

УДК [930.253:94](477.72)"1865/1914"

Н. М. КУЗОВОВА*

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВА ДІЯЛЬНІСТЬ ЗЕМСТВ
ХЕРСОНСЬКОЇ ГУБЕРНІЇ У 1865–1914 рр.****(за документами Державного архіву Херсонської області)**

На основі матеріалів держархіву Херсонської області розглянута політико-правова діяльність земських установ Херсонської губернії.

Ключові слова: земство; земська реформа; земські видання; виборче право; Херсонська губернія.

Успішна розбудова демократичного суспільства, невід'ємною складовою частиною якого є система місцевого самоврядування, може бути ефективною лише за умов вивчення історичного досвіду та вмілого використання його найбільш прогресивних і раціональних здобутків у сучасній практиці. Недарма земства, за визначенням науковців, називають "школою самоуправління"¹. Земська реформа, як й інші ліберальні перетворення 60–70-х рр. XIX ст., відіграла значну роль у змінах, які відбулися у суспільно-політичному та соціально-економічному житті України. Особливо великого значення вона набула у місцевостях, де швидко розвивались капіталістичні відносини. До таких регіонів належала й Херсонська губернія. Не зважаючи на високий рівень розробки земської проблематики в сучасній українській історіографії, питання, пов'язані з еволюцією політичних поглядів земств, залишаються дискусійними. Вивчення політико-правової діяльності земських установ Херсонської губернії ґрунтується на комплексі джерел, що зберігається у держархіві Херсонської області.

Політично-правові ініціативи повітових і губернського земств можна простежити за матеріалами офіційного діловодства земських установ Херсонської губернії, що зберігаються у фонді друкованих видань науково-довідкової бібліотеки держархіву Херсонської області. Ці джерела містять докладну інформацію про перебіг сесій, роботу комісій, зміст доповідей управи тощо. Вивчаючи їх, можна зрозуміти хід обговорення та прийняття рішень зібранням, дізнатися про інтереси різноманітних соціальних верств у земстві, отримати інформацію не лише про зміст,

* Кузовова Наталя Миколаївна – кандидат історичних наук, доцент, головний спеціаліст відділу формування Національного архівного фонду та діловодства Державного архіву Херсонської області.

але й зрозуміти мотиви, якими керувалися земські діячі, ухвалюючи те чи інше рішення.

Відповідно до “Положення про губернські та повітові земські установи” 1864 р. (далі – “Положення...” 1864 р.) земства могли надавати уряду дані, висновки, клопотання з питань місцевих господарських справ губернії або повіту через посередництво губернатора. Якщо губернатор визнавав, що постанови та розпорядження земств виходять за межі їхніх повноважень, він міг визнати їх недійсними. В свою чергу земські установи могли поскаржитися на дії губернатора та вищої адміністративної влади до Сенату². Проте, переважно з ініціативи уряду, предметом обговорення на повітових і губернських земських зборах Херсонської губернії ставали не лише господарські питання, а й правові основи діяльності земських установ.

Згідно з “Положенням...” 1864 р., земський устрій спочатку вводився у 34 губерніях європейської частини Російської імперії³. Земства у Херсонській губернії були запроваджені у 1865 р., за часом створення – першими серед земств України і п’ятими серед земств Російської імперії⁴. Вони мали свою структуру, яка включала одне губернське, шість повітових земств та одну окрему земську одиницю – місто Одесу.

За “Положенням...” 1864 р. депутатів до земського зібрання називали гласними. У додатках до статей “Положення...” 1864 р. наведені дані, що безпосередньо стосувалися земств Херсонської губернії: розмір майнового цензу, кількість гласних, що могли обиратися до повітових і губернського земства. Відповідно до складу гласних Херсонського губернського земського зібрання обирали 78 чоловік: 64 з 386 повітових гласних та 14 чоловік від окремої земської одиниці – міста Одеси⁵.

“Положення...” 1864 р. також містить відомості про розклад кількості землі, що давала право на обрання гласним повітових земських зібрань Херсонській губернії: для частини Херсонського і Одеського повітів на відстані не більше 5-ти верст від міст Херсона, Миколаєва, Одеси – 200 десятин, для останньої частини відповідних повітів – 350 десятин, для інших повітів – 250 десятин⁶.

