

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

**КОЗАЧЕНКО АНАТОЛІЙ ІВАНОВИЧ**

**УДК 340.15(477.53)“1865-1919”**

**ЗЕМСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ В ПОЛТАВСЬКІЙ ГУБЕРНІЇ 1865-1919 рр.**

12.00.01 – теорія та історія держави і права;  
історія політичних і правових учень

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
доктора юридичних наук

**Харків - 2015**

Дисертацією є рукопис

Робота виконана на кафедрі історії держави і права України та зарубіжних країн Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого Міністерства освіти і науки України

**Науковий консультант:**

доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, Заслужений діяч науки і техніки України **Гончаренко Володимир Дмитрович**, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, завідувач кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн

**Офіційні опоненти:**

доктор юридичних наук, професор **Кириченко Володимир Євгенович**, Харківський національний університет внутрішніх справ, професор кафедри фундаментальних юридичних дисциплін Навчально-наукового інституту права та масових комунікацій

доктор юридичних наук, професор **Лаврик Галина Володимирівна**, Вищий навчальний заклад Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі», завідувач кафедри правознавства

доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України **Шевченко Анатолій Євгенович**, Національний університет державної податкової служби України, завідувач кафедри теорії та історії держави і права

Захист відбудеться «18» червня 2015 р. о 10-00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.02 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 70.  
Автореферат розісланий «16» травня 2015 р.

**Вчений секретар**

спеціалізованої вченої ради

**Ю. Є. Атаманова**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Необхідність дослідження нормативно-правового регулювання та практичної діяльності земського самоврядування зумовлюється значним історичним досвідом, який воно здобуло, функціонуючи за умов Російської імперії, за воєнного стану часів Першої світової війни та у період демократичних реформ і національно-визвольних змагань України 1917-1919 рр. Такий досвід, як позитивний так і негативний, може бути використаний у процесі підготовки і проведення сучасної реформи місцевого самоврядування в Україні.

До нашого часу земське самоврядування, що діяло на території етнічних українських губерній, залишається недостатньо вивченим. У дорадянський період за умов самодержавства науковці не мали можливості проведення об'єктивного дослідження земства. Радянська історична та історико-правова наука не розглядала земство пріоритетним об'єктом вивчення, опираючись на класовий підхід, переважно критично оцінювала його діяльність. Лише у пострадянський період науковці отримали можливість об'єктивного і неупередженого висвітлення історії земського самоврядування. Наприкінці ХХ – початку ХХІ ст. вітчизняними істориками досліджено такі галузеві напрямки діяльності земства як господарський, громадсько-політичний, статистичний, лікувальний, освітній, добродійний та інші. Але історико-правовою наукою ґрунтовних досліджень земського самоврядування проведено недостатньо. Серед відомих праць варто відзначити монографію С. А. Калугіна та дисертаційне дослідження І. В. Іванова. Проте С. А. Калугін не ставив за мету дослідження діяльності земств у період національно-визвольних змагань 1917-1919 рр., а предметом вивчення І. В. Іванова стало лише повітове земство. До історіографії земського самоврядування слід віднести праці О. Н. Ярмиша, М. В. Білоконя, О. М. Головка, В. М. Грицака, котрі містять характеристику державного механізму Російської імперії та його складової частини – земства.

Помітних досягнень у дослідженні земського самоврядування отримали науковці Російської Федерації, де у пострадянський період історичною та історико-правовою наукою напрацьовано значний науковий доробок. Після 1991 р. з історії земства з'явилися публікації В. Ф. Абрамова, О. М. Богатирьової, О. М. Верещагіна, В. Е. Вороніна, Л. А. Жукової, Н. Г. Корольової, В. В. Куликова, Л. Є. Лаптевої, А. Ю. Шутова, А. А. Ярцева та інших провідних російських вчених. Але предметом їхнього наукового інтересу є земства, що діяли на території сучасної Росії.

Актуальність дослідження земського самоврядування в межах окремого регіону, а саме Полтавської губернії, зумовлюється кількома факторами: відсутністю історико-правових досліджень Полтавського земства, особливостями функціонування земства на території Полтавської губернії, а також високим рівнем ефективності діяльності Полтавського земства.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертацію виконано відповідно до цільової комплексної програми науково-дослідницької роботи кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого на 2011-2015 рр., яка пройшла державну реєстрацію в Українському інституті науково-технічної і економічної інформації 14.02.2011 р. і затверджена наказом ректора університету № 38 від 18.03.2011 р. «Актуальні питання державотворення в Україні та зарубіжних країнах на різних етапах їх історії» (державний реєстраційний номер 0111U000970).

