

*Огієнко Олена
(Київ)*

ВЗАЄМВІДНОСИНИ ЗЕМСТВ ТА МІСТ ПРАВОБЕРЕЖНОЇ УКРАЇНИ У 1904–1914 рр.

Пошук на сучасному етапі оптимальної моделі місцевого самоврядування, яка повинна передбачати ефективну взаємодію різних його видів, актуалізує вивчення історичного досвіду взаємовідносин земських установ та органів міського громадського управління Правобережної України на початку ХХ ст.

Як зазначають сучасні історіографи земств, попри безперечно значний науковий доробок більш ніж за 140-літній період, недостатньо вивченим, особливо щодо Правобережної України, є аспект відносин земств та міст у довоєнний період¹. У різний час це питання лише частково зачіпалося Б. Веселовським, Н. Страдомським, Г. Герасименко, М. Білоконем², тому потребує докладнішого розгляду. Відповідно, ця наукова розвідка має на меті проаналізувати на прикладі Київської губернії законодавчі та практичні аспекти взаємовідносин земських установ та органів міського самоврядування Правобережної України у 1904–1914 рр.

Самоврядування в містах Південно-Західного краю Російської імперії запроваджено у 1876–1883 рр. згідно з Положенням 1870 р. (окрім м. Києва – 1871 р.) та в подальшому реформовано згідно із законом 1892 р. Причому міське громадське управління функціонувало тут як у повному, так і в спрощеному вигляді. З літа 1904 р. в Київській, Волинській та Подільській губерніях діяли органи управління земським господарством із призначуваням державною владою складом та зосередженням владних повноважень у губернському комітеті в справах земського господарства. Виборне земство введено 1911 р. шляхом поширення Положення 1890 р. з доповненнями наступних років та змінами, щодо виборчих прав місцевого населення. Хронологічна та змістова корекція у Правобережній Україні земської та міської реформ зумовлювалася стратегічним прикордонним положенням краю, домінуванням у регіоні польських дворян, значною кількістю єврейського населення та, відповідно, політичними міркуваннями уряду³.

Міста Правобережної України у 1904–1910 рр. входили до складу території, на якій утворювалися повітові та губернські земські органи. Міське самоврядування було представлене у розпорядчих органах «спрощеного» земства таким чином. До складу губернського та повітового комітетів у справах земського господарства входили, відповідно, голова губернського чи повітового міста (або міський староста). Також із міського населення могли бути призначені земські гласні, які брали участь у роботі повітової управи у справах земського господарства та повітового й губернського комітетів. Двох земських гласних від кожного повіту затверджував Міністр внутрішніх справ за поданням губернатора з осіб, які постійно проживали в повіті та володіли обкладеним земським збором нерухомим майном чи торгово-промисловими закладами⁴.

Особливо гострим було питання про статус м. Києва. Відразу після створення органів «спрощеного» земства Київська міська Дума обрала спеціальну комісію із гласних для

з'ясування нового становища Києва через реформу управління земським господарством Південно-Західного краю. Передусім у своїх висновках Комісія підкреслила, що, згідно із затвердженим першим річним зібранням Губернського земського комітету бюджету, податки з нерухомого майна та торгових і промислових свідоцтв міста Києва на користь земства 1905 р. становитимуть 354 тис. рублів, а це – 1/10 всього прибутку управління земським господарством Київської губернії. При цьому із 60 осіб Губернського комітету лише одна була від міста Києва – це його міський голова. Також наголошувалося на слабкому поверненні земством отриманих від міста значних коштів. Так, населення Києва користувалося єдиною земською Кирилівською лікарнею, третина хворих якої проживала в місті менше року. Членів Комісії не задовольняв сам принцип складання прибуткової частини земського бюджету на 1905 р., адже перед її збільшенням не проводилася переоцінка об'єктів оподаткування, що, своєю чергою, спричинило значну нерівномірність у його розкладці. Як наслідок, на думку гласних Київської думи, міські домовласники виявилися більше обкладені земськими зборами та опинилися у гірших умовах, аніж сільські землевласники. Комісія зробила висновок про несправедливість становища Києва у складі управління земським господарством. При цьому незадовільним вважався навіть статус Санкт-Петербурга, Москви та Одеси, які були виділені законом в особливі земські одиниці та прирівняні до повітового земства у підпорядкування губернского. Відповідно, Комісія дійшла висновку, що Київ має прирівнюватися в правах до губернского земства з покладанням на Київське міське громадське управління обов'язків органів земського господарства та передачею відповідних податків і зборів. Для вирішення спільних із земством чи іншими містами завдань розвитку місцевого господарства необхідно надати законодавчий дозвіл вступати з ними у домовленість, утворюючи щоразу для цього особливі Комітети⁵. Київська міська дума, врахувавши висновки Комісії, в зібранні 16–23 вересня 1904 р. прийняла рішення про необхідність звернення до вищих органів влади з проханням виділити місто Київ зі складу управління земським господарством Київської губернії в самостійну територіальну позаземську одиницю. Відповідне клопотання надіслане міським головою Київському губернатору лише в травні 1905 р., яке той, своєю чергою, передав наступного місяця генерал-губернатору⁶. Генерал-губернатор М.В.Клейгельс, посилаючи питання на розгляд Міністра внутрішніх справ, висловив власні міркування. Начальник краю вважав правильним прирівняти Київ до повітового земства. Однак, враховуючи, що, згідно з Положенням 1903 р., повітові земства не були виділені в окрему самостійну одиницю, М.В.Клейгельс рекомендував із вирішенням питання про статус міста Києва зачекати до поширення на Південно-Західний край виборного земства⁷.

