

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.075

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2022.3/26>

**Верховцева І. Г.**

Державний податковий університет

### ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ВЗАЄМИН МІЖ УСТАНОВАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: СІЛЬСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЗЕМСТВО

*З метою вивчення вітчизняного історичного досвіду функціонування інституту місцевого самоврядування в контексті реформи публічного управління в Україні досліджено взаємини між сільськими та земськими самоврядними установами на українських землях, які в другій половині XIX – на початку XX ст. перебували в складі Російської імперії. Наголошено на ідейно-теоретичних суперечностях функціонування цих самоврядних структур. З'ясовано, що в основу функціонування земських (губернських, повітових) та селянських (сільського й волосного рівнів) самоврядних установ ліберальними реформаторами 1860–1890-х рр. було покладено різні ідейно-теоретичні положення. Сільські самоврядні установи базувалися на засадах громадської теорії самоврядування, в основу якої було покладено теорію вільної громади, яка протиставлялась державі. Земське самоврядування від своєї появи тяжіло до відповідної державницької теорії, а з 1890 р. повністю перейшло на її засади. Згідно цієї теорії, органи місцевого самоврядування виконували доручені їм державою функції з управління своїми місцевостями. Акцентовано, що від появи земства в 1864 р. сільські самоврядні установи сприйняли його як місцевого адміністратора, чинили опір податковому тиску з боку земських установ. Земства ж бюрократизувалися, їх адміністративні повноваження щодо сільських самоврядних установ постійно збільшувалися. На початку XX ст., на тлі посилення анти-демократичних тенденцій у діяльності земств, сільське самоврядування в умовах Селянської революції перетворилося на територіально-організуючий каркас опору найбільшої соціальної верстви державі й процесам модернізації загалом. Одним з опонентів самоврядних сільських громад стали земства. За умов Першої світової війни, коли межі повноважень земств було значно збільшено, відносини між сільськими та земськими самоврядними установами набули командно-адміністративного характеру. Резюмовано щодо історичних уроків, що впливають із студювання проблеми.*

**Ключові слова:** Російська імперія, місцеве самоврядування, громадське управління селом, земське самоврядування.

**Постановка проблеми.** Реформування місцевого самоврядування в Україні за стандартами країн-учасниць Європейського Союзу вимагає, крім іншого, прискіпливої уваги до вітчизняного досвіду функціонування органів місцевого самоврядування, адже практики місцевого самоврядування напручуються поколіннями та пов'язані з історичними традиціями народу, країни. Згідно статті 5 Конституції України, народ як суверен здійснює свою владу через органи місцевого самоврядування (іншими є органи державної влади) [1–3]. Однак, започаткованою в 1997 р. реформою місцевого самоврядування, хоча й базованою на відповідних європейських засадах, досі не створено належної організаційно-правової бази для реалізації цього

конституційного положення, хоча в 2015 р. й розпочато черговий етап вказаної реформи, відтак активізовано розбудову вітчизняного місцевого самоврядування [4, с. 61–62]. У цьому контексті чимало питань реалізації своїх самоврядних повноважень людністю регіонів потребують глибокого осмислення на базі відповідного практичного досвіду. Зокрема, досвіду взаємин між установами місцевого самоврядування минулих часів. Це сприятиме створенню вагомої емпіричної основи для узагальнень і застережень.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Чимала за обсягом різноманітна наукова література, присвячена діяльності місцевого самоврядування на землях України, зокрема, часами їх

перебування в складі Російської імперії, в основному присвячена земській тематиці [5–21]. При цьому до самоврядної діяльності селянських відповідних установ увага дослідників є значно меншою [22–26]. Натомість у значно меншій кількості праць інститут місцевого самоврядування в сільському сегменті цієї країни аналізується в усій сукупності його складників [5–8; 13; 21–26]. З них лічені дослідники вдалися до студіювання взаємин між земськими та селянськими самоврядними установами [22–26]. З огляду на це, чимало аспектів цієї проблеми нині залишаються нез'ясованими. Зокрема, потребують вивчення питання узгодженості ідейно-теоретичної бази функціонування земських та селянських самоврядних інституцій, формальних практичних взаємин між ними, ефективності цієї співпраці. Особливо актуальним для вітчизняного сьогодення є дослідження цих аспектів в параметрах функціонування вказаних інституцій на землях України.

**Формування цілей статті.** Метою статті є студіювання взаємин між сільськими та земськими самоврядними установами на землях України як ланками одного інституту місцевого самоврядування імперської доби (1864–1917 рр.). Завданнями дослідження визначено: з'ясувати питання узгодженості ідейно-теоретичної бази функціонування земських та селянських самоврядних інституцій; висвітлити характер формальних практичних взаємин між ними; резюмувати щодо ефективності цієї співпраці; сформулювати історичні уроки, що випливають із студіювання теми.

