

### **Соціально-економічна діяльність земських установ Лівобережної України (кін. XIX – поч. XX ст.)**

*У статті проаналізовано роль земств, що функціонували на Лівобережжі в к. XIX – на поч. XX ст., їх активну громадську позицію щодо загального покращення соціального захисту населення. Розкрито комплекс проблем, що поставали під час вирішення нагальних проблем, доведено: соціальний захист, завдяки активності земських установ, почав розглядатися як найважливіша суспільна справа.*

*Ключові слова: Лівобережна Україна, земські установи, соціально-економічні проблеми, місцеве самоврядування, статистика, динаміка.*

*В статье рассмотрена активная деятельность земских учреждений, функционирующих на Левобережье в к. XIX – нач. XX в., проанализирована активная гражданская позиция по общему улучшению социальной защиты населения. Раскрыт комплекс проблем, которые возникали при решении насущных проблем, доказано: социальная защита, благодаря активности земских учреждений, начала рассматриваться как одно из важнейших общественных дел.*

*Ключевые слова: Левобережная Украина, земские учреждения, социально-экономические проблемы, местное самоуправление, статистика, динамика.*

*The article analyzes the role of the local self-government, which functioned on the Left Bank in a XIX – to beginning of XX century, their active citizenship on a general improvement of social protection. Opened the complex problems that arise in dealing with pressing problems, proved that social protection, through the activity of local self-government began to be seen as one of the most important public affairs local self-government.*

*Key words: Left-bank Ukraine, local self-government, socio-economic problems, local government statistics, dynamics.*

Актуальною і важливою проблемою владно-політичних відносин у сучасній Українській державі є децентралізація державного управління, розширення прав і повноважень місцевих територіальних громад, створення реальних можливостей для органів самоврядування у вирішенні нагальних питань місцевого значення. Перед нашою країною, зорієнтованою на демократичні засади, постають

важливі завдання реформації у сфері адміністративного управління, надання юридичного та економічного простору для реалізації запитів громад. У цьому зв'язку є корисним досвід формування та діяльність земських установ наприкінці XIX – поч. XX ст. на території Лівобережної України, адже саме там була створена ефективна система влади й суспільства, вирішувались важливі питання у соціально-економічній, медичній, культурно-освітній та інших галузях. Діяльність земств була високо оцінена сучасниками. Так, наприклад, М. С. Грушевський вважав, що земські установи мали сприяти українській автономії, розбудові Української держави на місцях [1].

Мета статті – розкрити реальний внесок земських установ Полтавської та Чернігівської губерній у вирішенні багатьох соціальних проблем, активність громадської позиції щодо загального покращення соціального захисту населення та його економічного зростання завдяки програмам розвитку, виділенню коштів, плануванню першочергових актуальних завдань.

Умовно наявну історіографію стосовно діяльності земств можна поділити на наступні етапи: 1) кінець 60-х рр. XIX ст. – початок 20-х рр. XX ст.; 2) 20–80-ті рр. XX ст.; 3) 90-ті рр. XX ст. – початок XXI ст. Така періодизація обумовлена різними системами влади, які мали місце в історії України і безпосередньо впливали на об'єктивність тверджень істориків. На відміну від двох попередніх періодів, де розгляд діяльності земств на українських землях відбувався переважно в загальноросійському контексті, у сучасному періоді науковцями приділяється значна увага вивченню джерел та публікацій, в яких висвітлюється діяльність органів місцевого самоврядування в Україні [2]. Однак в цілому ця проблема потребує спеціального дослідження з акцентом на конкретні форми діяльності земств, бо є актуальною з точки зору історичної об'єктивності.

До джерельної бази щодо даної проблематики належать законодавчі акти вищих органів влади, аналіз яких дав змогу визначити правові та організаційні засади діяльності земських установ Полтавської та Чернігівської губерній – земське діловодство: протоколи засідань земських зборів, доповіді та звіти земських управ, документи земських кас дрібного кредиту, економіко-статистичні матеріали. Важливим джерелом для написання статті стали також матеріали земських періодичних видань, що друкувалися на власні кошти губернськими управами в різні роки.

