

²² Ануцин Е. Исторический обзор развития административных учреждений в России / Е. Ануцин. – СПб., 1872. – С. 46.

²³ Держархів Чернігівської обл., Ф. 128, – Оп. 1. – Спр. – 5875, Арк. 1.

²⁴ Там само – Арк. 177.

²⁵ Держархів Чернігівської обл., ф. 127, оп. 1, спр. 838.

²⁶ Там само. – Арк. 25.

²⁷ Там само. – Арк. 26.

²⁸ Там само. – Арк. 272.

²⁹ Там само. – Арк. 60.

³⁰ Сокова А.Н. О создании русской традиционной формы документа в делопроизводстве госучреждений XVIII-XIX вв. / А. Н. Сокова // Труды ВНИИДАД. – М., 1974. – Т. V, ч. 1. – С. 206-236.

³¹ Держархів Чернігівської обл., ф. 127, Оп. 9, Спр. 119.

³² Там само – Арк. 13.

³³ Держархів Чернігівської обл., ф. 128, Оп. 1, Спр. 3084, Арк. 3.

³⁴ Там само. – Спр. 6785.

³⁵ Там само. – Спр. 1956.

³⁶ Там само. – Спр. 2663, Арк. 4.

³⁷ Там само. – Спр. 3610, Арк. 1.

³⁸ Там само. – Спр. 3620, Арк. 1.

³⁹ Там само. – Спр. 3611.

⁴⁰ Там само. – Спр. 3625.

⁴¹ Там само. – Спр. 5875, Арк. 1.

⁴² Там само. – Спр. 5910, Арк. 1.

Наталья Лемши
(г. Конопот, Сумская обл.)

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ УРЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕССА УПРАВЛЕНИЯ ГУБЕРНИЯМИ ЛЕВОБЕРЕЖНОЙ УКРАИНЫ ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЫ XIX в.

В статье проанализировано нормативные акты, которые использовались при управлении административными учреждениями губерний Левобережной Украины первой половины XIX в. Указано на ряд законодательных инициатив, откорректированных для территорий с „особенным статусом“.

Ключевые слова: нормативные акты, органы государственной власти, административные учреждения, организация деловодства.

Natalia Lemish
(Konotop, Sumy region)

LEGAL REGULATION OF MANAGEMENT PROCESS OVER LEFT BANK UKRAINE PROVINCES IN THE FIRST HALF OF THE 19th CENTURY.

The article analyzes the regulations used in the management of administrative agencies in the provinces of Left Bank Ukraine in the first half of the XIX c. A number of legislative initiatives, adapted to the territories with the „special status“ have been defined in it.

Keywords: organization of record keeping, normative acts, bodies of State authorities, governmental establishments.

УДК: 94 (477.8) „18/19“

Оксана Обметко
(Київ)

ТРУДНОЩІ У ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМСТВ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ XIX ст.

У статті зроблено спробу з'ясувати, які чинники заважали успішній і дієвій праці земських установ на території українських губерній у другій половині XIX ст., виділити об'єктивні та суб'єктивні причини, що заважали українським гласним на повну потужність використати затверджені законом права на місцеве самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, земство, українська губернія, економічні умови, натуральний обмін, Приказ суспільного нагляду, міністерство держмайна.

Питання, поставлені у роботі, є надзвичайно важливими і актуальними, тому що в якійсь мірі перегукуються з сьогоденням. У сучасних умовах розвитку українського суспільства періоду незалежності України вагоме місце займає питання місцевого самоврядування, попередником якого ще у другій половині XIX – на початку XX ст. були земства. Пропонована стаття – це спроба визначити причини неповного використання в Україні потенціалу місцевого самоврядування у зазначений період і спроба показати, наскільки справдилися надії, покладені на них.

Земська реформа протягом століття широко відображалася в історичній літературі¹. Основні фундаментальні праці вийшли в період 60-70-х років XIX ст. Спочатку діяльність земств у науковій літературі висвітлювалася через порівняння історичної системи місцевого самоврядування з організацією її у країнах Західної Європи. Тому виникає необхідність додаткового дослідження даного питання.