Згодом “Положення про губернські та повітові установи від 12 червня 1890 року” (далі – “Положення...” 1890 р.)⁷ посилило роль дворянства у земських установах, враховуючи їх більшу освіченість та придатність для роботи на цій ниві, порівняно з іншими. Тому дворяни були виділені в особливу категорію виборців. Селяни могли обирати лише по одному представнику з волості, з яких губернатор призначав потрібну кількість гласних. Взагалі кількість гласних губернського та повітових земств суттєво зменшилася⁸.

Результатом “Положення...” 1890 р., яке отримало назву “земська контрреформа”, стало те, що значна частина населення залишилась

осторонь земського життя у його найважливіших проявах – виборах та представництві у губернському земському зібранні.

Недосконалість “Положень...” 1864 і 1890 рр. змушувала земських діячів звертатися з пропозиціями щодо реформування основ земського управління.

Досвід боротьби Херсонського губернського і повітових земств за реалізацію своїх прав, наданих чинним законодавством, спричинив поліпшення законодавчого регулювання земського управління. Серед земств Лівобережної та Південної України Херсонське губернське земство, на думку О. Редькіної, займало одну з найбільш активних позицій щодо розробки законодавчих пропозицій та проектів з реформування земських установ⁹.

Багаторічна діяльність земств зумовила потребу в упорядкуванні матеріалів земського діловодства, результатом якого стають “Систематичні зведення постанов Херсонського губернського земського зібрання”, сформовані за структурно-хронологічною ознакою¹⁰. Вони є найціннішим джерелом з історії земств Херсонської губернії, оскільки містять організаційно-розпорядчу документацію губернського земського зібрання. До першого випуску (за 1865–1888 рр.) додано іменний покажчик, другий (за 1889–1899 рр.) та третій (за 1900–1914 рр.) випуски містять списки гласних та членів земських комісій за вказані періоди.

Про складну долю цих видань свідчать їх зовнішні ознаки: бібліотечні штампи і грифи. Деякі з них колись належали статистичному бюро, земській управі, інші – повернулися до бібліотеки архіву внаслідок обміну непрофільними виданнями у радянський період. Так, на окремих томах “Систематичного зведення постанов Херсонського губернського земського зібрання” залишилися штампи архівно-довідкової бібліотеки Центрального архівного управління Башкирської АРСР¹¹.

Усвідомлення укладачами важливості питань щодо реформування правових основ земств ілюструє те, що у систематичних зведеннях відповідні постанови та матеріали до них, як правило, об’єднувалися в окремий розділ.

У “Систематичному зведенні постанов Херсонського губернського земського зібрання” за 1865–1888 рр., який містить 23 чергові та 14 позачергових сесій 1865–1887 рр., у відділі тринадцятому міститься інформація про обговорення на губернському зібранні доповідної записки М. Бошняка, губернського гласного від Єлисаветградського повіту, “Про усунення умов, що шкодять розвитку земських установ” (заслуховувалася на черговій сесії Херсонського губернського земського зібрання 1882 р.). Питання, підняті у записці, були співзвучними з тими, що розглядалися урядовою Особливою комісією з підготовки нової реформи місцевого управління під головуванням М. С. Каханова, створеної в 1881 р. для поглиблення реформ 60–70-х рр. XIX ст. у Російській імперії¹².

М. Бошняк запропонував клопотатися про розширення прав земського самоврядування: встановлення тісних зв'язків між земствами та сільськими управліннями, зміну порядку обрання гласних, право виборців давати інструкції та попередньо обговорювати на виборчих з'їздах питання, що розглядатимуться зібраннями, надання права земствам самим обирати собі голів. На думку М. Бошняка, деякі нормативні документи потребують суттєвих змін або повного скасування. Це стосувалося законів, положень, інструкцій щодо цензури та попереднього погодження губернатором земських видань, заборони земським управам листуватися між собою з питань земського господарства, обмеження самостійності земств у справах народної освіти та права місцевої адміністрації відправляти у заслання членів земських установ. Губернське земське зібрання визнало, що ці питання заслуговують на особливу увагу, і надало доповідну записку М. Бошняка на розгляд усім повітовим управам¹³. Обговорення цього та інших питань у повному обсязі відображено у журналах засідання Херсонського губернського земства¹⁴, а також в стенограмах засідань, опублікованих у виданні “Херсонське губернське земське зібрання”, яке висвітлює діяльність губернського земства з 1876 по 1916 рр.