Запровадження земських установ становило одну з основних складових реформи Російської імперії другої половини XIX століття. Під тиском ліберального руху серед дворянства й інтелігенції Олександр II затвердив 1.01.1864 р. "Положение о губернских и уездных учреждениях". Згідно з ним, в губерніях і повітах створювалися виборні земські установи – губернські та повітові земські збори (розпорядчі органи) та земські управи (виконавчі). До компетенції земств входили місцеве господарство, соціальні та освітні справи: завідування майном, утримання і будівництво місцевих шляхів, заходи для піднесення хліборобства, торгівлі, промисловості, медична опіка і санітарна справа, народна освіта (в обмежених рамках), сирітські заклади, будинки для престарілих, ветеринарна справа, місцевий зв'язок, водопостачання, страхування, протипожежні заходи, визначення грошових і натуральних повинностей для земських потреб. Однак в українських губерніях земства були введені в різний час: у Харківській, Полтавській, Чернігівській – у 1865 р., Катеринославській і Херсонській – у 1866 р., Таврійській – у 1868 р. Що стосується Київської, Подільської й Волинської губерній, то в 1904 р. тут було введено спрощене земство, яке проіснувало в цих губерніях до 1911 р., коли почало діяти загальне Положення про земські установи [3].

Повітові та губернські земські збори й обрані ними земські управи обиралися на три роки. На земських зборах, зазвичай раз на рік, головували предводителі дворянства. Обраних голів земських управ затверджували: губернатор – повітові управи, міністр внутрішніх справ – губернські. Кожний крок земських закладів був певною мірою затиснутий в лещата бюрократії: вони не мали дійсного бюджетного права та могли лише складати проекти кошторисів, які мали затверджуватись адміністрацією, яку законодавство поставило у роль опікуна: всі постанови земських установ мали затверджуватися губернаторами або міністром внутрішніх справ, і вони могли їх скасувати. Крім того, права земств в отриманні кредитів, збільшенні земських зборів теж були обмежені. Навіть виборні земські службовці були включені до загальноадміністративної системи [4].

Незважаючи на всі обмеження, з якими були введені ці органи влади, земство спромоглося пустити глибоке коріння й розвинути за порівняно короткий термін свого життя багатогранну та плідну діяльність на ниві місцевого управління. Значна частина суспільства бачила в земствах не лише вияв самоуправи і самодіяльності на

місцях, але також – шлях до конституційного перетворення Російської імперії. Земські діячі походили переважно з ліберальних кіл інтелігенції і дворянства. Земства часто зверталися з петиціями до царського уряду, домагаючись конституції. В 1904–1905 рр. відбувається ціла низка загальноросійських з'їздів земських діячів, які домагалися скликання репрезентативного законодавчого органу. Ці органи самоврядування відіграли видатну роль у скликанні Державної Думи. З утворенням політичних партій у Росії та Україні політичне значення земств зменшилося, проте вони до кінця залишилися поважною силою в громадському та державному житті.

У 1900 р. видатки земських бюджетів країни розподілялись так: медицина – 27,6 %, народна освіта – 17,5 %, шляхова справа – 11,5 %, утримання земств – 9,8 %, різні борги – 11,3 %. Решта 23,3 % складала обов'язкові видатки на урядові установи, тюремну частину, утворення запасних капіталів [5]. Реформа 1861 р. спонукала організувати статистичні бюро при земствах. Так, на Чернігівщині воно почало працювати з 1875 р., рік потому – на Полтавщині та Харківщині. Статисти проводили переписи сіл, господарств, кустарних промислів, обстежували бюджети, вели опис нерухомого майна селян тощо. Чимало матеріалів збиралося за допомогою експедицій на місцях. У цих бюро працювало багато відомих статистів та культурних діячів, яким була не байдужа доля українського народу. Вони намагалися всебічно висвітлити нагальні проблеми, в тому числі й освітні.

У Чернігові статистичним бюро упродовж багатьох років керував відомий науковець О. Русов, з ним працювали П. Червінський, В. Вазар, О. Шлікевич, Ф. Щербина, український письменник М. Коцюбинський [6]. Маловідомий той факт, що саме чернігівський статистик О. Шлікевич розробив так звані комбінаційні статистичні таблиці, які стали важливим внеском до світової статистики та є складовою статистичного аналізу. Земська статистика за час свого існування здійснила великий обсяг статистичних досліджень, які мали актуальне значення для майбутнього України.

