

УДК 35.073:06.048.8“1864–1920”

Алла Нітченко

ЗАКОНОДАВЧІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ ЗЕМСТВ (1864–1920 РР.)

У статті здійснено аналіз еволюції юридичного статусу та законодавчих засад діяльності органів земського самоврядування з початку їх створення у 1864 р. і до моменту їх ліквідації у 1920 р. Проаналізовано порядок розподілу функцій між вертикаллю влади та органами земського самоврядування. Визначено місце земств у системі державної влади. Зроблено висновок, що при усіх недоліках виборчих систем, котрі практикувалися у цей період, останні виявилися найважливішою передумовою й механізмом, що забезпечували певне політичне представництво інтересів різних станів на місцевому рівні.

Ключові слова: земство, органи земського самоврядування, законодавство, земська реформа, законодавчі засади.

Актуальним на сьогодні для України є побудова правової держави та створення громадянського суспільства. Як відомо, важливою ознакою сформованості громадянського суспільства є розвинене самоврядування за допомогою якого громадянськість має реальну можливість реалізовувати свої громадянські права та приймати участь в управлінні державою. Але слід визнати, що в Україні досі не побудована діюча система місцевого самоврядування, яка б забезпечувала стабільне здійснення заходів соціального, економічного та культурного характеру, а також гарантувала б дійсну, а не формальну участь населення в місцевих справах.

Сьогодні, як ніколи, особливо гострого значення набула проблема порядку розподілу функцій між вертикаллю влади та місцевим самоврядуванням. Також постало питання про партнерство влади з населенням у тому числі й через органи самоврядування. У цьому зв'язку історичний досвід запровадження та становлення органів земського самоврядування може становити безсумнівний інтерес не тільки для виявлення традицій місцевого самоврядування, але й для визначення потенціалу вітчизняної демократії.

Зростаючий в останній час інтерес до самоврядування пояснюється багато у чому пошуками альтернативи безконтрольній, корумпованій бюрократичній системі, що нездатна вивести країну із кризи. Із самоврядуванням пов'язуються надії на встановлене народовладдя.

Історичний досвід засвідчує, що розвинене та гнучке до змін місцеве самоврядування має велике політичне значення для стабільності держави. Історія земських установ доводить доцільність децентралізації державного управління в Україні, що встала на шлях політичної та економічної модернізації. Адже історія земського самоврядування це історія постійної боротьби земства за свої права.

Історіографія історії земства та зокрема проблематика правової бази їх діяльності, досить обширна. У перші ж роки впровадження земських інституцій з'явилися дослідження, О. Головачова,

К. Кавеліна, О. Лохвицького та В. Лешкова, пов'язані із узагальненням норм виборчого права уведеного положенням 1864 р. [1]. Дослідники намагалися не тільки проаналізувати правову базу діяльності уведених земств, але і спрогнозувати їх майбутнє.

На початку ХХ ст. історіографія земських виборів поповнилася працями М. Авінова, Б. Веселовського, В. Гессена, М. Кузнецова, О. Корнілова та інших дослідників, у яких досить предметно розглядалася подальша реформа органів земського самоврядування [2]. Після опублікування законів Тимчасового уряду в галузі самоврядування, з'являються перші роботи, що тлумачили й популяризували закони 1917 р. [3].

У радянській історіографії земські вибори стали предметом дослідження у працях А. Волощенко, В. Гармізи, Г. Герасименко, Л. Захарової, П. Зайончковського, Н. Пірумової та ін. [4]. Ці історики дослідили еволюцію земського представництва в окремі періоди історії місцевого самоврядування. Для розуміння контексту формування органів земського самоврядування, на теренах етнічних українських земель, важливе значення мають праці сучасних російських дослідників. Зокрема, В. Абрамова, Т. Акімової, О. Верещагіна та О. Петровичевої [5].

