

УДК: 340.15

ORCID: 0000-0002-4568-7964

e-mail: a.i.kozachenko@ukr.net

Anatoliy I. Kozachenko,
Head of the Department of Theoretical
Legal Subjects
(Poltava Law Institute of the
Yaroslav Mudryi National Law
University)

Козаченко Анатолій Іванович,
завідувач кафедри теоретико-
правових дисциплін,
(Полтавський юридичний інститут
Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого)

ПРОБЛЕМА ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ЗЕМСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ПЕРІОД РЕВОЛЮЦІЇ 1905-1907 РОКІВ

PROBLEM OF ZEMSTVO SELF-GOVERNMENT DEMOCRATIZATION DURING REVOLUTION OF 1905-1907

Анотація. У статті проведено аналіз основних напрямків реформи органів земського самоврядування у період революції 1905-1907 рр. Земства домагалися від уряду Російської імперії запровадження демократичної виборчої системи, створення волосного земства, удосконалення порядку функціонування земських установ та розширення повноважень губернських і повітових земських зборів. Під тиском ліберально-демократичних сил царський уряд визнавав необхідність проведення земської реформи, але не наважився на її здійснення, адже створення демократичних органів місцевого самоврядування тягнуло за собою децентралізацію влади, що суперечило основам самодержавного ладу. На початку революції земства активізували діяльність, що мала за мету проведення демократичних перетворень. Однак під час чергових земських виборів 1906 р. уряд забезпечив перевагу консервативним силам, завдяки чому земськими гласними було обрано лояльних до царського режиму представників дворянства. Після цього уряд і земства лише декларували необхідність

проведення демократичної реформи. Тому земська виборча система, чисельний склад, функціонування і повноваження органів земського самоврядування у зазначений період залишилися без змін.

Ключові слова: земство, земське самоврядування, революція, земська виборча система, проєкт земської реформи, волосне земство.

Summary. The article analyzes the main directions of the zemstvo self-government reform during the revolution of 1905-1907. Zemstvos demanded the government of the Russian Empire to introduce a democratic electoral system, create a volost zemstvo, improve the procedure for zemstvo institutions management and expand provincial and county zemstvo assemblies' powers. Under pressure from the liberal democratic movements, the tsarist government recognized the need for the zemstvo reform, but they did not dare to implement it, as creation of democratic local self-government would have entailed the decentralization of power, which contradicted the foundations of the autocratic system. At the beginning of the revolution, zemstvos intensified their activities aimed at carrying out democratic transformations. However, during the next zemstvo elections of 1906, the government ensured the advantage of the conservative forces so that representatives of the nobility which were loyal to the tsarist regime were elected as councillors. After that, the government and zemstvos only declared the need for a democratic reform. Therefore, the zemstvo electoral system, its numerical structure, management and powers of the zemstvo self-government bodies remained unchanged during this period.

Key words: zemstvo, zemstvo self-government, revolution, zemstvo electoral system, draft zemstvo reform, volost zemstvo.

Постановка проблеми. Революція Гідності 2013-2014 рр. стала каталізатором низки демократичних реформ, метою яких, окрім іншого, є децентралізація влади шляхом розширення повноважень місцевого самоврядування. Аналогічну мету щодо місцевого самоврядування

переслідувала і революція 1905-1907 рр. Науковці звертають увагу на паралелі між цими революціями, що дає можливість краще зрозуміти сутність і зміст подій пов'язаних із революційними змінами у суспільстві та державі у наш час [1, с. 78]. Аналіз подій пов'язаних із діяльністю місцевого самоврядування в Україні на початку ХХ ст. сприяє науковому прогнозуванню шляхів вирішення нагальних проблем, котрі постали перед місцевим самоврядуванням, спонукає до всебічного осмислення процесу становлення національної системи місцевого самоврядування.

Актуальність теми дослідження зумовлюється необхідністю вивчення досвіду діяльності місцевого самоврядування, що мало за мету домогтися від уряду проведення демократичних реформ самоврядування. Проблема децентралізації влади шляхом розширення повноважень місцевого самоврядування залишається актуальною для України за сучасних умов.