Зібрані на місцях матеріали мали велике значення для вивчення економіки, соціально-культурного життя України на початку ХХ ст. Дослідження грамотності і народної освіти проводилося земськими статистиками з самого початку організації статистичних відділень. Вперше по Російській імперії ця робота була скоординована на нараді статистичного відділення Московського юридичного товариства у 1887 р. Земські статистики

прийняли рішення включити в програми всіх статистичних досліджень селянських господарств питання грамотності населення і пов'язати їх з економічним добробутом селян. До земських таблиць нарада рекомендувала включати питання про кількість грамотного населення чоловічої і жіночої статі, про кількість учнів, про родини, в яких не було письменних. Була розроблена класифікація за грамотністю та освітою із шести категорій населення: особи з вищою, середньою і нижчою освітою (повітові училища), з початковою освітою, грамотні і напівграмотні. Земські статистики одними з перших почали досліджувати взаємозв'язок між грамотністю населення та економічними факторами [7]. Так, у програмах розроблялися питання про вплив освіти на продуктивність праці, обрання професії, існування додаткових заробітків.

Як показали вивчені матеріали, стан шкільної освіти, як на Чернігівщині, так і на Полтавщині, був досить незадовільним. У селах працювали загальноосвітні початкові школи з одно-, три- та чотирирічним курсом навчання. Відкривалися й утримувалися навчальні заклади земствами, навчання у таких школах було безкоштовним, нагляд і педагогічне керівництво здійснювали інспектори та директори народних училищ Міністерства освіти. У 1910 р. земства в середньому виділяли на школу по 832 карбованці [8]. Школи розташовувалися в селянських хатах, які взимку часто не опалювались, тому учні змушені були залишати навчання посеред року. Вчителі постійно скаржилися на холод і сирість, чад у шкільних будинках, на недостатню місткість. В одній школі Конотопського повіту Чернігівської губернії було так тісно, що 9–10 учням доводилося постійно або лежати на підлозі, або стояти. Говорячи про санітарні умови, в яких перебували навчальні заклади, варто зазначити, що земські лікарі рідко відвідували їх. За відгуками вчителів, були такі школи, в яких лікар був один раз за 14 років [9].

"Полтавская земская газета" в 1906 р. відверто обговорювала цю проблему: "Освічених людей в нас так мало, та і як їм вчитися, коли скрізь злидні? Дітей у 8–9 років батьки віддають на заробітки. Бідують селяни, скрізь непроглядна темінь. Несолодке селянське життя" [10]. Вчителями на Лівобережжі були не тільки церковні особи, хоча їх була більшість, а й вихідці зі збіднілого дворянства, діти міщан і купців, тобто нова створена інтелігенція. Саме за рахунок земств вчителі отримували житло з опаленням та освітленням. Для них влаштовували курси підвищення кваліфікації, організовували екскурсії.

На основі даних з книги О. Русова висвітлено склад вчителів, що працювали у Чернігівській губернії, та рівень їхньої освіти. Навчали дітей духовенство (24,3 %), збідніле дворянство (22,8 %), вихідці з селян та козаків (20 %), міщани (13,7 %), купці (12,9 %), інші (6,7 %) [11].

Перед Першою світовою війною значно збільшилася кількість шкіл, вчителів та учнів. Так, у 1913 р. в Чернігівській губернії працювало 1746 шкіл, у яких викладали 2353 вчителі. Серед учнів переважне число хлопчиків – 102 907, навчалися і дівчатка – 38 392. За підрахунками земств, найбільше шкіл у Ніжинському, Новозибківському, Чернігівському, Остерському повітах. На Полтавщині діяло 1030 шкіл, частина яких утримувалася на земські кошти, інша – на спільні кошти земств та сільських громад [12]. Окрім шкіл, земство утримувало шість професійних училищ: школу садівництва в Полтаві (59 учнів), сільськогосподарську школу в Лубнах (78 учнів), художньо-промислову школу в Миргороді (105 учнів), ремісниче училище в Полтаві (179 учнів), чоловічу фельдшерську школу в Полтаві (115 учнів), жіночу фельдшерську школу в Кременчуці (91 учениця). На утримання цих закладів було витрачено 152 747 крб. 17 коп. Сума, виділена на навчання, була різною. Наприклад, на одного студента школи садоводів виділялось 449 крб щорічно, на студента художньої школи – 275 крб, фельдшерського чоловічого училища – 274 крб, фельдшерської жіночої школи – 78 крб [13].

