

**К. В. Мануїлова**

кандидат історичних наук,  
докторант кафедри державного управління і місцевого самоврядування  
Одеського регіонального інституту державного управління  
Національної академії наук державного управління при Президентіві України

## **ОЗНАКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМСТВАХ (КІНЕЦЬ ХІХ – ПОЧАТОК ХХ СТ.)**

*У статті проаналізовано особливості функціонування українських земств у ХІХ – початку ХХ ст. Земства мали ознаки децентралізації публічної влади. Діяльність земств сприяла швидкому господарському і культурному розвитку українських земель, активізації суспільно-політичних процесів, формуванню громадянського суспільства в країні.*

**Ключові слова:** децентралізація, публічна влада, земства, Україна.

**Постановка проблеми.** Успішне запровадження в Україні реформи з децентралізації влади у 2014 р. і створення найбільш ефективної національної моделі децентралізованих органів публічної влади можливе за умови врахування досвіду функціонування децентралізованих органів публічної влади у минулому нашої держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В Україні проблематиці децентралізації публічної влади присвячені дослідження В. Авер'янова, М. Баймуратова, В. Кампо, В. Куйбіди, П. Надолішного, В. Мамонової, С. Саханенко, А. Ткачука та інших. Особливості існування децентралізованих органів публічної влади в різні історичні періоди приділяли опосередковано увагу представники гуманітарних наук юристи, політологи, історики та спеціалісти в галузі державного управління. Найбільш відомими науковими дослідженнями в зазначеній царині в останні роки є публікації В. Заблоцького, А. Козаченко, І. Лопушинського, Ю. Нікітіна, В. Тимошенко. Попри вагомі здобутки вітчизняних науковців у розкритті теми децентралізації публічної влади, ще залишаються прогалини у визначенні ознак децентралізації в українських органах публічної влади (ХІХ – початку ХХ ст.)

**Мета статті** – визначити ознаки децентралізації публічної влади в українських земствах кінця ХІХ – початку ХХ ст.

**Виклад основного матеріалу.** У другій половині ХІХ – початку ХХ ст. на укра-

їнських землях, що входили до складу Російської імперії, відбулись значні зміни в адміністративно-територіальному поділі держави та в організації публічної влади.

Упродовж 1864–1890 рр. у Російській імперії були проведені реформи, головною ціллю яких було створення децентралізованих органів публічної влади. До лютого 1917 р. на місцях існували дві системи управління: 1) державне управління за принципом «зверху – до низу» і 2) місцеве самоврядування «знизу – вгору». Земська система не була заснована на принципі підпорядкування (цим земський устрій і відрізнявся від бюрократичного). Земські установи мали розпорядчий орган (земське зібрання) і виконавчий (земська управа). При цьому виконавчий орган був підзвітний розпорядчому, проте мав свою власну компетенцію, в рамках якої діяв самостійно [1, с. 123].

Причинами проведення земської реформи 1864 р. стала суцільна криза, що охопила всі підросійські землі. Влада Російської імперії була вимушена визнати, що деградація та неієздатність наявної станово-бюрократичної системи управління провокує подальше поглиблення кризових явищ у соціально-економічному житті держави, підриває авторитет центральної влади, загрожує ескалацією соціальної та політичної напруги у провінції. Розумна децентралізація влади уявлялася єдиним варіантом подолання стагнації у розвитку регіонів держави [2, с. 7].

Російський соціолог Ф. Бородкін, влучно підкреслив: «Земства та міські управи

були покликані заповнити функціональний простір управління, спорожнений після скасування кріпосного права. Їх діяльність дозволялася зверху, а компетенція формувалася не історичними традиціями, а урядом, якій вирішив децентралізувати деякі свої функції» [3, с. 104].

У вітчизняній науці усталеною являється думка, що земська реформа імператора 1864 р. була спробою деконцентрації влади, формування бодай якимось наближеною до населення губерній та повітів системи державної адміністрації. Будучи наскрізь просякнутою авторитарною традицією правління, закладеною ще у добу Московського царства, ця реформа вельми швидко знівельовала, хоча варто визнати, що вона сприяла підвищенню ділової активності у свій час [4, с. 5].