Стан опрацювання обраної проблематики, аналіз останніх публікацій та досліджень. Необхідність проведення реформи місцевого самоврядування зумовлює науковий інтерес до проблеми земської реформи початку ХХ ст. Вітчизняні науковці Гончаренко В.Д., Калугін С.А., Редькіна О.А та інші вважають що, досвід підготовки до проведення земської реформи у період революції 1905-1907 рр. може стати корисним у наш час [2; 3; 4].

Метою статті є розгляд проектів і пропозицій щодо проведення земської реформи та аналіз фактичних змін, які торкнулися земської виборчої системи, структури, чисельного складу і порядку діяльності земських установ та повноважень земств на прикладі Полтавського земства.

Виклад основного матеріалу. Антидемократичний характер земського законодавства 1890 р. викликав незадоволення помірковано налаштованої частини земців та стимулював розвиток руху, що мав за мету демократизацію земського самоврядування. На початку ХХ ст. ліберальні науковці і земства активізували свою діяльність з метою демократизації виборчої системи, розширення повноважень земських установ та впровадження волосного земства.

У 1901 р. економічна рада Полтавського губернського земства розглянула проєкт запровадження волосного земства. Згідно з проєктом волосне земство повинно мати визначену територію, бути всестановим за своїм складом, мати виборний виконавчий орган, користуватися правом на встановлення місцевих податків. Стосовно можливості впровадження волосного земства між учасниками економічної ради відбулася дискусія – частина гласних підтримала запропонований проєкт, інша частина виступила категорично проти. Зрештою учасники економічної ради проголосували проти запропонованого проєкту [5, с. 8-10, 42].

Навесні 1903 р. уряд змушений був визнати необхідність проведення земської реформи та створив з цією метою спеціальну комісію. Для участі в підготовці проєкту реформи комісія ініціювала створення земських місцевих комітетів, які напрацювали низку рекомендацій щодо демократизації земської виборчої системи, удосконалення структури земських установ та розширення їхніх повноважень. Але активна діяльність повітових комітетів змусила Сенат своїм указом обмежити їх компетенцію [6, с. 267-272].

Восени 1904 р. частина губернських земств виступила із заявами про необхідність проведення демократичних реформ у Росії. Одним з основних напрямків реформи, на погляд земств, повинна була стати демократизація земської виборчої системи [7, с. 603]. Це змусило імператора Миколу II ухвалити указ про підготовку до проведення земської реформи. Імператорський указ містив проєкт, який окреслював основні напрямки проведення реформи і надавав право земствам внести на розгляд уряду власні пропозиції.

З особливою гостротою питання проведення земської реформи постало на початку революції 1905-1907 рр. Навесні 1905 р. під час надзвичайного засідання Полтавське губернське земство виступило за перегляд «Положення про губернські та повітові земські установи» 1890 р. (далі – Положення 1890 р.), яке обмежувало права земства. Восени 1905 р. Полтавські губернські земські

збори, врахувавши результати вивчення повітовими земствами урядового законопроекту, одностайно відхилили його.

Згодом фракція кадетів вносила на розгляд Державної думи власні законопроекти земської виборчої системи. Лише 5 жовтня 1906 р. імператор ухвалив укази «Про відміну деяких обмежень у правах сільських обивателів» і «Про зміни організації селянського представництва в земських установах», які вносили окремі зміни до системи земських виборів. Відповідно до зазначених указів селяни отримали право брати участь у виборах у складі виборчого з'їзду землевласників і підприємців, якщо їм це дозволяв майновий ценз за Положенням 1890 р. Втратила силу норма ст. 51 Положення 1890 р., за якою губернатор призначав одного гласного із 4-х кандидатів обраних від селян. Земські збори отримали право обирати на посаду голови управи не тільки дворян, а й представників інших від станів [8, с. 111].