**Виклад основного матеріалу.** У першій половині XIX ст. в Російській імперії, яка збільшилась завдяки експансії на 1,5 млн кв. км (за рахунок Грузії, Фінляндії, Бессарабії, Примор'я, північно-східного Казахстану, етнічно-польських земель тощо), вектором соціального й управлінського впорядкування величезного простору країни під впливом доктрини «добре впорядкованої поліцейської держави» було визначено раціоналізацію, стандартизацію, уніфікацію державного регулювання соціально-економічною сферою, опіку над підданими. Освічена бюрократія, визнаючи неефективність управлінських практик попередніх часів, шукала нову відповідну модель, яка б внутрішньо стабілізувала російський Колос, убезпечила його від сепаратизму місцевих еліт, сприяла підтримці трону найчисельнішою соціальною верствою (селянством). Оскільки дворянство в своїй масі ігнорувало становий обов'язок з управління місцевостями та мало значні борги перед імперською скарбницею, обчислювані декількома

річними бюджетами країни, курс було взято й на зменшення ролі дворян у місцевому управлінні та збільшення компетенції бюрократичних структур. Реалізації планів освічених бюрократів сприяло як подальше ідейно-теоретичне опанування відповідними здобутками європейських інтелектуалів, так і практичні напрацювання в регіонах своєї країни, що суттєво різнилися між собою економічно, соціально та управлінськи.

У 1830-ті рр., симпатизуючи європейській агроманії, російський вищий істеблішмент визнав селян консервативною соціальною верствою, опорою трону. Тоді ж завдяки розробкам Д. Тульміна Сміта російське російські ліберали ознайомилися з терміном «local government», яким позначалася поширена в тогочасних Британії й Німеччині модерна практика – місцеве самоврядування. Підтримано було й висловлені французом А. де Токвілем та австрійцем Л.ф. Штайном пропозиції з управлінської модернізації країн. Перший наголосив на іманентності демократичних самоврядних практик у традиційних громадах. Другий, будучи учнем Г. Гегеля, в роботі «Соціалізм і комунізм у сучасній Франції» (1842) окреслив плани розбудови справедливої соціальної організації та політики державного соціалізму, які слід було реалізовувати, не очікуючи, коли того вимагатимуть революційно налаштовані маси, залучивши до управління територіальними структурами обраних за майновими принципами представників місцевого соціуму. Окремий імпульс реформаторським пошукам дали практичні контакти між російськими та західноєвропейськими урядовцями. Зокрема, наприкінці 1830-х рр. очільник Міністерства державного майна П. Кисельов, реформуючи управління державним селом, відрядив до Австрії, Німеччини, Франції представників дворянського істеблішменту з метою запозичення відповідного досвіду.

У 1850-ті рр. в російському реформаторському середовищі набула поширення теорія вільної громади (К.-Ф. Гербер, Г. Арнс, О. Лабанд, Э. Мейер), що акцентувала на правах місцевої громади на опікування власними справами як на природних й таких, що не можуть бути відчужені, порівнюючи їх з природними та невідчужуваними правами людини. Вільну громаду оголосили первинною стосовно держави, остання мала поважати свободу громадського самоврядування, відтак, поряд із законодавчою, виконавчою і судовою владою, визнавалася четверта – місцева / муніципальна / громадська. Поступово на цій базі було сформульовано господарську, а потім громадську,

теорії місцевого самоврядування (Р. Моль, О. Ресслер, О. Гірке тощо), які протиставили останнє державному управлінню. З часом у цьому контексті постав комплекс ідей, що склав базу відповідної державницької теорії: за нею, на місцеве самоврядування поклалися обов'язки з державного управління місцевостями (Л.ф. Штайн, Р.ф. Гнейст). Згідно поглядів європейських мислителів, місцеве самоврядування мало сприяти формуванню бази локальної демократії, привчати населення до управління країною на засадах представництва й інших буржуазно-демократичних цінностей. Відповідно, запровадження місцевого самоврядування стало розглядатися як засіб не тільки управлінського, а й соціального та політичного оновлення країн [26, с. 101–102, 114–116].

Оптика аналізу цих ідейних засад місцевого самоврядування російськими інтелектуалами була своєрідною. Приміром, І.Аксаков, критикуючи тих, хто намагався розбудувати відповідну законодавчу базу на базі позитивного права, закликав поважно поставитись до природних соціальних «форм» народу, протиставивши їм «юридичне начало» та наголосивши на неможливості відкинути тисячолітній «історичний побут». Зокрема, речник слов'янофільства акцентував, що поза селянством будь-яке місцеве самоврядування в країні було б штучним. Натомість В. Лешков вказав на невідповідність «народних установ» цивільному праву. О. Васильчиков проаналізував організацію місцевого самоврядування в Британії, Пруссії, Франції, США та резюмував, що їх досвід не можна було переносити до Росії, оскільки основою іноземних асоціацій був грошовий капітал, а в «руської общини» (читай «руського миру», І.В.) – земля. Попри «грубість і невігластво» цієї громади, вона нібито зберегла «почуття правди, прагнення до прогресу» і мала більше засобів для взаємодопомоги. М. Лазаревський, О. Градовський, В. Безобразов, Б. Чичерін підтримали державницьку модель самоврядування та вказали, що місцеве самоврядування було не тільки правом місцевих громад, а й їх обов'язком. Мовляв, місцеві громади є суб'єктами самоврядування настільки, наскільки центральна адміністрація «вміняла» їм функції з державного управління – як натуральну повинність. Відтак влада не тільки мала право, а й мусила контролювати місцеве самоврядування. Загалом погляди більшості імперських реформаторів дещо нівелювали відповідні європейські ідеї та були, по суті, їх синкретизацією з уявленнями, базованими на емпіричному досвіді своєї країни [26, с. 115–118].