Земська соціально спрямована діяльність мала різноманітний характер. Окрім освітньої роботи, земства піклувались про постраждалих від повені, неврожаю; допомагали родинам нижчих чинів, призваних в армію; підтримували селян-переселенців; утримували пенсіонерів; створювали та фінансували будинки й колонії для душевнохворих, колонії для неповнолітніх злочинців, притулки для підкидьків; будували благодійні заклади різних типів; видавали позики безземельним селянам на придбання землі. Надавалась допомога грошми, речами та продуктами; підтримувались благодійні товариства та різні заклади. Земства розуміли, що для ліквідації злиднів потрібна допомога у пошуку роботи, для чого створювалися бюро й контори працевлаштування, організовувалися громадські роботи тощо.

Звісно, не можна змальовувати соціальну роботу земських органів лише світлими тонами, без проблем, труднощів та недоліків. За оцінкою сучасників, земства виділяли безпосередньо на потреби громадської опіки недостатні суми. Це було пов'язано з діяльністю земств у галузі суспільної опіки та доброчинності, недостатнім

бюджетом земств, урядовими обмеженнями їх фінансово-економічної діяльності, досить слабкою фінансовою допомогою з боку держави. Тогочасні видання зазначали, що кошти на суспільну опіку "вкрай мікроскопічні і не задовольняють й сотой долі тієї потреби, яка є в наявності" [14]. У той же час соціальна діяльність земських установ є переконливим свідченням значного творчого потенціалу самоврядування. Підсумки соціальної роботи земських органів у багато разів перевищували аналогічні показники діяльності бюрократичної адміністрації неземських губерній. Досвід земств показав, що без створення широкої та по-справжньому демократичної системи місцевого самоврядування держава не в змозі вирішувати завдання соціального забезпечення населення.

Аналізуючи й оцінюючи діяльність земських органів самоуправління в сфері суспільної опіки, можна стверджувати, що результати були в цілому досить відчутними. Через низку причин, серед яких були: складне економічне становище в країні, зміна джерел і обсягів фінансування суспільної опіки, зміни кількісного і якісного складу виборних гласних земських зборів, визнання факультативності суспільної опіки та ін., в діяльності земських органів самоуправління в сфері суспільної опіки відзначались періоди підйомів і спадів. Земства, отримавши в спадщину від приказів громадської опіки загалом незначні кошти цільового призначення і певну мережу благодійних закладів, що знаходились у незадовільному стані, зуміли збільшити благодійні капітали і спрямувати їх у сферу опіки. У перші десятиліття земства значно збільшили мережу благодійних закладів і кількість опікуваних ними осіб. Однак процес пауперизації, збідніння мас, зростав, і земські органи самоуправління з 90-х рр. XIX ст., схоже, змінили свою стратегію стосовно опіки. Вони скоротили відповідні витрати, упевнившись у марності своїх зусиль кардинальним чином змінити ситуацію з бідністю в країні. Основну частину коштів земства почали спрямовувати в сферу охорони здоров'я та освіти як більш перспективну. Слід визнати, що в цих галузях вони домоглися помітних результатів. Продовжуючи боротись з поширенням бідності в країні, земства вели активні пошуки нових форм з опіки нужденних, зокрема набули поширення так звані економічні заходи виділення дешевих квартир кустарям, організація різних товариств допомоги ремісникам, учителям, організація сільськогосподарських шкіл для бідних селянських дітей. Запобіжними заходами боротьби з бідністю і жебрацтвом стало надання земствами допомоги переселенцям, організація

громадських робіт і створення бюро працевлаштування, страхування від нещасних випадків на роботі та ін.