Про ґрунтовність намірів земських діячів щодо підготовки до реформування основних засад своєї діяльності свідчить видання третього тому “Систематичного зведення узаконень і розпоряджень уряду, що відносяться до земських установ із врахуванням змін по 1 березня 1881 р.”, тобто по дату загибелі від терористів російського царя Олександра II. Це зведення дає уявлення про правові основи діяльності земських закладів та їх особливості у Херсонській губернії. Воно містить “Положення...” 1864 р., тимчасові правила для земських установ у справах про земські повинності, положення про квартирну військову повинність, статут про загальну військову повинність, положення про військово-кінну повинність, законоположення про початкову народну освіту, програму земської звітності, правила про сільськогосподарські з'їзди, а також нормативні документи, розроблені земствами Херсонської губернії для підвідомчих установ¹⁵. Однак поглиблення реакції уряду призвело до скасування комісії М. Каханова та закрило питання, підняте М. Бошняком¹⁶.

У передмові до другого випуску “Систематичного зведення постанов Херсонського губернського земського зібрання” за 1888–1899 рр., датованій листопадом 1901 р., відбиті організаційні засади створення систематичних зведень, зокрема й першого тому зведення (за 1865–1888 рр.). Основу видання склали переважно журнали (протоколи) засідань губернського земського зібрання (чергових і позачергових сесій у 1889–1899 рр.), а як додатковий матеріал – доповіді губернської управи, комісій губернського зібрання, кошториси та розкладки гу-

бернського земського збору тощо. Секретар управи А. Грабенко, який опікувався створенням зведення, наголосив, що суттєвою особливістю даного випуску є детальна розробка постанов, що стосувалися клопотань земства перед урядом. Усі земські клопотання і губернського, і повітових земств за 12-річний період (1888–1899 рр.) зібрані в окремому (XIII) відділі. До клопотань додавалися довідки про їх виконання; відсутність таких довідок вказувала у більшості випадків на те, що відповіді на клопотання не надійшло. У цей період земства потерпали від зменшення кількості гласних за “Положенням...” 1890 р. і вимагали повернення їх кількості відповідно до норм “Положення...” 1864 р.¹⁷

Необхідно зазначити, що систематичне зведення постанов Херсонського губернського земського зібрання за 1900–1914 рр. було видане у 1918 р., його укладачем став відомий громадський та літературний діяч Херсонщини М. Ф. Чернявський. У передмові до тому, датованій 10 травня 1918 р., він описав матеріальні труднощі при підготовці видання систематичного зібрання, що виявилось останнім: “Неймовірно подорожчання, внаслідок війни та пов’язаної з нею економічної кризи, вартості паперу та друкування змусило губернську управу відмовитися від обладнання даного тому докладним алфавітним покажчиком”. Та попри негаразди, традиції, що склалися при підготовці трьох попередніх томів, були збережені: для складання зведення використані журнали засідань губернського земського зібрання, доповіді губернської управи, комісій і звіти з виконання постанов зібрання. До структури зведення додано відділи, які відображали нові сфери діяльності земських установ, зокрема, розділи V “Законодавчі пропозиції та проекти по реформуванню земських установ” і VI – “Взаємовідносини губернського та повітових земств”.

До зведення увійшли всі без винятку сформульовані ухвали земського зібрання за період 1900–1914 рр., а також заяви гласних і пропозиції губернської управи, з яких не винесено окремих ухвал. До тексту зведення додано навіть дебати, щоправда як виняток, якщо вони призводили до змін пропозицій управи або слугували матеріалом для ухвал зібрання з питань, що виникли під час засідання.