Загалом погоджуючись з авторами, зазначимо, що в англійській мові деконцентрація часто відноситься до підкатегорії «адміністративна децентралізація» [5]. Тому у статті ми розглянемо земську реформу 1864 р. як таку, що має ознаки децентралізації.

Важливим чинником децентралізації публічної влади є територіальний поділ держави на окремі регіони (землі, області, провінції, тощо). Адміністративні органи у регіонах мають власні органи самоуправління, які наділені широкими повноваженнями.

У XIX ст. українські землі поділено на 9 губерній, а саме на: Волинську, Київську, Подільську, Чернігівську, Полтавську, Харківську, Катеринославську, Херсонську та Таврійську [6].

Упродовж 1865–1870 рр. на території 6 українських губерній (Харківської, Полтавської, Чернігівської, Херсонської, Катеринославської, Таврійської) запроваджено органи земського самоврядування. Щодо земств на Правобережній Україні (Київська, Подільська і Волинська губернії), то тут земські установи запроваджено в 1904 р. у формі спрощених губернських комітетів і лише з квітня 1911 р. на теренах означених губерній поширено дію «положення про земські установи» (щоправда, з деякими змінами, які стосувалися виборчого цензу й обмежували права польської шляхти на користь російських поміщиків) [7, с. 346].

Законодавчою основою реформи земської реформи стало затверджене російським імператором Олександром II «Положення про губернські і повітові земські установи» від 13 (1) січня 1864 р. [8, с. 1–14], яке було доповнене «Положенням про губернські і повітові земські установи» від 12 червня 1890 р. [9, с. 493–511] (далі – «Положення»). Ці законодавчі акти передбачали створення земських установ – загальних виборних органів місцевого (земського) самоврядування з розпорядчими (губернські та повітові збори) та виконавчими (губернські та повітові земські управи) функціями.

Запровадження у 1864 р. реформи земського самоврядування в українських губерніях і повітах Російської імперії ознаменувало крах попередньої централізованої політики на українських землях. Імперська влада признала, що деградація та неіездатність наявної станово-бюрократичної системи та управління провокує подальше поглиблення кризових явищ у соціально-економічному житті держави, підриває авторитет центральної влади, загрожує ескалацією соціальної та політичної напруги в провінції. Розумна децентралізація влади уявлялася єдиним правильним варіантом подолання стагнації щодо розвитку регіонів держави [10, с. 195].

Земським установам притаманні ознаки децентралізованої публічної влади. У «Положенні» від 1864 р. зауважено, що для «керівництва справами, що відносяться до місцевої господарської корости та потреби кожної губернії та повіту, створюється губернська повітова установа [11, с. 2]. Тобто, центральна влада (в особі російського імператора) делегувала повноваження до виборних органів місцевого самоуправління (земським установам).

Земські установи, як і децентралізовані органи публічні органи влади, були забезпечені бюджетними ресурсами. У «Положенні» земствам надано право «відати майном, капіталами та грошовими зборами земства» [8, с. 2], а також призначати й витрачати місцеві збори з метою задоволення земських потреб губернії та повіту [11, с. 3].

До компетенції земських установ належало: управління й утримання будівель

та інших споруд і шляхів сполучення, що належать земствам; забезпечення народним продовольством; керівництво земськими благодійними установами; запобігання злиднів; опікування будівництвом церков, розвитком місцевої торгівлі, промисловості, народної освіти та медичним обслуговуванням, в'язницями; керівництво справами взаємного земського страхування майна; сприяння запобіганню падіжу худоби; збереження хлібних посівів та інших рослин; виконання покладених на земство потреб військового і цивільного управління [8, с. 2]. Однак негативним фактором, що значно знижував можливості й ефективність земських установ, був брак коштів. Це стало наслідком «законодавчо ущемленого, класово орієнтованого характеру земського самоуправління, за яким маси були об'єктом обкладання та піклування» [12, с. 54].

Важливою ознакою децентралізованої публічної влади є контроль за діяльністю влади. У законодавстві Російської імперії було закріплено: «Керівник губернії має право зупинити виконання будь-якої постанови земських установ, що суперечать законам або загальній державній користі» [8, с. 3]. Тобто представник централізованої влади (керівник губернії, якого назначає імператор) контролює публічну владу (земства).