У шерензі тих умов, під впливом яких формувалося земство, перше місце, безсумнівно, посідають економічні умови. Під час виникнення земств існували зовсім інші види господарства, ніж ті, в які воно втілювалося пізніше. У більшості губерній не було ні великих промислових підприємств, ні досить розвиненої обробної промисловості, ні сформованого класу вільнонайманих робітників, ні великих капіталів, ні головного супутнього усім цим умовам фактора – широкого грошового обігу. Все це лише намітилося, було тільки зародком.

Головна маса населення – селяни вели винятково натуральне господарство. Цей примітивний економічний устрій, звичайно, повинен був відображатися і на господах приватних. Багатство і розмах їх виробництва вимірювався площею землі, зерном, худобою і взагалі натуральними запасами. Само собою зрозуміло, що в поміщицьких господарствах гроші і їх використання оберталося в більших розмірах, ніж у господарствах селянських. Але товарно-грошові відносини розвивалися взагалі слабо і однобоко. Вони не мали превалюючого

значення в основних видах виробництва, що обслуговували тільки сільське господарство.

Природно, що ведення земської справи потребувало грошей. Вона не могла при такому примітивному натуральному устрої життя стати відразу ж на бажаний шлях широких починань і належного систематичного розвитку. Потреб було багато, а грошей взяти ніде.

Перші земці добре це розуміли, і таким природним явищем пояснюється надзвичайна, наближена до злиднів, обмеженість у розширенні меж земських кошторисів. Якщо земці зводили кошторисні призначення до найменшої кількості статей, то це просто означало, що на більшу кількість статей і на більш широку постановку окремих галузей земської справи не було звідки взяти гроші. Земці в силу необхідності змушені були економити. Так, наприклад, херсонські губернські збори 1877 р. вирішили просити про звільнення земства від сплати гербового збору за купонні листи облігацій головного товариства російських залізниць, переданих земству на витрати по суспільному нагляду, на суму – 500 тис. крб. – клопотання відхилено².

У тих самих випадках, коли вони, не рахуючись з цим правилом, ставили на чергу виконання більш або менш широких завдань, земська справа не рухалася вперед або давала мізерні результати. Невиконаними залишилися багато постанов перших земських зборів. Це такі, як розширення медичної сфери охорони здоров'я, переведення натуральних повинностей у грошові, поліпшення стану доріг та ін. Отже, перші земці при постановці і практичному вирішенні перших завдань земської справи зустріли серйозні ускладнення у зв'язку з пануванням натуральної форми господарства, браком грошей. У натурально-господарському обігу населення було мало грошей, і мало їх можна було взяти для початку земської діяльності.

Іншим несприятливим фактором була недостатня стійкість господарських форм того часу. При найменшому впливі на них причин стихійного або економічного характеру затримувався рух споживчих процесів, населення зазнавало суттєвих збитків. Так було під час неврожаїв у південних регіонах країни. Усі такі і подібні їм причини знижували і без того низький рівень економічного життя. В господарство не тільки важко було вкласти необхідні гроші, але і ризиковано було брати їх з нього, щоб остаточно не похитнути історичні процеси виробництва і натурального обміну, що в ньому склалися.

Дуже несприятливими були і сліди застарілих дореформених порядків у земській справі. Важко, а в багатьох випадках було зовсім неможливо звільнитися від бюрократичних форм, що склалися. Причина була в тому, що земства виникали не на порожньому місці. Вони прийняли спадок від дореформених закладів, які багато в чому працювали в основному на папері, а земствам довелося налагоджувати свою роботу оглядаючись на тимчасові правила. Так, неможливо було, перш за все, скласти

нові кошториси, не дотримуючись старих. Нереально було провести розподіл натуральних повинностей, обминувши старі прийоми і форми обліку. У деяких випадках законом заборонялося переходити на перших порах відомі межі встановлених порядків, як це значилося у тимчасових правилах відносно нових предметів земського оподаткування. Тому природно було очікувати, що старі канцелярські прийоми і порядки мали певною мірою спочатку відобразитися на веденні і нових земських справ. Саме таке враження становлять численні рішення земських управ, що стосувалися зносин з іншими системами і канцелярського листування.