Згодом Київське міське громадське управління, враховуючи, що Міністерство внутрішніх справ не поспішає із вирішенням питання, дещо пом'якшило свою позицію. Так, міська дума в засіданні 26–30 жовтня 1906 р. уповноважила київського голову І.М.Дьякова, який на той час знаходився у Санкт-Петербурзі, подати уряду клопотання про виділення Києва, в разі введення у губернії земського положення 1890 р., в окрему повітову земську одиницю, доки не буде задоволено попереднє прохання про виокремлення міста в позаземську⁸. Однак невдовзі Київська міська дума знову повернулася до своїх першопочаткових вимог. Це сталося через розгляд на вищому урядовому рівні Радою у справах місцевого господарства питання взаємовідносин земств та міст, для чого Міністерство внутрішніх справ звернулося в січні 1909 р. за статистичними даними до земських та міських органів. По місту Києву збір даних покладалася на гласного думи М.Т.Волинського та чергову спеціальну Комісію з потреб міста. Уже наступного місяця Головне управління у справах місцевого господарства при

Міністерстві внутрішніх справ отримало затвержені Київською міською думою три доповіді. Перші дві підготував згаданий М.Т. Волинський і стосувалися вони зростання земських зборів із міського майна та їх нерівномірності. Третю доповідь склав інший гласний думи Н.Ф. Страдомський, виклавши в ній основні засади та умови виділення Києва в самостійну позаземську одиницю⁹. Одночасно Київський міський голова, повторивши звернення 1904 р., передав через губернатора у вищі органи влади аналогічне клопотання. Однак у відзиві Головного управління у справах місцевого господарства від 15 березня 1909 р. зазначалося, що окремо питання щодо статусу Києва вирішуватися не буде, адже на вищому урядовому рівні йде обговорення, з метою законодавчого закріплення у загальноімперському масштабі, взаємовідносин земств та міст¹⁰.

Із введенням у 1911 р. виборного земства законодавчі засади територіально-представницького співвідношення земського та міського самоврядувань зазнали суттєвих змін. Указ 14 березня 1911 р. спеціальною статтею виділив м. Київ в окрему земську одиницю, прирівняну до повітового земства. Відповідно, завідування земськими справами у столиці покладалося на міське громадське управління: права та обов'язки повітового земського зібрання виконувала міська дума, а повітової земської управи – міська управа. При цьому в Київському повіті функціонували окремі від міста земські зібрання та управа. Губернські гласні від м. Києва обиралися міською думою зі свого складу¹¹. Інші міста Правобережної України залишилися у складі повітових земств, однак значно розширилися можливості участі міських жителів у земських органах. Так, право брати участь в обранні повітових гласних на земських виборчих зібраннях чи уповноважених на з'їздах отримали особи, а також благодійні, навчальні заклади та торгові й промислові товариства, які володіли у повіті нерухомим майном, вартістю не менше, ніж 15 десятин чи 1,5 тис. рублів відповідно¹². Представництво міських інтересів у губернському земському зібранні повністю залежало від повітових земських зібрань, адже саме вони обирали зі свого складу губернських гласних. Лише до Київського губернського земського зібрання Указ 14 березня 1911 р. вводив в обов'язковому порядку міського голову м. Києва¹³.

Загалом законодавчо закріплювався дозвіл суміщати посади у міських, земських та станових громадських установах. Головам міських та земських розпорядчих органів надавалося право запрошувати на засідання всіх осіб, участь яких в обговоренні справи може виявитися корисною¹⁴. Також закон передбачав можливість скликати об'єднані засідання повітових чи губернських земських зібрань та міських дум, коли виникала потреба обговорити проект обов'язкових для всього місцевого населення постанов або обрати почесних попечителів навчальних закладів, що утримуються на спільні кошти¹⁵. За взаємною угодою міської думи та губернської земської управи на них покладалися обов'язки по ветеринарно-поліцейських заходах¹⁶.

