

Література

1. *Миллер А.* Украинский вопрос в Российской империи / А. Миллер. — К.: Laurus, 2013. — Вип. 3: Золотые ворота. — 416 с.
2. *Реєнт О. П.* Україна в імперську добу (XIX — початок XX ст.) / О. П. Реєнт. — К.: Ін-т історії України НАН України, 2003. — 340 с.
3. *Каппелер А.* Мазепинці, малороси, хохли: українці в етнічній ієрархії Російської імперії / Каппелер А. // Київська старовина (Науковий історико-філологічний журнал). — 2001. — № 5. — С. 8—20.
4. *Коккьяра Д.* История фольклористики в Европе / Д. Коккьяра. — М.: Изд-во иностр. лит., 1960. — 691 с.
5. *Пінчук Ю. А.* Історичні студії Миколи Костомарова як фактор формування самоусвідомлення української нації / Ю. А. Пінчук. — К.: Інститут історії України, 2009. — 306 с.
6. *Вульпиус Р.* Языковая политика в Российской Империи и украинский перевод Библии (1860—1906) / Вульпиус Р. // Ab imperio. — 2005. — № 2. — С. 191—224.
7. *Лисяк-Рудницький І.* Драгоманов Михайло / Лисяк-Рудницький І. // Енциклопедія українознавства: Словникова частина / гол. ред. Кубійович В. — Львів: Молоде життя, 1993. — С. 589—591.
8. Центральний державний історичний архів України, м. Київ (ЦДАК України), ф. 320, оп. 1, спр. 1147, 81. — зв. арк.
9. *Реєнт О. П.* Перша світова війна і Україна / Реєнт О. П., Сердюк О. В. — К.: Генеза, 2004. — 472 с.
10. *Грицак Я.* Нариси з історії України: формування модерної української нації / Я. Грицак. — К.: Генеза, 2000. — 249 с.

1.2. Місцеве самоврядування України кінця XIX ст. як спроба об'єднання сил суспільства

О. М. Обметко

Процес формування політичної нації є тривалим і багатовимірним. Цей шлях мав починатися від самих низів і за підтримки елітарних прошарків суспільства завершитися консолідацією усієї нації. У з'ясуванні сутності нації важливим є питання чинників, що впливали на її формування. З історичного досвіду відомо, що формування націй у Європі кінця XIX — початку XX ст. відбувалося за етнічною ознакою на базі одного етносу, який претендував на домінування. В українських землях у складі Російської імперії означений період характеризується проведенням цілої низ-

ки реформ, що суттєво вплинули на життя суспільства та консолідацію української нації. Одним із чинників, що позначився на розвитку української спільноти, була реформа місцевого самоврядування 1864 року.

Проведення земської реформи та її соціальна база в Україні багато в чому залежали від позиції царизму відносно становлення земств. Як відомо, земства було введено царизмом на Лівобережжі у 1864 р. На Правобережжі України їх було впроваджено лише 1911 р. у Київській, Волинській і Подільській губерніях та й то з обмеженою компетенцією.

Поширення земських установ на окраїнні губернії, до числа яких входили і західні українські губернії, передбачалося ще в час виходу Положення про земські установи 1864 р. Маніфестом 1 січня 1864 р. міністру внутрішніх справ було доручено доповісти, коли він знайде своєчасним, про введення Положення 1864 р. і в інших губерніях. Але це залишилося невиконаним завдяки посиленню недоброзичливого ставлення до земства в керівних колах Російської імперії з кінця 60-х років XIX століття. Суттєву роль відіграло в цьому і те, що йшлося про поширення земського Положення переважно на околиці з інородним для Російської імперії населенням. Відображаючи інтереси владних кіл, проф. Градовський писав з цього приводу 1868 р., що «...якщо місцеві організми повинні задовольняти вимоги державної єдності, то в ще більшому ступені вони повинні бути витвором національної єдності... У 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 началам... Піклування уряду в таких місцевостях звісно повинно бути спрямовано на підтримку російських первнів, а не до розвитку земських установ...» [1, с. 27].

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 крайньої обережності і поступовості. Він не пропонував вводити земства відразу й у всьому краї, а можна обмежитися лише Київською губернією. Серед причин поступового введення земства генерал-губернатор називав польську «смуту» 1863 року. Але при всьому цьому київський генерал-губернатор вважав введення земства в Київській губернії доцільним «обста-

вити деякими обмеженнями і особливостями... Мета цього обмеження полягає у 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...». Окрім цього, генерал-губернатор пропонував внести зміни до ст. 17, 18, 35 Положення 1864 р. з тим, щоб віддати перевагу при виборі гласних особам російської національності [2, с. 1—4].

Реакція в суспільно-політичному житті Російської імперії, що з'явилася пізніше, не сприяла введенню земських установ в українських губерніях. У 1881—1882 рр. при графі М. П. Ігнатьєві¹ думка про введення земств на Україні висувалася знову, але ненадовго. З приходом до міністерства внутрішніх справ графа Толстого ні про що подібне вже не випадало думати. Мало того, навіть запровадженні 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 загальну організацію місцевого самоврядування. Царська бюрократія перешкождала поширенню земств на Україні. У цьому вона дотримувалася доволі чіткої лінії. Оскільки взагалі не вдалося уникнути місцевого самоврядування, необхідно вводити його в губерніях з очевидною більшістю поміщицького землеволодіння і знову ж піднімається національне питання. Так, хоча і визнавалося, що «...в Південно-Західному Краї земські установи не введені лише з причини політичної особливості Краю, а між тим по відношенню до його господарських потреб, створення цих установ хоча б з видозмінами положення 1 січня 1864 р. вельми бажано...», але було б з політичного погляду 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 допускати. Пропонувалося встановити такий порядок земського представництва, щоб до складу земських зборів увійшла значна кількість осіб російського походження, осіб німецької та чеської національності, а також і чинів деяких казенних управлінь [3, с. 1—8]. Але навіть у такому урізаному вигляді місцеве самоврядування викликало занепокоєння царської бюрократії. У централізовано-бюрократичній дер-

¹ Ігнатьєв 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.

жаві земства виявилися інородним тілом. І в урядових колах існувала думка, що земські установи були не органічною частиною адміністративного апарату, а певним додатком до нього, ледь стерпним, а в окремі періоди просто небажаним [4, с. 17].

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

Селянська реформа 1861 р. суттєво торкнулася інтересів дворянства. Вона стосувалася не тільки поміщицького землеволодіння, а й участі дворян у судових і адміністративних процесах у повітах. З часів селянської реформи ці прерогативи були значно скасовано. Діяльність дворянства звузилася і зосередилась у сфері інтересів дворянського класу, що значно послабило його позиції в державі. Тому відкриття земств у 1864 р. було певною компенсацією царизму, який давав дворянству нову сферу діяльності.

Земство було установою загальностановою, але дворянству належала провідна роль. Дворяни свідомо прагнули до цієї першої ролі і здійснювали заходи для її закріплення. Наприклад, дворянство Полтавської губернії знаходило в самому Положенні недоліки, про що П. О. Капніст¹ подав записку до дворянських зборів у 1886 р. Він запропонував клопотати про заміну тогочасного порядку земських виборів становим. Це робилося для збільшення кількості гласних від дворян і пропорційного зменшення гласних від інших верств населення. Дворянське зібрання обрало для з'ясування цього питання комісію, до складу якої увійшли: П. О. Капніст, М. О. Белуха-Кохановський, В. О. Устимович, князь Б. Б. Мещерський, К. К. Вульферт і Г. М. Навроцький. Комісія запропонувала клопотати про надання права дворянству обирати своїх гласних у своїх станових зборах, тобто в повітових дворянських зборах [5, с. 97].

