

УДК (UDC) 94(477)''1860/1890''

НІКІТІН М. Ю.

ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ЗЕМСТВ ЗА ПОЛОЖЕННЯМ 1890 РОКУ: ІСТОРИКО-ЮРИДИЧНИЙ АСПЕКТ

Розглядаються причини, зміст і наслідки земської реформи 1890 р. Показано зв'язок між загостренням політичної боротьби у 70-80-х рр. XIX ст. в Російській імперії та реформами Олександра III. Доведено, що офіційна влада вбачала в органах земського самоврядування осередки опозиційного руху. Саме тому консерватори закликали уряд виправити помилки, що були допущені під час підготовки та реалізації реформ 60-70-х рр. XIX ст. Бажання консервативних кіл обмежити повноваження земського самоврядування викликало занепокоєння та невпевненість у деяких земців. Наслідком цього стало падіння інтересу до земської роботи. У 80-90-х рр. XIX ст. усе більшого поширення у правлячих колах діставали ідеї централізації та зміцнення принципу самодержавності. Недовіра з боку правлячих кіл до органів земського самоврядування зростала у зв'язку з поступовою втратою провідних позицій дворян в окремих земських зборах, яких витісняли представники буржуазії. Для укріплення позицій свого головного союзника на селі, дворянства, консерватори закликали уряд та імператора внести зміни до Положення 1864 р.

Ключові слова: реформа 1890 р., виборча система, місцеві адміністрації, компетенція, гласні, комісії, відділи.

Сучасний період розбудови незалежної Української держави характеризується підвищенням інтересом до ролі і місця органів місцевого самоврядування в системі державного управління. Тривала підготовка адміністративної реформи і дискусії щодо необхідності децентралізації влади тривають в Україні майже два десятиріччя. Останні події 2014 р. лише підтверджують актуальність питання щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування. Пошук оптимальної моделі державного управління та місцевого самоврядування зумовлює потребу ретроспективного осмислення наявного вітчизняного досвіду їх організації. Органи земського самоврядування, що функціонували як органи представницької демократії на місцях, поєднуючи зусилля земської адміністрації, вибірних гласних, ініціативу місцевих громад, виявилися здатними до вирішення важливих питань у соціально-економічній, культурно-освітній та інших галузях, незважаючи на обмежену законодавством компетенцію. Здобутий земствами досвід роботи, незважаючи на постійний контроль з боку місцевих адміністрацій, набуває особливої актуальності в наш час, коли влада і суспільство обговорюють різноманітні варіанти розподілу повноважень між центром та регіонами. Саме це і обумовило вибір теми нашої розвідки, яка присвячена аналізу принципів формування та функціонування земств за реформою 1890 р.

Проблема формування та діяльності органів земського самоврядування цікавила дослідників ще з часів підготовки та реалізації Положення 1890 р.

Нікітін Михайло Юрійович - кандидат історичних наук, старший викладач кафедри історії та філософії історії Інституту філософської освіти і науки Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова

Наприкінці XIX-початку XX ст. з'явилася ціла низка робіт, автори яких робили спроби комплексного аналізу принципів формування, компетенції та наслідків реалізації земської реформи. Одні критично оцінювали обмеження повноважень земств [1-4] і виступали за розширення їх прав, ліквідації надмірного контролю з боку місцевих адміністрацій, запровадження демократичної виборчої системи. Інші з консервативних позицій підтримували державницьку теорію і відкидали будь-яке протиставлення державних та місцевих справ. Вони розглядали земські установи як державні органи, що опікувалися за призначенням уряду певними предметами місцевого господарства [5-7]. Спроби узагальнити роботу земств за 40-50 років їхньої діяльності зробили Т. Тихонова [8], Г. Львова, Т. Полнера [9] та інші. Вони містять матеріали про підготовку земської реформи 1890 р., наводяться приклади реалізації Положень на місцях, аналізуються всі сфери діяльності земств. Автори розглядали земства як позакласову громадську систему.

Радянська історіографія даної проблеми характеризувалася з одного боку розширенням джерельної бази та тематики досліджень, а з іншої значним впливом марксистсько-ленінської методології при оцінці реформи 1890 р. [10-13]. Після 1991 р. вітчизняна українська історіографія характеризується пошуком нових методологічних орієнтирів, переосмисленням вже відомих фактів і розробкою нових проблем. Зокрема, і при аналізі причин прийняття нового земського Положення, ставлення до нього у суспільстві та у правлячих колах, реалізації в окремих губерніях, наслідках та інших проблем. Робляться спроби об'єктивного аналізу земського законодавства другої половини XIX-початку XX ст. [14-17].