Але головною затримкою живої справи була повна відсутність наочних прикладів у практиці дореформених установ. По суті як заклади, засновані на принципі примусово-адміністративного впливу, ці установи радикально відрізнялися від установ земських, заснованих на принципі самостійності. Ще у 1833 р. під тиском вимог життя уряд заснував повітові дорожні комісії, у 1834 р. – комісії народного продовольства, у 1840 р. – повітові квартирні комісії, у 1849 р. – губернські будівельні і дорожні комісії. Поряд з цими інститутами продовжували існувати катерининські накази суспільного нагляду і комітети земських повинностей. Це були установи, засновані на засадах старих бюрократичних методів роботи. Їм був притаманний принцип затягування і невтручання у справи, які належали їх компетенції. Ці урядові заклади ніколи не діяли самостійно, без вказівки зверху. У своїй роботі вони дублювали одна одну. Таким чином, дореформені інститути не могли дати, а земства не мали змоги взяти у них того, що було необхідно. Доводилося робити все по-новому.

Історію творять люди. У цьому відношенні те, що дали діячі земств України, є глибоко значущим. Їх діяльність вражаюча, вона базувалася на творчих засадах. За короткий період існування земств було створено земсько-суспільне господарство у найрізноманітніших його проявах. Помітно підвищилася культура, що ґрунтувалася на самостійності і задоволенні різнобічних потреб населення і суспільних користей.

Щоб правильно оцінити роботу земств в Україні, треба знати, який спадок отримало земство від своїх попередників. Історія земства обіймає два періоди, пов'язані воедино суспільною історичною ниткою, але докорінно відмінними один від одного за своїми основними рисами і ознаками. Часи земства і до земства непорівнянні. Щоб це врахувати, необхідно ознайомитися з веденням земської справи у дореформений період.

На той час не існувало установ, аналогічних земським. Але у 50-60-х роках і раніше були місцеві земські потреби і практикувалися спроби їх задоволення. Справами такого роду відали названі вище урядові органи, наділені господарсько-адміністративною владою. Розглянемо ці органи на прикладі Полтавської губернії, тому що все, що простежувалося у цій губернії, було здебільшого

притаманне усім регіонам України. Земства не могли не враховувати, що і як робилося до них.

Одним з таких органів був Приказ суспільного нагляду (турботи). Як видно з самої назви, це була установа адміністративного походження. Йому були чужі основи самоврядування, виборні засади і самостійність, що походила від місцевого населення. Велися справи і здійснювалися заходи за наказом керуючої особи. Навіть принципи адміністративної колегіальності застосовувалися слабо і тільки в окремих випадках, хоча до ради приказу входили представники від різних установ. По суті головним і єдиним повновладним господарем був губернатор, від якого надходили усі найважливіші розпорядження. До нього ж надходили клопотання з усіх справ. Контора приказу була лише канцелярською губернатратора. Чиновники служили в ній так само, як і у всіх установах канцелярського типу. Що виходило за наказом, те і виконувалося або за готовою вказівкою або за старим шаблоном. Так велася справа з дня виникнення Приказу. Такий самий характер діяльності залишився за ним до дня його скасування.

Головне призначення приказу було у піклуванні про народне здоров'я. Але тоді діяльність у цій сфері не мала такої визначеності і закінченості, яку вона отримала у земстві. Охорона здоров'я вважалася справою добродійною, милосердною.

Іншим важливим дореформеним органом, що відав справами місцевого населення, була Полтавська палата державного майна. З назвою цієї установи була поєднана система з ведення громадського господарства у державних селян, або точніше у всього землеробського населення, за винятком поміщицьких селян. Це були порядки, введені реформою 1837-1841 рр. під керівництвом відомого державного діяча графа П. Д. Кисельова. За цією реформою змінювалося керівництво державними селянами, дещо впорядковувалася система адміністративних органів, але й посилювалася бюрократична опіка над державними селянами. За новими розпорядженнями піклування про потреби місцевого населення покладено було на урядових чиновників. В їх обов'язки входило проводити в життя різні починання суспільного характеру за умов свідомого ставлення до їх користі з боку населення з перевагами заходу, а потім здійснювати його.