На відміну від попередніх томів для зручності користування у четвертому томі перед кожною ухвалою наводиться номер та точна назва відповідної доповіді, а також вказувалось, де саме надрукована доповідь.

Законодавчі ініціативи земств за 1904–1912 рр. розміщено в окремому розділі V¹⁸. Особливий інтерес викликає пункт 1 “Участь губернського земства у попередній розробці та обговоренні законодавчих положень”. Там зазначено, що у 1904 р. Херсонська губернська земська управа розробила низку організаційних заходів щодо покращення роботи урядової Особливої наради під головуванням міністра внутріш-

ніх справ А. Булигіна, а саме: запропонувала для заспокоєння громадськості ввести до її складу представників від земських зібрань і міських дум та організувати діяльність Особливої наради при повній гласності у пресі. Головним питанням, яке на думку губернського зібрання мало розглядатися на цій нараді, була реформа виборчого закону та скликання народних представників. Крім того, земські діячі вирішили підготувати звернення до царя щодо скасування положення про посилену охорону та інших надзвичайних законів і розпоряджень, несумісних із правом недоторканності особистості та житла, а також негайного встановлення свободи усного і друкованого слова та свободи зборів. Губернське зібрання вирішило також просити повітові земські зібрання негайно налагодити розробку питань, які стосуються економічного та правового становища сільського населення¹⁹.

Загальноземські з'їзди, що відбувалися у столиці на тлі драматичних революційних заворушень, самі стали набувати рис драматизму, а провінційні земства, у тому числі Херсонське, обмірковували у першу чергу свої нагальні проблеми та хвилювались, як їх дії сприйматиме населення²⁰. Саме тому серед двох членів першого загальноземського з'їзду у 1904 р., які відмовилися підписати постанову з'їзду, був представник земств Херсонської губернії В. Стенбок-Фермор. Оскільки цю постанову на Півдні України широко використовували представники ліво-радикальних рухів для здобуття власного політичного капіталу, певні побоювання земських діячів мали під собою ґрунт²¹. Так, гласний П. Зелений, вказуючи на спроби підбурити селян проти земства та земської інтелігенції, вважав за потрібне розіслати волосним та сільським правлінням копію рескрипту та указу від 18 лютого, щоб роз'яснити: діяльність земств щодо обговорення реформ не суперечить указам уряду²².

Наступна можливість взяти участь у обговоренні проблем, що стосувалися земського устрою, випала у зв'язку з ліберальною програмою П. Столипіна, висунутою ним на засіданні в Державній Думі 6 березня 1907 р. Крім інших законопроектів, котрі мали захищати громадянські права у державі, ним була запропонована реформа самоуправління, яка, загалом, задовольняла земські установи.

20 травня 1907 р. Херсонське губернське земське зібрання на надзвичайних зборах ухвалило розпочати клопотання про скликання загальноземських зборів та попереднє винесення на їх обговорення реформи земського самоуправління. У комісію з п'яти членів для обговорення цієї реформи були вибрані закритим балотуванням П. Кондрацький, Н. Дудніков, граф В. Стенбок-Фермор, С. Пищевич і барон М. Рено²³. Проте розпуск II Державної Думи 3 червня 1907 р. не дав можливості реалізувати такі плани.

Викликані революцією 1905–1907 рр. поступки уряду були сприйняті як бажання правлячих кіл прислухатися до накопиченого земствами досвіду у вирішенні проблем місцевого рівня.

Прагнення обговорювати якщо не земську реформу, то хоча б якісь господарські проблеми знайшло своє відображення у діяльності комісії під керівництвом С. Варуна-Секрета. 7 вересня 1909 р., коли ця комісія завершила свою діяльність, Херсонська губернська управа внесла ряд зауважень до її проекту, а саме: 1) щоб при розгляді питання про відносини між земствами і містами були переглянуті і більш точно сформульовані законоположення, що стосуються розподілу земських повинностей між ними; 2) щоб як міста, так і земства були звільнені від повинностей, що мають загальнодержавне значення (наприклад, військово-квартирної повинності, з формування державного ополчення тощо); 3) щоб були переглянуті закони про оцінювання нерухомого майна для обкладання земським збором у контексті узгодження земських і міських оцінок та застосування до них однакових норм²⁴.