Таким чином, імператорські укази 1906 р. розширили виборчі права сільських виборців і послабили адміністративний контроль за виборами, однак не скасували становий та цензовий характер земських виборів, зберегли перевагу за дворянством, що викликало незадоволення частини земців. Проте навіть такі незначні демократичні зміни спричинили протидію місцевої адміністрації. Тому земства знову почали наполягати на необхідності проведення докорінної реформи. З огляду на це урядова комісія під керівництвом міністра МВС О.Г. Булигіна підготувала новий законопроект земського самоврядування для подання до II Державної думи. У червні 1907 р. урядовий проєкт розглянув I Всеросійський земський з'їзд, який не підтримав його, а доручив розглянути законопроект земської реформи губернським і повітовим земським зборам [9, с. 201-203].

У серпні 1907 р. комісія Полтавського губернського земства подала власний «Проект правил для виборів повітових і губернських земських гласних». Він надавав виборчі права жінкам і відмовився від станового характеру проведення виборів. Але проєкт зберігав віковий ценз – 25 років

і майновий ценз, передбачений Положенням 1890 р. Згідно майнового цензу, вибори повинні проводитися по п'яти куріях на повітових виборчих зборах (за Положенням 1890 р. – три виборчі курії). По першій курії участь у виборах брали великі землевласники і підприємці, по другій – дрібні землевласники, по третій – уповноважені від сільських громад, по четвертій – власники нерухомості у містах, по п'ятій – дрібні власники нерухомості у містах. Згідно ст. 6 проєкту розмір майнового цензу для виборців по першій і четвертій куріях встановлювали губернські земські збори за згоди уряду, що означало можливість створення переваг для дворян, поміщиків та підприємців. Зазначені переваги забезпечувалися і завдяки головуванню у перших та других виборчих зборах предводителів повітового дворянства [10, с. 4]. За ст. 29 проєкту порядок проведення виборів залишався без змін. Вибори повинні проводитися шляхом таємного голосування, за допомогою спеціальних кульок. Обраними вважалися кандидати, які отримали більшість голосів «за», порівняно із тими голосами, що були подані «проти» [10, с. 10].

Проєкт обмежував контроль губернатора за проведенням виборів. Розгляд справ про порушення законодавства під час виборів покладался на Губернську раду (у проєкті не визначено принципи формування, склад, порядок функціонування та повноваження цього органу) [10, с. 10-11]. За Положенням 1890 р. такі повноваження відносилися до відання Губернського із земських і міських справ присутствія.

Отже, проєкт земської виборчої системи розроблений Полтавським губернським земством мав за мету лише часткову демократизацію земських виборів: розширював коло осіб, які користувалися виборчими правами, відмовлявся від станового принципу проведення виборів, удосконалював представництво у земствах, послаблював адміністративний контроль за проведенням виборів. Але проєкт передбачав складну п'ятикуріальну систему виборів, обмежував виборчі права за віковим та майновим цензом, не забезпечував принцип рівноправності виборців. Тому повітові земства,

розглянувши цей проєкт, визнали його недосконалим. Така позиція повітових земств пояснюється тим, що під час чергових земських виборів 1906 р. завдяки зусиллям уряду земськими гласними було обрано лояльних до самодержавного режиму представників консервативного дворянства.

Одним із напрямків демократизації земського самоврядування було намагання змінити систему земських установ шляхом запровадження вищого земського органу – Державної земської ради. Створення такого органу не мало за мету впровадження парламенту – вищого органу законодавчої влади, а передбачало створення представницького, законодорадчого органу. Але після запровадження Державної думи необхідність у створенні Державної земської ради відпала. Проте згодом земства почали формувати регіональні спілки, що мали виконувати представницьку функцію на регіональному рівні. Так, зокрема, виникла Харківська спілка земств, до якої увійшли Харківське, Полтавське і Таврійське губернські земства [11, с. 39].

Можливість створення волосного земства передбачав імператорський указ від 12 грудня 1905 р. про проведення земської реформи. Згідно з указом волосне земство мало складатися із зборів – розпорядчого органу і управи – виконавчого органу. Волосні земські збори мали налічувати в середньому 40–50 гласних. Проте урядовий законопроект залишився не реалізованим і система земських установ, встановлена Положенням 1890 р., не змінилася.

