

# ПОВІТОВІ ЗЕМСТВА КАТЕРИНОСЛАВСЬКОЇ ГУБЕРНІЇ КІНЦЯ ХІХ – ПОЧАТКУ ХХ СТ.: СТРУКТУРА, СКЛАД, АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ

*У статті на основі комплексного аналізу наукових робіт і джерел розглянуто структуру повітових земств Катеринославської губернії кінця ХІХ – початку ХХ ст., а також соціальний склад земських установ. Зазначається, що до компетенції земств належало широке коло соціальних зобов'язань, але головним напрямком їх діяльності стало регулювання господарчої сфери. Виявлено, що земства мали автономність при вирішенні місцевих питань, незважаючи на певну залежність від представників адміністративної влади.*

**Ключові слова:** Катеринославська губернія, повітові земства, кінець ХІХ – початок ХХ ст., структура, соціальний склад, господарська сфера, автономність, адміністративна влада.

*В статье на основе комплексного анализа научных работ и источников рассмотрены структура земств Екатеринославской губернии конца ХІХ – начала ХХ вв., а также социальный состав земских учреждений. Отмечается, что к компетенции земств относился широкий круг социальных обязательств, но главным направлением их деятельности стало регулирование хозяйственной сферы. Выявлено, что земства обладали автономностью в решении местных вопросов, несмотря на определённую зависимость от представителей административной власти.*

**Ключевые слова:** Екатеринославская губерния, уездные земства, конец ХІХ – начало ХХ столетия, структура, социальный состав, хозяйственная сфера, автономность, административная власть.

*The article analyzes the structure of zemstvos (district councils) of the Yekaterinoslav Guberniya (Province) in the late 19<sup>th</sup> century and the early 20<sup>th</sup> century as well as the social staff of the district councils. As shown, the zemstvos' competence comprised a wide range of social obligations, the main line of their activity being control of the economic sphere. Zemstvos have been determined to obtain an autonomous character in solving local problems regardless of some dependence on authorities.*

**Key words:** province Ekaterinoslavskaja, district zemstvos, the end ХІХ – the beginning of ХХ century, structure, a social composition, economic sphere, autonomy, administrative authority.

Однією з проблем сучасного етапу державотворення є становлення повноправної системи органів місцевого самоврядування, здатних вирішувати проблеми місцевого життя. Відтак актуальним стає врахування позитивного досвіду, набутого міськими громадськими інституціями в минулому. Створені за реформою 1864 р. земства, як органи місцевого самоврядування, відіграли велику роль у наближенні державної влади до потреб народу,

сприяли економічному піднесенню України, формуванню громадянської самосвідомості.

Досліджуючи правові та організаційні засади функціонування земств, а також їх структуру можна дійти важливих висновків щодо їх взаємодії з місцевими бюрократичними установами. Урахування цього історичного досвіду принесе користь при організації самоврядування сучасних адміністративних районів України, створенні

оптимальних організаційно-правових основ взаємодії районних органів самоврядування з органами виконавчої влади, забезпеченні умов самостійності самоврядних органів у вирішенні місцевих питань. Отже, актуальність дослідження історичного досвіду земств обумовлена нагальними потребами часу.

Структурі і практичній діяльності земств присвячена широка історіографія. У 80-х рр. XIX – на початку XX ст. виходить низка робіт, в яких досліджуються окремі галузі земського господарства різних регіонів. Багатою на фактичний матеріал є праця Б. Веселовського «Історія земства за сорок років», в якій автор подав нариси з історії земств кожної губернії [1]. Загальну структуру земських установ на момент їх заснування розглянули А. Васильчиков та Л. Лаптева [2].

Особливий інтерес викликають дослідження видатного земця Катеринославщини, педагога М. Корфа. Автор на прикладі Олександрівського земства Катеринославської губернії доводить прогресивність земської діяльності, наголошуючи, що «від ознайомлення з частиною організму вирає знайомство з цілим організмом». Дослідник неодноразово звертався до питань організації освіти [3]. Радянська історіографія представлена працями В. Абрамова, Ф. Петрова, Н. Новикової, Н. Пірумової, які дослідили взаємини земства і бюрократичного апарату, процес формування земських органів та їх соціальний склад [4].

В умовах незалежності України земською проблематикою займається запорізька дослідниця А.І. Лахматова, яка опрацювала й узагальнила археографічний матеріал, представивши його в дисертаційному дослідженні «Катеринославське земство: соціальний склад, бюджет і практична діяльність (1866-1913)» [5]. Специфіка сучасних студій полягає в тому, що науковці звертають увагу на власне український досвід самоврядування в умовах бюрократичного російського режиму [6].

