

## КОНСТИТУЦІЙНІ ІДЕЇ ЗЕМСЬКИХ ЛІБЕРАЛІВ З ПРОБЛЕМ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ЗЕМСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ ДРУГОЇ ПОЛОВИНИ XIX – ПОЧАТКУ XX СТ.

### CONSTITUTIONAL IDEAS OF ZEMSTVO LIBERALS ON ISSUES OF ZEMSTVO SELF-GOVERNMENT DEMOCRATIZATION IN SECOND HALF OF XIX – EARLY XX CENTURIES

Козаченко А.І.,  
д.ю.н., доцент,

завідувач кафедри теорії та історії держави і права

Полтавський юридичний інститут

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

У статті розглянуто питання розвитку земськими лібералами конституційних ідей з проблем демократизації земського самоврядування у другій половині XIX – початку XX ст. Земці-конституціоналісти ставили за мету проведення реформи виборчої системи, зміну системою земських органів та розширення їх повноважень, обмеження контрольних повноважень місцевої адміністрації за діяльністю земських установ. Конституційні ідеї земських лібералів лише частково були втілені у законодавство через небажання проводити демократичну земську реформу з боку царського уряду, а також через недостатню підтримку щодо проведення реформ серед земських гласних.

**Ключові слова:** конституціоналізм, демократія, місцеве самоврядування, земство, земські ліберали, земська реформа.

В статье раскрыт вопрос развития земскими либералами конституционных идей по проблемам демократизации земского самоуправления второй половины XIX – начала XX вв. Земцы-конституционалисты ставили цель проведения реформы избирательной системы, изменение системы земских органов и расширение их полномочий, ограничение контрольных полномочий местной администрации касательно деятельности земских учреждений. Конституционные идеи земских либералов лишь частично были внедрены в законодательство из-за нежелания проводить земскую реформу со стороны царского правительства, а также из-за недостаточной поддержки проведения реформ среди земских гласных.

**Ключевые слова:** конституционализм, демократия, местное самоуправление, земство, земские либералы, земская реформа.

The article discusses development of constitutional ideas on issues of zemstvo self-government democratization by zemstvo liberals in the second half of the XIXth – early XXth centuries. Chronologically, we should distinguish two stages of development of constitutional ideas and attempts to lay them down in law and practice by zemstvo liberals. In the first phase, which covers the period from the introduction of zemstvos in 1865 to the zemstvo counter-reform in 1890, constitutional ideas of zemstvo self-government did not have sufficient support among zemstvo councilors, they were chaotic, not developed and not implemented in legislation. In the second phase, which began after the counter-reform of 1890 and ended in 1906, zemstvo constitutionalists aimed to reform the electoral system, change the system of zemstvo bodies and expand their powers, limit powers of local administration concerning control of zemstvo bodies' activities. The constitutional ideas of zemstvo liberals were only partially implemented in legislation because of reluctance to carry out democratic zemstvo reform by the royal government and due to lack of support for the reforms among zemstvo councilors. Constitutional activities of zemstvo liberals to democratize zemstvo self-government reached their highest peak in the early XX century.

From a modern point of view, the constitutional ideas of zemstvo liberals and ways of their implementation in legislation had, of course, several shortcomings. However, it should be recognized that zemstvo self-government got significant practical experience of the legal oppositional activities, which is an important element of constitutionalism. Zemstvo self-government bodies played an important role in the development of civil society in Ukraine – a part of the constitutional order. Zemstvos raised questions of decentralization of power, which is an urgent problem for local self-government nowadays.

**Key words:** constitutionalism, democracy, local self-government, zemstvo, zemstvo liberals, zemstvo reform.

Дослідження вітчизняного конституціоналізму залишається одним із пріоритетних напрямків розвитку юридичної науки. Важливим аспектом дослідження сучасного вітчизняного конституціоналізму є аналіз напрацювання політико-правових ідей та поглядів, що формували конституційний світогляд нашого народу.

Складовою частиною конституціоналізму є місцеве самоврядування. Історико-правове дослідження земського самоврядування дає можливість відтворити один із фрагментів процесу зародження вітчизняного конституціоналізму, адже земство порушувало питання обмеження державної влади, в чому, перш за все, полягає суть конституціоналізму [1, с. 97; 2].