Значний вклад у вивчення юридичних аспектів діяльності земств внесли праці українських істориків М. Білокопя, П. Гай-Нижника, О. Євтушенко, О. Мироненка, О. Редькіної [6]. Сучасна українська історіографія значно розширила проблемно-тематичний діапазон досліджень. За останні роки опубліковано низку праць, насамперед, І. Верховцева, О. Завальнюка, В. Стецюка та інших істориків, у яких продовжено та поглиблено вивчення проблем законодавчих основ діяльності земств України у роки революції та громадянської війни [7]. Однак на сьогодні в українській історіографії не вистачає узагальнюючої монографії з проблем еволюції юридичного статусу та законодавчих засад діяльності земств.

Метою цієї статті є комплексна реконструкція законодавчих основ діяльності земств з початку їх створення у 1864 р. і до моменту їх ліквідації у 1920 р.

Поява земств у Російській імперії викликана перетвореннями 60–70-х рр. ХІХ ст., що стосувалися майже усіх ділянок життя суспільства. Реформа місцевого самоврядування стала логічним продовженням селянської реформи 1861 р. Земська реформа 1864 р. мала на меті приведення системи управління місцевим господарством у відповідність із потребами капіталізму, що розвивався в країні, а також з новим статусом селянства. Представницькі органи земського самоврядування – земські збори та управи губернського та повітового рівня були запроваджені у ряді губерній європейської частини Російської імперії, включаючи Лівобережну та Слобідську Україну.

Уведення земського самоврядування мало б сприяти трансформації монархії самодержавної на буржуазну. У російському законодавстві закріплювалися буржуазні принципи самоврядування: принцип всестановості, проведений практично до кінця; проголошення незалежності від адміністрації; виборність і змінюваність посадових осіб; гласність діяльності. Однак демократичний характер земств звужувався їх багатоступеневою виборчою системою з обмеженою участю виборців. Так, наприклад, у виборах могли приймати участь тільки чоловіки 25-літнього віку, цензовою основою (внаслідок чого їх соціальну базу склали дворяни-землевласники), обмеженою компетенцією, їх функції фактично обмежувалися суто господарськими і культурно-освітніми питаннями місцевого рівня та відсутністю низової ланки.

Запроваджене земське самоврядування також характеризувалося територіальною обмеженістю. Земства вводилися у губерніях, з перевагою поміщицького землеволодіння, відсутністю координуючого центру, постійним контролем губернатора та Міністерства внутрішніх справ. Без дозволу міністра внутрішніх справ не можна було вирішити жодного важливого місцевого питання. Свої господарчі завдання земства вирішували на кошти, які збиралися з населення у вигляді спеціального податку, основний тягар якого ліг на селянство. Тому ставлення селян до земств не завжди було доброзичливим. Однак самофінансування забезпечило земствам їх життєздатність.

Більшість сучасників критично оцінювали повноваження земств і, зокрема, зазначали, що коло діяльності земських установ є вельми обмеженим і не має нічого спільного з поняттям самоврядування. Відомий громадський діяч та письменник О. Головачов наголошував, що “у земській справі найбільш вражає задня думка дати тільки форму самоврядування, а не сутність” [8, с. 8]. Основною вадою земських установ згідно з положенням 1864 р., на думку відомого економіста та публіциста В. Безобразова було те, що вони не були уведені до загальної системи державного управління [9].

Дійсно, найбільшим досягненням реформи 1864 р. було створення земського апарату. Однак створені земства не могли бути органами повноцінно дієвого самоврядування. Виборче право залежало від майнового цензу, їх компетенція була жорстко обмежена та й коштів їм відпускатися явно недостатньо. Реформа та подальші дії уряду щодо обмеження дієздатності земств не створили сприятливих умов для їх вільного розвитку. Фактично уряд надав передовій частині

суспільства самоврядування на провінційному рівні, щоб не допускати його у столицю. Але незабаром це не завадило земствам перетворитися у центр громадсько-політичного життя. Саме навколо них, через половинчастість реформ, виник ліберально-опозиційний рух. Незважаючи на усі недоліки, земства завдяки своїй діяльності, мали усе більшу повагу та інтерес у суспільстві. Значна частина якого починає бачити у земствах майбутній шлях до конституційного реформування країни.

