

ського їх текст було зачитано на козацькій раді<sup>1</sup>. Непопулярність Московських статей полягала, зрозуміло, в тих обмеженнях суверенних прав України, з якими не хотів погоджуватися гетьманський уряд. До того ж, як вважав М. Грушевський, «Козаччина привикла більше цінити реальний факт, ніж букву привілею»<sup>2</sup>.

Документи Б. Хмельницького підтверджують думку видатного українського вченого про те, що гетьман мало рахувався з обмеженнями прав і вольностей України в Московських статтях. Проте добровільне підданство, закріплене Переяславським актом, було для XVII ст. звичною формою свободи, збереження державності. Гетьман цінував «міцну дружбу і союз з московським царем» і не мав «наміру дати привід до порушення цього зв'язку, скріпленого присягою»<sup>3</sup>.

Переяславський акт 1654 р. в його усній та письмовій частинах не дає однозначного визначення форми державно-правових зв'язків України з Росією. Але їх правове оформлення, на нашу думку, відбулося з найменшими втратами для української сторони. Укази царя під пунктами Б. Хмельницького і жалувані грамоти за своєю юридичною природою є ратифікаційними актами, а відтак — визнанням конституційних засад держави, яка одержала протекцію за угодою. Інша річ, що її номінальна васальна залежність, зафіксована в царських указах і привілеях, стала підставою для подальшого брутального порушення Москвою «Переяславської Конституції», як почали називати в Україні Переяславський акт. Ще майже століття він залишався для гетьманів і генеральної старшини своєрідною конституцією, втіленням державотворчого потенціалу українського народу.

*Надійшла до редколегії 25.06.05*

**А. Козаченко**, доцент Полтавського факультету НЮА України

## Полтавське земство.

### Підготовка до впровадження земських установ

Однією із важливих складових вітчизняної правової науки є дослідження місцевого самоврядування, в результаті чого має бути

<sup>1</sup> Див.: *Грушевський М. С.* Вказ. праця. — С. 56–60.

<sup>2</sup> Там само. — С. 54.

<sup>3</sup> Документи Богдана Хмельницького. — С. 484–485.

розроблено розраховану на перспективу теорію самоврядування. Необхідність такої теорії очевидна з огляду на неефективність існуючої системи самоврядування, котра, хоча і вийшла на новий прогресивний рівень з прийняттям Конституції України 1996 р., все ж успадкувала низку анахронізмів, притаманних радянському періоду. Серед комплексу наукових проблем, пов'язаних із вивченням місцевого самоврядування, слід виділити, зокрема, необхідність дослідження історичного досвіду розвитку вітчизняного самоврядування<sup>1</sup>.

Не викликає сумніву, що у процесі реформування місцевого самоврядування на сучасному етапі стане в нагоді досвід діяльності на території України земств — органів самоврядування, котрі діяли впродовж більш ніж півстоліття — з 1865 по 1919 р.

Автор ставить перед собою за мету, спираючись на теорію самоврядування, провести історико-правове дослідження земства в межах окремого регіону щодо його відповідності (чи, навпаки, невідповідності) основним ознакам місцевого самоврядування<sup>2</sup>, а також, користуючись логічним методом сходження від простого до складного, від абстрактного до конкретного, виявити специфіку Полтавського земства порівняно із земськими установами інших губерній та встановити загальні закономірності їх розвитку. Предметом наукового дослідження є земська виборча система, склад та організаційна структура земських установ, принципи і порядок їх функціонування та повноваження. Вибір саме такого напрямку наукового пошуку зумовлюється такими чинниками: 1) до останнього часу земські установи Полтавської губернії залишалися поза увагою історико-правової науки; 2) Полтавська губернія<sup>3</sup> була однією із 18 російських та 6 українських губерній, де в 1865 р. було впроваджено земські установи; 3) Полтавське земство посідало перші місця у рейтингу земських установ Росії, було впливовим суб'єктом регіональної політики та активним членом земського ліберального руху.