Максимальна індивідуалізація соціального захисту дозволила земствам (хоча б у невеликій кількості через нестачу коштів) застосовувати найрізноманітніші форми підтримки населення не лише у вигляді прямої благодійності, але й у сфері попередження бідності. Досвід земств показує ефективність організації адресної допомоги нужденним, а також її економічну доцільність для держави. Принцип адресності у діяльності місцевих органів самоуправління дозволяє своєчасно і з великою долею об'єктивності підходити до надання допомоги нужденним і визначати необхідну її форму. Соціальний вибух в країні і зміна політичного курсу поставили крапку в розвитку земського самоврядування, і відповідно, земської допомоги нужденним. Безсумнівною заслугою земств було те, що соціальний захист став розглядатися як найважливіша суспільна справа, що було вкрай необхідно та своєчасно в умовах швидкого утвердження капіталістичних відносин з усіма відповідними наслідками: аграрним перенаселенням, розпадом традиційного селянського побуту, стрімкою урбанізацією, безробіттям тощо. Діяльність земств була спрямована не лише на пом'якшення наслідків цих явищ, але й на попередження їх та набула широкого і багатогранного характеру.

Окреслена проблема не вичерпується даною розвідкою, однак наведені факти уможливають зробити наступні висновки: по-перше, діяльність земств була економічно доцільна для держави. По-друге, досвід земських органів самоврядування вказує на необхідність своєчасного вирішення соціальних проблем у суспільстві для підтримання його стабільного стану. І, по-третє, їх діяльність активно підтримувалась місцевим населенням та полегшувала їх життя. Отож, у контексті зазначеного ще раз підкреслимо необхідність подальших досліджень з цього важливого напрямку з акцентом на регіональні особливості соціальної роботи земств.

### **Література**

1. Грушевський М. С. Якої ми хочемо автономії й федерації / М. С. Грушевський // Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть. – К., 1991.

2. Шукліна С. О. Освітня та культурницька діяльність органів місцевого самоврядування й громадськості Таврійської губернії (друга половина XIX – початок XX ст.) : автореф. канд. іст. наук / Шукліна С. О. – К., 2004 ; Шихов К. Л. Земська доброчинність на Катеринославщині 1866–1913 рр. (комп'ютерні технології обробки та аналізу джерел) / К. Л. Шихов. – Дніпропетровськ, 2003.



3. Ступак Ф. Я. Діяльність земств у галузі суспільної опіки та добродійності / Ф. Я. Ступак // Наука. Релігія. Суспільство. – 2009. – № 4. – С. 143–148.
4. Маркусь В. Земства. Земські установи : (органи місцевого самоврядування в Російській імперії (1865–1917) / В. Маркусь // Енциклопедія Українознавства. – Львів, 1993.  
Т. 2. – 1993. – С. 790–799.
5. Большая энциклопедия / ред. С. М. Южаков. – СПб., 1902.  
Т. 9. – 1902. – 794 с.
6. Нариси з історичної статистики / упоряд. В. І. Карпов. – К. : НДІ статистики України, 1997. – 152 с.
7. Василенко Н. Історія України / Н. Василенко, Т. Полянська (від середини XVII ст. до 1932 р.). – К. : Либідь, 1992. – 608 с.
8. Полтавщина : енциклопедичний довідник / упоряд. А. В. Кудрицький. – К. : Українська енциклопедія, вид-во ім. М. П. Бажана, 1992. – 1022 с.
9. Русов А. А. Описание Черниговской губернии : в 2 т. / А. А. Русов. – Чернигов, 1898.  
Т. 1. – 1898. – 138 с.
10. Полтавская земская газета. – 1906. – 20 августа. – № 18. – С. 12.
11. Хрестоматія з історії Чернігівщини / упоряд. М. С. Чуприна. – К. : Радянська школа, 1969. – 160 с.
12. Дядиченко А. Н. Доходы и расходы губернского и уездных земств Черниговской губернии за 25-летие 1885–1910 годы / А. Н. Дядиченко – Чернигов, 1912. – 40 с.
13. Краткие сведения о современном положении начального образования в Черниговской губернии. – Чернигов, 1913. – С. 58–59.
14. Демченко Т. І. Нариси з історії Чернігівщини. Від найдавніших часів до наших днів / Т. І. Демченко.: – Чернігів, 1998. – Вип. 3. – Чернігівщина поч. XX ст. (1900–1917 рр.). – 66 с.