Ідучи шляхом поступового, обережного введення земств, спираючись на дворянство, царська бюрократія уважно відслідковувала хід земської реформи. Особливо пильнувала за тим, щоб не почався процес об'єднання земств, до їх спроб вийти за межі місцевих потреб. Між тим, вже на перших земських зборах чітко виділилася тенденція до розширення повноважень земств. Це від-

¹ Гр. Капніст Петро Олексійович (1840—1904) — російський дипломат. Закінчив курс на юридичному факультеті Московського університету. Працював дипломатом у Римі, радником посольства у Парижі, послом у Гаазі. У 1892 р. — призначений сенатором, з 1895 р. — послом у Відень.

бувалося тому, що земські установи були наділені лише обов'язками, а права і можливості їх були обмежені. Проблеми перед земствами стояли однакові, а способів вирішення їх спільними зусиллями вироблено не було та й не дозволялося урядом цього робити. Земства могли приймати рішення, а практично втілити їх у життя не дозволяли рамки закону. Уряд невідкладно вживав заходів до усунення «крамольного духу». 4 травня 1867 р. Сенат роз'яснив земствам, що обмін постановами між губернськими земськими зборами «видається неузгодженим з законом, що обмежує коло діяльності земських установ межами губерній і повітів» [6, с. 3—4].

Про те, наскільки небезпечним для царського уряду було прагнення земств до об'єднання, свідчить той факт, що вже через місяць після виходу цього документа, 13 червня 1867 р., з'явилася постанова Державної Ради, згідно з якою земствам заборонялося друкувати без дозволу губернатора звіти земств, матеріали з обговорення і промови, виголошені на земських зборах [7, с. 215].

Однак, незважаючи на заборону з боку царських чиновників, питання об'єднання земств постійно ними порушувалося. У 1876 р. Харківська губерньська управа доповідала, що у Комітеті міністрів розглядалося клопотання зборів про встановлення правил, що визначили б спосіб зносин між земствами кількох губерній з питань, що становили для них спільний інтерес. При цьому міністр внутрішніх справ твердив, що у самому законі такі правила вже існують. Так, додатком до ст. 84 Положення про земські установи вказано справи, по яких зносини або ухвали між земствами можуть відбуватися за згодою губернатора, постанови і журнали можуть друкуватися з дозволу губернатора, кошториси і розкладки друкуються у губерньських відомостях і розсилаються гласним. Визнаючи, отже, що земства мають можливість надати гласності своїм розпорядженням, а тому кожні збори мають можливість пильнувати за діяльністю інших, Міністерство внутрішніх справ вважало неможливим задовольнити клопотання. Таку ж згоду дав і Комітет міністрів [8, с. 315]. З цього прикладу видно, що уряд нізащо не хотів надавати земствам можливості спілкуватися між собою. Він намагався поставити між земствами свого посередника в особі губернатора, який міцно стоятиме на захисті урядових інтересів.

До кардинальних питань земської справи належить питання про взаємини губерньських і повітових земств. Воно виникало у багатьох земствах у тій чи іншій формі. Йому була присвячена полеміка у періодичних виданнях і земських зборах, у якій взяли

участь такі земські діячі і публіцисти, як Д. М. Шипов¹, Б. М. Чичерін² та ін. Це питання викликало цілу низку пояснень Сенату, і тим не менш не існує досі праці, в якій були б зведені та проаналізовані усі ті думки й пропозиції, які порушувалися в ході даної полеміки. Якщо подивитися Положення про земські установи у виданні М. І. Миша [9, с. 217], то можна побачити у примітках під відповідними статтями посилання на сенатські накази. Вони видані для роз'яснення губернських і повітових земств ще у 70-ті, і навіть у 60-ті роки. Таким чином, питання про взаємини губернських і повітових земств виникали вже з самого початку їх діяльності.

В одному приватному виданні земського Положення 1864 р., що вийшло у 1866 р., у примітках видавця до ст. 66 мовиться, що губернські земські збори можуть видавати обов'язкові для місцевих земських установ тієї самої губернії постанови, читаємо: «На цьому ґрунті вплив губернських зборів на повітові земські установи і право губернських земських зборів керувати повітовими: право касації і переваги, які одні визнають, а інші заперечують» [10, с. 17]. Значить, земські взаємини між губерніями і повітами розумілися по-різному з самого початку діяльності земських установ. І тоді вже відчувалася необхідність поповнити закон низкою часткових угод окремих земств за допомогою встановлення керівних принципів, які слугували б дороговказом земським діячам у щоденній роботі.

«Насправді, як цілком слушно зазначено у «Вестнике Европы» [11, с. 348], відмінність між губернськими і повітовими зборами обумовлюється тим, що з виконанням завдань розширюється і виднокруг, росте ініціатива, прояснюється зв'язок між окремими явищами життя і їх загальними причинами». Губернські земські збори, за самим характером підлеглих їх відомству справ, змушені були торкатися питань державного значення. Не можна не відзначити при цьому, що губернські земські збори мали для вирішення складних питань, що виникали у них, набагато більш інтелігентний і розвинутий склад гласних, ніж повітові збори. Величезна перевага дворянського елемента — факт загальнови-знаний [11, с. 115].

¹ Шипов Дмитро Миколайович (1851—1920) — земський діяч, поміщик, один з лідерів октябристів (1905) і мирнообленців (1906). У 1918 р. — керівник «Національного центру».

² Чичерін Борис Миколайович (1828—1904) — російський юрист, історик, філософ-ідеаліст, почесний член Петербурзької АН (1893). У 1861—1868 р. — професор Московського університету. Основоположник «Державної Школи» у російській історіографії. Прибічник конституційної монархії.

Законодавець об'єднав ще у 1864 р. губернські і повітові земства у вельми оригінальні спілки, своєрідні риси якого отримали у Положенні 1890 р. свій подальший розвиток. Це Положення, вказуючи форми діяльності земств у низці статей (ст. 3, 63, 64, 79, 97, 127, 128), визначає основні засади, яким повинні відповідати взаємні відносини губернських і повітових земств, але подає їх недостатньо. Розвиваючись, діяльність земських установ вимагала нових юридичних норм, які надали б новому змісту її певну форму, узгоджену з інтересами справи і не всупереч основним принципам земського Положення. І ось самим життям земських установ у межах закону вироблялася система субсидіарних норм, якими намагалися впровадити порядок і послідовність там, де буква закону залишила порожнє місце, не порушуючи, однак, самого закону, а розвиваючи його основні положення, тлумачили і доповнювали його. Ці норми складалися частково у вигляді міністерських роз'яснень і циркулярів, але головним чином сепаратними наказами Сенату.

Наділені майже рівнозначно самостійністю у внутрішній організації, губернські і повітові земства різнилися між собою у взаємних відношеннях один до одного і при зносинах з вищими урядовими установами. Губернські земства у цих останніх випадках були майже завжди представниками усіх земських установ губернії — і губернських, і повітових. Зважаючи на те, що над губернським земством стояв губернатор, можна сказати, що всі прогресивні і найбільш нагальні потреби повітових земств, що були не вигідні губернським зборам і губернатору, як свідчать численні факти, гальмувалися у губернії і не мали жодних шансів на своє практичне здійснення.