Хронологічно слід виокремити два етапи земського ліберально-демократичного руху, представники якого виношували конституційні ідеї демократизації земського самоврядування. Перший етап охоплює час від запровадження земств у 1865 р. до земської контрреформи 1890 р. Другий етап – від контрреформи 1890 р. до 1906 р., коли під час земських виборів земські ліберали зазнали поразки.

На першому етапі земства неодноразово заявляли свій протест проти утисків місцевої адміністрації та висловлювали пропозиції про необхідність розширення їхніх повноважень. У Харкові у 1872 р. ліберальні земці створили

«Земську спілку», яка вимагала від уряду свободи слова, друку, особистих гарантій та скликання Установчих зборів [3, с. 897]. У 1878 р. спілка вимагала від уряду впровадити всестанове волосне земство, обласні земські збори і загальнодержавне самоуправління шляхом створення двох дум – державної і земської [4, с. 100]. Деякі земства пропонували демократизувати земську виборчу систему і впровадити волосне земство. У 70-ті рр. XIX ст. розпочався земський рух за перегляд Положення про губернські та повітові земські установи 1864 р. Восени 1881 р. під тиском земств МВС сформував комісію для розробки нового земського законодавства на чолі із статс-секретарем М. Кохановим [5, с. 94]. Комісія мала за мету конкретизувати і розширити повноваження земських установ. Незважаючи на клопотання земств, їх представники не були допущені до роботи у складі комісії [6, с. 280]. Земства отримали право ознайомитися з розробленим комісією проектом земського законодавства. Але, розглянувши проект, 12 губернських земств відхилили його як такий, що обмежував їх права [7, с. 28].

Таким чином, на першому етапі конституційні ідеї демократизації земського самоврядування не мали достатньої підтримки серед земських гласних, носили хаотичний характер, не набули розвитку і не отримали втілення у законодавстві.

Антидемократичний характер земської контрреформи 1890 р. викликав незадоволення помірковано налаштованої частини земців та стимулював розвиток земського ліберально-демократичного руху, що мав за мету демократизацію земського самоврядування. Основними напрямками діяльності земців-конституціоналістів з метою демократизації земського самоврядування стало домагання від уряду проведення реформи виборчої системи, зміни системи земських органів та розширення їх повноважень, обмеження контрольних повноважень місцевої адміністрації за діяльністю земських установ.

Навесні 1903 р. уряд визнав необхідність проведення земської реформи та створив із цією метою спеціальну урядову комісію. Для участі у підготовці проекту реформи комісія ініціювала створення земських місцевих комітетів, які напрацювали низку рекомендацій стосовно удосконалення системи земських установ, демократизації земської виборчої системи та розширення повноважень земського самоврядування. За даними Б. Веселовського, урядова комісія розглянула рекомендації комітетів і на цьому припинила своє функціонування, адже із 203 повітових земств 96 не підтримали проведення реформи, а 77 – виступили за відновлення чинності Положення 1864 р. [6, с. 684].

Восени 1904 р. частина губернських земств виступила із заявами про необхідність проведення демократичних реформ у Росії [6, с. 603; 7, с. 147]. 6-8 листопада 1904 р. відбувся з'їзд представників земського і міського самоврядування. М. Лазаревський зазначав, що «постанови цього з'їзду справили на суспільство величезне враження, як перша після довгого часу публічна заява авторитетної групи осіб про необхідність переходу до конституції» [8, с. 184]. Це змусило імператора Миколу II ухвалити указ про підготовку до проведення земської реформи. Імператорський указ містив проект, який окреслював основні напрямки проведення реформи і надавав право земствам внести на розгляд уряду власні пропозиції. Незважаючи на вимоги земств щодо необхідності демократизації земської виборчої системи, урядовий проект зберігав систему виборів, передбачену Положенням про губернські та повітові земські установи 1890 р.

З особливою гостротою питання проведення земської реформи постало на початку революції 1905-1907 рр. Полтавське губернське земство констатувало, що «поки має силу земське Положення 1890 р., ним обмежуються права земства» [9, с. 2]. Але у 1905 р., розглянувши зазначений вище урядовий проект земської виборчої реформи, земства відхилили його, зважаючи на те, що він обмежував права земських виборців [6, с. 16].

Лише 05 жовтня 1906 р. імператор ухвалив указ «Про відміну деяких обмежень у правах сільських обивателів», який вносив окремі зміни до системи земських виборів. Згідно Указу селяни отримали право брати участь у виборах у складі виборчого з'їзду землевласників і підприємців, якщо їм це дозволяв майновий ценз за Положенням 1890 р. Втратила силу норма ст. 51 Положення 1890 р., за якою губернатор призначав одного гласного із 4-х кандидатів, обраних від селян. Земські збори отримали право обирати на посаду голови управи не тільки дворян, а й представників інших станів [10, с. 891-893].