Затвердження вищими органами влади потребували питання адміністративно-територіальних змін, що узгоджувалися між земським та міським громадськими управліннями. Так клопотання Київської міської думи про приєднання до міста с. Святошина, с. Деміївки, с. Забайков'я з Байковою горою (1912–1913 рр.) перед переданням на розгляд губернської земської управи мали отримати схвалення губернатора, Губернського у земських та міських справах присутствія, генерал-губернатора і Міністра внутрішніх справ¹⁷.

Предмети відання «спрощеного» управління земським господарством 1904-1910 рр. та виборних земських установ Правобережної України протягом усього аналізованого періоду значною мірою співпадали з напрямками діяльності органів міського самоврядування. Так, питання народної освіти, охорони здоров'я, санітарії, суспільної

опіки, утримання доріг та мостів відносилось як до компетенції міських управ, так і земств¹⁸.

З одного боку, це відкривало певні можливості для взаємодії. При цьому законодавча підтримка співпраці органів земського та міського громадських управлінь була жорстко дозованою. Так Міністр внутрішніх справ неодноразово наказував губернатору не допускати попереднього узгодження між земствами та містами спільних дій для подання клопотань, що виходять за межі місцевих потреб та мають загальнодержавне значення¹⁹. З іншого боку, через відсутність чіткого законодавчого розмежування предметів відання, створювалося підґрунтя для можливих суперечок. Часто це виражалося в перекладанні один на одного тих чи інших обов'язків і призводило до необхідності роз'яснень від вищих державних органів²⁰. Згідно із законоположеннями органи міського та земського самоврядування були зобов'язані сприяти виконанню законних вимог один одного. Для вирішення конфліктів потрібно було звернутися до губернатора або градоначальника, які, своєю чергою, передавали справу на розгляд Присутствія у земських та міських справах²¹.

Основною слабкою ланкою законодавчої бази стали фінансові взаємовідносини. У Південно-Західному краї із введенням Положення про управління земським господарством 1903 р. було запроваджувався той же Статут про земські повинності, що й у губерніях, де діяло виборне земство за Положенням 1890 р. Відповідно, міські жителі платили податок з нерухомості місту та земству, причому останнє отримувало більшу його частину. При цьому міське самоврядування не могло перевищити норму оціночного збору більше 1% вартості нерухомості. Земство ж мало право збільшувати податки відповідно до своїх потреб, хоча, звичайно, було обмежене законом від 12 червня 1900 р., згідно з яким окладні земські збори мали зростати більш ніж на 3% порівняно з попереднім роком. До неокладних земських зборів відносився і збір із промислових та торгових свідоцтв в розмірі 10–15% (залежно від розряду) визначеної державою ціни цих документів. У 1904 р. Київське управління земським господарством користувалося бюджетом, складеним ще Губернським розпорядчим комітетом, прибуткова частина якого становила 1,5 млн. рублів. З них 14,9% становили збори з міського нерухомого майна та 11,27% – торгових та промислових свідоцтв. У 1905 р. затверджено вже 2,5 млн кошторис Київського земського управління, до якого увійшло майже 362 тис. (14,4%) податків з міського нерухомого майна та понад 170 тис. рублів (12,9%) зборів із промислових та торгових свідоцтв. У 1906 та 1907 рр. ці статті земських прибутків становили, відповідно, 19,2% та 6%, 20,6% та 6%²².

Із введенням виборного земства було створено краще законодавче підґрунтя для пошуку компромісів. Зокрема, органи земського та міського самоврядування обирали представників до міського присутствія по податках із нерухомого майна. Спірні питання, як уже зазначалося, вирішувалися у губернському із земських та міських справ присутствії. Приміром, саме воно зобов'язало в серпні 1914 р. виплатити із коштів губернського земського збору майже 700 рублів Південно-Західній залізниці за перевезення чинів повітової поліцейської охорони, відрядженої 1913 р. до м. Києва для підтримання порядку під час відкриття пам'ятника П. Столипіну та розгляду в суді справи про вбивство Андрія Ющинського. Адже губернське земство вважало, що виділення потрібних коштів є справою міста²³. Однак найпроблемнішим залишалось питання розмірів земських зборів із міського нерухомого майна. Наприклад, на 1912 р. лише у м. Києві вони становили 402 тис. рублів при загальній прибутковій частині губернського земства Київської губернії 2 млн 700 тис. рублів²⁴.