Закордонна російськомовна та англійськомовна історіографія кінця XX-початку XXI ст. значну увагу приділяє головним чином історико-юридичним аспектам еволюції місцевого самоврядування в Російській імперії від Петра I до початку XX ст. Автори намагаються простежити причини невдач реформ другої половини XIX ст., роль бюрократії на модернізаційні процеси та загальні наслідки реформ на подальшу долю Російської імперії. Інколи праці містять приклади реалізації реформ та діяльності земських установ на місцях [18-23]. Ознайомлення з відповідною літературою засвідчило, що питання принципів формування та функціонування органів земського самоврядування за Положенням 1890 р. все ще недостатньо досліджене. Це і обумовило вибір теми нашої розвідки, яка присвячена не лише історико-юридичному аспекту проблеми, але й висвітленню окремих особливостей реалізації реформи на місцях.

Після вбивства Олександра II в країні посилювалися думки про неготовність простого народу до дарованих йому свобод. Лунали заклики виправити помилки, що були допущені у попередні роки під час підготовки та реалізації реформ 60-70-х років XIX ст. Ще на початку існування земських установ (після реформи 1864 р.) П. Валуєв, вбачаючи у новостворених органах місцевого самоврядування осередки опозиційних настроїв, давав їм таку оцінку: *"Опозиція та недовіра виявляються всюди, де є можливість їх висловити. Трьохсотголове земство підіймає свої голови, лепече критику, незабаром буде вести промову недружню"* [24, с. 74].

Бажання консервативних кіл обмежити повноваження земського самоврядування викликало занепокоєння та невпевненість у деяких земців.

Наслідком цього стало падіння інтересу до земської роботи, яке фіксували окремі чиновники вже з кінця 60-х років XIX ст. У 70-80-х роках непоодинокими стали випадки неявки земців на збори, формальне ставлення до своїх обов'язків, окремі гласні не переймалися справами своїх регіонів. Зазначені тенденції простежувалися і в Харківській губернії. Найбільш характерним явищем для регіону було непроведення земських зборів у зв'язку з відсутністю кворуму.

У 80-90-х роках XIX ст. усе більшого поширення у правлячих колах діставали ідеї централізації та зміцнення принципу самодержавності. На думку М.М. Каткова, *"Російське самодержавство не може і не повинно терпіти ніяку непідлеглу йому ... владу в країні, ніякої держави в державі... Найголовніше - улаштувати на твердих основах і поставити у правильне відношення до центрального уряду земство та місцеве управління"* [25, с. 232].

Недовіра з боку правлячих кіл до органів земського самоврядування зростала у зв'язку з поступовою втратою провідних позицій дворян в окремих земських зборах, яких витісняли представники буржуазії. Для укріплення позицій свого головного союзника на селі, дворянства, консерватори закликали уряд та імператора внести зміни до Положення 1864 р.

Результатом перемоги консерваторів в урядових колах стало затверджене Олександром III 12 червня 1890 р. нове *"Положення про земські установи"*. У першу чергу, воно містило змінену виборчу систему. За новим законом гласних необхідно було обирати в земських виборчих зборах та на виборчих волосних сходах. На сходах обиралися лише уповноважені на земські виборчі збори. Було відновлено становість виборчих груп. Ст.29 Положення зазначала, що в кожному повіті проходило по двоє виборчих зборів, склад яких залежав від станової приналежності їх учасників. На перших зборах - дворяни потомствених та особисті, а на других - усі інші, хто отримав право голосу. Для дворян закон зменшив земельний цenz (при збереженні майнового).

До участі у земських виборчих з'їздах допускалися чоловіки, які відповідали вимогам нового цензу (15 тис. руб. або земля в кількості 1/10 цензу). Заборонялося голосування за дорученням. Представники сільської буржуазії балотувалися від сільських сходів. Гласних від сільських громад обирали волосний сід (по одному). Губернатор затверджував серед обраних представників необхідну кількість гласних від селян.