<sup>1</sup> Див.: *Кампо В. М.* Місцеве самоврядування в Україні. — К., 1997. — С. 11–12.

<sup>2</sup> Див.: *Журавський В. С., Серьогін В. О., Ярмиш О. Н.* Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. — К., 2004. — С. 497.

<sup>3</sup> Полтавську губернію створено 1802 р. в ході проведення адміністративно-територіальної реформи Російської імперії. До складу губернії входило 15 повітів, які у 1831 р. було перейменовано в уїзди. Площа губернії складала 46,6 тис. км<sup>2</sup> (для порівняння: нині Полтавська область охоплює площу 28,9 тис. км<sup>2</sup>). За переписом населення 1859 р. у Полтавській губернії проживало 1762 тисячі жителів (див.: *Полтавщина. Енциклопедичний довідник / За ред. А. В. Кудрицького.* — К., 1992. — С. 712; *Богданович А. В.* Сборник сведений о Полтавской губернии. — Полтава, 1877. — С. 3).

З проблем земського самоврядування в Росії напрацьовано потужний науковий доробок, котрий проливає світло на основні аспекти діяльності земських установ: політичну, господарську, культурно-просвітницьку, оздоровчу, благодійну та ін. Але юридичних досліджень земств як органів місцевого самоврядування проводилося обмаль<sup>1</sup>. За радянських часів земство не розглядалося як один із пріоритетних напрямів юридичної науки, що зумовлювалося негативною оцінкою земства лідерами більшовицької партії, зокрема В. Леніним, котрий називав його «п'ятым колесом в телеге русского государственного управления»<sup>2</sup>. Так, не знайшлося місця законодавству про земства у фундаментальному дев'ятитомному виданні правових джерел — «Законодательные акты России IX–XX вв.»: «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» 1864 р. вперше було оприлюднено в Росії лише 1998 р.<sup>3</sup> Цю подію та наукові публікації з даної проблеми В. Абрамова, О. Верещагіна, Л. Жукової, Н. Корольової, Л. Лаптевої, А. Шутова та інших вчених слід розглядати як свідчення того, що дослідження земського самоврядування стало одним із важливих напрямів наукового пошуку посткомуністичної Росії у галузі історії держави і права.

Регіональний підхід — дослідження земства в межах однієї губернії — було започатковано ще наприкінці XIX ст. У 60–80-ті роки XX ст. об'єктом вивчення стали Московське, Воронежське, В'ятське, Нижегородське та Самарське земства<sup>4</sup>.

Грунтовне вивчення земств, що діяли на території етнічних українських губерній, як стверджує Н. Полонська-Василенко, вперше було проведене у 30-ті роки XX ст. в еміграції О. Моргуном<sup>5</sup>. Об'єктом дослідження стали і окремі українські губернські земства<sup>6</sup>. Науковий інтерес до українських земств, крім закономірного бажання знати власну національну історію, зумовлювався тими, порівняно високими показниками соціально-економічного розвитку, яких їм вдалося досягти. Так, за статистичними даними на 1910 р. із 34 губернських

<sup>1</sup> Див.: *Лаптева Л. Е.* Земская реформа в России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1986. — С. 5.

<sup>2</sup> *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. — Т. 5. — С. 35.

<sup>3</sup> Див.: Реформы Александра II / Составители О. Н. Чистяков, Т. Е. Новицкая. — М., 1998. — С. 212–230.

<sup>4</sup> Див.: *Лаптева Л. Е.* Вказ. праця. — С. 8.

<sup>5</sup> Див.: *Полонська-Василенко Н.* Історія України. — К., 1992. — Т. 2. — С. 311.

<sup>6</sup> Див.: *Маскина А. С.* Таврическое земство в 1866–1890 гг.: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. — М., 1982; *Лохматова А. І.* Катеринославське земство. — Запоріжжя, 1999; *Калуґін С.* Земське самоврядування на Харківщині. — Х., 2000.