Метою статті є дослідження процесу створення земств у Катеринославській губернії, розгляд їх структури і подальшого функціонування наприкінці XIX – на початку XX ст. Джерельну базу представлено законодавчими пам'ятками, документами вищих органів влади, діловодною документацією та статистичними матеріалами.

Дослідження принципів формування структури органів місцевого самоврядування спиралося на законодавчі акти Російської імперії – Положення про губернські та повітові земські установи від 1 січня 1864 р., Положення про земські установи та губернські із земських і міських справ присутствія від 12 липня 1890 р. та інші актові матеріали [7]. Цінним джерелом при вивченні діяльності земських установ України є «Полное собрание законов Российской империи».

Діяльність земських установ Олександрівського повіту Катеринославської губернії висвітлена в документах Держархіву Запорізької області. Інформацію про земства Маріупольського повіту

Катеринославської губернії надають фонди 110 і 113 Держархіву Донецької області та матеріали Маріупольського краєзнавчого музею. Це протоколи сесій засідань зборів, звіти про діяльність управ, доповіді членів земських зборів тощо. «Пам'ятні книжки Катеринославської губернії» за 1875-1889 рр. також містять важливу інформацію щодо напрямків земської діяльності.

Статистичні матеріали по Катеринославській губернії й відповідні урядові розпорядження містяться у «Вестнике Екатеринославского земства» та матеріалах засідань Катеринославських губернських земських зборів, виданих протягом 1914-1916 рр. губернським статистичним комітетом (ГСК) як «Систематический свод постановлений Катеринославского губернского земского собрания» [8].

Отже, земства у Російській імперії були запроваджені згідно з указом Олександра II від 1 січня 1864 р., а Сенат повинен був утілити його у життя у найкоротший час. Допомогу в реалізації проекту перетворень було покладено на міністерство внутрішніх справ. Земствам надавалась можливість «у відведеному для них колі діяльності і у відповідній єдності з іншими урядовими установами виконувати з успіхом доручену їм важливу державну справу, відповідно до намірів їх засновника» [9]. У постанові про створення земств Олександр II вказував, що чинні дотепер норми міського громадського устрою, встановлені імператрицею Катериною II, відповідали суспільним вимогам на момент свого видання, проте, після змін у громадському житті, які відбулися протягом століття, потребували значного оновлення. Відтак імператор розпорядився розпочати загальний перегляд і укладання нового законодавства про міське громадське управління [10].

У рамках загальноросійського проекту перетворень у вересні 1866 р. Олександр II підписав розпорядження про створення земств у Катеринославській губернії, яка належала до губерній, де земства запроваджувалися у «найкоротший термін, враховуючи місцеві умови» [11]. На той час до складу Катеринославської губернії входило вісім повітових земств: Слов'янське, Бахмутське, Павлоградське, Олександрівське, Маріупольське, Верхньодніпровське, Новомосковське та Катеринославське. Визначалися структура й подальша діяльність повітових земств Катеринославщини.

Проте матеріали листування катеринославського губернатора В. Дуніна-Борковського з міністерством внутрішніх справ у 1860-х рр. свідчать, що взаємини між органами самоврядування й адміністративною владою були вкрай несприятливими для земств через встановлення жорсткого контролю за їх діяльністю. Тому для втілення реформи у життя створювалася тимчасова комісія у складі призначеного губернатором голови, повітових справників і міських голів [12].

Відтепер у повітах Катеринославської губернії на загальних засадах створювалися земські

виборчі з'їзди, збори й управи. Слід зазначити, що виборчі з'їзди були фундаментом місцевого самоврядування. До їх функцій належало обрання раз на три роки гласних (членів земських зборів). Виборче право надавалось громадянам, які досягли віку 25 років, але взяти участь у виборах могли лише чоловіки. При цьому вони повинні були сплатити податок, скласти присягу на вірність державі і не бути засудженими. Закон не гарантував рівної участі у виборах, вона залежала від соціальної належності виборців [13].

Вибори проводилися на основі майнового цензу і за куріальною системою. До першої курії входили повітові землевласники – дворяни і поміщики, а право участі у виборах від цієї курії мали власники нерухомості на суму не менше 15 тис. руб або обігового капіталу розміром 6 тис. руб. Повітові землевласники з меншим майновим цензом брали участь у виборах через довірених осіб [14].

До другої, міської, курії належали громадяни з купецькими свідоцтвами, власники промислово-торгівельних підприємств з річним обігом не менше 6 тис. руб, а також власники нерухомості на суму від 500 руб (у невеликих містах) до 3 тис. руб (у великих містах).