При цьому земство не було зобов'язане звітуватися перед містом, на що витрачаються кошти. Тому зрозуміло, що найбільше нарікань з боку міських громадських управлінь

викликали зазначені фінансові аспекти взаємовідносин із земствами. Питання невідповідності земських зборів із міського населення обсягу отриманого взамін у вигляді медичних, освітніх та інших послуг особливо гостро звучало на засіданнях міських дум під час функціонування «спрощеного» управління земським господарством. Окрім того, міські гласні наголошували, що також необхідно враховувати і ті витрати, яке несе місто перед усім повітовим населенням. Тут малося на увазі утримання поліції, тюрем, робітничих будинків тощо²⁵.

Показовим є питання взаємовідносин між земствами та містами в справі суспільної опіки над малозабезпеченими, невиліковно хворими, сиротами та ін. Турбота про соціально незахищені категорії населення була у віданні земських та міських установ, однак не належала до їх обов'язкових витрат. У законоположеннях практично були відсутні вказівки про розподіл обов'язків земств та міст у питаннях суспільної опіки. Правлячий Сенат у своїх роз'ясненнях констатував, що саме земські установи є правонаступниками колишніх Приказів громадської опіки, а міста, за винятком виділених в окремі земські одиниці, не обтяжені відповідними зобов'язаннями. При цьому підкреслювалося, що такий стан справ не можна вважати задовільним, і необхідно правильно розподілити обов'язки та фінансовий тягар у справі суспільної опіки між земствами, містами та казною. Приміром, зауважувалося у міркуваннях головного управління у справах місцевого господарства, міста у багатьох випадках взагалі не беруть участі в турботі над підкинутими дітьми²⁶. Так, на Київщині загальногубернська організація опіки підкинутих дітей була представлена Сирітським будинком та притулком-яслями. Обидва заклади знаходилися в м. Києві. Притулок-яслі турбувався про немовлят, підкинутих чи позбавлених опіки батьків, до досягнення ними 12-літнього віку. Діти або перебували у самому притулку, або передавалися на годування в сільські родини. На 1 січня 1904 р. таких дітей налічувалося приблизно 2500, а на початку 1907 р. – вже майже 4 тис. У Київському сирітському будинку виховувалися діти, старші 7 років. При досягненні 12-літнього віку, вони розподілялися, за рахунок земських стипендій, на навчання чи службу. На 1 січня 1904 р. в будинку утримувалася 51 сирота, а на початок 1907 р. – 49²⁷. Міське громадське управління Києва, дотримуючись думки, що притулок-яслі та сирітський будинок були передані земським установам від Приказу громадської опіки, а також зважаючи на неможливість з'ясування того, яка кількість підкинутих дітей надходить від жителів міста, участі у фінансуванні цих закладів не брало²⁸. На утримання немовлят у притулку та виплати годувальницям у селах земським управлінням Київської губернії асигновано у 1904 р. 73 тис. рублів, а в 1906 – вже більше 90 тис. рублів, а на виховання дітей у сирітському будинку та стипендії для них у навчальних закладах, відповідно, 16 та 34 тис. рублів²⁹. Із введенням виборного земства та виділенням Києва у самостійно земську одиницю справу громадської опіки передали у відання повітових земств, однак останні й, в тому числі Київська міська управа, вирішили не відкривати власні заклади, а продовжувати користуватися загальногубернськими, сплачуючи губернському земству відповідну грошову компенсацію³⁰.

Одним із спільних завдань земств та міст було впровадження програми загального початкового навчання. Спроби охоплення навчанням усіх дітей молодшого шкільного віку розпочалися знизу з ініціативи органів місцевого самоврядування, передусім земств. Вони будували школи, забезпечували їх меблями та шкільним приладдям, здійснювали підготовку вчителів. Починаючи з 1908 р. уряд почав надавати допомогу земствам та містам у реалізації цієї програми. Казною систематично (згідно із законами від 3 травня 1908 р., 10 червня 1909 р., 14 червня 1910 р., 5 травня 1911 р., 13 червня 1912 р.) на цю справу асигнувалися кошти. Так, у 1908 р. вони призначалися для місцевостей, в яких, на

основі клопотань земських та міських органів, з'ясовувалася особлива в них потреба. Кошти виділялися Міністерством народної освіти директорам та інспекторам шкіл, які, своєю чергою, надавали їх земствам та містам. Останні мали витратити більшу їх частину на доведення заробітної плати вчителям до встановленого законом мінімуму, а меншу – на будівництво та обладнання шкільних приміщень³¹.