земств Росії шість українських земств (Катеринославське, Полтавське, Таврійське, Харківське, Херсонське, Чернігівське), як правило, посідали перші чотири місця за обсягом фінансування місцевої промисловості і будівництва, освіти, медицини, соціальних програм<sup>1</sup>.

Останнім часом у вітчизняних наукових періодичних виданнях з'явилася значна кількість публікацій з окремих галузей діяльності земських установ, що свідчить про поживлення наукового інтересу до цієї проблеми.

Початок вивчення Полтавського земства було покладено наприкінці XIX ст.<sup>2</sup> Досить докладно перші вибори земських гласних 1865 р. змальовує у своїй праці Ф. Щербина<sup>3</sup>. Власне, на цьому перелік спеціальних праць, присвячених установам Полтавського земства, і закінчується. Відносно коротку інформацію про внесок земств у розвиток кустарної промисловості та медицини можна знайти у географічному та історико-економічному нарисові про Полтавську область<sup>4</sup>. Дещо більшу кількість згадок про Полтавське земство та його установи містить ґрунтовний енциклопедичний довідник «Полтавщина»<sup>5</sup>. Про окремі аспекти господарської, просвітницької та оздоровчої діяльності Полтавського земства можна дізнатися із історичного нарису про Полтаву<sup>6</sup>.

Джерелом дослідження Полтавського земства є документи Полтавської губернської земської управи (Ф. 107) та п'яти повітових управ (Ф. 694, Ф. 612, Ф. 610, Ф. 828, Ф. 109), що зберігаються у фондах Державного архіву Полтавської області. Хоча таких архівних матеріалів незначна кількість і вони містять обмаль інформації про діяльність земських установ<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Див.: *Лохматова А. І.* Вказ. праця. — С. 6.

<sup>2</sup> Див.: *Велецький С. Н.* Двадцать пять лет деятельности земства в Полтавской губернии. — Полтава, 1894.

<sup>3</sup> Див.: *Щербина Ф. А.* История Полтавского земства. Дореформенный период и введение земских учреждений. — Полтава, 1914.

<sup>4</sup> Див.: Полтавська область: природа, населення, господарство. Географічний та історико-економічний нарис. — Полтава, 1998. — С. 192, 210.

<sup>5</sup> Див.: Полтавщина. Енциклопедичний довідник / За ред. А. В. Кудрицького. — К., 1992. — С. 288–292.

<sup>6</sup> Див.: Полтава. Історичний нарис / За ред. О. Б. Супруненко та ін. — Полтава, 1999. — С. 122–123.

<sup>7</sup> Див.: *Зенкова Л.* Документи державного архіву Полтавської області як джерело вивчення діяльності місцевого самоврядування у пореформений період // Архіви і документальна спадщина Полтавщини: минуле, сучасне, перспективи. — Полтава, 2003. — С. 170–174.

Вагомим історико-правовим джерелом земських установ Полтавщини є низка опублікованих наприкінці ХІХ — на початку ХХ ст. збірників документів, а саме: «Доклады Полтавскому губернскому собранию губернской земской управы», «Ежегодники Полтавского губернского земства», «Отчеты Полтавской губернской управы», «Систематический свод постановлений и распоряжений Полтавского губернского земства», «Постановления уездных земских собраний», «Отчеты уездных земских управ», «Журналы уездных земских собраний» та ін.

Перш ніж вести мову про впровадження земської реформи на Полтавщині, слід охарактеризувати соціально-економічні умови, за яких вона проводилася. Як відомо, земська реформа стала однією із буржуазно-демократичних реформ, покликаних до життя внаслідок ліквідації кріпосного права в 1861 р.

Полтавська губернія перебувала чи не у найгіршому становищі, порівняно з іншими регіонами Росії, щодо проведення селянської реформи. Вона була аграрною губернією — близько 90% населення були зайняті у сільськогосподарському виробництві. При цьому 72,2% сільськогосподарських земель належали поміщикам, котрі склали 1,6% від усього населення губернії<sup>1</sup>. За кількістю населення Полтавська губернія посідала сьоме місце по Росії і друге місце серед українських губерній, що разом призвело до такого явища, як безземелля<sup>2</sup>.