Упродовж 80 – початку 90-х рр. XIX ст. здійснено широкомасштабні заходи щодо перегляду реформ 60–70-х рр. Прийняте “Положення про земських дільничних начальників” 1889 р. поклато кінець надіям земських установ поширити свій вплив на волость [10]. Земські начальники отримали широкі адміністративно-судові права у становленні до селян. Зокрема, вони мали здійснювати контроль над сільським і волосним самоуправлінням та здійснювати нагляд за діяльністю волосних судів. До того ж, “Положення...” повернуло дворянам значну частину вотчинно-поліцейської влади, яку вони втратили після заборони кріпацтва та принцип поєднання судової та адміністративної влади на місцевому рівні.

Згідно з новим “Положенням про земські установи” 1890 р. [11] принцип виборності до земських зборів практично був знищений. Якщо раніше вибори відбувалися за трьома куріями – землевласницькій, міській та сільській, то тепер фактично у двох – землевласницькій та міській, склад яких визначався станом приналежністю. Нова виборча система надавала пріоритет великим землевласникам та заможним громадянам. Вони обирали у земські зібрання представників більше, ніж міські жителі та селяни разом узяті. Над земствами посилено адміністративний контроль та бюрократичну опіку.

Фактично “Положення...” 1890 р. було тим законодавчим актом, який регламентував діяльність усіх земських структур до кінця існування Російської імперії. У 1903 р. земства запроваджуються, щоправда у обмеженій формі, на території Правобережної України. Згідно із законом, земські гласні не обиралися, а призначалися міністром внутрішніх справ за поданням губернатора, також не було створено земських органів на повітовому рівні. У 1911 р. приймається закон про західне земство, згідно з яким у Київській, Подільській і Волинській губерніях створено органи земського самоврядування, які формувалися, не за становим, а за національним принципом (вибори відбувалися у двох куріях – “польської” та “руської”, до якої крім руських відносилося все українське та білоруське населення краю). До земської діяльності вперше залучалося місцеве українське селянство, більше половини якого отримало можливість брати участь у земських виборах і впливати на господарське життя свого регіону. Отже, наприкінці XIX – на початку XX ст. у частини українських земель, на загальноімперських засадах, уведено систему органів земського самоврядування, яка характеризувалася специфічними особливостями.

У 1914 р. створено Всеросійський земський союз та Всеросійський союз міст, які сформували цементуючу “горизонталь” місцевої влади. Згодом, Земський союз об’єднався із Союзом міст у потужну організацію “Земгор”. За допомогою “Земгору” Земський союз домігся посилити свій вплив на державні справи та одержав можливість більш активного проникнення до державного апарату.

На початку 1917 р. органи земського самоврядування переживали не кращі часи. Існуюча адміністративно-ієрархічна вертикаль державної влади погано поєднувалася із виборними земськими установами. Прагнення царату зберегти будь-якою ціною у земствах пануючий вплив цензових елементів усе більше зводило місцеве самоврядування нанівець. Після Лютневої революції питання про демократизацію земств постало насамперед як політичне. Саме тому, земська реформа Тимчасового уряду була покликана сконструювати внутрішню основу земств на широких демократичних засадах. У травні-липні 1917 р. прийнята ціла серія законодавчих актів, що визначили зміст реформи: “Тимчасове положення щодо проведення виборів губернських та повітових земських гласних”, “Про проведення виборів губернських і повітових земських гласних”, “Про волосне земське управління”, “Про зміну діючого положення щодо губернських та повітових земських установ надалі до видання нового про них положення” та ін.

Згідно з постановою “Про зміну діючого положення щодо губернських та повітових земських установ ...” [12, с. 1] компетенція земських органів, у порівнянні із положенням 1890 р., розширилася майже на усі сфери місцевого життя. Земствам офіційно надавалося право самостійності при вирішенні підвідомчих справ. Загальне керівництво земствами покладалося на Всеросійський земський союз. Нагляд за діяльністю земств мали здійснювати губернські комісари Тимчасового уряду, судді з адміністративних справ та Міністерство внутрішніх справ.