Надалі обов'язковою умовою отримання допомоги від держави була попередня розробка плану шкільної сітки, тобто проекту побудови приміщень та заснування нових шкіл, з метою забезпечення протягом певного терміну (10–20 років) кожного повіту та губернії такою кількістю початкових навчальних закладів та вчителів, яка б дала можливість реалізувати програму загального навчання всіх дітей шкільного віку. Губернський комітет у справах земського господарства, а з 1911 р. повітові земства розробляли шкільні сітки без урахування населення міст³². Відповідно, міські громадські управління виробляли власні. Обидва проекти подавалися на розгляд урядових інстанцій, складаючи таким чином загальну картину розвитку народної освіти в губернії на найближчі десятиліття. У квітні 1909 р. попечитель Київського учбового округу на вимогу Міністерства народної освіти надав уряду проект загальної шкільної мережі. Тут було визначено навчальні заклади, які мали відкритися на кошти держави, земств та міст у губерніях, що входили до складу округу. Цей процес мав відбуватися поетапно. Перша черга належала початковим школам. Після їх відкриття мали бути організовані нові заклади середньої, а далі – вищої освіти³³. Зауважимо, що уряд суворо контролював, щоб заходи земських та міських установ у галузі освіти не виходили за рамки місцевих потреб. Зокрема, їм заборонялося обговорювати загальні питання реформування середньої школи³⁴.

Тісно стикалися інтереси земств та міст і в питанні підготовки педагогічного персоналу для початкових народних шкіл. Йдеться, передусім, про відкриття та утримання вчительських семінарій, які діяли у містах, однак готували кадри як для міських, так і для земських шкіл. У період діяльності управління земським господарством у Київській губернії діяла найстаріша Коростишівська вчительська семінарія, а також відкрито жіночу вчительську семінарію імені К. Ушинського в м. Києві (1911 р.). З 1912 р., вже за виборного земства, почала функціонувати Черкаська чоловіча вчительська семінарія. Однак, зрозуміло, їх кількість була недостатньою. Тому органами місцевого самоврядування неодноразово порушувалося питання про відкриття додаткових педагогічних закладів. Зокрема, у 1911–1913 рр. обговорювалася можливість влаштування в Умані чоловічої вчительської семінарії. За пропозицією Директора народних училищ Київської губернії в листопаді 1911 р. Особлива комісія міського самоврядування Умані з'ясувала, що для відкриття семінарії потрібно побудувати 3 корпуси приміщень (для класів, учнівського гуртожитку та квартир педагогічного персоналу), загальною вартістю 150–200 тис. рублів. Необхідну ділянку землі – 5 десятин – Уманська міська дума погодилася безкоштовно виділити із муніципального земельного фонду. Зі свого боку, Уманське повітове земство підтримало проект та звернулося до Київського губернського земського зібрання за грошовою допомогою. Однак питання про відкриття вчительської семінарії залишилися відкритим через нерозв'язаність між казною та губернським земством проблеми фінансування закладу³⁵.

Як для земських, так і міських органів, зі зростанням та ускладненням їх діяльності, гострим було питання спеціально підготовлених кадрів. Відповідно, робилися спроби, в тому числі спільні, його вирішення. Приміром, у 1913 р. за запрошенням директора Київського комерційного інституту М.В. Довнар-Запольського представники земського та міського самоврядування Київської губернії – гласний міської думи Н.Ф. Страдомський,

завідувач міським статистичним бюро А.В.Рубінштейн та губернський земський страховий інспектор А.Н.Черневич, губернський земський агроном І.Г.Черниш – брали участь у роботі Комісії по організації земсько-міського відділення та музею в інституті. Керівництвом інституту планувалося перейти від викладання розрізних курсів на оціночно-податковому відділенні до створення, за грошової підтримки органів місцевого самоврядування, окремого земсько-міського. Комісія визначила кількість годин та предмети, які читатимуться на земсько-міському відділенні, перелік матеріалів, що міститимуться у музеї. Також передбачалося проходження слухачами відділення літнього стажування в земських та міських установах³⁶.

У галузі охорони здоров'я населення земські та міські органи мали тотожні завдання на підвладних їм територіях. Зафіксовані випадки дарування думами міських лікарень, як це сталося при створенні Липовецької та Сквирської повітових лікарень, та надання містом ділянки землі, як при влаштуванні Радомишльської повітової лікарні. Одиначними були випадки, приміром у м. Бердичеві, влаштування лікарні на спільні кошти міської громади та за земські збори. Завідування тією чи іншою лікарнею земством або містом не виключала можливості для населення користуватися закладами обох громадських управлінь. Так, у Києво-Кирилівській губернській земській лікарні розміщувала при потребі й жителів міста, адже тут були відділення (сифілітичне та для душевно хворих), яких не мали міські лікарні. З іншого боку, в Олександрівській міській лікарні кількість приїжджих та осіб, які проживали в м. Києві менше року, тривалий час становила третину загального числа хворих. У безкоштовній лікарні Цесаревича Миколи для робітників, які знаходилася у віданні міського громадського управління, відсоток хворих – жителів Києва складав 48,21%³⁷.