**Мета і задачі дослідження.** Мета наукової роботи полягає у розкритті на основі проведеного комплексного історико-правового дослідження земської виборчої системи, системи земських органів, їх кількісного складу, порядку діяльності та повноважень, результатів діяльності земства у окремих галузях, загальних закономірностей організації та діяльності, специфіки функціонування Полтавського земства у період з 1865 р. по 1919 р. З огляду на поставлену мету, дисертант зосередив увагу на вирішенні таких завдань:

- виявити основні риси земської виборчої системи за Положеннями про губернські і повітові земські установи 1864 і 1890 рр. та проведення земських виборів;
- встановити структуру, кількісний і соціальний склад земських установ та порядок їх діяльності за Положеннями 1864 і 1890 рр.;
- встановити юридичну відповідальність гласних і земських службовців за службові правопорушення за Положеннями 1864 і 1890 рр.;
- встановити розподіл повноважень між губернським і повітовим земствами, між земськими зборами й управами за Положеннями 1864 і 1890 рр.;
- визначити розподіл повноважень між державною адміністрацією й органами земського самоврядування за Положеннями 1864 і 1890 рр.;
- виявити особливості земського ліберально-демократичного руху на території Полтавської губернії;
- встановити характер діяльності земства у галузі охорони здоров'я, освіти, оплати праці та пенсійного забезпечення;
- визначити роль земського самоврядування у процесі модернізації аграрної галузі й запровадження ринкових відносин;
- встановити зміни у діяльності органів земського самоврядування у період Першої світової війни;
- виявити особливості земської виборчої системи за законодавством Тимчасового уряду Росії 1917 р. і Української Держави 1918 р. та проведення земських виборів у 1917 р.;

– визначити розподіл повноважень між повітовим і волосним земствами за законодавством Тимчасового уряду Росії 1917 р. та розподіл повноважень між земствами і громадськими комітетами;

– встановити характер взаємовідносин між Українською Центральною Радою і органами земського самоврядування;

– визначити ставлення земського самоврядування до процесу розбудови української національної держави та формування основ громадянського суспільства;

– встановити причини занепаду і ліквідації земського самоврядування.

*Об'єкт дослідження* – механізм і апарат держави, управління в адміністративно-територіальних одиницях України у другій половині XIX – початку XX ст.

*Предметом дослідження* є земське самоврядування, що діяло на території Полтавської губернії у період з 1865 по 1919 рр.

Географічно дослідження охоплює територію Полтавської губернії, що була створена у ході проведення адміністративно-територіальної реформи 1802 р. До складу губернії входило 15 повітів, площа складала 46,6 тис. км<sup>2</sup> (у наш час Полтавська область охоплює площу 28,9 тис. км<sup>2</sup>). За переписом населення 1859 р. у ній проживало 1 млн. 762 тис. мешканців, за переписом 1897 р. – 2 млн. 778 тис., а за переписом 1910 р. кількість мешканців складала 3 млн. 580 тис.

Хронологічно у дослідженні виокремлено три етапи діяльності земських установ: 1) від підготовки запровадження земства у 1864 р. до контрреформи 1890 р.; 2) від контрреформи 1890 р. до Лютневої буржуазно-демократичної революції 1917 р.; 3) від Лютневої революції 1917 р. до ліквідації земського самоврядування в грудні 1919 р.

**Методи дослідження.** Методологічну основу складають загальнонаукові та спеціальні методи, обрані відповідно до мети і завдань наукового дослідження. Загальнонауковими методами є метод філософської матеріалістичної діалектики та системно-структурний метод, які у свою чергу спираються на логічний метод сходження від абстрактного до конкретного і від конкретного до абстрактного. Це забезпечило розгляд земського самоврядування через призму політико-правової системи другої половини XIX – початку XX ст., а дослідження Полтавського земства формує знання про земське самоврядування українських етнічних губерній взагалі. Метод філософської діалектики дав можливість враховувати вплив на загальну логіку розвитку земського самоврядування окремих історичних подій та явищ, вчинків державних і земських діячів. Системно-структурний метод забезпечив розгляд земського самоврядування як елемента системи вищого порядку, який у свою чергу складається з елементів (підсистем) нижчого порядку: земських зборів, управ, комісій, бюро тощо.

