

О.О. БАКУМЕНКО, канд. іст. наук, доц., УПА, Харків.

ЗЕМСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ (ЗА РЕФОРМОЮ 1864 р.) ЯК КРОК НА ШЛЯХУ ФОРМУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ II ПОЛ. XIX СТ.

У статті проаналізовано якісні відмінності органів місцевого самоврядування Російської імперії до й після Земської реформи 1864 р. Виділено основні риси органів земського самоврядування, що дозволяють уважати їх структурними елементами системи громадянського суспільства. Зроблено висновки щодо впливу земського самоврядування на розвиток інших форм суспільної самодіяльності.

В статье проанализированы качественные отличия органов местного самоуправления Российской империи до и после Земельной реформы 1864 г. Выделены основные черты земельного самоуправления, которые позволяют их считать структурными элементами системы гражданского общества. Сделаны выводы касающиеся влияния земельного самоуправления на развитие других форм совместной самодеятельности.

Актуальність проблеми. Головним завданням незалежної самостійної України є формування громадянського суспільства. У сучасній теорії демократії вважається, що одним з основних елементів громадянського суспільства є саме місцеве самоврядування, як галузь самореалізації й самоорганізації громадян. Будь-яке суспільство має свої традиції й історичний досвід, вивчення якого дозволяє краще зрозуміти сутність і особливості сучасних форм самореалізації громадян і їхніх асоціацій. У цьому зв'язку вивчення внеску органів місцевого самоврядування Російської імперії, до складу якої входили українські землі, є безумовно актуальним для з'ясування особливостей розвитку подібних інститутів в сучасному українському суспільстві.

Історіографія проблеми. Історія органів місцевого самоврядування Російської імперії вивчається давно й успішно. Однак внесок цих інститутів у розвиток громадянського суспільства вивчено усе ще дуже фрагментарно. Лише останнім часом з'являються окремі публікації, в основному, у рамках науково-практичних конференцій, присвячених проблемам самоврядування й демократії [1].

Мета дослідження. Продемонструвати на прикладі органів земського самоврядування, що виникли внаслідок реформи 1864 р., якісну еволюцію інститутів місцевого самоврядування, у контексті формування системи громадянського суспільства Російської імперії.

Завдання дослідження. Проаналізувати якісні відмінності органів місцевого самоврядування Російської імперії до й після Земської реформи 1864 р. Виділити основні риси органів земського самоврядування що дозволяють уважати їх структурними елементами системи громадянського суспільства.

Безпосереднє виникнення місцевого самоврядування як визнаного державою інституту в Росії припадає на епоху Катерини II. По суті був покладений початок трьом гілкам самоврядування: міському, дворянському й селянському. Міське самоврядування з'явилося з виданням Жалуваної грамоти містам. Але реальних повноважень воно не мало, а реальною владою в місті володіли тільки поліцейські установи [2]. Тільки в 1846 році було уведене нове Городовое положення, яке забезпечило перевагу дворянства, купецтва й почесних громадян у міському громадському самоврядуванні [2, с. 67]. Положення встановлювало дуже високий майновий ценз, тому, у дійсності, створені органи міського самоврядування були не дуже представницькими. До складу міської думи обов'язково входив представник адміністрації. Таким чином, даний закон, формально декларуючи всестановий початок, на практиці не скасував станового принципу в місцевому управлінні. При цьому, щоправда, він дав можливість почати консолідацію громадських сил на рішення місцевих питань.

Дарування Жалуваної грамоти дворянству поклало початок дворянському самоврядуванню. Дворянство мало право вибирати своїх представників для самостійного рішення адміністративно-господарських і частини юридичних питань дворянського співтовариства. Із прийняттям закону від 6 грудня 1831 р., дворянська виборна служба зрівнювалася з державною [3]. Число виборних посад постійно росло. Але цей тип самоврядування репрезентував лише вузько станові дворянські інтереси.

Сільським поселенням Катерина II надала право самоврядування за допомогою обрання зі свого середовища старостів і суддів. Пізніше, на початку XIX ст., нормами закону «Указу про управління державним майном», у кожній волості, складеної із сільських суспільств державних селян всіх найменувань і вільних хліборобів, засновувалися волостний схід, волостне правління й волостна управа [4]. Діяльність органів селянського самоврядування контролювалася чиновниками від держави, а поміщик як власник і землі, і селян продовжував у межах свого маєтку виконувати поліцейські й суддівські обов'язки.