Особливий вплив на реформаторські пошуки 1840–1850-х рр. справили слов'янофіли (їм симпатизували цар, Романови, частина сановної бюрократії). Підтримуючи висловлене О.Радищевим й І.Болтіним, які наголосили на доцільності опертися в оновленні країни на самоорганізацію руського миру (великоруських мирів / великоруських общин) / поземельних громад<sup>1</sup>, І.Кирєєвський та О.Хомяков вказали, що механізми соціальної рівності та солідарності, колективна самопоміч в мирах, розподіл землі в них по тяглам (робочим силам) могли запобігти пролетаризації імперського села (О. Хомяков взагалі майбутню Російську державу бачив великою «общиною», що складалася з дрібних місцевих «общин»). У цьому контексті потужний імпульс дала й висока оцінка егалітарних практик руського миру вестфальським бароном А.ф. Гакстгаузенем (зовнішнім контекстом цього стали побоювання соціальних струсів, подібних до революційних кінця 1840-х рр. у Західній Європі) [9, с. 117]. Загалом таке відповідало симпатіям російських лібералів громадській парадигмі місцевого самоврядування з її повагою до вільної громади (у країнах Європи, де активно напрацьовувалися самоврядні практики, популярність тим часом отримала державницька відповідна). В етнічно строкатій Росії, регіони якої суттєво різнилися за рівнем соціального й господарського розвитку (у деяких частинах країни місцеві мешканці перебували на стадії розкладу родових відносин та активних процесів майнової й соціальної стратифікації), це відкривало шляхи для пошуку оптимальних варіантів управлінського впорядкування імперського простору з урахуванням місцевих традицій (послугування державницькою парадигмою місцевого самоврядування мало зачинити двері для нього у відсталих народів Російської імперії, адже управління ними своїми місцевостями, виконуючи «доручення» держави, було схоже на державний суїцид; натомість, як

<sup>1</sup> Руський мир – традиційна структура самоорганізації селян великоруських губерній, внутрішня діяльність якої базувалася на принципах самоврядування, приматі інтересів колективу над інтересами індивідууму («владі миру») та стихійно-соціалістичних настановах, що передбачали зрівняльнувальний розподіл землі й податкового тягара між членами колективу; функціонально мир сприяв соціальній інтеграції всередині аграрних спільнот і локальній організації територій, на яких вони мешкали; у соціальному побутуванні мав чималий егалітаристський та антиетатистський потенціал, оскільки селянський загал протиставляв мир офіційним державним структурам [26, с. 411].

засвідчила імперська практика, поступово реформатори перейшли на рейки державницької теорії самоврядування [26, с. 255–256].

Суттєво вплинули на ідеологію реформи сільського самоврядування погляди О. Герцена – послідовника П. Прудона та пошановувача А.ф. Гакстгаузена. У руському мирі О. Герцен розгледів «селянський соціалізм», завдяки якому Російська імперія нібито мала всі підстави для соціальної революції й встановлення «сільського комунізму» – це уявлялося О. Герцену «справжнім соціалістичним самоврядуванням» та, за його поглядами, начебто відповідало західним прагненням економічної свободи, праву кожного володіти своєю часткою громадської землі, брати участь у громадському самоврядуванні. Під час ідейних баталій в середовищі імперського істеблішменту поширення таких ідей зумовило солідаризацію реформаторів у їх ставленні до «корінних історичних підвалин народного життя та слов'янських начал», «зародку» Російської держави й продукту «тисячолітньої історії», чим нібито був руський мир. Його практики протиставили європейським новаціям з їх незвичними для руських принципам колегіальності й більшості голосів на зібраннях: мовляв, останнє вело б до розбрату на сходах, адже учасники мирських зібрань все про всіх знали до тонкощів. Сприйняття цих ідей російськими інтелектуалами підживлювалося й «усвідомленням» зв'язку мирського з «глобальною місією» Росії в соціальному оновленні країн світу засобом повсюдного облаштування «общин / комун» (звісно, за лекалами руського миру) з метою розбудови нового соціального ладу – «державного соціалізму» [26, с. 114].

У аспекті управлінської практики з 1830-х рр. в Російській імперії відбувалась гомогенізація місцевого управління та соціального впорядкування. Започаткували становий устрій: дворянство, духовенство, міських та сільських обивателів. Самоврядні органи управління останніх (сільські та волосні сходи, їх очільники й волосні правління) було оголошено «сільськими властями» – перші кроки було здійснено ще реформами 1797–1803 рр. у державному й удільному селах. Відповідно самоврядні громади селян сільського та волосного рівнів, маючи чіткі територіальні конфігурації, отримали повноваження з управління своїми місцевостями. Сприяло практичним напрацюванням реформаторів й опанування новоприєднаними регіонами. Приміром, у дунайпруто-дністровському межиріччі (його назвали Бессарабією) в 1834 р., під час реформи само-

врядування царан (вільних землеробів), певною мірою реалізували ідеї М. Сперанського в частині управління селом. В Українському Правобережжі, яке межувало з бунтівним Царством Польським, у 1840-х рр. землю, надану селянам, офіційно оголосили мирською. Розпоряджатися нею громада селян мала на засадах самоврядування (відповідно, поміщик право на це втрачав). Усе сприяло оновленню фіску, управлінській модернізації села під контролем бюрократії [26, с. 113, 206].