Спеціальні юридичні та історичні методи наукового дослідження забезпечили вирішення специфічних завдань, що стоять перед історико-юридичною наукою. Формально-юридичний

метод, що здійснюється за допомогою формально-логічних прийомів аналізу і синтезу, індукції та дедукції, абстракції, використано для з'ясування волі законодавця, вираженої у земських законодавчих актах. Герменевтичний метод став у нагоді для тлумачення окремих норм і положень земського законодавства, імператорських указів, указів Сенату, міністерських та губернаторських циркулярів. Порівняльно-правовий метод забезпечив проведення порівняльного аналізу нормативно-правових актів земського законодавства 1864, 1890, 1917 і 1918 рр. Соціологічний метод дав можливість виявити вплив на діяльність земського самоврядування соціальних явищ та представників окремих суспільних станів. Статистичний метод використано для встановлення та узагальнення статистичних даних про діяльність земського самоврядування. Синергетичний метод уможливив дослідження систем, що саморозвиваються, мають неурівноважений, слабко детермінований характер. Цей метод дозволив зрозуміти процеси, пов'язані з демократизацією земського самоврядування. Завдяки синергетиці було враховано суб'єктивний чинник державно-правового розвитку – роль випадку у розвитку земського самоврядування.

Історико-генетичний метод наукового дослідження використано для послідовного вивчення земського самоврядування у його історичному розвитку. Історико-порівняльний метод зумовлюється постійним повторенням суспільно-історичних процесів та явищ, що породжує необхідність виявлення тотожних та відмінних рис цих процесів і явищ, логічною основою такого методу є аналогія. Історико-порівняльний метод дисертантом застосовано для виявлення змін, як позитивних, так і негативних на кожному черговому етапі розвитку земського самоврядування. Завдяки історико-типологічному методу дослідження земства спирається на історичну типологію соціально-економічних відносин та історичну типологію держави і права. Історико-системний метод забезпечив дослідження земського самоврядування у взаємозв'язку із особливостями політичного, соціально-економічного, національно-культурного розвитку України у другій половині XIX – початку XX ст.

Теоретичну основу дослідження склали праці провідних вітчизняних і зарубіжних фахівців у галузі теорії держави і права, історії держави і права, конституційного та адміністративного права В. Ф. Абрамова, В. Б. Авер'янова, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, Ю. П. Битяка, І. Й. Бойка, Г. А. Герасименка, В. Д. Гончаренка, В. М. Єрмолаєва, Н. П. Єрошкіна, В. С. Журавського, П. А. Зайончковського, Л. Г. Захарової, В. М. Кампа, В. Є. Кириченка, О. Л. Копиленка, О. М. Мироненка, Г. В. Лаврик, Л. Є. Лаптевої, О. В. Петришина, В. Ф. Погорілка, С. П. Погребняка, М. О. Пухтинського, В. О. Румянцева, В. О. Серьогіна, О. Ф. Скакун, В. Я. Тація, Б. Й. Тищика, Ю. М. Тодики, В. А. Чеховича, М. В. Цвіка, А. Є. Шевченка, А. Ю. Шутова, О. І. Ющика, О. Н. Ярмиша. Робота спирається на сучасну теорію держави і права, теорію місцевого самоврядування та теорію пізнання правової реформи і перспектив проведення її в Україні.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у тому, що вперше у вітчизняній історико-правовій науці проведено комплексне дослідження земського самоврядування, яке діяло на території Полтавської губернії у період з 1865 р. до 1919 р., а саме: земської виборчої системи, системи земських органів, їх кількісного складу, порядку діяльності та повноважень, результатів функціонування земства у окремих галузях. Суттєвої новизни праці додає критичний аналіз спеціальної наукової літератури та нове осмислення проблем діяльності земського самоврядування.

У результаті проведеного дослідження автором одержано ряд нових наукових положень та висновків, які виносяться на захист:

*уперше:*

– встановлено, що процес формування земських установ у Полтавській губернії складався з двох етапів – підготовчого та установчого. На підготовчому етапі тимчасовий губернський комітет і тимчасові повітові комісії сформували списки земських виборців, створили 58 виборчих дільниць та визначили час проведення виборів (листопад 1864 р. – березень 1865 р.). Під час установчого етапу відбулися вибори повітових земських гласних на повітових виборчих з'їздах, вибори повітовими зборами членів повітових земських управ і губернських гласних, вибори губернськими земськими зборами губернської управи (квітень – жовтень 1865 р.);

– з'ясовано, що згідно з Положенням 1864 р. кількість земських гласних в Полтавській губернії складала 618 осіб. За Положенням 1890 р. контингент гласних зменшився до 488 осіб, кількість губернських гласних зменшилася із 100 до 62 осіб. За рахунок цього представництво від селян і дрібної буржуазії зменшилося на 130 місць. Разом із Харківською губернією, де скорочення гласних сягнуло 170 осіб, таке скорочення було одним із найчисельніших у Російській імперії і мало за мету обмежити доступ до земства селян густонаселених аграрних губерній;