Однак найважливішою із земських реформ 1917 р. була реформа із запровадження волосного земства. Згідно з постановою “Про волосне земське управління” [13] ліквідувався інститут волосних сходів, волосних правлень, старшин і судів, а також земських начальників. Скасовувалися продовольчі комітети, волосні та сільські виконавчі комітети. Натомість створювалися волосні земства, структуровані у волосні земські збори та управи. Волосні земські збори склалися із волосних земських гласних. Кількість гласних залежала від чисельності населення волості й становила від 20

до 50 осіб. Земська управа обиралася у складі голови та не менше двох гласних з числа грамотних осіб, що досягли 21-річного віку. У компетенцію волосних земств передавалася значна кількість функцій, що самозабезпечували роботу волості як господарсько-адміністративної одиниці. На волосні земства покладалася і важлива політична функція – підготовка виборів до Всеросійських установчих зборів (а згодом і до Всеукраїнських). Нагляд за їх діяльністю покладалася на повітове земство.

Отже, вперше в історії країни введено дрібну земську одиницю. Волость переставала бути черезсмужною з іншими волостями, внаслідок чого сільське населення не розділялося між різними волостями. Волосне земство перетворювалося на своєрідний фундамент державної управлінської піраміди. У систему місцевої влади завдяки реформі введено багатомільйонне селянство Росії. Однак ліквідація звичного інституту волосного управління й уведення земств, які продовжували асоціюватися у селянській свідомості з буржуазією та земськими начальниками (земства отримали частину поліцейських функцій, котрі раніше належали земським начальникам), викликала незадоволення та протидію селян, що вплинуло в подальшому на процедуру проведення та результати виборів. До того ж, запровадження волосних земств лягало новим тягарем на населення: до повітового земського збору мала додаватися відсоткова надбавка волосного земського збору. Крім цього, запровадження волосного земства незабаром поставило питання про введення селищного управління.

Вакуум влади на селищному рівні заповнило “Тимчасове положення про селищне управління” від 15 липня 1917 р. [14, с. 342]. Згідно з положенням, апарат селищного управління не відрізнявся від земського і складався із селищних зборів – розпорядчого органу та селищної управи – виконавчого органу. Відрізнялася тільки кількість гласних, яка залежала від чисельності населення і становила від 12 до 40 осіб. Між земствами та селищним управлінням встановлювалася певна залежність. Коло діяльності селищного управління охоплювало громадський благоустрій селища і визначалося повітовими або губернськими земськими зборами. Нагляд за діяльністю селищних управлінь безпосередньо здійснювали губернські та повітові земські збори, а також повітові комісари.

Значення цього положення полягало у тому, що за його допомогою Тимчасовий уряд зумів знищити основну масу низових демократичних селянських організацій, які виникли навесні 1917 р. та побудувати чітко підпорядковану вертикаль місцевих самоврядних інституцій: селище-волость-повіт-губернія-центр. Таким чином, було заповнено вакуум виконавчої влади зверху донизу.

Нова земська виборча система, прийнята після Лютневої революції, змінила підходи до формування самоврядування. Зокрема, скасовувався майновий ценз, встановлювалося загальне, рівне, пряме і таємне голосування. Пасивне (формальне) виборче право поширювалося на усіх громадян. Будь-які обмеження за національністю, віросповіданням, статтю не допускалися. До участі у виборах допускалися громадяни з 20-річного віку. Хоча від виборів відсторонялися військові, але для військових міських гарнізонів обмежень не передбачалося.

Активне (фактичне) право отримували ті, хто постійно мешкав у місті, на території повіту, волості та селища, чи мав там будинок або виконував службові функції, пов'язані із життям місцевого населення. При цьому виборчого права позбавлялися засуджені карні злочинці (до закінчення трьох років після відбування кари), ченці, божевільні та ін.