Найтіснішої співпраці вимагала санітарно-епідемічна справа. Об'єднання зусиль земств та міст потребували завдання профілактики заразних хвороб, а також локалізації та ліквідації епідемій. Важливу роль тут відігравали обов'язкові постанови по санітарній частині, які мали право видавати земські та міські установи. Значні зусилля по їх унормуванню та узгодженню здійснювалися як на місцях, так і урядовими інстанціями. Приміром, у 1907 р. Медична Рада при Міністерстві внутрішніх справ надіслала рекомендації по контролю за стічними водами та чистотою водойм, що могли бути використані при виданні земських та міських обов'язкових постанов³⁸. На важливості співпраці земських та міських установ наголошувала також у 1912 р. урядова Комісія по заходах попередження та боротьби проти чуми, надаючи їм грошову допомогу на протихолерну та протичумну діяльність³⁹. Об'єднанню зусиль на місцях сприяли спільні наради та з'їзди, присвячені санітарно-епідемічним питанням. Так, з 16 до 25 серпня 1913 р. в м. Києві проходив Обласний з'їзд Півдня Росії по боротьбі проти епідемій, скликаний з ініціативи Київської губернської земської управи. У ньому брали участь представники земств та міст 14 губерній, а також урядового медичного управління та залізничного, фабричного, гірського і водного відомств, делегати від наукових та навчальних закладів і громадських медичних товариств. Обговорювалися як науково-теоретичні аспекти бактеріології та епідеміології, так і практична участь різних установ та відомств у боротьбі проти епідемій, у тому числі досвід і перспективи взаємодії земств та міст краю⁴⁰.

У 1904–1907 рр. вирішувалося питання про заощення вулиць та майданів у містах та містечках Південно-Західного краю за рахунок коштів із коробочних зборів. Виділення кредитів у розмірі від 4 до 12 тис. рублів із залишків коробочних сум на дорожні потреби практикувалося у Київській, Волинській та Подільській губерніях ще до введення земських установ. Однак, як зазначав восени 1904 р. у своїй доповіді генерал-губернатор,

часто через недостатність контролю з боку спеціалістів роботи проводилися неналежним чином. Тому начальник краю порушив питання про передачу всіх дорожніх робіт, що здійснюються за рахунок коробочних зборів, у розпорядження земських управ та їх будівельних бюро, до складу яких входили спеціальні техніки на чолі з головним інженером. Оскільки за законом витрати коробочних зборів проводилися під контролем міських управ, останні, виділяючи земствам кредити, повинні отримувати від них звіти, які, своєю чергою, направлялися до Губернського правління. Київський губернський комітет у справах земського господарства зауважив, що нагляд за операціями інших відомств є достатньо складною справою. Однак, оскільки жителі міст та містечок є такими ж платниками податків, як і інше населення губернії, земські інженери можуть взяти під контроль зазначені роботи, якщо вони не вимагатимуть додаткових витрат з боку земства. Порядок передачі коштів із коробочних зборів затверджувався Губернським правлінням. Також були необхідні дозволи єврейських громад та офіційні запити земства⁴¹.

Загалом же у питанні шляхових робіт діяльність земських та міських органів суттєво розмежовувалася. Адже кожне з громадських управлінь відповідало за утримання в належному стані існуючих і влаштування нових доріг та споруд на них, що знаходилися у їх віданні. Однак значна кількість закріплених за земством шляхів проходила через територію міст чи містечок. Відповідно, часто земські дорожні ремонтні чи будівельні роботи виконувалися в межах міських поселень. Це створювало підґрунтя для можливих суперечностей, особливо на початковому етапі діяльності управління земським господарством. Так, з переданих 1 липня 1904 р. Київській губернській управі у справах земського господарства верст доріг понад чверть знаходилися в незакінченому вигляді. Завершувати роботи довелося новоствореному земському управлінню, однак за допомогою проектів, технічного персоналу та підрядчиків, складених та підібраних ще Розпорядчим комітетом Київської губернії⁴². Приміром, закінчуючи восени 1904 р. під'їзний шлях в м. Ржищеві Київського повіту, управа отримала скарги від адміністрації та жителів містечка про підтоплення будинків та базарної площі, спричинене прокладанням дороги. Щоб усунути ці недоліки, земству довелося, виділивши додаткові кошти та персонал, врегулювати водостік, переробити мости та підняти мостову на майдані. Подібна ситуація склалася і в м. Фастові Васильківського повіту, де теж виникла потреба підняти мостову. У м. П'ятигори Таращанського повіту земському управлінню, закінчуючи дорожній проект Розпорядчого комітету, що тягнувся ще з 1897 р., довелося кілька разів зміцнювати та ремонтувати плотину, а також залагоджувати низку судових позовів, пов'язаних з цим будівництвом⁴³.