Після поразки Росії у Східній (Кримській) війні реформаторська лінія з оновлення села зазнала змін через здешевлення політики реформ (державний борг країни сягнув 1 млрд при зростанні дефіциту бюджету в 6 разів – з 52 до 307 млн) та провал банківської реформи 1857 р., якою мали забезпечуватись інфраструктурний супровід селянської реформи 1861 р. й викупна операція для посткріпаків. Інтеграція останніх у загальнодержавний процес уніфікації сільської Росії вимагала визначення – хто стане власником землі в новому селі: селянин як індивідуальний власник, окремих селянський двір чи вся сільська громада. Критичними були принципові позиції в площині фіску – з кого стягуватимуться податки, адже ресурсів та часу для розбудови необхідного інфраструктурного супроводу селянської реформи країна не мала. Безграмотні в своїй масі вчорашні колективні користувачі поміщицької землі, які формально з моменту підписання відповідних угод про викуп наділів переходили до розряду сільських землевласників («установні грамоти» приймалися сільськими сходами колективно), залишаючись при цьому боржниками держави, мали поповнювати своєю працею державну скарбницю. Потрібні були механізми, які б гарантували виконання селом повинностей – грошових, збіжжям і натуральних, що здійснювалися фізичними роботами. Відтак реформаторську тактику оновили: синкретизуючи з європейськими ліберальними настановами ідеї слов'янофілів з їх акцентом на широкому застосуванні мирського самоврядування, з метою реалізації стратегічного завдання – економічної, соціальної та управлінської модернізації країни нові сільські громади перетворили на «установи уряду», а їх сходи та обраних ними селянських функціонерів – на «сільські власті». З огляду на це, розробники реформи 1861 р. «утиснули» особисті права селянина й наголосили на домінуванні в усіх громадських справах принципу колективізму: земля надавалася всій громаді купно, відповідно викупні платежі мали стягуватися також з громади. Крім того, застосування в модернізованому селі

самоврядних практик руського миру позбавляло чиновництво та імперську скарбницю чималого тягаря, адже громади мали утримувати власне управління, здійснювати самопоміч та всі роботи, разом із стягненням податків всередині громад, як у руському мирі, – колективно, із застосуванням традиційної кругової поруки. Як резюмували ліберали, країна вирушила до нового суспільного і державного життя, до нового місцевого управління, «вільний селянський світ» став ланкою провінційної адміністрації, «одиницею» державного ладу, а сконструйовані за лекалами руського миру сільські громади перетворились на «наймогутніші установи уряду», по суті – традиційні структури було «одержавлено» [26, с. 99–128, 161, 290–291].

Поділивши сільську Росію на волості, кожному з них реформатори перетворили на автономне дворівневе утворення – селянську квазіреспубліку зі своїми квазіпарламентом (волосний схід), представницькою (сільський схід), виконавчою (волосні правління) і судовою (волосний суд) структурами, а також «президентом» (волосним старшиною) і навіть «бюрократією» (функціонерами, обраними сходами для виконання певних завдань: збирачами податків, наглядачами хлібозапасних магазинів тощо). Установами першого (нижчого) рівня були сільські органи самоврядування (сільський схід та його очільник – сільський староста), вони формували установи другого (волосного) рівня. Новий самоврядний інститут назвали громадським управлінням селом. Хоча на перший вигляд він мав становий характер, водночас мав і конкретні територіальні характеристики, адже волості були адміністративно-територіальними одиницями. І це було цілком логічним з огляду на те, що волосне самоврядування інкорпоровали до повітового управління. Органи селянського / сільського самоврядування стали органами влади на селі, суб'єктами місцевого управління на рівні села, відповідно, селянські громади – носіями державної влади.

Новий самоврядний інститут мав амбівалентний характер, насамперед зумовлений невизначеністю в реформованому селі суб'єкту земельних відносин (хто буде власником викупленої землі: громада, окреме домогосподарство чи окремий селянин). Суперечило європейським принципам індивідуалізму те, що в селянському загалі «губився» окремий селянин – його інтереси підпорядкували колективним інтересам громади. За висловом сучасників тих подій, селянина зробили рабом своїх односельчан і сільського управ-

ління загалом. Натомість месіанські переконання в особливому призначенні імперії Романових у долях людства переважили: сановні реформатори – батьки селянської реформи 1861 р. були переконані, що завдяки здійсненому їх країна не тільки уникала соціальних струсів, а й поступово через становість могла перейти до безстанового суспільства, реалізувавши передові проєкти соціального облаштування країн світу. І Аксаков вказував, що запроваджене цією реформою відповідало новітнім європейським «формам» і було «всесвітньоісторичною проповіддю», «прапором», який Росія піднесла над усіма «різноплемінними народами», залишивши позаду Західну Європу з її «вищою культурою». Натомість правник К. Арсен'єв зазначив, що реформа 1861 р. базувалася на умоглядних началах, а її розробники, аби догодити «радикальній маячні», здійснили переворот, наслідків якого не очікував навіть О.Герцен [26, с. 133]. Попри те, що вчорашні кріпаки мало розумілися на своїх правах і, як показав подальший досвід функціонування сільських громад, не усвідомлювали тої важливої місії, яку на них було покладено реформаторами, надалі систему громадського управління селом поширили на інші категорії сільських мешканців (державні й удільні села; дворових і палацевих селян; села іноземних колоністів тощо) та сільських мешканців сіл інших регіонів, чим здійснили по суті Велику реформу сільського самоврядування 1861–1871 рр. Фактично на селі запроваджувалась соціокультурна матриця руського миру з його практиками, що мали відчутний тоталітарний «присмак» у формі тотального контролю селянського загалу над кожним із своїх членів.