Нова виборча система гарантувала переважання представників привілейованих станів над непривілейованими. Скоротилася кількість осіб, які раніше брали участь у формуванні земських установ. Заборона стосувалася сільських товариств; частини селян, які не відповідали вимогам земельного цензу або володіли купецьким свідоцтвом; власників торговельних та промислових свідоцтв; осіб, які голосували за дорученням. Існували обмеження за національною ознакою. Положення не допускало до виборів іудеїв [26, с. 93].

Сільські виборчі з'їзди були скасовані, гласні призначалися губернатором із числа кандидатів, обраних волосними сходами. Було знищено принцип виборності управ. Запроваджувався порядок затвердження не лише для голови повітової управи, але й для всіх її членів, причому повітові земські

збори позбавлялися раніше наданого їм права оскаржувати незатвердження. Голови та члени повітових управ вважалися державними службовцями (ст. 124). Головами управ не могли обиратися особи, які не мали права на державну службу. Дослідниками відзначається, що реформа 1890 року дала дворянам чисельну перевагу в земських органах, навіть на рівні повітів [27, с. 14; 28, с. 38-42]. За даними Б.Б. Веселовського, Положення забезпечило перевагу дворянам у 281 повіті з 320 [29, с. 674].

Земська реформа 1890 р. майже не вплинула на обсяг компетенції губернських та повітових земських установ. Положення навпаки надало земствам право приймати обов'язкові постанови, а також ухвалювати рішення і заходи щодо покращення санітарних умов життя населення, попередження пожеж, для покращення народного продовольства, благоустрою переправ та пристаней. Відповідно до нового Положення земства могли обирати дільничних попечителів, які слідкували за виконанням земських постанов разом з поліцією. У той же час необхідно відзначити, що спочатку постанови повинен був затверджувати губернатор.

У той же час реформа 1890 р. забороняла земським повітовим зборам виступати з клопотаннями до уряду (раніше земства Харківської губернії активно користувалися таким правом). За новою процедурою клопотання спочатку подавалися до губернських земських зборів, де їх після обговорення затверджували. Потім їх пересилали до губернатора, а вже він направляв його до уряду. При вирішенні всіх інших важливих питань повітові земські збори повинні були отримати підтримку губернських зборів. Тобто відбувся перерозподіл повноважень між повітовими та губернськими земствами на користь останніх. Дана ситуація зберігалася до 1904 року, коли повноваження повітових земських установ у цьому питанні були відновлені [30, с. 13]. В окремих господарських питаннях права земств залишилися без змін або навіть дещо збільшилися. Навіть кошториси повітових земств спочатку розглядало і затверджувало губернське земство.

Але найбільшу увагу влада приділяла питанню недопущення політизації земств. Усі "нідозрілі", на думку чиновників, клопотання отримували категоричну відмову. Так, Харківські губернські земські збори не отримали підтримки з боку уряду в питанні дозволу друкувати свої видання без попередньої цензури [31, с. 32; 32, арк. 1-7].

Як і в попередньому Положенні, місцеві адміністрації за реформою 1890 р. повинні були контролювати діяльність земських самоврядних інституцій. Для вирішення важливих питань губернатори мали право скликати надзвичайні земські збори. Єдиною перешкодою для цього в реальному житті ставала апатія земців до господарських проблем своїх регіонів. Непоодинокі випадки відсутності кворуму змусили Міністерство внутрішніх справ навіть надіслати на місця циркуляр, який звертав увагу губернаторів, що скликання надзвичайних земських зборів доцільно у випадках, якщо є гарантія присутності необхідної кількості гласних. Крім пасивності земців, існували й об'єктивні причини можливої неявки гласних на збори, які необхідно було враховувати (бездоріжжя під час великих дощів, польові роботи). Уряд звертав увагу губернаторів на порядок денний надзвичайних земських зборів. Пропонувалося не виносити на обговорення

невідкладні або загальні питання, бо це могло викликати непотрібну підозру й недовіру до таких зборів з боку гласних. Внесення до порядку денного другорядних питань могло сформувати у земців байдужість до справ та бажання пропустити їх під різними приводами [33, арк. 104, 104 зв.]. Отже, пропонувалося скликати надзвичайні збори лише в екстраординарних випадках. Однак, незважаючи на заклики уряду протягом усього існування земств, надзвичайні зібрання повітових земств залишалися явищем доволі частим, що засвідчують земські звіти (у тому числі і в Харківській губернії) [34].