Насправді деякі представники міністерства державного майна і в одних випадках дійсно прагнули до того, щоб викликати самостійність населення у питаннях народної освіти, медицини, допомоги продовольчій справі та ін. Інші, навпаки, зовсім не рахувалися з такими заходами. Вони здавалися їм „недоречною сентиментальністю”⁷³ щодо темної маси і діяли на підлегле населення суворими наказами і примусовими заходами. Більшість настанов, якими керувалися чиновники міністерства державного майна, заходи, що втілювалися в життя за допомогою суворих розпоряджень, стягнень і примусів, про що свідчать численні факти, відображені у працях І. Ф. Павловського, В. В. Гар-

мизи, П. О. Зайончковського, О. С. Лебедева⁴. Це були загальноприйняті в законодавчому порядку повинності, переважно – дорожня, підводна, квартирна та ін. Тут не могло бути й мови про заходи гуманності і делікатного ставлення до інтересів трудової маси. Що вимагав закон від цієї маси, те і повинна була вона покійно виконати як вимагали того чиновники. Вони діяли цілком свавільно і часто всупереч закону. У такому примусовому характері непосильних повинностей і містилося усе їх гноблення, нерозривне з насильством над особистістю і підривом господарства.

Виконавчими органами рішень міністерства держмайна на місцях були палата держмайна та її чиновники, що вели справи у повітах. Палата, або, вірніше керуючий палатою, відігравав головну роль, повітові ж чиновники, якими були спочатку начальники округів, а потім чиновники з особливих доручень, другорядну, але насправді найважливішу, вирішальну. Справа в тому, що ця палата і її чиновники були не тільки виконавцями, а й повними, майже безконтрольними господарями на місцях. Від них виходили усі розпорядження щодо керівництва державними селянами, і само собою зрозуміло, що саме ці чиновники, які були близько до народу, і виконували усі справи по-своєму. Якщо виникало питання про відкриття школи, чи фельдшерського пункту, чи виникала потреба у розширенні загальної орної території та інше, порушував ці питання, подавав міркування з цього приводу, давав пояснення від імені народу місцевий чиновник. Однак той самий чиновник і виконував означений захід, практично здійснював його і звітував про все це палаті держмайна. Так діяли чиновники на місцях по всіх тих галузях господарства, які вважалися встановленими за законом і на засадах, вказаних міністерством держмайна. Далі цього місцеві чиновники не йшли, а в тому, що було дозволено законом, скрізь плуталися, завдаючи населенню не стільки користі, скільки різного роду утисків, образ і насильства.

Внаслідок подвійності несумісних ролей, виконавців і контролерів у своїй власній діяльності, з перекладанням відповідальності лише на населення і була невідповідність міністерськими призначеннями і поганим їх здійсненням. Тому одною була діяльність представників міністерства держмайна з діловодства і зовсім іншою насправді, яку важко було втиснути в канцелярські форми.

У компетенції палат і їх чиновників перебувало як усе суспільне керівництво селян, так і порядкування по виконанню різного роду повинностей. Землеустрій, продовольча справа, страхування будівель, дорожня справа і натуральні повинності, народна освіта, медицина та інше велися на місцях і направлялися чиновниками палати держмайна під керівництвом її управляючого. Завдяки певній узгодженості в діяльності осіб і частини місцевого управління в результаті виходило дещо цільне і об'єднане, що мало характер якщо не планомірності, то системи, незважаючи на притаманні тому

часу канцелярщину і формалізм.