Більша частина обох земських Положень 1864 і 1890 р. визначала деталі роботи губернських і повітових земств у сфері їх самостійної діяльності. І лише деякі з них присвячені регулюванню їхніх взаємовідносин. Нормуючи права і обов'язки губернських і повітових земств щодо місцевого населення і держави, законодавець нібито не наважується розмежувати певними юридичними положеннями інтереси окремих членів земського союзу губернії у їх взаємних відносинах. Ця обставина слугувала основою дуже поширеної в земських колах думки, згідно з якою і не повинно існувати багатьох юридичних норм, які б визначали взаємини губернських і повітових земств і розмежовували їх інтереси.

Відмінність інтересів чітко виділялася в тих питаннях земської справи, в яких губернські і повітові земства приходили до взаємодії. Спільна діяльність їх повинна була визначатися угодами. Але, якщо є угода, значить, є інтереси сторін, які домовля-

ються. У своїй діяльності губернське земство скрізь зіштовхувалося не з інтересами населення губернії безпосередньо, а з повітовими земськими установами, які представляли потреби населення територіальних груп, названих повітами, потреби відмінні і не зовсім однакові з інтересами населення губернії. Так необхідно розуміти зміст і значення перших трьох пунктів ст. 63 Положення 1890 р. У цих пунктах ідеться про розподіл губернськими земськими зборами повинностей на губернські і повітові, про розподіл між повітами деяких державних зборів. З цього видно, що губернські земські збори, виконуючи ці функції, могли помітно порушити інтереси повітів. Наприклад, при розподілі повинностей, який законом повністю наданий губернським зборам, вони могли неправильно його провести, накласти на деякі повіти дуже велику кількість повинностей, знявши їх з губернії як з цілого. І такі факти були в історії земств, причому Сенат виступав зі своїми наказами на захист повітових інтересів, визначаючи таким чином правомірність їх існування [12, с. 702—703].

Проведений аналіз взаємних стосунків губернських і повітових земств розкриває проблему не тільки з юридичного боку, а й з політико-правового погляду. У зв'язку з цим потребують роз'яснення такі конкретні питання: які права й обов'язки губернських і повітових земств у їх взаємних угодах, як вони регламентуються Положенням, що чітко сформульовано у Положенні з цього приводу, що не сформульовано, а може бути вирішено тлумаченням відповідних статей закону або за аналогією з ними, що, з рештою не може бути вирішено на основі Положення. Що з невизначеного законом потребує законодавчого врегулювання, для чого достатньо добровільної згоди самих земств? Більш детально аналіз цих проблем подано у праці Л. Г. Захарової «Земская контрреформа 1890 года» [13].

За всіх труднощів і ускладнень, що виникли в земстві під час формування своїх кадрів, їхня діяльність, безсумнівно, багато в чому залежала від того правового поля, в якому довелося працювати земствам. Царський уряд із самого початку і до свого падіння у лютому 1917 р. суворо відслідковував правове поле діяльності земств. Із часу введення в дію Положення про земські установи діяльність земств викликала безліч наказів Урядового Сенату з різних галузей земського господарства. Незважаючи, однак, на загальноземське значення цих наказів, вони за небагатьма винятками не друкувалися для загалу, а надсилалися лише тим земствам, справ яких стосувалися. За таких умов виникали суперечності між земствами і місцевою губернською

владою. Усього з 1864 до 1900 р. вийшло близько 574 наказів [7, с. 4].

Процес формування земств на місцях ішов на базі тих правових документів, які видавалися урядом. Першим документом, який визначав межі діяльності земських установ, було «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» 1 січня 1864 р. Вже в цьому документі простежується половинчатість реформи. Під час розробки Положення 1864 р. чітко проводилася думка, що як установи неурядові, що стояли поза ієрархічною субординацією, земські установи поряд з особистими компаніями і товариствами користувалися самостійністю. Проте кожен їх крок підлягав контролю місцевого представника державної влади — губернатора. «Загальний нагляд урядової влади за виконанням законів і запобігання діям протизаконним і злочинним, — мовилося у пояснювальній записці, — повинні поширюджуватися на дії земських установ на тих самих засадах як і діяльність приватних осіб і товариств» [14, с. 57].

Самостійність земств, яку передбачала система місцевого самоврядування, насправді вже в самому Положенні 1864 р. була досить обмежена ст. 7: «Земські установи, у постановах і розпорядженнях своїх, не можуть виходити за межі кола вказаних їм справ; тому вони не втручаються в справи, що належать колу діяльності урядових, станових і суспільних властей і установ». Будь-які постанови, що суперечили даному пункту, вважалися недійсними. А постанови земських зборів що «суперечили законам або загальним державним користям», були поставлені в пряму залежність від утвердження губернатором і міністром внутрішніх справ, а ст. 9 Положення надавала губернатору право припиняти виконання таких постанов земських зборів.

Роз'ясненням Урядового Сенату від 16 грудня 1866 р. було дано широке тлумачення ст. 69 Положення, і губернатори мали право відмовляти у затвердженні будь-якої обраної зборами особи, якщо її визнано неблагонадійною. Пізніше законом 13 червня 1867 р. головам земських зборів була надана досить широка влада над зборами, — включно до права закривати їх, а у випадку незакриття збори, в яких були поставлені на обговорення питання неузгоджені з законом, голова піддавав покаранню за ст. 64 Уложення про покарання. Цей захід суспільство зустріло досить вороже і бачило в ньому серйозне обмеження земської діяльності. «Усі знають, — писав у своєму щоденнику О. В. Нікітенко¹, —

¹ Нікітенко Олександр Васильович (1804—1877 рр.) — російський літературний критик, історик літератури, цензор, академік Петербурзької АН (1855).

земство зв'язано по руках і по ногах новим законом, в силу якого голови зборів і губернатори отримали майже необмежену владу над земством» [15, с. 178].

Однак і вказане право голови було, очевидно, недостатнім наглядом за земством. Законом від 19 серпня 1879 р. губернаторам надавалося право не тільки не затверджувати службовців по земству, а й звільняти тих із них, яких він визнає неблагонадійними. До цих, послідовно встановлених прав щодо особового складу земських закладів і з нагляду за напрямом їх діяльності, можна додати циркуляри міністра внутрішніх справ від 12 жовтня 1866 р., 28 серпня 1868 р., 22 жовтня 1870 р. і закон 4 липня 1870 р. [16, с. 127], якими різного роду службовці земства робилися повністю залежними від урядових установ. Земські лікарі і фармацевти залежали від лікарських управ і губернаторів, попечителі училищ — від училищних рад, учителі — від інспекторів та ін. Таке підпорядкування земських працівників було необхідно уряду. Місцева адміністрація і центральний уряд вбачали небезпеку у діяльності земств. Вони не стали ще одним бюрократичним органом держави. Тому зрозуміло, що самостійність земських закладів уряд намагався все більше і більше обмежувати, зробити по-можливості примарою, а самі установи із самостійних, що діяли тільки під наглядом урядової влади, поступово звести до ступеня бюрократичних органів, слухняних виконавців губернській волі.

Характеризуючи умови, в яких опинилися земські установи, академік В. П. Безобразов справедливо говорив, що земству було дано багато волі і жодної влади, що земські установи — не справжні органи державного місцевого самоврядування, а тільки місцеві громадські вольниці, які можуть розвинутися в такі органи [17, с. 39].