Для виборців третьої, селянської, курії майнового цензу не існувало. Проте, тут діяла багаторівнева система виборів: селянські громади обирали представників на волосні сходи, ті обирали виборців, а вже останні – безпосередньо гласних у повітові земські збори. Вибори до третьої курії мали становий характер, що не дозволяло взяти в них участь особам, які не входили до громади (насамперед, це стосувалось сільської інтелігенції) [15].

Відомо, що у Новомосковському повіті Катеринославської губернії представники першої курії склали 62,8 %, у Бахмутському – 55,5 %, Верхньодніпровському – 54,5 %, Словяно-сербському – 52,2 %. В Олександрівському повіті перша курія чисельно поступалась не тільки другій і третій разом узятим, але й третій курії окремо. Отже, поступово відбувався процес витіснення дворян із земств [16].

Земські збори формувались на виборчих з'їздах. Члени зборів обирались раз на три роки. Голова земських зборів зазвичай був предводителем дворянства. Повітові земські збори, перебуваючи у прямій залежності від губернських, самостійно вирішували наступні питання: складання кошторисів про розміри витрат повітових земств, звітування перед губернським земством щодо розвитку господарства, відкриття базарів, торгів, ярмарок, зміна напрямків повітових доріг, виконання міських розпоряджень і управління губернськими шляхами, розгляд скарг на дії земських управ тощо [17].

Земська управа була виконавчим органом земських зборів, її склад обирався на першому їх

засіданні (не мали права обиратися чиновники міських палат, повітових казначейств і духівництво).

Катеринославська губерньська управа складалась з шести членів і голови, які обирались на три роки. Кандидатура голови затверджувалась міністром внутрішніх справ. Повітові управи склались з двох членів і голови, якого затверджував катеринославський губернатор [18].

До обов'язків управ належало виконання розпоряджень земських зборів, а саме складання земських кошторисів і звітів, контроль за земськими доходами і витратами, представництво земських інтересів у суді (зокрема, у майнових питаннях), виконання розпоряджень губернатора про своєчасне скликання земських зборів [19].

Важливим принципом діяльності управ була гласність. Закон передбачав, що всі звіти і результати ревізій управ повинні оприлюднюватися в «Губернських ведомостях». Звіти повітових управ Катеринославщини публікував «Вестник Екатеринославского земства».

До ухвалення закону 1867 р. матеріали управ друкувались без цензури, за винятком постанов, що вимагали затвердження губернатора. Але, після прийняття закону всі друковані видання мали проходити цензуру губернських органів влади. Таким чином, місцеве населення повністю втратило можливість контролювати діяльність земств [20].

Компетенція земств також була регламентована – головну їх турботу становила господарсько-розпорядча діяльність, тобто вирішення справ економічного характеру, а саме розвиток землеробства, торгівлі, промисловості, запобігання масовому падежу худоби, формування хлібних запасів та ін.

За законом, земські функції поділялись на обов'язкові і необов'язкові. До першої групи належали зобов'язання, що їх бюрократія прагнула перекласти на бюджет місцевих органів. Але, насправді, ця група питань не мала безпосереднього стосунку до місцевого самоврядування. Обов'язковими для земства вважались наступні функції: утримання в'язниць, облаштування поштових трактів, ремонт доріг для проїзду державних чиновників і поліції тощо. До необов'язкових земських справ належали ті, якими було складно керувати з центра: захист від пожеж, ремонт мостів, медична допомога, організація освіти [21]. Земства мали право наймати лікарів, учителів і інших працівників, яких називали «третьими елементами земства», і на утримання яких з населення збирались податки [22].

Громадським установам Катеринославської губернії були властиві всі перелічені функції. Кожне повітове земство мало пріоритетні напрямки діяльності, які залежали від місцевих особливостей.

Так, маріупольські земські органи серед багатьох питань їх компетенції (медицина, освіта,

благодійність тощо) пильну увагу приділяли розвитку сільського господарства [23]. За роки існування земства в Маріуполі значною мірою покращився стан сільськогосподарського інвентарю, насінневого фонду [24]. Була створена сільськогосподарська рада, здобуло підтримку кустарне виробництво [25].

Не менш широкою була компетенція Катеринославського повітового земства, до сфери уваги якого входили організація освіти, охорона здоров'я, розвиток агрокультури, пожежна служба та ін. Відомо, що перше місце за витратами на охорону здоров'я, ветеринарію, сприяння економічному добробуту населення належало саме Катеринославському земству [26]. Про те, наскільки широким був обсяг покладених на земство завдань, красномовно говорить факт прийняття в 1866 р. Катеринославською земською управою 12 486 справ, серед яких справи з палати державного майна, продовольчої комісії, казенної палати, приказу громадської опіки [27]. Відтак, складно знайти галузь місцевої діяльності, котра б залишилась поза межами компетенції земства.