Загалом через традиційність та антиіндивідуалізм такий формат реформи сільського самоврядування суперечив завданням модернізації країни, однак її істеблішмент продовжив цю лінію, сформулювавши нову програму облаштування «некорінних», окраїнних, народів, які, за висловом І. Аксакова, потребували перевиховання в дусі «русської народності» й перетворення на «свідому освічену силу», адже єдність державна, як наголосили реформатори, мала бути виявом єдності «населеної країни». На порядок денний висунули «однакове» вирішення селянського питання «по всій Русі». Її пропонувалося зшити своєрідними становими скріпами, штучно створюючи селянський стан там, де його не було (приміром, у польських губерніях тощо). «Народний сенс», стверджували реформатори, – то був «найгрубі-

ший соціалізм», і такий устрій слід було «поширювати» не тільки в Росії, а й у «найближчих країнах» – внести в них «прапор злиття станів». Тим самим Російська імперія, на погляд діячів епохи Великих реформ, виконала б відносно цих країн справжню культуртрегерську місію з оновлення їх устрою [26, с. 146].

У господарюванні «нові сільські власті» виявилися практично повними банкрутами: село занепало, колись успішні економічні осередки були зруйновані, спільне майно громад розпродано, знищено. Нові самоврядні громади, за свідченнями сучасників, стали «свіжими руїнами», а селяни – «стадом вільних і нерозвинених людей, які залишилися без пастирів». Потворними виявами традиційності самоврядних сільських громад стали змови більшості на сходах проти їх решти, унаслідок чого позбавлялися землі, а отже й засобів до існування, десятки людей та цілі родини. Непоодинокими були неспіврозмірні робочим силам родин розподіли землі й повинностей на сходах та свавільні побори загалу з тих, хто йшов у заробітчани, чим частина мешканців знедолювалася й прирікалася на жебрацтво. Інтригани і хабарники вирішували долю працелюбних селян, яким загрожувала кругова порука через виконання повинностей за інших. Кричущими проявами свавілля сходів була реалізація ними права виселяти до Сибіру односельчан: часто з громад виселялися ті, хто виступав проти свавілля загалу і, будучи грамотним та пояснюючи «слово правди», тим самим нібито «каламутив» село. Абсолютним анахронізмом була й діяльність невпорядкованого та корумпованого волосного суду, що діяв на засадах аморфного звичаєвого права та виносив несправедливі вироки, нехтуючи гідністю людини й примушуючи, приміром, сплатити гроші здирнику та грабіжнику, якого «виправдали» підкуплені ним лжесвідки. Правовий вакуум у рамках фіктивного волосного судівництва зумовив правовий нігілізм найчисельнішої соціальної верстви, гальмував формування її правосвідомості, цементував корпоративність і патріархальність села, нейтралізував зусилля реформаторів з раціоналізації сільського повсякдення – самоврядні практики всередині громад радше мали ірраціональний характер [26, с. 187–195, 314, 330]. Відтак замість управлінської модернізації відбувалась ретрадиціоналізація села «однієї шостої суходолу» та консервація у ньому патріархальності. Зрозуміло, свавілля і беззаконня в сільських громадах не однаковою мірою проявлялося в регіонах, оскільки традиції

сільського співжиття в них були різними. Українське село з його індивідуалізмом, де історично практикувалися подвірні форми господарювання в рамках спільного землекористування громад, наприкінці XIX ст. довело свою ефективність порівняно з губерніями, де в колективному землеволодінні/землекористуванні практикувалися щорічні зрівняльні земельні переділи (з огляду на це представники сановної бюрократії пропонували скорегувати засади реформи 1861 р., по суті, за шаблоном українського села).

Суттєвою хибю розглядуваного імперського реформаторського проєкту в сфері сільського самоврядування була відсутність зусиль влади із культурно-освітньої модернізації села, розбудови інфраструктури його самоврядування, формування ідеології національної єдності, цілеспрямованої лібералізації суспільно-політичного життя країни (останнє суперечило самодержавному правлінню). Наголосимо: такі завдання навряд чи могли реалізовуватись у країні, де письменними були 12% мешканців. Але найважливіше – спираючись на теорію вільної громади й озброївшись громадською моделлю місцевого самоврядування, базою сільського самоврядування країни було визначено традиційну структур – руський мир, що мала виразний антиетатистський характер. Не дивно, що з перших років свого існування традиційні за своїм характером нові сільські громади проявили цей потенціал, полегшивши об'єднання селян у виступах проти місцевої адміністрації [26, с. 193].

