

НИКІТІН М.Ю.

## ПРОБЛЕМА КОМПЕТЕНЦІЙ ТА СТРУКТУРИ ЗЕМСТВ В ПРОЕКТАХ КІНЦЯ 50-х - ПОЧАТКУ 60-х РОКІВ ХІХ ст.

В сучасних умовах актуальним є вивчення історичного досвіду нашого народу. Це повною мірою відноситься і до формування та діяльності органів місцевого самоврядування. Аналіз проектів земської реформи кінця 50-х - початку 60-х років ХІХ ст. дозволить врахувати позитивний досвід і уникнути певних помилок в наш час.

Затверджена в грудні 1858 р. програма з вирішення селянського питання поставила уряд перед проблемою створення ефективних органів місцевого управління в сільській місцевості. З кінця 50-х років у суспільстві і владних колах йшов процес обговорення проектів майбутніх органів управління на місцях. Вже 27 березня 1859 р. була створена урядова комісія *“О хозяйственно-распорядительном управлении в суде”* під керівництвом Н.Мілютіна. Більшість членів комісії були прибічниками ліберального варіанту розв'язання проблеми. Уряд рекомендував комісії закріпити за місцевими органами самоврядування господарські функції, розподіл земських повинностей, а також положення про посилення влади губернатора у надзвичайних випадках [1, арк.1-3]. Комісія пропонувала формувати ці органи за майновим цензом. Передбачалося усунути поліцію від судових справ. У зв'язку з обмеженими повноваженнями комісії було запропоновано тимчасовий варіант лише повітового управління [2, с.133-134]. Повітові органи залишалися під контролем уряду і місцевої бюрократії. У проекті не був зафіксований безстановий принцип. Бажання влади з одного боку, провести реформи, які б зняли напругу на селі, а з іншого - зберегти вплив дворянства сприяли створенню таких непослідовних проектів.

З самого початку обговорення проекту земської реформи її автори потрапили під шквал критики консервативних кіл суспільства. Вона призвела до відставки Н. Мілютіна. Новий міністр внутрішніх справ П.Валуєв очолив комісію з підготовки земської реформи. Новий склад комісії підтримував консервативний варіант вирішення проблеми. Головні концептуальні позиції П.Валуєва були викладені в *“Соображениях об устройстве земско-хозяйственного управления”*. Передбачалося чітко окреслити сферу і рівень компетенції земських установ. Самостійність самоврядних інституцій повинна була поширюватись на проблеми, які не виходили за межі повіту і губернії. Доцільним вважалося встановлення для земських службовців схеми інстанційного підпорядкування губернській і повітій адміністраціям. Пропонувався інший принцип

легітимації. Головним критерієм ставав високий майновий ценз, який відлучав переважну кількість селянства від виборів.

На основі *“Соображений”* було створено *“Очерк Положения о губернских и уездных земских учреждениях”*. Цей проект гарантував контроль за земськими установами уряду (через домінування в них дворянства і регламентацію роботи зборів і управ). Зміст проекту відповідав ідеології Олександра ІІ. Тут спостерігалось і розуміння необхідності вирішення проблеми управління звільнених селян, і бажання зберегти контроль над ситуацією на місцях за владою і дворянством.

Такий підхід підтверджують слова П.Валуєва: *“Земское управление есть только особый орган одной и той же государственной власти и от нее получает свои права и полномочия; земские учреждения имеют свое место в государственном организме, не могут существовать вне его, и... подчиняются тем общим условиям и тому общему направлению, которые устанавливаются центральной властью”* [3, с.356]. Відомий політичний діяч М.Корф підтримував ідею комісії про невтручання адміністрацій в процес обрання гласних (однак в остаточному варіанті закону переїг протилежний підхід, який гарантував контроль за проведенням земських виборів з боку місцевих адміністрацій).

При обговоренні проекту П.Валуєва в суспільстві практично не залишив байдужим нікого. Оцінки моделі земств коливалися від засудження до повної підтримки. Пропонувалися моделі земського управління від бюрократичного, який передбачав пряме підпорядкування земств урядовим установам, до перебудови всієї імперії на земських началах. При обговоренні змісту проекту земської реформи на загальних зборах Державної Ради спостерігалася запекла боротьба лібералів та консерваторів. У більшості випадків Олександр ІІ підтримав перших, але зробив певні поступки й консерваторам (предводителям дворянства повинні були очолювати земські збори). Так, Положення про губернські і повітові земські установи, підписане Олександром ІІ 1 січня 1864 р., стало результатом певного компромісу між різними політичними силами Російської імперії.

Ця розвідка окреслила певне коло питань, що потребують подальшого дослідження. Малодослідженими залишаються питання впливу діяльності земств на життя селянства, участь окремих національних та конфесійних груп в житті регіонів.

1. Російський державний історичний архів. - Ф.869. - Оп.1. - Спр.395.

2. Труды комиссии о губернских и уездных учреждениях. - СПб., 1860. - Ч.1. - Кн.2.

3. Материалы по земскому общественному устройству. - СПб., 1885. - Т.2.