Для децентралізованого управління характерно проведення демократичних виборів на посади до публічних органів влади.

У земських установах також всі посади були виборними, однак вибори не були повністю демократичними. У «Положеннях про земства» від 1864 р., а також від 1890 р. закріплено ряд обмежень щодо виборів у земства.

1) Земство було цензовим, тобто треба бути власником, щоб брати участь у виборах гласних [13, с. 8] (гласними називали членів земських повітових і губернських зборів [13, с. 825]). Згідно з Положенням 1864 р. «У виборному повітовому з'їзді землевласників право голосу мали власники нерухомого майна, ціною не нижче 15 тис. карб., а також особи, які володіють у повіті промисловою або господарською установою, що мають загальний річний обіг виробництва не менше 6 тис. карб.» [11, с. 8–10].

2) Обмеження за гендерним принципом. Посади земських гласних могли обіймати згідно із ст. 17 «Положення» 1864 р. лише чоловіки, які досягли 25-річчя; особи, які не перебувають під кримінальним слідством або судом; не спаплюжені судом або суспільним приговором; а також не іноземці, які не присягнули на підданство Росії [8, с. 4].

3) Обмеження за етнічною приналежністю. Згідно з «Положенням» 1890 р., євреям заборонялось брати участь у земських виборчих зборах та з'їздах [9, с. 494].

4) Вибори до земств не були рівноправними. Землевласникам (мали більше землі) надано право обирати більше гласних ніж селянам [13, с. 8].

5) Земство було фактично становим. За соціальним складом у земських установах переважало дворянство.

За усієї обмеженості та суперечливості характеру земських реформ 1864–1890 рр. їх сутність полягала в зміні самих корінних умов системи управління Росії, зміні її основ і побудові на засадах майже зовсім їй чужої децентралізації і самоврядування [14, с. 18].

Отже, наприкінці XIX – початку XX ст. земства являли собою юридично неповноцінний орган місцевої влади з домінуванням дворянського елемента, обмеженими повноваженнями, без загальнодержавного координаційного центру й нижчої земської одиниці (волосного представництва), за влучним виразом сучасників, земства – це «будівля без фундаменту й даху» [10, с. 195].

Функціонування земств мали також позитивне значення для розвитку українських земель:

– за свою 55-річну діяльність земства створили мережу шкіл, лікарень, спеціалізованих навчальних закладів, бібліотек, організували роботу дослідних станцій та різних лабораторій, для потреб місцевого населення поширили каси дрібного кредиту тощо [15, с. 106];

– земство постало вдалим прикладом залучення представників активного громадянства до розв'язання широкого кола місцевих проблем, вияву та впровадження громадської ініціативи в процесі реформування державного ладу, справжньою «школою самоврядування» [16, с. 7];

– функціонування земств сприяло швидкому господарському й культурному розвитку українських земель, що входили до складу Російської імперії, активізації суспільно-політичних процесів, формуванню підвалин громадянського суспільства в державі.

**Висновки та пропозиції.** Отже, до ознак децентралізації влади в українських земствах (друга половина XIX – початку XX ст.) варто віднести такі:

1. Делегування російським імператором повноважень до земських установ;

2. Земства були забезпечені власними фінансовими ресурсами.

3. Функції контролю за діяльністю земств здійснював представник централізованої влади (губернатор, якого назначав імператор).

4. У земських установах усі посади виборні, однак вибори не були демократичними, рівноправними: обмеження торкались гендерної, етнічної та соціальної приналежності, майнового цензу виборців та кандидатів на посади.

Земство було фактично становим, де переважало дворянство.

Діяльність земств мала й позитивне значення для соціально-економічного та культурного розвитку українських земель.

Історичний досвід засвідчив, що під час створення децентралізованих органів публічної влади важливим фактором є створення умов для проведення рівноправних, демократичних, безстанових виборів.

Перспективним напрямом подальших наукових розвідок є визначення негативних наслідків недемократичних та нерівноправних виборів до органів децентралізованих органів публічної влади.