У 1864 р. в Російській імперії було започатковано місцеве самоврядування повітового та губернського рівня – земське. Одним з його складників було сільське самоврядування (таблиця 1). Конструювання земств також базувалося на європейських теоретичних основах, однак під час розробки цієї реформи ліберальні реформатори продемонстрували поступовий перехід з позицій громадської теорії місцевого самоврядування на державницькі, відповідно, «творчо опановуючи» закордонні новації їх корекціями з метою адаптації до умов величезної аграрної країни (такий реформаторський стиль зберігався й надалі – це диктувалося завданнями збереження цілісності «єдиної і неділимий»).

Розробка земської реформи вимагала від ліберальної бюрократії чималих зусиль, адже потребувала узгодження завдань, структури, функцій земських установ із відповідними міських та сільських самоврядних установ, які всі разом мали стати ланками єдиної системи місцевого самоврядування

**Формування структур земського самоврядування Російської імперії (1864–1917 рр.) \***

<b>Губернський рівень</b>	<b>ГУБЕРНСЬКЕ ЗЕМСТВО</b> <b>ГУБЕРНСЬКІ ЗЕМСЬКІ ЗБОРИ</b> ГУБЕРНСЬКІ ЗЕМСЬКІ УПРАВИ		
<b>Повітовий рівень</b>	<b>ПОВІТОВЕ ЗЕМСТВО</b> ПОВІТОВІ ЗЕМСЬКІ ЗБОРИ ПОВІТОВІ ЗЕМСЬКІ УПРАВИ		
	<b>ВИБОРЧА КУРІЯ ЗЕМЛЕВЛАСНИКІВ</b> <i>(у 1890–1906 рр. – ДВОРЯНСЬКА КУРІЯ)</i> у 1864–1890 та 1906–1917 рр. входили землевласники повіту; у 1890–1906 рр. – спадкові та особисті дворяни повіту	<b>МІСЬКА ВИБОРЧА КУРІЯ</b> формувався міськими громадами (з 1890 р. – <i>ДРУГА ВИБОРЧА КУРІЯ</i> , до якої входили всі, крім дворян і представників волостей)	<b>«СЕЛЯНСЬКА» ВИБОРЧА КУРІЯ</b> (у 1864–1890 рр. входили представники усіх станів повіту, крім землевласників)
<b>Волосний рівень</b>	<b>ВОЛОСНІ СХОДИ</b>		
	у 1906–1917 рр. обирали представників на спеціальні виборчі з'їзди для обрання повітових земських гласних		у 1890–1906 рр. обирали повітових земських гласних
<b>СІЛЬСЬКІ СХОДИ</b> формували склад волосних сходів, делегуючи по 1 представнику від кожних 10 дворів сільського населеного пункту або по 1 представнику від малого населеного пункту			

\* У губерніях, де було запроваджено земське самоврядування

країни. Не менших бюрократичних ресурсів вимагало й урахування соціокультурної специфіки регіонів, насамперед – зважання на антиросійські настрої місцевих еліт. Останнє суттєво гальмувало поширення земського самоврядування в регіонах. Причому, в Українському Правобережжі (Південно-Західному краї) через сепаратизм місцевих поляків воно було запроваджено лише в 1911 р. Але й тоді імперський істеблїшмент вдався до корекції європейських принципів місцевого самоврядування: у цих регіонах по суті було запроваджено етнічний ценз – представники польських мешканців обмежувалися в участі в земствах.

Не меншим гальмом в поширенні земств був пошук адекватних специфіці урядування теоретичних основ розбудови цього інституту місцевого самоврядування: упродовж 1864–1890 рр. реформатори, відчуваючи брак повноважень державних установ щодо земств, повністю перейшли з позицій громадської теорії місцевого самоврядування на позиції державницької, відповідно.

Натомість фатальним для всього реформаторського проекту із розбудови місцевого самоврядування на одній шостій суходолу став інший чинник: несприйняття земств селянами та навіть опір йому найбільшої соціальної верстви через неузгодженість між собою цих ланок місцевого самоврядування – єдиною системою останнє так і не стало [16, с. 60; 26, с. 265]. Тому багато причин. Вкажемо на принципові моменти, пов'язані із ідейно-теоретичними та організаційними суперечностями між земським та сільським самоврядуванням.

Відповідно до державницької моделі місцевого самоврядування, крім обраних населенням земських гласних, до складу земств потрапляли й місцеві чиновники, що нівелювало самоврядні принципи земської діяльності. Будучи суто територіальним за своїм колом обов'язків, земство руйнувало корпоративність імперського соціуму, входячи у принципову суперечність із становим характером селянського самоврядування з його орієнтацією на громадську модель місцевого

самоврядування, яка протиставляла місцеві громади державі. Не дивно, що у відносинах із селянським самоврядуванням земство, по суті, перебало на себе частину контролюючих функцій. На селі було запроваджено земські податки (стягувалися з нерухомості, найважливішою з яких для селян була земля) та натуральні повинності – фізичні роботи з благоустрою своїх місцевостей. Організувати все, разом із стягненням податку засобом кругової поруки, мали сільські самоврядні установи. По відношенню до них земці поводитися зверхньо, маючи обов'язок наглядати за продовольчою справою в сільських громадах, контролювати приговори сходів щодо капіталізації вмісту хлібозапасних магазинів, а також ревізувати останні й вимагати від волосних правлін інформацію щодо стану хлібних запасів.