– встановлено порядок проведення сесій губернських і повітових зборів у Полтавській губернії як основної організаційно-правової форми їх діяльності. Робота зборів і порядок ведення справ управами регламентувалися Правилами про порядок засідань Полтавських губернських земських зборів 1870 р., Інструкцією про порядок виконання справ у Полтавській губернській земській управі, а також про відповідальність підлеглих осіб за особистими їх службовими обов'язками 1871 р. Земські нормативно-правові акти передбачали ухвалення рішень шляхом відкритого або таємного голосування гласних простою більшістю голосів, регламентували процедуру підготовки проектів постанов земськими комісіями і проведення по них дебатів під час зборів, встановлювали порядок інформування місцевої громади про прийняті постанови шляхом публікації у земських збірниках і місцевих періодичних виданнях;

– на прикладі Полтавського земства обґрунтовано положення про те, що рішення земського самоврядування сприяли процесу модернізації аграрної галузі, запровадженню ринкових відносин

(ринку землі, сільськогосподарської кооперації, пільгового кредитування, надання фінансової допомоги) та організації переселенського руху. Виявлено суперечливі наслідки участі земства у проведенні столипінської аграрної реформи;

– обґрунтовано національну спрямованість земського ліберально-демократичного руху, який на території Полтавської губернії набув особливого розвитку; представники ліберально-демократичного руху порушували у Державній думі питання про надання Україні статусу державної автономії у складі Росії, поширювали у місцевій пресі ідеї української державності;

– спираючись на протоколи Полтавської земської волосної виборчої комісії та сільських сходів, з'ясовано, що земські волосні вибори 1917 р. проводилися за мажоритарною виборчою системою. Процес запровадження волосного земства гальмували ліворадикальні партії та представники сільської бідноти. Недостатній рівень підготовки виборчих комісій став причиною порушень законодавства під час проведення виборів;

– встановлено факт делегування повітовими земствами у 1917 р. частини власних обов'язків волосним земствам та запровадження контролю за їх виконанням. Земські постанови кваліфікували громадські комітети як тимчасові установи, що діють при органах земського самоврядування, однак встановити фактичну взаємодію між земствами і громадськими комітетами з питання управління регіоном у 1917 р. не вдалося;

***удосконалено:***

– твердження про те, що згідно з Положенням 1864 р. вибори земських гласних носили куріальний характер, були цензовими та незагальними, нерівними, непрямими по селянській курії, проводилися шляхом відкритого голосування. Положення 1890 р. зберегло станово-куріальну систему виборів, яка надавала переваги дворянам та обмежувала виборчі права буржуазії і селян, передбачало посилення адміністративного контролю за виборами, більш чітко окреслило коло земських виборців та спростило систему майнових цензів. У Полтавському земстві вибори відбувалися за умов боротьби між представниками двох виборчих об'єднань – консервативно-поміщицького і ліберально-буржуазного;

– положення про надмірний контроль губернатора за земством згідно із законодавством 1864 р., що суперечило принципу самостійності і рівноправності системи органів державної влади і місцевого самоврядування. Водночас Сенат забезпечував судовий порядок захисту прав земського самоврядування. Положення 1890 р. розширило контрольно-наглядові повноваження губернатора щодо земських установ, що стало основною причиною конфліктів між губернатором і земствами. Невизначеність формулювання ст. 87 Положення 1890 р. давала можливість губернаторові призупинити дію будь-якої земської постанови. Губернське із земських і міських справ присутствіє удосконалило систему державного контролю за дотриманням земствами чинного законодавства;



– твердження, що відповідно до законодавства Тимчасового уряду Росії, яке встановило загальні, рівні, прямі вибори при таємному голосуванні, в результаті проведення земських виборів 1917 р., відбувся процес демократизації та українізації земств. Оновлення складу земських установ і збільшення кількості представників від селянства до 80-90% спричинило зниження рівня професійної підготовки гласних і земських службовців;

– положення про суперечливе ставлення Центральної Ради до земства, яка розширила його повноваження і надавала фінансову допомогу, але при цьому ухвалювала рішення про посилення адміністративного контролю та вела підготовку до ліквідації земства з метою запровадження принципово нової системи місцевого самоврядування;

***отримали подальшого розвитку положення щодо:***

– недосконалості законодавства Російської імперії в частині визначення суб'єкта посадового правопорушення, порядку притягнення гласних і земських службовців до юридичної відповідальності та застосування до них покарання, що спричинило високий рівень правопорушень серед посадових осіб земських установ; практика застосування законодавства була неефективною в результаті корпоративного захисту чиновників;