Паралельно з цим підкоренням губернській бюрократії особового складу земств і утиском свободи думок ішло поступове обмеження компетенції земств. Мрії про свободу слова у зборах, про широку гласність земської справи були невдовзі розвіяні двома законами 13 червня 1867 р. Виступ гласного у зборах підлягав цензурі голови, а на протоколи зборів — цензурі губернатора. Опублікування одних земських актів стало можливим лише в обмеженій кількості примірників, а інші, у випадку накладення на них veto губернатора, прирікалися на повну невизначеність. Сама діяльність земських зборів ставилася під подвійний нагляд предводителя дворянства і губернатора. Про утиски свободи думок говорять циркуляри Головного управ-

ління у справах друку від 29 травня 1881 р. про заборону друкувати без попереднього дозволу статей, що містили дані про земські і думські постанови [18, с. 131], і від 13 січня 1889 р. про заборону друкувати статті з похвальними відгуками про діяльність земства [18, с. 131].

Законом 21 листопада 1866 р. було також обмежено право земств обкладати податками торгові та промислові заклади. Податки з цих галузей становили значну частину надходжень до бюджету імперії. Це була годівниця для бюрократичного апарату. Уряд не міг дозволити таким значним прибуткам відійти у відомство земства. Але найсерйозніші обмеження відбулися в народній освіті.

Діяльність земств щодо поліпшення громадського буття відповідала основній думці закону 1864 р., який мав на меті єдність земств і самостійне формування в них громадської думки. Намагання земств об'єднати свою діяльність мало глибокий практичний зміст. Розрізненість земств і неможливість відносин між ними досить шкідливо відображалися на земській справі. У них не було жодної єдності. Навіть у тих галузях господарства, в яких така єдність була суттєво необхідна не тільки в інтересах окремих земств, а й цілої держави [19, с. 152].

На рахунок предметів земської діяльності було багато таких, однакове спрямування і постановка яких були б корисними для усіх земств. Наприклад, організація земської статистики, розробка програм для збору тієї або іншої інформації тощо. Багато земств, не знайомих з результатами практичних застосувань і рішень інших земств з предметів народного господарювання, приймали і вводили на своїх місцевостях те, що іншими земствами було вже залишено як даремне і неприйнятне. А у результаті отримували лише непродуктивну витрату грошей.

Це стосувалося найболючіших сторін земського життя, а саме поземельного оподаткування. Так, наприклад, тільки у 1881 р. Зеньківська земська управа (Полтавська губернія) говорила про необхідність клопотати про надання повітовим зборам права робити внутрішній розподіл поземельного податку коли багато інших земств уже вирішили для себе цю проблему [20, с. 13].

Як бачимо, самостійність земств, цю основу будь-якого самоврядування, як і сферу земської компетенції, уряд систематично утискав. Недовіру особливо чітко видно зі ставлення самодержавства до прохань земства. Уряд не завжди був послідовним, відхиляючи навіть такі пропозиції земств, які мали під собою серйозне підґрунтя.

Так, наприклад, усі перші клопотання земських установ аж до 1879 р., про недопущення боржників у склад земського представництва (Таврійське земське клопотання у 1875 р.), не дістали підтримки. Хоча відносно міського самоврядування питання було вирішене у Городовому Положенні 1870 р. позитивно. Починаючи з 1867 р., деякі земства просили про застосування до гласних стягнень за неявку на збори без поважних причин. Це земства Херсонської та Чернігівської губерній. Усі клопотання були відхилені, а у Положенні 1890 р. саме міністерство визнало необхідним встановити певні стягнення та ін. [21, с. 198].

Але переглядаючи довідки про відхилені клопотання земств, не можна не завважити, що з особливою недовірою уряд ставився до прохань земств про створення дрібної одиниці самоврядування; про об'єднання їх діяльності і видання тих або інших законів, що мали загальнодержавне значення.

За основною думкою Положення 1864 р. земство повинно було зберегти постійний зв'язок з місцевістю і суспільством, але для збереження цього зв'язку закон жодних засобів не дав. Не тільки земської общини, цього основного осередку самоврядування, створено не було, а й повітовим земським управам не було навіть надано права самостійно виконувати постанови земства. Діяти безпосередньо земські установи не могли. Частково тому, що це не припускалося законом (у відношенні, наприклад, до натуральних повинностей), почасти тому, що повіт був досить значною одиницею, що представляла по місцевостях багато розбіжностей і особливостей, простежити за якими центральне повітове керівництво не мало змоги. Не маючи твердого ґрунту під ногами і належного зв'язку з місцевістю, не маючи своїх виконавчих органів, земства не могли навіть забезпечити собі правильного надходження земських зборів. Це було причиною того, що деякі з них іноді опинялися у досить скрутному фінансовому становищі.

Нижча поліцейська влада була поганим помічником земської діяльності і виконавцем його рішень. А саме на неї було покладено виконання земських заходів.

Вказаний недолік у своїй організації земські установи прагнули усунути з перших днів існування. До цієї мети різні земства підходили різними шляхами. Одні думали скористатися парафіяльними опікуваннями, інші намагалися створити місцевих земських агентів в особі попечителів і уповноважених; треті, нарешті, ставили вже зовсім конкретно питання про реорганізацію волосного управління у вигляді надання волості характеру всестанового органу місцевого самоврядування. Так, наприклад, Херсонське зем-

ство у 1874 р. вийшло з клопотанням, яке надійшло на розгляд комітету міністрів, про укладання проекту з предмета утворення всестанових волостей і про передачу його на розгляд земських установ [21, с. 115], але клопотання було залишено без відповіді.

Дуже недовірливо уряд ставився до намагань земств установити більш тісніші стосунки із селянським самоврядуванням. Але він не тільки не вважав необхідним ввести селянське самоврядування до складу земських установ шляхом створення всестанової волості, а навіть до турбот земств про потреби селянського стану ставився негативно. Так, наприклад, коли Таврійське земство у 1874 р., занепокоєне продовольчим питанням, вирішило створити комісію для дослідження умов деяких місцевостей, то міністр внутрішніх справ зупинив виконання постанови земства й оголосив, що повітовим земським управам надано право проводити ревізію і впевнитися на місцях через своїх членів лише для нагляду за діяльністю сільських сходів у справах продовольства. Але жодних загальних місцевих досліджень про економічні потреби населення і про наділення його землею чинними законами земським установам не надано [22, с. 85]. Отже, у земського самоврядування, створеного «турбуватися про місцеві потреби і користі населення», було по-суті відібрано право дізнаватися про ці потреби через дослідження його становища.

Земства здійснювали кроки щодо зміни тогочасного правового поля, бо вважали, що це дасть можливість не тільки якісно поліпшити їх роботу, а і в цілому позитивно вплине на ситуацію в країні. Поглиблення кризи в державі дало земствам нагоду вказати уряду на настрої серед населення. Вказати на той шлях, який міг би вивести країну з тяжкого становища. Цей шлях був у скликанні народних представників із законодавчими функціями. Це були перші кроки до створення справжнього парламенту, якого так потребувало російське суспільство кінця ХІХ ст. Нелегко було «земському союзу» скласти загальноземську вимогу. Але п'ять губернських зборів (Чернігівські, Тверські, Харківські, Полтавські і Самарські) відкрито висловилися за скликання земського собору. Першим відгукнулося Харківське губернське земство. На губернських зборах 1878 р. було заслухано і прийнято записку, складену міським головою і земським гласним Є. С. Гордієнком.