Згідно із законом, механізм земських виборів усіх рівнів мало чим відрізнявся. Повітові вибори та вибори до селищних управлінь мали проводитися на пропорційній основі та за куріальною системою (від міських поселень та сільських місцевостях). Вибори до волосного земства мали проводитися за мажоритарною системою. Згодом це рішення відмінене на користь пропорційної системи. Пропорційна система представництва груп інтересів зробила складання виборчих списків прерогативою партій та громадських організацій. Вибори у губернське зібрання були багатоступеневими, тобто непрямими. Процес виборів до губернських зборів був значно спрощений: різні групи повітових земських зборів складали списки кандидатів і подавали їх голові зборів. Кількість кандидатів у ньому не мала перевищувати загальної чисельності гласних, яких необхідно було обрати. Кожен гласний повітового земства міг голосувати тільки за один список. У відповідності з кількістю поданих голосів визначалося, скільки кандидатів з кожного списку обрано губернськими гласними. Всестановий принцип обрання гласних значно розширив соціальну базу земств, що робило їх більш гнучкими.

Земські вибори, проведені восени 1917 р., мали стати першим досвідом виборчих технологій. Пропорційна система виборів мала на меті забезпечити місцями в органах самоврядування представників від різних груп виборців, політичних партій, об'єднань або союзів. Тому результати виборів, за задумом уряду, мали сприйматися населенням як справедливі. Але, насамперед, ці заходи були розраховані на те, щоб перехопити у населення ініціативу із демократизації органів самоврядування й припинити самоорганізацію. Однак Тимчасовому уряду не вдалося реалізувати свої плани та перетворити земства в основу нової державності на місцях.

Особливою прикметою 1917 р. була поява Центральної Ради, яка репрезентувала нову, альтернативну форму уряду в Україні. Центральна Рада підтримала земську реформу Тимчасового уряду та визнала земства революційними органами місцевої влади. Однак, правові відносини земств із Центральною Радою не були достатньо врегульовані. Лише наприкінці 1917 р. Центральна Рада розпочала роботу над земською реформою. Для цього утворили спеціальну комісію, до складу якої увійшли провідні учені-економісти, земські діячі та представники уряду. Більшість з них вважала, що на місцях повинна функціонувати сильна і добре вдосконалена народна влада. Земські збори та управи отримали офіційну назву – “народні ради” та “народні управи”. Однак закінчити проект реформ їм не судилося. У квітні 1918 р. стався державний переворот і до влади прийшов гетьман П. Скоропадський.

Уряд П. Скоропадського у питаннях розбудови місцевого самоврядування дотримувався дореволюційних підходів у його організації. Земства визнавалися напівгромадськими та напівдержавними установами. До їх компетенції відносилися лише питання культурно-господарського розвитку. Політична діяльність земств заборонялася. Право необмеженого контролю за діяльністю земств отримали губернські та повітові старости. З метою подальшого обмеження повноважень земств влада почала їх переслідувати. Влітку 1918 р., розпочато ревізію їх діяльності. Тимчасово призупинено скликання повітових і губернських земських зборів, їх повноваження перейшли до управ. Волосні земства фактично скасовувалися. На початку вересня 1918 р. уряд затвердив закон, згідно з яким, міністр внутрішніх справ отримав виключне право у випадку повного або часткового усунення особового складу управ затверджувати новий склад управ або їх членів [15, с. 1]. Пізніше цей закон доповнено постановою, за якою відновлювалася дореволюційна норма – лише міністр міг дозволити скликання земських зборів [16, с. 1].

Передбачалося запровадити нову виборчу систему, що характеризувалася б відновленням майнового цензу та куріальної системи; обмеженням виборчим правом (належало особам, які досягли 25 років, мали українське громадянство та проживали в Україні не менше одного року); обмеженням у виборчих правах представників незаможних верств населення (ті, хто не володів нерухомістю, виділялися в окрему виборчу курію разом із власниками нижчих ценових ставок, визначених урядом). Нові земські вибори мали бути проведені наприкінці 1918 р. Проте П. Скоропадському не вдалося надовго утримати владу.