У 1861 р. на території Полтавської губернії проживало 682 тис. кріпосних селян, що складало майже 37,5% від усього населення<sup>3</sup>. Селяни звільнялися від кріпосної залежності тільки після викупу землі у поміщиків. До цього селяни перебували на становищі тимчасово залежних: як і раніше, вони мали відпрацьовувати панщину та сплачувати оброк за користування земельним польовим наділом.

Грабіжницький характер реформи спричинив масовий селянський рух, котрий на Полтавщині продовжувався до весни 1863 р. Найбільшого розмаху селянські виступи набули у Гадацькому, Кобеляцькому, Кременчуцькому та Хорольському повітах. Імператор Олександр II, проїжджаючи через Полтаву 15 серпня 1861 р., змушений був пояснювати місцевим урядовцям, що «ніякої іншої волі не буде, крім

<sup>1</sup> Див.: *Ліхіна Л. С.* Зміни у землекористуванні поміщицьких селян Полтавської губернії в результаті реформи 1861 року // *Питання історії народів СРСР*. — Х., 1966. — Вип. 2. — С. 107.

<sup>2</sup> Див.: *Бодянский П.* Памятная книжка Полтавской губернии за 1865 год. — Полтава, 1865. — С. 129.

<sup>3</sup> Див.: *Ліхіна Л. С.* Вказ. праця. — С. 107.

наданої, тому селяни повинні виконувати все те, що вимагає від них закон і становище»<sup>1</sup>.

У березні 1862 р. губернатор О. Волков особисто приїздив до Кременчука і намагався заспокоїти селян. Але селянські виступи вдалося придушити тільки за допомогою регулярних військ та підрозділів поліції. У кінцевому результаті за три пореформені роки було покарано близько 3,5 тис. селян — заслано до Сибіру, ув'язнено, січено різками, віддано під нагляд поліції<sup>2</sup>.

Тільки під тиском влади селяни змушені були викупляти землю у поміщиків. За офіційними даними станом на 1865 р., близько третини колишніх кріпосних селян викупили землю та отримали уставні грамоти від поміщиків<sup>3</sup>. При цьому в зв'язку із малоземеллям на Полтавщині селяни загалом втрачали до 40% землі порівняно із дореформеними площами<sup>4</sup>, тоді як у середньому по українських губерніях цей показник становив близько 28%<sup>5</sup>.

Отже, земська реформа на Полтавщині проводилася за умов, коли основна частина населення губернії — селянство — була невдоволеною результатами попередньої реформи. Тому селяни ставилися з недовірою до земської реформи.

Звільнення селян від кріпосної залежності тягнуло за собою необхідність впровадження органів сільського управління і суду. «Положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» передбачало створення нових територіальних одиниць — сільської громади і волості<sup>6</sup>. Органами селянського самоврядування мали бути сільський схід та сільський староста у громаді і волосний схід, волосне правління і волосний селянський суд у волості. З огляду на те, що переважну більшість населення губернії склали селяни, проведення земської реформи залежало від того, як у ході проведення підготовки до реформи спрацюють органи селянського самоврядування.

Влітку 1861 р. на території Полтавської губернії було створено 278 волостей та 2413 сільських громад<sup>7</sup>, а також відповідні органи се-

<sup>1</sup> Див.: *Соколовський О. Х.* Селянський рух на Полтавщині в період проведення реформи 1861 року // *Питання історії народів СРСР*. — Х., 1967. — Вип. 4. — С. 131.

<sup>2</sup> Див.: *Соколовський О. Х.* Вказ. праця. — С. 133.

<sup>3</sup> Див.: *Бодянский П.* Вказ. праця. — С. 316.