Внутрішня організаційна структура земських зборів не зазнала принципових змін, але продовжився процес формування нових комісій, комітетів і рад. При губернських й повітових земських зборах почали діяти постійні комісії: адміністративна, архівна, благочинна, юридична, освітня, а також тимчасові комісії – з організації продажу насіння зернових культур, з прийому коней від населення, тощо. Земські збори сформували нові комітети та ради: опіки, народних училищ та інші.

Проект земської реформи 1907 р. Полтавського земства передбачав збільшення чисельного складу земських зборів. Представництво у повітових

земських зборах залежно від кількості населення повіту. Число гласних у повітах з населенням до 100 тис. повинно складати 45 осіб. Якщо населення повіту перевищувало 100 тис., кількість гласних мала збільшуватися на одну особу на кожні 10 тис. мешканців, але не могла перевищувати 75 осіб. Число губернських гласних залежало від кількості повітів і встановлювалося за квотою – 6 представників від повіту. Така система представництва була досконалішою, порівняно із встановленою Положенням 1890 р., адже передбачала представництво залежно від чисельності територіальної громади і збільшувала кількість гласних до 90 осіб. Проєкт не передбачав зміну 3-річного терміну каденції гласних [10, с. 3].

Земства зверталися до уряду з пропозиціями про зміну порядку діяльності зборів. Губернські земські збори пропонували внести зміни до законодавства про проведення двох чергових сесій упродовж року [12, с. 13-15], адже під час чергової сесії їм доводилося розглядати більше ста питань. Надмірна завантаженість і необхідність термінового вирішення окремих справ змушували земства щорічно проводити надзвичайні засідання, що викликало незадоволення частини губернських гласних. Однак уряд відхилив таку пропозицію, натомість санкціонував проведення двічі-тричі на рік позачергових засідань [12, с. 2, 3].

Земства не ініціювали зміну механізму формування управ і збільшення їх чисельного складу. Незважаючи на те, що указ від 5 жовтня 1906 р. надавав земствам право обирати голову і членів управи з представників будь-якого стану, фактично ці посади займали виключно дворяни. Законодавство не передбачало посади заступника голови управи, але земства обирали на цю посаду одного з членів управи, що сприяло підвищенню ефективності управління.

Згідно з земським законодавством збори не мали права розпускати управу або усувати з посад окремих членів управи. Земські збори не наполягали на наданні їм такого права, адже вони могли порушити питання про це перед Губернським із земських і міських справ присутством, а управа могла подати у відставку під їх тиском.

Земства не влаштував обсяг повноважень, установлений Положенням 1890 р. Імператорський указ від 4 грудня 1904 р. про реформування земств та рескрипт від 18 лютого 1905 р. про створення особливої комісії для розробки законопроекту про Державну думу стимулювали діяльність земств, спрямовану на розширення їх повноважень. У 1905 р. Полтавські губернські земські збори ухвалили петицію до імператора, у якій звинуватили його в бездіяльності щодо обіцяної демократизації державного ладу і заявили про намір розглянути питання про необхідність прийняття конституції Росії та встановлення конституційної монархії. Але міністр внутрішніх справ О.Г. Булігін категорично заборонив розгляд земськими зборами питань, що виходили за межі їхньої компетенції. У відповідь на це губернські збори одностайно прийняли постанову про оскарження рішення міністра МВС у Сенаті [7, с. 620]. Така діяльність земств свідчить про намагання здійснювати політичні функції.

Розглянувши імператорський указ від 4 грудня 1904 р., Констянтиноградські земські збори в травні 1905 р. внесли низку пропозицій щодо розширення земських повноважень, а саме: надати земствам виконавчу владу і ліквідувати їх залежність від місцевої адміністрації, позбавити МВС та інші центральні органи права контролювати діяльність земств, надати земствам право вступати у договірні відносини між собою, визнати за повітовим земством право ухвалювати постанови обов'язкові для виконання на території повіту [7, с. 210-213]. Проект мав окремі недоліки, але загалом пропонуване розширення земських повноважень відповідало принципам місцевого самоврядування. Проте царський уряд не міг погодитися з таким розширенням повноважень земств, адже демократизація органів місцевого самоврядування суперечила основам самодержавного ладу.