Із введенням виборного земства дорожню справу передали у повіти. Однак сумами дорожнього капіталу завідувало губернське земство і передавало їх в розпорядження повітових лише на точно визначені потреби, за умов надання технічних планів та кошторисів майбутніх робіт. Причому м. Київ, прирівняне, як уже зазначалося, згідно з Положенням 1911 р. до повітового земства, у 1912 р. цих коштів не отримало. Адже міською управою не було подано попередніх проектів та розрахунків. Загалом перше чергове губернське земське зібрання залишило відкритим питання про право міста брати участь в розподілі дорожнього капіталу на однакових з іншими повітами умовах. Тому у 1913 р. Київ отримав кошти із губернських земських зборів, що виділялися додатково до асигнувань із дорожнього капіталу, в розмірі 15 тис. рублів на повіт, та 20 тис. рублів із невикористаних на місцях асигнувань попередніх років. Окрім того, губернська управа внесла до операційного плану замощення в місті виїзду з Кирилівської земської лікарні до перетину з мостовою, визначивши вартість робіт у 10 тис. рублів. Таким чином, м. Київ у

1913 р. отримало допомоги на дорожні роботи майже на 10 тис. рублів більше, ніж в середньому по повітах губернії⁴⁴.

Також у 1911–1914 рр. затвердження губернським земством потребували заплановані у повітах роботи на дорогах губернського та міжповітового значення. Так, восени 1912 р. до губернської управи надійшло підтримане повітовим земством клопотання міської думи Василькова про дозвіл влаштувати трамвайну колію по обочині земського шосе між містом та однойменною станцією Південно-Західної залізниці. Відповідно, міське громадське управління Василькова уклало договір із Київським губернським земством про відведення додаткових 3 аршинів, необхідних для підсипки землі під колію, а також про порядок виконання робіт підрядчика⁴⁵.

Отже, земські установи та органи міського самоврядування Правобережної України у 1904–1914 рр. нерозривно пов'язані в багатьох аспектах: спільність території та кола питань, нерідко одні й ті самі люди у лавах гласних. Однак законоположеннями передбачалися не лише можливості співпраці, а й заклалося підґрунтя для виникнення конфліктів. Основними проблемними ділянками законодавчої бази та практичних взаємовідносин земств і міст стали відсутність чіткого розмежування повноважень, система оподаткування, співвідношення представництва та витрачених коштів.

¹ Бакуменко О.О. Земства Російської імперії: історіографія проблеми (друга половина XIX – XX ст.): Автореф. дис. ... канд. іст. наук: спец. 07.00.06 «Історіографія, джерелознавство та спеціальні історичні дисципліни». – Харків, 1999. – С. 16; Шаравара Т.О. Соціально-економічна діяльність земств в Україні (1864-1917): історіографія: Автореф. дис. ... канд. іст. наук: спец. 07.00.06 «Історіографія, джерелознавство та спеціальні історичні дисципліни». – К., 2005. – С. 19.

² Веселовский Б.Б. История земств за сорок лет: В 4 т. – Т. 3. – СПб., 1911. – 708 с; Страдомский Н.Ф. Города и Земство (К вопросу об урегулировании их взаимных отношений). – К., 1905. – 62 с; Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России. – М., 1990. – 250 с; 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. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Харків, 2002. – 21 с.

³ Плякцій Т.М. Міське самоврядування Середньої Наддніпряни в другій половині XIX – на початку XX ст.: Автореф. дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01. – К., 2005. – С. 10; Верховцева І.Г. Діяльність земств Правобережної України (1911–1920 рр.): Автореф. дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01. – Черкаси, 2004. – С. 12.

⁴ Височайше утвержденное 2 апреля 1903 г. положение об управлении земским хозяйством в губерниях Виленской, Витебской, Волынской, Гродненской, Киевской, Ковенской, Минской, Могилевской и Подольской / Хозяйственный департамент Министерства внутренних дел. – Офиц. изд. – СПб., 1903. – С. 5, 10–12.

⁵ Центральний державний історичний архів України м. Києва (далі – ЦДАУК). – Ф. 442. – Оп. 658. – Спр. 100. – Арк. 39–40.

⁶ Там само. – Арк. 1–3.