<sup>4</sup> Див.: *Полонська-Василенко Н.* Вказ. праця. — С. 312.

<sup>5</sup> Див.: *Історія держави і права України: Навч. посіб.* / За ред. А. С. Чайковського. — К., 2000. — С. 208.

<sup>6</sup> Див.: *Русское законодательство IX–XX веков: В 9 т. Документы крестьянской реформы.* — М., 1989. — Т. 7. — С. 45–49.

<sup>7</sup> Див.: *Бодянский П.* Вказ. праця. — С. 316.

лянського самоврядування. Отже, сільське самоврядування мало певний час для напрацювання досвіду управлінської діяльності, необхідного у процесі здійснення земської реформи.

1 січня 1864 р. набрало чинності «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» (далі — Положення 1864 р.), що знаменувало початок земської реформи. Як відомо, Положення 1864 р. передбачало створення виборних, всестанових, строкових органів місцевого самоврядування. До системи земських установ входили земські виборчі з'їзди, земські збори і земські управи. Вибори повітових земських гласних мали відбуватися один раз на три роки на земських виборчих з'їздах. Законодавство встановило позастанову куріальну систему виборів, в основу якої було покладено майновий ценз. Виборці поділялися на три курії: землевласники, мешканці міст і представники від сільських громад<sup>1</sup>.

По землевласницькій курії у Полтавській губернії згідно з спеціальним розкладом право на участь у виборах належало особам, котрі володіли землею на території повіту площею не менше 200 десятин<sup>2</sup>; особам, котрі володіли іншим нерухомим майном вартістю не менше 15 тис. крб. або промисловими підприємствами із річним оборотом не менше 6 тис. крб.; уповноваженим від кількох землевласників, кожен із яких володіє не менше як 1/20 площі землі, що дає право на участь у виборах по даній курії (по Полтавській губернії така площа складала відповідно 10 десятин землі)<sup>3</sup>.

За ст. 21 Положення 1864 р. право брати участь у земських виборах по землевласницькій курії мали особи, котрі орендують земельні наділи на території повіту за умови, якщо контракт було укладено за два роки до виборів строком більше шести років і якщо до закінчення контракту залишилося не менше трьох років<sup>4</sup>.

По міській курії право на участь у виборах належало мешканцям міст, котрі мали купецькі свідоцтва, власникам торговельно-промислових підприємств з річним оборотом не менше 6 тис. крб., особам, котрі володіли нерухомістю на території міста з кількістю мешканців більше 10 тис. — вартістю не менше 3 тис. крб., у містах від 2 тис. до 10 тис. мешканців — вартістю від тисячі до 3 тис. крб., у містах до 2 тис. мешканців — вартістю від 500 до тисячі крб.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Див.: Полное собрание законов Российской империи (далі — ПСЗРИ). — СПб., 1867. — Собр. 2. — Отд. 1. — Т. 39. — С. 4.

<sup>2</sup> Див.: Там само. — Отд. 3. — Т. 39. — С. 4.

<sup>3</sup> Див.: Там само.

<sup>4</sup> Див.: Там само. — Отд. 1. — Т. 39. — С. 4.

<sup>5</sup> Див.: ПСЗРИ. — Отд. 1. — Т. 39. — С. 5.

Виборці першої і другої курії обирали своїх представників — повітових гласних безпосередньо на виборчому з'їзді. Для сільської курії майновий ценз не передбачався — виборчим правом користувалися всі селяни-домогосподарі, в тому числі і тимчасово залежні селяни. Але для сільських виборців було встановлено трьохступеневу систему виборів<sup>1</sup>. Спочатку сільський схід призначав виборщиків від сільської громади. На другому етапі виборщики сільських громад на волосному сході обирали селянських виборщиків від волості. Кількість таких виборщиків не повинна була перевищувати одну третину від загальної чисельності осіб, котрі мали право брати участь у волосному сході<sup>2</sup>. І насамкінець, селянські виборщики брали участь у повітовому земському виборчому з'їзді.