Особливістю діяльності Олександрівського повітового земства Катеринославської губернії стала спроба вирішити питання про надання виборчих прав орендарям. Земці вказували, що серед орендарів є особи з високим освітнім цензом і матеріальними статками, вкладеними в оренду, тому їх зацікавленість земськими справами перевищує інтерес до цього деяких осіб, допущених до участі у зборах. Олександрівською повітовою управою у 1866 р. також було ухвалено пропозицію про сплату губернським гласним по 3 руб добогих і по 12 руб на проїзд для участі у земських зборах [28].

Бахмутське земство Катеринославської губернії активно займалось благодійністю, допомагаючи хронічно хворим – туберкульозних безкоштовно направляли в Ялту, ревматиків – у Сочі і Слов'янськ, дітей-інвалідів – у спеціальні школи. Велику роль у доброчинності в Бахмуті відігравали меценати, на кошти яких відкривались і функціонували богадільні [29].

Пильну увагу розвитку сільськогосподарської освіти приділяло Верхньодніпровське земство. Тут відкриваються сільськогосподарські училища, курси для вчителів із садівництва, городництва та бджільництва [30].

Важливим напрямком діяльності Слов'яно-сербського земства Катеринославської губернії стала медицина. Лише тут було повністю ліквідовано явище фельдшеризму, про яке, зокрема, професор М. Капустін висловлювався так: «Самостійна лікарська діяльність фельдшерів – зло, що виникло у земській медицині через непорозуміння і заважало розвиватися» [31].

Таким чином, наприкінці XIX – на початку XX ст. діяльність земств Катеринославської губернії відбувалася доволі успішно, утілюючи ідею модернізації самоврядування і довівши ефективність новоствореної системи. За період функціонування повітових земств Катеринославської губернії активізується громадська позиція населення, системного характеру набуває процес виборів, поступово долається принцип становості при формуванні влади. Досягнення повітових земств Катеринославської губернії у різних сферах діяльності підтверджують дієвість розбудованої структури місцевих органів влади.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Веселовский Б.Б. История земства за сорок лет: В 4 т. – СПб., 1914.
2. Васильчиков А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений: В 3 т. – СПб., 1869-1871; Лаптева Л. Об истории земского управления в России // Государство и право. – 1993. – № 8. – С. 122-131.
3. Див.: Рогозин Н. Корф Н.А. Дело народного образования в Екатеринославском земстве // Донбасс: прошлое, настоящее и будущее: Тезисы практической конференции. – Донецк, 1995. – С. 16; Корф Н.А. Земский вопрос о народном образовании. – СПб., 1867. – 112 с.
4. Абрамов В.Ф. Земство в России (1905-1917 гг.): опыт организационной и культурно-хозяйственной деятельности. – М., 1998. – 124 с.; Петров Ф. Земско-либеральные проекты переустройства государственных учреждений в России в конце 70-х – начале 80-х гг. XIX в. // Отечественная история. – 1993. – № 4. – 14 с.; Пирумова Н.М. Земская интеллигенция и её роль в общественной борьбе до нач. XX в. – М., 1981. – 215 с.; Новикова Н.С. Региональные исследования истории земства // Историография истории СССР. Проблемы преподавания и изучения. – Калинин, 1985. – 112 с.
5. Лахматова А.И. Екатеринославское земство: социальный состав, бюджет и практическая деятельность (1866-1913): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. – Запорожье, 1994; Лахматова А.И. Катеринославське земство. – Запоріжжя, 1999. – 192 с.
6. Лихачёва Л.Б. Благотворительность и общественное призвание в деятельности земств (на примере Мариупольского уезда Екатеринославской губернии 1892-1913 гг.) // Новые страницы в истории Донбасса: Сб. ст. / Гол. ред. З.Г. Лихолобова. – Донецк, 1995. – Кн. 4. – С. 58-68; Редькіна О.А. Земства Лівобережної та Південної України як органи місцевого самоврядування та осередки ліберального руху в другій половині XIX – початку XX ст.: Дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01. – Запоріжжя, 2002. – 200 с.
7. Высочайше утверждённое Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1 января 1864 г. // Политическая история России: Хрестоматия. – М., 1996. – С. 488-491; Положение о земских учреждениях, губер-