Упродовж 1900–1914 рр. губернське земство також розглядало питання зниження майнового цензу, утворення земства “малого району” тощо²⁵. Ці пропозиції спрямовувались на врегулювання правових відносин між міськими та земськими органами місцевого самоуправління і підтверджували прагнення земств до самостійності та незалежності у своїй діяльності, необхідної органам місцевого самоврядування.

Таким чином, земськими діячами Херсонської губернії було запропоновано декілька проектів змін до “Положень...” 1864 та 1890 рр., що впливали з їхнього досвіду роботи та базувалися на головних принципах місцевого самоврядування. Вони свідчили про розвиток політичної та правової свідомості земських діячів і мали на меті дотримання принципів народовладдя, законності, організаційно-юридичної, матеріально-фінансової самостійності, самостійності та незалежності кожного рівня місцевого самоврядування, поєднання місцевих та регіональних інтересів, інтересів особистості та всієї громади, права на власну нормотворчу діяльність.

Окремі моменти, що стосуються зазначеної теми, увійшли до розділу II “Питання земського устрою” першого випуску “Історичного нариса діяльності Херсонського губернського земства за 1865–1899 роки”²⁶, публікувалися у відповідних випусках “Збірника Херсонського земства”.

У фондах земських установ держархіву області: Херсонська губерньська земська управа (ф. 5), Херсонська повітова земська управа (ф. 6) та фонді канцелярії Херсонського цивільного губернатора (ф. 1) не збереглося постанов губернського земського зібрання, резолюцій губернаторів на них з питань обговорення реформи земського управління. Тому значення друкованих видань земських установ як історичних джерел істотно зростає. Вони потребують особливої уваги при архівно-бібліографічному опрацюванні: складання науково-довідкового апарату: історичної довідки, системи покажчиків; створення електронного

ресурсу – предметно-тематичної бази даних, врахування конволютів. Це сприятиме більш ефективному використанню інформації, що містять земські видання, створить можливість розширення сфери її застосування, зокрема для виконання генеалогічних запитів, у виставковій діяльності, краєзнавчих дослідженнях, для публікацій в електронних засобах масової інформації.

¹ *Миколаєнко І. М.* Історіографія діяльності земських установ України (1864–2001 рр.): Автореф. дис... канд. іст. наук: 07.00.06 / Київський національний ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2003. – 20 с.

² Систематический свод узаконений и распоряжений правительства до земских учреждений относящийся / Состав. Д.Н.Никитин / Изд-е Херсонской губернской земской управы.– Херсон, 1881. – Том 3. С изменениями и дополнениями (I, II, III том. систем. свода) по 1-е марта 1881 года. – С. I–II.

³ Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных учреждениях от 1 января 1864 года // Полное собрание законов Российской империи. Собр. II. – Т. XXXIX. Отделение 1-е. – СПб., 1867. – С. 1–14.

⁴ Державний архів Херсонської області (далі – держархів Херсонської області). Ф. 300 Херсонська палата державного майна. Оп. 1. Спр. 16 Матеріали по підготовці організації земських установ і засідань Херсонських губернських земських зборів. – 1864–1866. – Арк. 1.

⁵ Систематический свод узаконений и распоряжений правительства до земских учреждений относящийся / Состав. Д. Н. Никитин / Изд-е Херсонской губернской земской управы.– Херсон, 1881. – Том 3. С изменениями и дополнениями (I, II, III том. систем. свода) по 1-е марта 1881 года. – С. XLI–LVI.

⁶ Там само. – С. XL.

⁷ Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных учреждениях от 12 июня 1890 года // Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. X. Отделение 1-е. – СПб., 1893. – Ст. 6927. – С. 493–511.

⁸ *Абрамов В. Ф.* Земская избирательная система // Родина. – 1992. – № 11–12. – С. 31.