На думку окремих сучасників реформи 1890 р., земства стали перетворюватися на ще одну "начальницьку" надбудову, що існувала за рахунок додаткових поборів з населення. Перебуваючи під жорстким контролем місцевих адміністрацій, земці втрачали інтерес до своїх обов'язків або зовсім ігнорували земські збори [35, с. 90].

Формуванню апатії земців до місцевих справ сприяли різноманітні обмеження самоврядних інституцій у господарській сфері. Так, 12 червня 1900 р. було прийнято закон, який регламентував розмір земських податків, що позначилося на витратах самоврядних інституцій. Таким чином, можливості земств з наповнення бюджетів значно обмежувалися. Збільшення земських витрат було можливим тільки після узгодження з губернатором та міністром внутрішніх справ [37, с. 80]. Необхідно визнати, що вищезгаданий закон не зміг вплинути на поступове зростання земських витрат, про що свідчать щорічні земські статистичні звіти. Наприклад, лише за перше десятиріччя XX століття фінансування економічних заходів земств зросли по Російській імперії з 2,9% (від загальних витрат) до 6,4% [36, с. 80].

Питому частину земських прибутків "з'їдали" державні податки і повинності. До них відносилося й утримання арештантських будинків. Для кожного повіту фінансування "земських тюрем" передбачало значні витрати. Наприклад, у 1895 р. в м. Зміїв Харківської губернії утримання арештантів повітовому земству обійшлося в 302 руб. 4 коп. (323 чол. за 2903 дні) [37, с. 90, 91].

У той же час поряд з певними обмеженнями повноважень земств у господарській сфері влада співпрацювала з органами земського самоврядування заради виконання останніми своїх зобов'язань. Наприклад, з 1 червня 1895 р. для покращення стану казенних шляхів держава виділила земствам 5994,5 тис. руб. На означену суму із земських кошторисів виключалися витрати на утримання частини державних чиновників на місцях. Суми, що витрачалися на ці установи раніше, уряд зобов'язував земства вносити на дорожній капітал, який спрямовувався на оплату персоналу інженерів-техніків та ремонт шляхів.

Важливим аспектом діяльності земських установ була співпраця останніх з органами міського самоврядування. Муніципальні структури, як і земства, вели своє окреме від держави самостійне господарство. Одним із найважливіших завдань, що вирішувала влада міст, було збирання податків. Крім податків на користь міста (ст.127 Положення 1892 р.), закон встановлював і збір на користь повітового та губернського земств з нерухомого майна, промислових свідоцтв та "питейных" патентів у містах (ст. 37 Уставу про земські повинності 1899 р.). Отримавши кошти (ст. 32-36 Уставу), земства часто не витрачали їх на потреби міст (хоча закон зобов'язував це робити губернські земства). Створена система оподаткування

ставила у більш вигідне становище землевласників, підприємців та купців, які мешкали в сільській місцевості (платили податки лише земству). Домовласники, підприємці та купці, які мешкали в містах, сплачуючи міські та земські платежі, опинялися у менш вигідному економічному становищі. Отже, домовласники сплачували до держскарбниці і земств більше, ніж на користь міст. При цьому податок на користь земств становив половину від загальних платежів (земських та міських).

Закон передбачав, що власники нерухомого майна, які сплачують платежі на користь земств, мають право обиратися земськими гласними (ст. 16 Положення). Однак у реальному житті представництво від міст у земствах було мінімальним. Міське населення фактично не контролювало витрати земств. Навіть обов'язкова участь міського голови в повітових земських зборах (ст. 57 Положення) не сприяла вирішенню проблеми. Лише Санкт-Петербург, Москва та Одеса згідно із земським Положенням 1892 р. були виділені у самостійні земські одиниці. На думку багатьох представників міських дум і управ, сформована в містах система оподаткування створювала ситуацію, коли міста додатково фінансували земства, а самі страждали від зростаючих недоїмок.

Складні відносини між земствами та органами міського самоврядування простежувалися і в Харківській губернії. Так, у 1899 році співвідношення земського збору до міського оціночного становило 77,8%. За період 1872-1890 рр. міські платежі на користь земств збільшилися в середньому у два рази (особливо з міського нерухомого майна), що яскраво ілюструє таблиця [38, с. 25, 26].