Під тиском земських лібералів і революційних подій 1905-1907 рр. царський уряд пішов по шляху залучення земців до роботи у складі державних органів. Представники губернських земств увійшли до складу особливої комісії на чолі з міністром внутрішніх справ О.Г. Булігіним, створеної в травні 1905 р.

для підготовки законопроектів з метою запровадження Державної думи. Губернські земські збори отримали право обирати 4-х представників до Народи при Раді міністрів. За «Положенням про вибори до Державної думи» 1905 р., земські виборці отримали право брати участь у виборах. На повітові земства покладалася справа фінансування виборів, а управи відповідали за формування списків виборців. Маніфест «Про зміну установ Державної ради і перегляд установ Державної думи» 1906 р. надавав право губернським земствам обирати по одному представнику до Державної ради.

Отже, на початку ХХ ст. земства розгорнули активну діяльність з метою демократизації земського самоврядування. Під тиском ліберально-демократичних сил царський уряд визнавав необхідність проведення земської реформи, але не наважився на її здійснення, адже створення демократичних органів місцевого самоврядування тягнуло за собою децентралізацію влади, що суперечило основам самодержавного ладу. На початку революції 1905-1907 рр. земства суттєвим чином активізували діяльність, що мала за мету проведення демократичних перетворень. Однак під час чергових земських виборів 1906 р. уряд забезпечив перевагу консервативним силам, завдяки чому земськими гласними було обрано лояльних до самодержавного режиму представників дворянства. З цього часу царський уряд і земства лише декларували необхідність проведення демократичної реформи. Тому земська виборча система, чисельний склад, функціонування і повноваження органів земського самоврядування у зазначений період залишилися без змін. Посилився процес одержавлення земств шляхом залучення гласних до роботи у державних органах.

Література

1. Федоренко В. Конституціоналізм і революції. *Юридичний журнал «Право України»*. 2018. № 4. С. 64-92.

2. Гончаренко В.Д. Земська реформа. Велика українська юридична енциклопедія. Т.1: Історія держави і права України. Харків : Право, 2016. С. 335-339.
3. Калугін С.А. Земське самоврядування на Харківщині (1865-1917 рр.) : монографія. Харків : Ун-т внутр. справ, 2000. 148 с.
4. Редькіна О.А. Земства Лівобережної та Південної України як органи місцевого самоврядування та осередки ліберального руху в другій половині ХІХ – початку ХХ століття. Київ: Куприянова, 2008. 192 с.
5. Экономическая и сельскохозяйственная деятельность Полтавского земства. Приложение к журналу «Хуторянин». *Полтава*. 2016. №7. С. 3-42.
6. Указ I-го департамента Сената 26.08.1903 г. «О пределах компетенции земства в обсуждении вопроса о мелкой земской единице». Мелкая земская единица в 1902-1903 гг. *Сборник статей*. Вып. 2. СПб. : Тип. акц. общ-ва «Слово», 1903. С. 267-272.
7. Веселовский Б. История земства за 40 лет. Санкт-Петербург: Изд. О.Н. Поповой, 1911. Т. 3. 708 с.
8. Шутов А.Ю. Политические дискуссии о земской избирательной системе в России начала ХХ века. *Вестник Московского университета*. Сер. 12. Полит. науки. 1998. № 6. С. 103-119.
9. Королева Н. Г. Земство на переломе (1905-1907 гг.). Москва: ИПГК «Логос» ВОС, 1995. 236 с.
10. Проект правил для избрания уездных и губернских земских гласных. Полтава: Б. и., 1907. 12 с.
11. Верещагин А.Н. Земский вопрос в России (политико-правовые аспекты). Москва: Междунар. отношения, 2002. 192 с.
12. Систематический свод постановлений и распоряжений Полтавского губернского земства за три трехлетия (с 1895 по 1906 гг.). Полтава: Тип. И. Фришберга, 1906. Вып. 1. Т. 1. 583 с.