Натомість, сільські та волосні громади, будучи радше самодостатніми квазіреспубліками, аніж ланками єдиної системи самоврядування повіту разом із земствами, ставилися до земства не як до партнера, а як до адміністратора, що запровадив нові податки й посилив податкове ярмо. Попри те, що один селянський голос у земстві був у 50 разів «легшим» за дворянський, податком землі селян обкладалися на тих же засадах, що й дворянські. Натомість становленню модерних практик самоврядування у волостях земства уваги практично не приділяли, лише констатували нездатність селянських установ до самодіяльності й повне свавілля «сільських властей», їх фактичну незалежність від повітової та губернської адміністрації. Не дивно, що відразу по створенню земств розпочалося їх протистояння із селянськими установами. З боку земств це було доволі легковажним, адже селянство було потужним платником земського податку, який, до того ж, постійно збільшувався (в середньому селяни сплачували вдвічі більший за поміщиків земський податок; внесок селян у земські бюджети загалом втричі й більше перевищував те, що сплачували дворяни) [26, с. 255–264].

У 1890 р. земства, бюрократизувавшись, отримали право видавати постанови, обов'язкові для виконання місцевим населенням, і могли в суто адміністративний спосіб впливати на селянське самоврядування. У цьому контексті повітові земства втручалися навіть у господарську діяльність сільських громад: вказували сільським сходою приймати приговори, приміром, із рішенням замість пшениці й жита сіяти кукурудзу [26, с. 262].

На початку ХХ ст., за умов досягнення межі фінансових можливостей селян, тягар земського податку став одним із чинників революційного

зриву села. У 1902–1907 рр., під час масштабних акцій опору селян державі та процесам модернізації загалом – Селянської революції (розпочалася виступами на Харківщині та Полтавщині), сільське самоврядування, перетворившись на територіально-організуючий каркас опору найбільшій соціальній верстві державі й процесам модернізації загалом, у тому числі – земствам, сприймало останні як свого опонента та чинило їм системний опір. Поширеним явищем стали селянські «податкові страйки», пограбування та руйнація земських будівель, земського майна [16, с. 74–82, 129; 26, с. 255–264, 336–359, 375–387]. Під час Першої світової війни бюрократична форма контактів між земськими та селянськими установами «зцементувалася» й радше відповідала командно-адміністративній моделі відносин, аніж партнерським відносинам між установами самоврядування. Адміністративний стиль з боку земств у взаєминах із селянськими установами став нормою. З початком Лютневої революції 1917 р. та послабленням державної влади селянські громади припинили сплату земських податків, що негативно вплинуло на фінансовий стан регіонів. Попри те, що чимало із земських діячів стали державними адміністраторами, земствам не вдалося перемогти у протистоянні з новими, більшовицькими, органами влади, адже Країна Рад реалізувала інший управлінський проект. Головною причиною цього став опір земству з боку нових, більшовицьких – але селянських в основі свого людського потенціалу, органів влади [16, с. 91–94].

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** У результаті студіювання проблеми з'ясовано, що в основу функціонування земських (губернських, повітових) та селянських (сільського й волосного рівнів) самоврядних установ ліберальними реформаторами 1860–1890-х рр. було покладено різні ідейно-теоретичні положення. Сільські установи базувалися на засадах громадської теорії самоврядування, земські, відповідно, – державницької. З огляду на це, земства бюрократизувалися, їх адміністративні повноваження з місцевого управління постійно збільшувалися, а в кризові часи Першої світової війни вони фактично стали місцевими органами влади. Сільські самоврядні установи, базуючись на засадах теорії вільної громади, яка протиставляла останню державі, від появи земств у 1864 р. сприйняли земство як місцевого адміністратора, чинили опір його податковому тиску. На початку ХХ ст., на тлі посилення антидемократичних тенденцій у діяльності земств, сільське самоврядування в умовах Селянської революції перетворилося на територіально-організуючий каркас опору



найбільшої соціальної верстви державі й процесам модернізації загалом, у тому числі – земствам. За умов Першої світової війни відносини між сільськими та земськими самоврядними установами набули командно-адміністративного характеру.

Резюмовано, що за сучасних умов досвід взаємин між земствами та сільськими установами

самоврядування доводить необхідність налагодження партнерських взаємин між самоврядними органами всіх рівнів та необхідність культурно-освітньої роботи серед населення.

Надалі проблема може вивчатись у аспекті детального студіювання податкових і бюджетних взаємин між земськими та сільськими самоврядними установами.