Називалася ця записка «Проект отзыва правительству на его сообщение о преступной пропаганде» і суть її полягала у необхідності активної участі земства у державній діяльності. У цікавих обговореннях, які відбулися після оголошення записки, глас-

ний Картамишев висловив побажання, щоб представники земства були зобов'язані обговорювати ті заходи, які допомогли б державі вийти з економічних ускладнень. А гласний Мирошкін пропонував земству просити, щоб було знято попередню цензуру з провінційної преси, при цьому посилаючись на свою записку і додане до неї звернення до земства з цього приводу від професорів, адвокатів і представників судового стану. Заява ця дуже цінна і характерна. Вона свідчить, що вже у 1878 р. суспільство відчувало свій зв'язок з земством і покладало на нього захист своїх вже суто політичних інтересів.

Після виступів представника Харківського земства висловилися присутні з Чернігівського земства. У Чернігівському адресі, складеному І. І. Петрункевичем і ухваленому особливою комісією, обраною для його редагування, говорилося: «Думати, що ідеї, а в тому числі й анархізм можна зупинити засобами суворості, — значить ігнорувати розвиток і розповсюдження ідей. Становище російського суспільства, за нашим глибоким переконанням, надає на сьогодні всі умови для процвітання ідей, що суперечать державному устрою». За цим в адресі вказувалося на відсутність свободи слова, друку, на репресії у вищій та середній школах, які призвели до виключення понад 6 тис. молоді зі стін навчальних закладів, що давало багатий матеріал для революційних партій [23, с. 217].

З усіх цих заяв земств було зрозуміло, що у скликанні «досвідчених» людей за призначенням уряду земства побачили недовіру до себе з боку органів влади; уряд же в заявах земств вбачав політику, несумісну з його прагненнями. Тому дуже швидко між урядом і земством поновилися колишні недовірливі стосунки. Земство було незадоволено урядом, уряд — земством.

Політика царського уряду відносно земств діставала своє практичне застосування з боку місцевих органів влади. Недовіра уряду до земств, тенденція стиснути їхню компетенцію і діяльність із дедалі більшою силою передавалася місцевим урядовим органам. Тенденція йшла від центру до периферії. Вона створила на місцях той сумний літопис непорозумінь і протидій, якими так насичена історія земських установ. Коріння їх сягало глибоко тому, що місцева адміністрація вбачала в земствах протилежне їй начало, до якого сама центральна влада ставилася з недовірою. У багатьох випадках навіть сам розмір непорозумінь перевищував звичайні чвари місцевої влади. Так, наприклад, у Херсонській губернії стосунки між адміністрацією і земством настільки загострилися, що міністр внутрішніх справ визнав за необхідне доручи-

ти начальнику краю взяти участь у розгляді непорозумінь, які виникли. А губернські земські збори, в свою чергу, вислухавши доповідь комісії про всі конфлікти земства з адміністрацією, 13 листопада 1866 р. вирішили, що «...ревізування і розслідування на місці з боку найвищого уряду земських установ Херсонської губернії, а також сутичок, що виникли з адміністрацією, є єдиний засіб, про який повинно просити і на який може розраховувати земство, зважаючи на тяжкі звинувачення, висунуті проти його діяльності» [24, с. 155—167].

Якщо центральна влада з підозрою ставилася до земств і їх прохань, то з більшою силою ця недовіра і прагнення підкорити земства урядовій опіці відобразилися в деяких окремих губерніях. Користуючись своїм правом зупиняти постанови земських зборів, що суперечать загальнодержавним користям, губернатори дуже часто зупиняли навіть такі постанови, котрі навряд чи мали згадане значення. Так, у Харківському земстві порушували такі права, які були надані земству законом. Наприклад, полтавський губернатор не затвердив на посаді голови Хорольської повітової управи Ф. Ф. Затурського у 1880 р., бо його визнали неблагонадійним у зв'язку з обшуком у будинку дружини брата — А. П. Затурської [25, 1]. А до Сенату надійшов рапорт від полтавського губернатора про незгоду з постановою Гадяцьких повітових зборів про перехід від подушного податку до прибуткового [25, с. 32].

Ще далі, ніж влада губернська, пішла у боротьбі із земством влада повітова. Тут в історії земства зустрічаються зовсім негативні сторінки: тиску на селянські общини при обранні земських гласних, карні заходи за обрання осіб, невігідних місцевій адміністрації, і навіть карні заходи проти самих гласних.

У всіх перелічених діях як і центральної, так і місцевої влади, земство не могло не бачити системного утиску своєї діяльності. Не могло воно також не усвідомлювати недоліків і незакінченості своєї організації. Про це прямо або опосередковано заявляло у своїх клопотаннях. Жалілося на утиски — і не можна не визнати, що у цих скаргах було багато гіркої істини. Бачачи недовіру до себе з боку уряду, зустрічаючи скрізь обмеження, не маючи можливості здійснювати належним чином рішення земських зборів на місцях, чимало земських гласних збайдужіло до земської справи.

Усе це не могло не позначитися на діяльності земств. Так, наприклад, у 1868 р. Херсонське земство заявляло уряду, що невирішення багатьох прохань земства є причиною охолодження діяль-

ності земських гласних [26, с. 3]. Тоді, як кращі люди дедалі більше і більше усувалися від земської діяльності, земські вибори стали все більше переходити до рук організованого угруповання місцевих діячів. Вони на земський кошторис дивилися головним чином як на джерело добрих окладів [27, с. 88; 19, с. 11]. У діяльності земства з'явилися такі недоліки і темні сторони, заперечувати які не могли навіть найгарячіші його захисники. Про «падіння моралі» у земстві свідчить розгляд таких справ про розтратах у Чернігівському земстві — за звинуваченням колишнього члена Глухівської управи Говоруна у розтраті; за звинуваченням колишнього земського страхового агента Коршунова у різних зловживаннях і губернської управи у потуранні йому [28, с. 115—116].

Названі та інші негативні явища були на користь місцевої бюрократії. У справі продовольства принцип невтручання бюрократії взагалі переважав. Общини селян, потребуючи продовольства та зерна для сімби, складали запити, надсилали їх у волосне правління, яке засвідчивши його, надсилало в управу. Зважаючи на обставини, управа сама дозволяла взяти певну кількість зерна з магазинів або не дозволяла, вважаючи запит неправильно складеним, чи знаходячи якусь помилку. Справа звичайно тягнулася дуже довго, особливо якщо вона вимагала згоди губернської управи. Земський діяч М. М. Карачаєв-Волк писав у своєму листі «Из деревни»: «Мені доводилося бачити, що в губернську управу надходили від повітових управ клопотання в той час, коли посів відомого хліба давно вже закінчувався, і видачі були вже марними, не досягали мети» [28, с. 77]. Тому селяни не зверталися в земство по допомогу. Обмежене урядовою регламентацією, незакінчене у своїй організації, земство стало досить поганим засобом управління. Воно занепало тому, що було поставлене урядом у ненормальні умови. Але змінити ці умови, дати йому свободу без послідовної зміни самодержавного ладу держава не хотіла.

Незважаючи на проблеми, що виникали наприкінці 70-х років XIX ст., земці продовжували шукати можливості для поживання своєї діяльності, бо розуміли, що без опори на місцеве самоврядування, без взаємодії зрушити розвиток імперії по капіталістичному шляху неможливо.