– прийняття земствами постанов, котрі передбачали прогресивну на той час організацію медичних та освітніх закладів, але за умов відсутності підтримки з боку держави ефективність їх діяльності знижувалася. Незважаючи на політику уряду, земська медицина Полтавської губернії за доступністю і кількістю медичних закладів займала перше місце у Російській імперії і друге місце – за обсягом фінансування земських навчальних закладів;

– одержавлення земств у період Першої світової війни, головною метою діяльності яких стало виконання військових замовлень уряду, а не забезпечення розвитку місцевої громади. Скорочення земських прибутків і одночасне зростання видатків під час війни, стало причиною бюджетної кризи та наростання ліберально-опозиційних настроїв у земстві;

– відновлення урядом гетьмана П. П. Скоропадського 1918 р. основних принципів земської виборчої системи, передбачених Положенням 1890 р., ліквідація самостійності і рівності органів державної влади та місцевого самоврядування, що стало причиною протидії земств політиці гетьманського уряду та поглиблення кризи земського самоврядування;

– підтримки земським самоврядуванням процесу розбудови української національної держави у період національно-визвольних змагань 1917-1919 рр., формування основ майбутнього громадянського суспільства та правової держави в результаті активної суспільно-політичної, просвітницької, інформаційної та новаторської діяльності земства.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що результати вітчизняного історичного досвіду діяльності земського самоврядування можуть бути використані у процесі підготовки та проведення реформи місцевого самоврядування в Україні у наш час.

Систематизований у результаті дослідження фактичний матеріал, теоретичні узагальнення і висновки можуть бути використані у науково-дослідній роботі для проведення загальнотеоретичних та історико-правових досліджень історії становлення місцевого самоврядування, громадянського суспільства, правової держави в Україні. Напрацьований матеріал може стати у нагоді у навчальному процесі для викладання курсів «Історії держави і права України», «Державного будівництва і місцевого самоврядування України», «Теорії держави і права»; для підготовки підручників і навчальних посібників, для розробки нових спецкурсів. Матеріали дисертаційного дослідження можуть скласти основу підготовки лекційних курсів для практичних працівників місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення дисертації розглядалися і обговорювалися на засіданнях кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.

Результати дисертаційного дослідження були оприлюднені автором і обговорювалися під час проведення міжнародних, всеукраїнських і регіональних науково-практичних конференцій. Це, зокрема, II Міжнародна науково-практична конференція «Від громадянського суспільства – до правової держави» (м. Харків, 2007 р.); Щорічна Міжнародна науково-практична конференція «Запорізькі правові читання» (м. Запоріжжя, 2007 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Четверті юридичні читання» (м. Київ, 2008 р.); Всеукраїнська науково-практична конференція «Культура. Освіта. Цивілізація» (м. Полтава, 2008 р.); III щорічна наукова конференція за результатами роботи у 2008/2009 навчальному році «Проблеми розвитку правової системи України» (м. Полтава, 2009 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Культура і цивілізація: традиції та новації» (м. Полтава, 2009 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Соціальна безпека і гуманітарний захист в Україні на початку XXI ст.: проблеми теорії і практики» (м. Чернігів, 2009 р.); IV щорічна підсумкова наукова конференція за результатами роботи у 2009/2010 навчальному році «Держава і право України: актуальні проблеми історії, теорії та практики» (м. Полтава, 2010 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Культурно-цивілізаційні процеси, тенденції їх розвитку в сучасному світі та Україні» (м. Полтава, 2010 р.); V Міжвузівська наукова конференція за результатами роботи у 2010/2011 навчальному році «Актуальні проблеми правознавства; питання історії, теорії та практики» (м. Полтава, 2011 р.); IV Міжнародна науково-практична конференція, присвячена 20-й річниці незалежності України «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку» (м. Суми, 2011 р.); Всеукраїнська науково-практична конференція до Дня Конституції України «Конституція України – основа модернізації держави і суспільства» (м. Полтава, 2011 р.); Всеукраїнська науково-практична конференція «Теоретико-правові засади формування сучасного медичного права в Україні» (м. Полтава, 2012 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Правові

засади гарантування та захисту прав і свобод людини і громадянина» (м. Полтава, 2012 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Удосконалення місцевого самоврядування в аспекті конституційної реформи» (м. Полтава, 2013 р.); II Всеукраїнська науково-практична конференція «Теоретико-правові засади формування сучасного медичного права в Україні» (м. Полтава, 2013 р.); Міжнародна науково-практична конференція професорсько-викладацького складу і молодих учених «Юридическая наука, образование и практика: исторический опыт и перспективы развития» (м. Белгород, 2013 р.); II Міжнародна науково-практична конференція «Правові засади гарантування та захисту прав і свобод людини і громадянина» (м. Полтава, 2013 р.); Міжнародна юридична науково-практична Інтернет-конференція «Інновації в юридичній науці та правозастосовчій практиці» (м. Київ, 2014 р.).