#### Список літератури:

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/280/97-%D0%B2%D1%80>
3. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
4. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. Київ : Рада Європи, 2017. 110 с.
5. Васильчиков А. И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений : в 3 т. Санкт-Петербург, 1869–1871.
6. Безобразов В. П. Государство и общество: управление, самоуправление и судебная власть: статьи В. П. Безобразова. Санкт-Петербург : тип. В. Безобразова и К°, 1882. 737 с.
7. Приклонский С. А. Очерки самоуправления земского, городского и сельского. Санкт-Петербург : изд. Ф. Павленкова, 1886. 382 с.
8. Аксаков И. С. Бюрократическое и земское государство. *Теория государства у славянофилов* : сб. ст. Санкт-Петербург : тип. А. Пороховщикова, 1898. С. 11–14.
9. Кузьмин-Караваев В. Д. Земство и деревня. 1898–1903. Санкт-Петербург : Общес. польза, 1904. 429 с.
10. Белоконский И. П. От деревни до парламента: роль земства в будущем строе России. Ростов-на-Дону : Донская речь, 1905. 45 с.
11. Гронский П. П. Теории самоуправления в русской науке. *Юбилейный земский сборник*. Санкт-Петербург : изд. О. Н. Поповой, 1914. С. 76–85.
12. Королева Н. Г. Земство на переломе (1905–1907). Москва : ИИ РАН, 1995. 236 с.
13. Лаптева Л. Е., Шутов А. Ю. Из истории земского, городского и сословного самоуправления в России. Москва : РАГС, 1999. 174 с.
14. Ярцев А., Мацузато К. Земства в политической системе царизма : историографические вопросы. *Земский феномен : политологический подход*. Саппоро : Slavik Research Center, Hokkaido University, 2000. С. 12–37.
15. Верещагин АН. Земский вопрос в России : политико-правовые отношения. Москва : Межд. отнош., 2002. 189 с.
16. Верховцева І. Г. Діяльність земств Правобережної України (1911–1920) : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / І. Г. Верховцева ; Ізмаїльс. держ. гуманіт. ун-т. Ізмаїл, 2004. 240 с.
17. Верховцева І. Г. До питання націєтворчої діяльності земських найманих працівників в Україні. *Інтелігенція і влада : громадс.-політ. зб. Серія : Історія*. 2011. Вип. 22. С. 23–29.
18. Морозова Е. Н. Земская реформа: замыслы и результаты. *Известия Смоленского государственного университета*. 2011. № 2(14). С. 287–295.
19. Карнишина Н. Г. Местное самоуправление в России во второй половине XIX в. : теоретический и практический аспекты. *Вестник Томского государственного университета. История*. 2013. Вип. № 5(25). С. 24–28.
20. Козаченко А. І. Земські податки й повинності як складова фінансової самостійності земського самоврядування. *Теорія і практика правознавства*. 2015. Вип. 1(7). URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp\\_2015\\_1\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2015_1_6)
21. Козаченко А. И. Земская избирательная система и особенности введения земских учреждений в Полтавской губернии в 1865 г. *Научные ведомости. Серія : Философия. Социология. Право*. 2013. № 23(166). Вип. 26. С. 106–113.
22. Хотяинцев В. Крестьянское управление в уезде в связи с уездным управлением вообще. *Русский вестник*. 1881. Т. 156. С. 838–879.
23. Цытович Н. М. Сельское общество как орган местного управления. Київ : имп. ун-т Св. Владимира, 1911. 233 с.

24. Берестовий А. І., Корновенко С. В. Податкові платежі селянства Наддніпрянської України у другій половині XIX – на початку XX ст. : монографія. Черкаси : Ю. А. Чабаненко, 2015. 211 с.
25. Верховцева І. Г. Селянське самоврядування та земство в Росії (друга половина XIX – початок XX ст.). *Історичний архів. Наукові студії* : зб. наук. пр. 2014. Вип. 13. С. 15–25.
26. Верховцева І. Г. Селянське самоврядування в Російській імперії (друга половина XIX – початок XX ст.) : дис. ... д-ра іст. наук: 07.00.02 / І. Г. Верховцева ; Черкас. нац. ун-т ім. Б. Хмельницького. Черкаси, 2019. 701 с.

#### **Verkhovtseva I. G. DOMESTIC EXPERIENCE OF RELATIONSHIPS BETWEEN LOCAL GOVERNMENT INSTITUTIONS: RURAL SELF-GOVERNMENT AND ZEMSTVO**

*In order to study the domestic historical experience of the institution of local self-government in the context of public administration reform in Ukraine, the relationship between rural and zemstvo self-government institutions in the Ukrainian lands, which in the second half of the nineteenth – early twentieth century. were part of the Russian Empire. The ideological and theoretical contradictions of the functioning of these self-governing structures are emphasized. It was found out that the liberal reformers of the 1860s and 1890s based various ideological and theoretical positions on the functioning of zemstvo (provincial, county) and peasant (rural and volost levels) self-governing institutions. Rural self-government institutions were based on the principles of public theory of self-government, which was based on the theory of free community, which was opposed to the state. Zemsky self-government from its inception tended to the corresponding state theory, and from 1890 completely passed to its principles. According to this theory, local governments performed the functions assigned to them by the state to manage their localities. It is emphasized that since the emergence of the zemstvo in 1864, rural self-government institutions perceived it as a local administrator, resisted the tax pressure from the zemstvo institutions. Zemstvos were bureaucratized, and their administrative powers over rural self-government institutions were constantly increasing. At the beginning of the twentieth century, against the background of intensifying anti-democratic tendencies in the activities of zemstvos, rural self-government in the conditions of the Peasant Revolution became a territorially organizing framework of resistance of the largest social stratum to the state and modernization processes in general. Zemstvos became one of the opponents of self-governing rural communities. Under the conditions of the First World War, when the limits of the powers of zemstvos were significantly increased, the relations between rural and zemstvo self-governing institutions acquired a command-and-administrative character. Summarizes the historical lessons arising from the study of the problem.*

**Key words:** *the Russian Empire, local self-government, imperialism, village public management, zemstvo self-government.*