Одним із заходів, яким можна було скористатися для поживання земської роботи, збільшення уваги до них з боку суспільства, було використання земської преси. Друкований земський орган для складної земської діяльності був зброєю гласності, що становила одну з найважливіших рушійних сил у земській справі,

служив разом з тим і провідником поглядів земських діячів на проблеми суспільства. Земська преса могла як друкований орган підвищити авторитет земств за рахунок широкого і всебічного висвітлення найгостріших проблем у житті губерній і країни в цілому та пошуків шляхів їх вирішення. А це завдавало удару по тогочасній владі — звідси і реакція уряду на земську діяльність.

Друковані органи готувались, з одного боку, з урахуванням різнобічного з'ясування різних питань місцевого життя у земських зборах, з іншого, — з метою виправлень, зазвичай за практичного проведення в життя прийнятих рішень. У цьому відношенні земський друкований орган мав значення постійної пам'ятної книжки, яка, даючи точні довідки про діяльність земства і її результати у попередні часи, була дуже важливим джерелом для правильної постановки питань і їх вирішення у подальшій земській діяльності. Таке значення земського друкованого органу тим більше важливе, що земство, маючи своїм призначенням задовольняти найближчі потреби місцевого життя, і вирішувало питання, що вимагали не тільки уважного ставлення до них, а й попереднього серйозного вивчення різних сторін життя.

Вихід земської періодики здійснювався на основі постанов земських зборів і матеріалів, що надходили від гласних з повітів. Фінансуванням земських періодичних видань опікувалися самі земства, вносячи до своїх кошторисів суми на періодичні видання.

Найпершим серед українських і російських земств почало друкувати свій власний журнал «Сборник Херсонского земства» Херсонське губернське земство у 1868 р. Журнал виходив щомісячно. На сторінках земського органу містилася велика кількість матеріалу, що стосувався усіх галузей земського життя, і гостра критика недоліків тогочасного ладу.

У земських зборах Харківської губернії чимало говорилося у різний час про необхідність гласності для земської роботи. Гласні ще у 1865 р. пропонували просити уряд про надання у розпорядження земства редакції «Харьковских губернских ведомостей». Це могло слугувати початком видання земством журналу, від успіху якого «залежатиме судження про нашу здатність до самоуправління» [29, с. 62]. Такий журнал на їхню думку, був необхідним для того, щоб ділитися думками про порядки самоврядування і вивчати свою губернію у статистичному відношенні. 1866 р., коли виявилось, що на друк звітів про губернські і повітові збори витрачено було понад 4 тис. крб., а клопотання зборів відносно «губернських відомостей» залишилося без відповіді,

гласні запропонували клопотатися про дозвіл видавати особливу земську газету або журнал. На думку гласних, необхідно було просити уряд поширити на всю країну благодіяння вільної преси, дарованої тоді лише столицям, і просити про дозвіл Харківському земству видавати газету, запропоновану ним програмою з 12 розділів, на яку й асигнувати 8 тис. крб. з губернського збору [30, с. 22].

Пізніше в усіх губерніях України з'явилися аналогічні періодичні органи. У Чернігові — «Земский Сборник Черниговской губернии» (з 1870 р. виходив щомісячно), у Полтаві — «Земский Обзор Полтавского Земства» (з 1883 до 1884 р. — щотижня), «Полтавская Газета» (з 1906 р.), у Катеринославській губернії — «Вестник Екатеринославского земства» (1903 — 1906 рр.), у Таврійській губернії — «Вестник Таврического земства» (з 1903 р. — щомісячно).

Необхідність впливу громадської думки на керування місцевим господарством була визнана самим урядом, що замінив канцелярський бюрократизм гласними земськими установами. 24 березня 1865 р. циркуляром міністра внутрішніх справ земствам було дозволено видавати періодичні видання для ознайомлення місцевого населення з питаннями земського управління. Але головне управління у справах друку скоро відчувало відхилення від наданих земству прав. Вже у 60-х роках головне управління висловило думку, що подібні органи повинні обмежуватися лише друкуванням «офіційних актів і матеріалів». Воно вважало, що «ніякі домішки не повинні мати місце в них; особливо вони повинні утримуватися від полемічного характеру, який суперечить, як інтересам самих установ, так і поглядам уряду». Видання громадських установ, згідно з розпорядженням головного управління у справах друку, повинні були підлягати або загальній цензурі, або цензурі чиновника, що дозволяв друкувати неофіційну частину губернських відомостей [31, с. 66, 224]. А за Височайшим повелінням 13 липня 1867 р., циркуляр міністра внутрішніх справ від 8 жовтня 1867 р. підпорядковував земські видання контролю губернатора та обмежив кількість примірників кількістю гласних [31, с. 224]. Ці розпорядження уряду обмежували гласність у земському середовищі, гальмували розвиток висвітлення земської справи.

Як бачимо, земські друковані органи відразу ж після своєї появи опинилися під пильним наглядом адміністрації. Земствам було рекомендовано комітетом міністрів насамперед друкувати свої звіти і журнали засідань, а статистичні та інші матеріали вміщу-

вати на сторінках «Губернських відомостей» [32, с. 100]. Отже, у найвищих адміністративних сферах встановився погляд на земські збірники не як на органи земської громадської думки, а як на земський офіційний службовий матеріал.

Ситуація ускладнювалася тим, що земська преса перебувала під підвищеним цензурним тиском. Вона підлягала не тільки загальним цензурним правилам, а ще і цензурі з боку губернаторів. Так, наприклад, начальник Харківської губернії не дозволив у 1880 р. надрукувати звіт про прийняття у завідування земства харківських богоугодних закладів і про діяльність при цьому наглядачів цих закладів. Не дозволено було також друкувати три губернські журнали управи, необхідні до відома гласних [33, с. 554]. На клопотання земства з цього приводу було отримано відповідь від комітету міністрів, де повідомлялося, що у програмі журналу зовсім зайві були звіти про судові справи, про кількість їх у мирових суддів, а також про сільськогосподарські з'їзди, статистичні дані по губернії.

Такий контроль не пропускав повідомлень про діяльність інших земств і забороняв уміщувати на сторінках місцевих «Сборников» деякі доповіді губернських управ. Цензура також уважно стежила за тим, щоб до журналу не потрапили статті суто літературного або полемічного характеру. Так, колишньому співробітнику статистичного відділу при Чернігівській губернській управі Є. С. Филімонову губернатор заборонив друкувати в додатках до «Сборника» матеріали для характеристики системи землеволодіння в Чернігівській губернії, вилучені з Рум'янцевського опису Лівобережної України 1765—1769 рр. Автор книги змушений був видавати її окремою брошурою у В'ятці. Така сама доля мало не спіткала статті іншого чернігівського статистика О. П. Шликевича «Лучше ли жилось в Малороссии за сто лет назад?» Пропущена до друку місцевою цензурою, вона була опротестована губернатором [34, с. 284]. Були випадки затримання видання «Сборника», коли окремі сторінки журналу, надіслані губернатору для цензури, поверталися до редакції лише через місяць. Звичайно, Чернігівське земство намагалося боротися з цим злом, але всі клопотання земських зборів про звільнення їхнього часопису від попередньої цензури та оскарження дій цензора, як правило, залишалися без відповіді.

Іншою причиною, яка гальмувала розвиток земської преси, була відсутність достатньо підготовлених літературних сил. Але навіть там, де вони були, цензурний нагляд не сприяв їх залученню до участі в земських виданнях. А якщо до цього додати ще і

брак коштів, який постійно відчували редакції земських журналів, то стане цілком зрозумілим, чому, наприклад, «Земский сборник Черниговской губернии» з часу свого заснування у 1870 р. і до 1876 р. не мав авторитету серед його читачів [30, с. 552].