Таким чином, до середини XIX у. система місцевого самоврядування Російської імперії не одержала логічного завершення, вона була еkleктичною й не виходила за рамки існуючого кріпосного й строго станового ладу. Іншими словами наявне самоврядування було переважно вузькокорпоративним, що переслідувало вузькі ж станові цілі а не громадські. Якщо виходити, з тези, що громадянське суспільство являє собою сукупність вільних індивідів і їхніх асоціацій, то така форма самоврядування далеко не в повній мірі задовольняло потреби подібного суспільства.

За часів Олександра II, центральна влада почала цілий ряд дій спрямованих на перебудову соціально-економічних відносин. Рішення назрілих проблем державного управління передбачалося через створення й розвиток системи селянського й земського місцевого самоврядування, і

стало самостійним напрямком процесу модернізації державного ладу Росії.

Потреба вирішити проблеми місцевого самоврядування не тільки селян, але й місцевостей у цілому, привело до появи в другій половині XIX ст. земських органів самоврядування. Автори реформи 1864 р. сформулювали закон так, щоб легше було тримати земство в рамках установленим царатом. І в теж час реформа носила ряд рис, що дають підставу віднести земства до інститутів громадянського суспільства, а земську реформу 1864 р. вважати кроком уперед на шляху політичної модернізації.

По-перше, система місцевого самоврядування будувалася відповідно до буржуазних принципів ведення економічного й політичного життя. Про це говорить той факт, що крім виборності особового складу цих органів в основу виборів земства був покладений майновий ценз [5].

По-друге, відмінною рисою Земського положення 1864 року був розподіл населення країни (виборців) на три категорії: землевласники (великі, середні дрібні), власники промислових підприємств і будинків у містах і селяни [6, с.9-10].

По-третє, земства в порівнянні з попередніми формами місцевого самоврядування мали більш сучасну структуру. Прямою формою здійснення земського самоврядування були земські повітові й губернські збори, яким належала загальна розпорядницька влада й нагляд за виконавчими органами [6, с. 5-6]. Земські збори були представницькими органами, склалися з голосних, що обираються на повітових виборчих зборах і на з'їзді кандидатів, вибраних волостними сходами. Губернські ж збори склалися з голосних, обраних повітовими зборами. Земські збори відповідно обирали повітові й губернські управи – виконавчі земські органи, при цьому в Положенні відбивався критерій поділу предметів ведення між ними [6, с. 15-19]. Розглядаючи виконавчі органи (повітові й губернські управи), можна говорити, що земські управи мали обсяг повноважень, у порівнянні із земськими зборами, набагато меншим і перебували під їхнім наглядом, тобто пріоритет представницького органу був очевидним.

По-четверте, значним фактором, що знаменував зрушення у бік правової держави й громадянського суспільства була всестановість земств згідно «Положення» 1864 р. Тим самим до рішення місцевих питань залучалося більш широке коло жителів: представники дворян і обуржуазнених поміщиків, торгово-промислової й сільської буржуазії. Уперше отримало місце у всестанових установах селянство. Ця обставина робила більше гнучким місцеве управління, дозволяло реалізовувати такі принципи громадянського суспільства як толерантність стосовно інших, рівність у відповідальності й правах, ініціативність не по народженню, а по якостях характеру, звичка враховувати інтереси інших груп і індивідів. При цьому, звичайно не слід забувати, що влада зробила все, щоб забезпечити перевагу в земстві представників дворянства. Про це неодноразово говорилося в

літературі присвяченої історії земств [7]. У той же час варто пам'ятати, що саме дворянство дало земству й суспільству таких значних поборників свободи й громадянських ініціатив як А.М. Унковський, барон М.А. Корф, О.І. Кошелєв, І.І. Петрункевич і т.д. У земських установах, крім поміщиків, заможних городян і селян помітну роль грала інтелігенція. Вона сама по собі становила продукт злиття й перемішування вихідців з різних соціальних шарів і була носієм культурних, гуманістичних ідей. У земстві вона здійснювала функцію службовців за наймом, з жалуванням із земського бюджету. Згодом цей шар земців збільшується, далеко перевищуючи кількість виборних співробітників. Зростання ролі інтелігенції в суспільно-політичному житті країни теж говорить про просування Росії по капіталістичному шляху.