⁹ *Редькіна О. А.* Земства Лівобережної та Південної України як органи місцевого самоврядування та осередки ліберального руху в другій половині XIX – на початку XX століття: Дис... канд. іст. наук. 07.00.01. – Запоріжжя, 2002. – С. 11.

¹⁰ Систематический свод постановлений Херсонского губернского земского собрания. 1865-1888 гг. (23 очер. сессии 1865-1887 гг. и 14 чрезвычайных 1865–1888 гг.) / Изд-е Херсонской губернской земской управы – Одесса, 1888. – Т. 1; Систематический свод постановлений Херсонского губернского земского собрания. 1889–1899 гг. / Изд-е Херсонской губернской земской управы. – Херсон, 1901. – Вып. I; Систематический свод постановлений Херсонского губернского земского собрания. 1889–1899 гг. / Изд-е Херсонской губернской земской управы. – Херсон, 1902. – Вып. II; Систематический свод постановлений Херсонского губернского земского собрания. 1900–1914 гг. / Изд-е Херсонской губернской земской управы. – Херсон, 1918. – Том 4.

¹¹ Там само.

¹² Систематический свод постановлений Херсонского губернского земского собрания. 1865–1888 гг. (23 очер. сессии 1865–1887 гг. и 14 чрезвычайных

1865–1888 гг.) / Изд-е Херсонской губернской земской управы – Одесса, 1888. – Т. 1. – С. 597–599.

¹³ Там само.

¹⁴ Постановления Херсонского губернского земского собрания 18 очередной сессии 1882 г. / Изд-е Херсонской губернской земской управы. – Херсон, 1882. – С. 1–18.

¹⁵ Систематический свод узаконений и распоряжений правительства до земских учреждений относящийся / Состав. Д. Н. Никитин / Изд-е Херсонской губернской земской управы. – Херсон, 1881. – Том 3. С изменениями и дополнениями (I, II, III том. систем. свода) по 1-е марта 1881 года.

¹⁶ Систематический свод постановлений Херсонского губернского земского собрания. 1865–1888 гг. (23 очер. сессии 1865–1887 гг. и 14 чрезвычайных 1865–1888 гг.) / Изд-е Херсонской губернской земской управы – Одесса, 1888. – Т. 1. – С. 597–599.

¹⁷ Систематический свод постановлений Херсонского губернского земского собрания. 1889–1899 гг. / Изд-е Херсонской губернской земской управы. – Херсон, 1902. – Вып. II. – С. 135.

¹⁸ Систематический свод постановлений Херсонского губернского земского собрания. 1900–1914 гг. / Изд-е Херсонской губернской земской управы. – Херсон, 1918. – Том 4. – С. 49–55.

¹⁹ Там само. – С. 49–50.

²⁰ Центральний державний історичний архів України м. Київ (далі – ЦДАК України), ф. 351 Помічник начальника Херсонського губернського жандармського управління у Херсонському повіті, оп. 1, спр. 4 Зведення діяльності революційних партій з 15 січня по 15 квітня. – 1914. – Арк. 2.

²¹ ЦДАК України, ф. 386 Одеське охоронне відділення, оп. 1, спр. 431 Про збори і демонстрації, що проходили у місті Одесі у листопаді та грудні 1904. – 1904–1906. – Арк. 6.

²² Систематический свод постановлений Херсонского губернского земского собрания. 1900–1914 гг. / Изд-е Херсонской губернской земской управы. – Херсон, 1918. – Том 4. – С. 51.

²³ Там само. – С. 52.

²⁴ Там само. – С. 54.

²⁵ Там само. – С. 44–56.

²⁶ Исторический очерк деятельности Херсонского губернского земства за 1865–1899 гг. / Изд-е Херсонской губернской земской управы. – Херсон, 1904. – Выпуск I. – С. 30–112.

На основе материалов госархива Херсонской области рассмотрена политико-правовая деятельность земских учреждений Херсонской губернии.

Ключевые слова: земство; земская реформа; земские издания; избирательное право; Херсонская губерния.

There is considered the political and legalistic activity of the county institutions of Kherson province on the basis of documents of State Archives of Kherson Region in the article.

Keywords: the country council; the county reforms; the county editions; the voting right; the Kherson province.