевих, земських, господарських справах [26, с. 215].

Крім того, введення до складу губернських зборів предводителя дворянства, голів управ усіх повітів, 2-3 чиновників від казенних та удільних маєтків [7, с. 138], посилювало вплив дворянства у земських установах. Як зазначає Редькіна, де-юре система земського представництва ґрунтувалася на принципі всестановості, проте де-факто господарем у земстві з перших кроків став маєтковий дворянський елемент, так званий середній прошарок. Його представники виступали в якості гласних членів управ, мирових посередників, неодмінних членів селянських присутствій, мирових суддів. Саме цей прошарок визначав основні напрями земської діяльності, згідно своїх поглядів на державний устрій та рівень суспільного розвитку [22, с. 12].

Отже, земства, створені на підставі Положення 1864 р., були цензовими установами. Вибори гласних були куріальними, нерівними. Поміщики за розрахунком на кількість землі отримували значно більше місць, ніж селяни. Однак можна погодитись з Субтельним, хоч земства й не були по-справжньому представницькими,

вони відігравали дуже важливу функцію, вони привчали місцеве населення до обмеженого самоврядування [24, с. 321].

Зрозуміло, що виборча система не задовольняла представників земств, тому земства Лівобережної та Південної України завжди намагались розширити коло виборців та осіб, які мали право бути обраними. “Прохали земства про зменшення розміру поземельного цензу, який давав право безпосередньої участі на виборних з’їздах і вибору в гласні і мирові судді (Херсонське, Таврійське, Полтавське губернські земства), мотивує це недостатньою кількістю осіб, які могли б вважатися достойними мати право балотуватися за наявності високого майнового цензу” [11, с. 26].

Це прагнення залучити до місцевого самоврядування ширші кола населення простежується в багатьох клопотаннях губернських і повітових земств [10, с. 13]. При їх можливому виконанні було б розширене земське виборче право і воно б стало досяжним для менш забезпечених верств населення.

Також деякі земства вважали за необхідне змінити порядок скликання земських зібрань: Маріупольське земство в 1876 р. виступало за скликання чергових засідань два рази на рік (навесні – для перевірки звіту і дій управи і восени – для затвердження кошторису і розкладок) [11, с. 26]. Турбувалися земства і про поширення гласності своєї діяльності [12, с. 82], щоб заохотити якомога більшу кількість населення до земської діяльності.

Більшість клопотань відхилялися вищими урядовими інстанціями, але розвиток земств визивав протистояння між всіми бюрократії та органами місцевого самоврядування, а це призводило до опозиційності у вигляді ліберального руху, особливістю котрого стало намагання домогтися зрушення у політичному житті без запровадження революційної боротьби – еволюційним шляхом [22, с. 11].

Найбільш яскраві позитивні вимоги земських діячів 80-х років щодо виборчої системи можна звести до таких положень:

- 1) податковий ценз замість майнового, тобто право бути виборцем по сплаті земського податку;
- 2) територіальна система виборів;
- 3) право бути обраним гласним по осідло-освітньому цензу, без будь-якого майнового чи податкового;
- 4) селяни повинні входити в загальне представництво округу;
- 5) усунення від виборів осіб, що перебувають на адміністративній службі;
- 6) збільшення кількості складу зборів.

Пізніше на початку ХХ ст. земства почали клопотати про введення загального виборчого права та створення дрібної земської одиниці у

волості, як одного з найнагальніших складників реформування місцевого самоврядування. Однак ці сподівання ліберально настроєних земців так і не здійснилися.

Таким чином, обрані різними станами російського суспільства, земські установи принципово відрізнялися від корпоративне-станових організацій, таких, як дворянські збори. Тепер у земствах були представлені різні стани – дворяни, чиновники, духовництво, промисловці, міщани і селяни. Кріпосники обурювалися тим, що на одній лаві в земських зборах “сидить вчорашній раб зі своїм господарем” [15, с. 203].

Що стосується організації міського самоврядування, то воно визначалося Городовим положенням від 16 червня 1870 р. і було засновано по суті на тих же принципах, що і земське самоврядування. Після реформи міського управління 1870 р. були створені органи міського самоврядування: міська дума і міська управа [20].