Взагалі в діяльності як Приказу суспільного нагляду, так і палати держмайна було багато спільного. Різниця була в обсязі компетенцій наданий обом установам і в спробі їх виконання. Приказ був загальним для усієї губернії органом, але обіймав вузьке коло справ. Палата ж держмайна з її округами і окружними начальниками, була установою з більш широким колом діяльності. Але її дії розповсюджувалися лише на державних, казенних, або економічних селян, а також козаків і однодворців. Таким чином, підвладною одній установі – Приказу, опинялася вся губернія, але лише щодо одних богоугодних закладів (богоділень), де переважали головним чином заклади охорони здоров'я. А у керівництві іншого органу – палати, перебували майже усі важливі сторони народного життя, але тільки щодо окремих частин населення. Обидва інститути мали, однак, певний історичний зв'язок із земськими установами. Земства могли перейняти від них принципи ведення діловодства, вносячи певні зміни в практичне здійснення своїх рішень. Також земства приймали у спадок як досягнення своїх попередників, так і їх недоліки. Проблеми перед земствами залишалися старі, але з'являлися і нові, що були пов'язані з більш ширшою компетенцією нових установ.

Окрім цих закладів, існували й інші, які відали місцевими потребами і передали результати своєї діяльності земству. До них входили губерньська будівельна і дорожня комісія, особливе із земських повинностей присутствіє, квартирні комітети, повітові дорожні комісії, комісії народного продовольства, а також канцелярії повітових предводителів дворянства і поліцейські управління. Одні з цих установ були повністю пристосовані до певних суспільних потреб місцевого характеру, як, наприклад, дорожня і продовольча комісії. Інші торкалися цих проблем лише частково, в окремих випадках, як поліція і канцелярія повітових предводителів дворянства. Взагалі установи першого роду були органами колегіальними, складеними, однак, з представників від адміністрації і казни, що вже несли певну чиновницьку службу.

Таким характером відрізнялися дореформені установи. При різній компетенції і обсягах діяльності всі вони належали до одного типу бюрократичних органів. Усім їм був притаманний дух безкінечної тяганини. Першочергова постановка справи майже ніколи не відповідала практичному здійсненню. Скромні спочатку кошториси і небачений зріст витрат у майбутньому, швидкість і тиск канцелярські, а насправді обурливі затримки і хитрощі, завжди призводили до малопродуктивних, а нерідко безцільних витрат і без того напруженої платоспроможності місцевого населення.

Але основні ускладнення у справі правильної і широкої постановки земської справи були взагалі у слабкій підготовці населення у сприйнятті нових форм, не виключаючи у цьому відношенні і привілейованих класів. Тільки невелика передова

частина суспільства цілком розуміла і могла правильно оцінити значення земської реформи. Але це розуміння і оцінка базувалися на чисто теоретичних засадах. Нічого не було конкретного, на чому можна було перевірити теоретичні припущення. З боку принципового, з точки зору ідейної нова справа могла здаватися блискучою і корисною, а при практичному її здійсненні могли виникнути сумніви. Такі колізії між бажаним і можливим зустрічалися у практиці перших земських установ. Так було і з переведенням натуральних повинностей у грошові, у справі земської медицини, банківській справі⁷⁴.

Що ж стосується сільського населення, рядової її маси, то тут справа розуміння нової реформи і ставлення до земських починів базувалося на ще більш хитких підвалинах. Село було зовсім не готове, якщо не цілком до реформи, то до окремих галузей земської справи. Судячи з історичних документів, селяни, особливо козаки, чудово зрозуміли, що на зміну їх виключного становища з відбування повинностей різного роду, готувалося щось живе і для них безсумнівно корисне. Питання про те, що натуральні повинності будуть переведені у грошові і ці збори розподілятимуться на всі класи, а не на одних селян; що земство допоможе будувати їм і заводити школи; що самі селяни в особі своїх гласних братимуть участь у вирішенні цих питань та інше, були так зрозумілі, що селянам неважко було розібратися в них і зрозуміти, на чию користь робиться справа. З цього боку, якщо не вся народна маса, то найбільш діяльні її елементи могли забезпечити успіх справи.