⁷ Там само. – Арк. 41.

⁸ Там само. – Арк. 43.

⁹ Там само. – Арк. 44.

¹⁰ Там само. – Арк. 47.

¹¹ Положение о губернских и уездных земских учреждениях / Главное управления по делам местного хозяйства Министерства Внутренних Дел. – Офиц. изд. – СПб., 1911 – С. II.

¹² Там само. – С. 10.

¹³ Там само. – С. VII.

¹⁴ Там само. – С. 10, 15.

¹⁵ Там само. – С. 42–43.

¹⁶ Там само. – С. 5.

- ¹⁷ Доклады губернской земской управы чрезвычайному губернскому земскому собранию апрельской сессии 1913 года. – К., 1913. – С. 96–104.
- ¹⁸ *Грасс В.* Справочная книга для городских общественных управлений. – Чернигов, 1900. – С. 7.
- ¹⁹ ЦДДАУК. – Ф. 442. – Оп. 654. – Спр. 2. – Арк. 34–35.
- ²⁰ *Габдрафикова Л.Р.* Взаимодействие городского управления и земства как двух хозяйствующих субъектов (на примере г. Уфы) // Земства России: история и современность: сб. ст. Всероссийской научно-практической конференции. – Пенза, 2007. – С. 37.
- ²¹ Положение о губернских и уездных земских учреждениях. – С. 5–6.
- ²² Отчет о деятельности земского управления Киевской губернии за первое трехлетие его существования. 1904–1907 гг. – К., 1907. – С. 14–17.
- ²³ Доклады губернской земской управы четвертому очередному губернскому земскому собранию 1914 года (Январь 1915 г.). По общим отделам. Выпуск I. – К., 1915. – С. 20–21.
- ²⁴ Отчет Киевской губернской земской управы за 1912 год. – К., 1913. – С. 154–155.
- ²⁵ *Седляр А.* Господарська діяльність органів самоврядування міст Волині та Поділля напередодні Першої світової війни // Часопис української історії. – 2007. – Вип. 7. – С. 84.
- ²⁶ ЦДДАУК. – Ф. 442. – Оп. 664. – Спр. 35. – Арк. 52–55.
- ²⁷ Отчет о деятельности земского управления Киевской губернии за первое трехлетие его существования. 1904–1907 гг. – С. 398–404.
- ²⁸ *Страдомский В.* Вказ. праця. – С. 56.
- ²⁹ Отчет о деятельности земского управления Киевской губернии за первое трехлетие его существования. 1904–1907 гг. – С. 296, 404.
- ³⁰ Доклады губернской земской управы четвертому очередному губернскому земскому собранию 1914 года (Январь 1915 г.). По врачебному и благотворительному отделам. Выпуск III. – К., 1915. – С. 4–6.
- ³¹ ЦДДАУК. – Ф. 707. – Оп. 229 (1911 г.). – Спр. 227. – Арк. 3–4.
- ³² О введении всеобщего обучения в Уманском уезде. Доклады Управы, школьная сеть, финансовый план и приложения. – Б. м., б. г. – С. 3.
- ³³ *Русов А.* Краткая энциклопедия земского дела в его историческом развитии. – К., 1914. – С. 76.
- ³⁴ ЦДДАУК. – Ф. 442. – Оп. 654. – Спр. 2. – Арк. 61.
- ³⁵ ЦДДАУК. – Ф. 707. – Оп. 229 (1913 г.). – Спр. 160. – Арк. 129.
- ³⁶ Доклад Комиссии по организации земско-городского подотдела и земско-городского музея учебному комитету Киевского коммерческого института. – К., 1913. – С. 5–8.
- ³⁷ *Страдомский В.* Вказ. праця. – С. 55–56.
- ³⁸ ЦДДАУК. – Ф. 442. – Оп. 665. – Спр. 12. – Арк. 8–10.
- ³⁹ Там само. – Арк. 179–180.
- ⁴⁰ ЦДДАУК. – Ф. 575. – Оп. 1. – Спр. 164. – Арк. 125–128.
- ⁴¹ ЦДДАУК. – Ф. 442. – Оп. 656. – Спр. 132. – Ч. III. – Арк. 24–25, 45–49.
- ⁴² Отчет о деятельности земского управления Киевской губернии за первое трехлетие его существования. 1904–1907 гг. – С. 90.
- ⁴³ Там само. – С. 92.
- ⁴⁴ Доклады губернской земской управы второму очередному губернскому земскому собранию 1912 года (Январь 1913 г.). По дорожно-строительному отделу. Выпуск II. – К., 1913. – С. 72–73.
- ⁴⁵ Там само. – С. 108–110.