Істотним недоліком Городового положення була трикласна виборча система, узятя з Пруссії, яка полягала в тому, що тільки прямі платники на користь міста були учасниками міського самоврядування. Тобто, всі виборці вносилися до загального списку по сумі сплачуваних податків, потім ділилися на 3 частини, кожна з яких відповідала третині загальної суми всіх податків. У перший розряд потрапляли найбільш багаті шари міста, у другий – люди середнього достатку, в третій – остання найчисленніша маса міського населення. Кожний із трьох розрядів вибирав однакову кількість гласних. Таким чином, верховодили в Думі городяни вищого достатку.

Крім того, були порушені виборчі права великої групи населення, наприклад, непрямих платників міських податків. Ізольованим від міського самоврядування залишалася найрозвиненіша і освіченіша частина населення.

Земські і міські органи самоврядування не були підпорядковані місцевій урядовій адміністрації, проте свою діяльність вони здійснювали під контролем урядової бюрократії в особі міністра внутрішніх справ і губернаторів. У межах своїх повноважень земські і міські органи самоврядування були самостійні, але закон визначав випадки і порядок, в яких їх дії і розпорядження підлягали затвердженню і контролю урядових органів. Тому на місцях існувало дві системи управління: 1) державне управління; 2) земське, міське самоврядування.

В. Лешков, який у той час досліджував цю проблему, вважав, що органи місцевого самоврядування повинні бути незалежними від

держави, хоча і можуть співпрацювати з державними чиновниками. Позиція його коренилася на відмінностях природи держави і місцевого самоврядування, тому, вважав він, влада в державі – це необхідний атрибут, але самоврядування – явище суспільне, і влада органів самоврядування завжди будується на основі виборів. Як наслідок цього він добивався рівних виборів усіх верств населення [17, с. 27-30]. У цьому питанні його підтримував А. Васильчиков, який вказував на те, що самоврядування особлива форма самоорганізації жителів певної території, яка з'єднає публічний характер державної влади і самоврядування, як особливої форми цієї влади. На його думку, це створює, як би два непересічні круги власті, наповнені різним змістом [3, с. 1-7].

Як бачимо, в представленнях цих учених того часу найяскравіше виявилось прагнення протиставити всевладдю державної машини, свободу на рівні місцевих громад і індивідуумів. Ідеалізм даного напрямку полягав у недооцінці соціально-економічного розвитку російського суспільства, в ідеалізації російського обивателя, зв'язаного реаліями пережитків феодалізму. Як писав В. Безобразов, істотним недоліком земського руху було те, що органи місцевого самоврядування знаходяться в паралельній дії з державним управлінням і не володіють реальною владою [1, с. 544].

Однак ця куріальна система нерівних виборів не задовольняла не тільки представників земств, але і владу, тому Олександром III були прийняті нові Положення про земські установи 1890 р. і Городове положення 1892 р., які фактично відміняли основні досягнення самоврядування, намагаючись підпорядкувати земські установи уряду. Наприклад, Городове положення, прийняте 11 червня 1892 року, встановлювало в містах майновий ценз замість податкового, що позбавляло права голосу величезну масу незаможних городян.

Висувалася пропозиція визнати земську справу справою державною. Такий підхід до питання про природу земського і міського самоврядування відповідав державній теорії самоврядування, яка набула поширення в літературі, наукових і суспільних кругах Росії в останній третині XIX століття. Ця теорія і послужила теоретичною основою проведених змін положень про земське і міське самоврядування.

У результаті, в земстві було збільшено значення станового початку (посилена роль дворянства, селяни позбавлялися права обирати гласних, останні призначалися губернатором із числа вибраних селянами кандидатів). Органи самоврядування потрапляли під контроль урядовців не тільки з погляду законності своєї діяльності,

але і з погляду доцільності тих або інших дій стосовно здійснення своїх функцій.

Вивчення питань, пов'язаних із впровадженням земської куріальної виборчої системи, дозволяє зробити висновок про те, що за її допомогою держава віддавала дворянству провідну роль в органах земського самоврядування.

Однак, незважаючи на це, Положення про земські установи 1864 р. створило новий тип місцевих громадських установ на принципах всестановості, буржуазного майнового цензу, поділу влади на розпорядчу та виконавчу.

Також, треба зазначити, що організуючи місцеве самоврядування у вигляді земств за допомогою куріальної виборчої системи, самодержавство водночас перекладало вирішення місцевих питань на мешканців, а по-друге забезпечувало свою адміністративну владу на рівні губернії і повіту в особі дворянства, яке мало більшість в органах земського самоврядування.