Але уся інша маса населення все ж таки була темна і неосвічена. Жила традиціями колишніх часів у рутині неучтвта і забобонів. Ось тут багато земських нововведень могли зустріти серйозні перешкоди. Так, наприклад, до найважливішої для селянина справи, до організації охорони здоров'я, населення поставилося з недовірою і навіть вороже. „Земські пацієнти вкрай не чутливі до стану свого здоров'я і шукають допомоги лише тоді, коли їх валить з ніг”, – свідчив лікар Гаркушенко, що складав звіт по Полтавському повіту за 1886 р. Його свідчення підтверджуються численними звітами інших лікарів. Таке саме становище було не тільки у Полтавській, а й по усіх губерніях України.

Дві риси характеризують перших земських діячів і перші земські збори. Це, по-перше, єдність інтересів населення. Ні у постановках, ні в доповідях під час обговорень, ні у особливих думках гласних не було навіть випадку, в якому відобразилися б протиріччя з цим принципом або несхвальне ставлення до нього. Основні проблеми соціально-політичного плану, що хвилювали земства, це свобода слова, друку, питання репресій у освіті, проблема жебрацтва і голоду – в плані покращення життя народу. А з огляду на специфіку України цього періоду – національна проблема – мова, культура.

Другу відмінну рису перших земських зборів і їх діячів становило визнання єдності діяльності

управ і гласних при безпосередньому спілкуванні з населенням. Роль гласного, на думку перших земських діячів, не вичерпувалася його участю у засіданнях зборів. Гласний повинен був бути діяльним членом земства і поза зборами, на місцях свого перебування.

За цих обставин позначалася історична спадщина. У раціональних поглядах на фактичну взаємодію двох споріднених сторін – земства і населення, відобразився відгук минулого народного життя з його вічовим устроєм і козачим самоврядуванням. Недарма виявили настільки енергійну діяльність гласні-козаки. Проведення земської реформи та її соціальна база в Україні багато в чому залежала від позиції царизму відносно становлення земств.

Як відомо, земства було введено царизмом лише на Лівобережжі у 1864 р. На Правобережжі України їх було впроваджено лише 1911 р. у Київській, Волинській та Подільській губерніях, та й то з обмеженою компетенцією.

Поширення земських установ на окраїні губернії, до числа яких входили і західні українські губернії, малося на увазі ще при виданні Положення про земські установи 1864 р. Маніфестом 1 січня 1864 р. міністру внутрішніх справ було доручено доповісти, коли він знайде своєчасним введення Положення 1864 р. і в інших губерніях. Але це залишилося невиконаним внаслідок посилення недоброчинного ставлення до земств у правлячих сферах з кінця 60-х років. Суттєву роль відіграло в цьому і те, що йшлося про поширення земського Положення переважно на окраїні з „інородним” для Російської імперії населенням. Відображаючи інтереси правлячих кіл, проф. Градовський писав з цього приводу 1868 р., що „...якщо місцеві організації повинні задовольняти вимоги державної єдності, то в ще більшій мірі вони повинні бути витвором національної єдності... В місцевостях, що не представляють такої єдності, самоврядування неспроможне дати задовільних результатів. Наочним прикладом таких місцевостей можуть служити західні окраїни нашої вітчизни... Введення в цих місцевостях справжнього самоврядування дало б легальне життя не тільки спорідненим нам суспільним елементам, але і ворожим для нас початкам... Піклування уряду в таких місцевостях, звісно, повинно бути спрямовано на підтримку російських начал, а не до розвитку земських установ...”⁶

Такої самої думки дотримувався і київський генерал-губернатор у 1863 р. У своєму листі до міністра внутрішніх справ він писав, що в справі введення земств в українських губерніях треба дотримуватися надзвичайної обережності і поступовості. Він не пропонував вводити земства відразу і у всьому краї, а що можна обмежитися лише Київською губернією. Серед причин поступового введення земства генерал-губернатор називав польську „смуту”. Але при всьому цьому київський генерал-губернатор вважав введення земства в Київській губернії доцільним „обставити деякими обмеженнями і особливостями... Мета

цього обмеження полягає в тому, щоб зосередити в Губернському Зібранні і Губернській Управі всі земські справи, мати можливість найближчого і безпосереднього нагляду за діяльністю цих установ і, крім цього, обмежити витрати земства на утримання Повітових Управ...” Крім цього, генерал-губернатор пропонував внести зміни до ст. 17, 18, 35 Положення 1864 р. з тим, щоб віддати перевагу при виборі гласних особам російської національності⁷.