Ще одним аргументом на користь новизни земського самоврядування стала їхня самооплатність. Реформою законодавчо закріплювалося переважне право місцевого самоврядування стосовно державних органів на придбання будинків, що перебувають на їхній території, споруджень і інших об'єктів, які могли б використовуватися для місцевих потреб [6, с. 4]. Не дивлячись на нескінченні обмеження й причіпки влади, земства самі обирали свої керівні органи, самі формували структуру управління, визначали основні напрямки своєї діяльності, підбирали й навчали фахівців і т.д. У порівнянні із царською бюрократією земства були тісніше пов'язані з народом і через виборних громадян і через численних службовців.

Слід зауважити, що безумовно, процеси розвитку самоврядування йшли неоднозначно. З політичної точки зору, сутність земської реформи 1864 року полягала в зміні системи управління Росії й побудові на засадах децентралізації. Однак це породило неминучі антагонізми. Створені в умовах російської централізованої системи земські установи неминуче виявилися в опозиції до державної влади. У результаті реформа, розрахована на досягнення консенсусу центральної влади з місцевої, привела до зворотних результатів, посилення конфлікту між державою й громадянським суспільством [8].

Багато в чому саме введення земств прискорило процес розвитку різних форм суспільної самодіяльності в імперії. Земства в подальшому стають організаційною базою для розвитку ліберального руху. Сприяють розвитку різноманітних форм кооперації, утворенню різноманітних товариств тощо. Реформа міського самоврядування багато в чому здійснювалася за принципом земської. Міська реформа 1870 року переслідувала метою створення умов для підйому міського господарства, а також залучення в органи самоврядування підприємців, орієнтованих на економічну й політичну свободу [9]. На практиці, структура міського самоврядування була менш представницька ніж земська, з діяльності міських органів самоврядування як і раніше були виключені представники найбільш бідної частини городян.

Таким чином, виходячи навіть зі строго формальних ознак саме земське самоврядування за реформою 1864 р. відрізнялося від інших видів самоврядування існуючих в імперії рядом рис, що відповідають ідеї громадянського суспільства - виборність, всестановість, доступність,

економічна ініціатива й незалежність, ініціативність. Самі земства повсякчас викликали зацікавленість громадськості, слугували предметом чисельних громадських дискусій, сприяли підвищенню політичної свідомості громадян. Слід зазначити, що навіть обмеження накладені на земське самоврядування 1890 р. не завершили процес реформування місцевого самоврядування. Подальший розвиток буржуазного ладу, безсумнівні успіхи земств у господарській діяльності, зробили актуальним проблему вирішення конфлікту між земством і владою конституційним шляхом.

Вивчення історичного досвіду проведення реформ земського самоврядування 1864 року дозволить визначити особливості сучасних форм самореалізації громадян і їхніх асоціацій в Україні. Цей досвід може бути використаний при реформуванні системи місцевого самоврядування.

Список літератури: 1. Див. напр. Гражданская идентичность и сфера гражданской деятельности в Российской империи. Вторая половина 19 – начало XX в. / *Б. Пиетров-Эннкер*. – М.: РОССПЭН, 2007. – 302 с.; Гражданское общество и реформа местного самоуправления в России. Сборник материалов III Российского общественно-научного форума. – СПб.:СПГУ, 2003. – С. 15. 2. Земское самоуправление в России, 1864-1918 гг.: В 2-х книгах / отв. ред. *Н.Г. Королева*. – М.: Наука, 2005. – Кн. 1. – 66 с. 3. Положение о порядке дворянских собраний, выборов и службы по оным. Утв. 6 декабря 1831 г. – СПб., 1831. – 61 с. 4. Проект Учреждения об управлении государственными имуществами в губерниях. Утв. 30 апреля 1838 г. – СПб., 1838. – 107 с. 5. Материалы по земскому общественному устройству. – СПб., 1886. – т.1. – С. 149-150. 6. Положение о губернских и уездных земских учреждениях. – СПб., 1866. – С. 5-12. 7. *Герасименко Г.А.* История земских учреждений. – Саратов, 2003. – С. 15. 8. *Жукова Л.А.* Земское самоуправление и бюрократия в России: Конфликты и сотрудничество. – М., 1998. – С. 55. 9. Высочайше утвержденное 16 июня 1870 г. Городовое положение с объяснениями. – СПб., 1870. – 241 с.

Надійшла до редколегії 02.06.2010.