Співвідношення земського збору до міського оціночного (1899 р.)

Міста	Кількість мешканців	Міський оціночний збір (руб.)	Земський збір (руб.)	Земський збір на душу (коп.)	Співвідношення земського збору до міського оціночного
Катеринослав	121216	110663	101079	83	91,3 %
Харків	174846	297434	231361	132	77,8 %
Одеса	405041	1001262	346755	86	34,6 %

У той же час необхідно відзначити, що міські самоврядні структури і земства досить вдало співпрацювали. У першу чергу, це стосувалося питань освіти та медицини, що позитивно позначалося на повсякденному житті населення регіону.

Поступове ускладнення функцій, які виконували земства, вплинули на їх структуру. Для покращення ефективності своєї роботи земські установи ініціювали створення різноманітних комісій та відділів. Цей процес, на нашу думку, був пов'язаний з ускладненням завдань, які вирішували самоврядні інституції, а також з накопиченням досвіду практичної роботи.

Наприклад, у Харківській губернії наприкінці XIX- на початку XX ст. у 1897 р. гласні губерньського земства ініціювали створення санітарного відділу,

члени якого проводили профілактичні заходи санітарно-гігієнічного характеру для попередження або боротьби з епідеміями. Пізніше компетенція відділу була розширена. На нього покладался обов'язок зі створення в сільській місцевості медичних пунктів, амбулаторій, приймальних відділень та лікарень. На початку XX ст. санітарний відділ було об'єднано з ветеринарним, а на їх базі - відділ народного здоров'я, який слідкував за станом здоров'я не лише місцевого населення, але й домашньої худоби.

Важливу роль у діяльності управи відігравав створений наприкінці 90-х років XIX ст. оціночно-статистичний відділ, який збирав статистичні дані, що відображали становище регіону в господарсько-культурній сфері, а також результати практичної роботи земських установ з вирішення поставлених завдань.

Прийнятий урядом закон про пенсійні каси спонукав земство створити спеціальний пенсійний відділ (1899 р.), на який покладалося завдання з ведення пенсійної каси земських службовців. Його діяльність позитивно позначилася на повсякденному житті не лише земців, але й членів їх родин, бо гарантувала доступне медичне обслуговування та пільги при навчанні дітей у земських навчальних закладах.

У 1900 р. розпочав свою роботу сільськогосподарський відділ, який займався питаннями сільського господарства, сільськогосподарської освіти, торгівлі хлібом та іншими продуктами, експортом хліба. Члени відділу проводили роботу щодо розповсюдження передових методів ведення господарства, застосування нових технологій (у селянських та поміщицьких господарствах) [39, с. 106, 107].

Наприклад, на початку XX ст. в Харківській губернській у земській управі додатково були створені і функціонували такі відділи: розпорядчий (організаційна робота), народної освіти, переселенський, опіки залишених дітей, військовий (з 1914 р.).

Таким чином, можна зробити висновок про неоднозначні наслідки реформи 1890 р. для подальшого розвитку земського самоврядування. У результаті загострення політичної боротьби у 80-х роках XIX ст. в урядових колах Російської імперії перемогли консерватори, які намагалися виправити "помилки" попередніх років. Результатом їхньої діяльності стало прийняття нового Положення у 1890 р. Воно містило мало змін щодо компетенції повітових зборів та управ. Відбувся перерозподіл повноважень між губернськими та повітовими земськими зборами. Було ліквідовано право повітових земських зборів виступати з клопотаннями перед урядом. Правом звернення до уряду щодо місцевих потреб були наділені лише губернські земські збори. Тільки у 1904 р. було відновлено попередній порядок подання клопотань. У господарських питаннях земські повноваження не обмежувалися, а навіть дещо розширювалися сфери діяльності та поглиблювалися традиційні [40, с. 7].

Нове Положення запроваджувало нову, більш реакційну виборчу систему, а також посилювало контроль над земствами з боку місцевих адміністрацій. Так, Харківське губернське у земських справах присутствіє повністю контролювало вибори повітових земських гласних [41, с. 63]. Аналогічною була ситуація і в інших губерніях Російської імперії.

У результаті реалізації реформи 1890 р. у відносинах між земствами та органами міського самоврядування часто виникали суперечки. Вони були пов'язані з податками, які сплачували мешканці міст на користь земських

установ і частим небажанням останніх брати участь у вирішенні міських проблем. Городяни ж рідко залучалися до практичної роботи органів земського самоврядування. Однак існуючі суперечки не заважали муніципалітетам і земствам плідно співпрацювати під час розбудови медичної та освітньої сфер.