Отже, імператорські укази 1906 р. розширили виборчі права сільських виборців і послабили адміністративний контроль за виборами, однак не скасували становий та цензовий характер земських виборів, зберегли перевагу за дворянством, що викликало незадоволення ліберальних земців.

Однією із конституційних вимог земських лібералів була вимога про зміну системи земських установ шляхом упровадження вищого всеросійського земського органу і волосного земства. Створення вищого земського органу мало за мету запровадження не парламенту – вищого органу законодавчої влади, а законодавчого органу. Наприкінці XIX – на початку XX ст. відбулося кілька земських

з'їздів у Москві й Харкові [7, с. 114]. Упродовж 1905 р. земці провели п'ять загальноземських з'їздів, які отримали назву «земських соборів». І. Белокозький зазначає, що Всеросійський земський з'їзд земських представників, який відбувся у квітні 1905 р. у Москві, виступив із пропозицією створити Державну земську раду – вищий всеросійський земський орган [7, с. 159]. Проте після запровадження Державної думи необхідність у створенні Державної земської ради відпала.

На початку XX ст. земства активізували свою діяльність з метою впровадження волосних земських установ. У 1901 р. Московський з'їзд діячів агрономічної допомоги місцевому господарству запропонував проект запровадження дрібної земської одиниці. Згідно з проектом дрібна земська одиниця повинна мати визначену територію, всестановою за своїм складом, мати виборний виконавчий орган, користуватися правом на встановлення місцевих податків. Губернські земства, розглянувши проект, не підтримали його або пропонували створити спеціальну комісію, яка детальніше вивчить питання про волосне земство [11, с. 105-109; 12, с. 42].

У 1903 р. уряд санкціонував скликання повітових земських комітетів для розгляду питання про доцільність упровадження волосного земства. Але підтримала запровадження волосного земства лише третина повітових комітетів [13, с. 83-89]. Можливість створення волосного земства передбачав імператорський указ від 12 грудня 1905 р. про проведення земської реформи. Згідно з Указом волосне земство мало складатися зі зборів – розпорядчого органу і управи – виконавчого органу. Волосні земські збори мали налічувати в середньому від 40 до 50 гласних. Зазначений проект теж не отримав достатньої підтримки земств [14, с. 226].

Таким чином, зміна системи земських установ шляхом запровадження волосного земства не відбулася через відсутність достатньої підтримки, необхідної для проведення такої реформи серед земських гласних.

Земства не влаштував обсяг повноважень, установлений Положенням 1890 р., про що у 1903 р. заявили більшість повітових комітетів [13, с. 52-56]. Імператорський указ від 04 грудня 1904 р. про реформування земств та рескрипт від 18 лютого 1905 р. про створення особливої комісії для розробки законопроекту про Державну думу стимулювали діяльність земств, спрямовану на розширення власних повноважень. У 1905 р. Полтавські губернські земські збори прийняли клопотання до імператора, у якому звинуватили його у бездіяльності щодо обіцяної демократизації державного ладу і заявили про намір розглянути питання про необхідність прийняття конституції Росії та встановлення конституційної монархії [15, с. 51]. Але міністр внутрішніх справ, О. Булігін, категорично заборонив розгляд земськими зборами питань, що виходили за межі їхньої компетенції. У відповідь на це, як зазначає Б. Веселовський, губернські збори прийняли постанову про оскарження рішення міністра [6, с. 620]. Така діяльність земства була спробою легального обмеження державної влади.

У травні 1905 р. Костянтинградські повітові земські збори внесли низку пропозицій щодо розширення земських повноважень, а саме: надати земствам виконавчу владу і усунути їх залежність від місцевої адміністрації, позбавити МВС та інші центральні органи права контролювати діяльність земств, надати земствам право вступати у відносини між собою, надати повітовому земству право приймати постанови, обов'язкові для виконання на території повіту [14, с. 210-213]. Цей проект мав окремі недоліки, але загалом пропоноване розширення земських повноважень відповідало демократичним принципам місцевого самоврядування. Проте царський уряд не міг піти на таке розширення повноважень земств, адже створення повноцінних органів місцевого самоврядування суперечило основам самодержавного ладу.