Тільки у 1877 р. на його сторінках з'явилися цікаві історико-краснзнавчі матеріали. Їх поява була безпосередньо пов'язана з діяльністю статистичного відділу при губернській земській управі, заснованого у 1876 р. Дуже швидко відділ став своєрідним «мозковим центром», інтелектуальним осередком земства. Він об'єднав досить авторитетних дослідників — П. П. Червінського, В. Є. Варзара, О. П. Шликевича, О. О. Русова та ін. Але, на превеликий жаль, земські збори у 1877 р. закрили статистичний відділ. Головна причина цього полягала в тому, що робота відділу нібито не відповідала інтересам земського оподаткування.

Ще одним доказом «уваги» царського уряду до земської преси було те, що у 1878 р. міністерством внутрішніх справ було відхилено клопотання Московських губернських зборів про видання загальноземського органу. За проектом цього земства за посередництва такого друкованого органу усі 34 губернії могли б спілкуватися і разом розробляти питання, що стосувалися громадських земських потреб. Таке видання, на думку міністерства, не входило в обов'язки, покладені на земства і не викликалося жодною необхідністю, бо вже і без того встановився звичай земських установ обмінюватися своїми виданнями [31, с. 82].

Незважаючи на перешкоди з боку царської цензури, нестачу коштів, недостатню кількість кваліфікованих кадрів, земства вбачали життєву необхідність своїх періодичних видань тому, що життя постійно висувало питання про необхідність знати, що робиться в земстві, в якому стані місцеве господарство в кожний даний момент. У Харківських повітових зборах, наприклад, було заявлено про необхідність друку суспільного листка, в якому повідомлялися б дані про врожай, довідкові ціни на сільськогосподарські продукти, ціни на робочі руки, розпорядження земських управ відносно сільського господарства і різні оголошення. Але такі заяви залишалися без результатів. У 1881 р. один з гласних Куп'янського повіту казав у губернських зборах: «...ми знаємо добре все, що робиться в іноземних державах, а про діяльність власного земства дізнаємося лише з податкових листів» [29, с. 65]. Тому він наполягав на виданні журналу. Хоча дехто і вважав цей задум марним і непродуктивним, але більшістю голосів було асигновано на земський журнал 6 тис. крб. Видання його було поставлене у зв'язок з утворенням земської друкарні і роз-

робляти це питання було доручено управі. Наступного року збори ще раз ухвалили просити уряд відповісти на клопотання щодо земського журналу без попередньої цензури.

Одночасно з клопотаннями про видання журналу Харківські губернські збори вживали й інших заходів для поширення даних про свої дії. Так, у 1868 р. вони стенографували промови, проголошені у зборах, з метою дати можливість виборцям судити про думки, виголошені у зборах тим чи іншим гласним. Для того, щоб самі гласні могли більш ґрунтовно обговорювати порушені питання, 1874 р. було ухвалено рішення, щоб губернська управа завчасно друкувала свої доповіді і розсилала їх гласним з повідомленням про час відкриття зборів. Такі самі вимоги неодноразово повторювалися і в повітових зборах, у постановах для повітових управ [29, с. 48].

Проблеми друкування намагалося вирішити земство і в Таврійській губернії. У 1879 р. губернські збори звернулися до повітових земств своєї губернії з пропозицією видавати загальноземський журнал. Більшість повітових зборів позитивно поставилася до цієї пропозиції і виділила кошти зі своїх бюджетів на фінансування цього журналу та вповноважила губернську управу звернутися по дозвіл куди слід [35, с. 41].

Поряд з намаганнями зробити періодичні видання органом, що мобілізував би земства на виконання соціально-економічних та інших завдань, спираючись на масову підтримку населення, земства в Україні надавали величезного значення і питанню про організацію своїх з'їздів для розв'язування проблем загальноземської роботи. Питання про з'їзди представників земства різних губерній для узгодження загальних дій по земському господарству неодноразово порушувалося земськими зборами і становило предмет їх клопотань перед урядом. З приводу клопотання Харківських губернських зборів про встановлення правил, що визначали б спосіб контактів між земствами кількох губерній з питань, що становили загальний інтерес, міністр внутрішніх справ, з яким погодився комітет міністрів, вказав, що в самому законі такі правила існують. Так: а) у додатку до ст. 84 Положення вказано справи, за якими зносини або угоди між земствами можуть відбуватися за згодою губернатора; б) постанови та журнали можуть друкуватися з дозволу губернатора; в) кошти і розкладки друкуються в губернських відомостях і надсилаються гласним, отже, земства мають можливість надати гласності своїм розпорядженням і кожні збори можуть слідкувати за діяльністю інших [8, с. 984].

За буквальним змістом закону, стосунки між земствами різних губерній справді припускалися. Законом не заборонялися стосунки не лише письмові, а й особисті, через посередництво делегатів зацікавлених зборів, але насправді це було не так, уряд не визнавав такі дії узгодженими із законом.

Отже, усі спроби земських зборів скористатися правом, наданим законом, виявлялися невдалими, незважаючи на те, що земства підступалися до них дуже обережно. Харківське земство мало рацію, коли висловило нерозуміння з приводу способів застосування закону і просило уряд вказати ці способи. Практика засвідчила, що питання про стосунки між земствами виявилися набагато складнішими, ніж вони бачилися міністру внутрішніх справ. З указаних ним способів зносин перший, тобто той, що встановлений законом, виявився зовсім нездійсненним, бо як вказано, вдатися до нього рішуче не дозволялося. Залишався обмін друкованими постановами, кошторисами і розкладками, але якщо цей обмін був корисний для ознайомлення земств із діяльністю одне одного, то він не міг замінити собою прямих відносин між сусідніми губерніями з питання, що цікавило. З іншого боку, якщо окрім друкованих видань можливий письмовий обмін думками між управами, то позаяк листування управ підлягає контролю адміністрації, — то і цей спосіб не завжди міг привести до позитивних результатів, бо у кожній справі зустрічається безліч дрібниць, дуже суттєвих, які можна з'ясувати лише за особистого спілкування. Але і цим недосконалим способом зносин і узгоджень могли користуватися тільки управи, а не земські збори, за кожним кроком яких стежив губернатор, готовий зупинити будь-який вільний рух.

Розрізненість земств і неможливість зносин між ними, хоча і дозволених законом, дуже шкідливо позначилися на ході земської справи. В ній не було жодної єдності, навіть у тих галузях господарства, де така єдність вельми необхідна не тільки в інтересах окремих земств, а й в інтересах держави.

Отже, протягом перших десятиліть існування земств царська бюрократія повсякчас прибирала їх до рук. Стара феодально-кріпосницька система не могла змиритися з новою системою представницьких закладів. Вона намагалася поставити земства у суворі рамки, звести нанівець політичну сутність земської діяльності та обмежити їх діяльність виключно господарськими питаннями. Такі вузькі рамки діяльності земств не дозволили їм стати чинником консолідації у сфері формування української політичної нації. Законодавчі обмеження з боку влади не дали мож-

ливості органам місцевого самоврядування завоювати значну кількість прихильників в українському суспільстві. Подекуди, навпаки, земства сприймалися як зайве, недоцільне зібрання купки місцевих панів, що переймаються власними інтересами, а не долею суспільства.