У грудні 1918 р. до влади прийшла Директорія УНР. З її приходом скасовано усі постанови гетьманського уряду щодо земств та відновлено дію земського законодавства Тимчасового уряду і Центральної Ради. Також відновлено склад земських установ, обраних восени 1917 р.; звільнено голів управ, призначених за Гетьманату; відновлено роботу волосних земств; утворено при земських управах продовольчі відділи; значно розширено коло повноважень земств; ліквідовано ревізійні комісії, що, однак, не означало повної безконтрольності земців – матеріали комісій мали бути передані прокурорським органам для подальшого провадження справ, пов'язаних із реальними правопорушеннями; затверджено новий статут Всеукраїнського союзу земств, якому надавалася низка повноважень у політичній, економічній та культурно-просвітницькій сферах тощо.

Після закінчення терміну повноважень земств (1 січня 1919 р.), обраних восени 1917 р., міністр внутрішніх справ продовжив термін їх діяльності [17, с. 3]. Водночас велася підготовка нової виборчої реформи. Вибори мали відбутися на основі рівного, таємного, без обмежень статі голосування. Виборче право мали отримати усі громадяни УНР, які досягли 20 років і мали ценз осілості не менше 6 місяців. Однак чергові земські вибори згідно з новим законом не відбулися. Наприкінці 1920 р., на більшості території України, утвердилася радянська модель місцевого управління. Місцеві ради, не бажали миритися з існуванням паралельної і, можливо, альтернативної їм влади в особі земств. Спочатку вони прагнули перетворити їх у підконтрольні господарські органи, а потім, побачивши їх незгоду на другорядну роль, взагалі ліквідували.

Отже, з часу впровадження земського самоврядування у 1864 р. і до його ліквідації радянською владою у 1920 р., правовий статус та законодавчі засади діяльності земств зазнали суттєвих змін. Значною мірою це зумовлено зміною політичних режимів упродовж розгляданого періоду. Якщо царський уряд і П. Скоропадський намагався перетворити земства на складову державного управління, підконтрольні державі установи. Тимчасовий уряд та Центральна Рада, розглядали земства як засіб демократизації місцевого самоврядування, виступали за надання земствам широких повноважень та зменшення контролю за ними з боку держави. За часів Директорії УНР відбулося фактичне зростання державного механізму та системи місцевого самоврядування. На жаль, в умовах революції та громадянської війни земствам так і не вдалося перетворитися на базову основу національної державної влади.

При усіх недоліках виборчих систем, котрі практикувалися у розглянутий період, останні виявилися найважливішою передумовою й механізмом, що забезпечували певне політичне представництво інтересів різних станів на місцевому рівні. Однак за весь період існування земств

ідеального самоврядування, котре повністю здійснювалось би населенням та ніким не контролювалося не було створено.