Поступове ускладнення функцій, які виконували земства, вплинуло на їхню структуру. Для покращення ефективності своєї роботи земські установи Харківської губернії ініціювали створення різноманітних комісій та відділів. Цей процес, на нашу думку, був пов'язаний з ускладненням завдань, які вирішували самоврядні інституції, а також з накопиченням досвіду практичної роботи. При розв'язанні нагальних питань земці намагалися охопити увесь комплекс проблем своїх регіонів. Спостерігалися спроби системного підходу при вирішенні економічних, медичних та освітніх проблем. Усе це загалом позитивно позначилося на повсякденному житті частини населення земських губерній у зазначений період.

1. *Кизеветтер А.А.* Местное самоуправление в России (IX-XIX ст.). Исторический очерк / А.А. Кизеветтер. - М.: Издание журнала "Русская мысль", 1910. - 155 с.

2. *Корнилов А.А.* Из истории вопроса об избирательном праве в земстве. Происхождение земской избирательной системы 1864 г. и ее дальнейшие изменения / А.А. Корнилов. - СПб.: Типо-литография Б. Авидона, 1906. - 62 с.

3. *Пажитнов К.А.* Городское и земское самоуправление / К.А. Пажитнов. - СПб.: Изд. Семенова, 1913. - 114 с.

4. *Скалон В.Ю.* По земским вопросам. В переходное время / В.Ю. Скалон. - СПб.: Тип. Правящего Сената, 1905. - Кн. 1. - 353 с.

5. *Витте С.Ю.* Самодержавие и земство. Конфиденциальная записка министра финансов (1899 г.) / С.Ю. Витте. - СПб.: Тип. В. Безобразова, 1908. - 28 с.

6. *Градовский А.Д.* Собрание сочинений: В 9 т. - Т. 2: История местного управления в России / А.Д. Градовский. - СПб.: Тип. Стасюлевича, 1899. - 538 с.

7. *Коркунов Н.М.* Русское государственное право / Н.М. Коркунов. - Т. 2. - СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1909. - 464 с.

8. *Тихонов Т.И.* Земство в России и на окраинах / Т.И. Тихонов. - СПб.: Б.и., 1907. - 324 с.

9. *Львов Г.Е., Полнер Г.И.* Наше земство и 50 лет его работы / Г.Е. Львов, Г.И. Полнер. - М.: Типография П.П. Рябушинского, 1914. - 184 с.

10. *Герасименко Г.А.* Земское самоуправление в России / Г.А. Герасименко. - М.: Наука, 1990. - 262 с.

11. *Захарова Л.Г.* Земская конрреформа 1890 г. / Л.Г. Захарова. - М.: Изд-во МГУ, 1968. - 178 с.

12. *Корнилов Е.Г.* Проблемы истории земства в исторической литературе / Е.Г. Корнилов // Историографический сборник. - Саратов, 1978. - Вып. 4(7). - С. 52-71.

13. *Мамулова Л.Г.* Земская конрреформа 1890 г. / Л.Г. Мамулова // Научные доклады высшей школы. Исторические науки. - 1960. - № 4. - С. 60-85.

14. *Білоконь М.В.* Взаємодія місцевих органів державного управління і місцевого самоврядування: історичний досвід і проблеми сучасності / М.В. Білоконь // Вісник Запорізького юридичного інституту. - 2002. - № 1 - С. 311-318.

15. *Калугін С.А.* Земське самоврядування на Харківщині (1865 - 1917 рр.): Монографія С.А. Калугін / За ред. проф. О.Н. Ярмиша. - Харків: Університет внутрішніх справ, 2000. - 148 с.

16. *Миколаєнко І.М.* Історіографія діяльності земських установ України (1864 - 2001 рр.): дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук: спец. 07.00.06 "Історіографія, джерелознавство та спеціальні історичні дисципліни" / І.М. Миколаєнко. - К., 2002. - 199 с.

17. *Рахно О.* Чернігівське губернське земство у 1914-1919 рр. // Вісник Чернігівського національного педагогічного університету. - Вип. 87. - № 8 / Чернігівський національний педагогічний університет імені Т.Г. Шевченка; гол. ред. Носко М.О. - Чернігів: ЧНПУ, 2011. - 284 с. (Серія: Історичні науки). - С. 251-257.