Література

1. Градовский А. Государство и провинция / А. Градовский // Русский Вестник. — 1868. — № 3. — С. 27—52.
2. Центральний державний історичний архів України, м. Київ (ЦДІ-АК України), ф. 442, оп. 106, спр. 86, 1—4 арк.
3. Центральний державний історичний архів України, м. Київ (ЦДІ-АК України), ф. 442, оп. 535, спр. 324, 1—8 арк.
4. Юбилейный земский сборник 1864—1914 / Б. Б. Веселовский, З. Г. Френкель. — СПб.: Издание Т-ва О.Н. Поповой, 1914. — 476 с.
5. Павловский И. Ф. К истории полтавского дворянства (1802—1902). Очерки по архивным данным. / И. Ф. Павловский. — Полтава: Электрическая типо-литография Торгового Дома И. Фришберг и С. Зохорович, 1906. — Т. 2. — 640 с.
6. Белоконский И. Земство и конституция. Земское движение / И. Белоконский. — М.: Образование, 1910. — 183 с.
7. Кузнецов Н. И. Систематический свод указов правительствующего сената, последовавших по земским делам 1866—1900 гг. / Н. И. Кузнецов. — СПб.: Типография А. Е. Калпинского, 1902. — 719 с.
8. Земский ежегодник за 1876 год. — СПб.: Издание имп. вольного экономического об-ва. — 984 с.
9. Мыш М. И. Положение о земских учреждениях со всеми относящимися к нему узаконениями / М. И. Мыш. — СПб.: Издание неофициальное, 1875. — 419 с.
10. Демис Л. Земские учреждения. Положение о губернских и уездных земских учреждениях. Правила о порядке приведения их в действие. Циркуляры о применении положения / Л. Демис. — СПб.: Издательство Демиса, 1865. — 384 с.
11. Вестник Европы. — 1898. — № 11. — 648 с.
12. Кузнецов Н. И. Систематический свод указов правительствующего сената, последовавших по земским делам 1866—1900 гг. / Н. И. Кузнецов. — СПб.: Типография А. Е. Калпинского, 1902. — 719 с.
13. Захарова Л. Г. Земская контрреформа 1890 года / Л. Г. Захарова. — М.: Издательство Московского Университета, 1968. — 156 с.
14. Труды комиссии о губернских и уездных учреждениях. — СПб., 1860. — Ч. 1: Учреждения уездные. — Кн. 2: «Объяснительная записка» к проекту об уездных учреждениях. — СПб.: Издание Хоз. Деп. МВД, 1864. — 295 с.

15. *Никитенко А. В.* Дневник: в 3 т. / А. В. Никитенко. — Ленинград: Государственное издательство Художественной литературы, 1956. — Т. 3: 1866—1877. — 581 с.

16. Материалы по земскому общественному устройству: в 2 т. — СПб.: Издание Хозяйственного департамента МВД, 1886. — Т. 2: Положение о земских учреждениях. — 573 с.

17. *Безобразов В. П.* Земские учреждения и самоуправление / В. П. Безобразов. — М.: В Университетской типографии (Катков и К), 1874. — 52 с.

18. Центральний державний історичний архів України, м. Київ (ЦДІАК України), ф. 294, оп. 1, спр. 4 а., 131 арк.

19. *Скалон В. Ю.* Земские вопросы очерки и обозрения / В. Ю. Скалон. — М.: Печатня Яковлева, 1882. — 236 с.

20. Центральний державний історичний архів України, м. Київ (ЦДІАК України), ф. 1191, оп. 5, спр. 85, 13 арк.

21. *Карышев Н.* Земские ходатайства. 1865—1884 г. / Н. Карышев — М.: Издание книжного магазина А. А. Ланга, 1900. — 272 с.

22. *Витте С. Ю.* Самодержавие и земство / С. Ю. Витте. — СПб.: Типография В. Безобразов и К., 1908. — 211 с.

23. *Хижняков В. М.* Воспоминания земского деятеля / В. М. Хижняков. — Петроград: Огни, 1916. — 251 с.

24. Исторический очерк деятельности Херсонского Губернского Земства за 1865—1899 гг. — Херсон: Издание Херсонского Губернского Земства, 1906. — Т. 3. — 276 с.

25. Центральний державний історичний архів України, м. Київ (ЦДІАК України), ф. 1191, оп. 2, спр. 176, 1 арк.

26. Справка (по Департаменту Общих дел Министерства внутренних дел) О ходатайствах земства по вопросам, относящимся до порядка рассмотрения земских ходатайств // Сборник правительственных распоряжений по делам до земских учреждений относящихся за 1868 г. с дополнениями к I-му Тому. — СПб.: Издание Хоз. Деп. МВД, 1872. — Т. II. — 348 с.

27. *Головин К.* Наше местное самоуправление / К. Головин. — СПб.: Типография М. М. Стасюлевича, 1884. — 158 с.

28. Земский сборник Черниговской губернии. — Чернигов: Изд. Черниг. Губ. Зем. Упр., 1891. — № 4-5. — 802 с.

29. *Гордеенко Е. С.* Исторический обзор деятельности Харьковских земских учреждений / Е. С. Гордеенко. — Харьков: Типография А. Н. Гусева, 1891. — 96 с.

30. Земский ежегодник за 1877 год. — СПб.: Вольное эконо. О-во, 1879 — 257 с.

31. Сборник правительственных распоряжений по делам до земских учреждений относящихся. (За 1864, 1865, 1866 и 1867 годы). — СПб.: Издание Хоз. Деп. МВД, 1872. — Т. 1. — 345 с.

32. *Русова С.* К сорокалетию Черниговского земства. / С. Русова // Русская Мысль. — 1904. — № 12. — С. 94—135.

33. Земский ежегодник за 1880 год. — СПб.: Вольное эконом. О-во, 1881. — 671 с.

34. Журналы заседаний очередного Черниговского губернского земского собрания. — Чернигов: Тип. Губ. Зем. Упр. 1892. — 397 с.

35. Земский ежегодник за 1879 год. — СПб.: Вольное эконом. О-во, 1879 — 208 с.

1.3. Добročинність українських підприємців Наддніпрянщини в національній освіті (друга половина XIX — початок XX ст.)

Т. М. Ніколаєва

Соціально-економічні перетворення, викликані відміною кріпацтва в Російській імперії, розвитком ринкових відносин, загальною лібералізацією життя імперій, об'єктивно привели до розв'язання проблеми освіти, від якого багато в чому залежала подальша доля українців. Особливе місце в цьому контексті набирає проблема асиміляції національної політичної та економічної еліти суспільства в колоніальних умовах. Бездержавна українська нація в пореформеній Російській імперії потребувала всебічної підтримки всіх суспільних прошарків і передусім буржуазного, що мав економічні можливості для підтримки національної освіти, науки. Адже загальний низький освітній рівень населення Російської імперії, який в Україні був ще нижчий порівняно з Європейською Росією, недостатня мережа теперішніх освітніх закладів нездатна була задовольнити потреби не лише у формуванні елементарних рис національної свідомості простого українця, а й забезпечити народне господарство освіченими кадрами, а держава в першому випадку далеко не хотіла, в другому — не могла самотійно впоратися з посталою проблемою. Мізерні кошти, які виділяла казна на цю справу, в декілька разів були нижчими від сум, що асигнувалися у той час економічно розвинутими країнами Західної Європи. Зокрема в Англії на неї виділялося 10 %, у Франції — 6,4 %, в Пруссії — 6 %, у той час як у Російській імперії — всього 2 % від загальної суми державного бюджету [1, с. 131].

За таких умов з останньої третини XIX ст. до справи поліпшення освіти в країні долучилися земські й міські організації, інтелігенція, різні наукові й технічні товариства, представницькі