Реакція в суспільно-політичному житті Російської імперії, що послідувала пізніше, не сприяла введенню земських установ в українських губерніях. У 1881-1882 рр. при графі М. П. Ігнат'єві⁸ думка про введення земств в Україні висувалася знову, але ненадовго. З приходом до міністерства графа Толстого ні про що подібне вже не доводилося думати. Мало того, навіть існуючі земства стояли на межі кризи, і у 1883 р., наприклад, були скасовані земства в Області Війська Донського.

Прийняття 1864 р. Положення про земські установи не означало одночасну і повсюдну організацію місцевого самоврядування. Царська бюрократія перешкоджала поширенню земств в Україні. У цьому вона дотримувалася доволі чіткої лінії. Оскільки взагалі не вдалося уникнути місцевого самоврядування, вводили його в губерніях з очевидною більшістю поміщицького землеволодіння і знову ж насторожувало національне питання. Так, хоча і визнавалося, що „...в Південно-Західному Краї земські установи не введені лише з причини політичної особливості Краю, а між тим з точки зору господарських потреб, створення цих установ хоча б з видозмінами положення 1 січня 1864 р. вельми бажано...”, але було б з політичної точки зору незручним, бо ніякі самостійні дії місцевих повітових земських установ, до складу яких увійде велика кількість осіб польського походження, при ускладненні нагляду за ними з боку губернської адміністрації не можна припускати. Пропонувалося встановити такий порядок земського представництва, щоб до складу земських зборів увійшла значна кількість осіб російського походження, осіб німецької і чеської національності, а також і чинів деяких казенних управлінь⁹. Але навіть у такому урізаному вигляді місцеве самоврядування викликало занепокоєння царської бюрократії. У централізовано-бюрократичній державі земства виявилися інородним тілом. І в урядових колах існувала думка, що земські установи були не органічною частиною адміністративного апарату, а деяким додатком до нього, ледь стерпним, а в окремі періоди просто небажаним¹⁰.

Тому у 1865 р. земські установи розпочали свою діяльність лише у Херсонській, Полтавській, Чернігівській, Харківській губерніях (всього у чотирьох). У 1866 р. земськими стали Катеринославська та Таврійська губернії.

Порівнюючи земства з дореформеними інститутами державного керівництва на місцях, можна сказати, що на земські установи з негативного

боку впливали: примітивний устрій економічного життя з натуральним господарством і слабкими грошовими оборотами, вкрай нестійке становище цього господарства, що зазнавало дошкульних ударів від стихійних лих та економічних потрясінь, відсутність у дореформений час правильно організованих, зразкових порядків в сфері місцевих потреб, сліди канцелярщини і бюрократизму, що дісталися у спадок від дореформеного періоду і загальнонародна неписьменність¹¹. Усі ці проблеми не проходили поза увагою земських діячів. Про це неодноразово говорилося ними на зборах і відображалося у документах. Важко, звісно, врахувати, яка з цих причин мала найбільш негативне значення для земств, але загалом вони, безсумнівно, відбивалися вкрай негативно на земському будівництві і починах.

¹ Белокопский И. Т. О мелкой земской единице. – Харьков, 1903; Його ж. Земство и конституция. Земское движение. – М., 1910; Веселовский Б. Б. История земства за сорок лет: В 4 т. – СПб., 1909 та ін.

² Земский ежегодник за 1877 год. – 513 с.

³ Щербин Ф. А. История Полтавского Земства. Дореформенный период и введение земских учреждений. – С. 6.

⁴ Павловский И. Фр. К истории полтавского дворянства (1802–1902). Очерки по архивным данным; Гармиза В. В. Подготовка земской реформы 1864 года; Лебедев А. С. Исторические розыскания в южно-русских архивах. Вып. 1-2. – М., 1888.