18. *Верещагин А.Н.* Земское самоуправление в либерально-теоретической мысли. (1859-1904 гг.) / А.Н. Верещагин. - М.: Наука, 1997. - 324 с.

19. Горнов В.А. История земства России II половины XIX - нач. XX вв. и ее отражение в отечественной исторической науке (1946-1995 гг.). - М.: Наука, 1996. - 265 с.
20. Жукова А.А. Проблемы взаимодействия властных структур и земского самоуправления в пореформенной России, 1864-1918 / А.А. Жукова. - М.: ГАУ, 1995. - 142 с.
21. Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России / Л.Е. Лаптева. - М.: ИГП РАН, 1993. - 133 с.
22. Person T. Russian officialdom in crisis: Autocracy and local self-government, 1861 - 1900. - Cambridge, 1989. - P. XIV.
23. The zemstvo in Russia An experiment in local self-government / Ed by T. Emmons and Wayne S Vicinich - Cambridge, London, New York, New Rochelle, Melbourne, Sydney Cambridge University press, 1982. - 364 p.
24. Витте С.Ю. Воспоминания: в 3 т. / С.Ю. Витте. - Т. 2. - М.: Соцэкгиз, 1960. - 698 с.
25. Твардовская В.Л. Идеология пореформенного самодержавия / В.Л. Твардовская. - М.: Высшая школа, 1978. - 180 с.
26. Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление / К.А. Пажитнов. - СПб.: Изд. Семенова, 1913. - 114 с.
27. Веселовский Б.Б. Земство и земская реформа / Б.Б. Веселовский. - Петроград: Б.и., 1918. - 156 с.
28. Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление / К.А. Пажитнов. - СПб.: Изд. Семенова, 1913. - с. 38-42.
29. Веселовский Б.Б. История земства за 40 лет его существования. В 4 т. / Б.Б. Веселовский. - Т.1. - XVI. - СПб.: Издание Товарищества О.Н. Поповой, 1909. - 724 с., 2 л. карт.
30. Кузнецова Е.Н. К истории конрреформ 80 - 90-х годов в России (Государственно-правовая характеристика): автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 "Теория и история государства и права" / Е.Н. Кузнецова. - Л., 1977. - 18 с.
31. Журналы очередного губернского земского собрания Харьковской губернии с 2 по 19 декабря 1898 г. - Харьков: Тип. Зильберберг, 1899. - 48 с.
32. Державний архів Харківської області, ф. 304, оп. 1, т. 1. спр. 145.
33. Центральний державний історичний архів України м. Київ, ф. 442, оп. 665, спр. 12.
34. Журналы чрезвычайного Изюмского уездного собрания. 17 марта 1916 года. - Изюм: Тип. Нутиса, 1916. - 78 с.
35. Лещенко М.Н. Роль земських установ Правобережної України в розвитку початкової освіти / М.Н. Лещенко // Український історичний журнал. - 1987. - № 1. - С. 77 - 86.
36. Королева Г.Г. Земство на переломе (1905 - 1907) / Г.Г. Королева. - М.: Высшая школа, 1995. - 236 с.
37. Отчет Змиевской уездной земской управы за 1895 год. - Харьков: Тип. Зильберберг, 1896. - 127 с.
38. Нікітін Ю.О. Взаємовідносини міських суспільних управлінь з місцевою адміністрацією і земствами у 1870 - 1900 рр. (на прикладі Чернігівської та Харківської губерній) / Ю.О. Нікітін // Сумська старовина. - Суми: СумДУ, 2009. - № XXVI-XXVII. - С. 19-30.
39. Калугін С.А. Земське самоврядування на Харківщині (1865 - 1917 рр.): Монографія С.А. Калугін / За ред. проф. О.Н. Ярмиша. - Харків: Університет внутрішніх справ, 2000. - С. 106, 107.
40. Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России / Г.А. Герасименко. - М.: Наука, 1990. - С. 7.
41. Калугін С.А. Нагляд за діяльністю земського самоврядування в Росії в кінці XIX - на початку XX ст. / С.А. Калугін // Вісник Харківського університету внутрішніх справ. - 1999. - № 7. - Ч. 1. - С. 53-65.