**Публікації.** Основні науково-теоретичні положення дисертації опубліковано у одній одноосібній монографії, одній колективній монографії, 30 статтях, з них 4 статті – у зарубіжних виданнях, та у тезах 19 доповідей науково-практичних конференцій.

**Структура та обсяг дисертації.** Робота складається зі вступу, п'яти розділів, що поділяються на 16 підрозділів, висновків і списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 445 сторінок, з яких 390 сторінок – основний текст. Список використаних джерел налічує 619 найменувань.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, ступінь наукової розробки, зв'язок з науковими програмами, темами, планами, визначено мету і задачі, об'єкт та предмет дослідження, висвітлено наукову новизну, теоретико-методологічні засади та емпіричну базу дослідження, теоретичне й практичне значення одержаних результатів роботи, наведено дані про апробацію і структуру роботи.

**Розділ 1 «Історіографія та джерела земського самоврядування»** складається із двох підрозділів, що містять аналіз теоретичної та емпіричної бази дисертаційного дослідження.

У **підрозділі 1.1 «Історіографія земського самоврядування»** охарактеризовано основні етапи та результати наукового дослідження земського самоврядування. У земствознавстві склалися три основні підходи щодо проведення досліджень: галузевий, регіональний і комплексний. Галузевий передбачає вивчення окремих напрямків діяльності земських установ: правового, організаційного, господарського, фінансового, громадсько-політичного, медичного, освітнього, благодійного та інших. Регіональний підхід має за мету дослідження земств у межах губернії або повіту.

Комплексний підхід полягає в дослідженні кількох галузей діяльності земських установ у межах всієї країни або на території кількох губерній.

Хронологічно сучасна історико-правова та історична науки історіографію земського самоврядування поділяють на три основні періоди: 1) дорадянський – з 1865 р. до 1917 р.; 2) радянський – з 1917 р. до 1991 р.; 3) пострадянський – з 1991 р. і до нашого часу. Дореволюційна історіографія представлена публікаціями російських вчених – фахівців у галузі державного права. Наприкінці XIX – на початку XX ст. побачили світ праці В. П. Безобразова, О. І. Васильчикова, О. О. Кізеветтера, М. М. Коркунова, М. І. Лазаревського, В. М. Лешкова, Б. Е. Нольде, М. І. Свешнікова, Б. М. Чичеріна. Науковці дорадянського періоду порушували актуальні і у наш час проблеми розподілу влади між центром і регіонами, розширення повноважень органів самоврядування та намагалися запропонувати оптимальний варіант організації місцевого самоврядування. Особливе місце в дорадянській історіографії за кількістю інформаційного матеріалу займає 4-томна праця Б. Б. Веселовського «Історія земства за 40 років».

У радянський період дослідження земського самоврядування розпочалися після ліквідації сталінського тоталітарного режиму. Негативна оцінка земства радянською владою апriori відводила йому другорядне місце серед інших об'єктів вивчення історичної та історико-правової наук. У другій половині 50-тих – 70-ті роки XX ст. були опубліковані праці з історії земства В. В. Гармизи, Л. Г. Захарової, Н. М. Пірумової. До проблеми земського самоврядування звертались відомі дослідники історії державних установ Російської імперії П. А. Зайончковський та М. П. Єрошкін. Серед праць представників української радянської історіографії, що досліджували проблеми земського ліберально-демократичного руху, варто відзначити монографії А. К. Волощенко, А. М. Катренка та О. Ф. Скакун. У 60-ті – 80-ті роки XX ст. об'єктом вивчення А. А. Лібермана, В. В. Большова, Т. Н. Львова, А. А. Марьяновського, І. І. Стефанова, А. С. Маскіної стали окремі галузі діяльності земських установ та окремі губернські земства. Серед історико-правових досліджень земства слід назвати дисертаційну роботу Л. Є. Лаптевої. У період перебудови 1985-1991 рр. Г. О. Герасименко опублікував монографію «Земське самоуправління в Росії». На цей період припадає початок дослідження земства В. Ф. Абрамовим.