- ских по земским и городским делам присутствиях 12 июля 1890 г. // Политическая история России: Хрестоматия. – М., 1996. – С. 555.
8. Систематический свод постановлений Екатеринославского губернского земского собрания 1866-1913 гг. – Ч. I-II. – Екатеринослав, 1914–1916. – 4000 с.
  9. Скалон В. Земские учреждения // Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Эфрона. – СПб., 1894. – Т. XII. – С.300.
  10. Полное собрание законов Российской империи (далі – ПСЗ). Собрание 1. – Т. XXXIX. – СПб., 1867. – № 40457. – С. 314.
  11. ПСЗ. Собрание 2. – Т. XLIV. – СПб., 1881. – № 44691. – С. 569.
  12. Осипов В. Некоторые итоги деятельности Екатеринославского губернского земства за 50 лет его существования // 50-летие Екатеринославского губернского земства 1866-1916. – Екатеринослав, 1916. – С. 12-23.
  13. Веселовский Б.Б. Земства и земская реформа. – Прага, 1918. – С. 16.
  14. Обметко О.М. Соціально-економічна діяльність земств в Україні (середина 60-х – 90-х років XIX ст.): Автореф. дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01. – К., 2002. – С.5.
  15. Там само. – С.10.
  16. Там само. – С.14.
  17. Иванов І.В. Повітове земство в українських губерніях (друга половина XIX – початок XX століття): Автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01. – Харків, 2004. – С. 6.
  18. Там само. – С. 8.
  19. Миколаєнко І.М., Рябцев В.П. Упродовж століття (енциклопедичні та довідкові видання про утворення та діяльність земств на території українських земель) // Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Вісник. Історія. – Вип. 43. – К., 2000. – С. 4.
  20. Там само. – С. 6.
  21. Миколаєнко І.М. З досвіду діяльності земських установ на території України (1864-1919) // Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Вісник. Історія. – Випуск 63-64. – К., 2002. – С. 93-94.
  22. Там само. – С. 95.
  23. Краткие сведения о врачебных участках Мариупольского уезда за 1908 г. // Отчёт о состоянии земской медицины в Мариупольском уезде Екатеринославской губернии санитарного врача С.Ф. Казанского. – Мариуполь, 1913. – 123 с.; Отчёт Мариупольского уездного собрания о развитии образования в Мариуполе // Протоколы Мариупольского земского собрания, сессии 10 октября 1897 г. – Мариуполь, 1900. – 65 с.; Ходатайство Общества попечения о детях об отчислении в пользу его по одной копейке с билета на вход в сад // Журналы очередных и чрезвычайных заседаний Мариупольского земского собрания за 1903 г. – Мариуполь, 1903. – 15 с.; Отчёт Мариупольского уездного земства об обработке почв, посеве и уборке // Отчёт о состоянии сельского хозяйства Мариупольского уезда за 1905-1906 гг. – Мариуполь, 1906. – 15 с.
  24. Доклад уездной управы о приобретении сельскими обществами машин и оборудования // Протоколы Мариупольского земского собрания очередной и чрезвычайной сессии 1880 г. – Мариуполь, 1881. – 8 с.; Отчёт Мариупольского уездного земства о первой семенной выставке-базаре // Протоколы земского собрания, сессии 10 октября 1897 г. – Мариуполь, 1900. – 45 с.
  25. Доклад уездной управы по вопросу об устройстве выставок изделий кустарного производства // Протоколы Мариупольского земского собрания очередной и чрезвычайной сессии 1887 г. – Мариуполь, 1888. – 10 с.
  26. Вестник Екатеринославского земства. – Екатеринослав, 1905. – № 3. – С. 6.
  27. Держархів Донецької області. – Ф.113. – Оп.1. – Спр.38. – Арк.11.
  28. Чижевский П. Систематический сборник постановлений Александровского уездного земского собрания, 1866-1899. – Александровск, 1900. – 1152 с.
  29. Нестерцова С.М. Благотворительность // История родного края. – Ч. 1. – Учебное пособие для 6-9 классов. – Донецк, 1998. – С. 284.
  30. Мармазова О.І. Просвітницька діяльність земств в Україні (кінець XIX – початок XX ст.): Автореф. дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01. – Донецьк, 1998. – С. 10.
  31. Капустин М.Я. Очерки земской медицины // Здоровье. – 1875. – № 8. – С. 37.

Рецензенти: доктор історичних наук, професор Н.Р. Темірова;  
доктор історичних наук, професор П.М. Тригуб.

© Сараєва О.В., 2009

Надійшла до редколегії 04.02.2009 р.