Згідно з ст. 17 Положення 1864 р. до виборів не допускалися особи, які на час виборів не досягли 25-річного віку; особи, які перебували під слідством; особи, зганьблені за постановою суду чи громадським осудом; іноземці, котрі не мали російського підданства<sup>3</sup>. Не мали права брати участь у виборах земських гласних жінки. Проте за ст. 18 Положення 1864 р. жінки, котрі володіли необхідним майновим цензом, за умови, якщо на них не поширювалися обмеження, передбачені ст. 17, могли делегувати свій голос довіреним особам<sup>4</sup>.

Кількість земських гласних була визначена централізовано Комісією з підготовки земських установ, виходячи із середніх земельних наділів та кількості населення по станах у кожній губернії і повіті<sup>5</sup>. Інформацію про це містив Земський табель — спеціальний додаток до Положення 1864 р. Так, по Полтавській губернії мало бути обрано 618 гласних, у тому числі: по землевласницькій курії — 285 осіб, по сільській курії — 257 осіб, по міській курії — 76 осіб. Земський табель вказував, що по кожному повіту потрібно було обрати у середньому від 30 до 54 гласних. Губернськими земськими гласними мали бути обрані 100 осіб<sup>6</sup>.

Законодавство передбачало проведення виборів земських гласних шляхом відкритого голосування. Вибори мали проводитися за допо-

<sup>1</sup> Див.: Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. — М., 1983. — С. 231.

<sup>2</sup> Див.: ПСЗРИ. — СПб., 1867. — Собр. 2. — Отд. 1. — Т. 39. — С. 5.

<sup>3</sup> Див.: Там само. — С. 4.

<sup>4</sup> Див.: Там само.

<sup>5</sup> Див.: Абрамов В. Земская избирательная система // Родина. — 1992. — № 11—12. — С. 31.

<sup>6</sup> Див.: ПСЗРИ. — Собр. 2. — Отд. 3. — Т. 39. — С. 7.

могою спеціальних куль, які виборці опускали через отвір до ящиків. Виборчі ящики містили прізвиська кандидатів у гласні і склалися із двох частин: «за» і «проти». Отже, виборці могли віддати свій голос як «за», так і «проти» одного із кандидатів. Обраними вважалися ті із кандидатів, що набрали просту більшість голосів, з урахуванням тих голосів, котрі були подані «проти».

Таким чином, вибори земських гласних, передбачені Положенням 1864 р. та іншими нормативними актами, по суті мали станово-куріальний характер, були цензовими та не всезагальними, не рівними, не прямими, проводилися при відкритому голосуванні. Земська виборча система поєднувала норми феодального та буржуазного права, була досить складною і суперечливою.

Свідченням напівфеодального характеру земської виборчої системи слід вважати і те, що за Положенням 1864 р. посади голів повітових і губернських земських зборів не були виборними. Їх займали предводителя повітового та губернського дворянства відповідно. Обраних земськими зборами голів повітових управ затверджував на посаді губернатор, а голову губернської управи — міністр МВС<sup>1</sup>.

Згідно з постановою Державної ради «По введенью в действие Положения 1864 года» розроблення програми створення земських установ та практичне її втілення покладалося на міністра МВС П. Валуєва і губернаторів<sup>2</sup>. За програмою створення земських установ організацію перших виборів до земств забезпечували тимчасові губернські комітети і тимчасові повітові комісії.

Полтавський тимчасовий губернський комітет очолив губернатор О. Волков. За його рішенням до складу комітету ввійшли губернський прокурор та члени губернського присутствія по земських повинностях і по селянських справах. Тимчасовому губернському комітету належали досить широкі установчі та контрольно-наглядові повноваження. Він здійснював перевірку списків виборців, складених повітовими комісіями, встановлював порядок проведення виборів виборчими з'їздами, перевіряв списки повітових гласних, розглядав скарги про допущені в ході виборів порушення<sup>3</sup>.