Радянська історіографія зробила значний внесок у справу вивчення земського самоврядування. Але вона не могла вийти за межі офіційно визначеного кола об'єктів дослідження, у процесі проведення наукового пошуку могла спиратися лише на марксистсько-ленінську теорію та методологію наукових досліджень.

У пострадянський період земствознавство стало одним із важливих напрямів наукового пошуку, що зумовлено значним масивом проблем земського самоврядування, які не стали предметом дослідження або отримали необ'єктивну наукову оцінку у попередні періоди. Після 1991 р. з'явилися публікації з історії земства російських науковців О. М. Богатирьової, О. М.

Верещагіна, В. Е. Вороніна, Л. А. Жукової, Н. Г. Корольової, В. В. Куликова, А. Ю. Шутова, А. А. Ярцева. Характеризуючи українську пострадянську історіографію, потрібно відзначити історико-правові дослідження земського самоврядування В. Д. Гончаренка, О. М. Мироненка, В. А. Чеховича, О. Н. Ярмиша, С. А. Калугіна. Діяльність земства в окремих галузях знайшла своє відображення у дисертаційних дослідженнях І. Г. Верховцевої, Р. Л. Гавриш, А. А. Гапієнка, І. В. Іванова, А. І. Лохматової, О. А. Макієнко, О. В. Носенко, О. М. Обметка, О. О. Петрова, О. А. Редькіної, Н. М. Рубана, С. І. Сташенка, К. Л. Шихова.

Зарубіжні історики започаткували процес вивчення земського самоврядування у 50-тих роках ХХ ст. Найвагоміший внесок у справу дослідження земства зробили представники англо-американської історіографії Дж. Фішер, Р. Меннінг, Л. Хаймсон, С. Стар. Серед відомих дослідників земства слід назвати Р. Пайпса, С. Серегні, Т. Еммонса, К. Мацузато. Зарубіжна історіографія зосереджувала увагу на дослідженні громадсько-політичної діяльності земського самоврядування.

Складовою дисертаційного дослідження є історіографія Полтавського земства. У дорадянський період побачили світ праці С. М. Велецького та Ф. А. Щербини. За радянських часів дослідження Полтавського земства не проводилися. Спеціальними науковими роботами з проблем земствознавства Полтавського регіону пострадянського періоду є монографія Р. Л. Гавриш та дисертаційне дослідження Т. І. Малєєвої. Але вони розкривають лише окремі напрямки діяльності земського самоврядування – освітній та сприяння розвитку художнього промислу.

У *підрозділі 1.2 «Джерела земського самоврядування»* проведено аналіз джерельної бази дослідження. Вона репрезентована матеріалами п'яти груп джерел: нормативно-правові акти, проекти нормативно-правових актів, матеріали земського діловодства і статистичні дані, періодична преса, мемуарна та публіцистична література. Окрім цього, відповідно до загальноприйнятого наукового поділу історичних джерел, вони диференціюються на неопубліковані – архівні та опубліковані.

До основної групи джерел відносяться нормативно-правові акти центральних та місцевих органів влади і управління Російської імперії й земські нормативно-правові акти. Основу земського законодавства складала «Положення про губернські та повітові земські установи 1864 і 1890 рр.» (далі – Положення). Доповнювали Положення 1864 і 1890 рр. «Штати і табелі 1864 р.», «Тимчасові правила для земських установ зі справ про земські повинності, народне здоров'я і громадське піклування 1864 р.», «Правила про порядок виконання справ у земських, дворянських і міських громадських і станових зборах 1867 р.» та «Розклад класів і посад 1890 р.». Внесення змін і доповнень до земського законодавства передбачали імператорські маніфести, іменні укази і височайші повеління, «судження» Державної ради, опубліковані в «Повному зібранні законів Російської імперії».

Важливе місце серед нормативних актів та інших правових джерел, що виходили від центральних органів влади і управління, належить тлумаченням законодавства та судовим постановам Сенату, циркулярам, положенням, статутам та інструкціям МВС, Міністерства фінансів, Міністерства народної освіти і Медичного департаменту МВС. До локальних нормативно-правових актів відносяться циркуляри губернаторів та постанови Губернського із земських і міських справ присутствія.

Серед найвагоміших локальних земських актів слід відзначити «Правила про порядок засідань Полтавських губернських земських зборів 1870 р.», «Інструкцію про порядок ведення справ у Полтавській губернській земській управі, а також про відповідальність підлеглих осіб з особистих та службових обов'язків 1871 і 1881 рр.», «Табель посад з розподілом їх на класи 1893 р.», «Правила про розподіл занять в Полтавській губернській земській управі 1894 р.», «Інструкцію про порядок діловодства 1902 р.».