Список використаних джерел

1. Головачев А.А. Десять лет реформ: 1861–1871 / А. А. Головачев. – СПб: Изд-ние журн. “Вестник Европы”; Тип. Ф.С. Сушинского, 1872. – 398 с.; Кавелин К.Д. По поводу губернских и уездных земских учреждений / К. Д. Кавелин. – [СПб]: тип. Имп. Акад. наук, 1864 [ценз.]. – 66 с.; Лохвицкий А.В. Губерния, ее земские и правительственные учреждения. Ч. 1 / А. В. Лохвицкий. – 2-е изд. с изм. – СПб: А.Ф. Базулов, 1864. – 224 с.; Лешков В.Н. О праве самостоятельности, как основе для самоуправления / В. Н. Лешков. – [М.]: Унив. тип. (Катков и Ко), 1872 [ценз.]. – 25 с. 2. Авинов Н.Н. Граф М.А. Кроф и земская реформа 1864 г. Из истории составления Положения о земских учреждениях 1864 г. / Н. Н. Авинов. – М.: типо.-лит. т-ва И.Н. Кушнерев и Ко, 1904. – 20 с.; Веселовский Б.Б. История земства за 40 лет. Т.1–4 / Б. Б. Веселовский. – СПб: Изд-во О.Н. Поповой, 1909–1911; Гессен В.М. Вопросы местного управления / В. М. Гессен. – СПб: юрид. кн. скл. “Право”, 1904. – 235, [4] с.; Кузнецов Н.И. Реорганизация земства (На основах всеобщего избирательного права) / Н. И. Кузнецов. – Воронеж: В.В. Юркевич, 1906. – 22 с.; Корнилов А.А. Из истории вопроса об избирательном праве в земстве. (Происхождение земской избирательной системы 1864 г. и ее дальнейшие изменения) / А. А. Корнилов. – СПб: типо-лит. Б. Авидона, 1906. – 62 с. 3. Веселовский Б.Б. Земство и его новое устройство / Б. Б. Веселовский. – Петроград: Муравей, 1917. – 32 с.; Дурденевский В.Н. Волосное земство и его задачи. (По закону 21-го мая 1917 года) / В. Н. Дурденевский. – М.: Изд-во журн. “Народный учитель”, 1917. – 32 с.; Шингарев А.И. Земство губернское, уездное и волостное. (Их взаимоотношения и работа) / А.И. Шингарев. – М.: т-во скоропеч. А.А. Левенсон, 1917. – 32 с. 4. Волощенко А.К. Нариси з історії суспільно-політичного руху на Україні в 70-х – напочатку 80-х років XIX ст. / А. К. Волощенко. – К.: Наукова думка, 1974. – 221 с.; Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 года / В. В. Гармиза. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1957. – 264 с.; Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России / Г. А. Герасименко. – М.: Наука, 1990. – 262, [2] с.; Захарова Л.Г. Земская контрреформа 1890 г. / Л. Г. Захарова. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1968. – 178 с.; Пирумова Н.М. Земское либеральное движение. Социальные корни и эволюция до начала XX века / Н. М. Пирумова. – М.: Наука, 1977. – 186 с.; Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880-х годов / П. А. Зайончковский. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1964. – 511 с. 5. Абрамов В.Ф. Российское земство: экономика, финансы и культура / В. Ф. Абрамов. – М.: “Ника”, 1996. – 166 с.; Акимова Т.М. Земства Центральной России 1917–1918 гг. (Владимирская, Костромская, Тверская, Ярославская губернии): монография / Т. М. Акимова. – Санкт-Петербург: Ист. иллюстрация, 2009. – 356, [1] с.; Верещагин А.Н. Земский вопрос в России: Политико-правовые отношения / А. Н. Верещагин. – М.: Междунар. отношения, 2002. – 189, [1] с.; Петровичева Е.М. Земства Центральной России в период Думской монархии (1906 – первая половина 1914) / Е. М. Петровичева. – М.: Моск. пед. гос. ун-т, 2001. – 200 с.; Петровичева Е.М. Земства Центральной России в период первой мировой войны / Е. М. Петровичева. – М.: Моск. пед. гос. ун-т, 2001. – 126 с. 6. Білоконь М.В. Органи державного управління та місцевого самоврядування в Російській імперії у другій половині XIX ст. (на матеріалах Лівобережної України): історико-правове дослідження: автореф. дис. наук. ступеня канд. юрид. наук / М. В. Білоконь. – Харків, 2002. – 20 с.; Гай-Нижник П.П. Формування центральних та місцевих органів виконавчої влади в Україні за доби Центральної Ради (1917–1918 рр.) / П.П. Гай-Нижник // Збірник наукових праць Науково-дослідного інституту українознавства. – К.: Українське агентство інформації та друку “Рада”, 2009. – Вип. XXIV. – С. 229–270; Євтушенко О.Н. Земська реформа другої половини XIX століття в Російській імперії як компроміс між самодержавством і регіонами / О.Н. Євтушенко // Наукові праці: Науково-методичний журнал. – Т. 65. – Вип. 52: Політичні науки. – Миколаїв, 2007. – С. 137 – 141; Мироненко О. Національні органи місцевої влади і управління в УНР / О. Мироненко // Українське державотворення: невитребуваний потенціал / [за ред. О.М. Мироненка]. – К.: Либідь, 1997. – С. 319–324; Редькіна О.А. Земства Лівобережної та Південної України як органи місцевого самоврядування та осередки ліберального руху в другій половині XIX – початку XX століття / Редькіна О.А. – К.: Куприянова, 2008. – 192 с. 7. Верховцева І.Г. Діяльність земств Правобережної України (1911–1920 рр.): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук / І. Г. Верховцева. – Черкаси, 2004. – 20 с.; Завальнюк О.М. Земства Поділля в добу Української революції 1917–1920 рр. / О.М. Завальнюк, В.Б. Стецюк. – Кам’янець-Подільський: Аксіома, 2009. – 220 с.; Стецюк В.Б. Земства Правобережної України в період української національно-демократичної революції 1917 – 1920 рр.: автореф. дис. наук. ступеня канд. іст. наук / В. Б. Стецюк. – Чернівці, 2009. – 20 с. 8. Румянцева Н.М. Еволюція концепцій місцевого самоуправління в трудах отечественных исследователей во второй половине XIX – начала XX века / Н.М. Румянцова // Вестник гуманитарного института ТГУ. – Тольятти: ТГУ, 2008. – Вып. 2 (4). – С. 5–14. 9. Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление: соч. / В. П. Безобразов. – М.: Унив. тип. “Катков и Ко”, 1874. – 52 с. 10. Новое положение о земских участковых начальниках и о преобразовании губернских и уездных по крестьянским делам и мировых судебных учреждений / Собрание узаконений и распоряжений правительства 3-го августа 1889 года за № 81. – М.: Тип. И.П. Мальшева, 1889. – 159 с. 11. Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных учреждениях от 12 июня 1890 года // Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. – СПб.: Отд-ния Собств. е. и. в. канцелярии, 1890. – Т. X. Отд-ние 1-е. – Ст. 6927. – С. 493–511. 12. Постановление Временного правительства. Об изменении действующего положения о губернских и уездных земских учреждениях впредь до издания нового о них положения // Известия губернского исполнительного комитета (Чернигов). – 1917. – № 72. – 2 августа. – С. 1. 13.