#### Список використаної літератури:

- Абрамов В.Ф. Местное самоуправление: идея и опыт / В.Ф. Абрамов // Социологические исследования. – 1997. – № 1. – С. 120–126.
- Діяльність земських установ на Херсонщині. 1865–1920 : збірник документів / Державна архівна служба України ; Державний архів Херсонської області; – Херсон: Айлант, 2015. – 636 с.
- Бородкин Ф.М. Ценности населения и возможности местного самоуправления / Ф.М. Бородкин // Социологические исследования. – 1997. – № 1. – С. 98–111.
- Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / [Г.Г. Динис, Т.О. Карабін, Я.В. Лазур та ін.]. – Ужгород: ТИМΠΑНИ, 2015. – 216 с.
- Gerard Divay Deconcentration // Encyclopedic dictionary of public administration. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/63/Index\\_by\\_word.enap?by=word&id=48](http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/63/Index_by_word.enap?by=word&id=48).
- Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи / [В.С. Куйбіда, В.П. Павленко, В.А. Яцюк та ін.]. – Київ: Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2009. – 618 с.
- Енциклопедія історії України: Т. 3: Е-Й / Редкол.: В.А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. – К.: В-во «Наукова думка», 2005. – 672 с.
- Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. Том XXXIX. – Отделение 1. – № 40457 – 1864 г. – СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1867. – 976 с.
- Полное собрание законов Российской Империи. Собрание третье. Том X. Отделение 1. – № 6972 – 1890. – СПб.: Государственная типография, 1893. – 1017 с.
- Земское самоуправление в России, 1864–1918: в 2 кн. / Отв. ред. Н.Г. Королева. – М., 2005. – Кн. 1. – 305 с.
- Демис Л.Н. Земство : политико-экономический сборник. Год 1. Издание 2. Земские учреждения / Л.Н. Демис. – СПб., 1864. – XIII. – 232 с.
- Королева Н.Г. Земство на переломе (1905–1907 гг.) / Н.Г. Королева. – М.: РАН. Ин-т российской истории, 1995. – 236 с.
- Веселовский Б.Б. Земство и земская реформа / Б.Б. Веселовский. – Пг.: Т-во О. Н. Поповой, 1918. – 48 с.
- Тихомирова Г.В. Земские реформы 1864–1917 гг. в России; опыт и уроки их организационно-правового проведения : автореф. дис. ... канд. ист. наук : спец. 07.00.02 «Отечественная история» / Г.В.Тихомирова. – Москва, 2008. – 26 с.
- Лопушинський І.П. Діяльність земств на Херсонщині: досвід децентралізації влади для сучасної України / І.П. Лопушинський // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади : матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції, 25 листопада 2015 р. – Полтава, 2015. – С. 104–107.

16. Діяльність земських установ на Херсонщині. 1865–1920: збірник документів / Державна архівна служба України; Державний архів Херсонської області;

уклад.: В. Лебідь (кер. проекту), О. Мокієнко, І. Сінкевич, О. Шинкаренко; передмова та коментарі: О. Мокієнко. – Херсон: Айлант, 2015. – 637 с.

---

**Мануилова К. В. Признаки децентрализации власти в украинских земствах (конца XIX – начала XX в.)**

*В статье проанализированы особенности функционирования украинских земств в конце XIX – в начале XX в. на землях. Земства имели признаки децентрализованной публичной власти. Деятельность земств способствовала быстрому хозяйственному и культурному развитию украинских земель, активизации общественно-политических процессов, формированию гражданского общества в стране.*

**Ключевые слова:** децентрализация, публичная власть, земства, Украина.

**Manuilova K. Symptoms decentralization of power in Ukrainian district council (late XIX – early XX centuries)**

*The article analyses the features of the functioning of the Ukrainian zemstvos in the late XIX – early XX century. It is indicated, that zemstvos had signs of decentralized public authority. The functioning of the zemstvos contributed to the rapid economic and cultural development of Ukrainian lands, the activation of socio-political processes, the formation of the foundations of civil society in the country.*

**Key words:** decentralization, public authority, zemstvos, Ukraine.