Тимчасові повітові комісії було сформовано в усіх 15 повітах губернії. Їх очолили призначені губернатором предводителя повітового дворянства. Запропонований головою комісії персональний склад повітової комісії затверджував губернатор. До складу комісії, як правило, входили мирові посередники, справники, чиновники палати державного май-

<sup>1</sup> Див.: ПСЗРИ. — Собр. 2. — Отд. 3. — Т. 39. — С. 7.

<sup>2</sup> Див.: Там само. — С. 21.

<sup>3</sup> Див.: Щербина Ф. А. Вказ. праця. — С. 122.

на, міські голови. Основною функцією комісії було складання списків осіб, що мають право брати участь у повітових виборчих з'їздах<sup>1</sup>.

Тимчасові повітові комісії розпочали свою роботу у листопаді 1864 р., про що було оприлюднено інформацію у газетах «Северная почта», «Московские ведомости», «Полтавские губернские ведомости». Повітові комісії зобов'язали волосні правління, міських та станових представів, домогосподарів подати інформацію про осіб, котрі, на їх погляд, мають право брати участь у земських виборах.

На жаль, у джерелах не збереглося інформації про те, як і коли відбувалося призначення на сільських сходах виборщиків від сільських громад, скликання волосних сходів і вибори селянських виборщиків від волостей. Але з упевненістю можна стверджувати, що цей процес відбувався на етапі підготовки тимчасовими повітовими комісіями списків земських виборців.

У січні 1865 р. тимчасові комісії попередньо завершили роботу по складанню виборчих списків. До 10 лютого 1865 р. виборці могли ознайомитися із списками, а в разі необхідності подати скаргу до губернського комітету<sup>2</sup>.

За результатами перевірки попередніх списків виборців тимчасовим губернським комітетом було виявлено більше двох тисяч порушень ст.ст. 17, 18, 21, 23 та 28 Положення 1864 р. Найпоширенішим порушенням законодавства було включення до виборчих списків осіб, які не мали права брати участь у виборах. Найбільше порушень було допущено у списках дрібних землевласників — майже 90% всіх порушень. До цих списків повітові комісії включили 830 жінок, які не мали права голосу, 632 особи, котрі не досягли 25 років, 328 осіб, що не володіли законодавчо передбаченим майновим цензом<sup>3</sup>.

Такі порушення, на нашу думку, зумовлювалися низкою обставин, зокрема різноманітними цензовими обмеженнями виборчих прав. Цілком закономірно, що особи, котрі за законодавством не мали виборчих прав, могли вдаватися до фальсифікації даних про себе або до підкупу чиновників, відповідальних за складання виборчих списків. Іншу причину порушень слід вбачати у складності виборчого законодавства. І насамкінець, члени волосного правління та повітових комісій не мали достатнього рівня підготовки і досвіду для проведення значного обсягу раніше невідомих для них робіт.

19 березня 1865 р. тимчасовий губернський комітет опублікував остаточні списки земських виборців по куріях та повітах. По землевласницькій курії право брати участь у виборчих з'їздах отримали 36764 осо-

<sup>1</sup> Див.: Щербина Ф. А. Вказ. праця. — С. 122.

<sup>2</sup> Див.: Там само. — С. 123.

<sup>3</sup> Див.: Там само. — С. 125.

би, у тому числі 1657 великих землевласників, що володіли землею більше 200 десятин і мали право брати участь у виборах безпосередньо, 96% із них були дворянами<sup>1</sup>. Землевласники, які володіли землею від 10 до 200 десятин і мали право брати участь у виборах через уповноважених, налічували відповідно 35107 осіб, 86% з них склали козаки та селяни. По сільській курії право на участь у виборах отримали 4595 козаків і вільних селян, а також 3653 тимчасово залежних селян. По міській курії таке право отримали 1596 осіб<sup>2</sup>, з них 66% склали купці і 26% дворяни та чиновники. Всього право на участь у земських виборах по Полтавській губернії отримали 46614 осіб<sup>3</sup>. За станами 11,5% із них склали дворяни, 82% — козаки та селяни, 3,2% — міщани і менше одного відсотка — духовенство. Отже, селяни склали основну частину земських виборців. Але якщо мати на увазі ту обставину, що за переписом 1859 р. у Полтавській губернії налічувалось 260 тис. дворів<sup>4</sup>, то до виборів було допущено лише близько 15% селян-домогосподарів.