Постановление Временного правительства о волостном земском управлении. – Екатеринослав, Тип. губ. правл. – 1917. – 44 с. 14. Журналы заседаний Временного правительства: Март – октябрь 1917 года: [в 4 т.] / [Б.Ф. Додонов (отв.ред.) и др.]. – Т. 3: Июль – август 1917 года. – М.: РОССПЭН, 2004. – 416 с. 15. Ухваленый Радою Міністрів закон про зміну й доповнення де-яких постанов про переведення виборів міських та земських гласних // Державний вістник. – 2 вересня 1918. – С. 1. 16. Ухвалена Радою Міністрів постанова про надання Міністрові Внутрішніх Справ виключного права дозволяти скликання губерніяльних і повітових земських зборів // Державний вістник. – 17 вересня 1918. – С. 1. 17. Самоурядування // Робітнича газета. – 26 січня 1919. – С. 3.

Алла Нитченко

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗЕМСТВ (1864–1920 РР.)

В статье осуществлен анализ эволюции юридического статуса и законодательных принципов деятельности органов земского самоуправления с начала их создания в 1864 г. и до момента их ликвидации в 1920 г. Проанализирован порядок распределения функций между вертикалью власти и органами земского самоуправления. Определено место земств в системе государственной власти. Сделан вывод, что при всех недостатках избирательных систем, практиковавшихся в этот период, последние оказались самой важной предпосылкой и механизмом, обеспечивавшим определенное политическое представительство интересов различных сословий на местном уровне.

Ключевые слова: земство, органы земского самоуправления, законодательство, земская реформа, законодательные основы.

Alla Nitchenko

LEGISLATIVE FRAMEWORKS OF ZEMSTVOS' ACTIVITY (1864–1920)

The article analyzes evolution of juridical status and legislative principles of zemstvo self-governing bodies activity starting from their foundation in 1864 – till their abolition in 1920. Procedure of functions distribution between vertical power structure and zemstvo self-governing bodies is analyzed. Position of zemstvos in state power system is defined. It is concluded that under all shortcomings of electoral systems being practiced at that period the last proved to be the most important precondition and mechanism that ensured certain political representation of different estates interests on local level.

Key words: zemstvo, zemstvo self-governing bodies, legislation, Zemstvo reform, legislative framework.