Крім того, проведення земської реформи показово в плані обмеженої децентралізації державної влади. Адже така обмежена децентралізація дала можливість розширити повноваження місцевих органів влади (міських та земських органів місцевого самоврядування), передавши їм окремі повноваження і в господарському управлінні.

Однак розширення прав земств, політична активність представницьких установ на місцях, яка могла привести до переходу в руки земств реальних важелів влади, змусило владу за Положенням 1890 р. обмежити компетенцію земств і максимально підпорядкувати їх бюрократичному апарату, послабити їх виборчі засади, значення і роль у громадському житті. Офіційно впроваджувалася практика втручання адміністрації у справи місцевого самоврядування.

**1.** Безобразов В.П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. – СПб., 1882. **2.** Білоконь М.В. Органи державного управління та місцеве самоврядування в Російській імперії у другій половині XIX ст. (на матеріалах Лівобережної України): історико-правове дослідження. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. – Харків, 2002. – 20 с. **3.** Васильчиков А.Н. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных общественных учреждений. – Т. 1. – СПб., 1872. **4.** Верховцева І.Г. Діяльність земств Правобережної України (1911-1920 рр.). Автореф. дис. ... кандидата історичних наук. – Черкаси, 2004. – 16 с. **5.** Гармиза В.В. Подготовка



земской реформы 1864 года. – М., Изд-во МГУ, 1957. – 263 с.

**6.** Герасименко Г.А. Земское управление в России. М.: Наука, 1990.

**7.** Євтушенко О.Н. Земська реформа другої половини XIX століття в Російській імперії 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.

**8.** Зайончковский П.А. Российское самодержавие в к. XIX ст. – М.: Наука, 1970. – 326 с.

**9.** Захарова Л.Г. Освободительные реформы в России, 1861-1881 // Знание – сила. 1992. – № 2. – С. 38-47.

**10.** Карышев Н.А. Земские ходатайства: 1865-1884 гг. – М., Издание книжного магазина А.А. Ланга. – 1900. – 272 с.

**11.** Ковнір Н.М. Земські клопотання 60-80-х років XIX століття (частина I) // Науково-теоретичний і громадсько-політичний альманах. – Дніпропетровськ: “Трані”. – 2004. – № 4 (36) липень-серпень. – С. 25-29.

**12.** Корф Н.А. Как наше земство зарождалось и подрастало // Русская мысль. – 1881. – № 3. – С. 58-97.

**13.** Кузовова Н.М. Місто Миколаїв у системі земського самоуправління // Історія. Етнографія. Культура. Нові дослідження. V Миколаївська обласна краєзнавча конференція. – Миколаїв: Атол, 2004. – С. 155-157.

**14.** Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. – М.: Юрисъ, 1997. – 428 с.

**15.** Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. – М., 1993.

**16.** Левандовский А. Самоуправление в контексте самовластия // Знание – сила. 1992 – № 2. – С. 64-70.

**17.** Лешков В.Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 года. – М., 1865. – С. 27-30.

**18.** Малиновський В.Я. Державне управління: навчальний посібник – вид. 2-ге, доп. – К.: Атака, – 2003. – 576 с.

**19.** Петров Ф.С. Органы самоуправления в системе самодержавной России: земство в 1864-1879 гг. // Великие реформы в России. 1856-1874 годов. – С. 208-211.

**20.** Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание 2. – Т. XLV. – № 48498.

**21.** Положение о губернских и уездных Земских учреждениях. Утверждено Указом Александра II 1 января 1864 г. // <http://constitution.garant.ru>.

**22.** Редькіна О.А. Земства Лівобережної та Південної України як органи місцевого самоврядування та осередки ліберального руху в другій половині XIX – початку XX століття. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата історичних наук. – К. – 20 с.

**23.** Рындзюнский П.Г. Утверждение капитализма в России в 1850-1880 гг. – М.: Наука, 1978. – 294 с.

**24.** Субтельний О. Україна: Історія. – К.: “Либідь”, 1993. – 720 с.

**25.** Татищев С.С. Император Александр II.: его жизнь, царствование, судьба. – М., 1996. – С. 553-554.

**26.** Хрестоматия по истории СССР 1861-1917 / Сост. Дмитриев С.С., Эймонтова Р.Г. – М., 1970.