Полтавський тимчасовий губернський комітет на підставі ст. 31 Положення 1864 р. для проведення земських повітових з'їздів встановив 58 виборчих дільниць і визначив час проведення виборів. Єдиної для всіх виборців дати проведення виборчих з'їздів не існувало. Кожна виборча курія проводила вибори у відведений для неї час. Крім того, землевласницьку курію було поділено на дві частини: великих землевласників та малих землевласників разом із уповноваженими, кожна з яких мала проводити вибори у різний час. Строки проведення повітових виборчих з'їздів тимчасовий губернський комітет встановив таким чином: 1) для дрібних землевласників і уповноважених — з 9 квітня по 13 травня; 2) для сільських товариств — з 20 по 25 травня; 3) для великих землевласників і міських виборців — з 6 по 31 травня<sup>5</sup>. Проведення земських виборів у різний час давало додаткові можливості тимчасовим повітовим комісіям і місцевій адміністрації контролювати виборчий процес.

Отже, підготовка до проведення земської реформи на Полтавщині, як і в інших губерніях Російської імперії, здійснювалася місцевою адміністрацією під керівництвом і контролем губернатора. Місцеві територіальні громади до цього процесу допущені не були, що суперечить принципам самоврядування і свідчить про антидемократичний характер підготовки проведення земської реформи.

*Надійшла до редколегії 21.03.05*

<sup>1</sup> Див.: Бодянский П. Вказ. праця. — С. 331.

<sup>2</sup> Див.: Там само. — С. 332–334.

<sup>3</sup> Див.: Там само. — С. 331–334.

<sup>4</sup> Див.: Полтавщина: Енциклопедичний довідник. — С. 712.

<sup>5</sup> Див.: Щербина Ф. А. Вказ. праця. — С. 128.

## ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

*В. Цвєтков*, академік АПрН України,  
*В. Селіванов*, член-кореспондент  
АПрН України

### Проблеми методологічного забезпечення вітчизняного державного управління

Побудова України як суверенної і незалежної, демократичної, правової, соціальної держави, котра ефективно здійснює свої функції служіння українському суспільству і кваліфіковано вирішує завдання прогресивного руху країни, неможлива без її демократичної трансформації. Фактично йдеться про створення необхідних умов забезпечення ефективного публічно-владного управлінського впливу держави на різні сфери життєдіяльності українського суспільства, яке єдине може не тільки реально визначати межі державного втручання у справу суспільства, а й становить разом з державними інститутами систему державної організації і управління українським суспільством. Слушно, як видається, зазначав Голова Верховної Ради України В. Литвин, що «...демократичною держава є тоді, коли активно співпрацює з суспільством, коли суспільство впливає на неї, визначає пріоритети, принципи та напрями її діяльності»<sup>1</sup>. Тобто, немає зазначеної співпраці, немає й демократичної держави, немає, зокрема, демократичного державного управління як різновиду діяльності держави.

Як відомо, основні принципи ефективного управлінського впливу в будь-яких системах, у тому числі соціальних, сформульовані пе-

<sup>1</sup> Тільки невинуваті оптимісти можуть стверджувати, що ми вже переступили поріг загального благоденства і демократії. Тези виступу Голови Верховної Ради України Володимира Литвина на спільній сесії Секції суспільних і гуманітарних наук НАН України, Академії правових наук України, Інституту законодавства Верховної Ради України з питань розвитку правової системи та наукового забезпечення законотворчого процесу 25 червня 2004 року // Голос України. — 2004. — 26 черв.