Никитин М.Ю. ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЗЕМСТВ ПО ПОЛОЖЕНИЮ 1890 ГОДА: ИСТОРИКО-ЮРИДИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Рассматриваются причины, содержание и последствия земской реформы 1890 г. Показана связь между обострением политической борьбы в 70-80-х годах XIX в. в Российской империи и реформами Александра III. Доказано, что официальная власть усматривала в органах земского самоуправления очаги оппозиционного движения. Именно по-этому консерваторы призывали правительство исправить ошибки, допущенные во время подготовки и реализации реформ 60-70-х годов XIX в. Желание консервативных кругов ограничить полномочия земского самоуправления вызвало обеспокоенность и неуверенность у некоторых земцев. Следствием этого стало падение интереса к земской работе. В 80-90-х годах XIX в. все большей популярности в правящих кругах получали идеи централизации и укрепления принципа самодержавия. Недоверие со стороны

правлящих кругов к органам земского самоуправления росла в связи с постепенной потерей дворянами ведущих позиций в отдельных земских собраниях, которых вытесняли представители буржуазии. Для укрепления позиций своего главного союзника на сцене - дворянства, консерваторы призывали правительство и императора внести изменения в Положение 1864 г.

Ключевые слова: реформа 1890 г., избирательная система, местная администрация, компетентность, комитет, отделы.

Nikitin M.Y. THE FORMATION AND OPERATION OF ZEMSTVOES ACCORDING STATUS OF 1890: HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS

The author examines the causes, content and consequences of the County Reform 1890. Shows the relationship between the intensification of the political struggle in the 70th - 80th years of the XIX century in the Russian Empire and the reforms of Alexander III. It is proved that the official authorities saw the territorial bodies of self-government as the cell of the opposition movement. That's why conservatives have urged the government to correct the mistakes those were made during the preparation and implementation of reforms 60th - 70th of the XIX century. The conservative circles desired to limit the power of territorial self-government, caused concern and uncertainty in some Zemstvos. As the result, the interest to the County work was loss. In the 80th - 90th of the XIX century the ideas to strengthen the principle of centralization and autocratic became more common in the ruling circles. Distrust from the part of the ruling circles to the regional authority organs has increased due to the gradual loss of its leading position in the nobility of individual Zemstvo assemblies, which ousted members of the bourgeoisie. To strengthen the position of its main ally in the countryside, the nobility, the Conservatives called the government and the emperor to amend Status 1864.

The Status 1890 contained changed the electoral system. Members had to be selected in the Zemstvo election meetings and polling township meetings. At meetings was elected only authorized to Zemstvo election meetings. Social estates constituencies were restored. Voting by proxy was forbidden. Representatives of the rural bourgeoisie ran from village meetings. Members from rural societies chose parish gathering. The governor argued among elected representatives the necessary number of votes from the peasants. The new electoral system ensured the predominance of the privileged classes of the unprivileged. The number of persons who had been involved in the formation of zemstvo was reduction. There were restrictions on a national basis. The situation did not allow for the election of the Jews.

Rural electoral colleges were canceled, members appointed by the governor from among the candidates elected rural municipality gatherings. The principle of election councils was destroyed. Zemstvo reform of 1890 almost no impact to the volume of the competence of provincial and district zemstvo. Status provided to zemstvos right to make binding decisions. Law forbade Zemstvo County Council acted with petitions to the government. Redistribution of powers between the district and provincial zemstvo in favor of the latter had been.

The greatest attention the power gave to the issue of non-politicization zemstvos. Local governments should monitor the activities of self-governing Zemstvo institutions. Zemstvo began to turn into another "superior" superstructure existed due to additional levies from the population. In such a situation Zemstvo lost interest in his duties or even ignore the zemstvo meetings. Formation of apathy to the local businesses was a result of variety limitations self-governing institutions, restrictions in the economic sphere.

Gradual functions complication was exercised by the Zemstvo, influenced by their structure. To improve the efficiency of their work local self-government initiated the creation of various commissions and departments. When solving urgent issues Zemstvo tried to cover the whole range of problems of their regions. There were attempts at a systematic approach in dealing with economic, health and educational problems. All this had a positive impact on the daily life of the population Zemstvo province during this period.

Key words: reform of 1890, the electoral system, local administration, competence, members, committee, departments.