⁵ Веселовский Б. История земства за сорок лет. – Т. 3. – 710 с.

⁶ Градовский А. Государство и провинция // Русский Вестник. – 1868. – № 3.

⁷ Центральный державный исторический архив (ЦДІА) України. – Ф. 442. – Оп. 106. – Спр. 86.

⁸ Ігнат'єв Микола Павлович (1832–1908) – граф, російський державний діяч. 1864-1877 рр. посол у Константинополі. Учасник підготовки Сан-Стефанського мирного договору 1878 р. У 1881-1882 рр. – міністр внутрішніх справ.

⁹ ЦДІАУ. – Ф. 442. – Оп. 535. – Спр. 324.

¹⁰ Юбилейный земский сборник 1864-1914 / Б. Б. Веселовский и З. Г. Френкель. – СПб., 1914.

¹¹ Постановления VII-го очередного Екатеринославского Губернского Земского Собрания с 28 октября по 12 ноября 1872 г. – Екатеринослав, 1873. – 958 с.

*Оксана Обметко
(Київ)*

ПРОБЛЕМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УКРАИНСКИХ ЗЕМСТВ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX в.

В статье сделана попытка определить причины, которые мешали успешной деятельности земских учреждений на территории украинских губерний во второй половине XIX в. Выделить объективные и субъективные факторы, мешавшие украинским гласным в полной мере использовать утверждённые законом права на местное самоуправление.

Ключевые слова: *местное самоуправление, зем-*

ство, украинская губерния, экономические условия, натуральный обмен, Приказ общественного надзора, министерство госимущества.

*Оксана Обметко
(Київ)*

DIFFICULTIES OF THE UKRAINIAN ZEMSTVO FUNCTIONING IN THE SECOND PART OF 19TH CENTURY

The article demonstrates an attempt to identify the issues which disturbed successful and efficient work of zemstvo institutions on the territory of Ukrainian provinces in the second half of XIX. To emphasize objective and subjective backgrounds which disturbed Ukrainian delegates from full use of the local self-government right approved by the law.

Key words: *local government, county council, the Ukrainian provinces, economic conditions, natural exchange, Order of the public oversight, the Ministry of State Property.*

УДК: 821.161.2.,19”

*Володимир Галик
(Дрогобич)*

УЧАСТЬ ІВАНА ФРАНКА У РАДИКАЛЬНИХ ВІЧАХ ТА ТОВАРИСТВАХ ПРИКАРПАТТЯ У ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ 90-х рр. XIX ст.

У статті на основі матеріалів періодичних часописів та епістолярних джерел простежується Франкова участь у радикальних вічах та товариствах Прикарпаття протягом першої половини 90-х рр. XIX ст. Особлива увага приділяється співробітництву Івана Франка з коломийським радикальним товариством „Народна воля” та встановленню причин його виходу із нього.

Ключові слова: *І. Франко, М. Павлик, С. Данилович, І. Гарасимович, Прикарпаття, Русько-українська радикальна партія, радикальний рух, віче, товариство „Народна воля”.*

Нещодавно українська громадськість відзначила 155-річчя від дня народження Івана Франка. Така подія спонукала дослідників-франкознавців повернутися до переосмислення громадсько-політичної діяльності великого українця, намагаючись пізнати витоки та усі складові його багатогранних політичних поглядів. В цьому аспекті актуальною є проблема участі званого українського вченого у радикальному русі Прикарпаття, а саме у радикальних регіональних вічах та організаціях.

Актуалізована проблема не є новою для дослідників Франкової громадсько-політичної діяльності, оскільки франкознавча історіографія уже має певний доробок з цього питання. Тут принагідно слід відзначити мемуари С. Даниловича¹ і дослідження М. Возняка², Я. Грицака³, І. Білинкевича⁴, І. Гирича⁵ та ін.⁶ Вони у своїх спогадах та працях прямо чи опосередковано торкаються процесу зародження та