Окрему групу джерел земського самоврядування складають проекти нормативно-правових актів. Серед них слід розрізняти проекти нормативно-правових актів, підготовлені науковцями, урядовими комісіями, політичними партіями та земствами. Такі джерела хоча і не набули чинності, проте свідчили про наміри їх розробників щодо удосконалення системи земських установ.

Після Лютневої буржуазно-демократичної революції у період з березня по листопад 1917 р. правовими джерелами дослідження земств стали постанови Тимчасового уряду Росії: «Тимчасові правила про проведення виборів губернських і повітових гласних», «Про проведення виборів губернських і повітових гласних», «Наказ повітовим земським установам про застосування Тимчасових правил про проведення виборів губернських і повітових гласних», «Про волосне земське правління», «Тимчасове положення про волосне земське правління» та інші.

Важливим збірником джерел правового регулювання діяльності земського самоврядування періоду національно-визвольних змагань в Україні є 2-томний збірник документів діяльності Центральної Ради «Українська Центральна Рада. Документи і матеріали». Законодавчим актом Української Держави П. Скоропадського, який дає можливість об'єктивно оцінити характер земської реформи 1918 р., є «Закон про переведення виборів губерніяльних і повітових земських гласних». Законодавче регулювання відносин між земством і органами радянської влади УСРР здійснювалося на основі постанов і декретів РНК УСРР.

При підготовці дисертації опрацьовано архівні матеріали Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України, Центрального державного історичного архіву України міста Києва і Державного архіву Полтавської області (далі – ДАПО). Автором проведено ретельне історико-правове дослідження «Протоколів засідань Полтавської волосної виборчої комісії і сільських сходів по виборах земських гласних 1917 р.» (ф. 50 ДАПО).

Історико-правовим джерелом земського самоврядування є журнали губернських і повітових земських зборів, постанови земських зборів, звіти і доповіді управ. Особливе місце за обсягом опублікованого матеріалу належить «Систематичному зводу постанов і розпоряджень Полтавського губернського земства». У процесі проведення дисертаційного дослідження використано матеріали про діяльність земських установ, опубліковані в періодичних виданнях, та спогади свідків діяльності земського самоврядування – С. Ю. Вітте, П. М. Мілюкова, Д. А. Іваненка, С. В. Петлюри, І. І. Петрункевича, С. Н. Шидловського та інших.

**Розділ 2 «Запровадження земства та його правове становище за «Положенням про губернські і повітові земські установи 1864 р.»** складається із трьох підрозділів.

*У підрозділі 2.1 «Запровадження земських установ та земська виборча система»* розкрито причини запровадження земського самоврядування в Російській імперії, процес розробки законодавства про земські установи, проведено аналіз земської виборчої системи, визначено особливості запровадження земства у Полтавській губернії та проведення земських виборів 1865-1889 рр.

Уряд Російської імперії запровадив земське самоврядування у процесі проведення буржуазно-демократичних реформ 60-тих років XIX ст. За допомогою земської реформи уряд намагався пристосувати самодержавний лад до нових соціально-економічних умов, зберегти провідні позиції дворянства в суспільстві та розвантажити місцеву адміністрацію шляхом передачі земствам функцій з питань розвитку місцевого господарства і соціального захисту населення. У процесі розробки земського законодавства урядові комісії О. М. Мілютіна і П. О. Валуєва поєднали громадівську і державницьку теорії місцевого самоврядування, що стало підставою для наукової дискусії щодо статусу земських установ.

Особливості впровадження земського самоврядування на території Полтавської губернії зумовлювалися аграрним характером виробництва і високим відсотком сільськогосподарських земель (72,2%), що перебували у власності дворян-поміщиків, котрі складали тільки 1,6% населення губернії. Реформа 1861 р. призвела до обезземелення селян, що спричинило масовий селянський рух. Отже, запровадження земського самоврядування на території Полтавської губернії відбувалося за умов, коли селяни та дрібнопомісні поміщики залишилися невдоволеними результатами селянської реформи 1861 р. і з недовірою ставилися до проведення земської реформи.

Процес формування земських установ у Полтавській губернії складався з двох етапів – підготовчого та установчого. На підготовчому етапі тимчасовий губернський комітет і тимчасові повітові комісії сформували списки земських виборців, створили 58 виборчих діляниць та визначили час проведення виборів (листопад 1864 р. – березень 1865 р.). У процесі складання списків виборців тимчасовими комісіями було допущено близько двох тисяч порушень

законодавства. Майже 90% порушень припадало на списки дрібних землевласників. Під час установчого етапу відбулись вибори повітових гласних на повітових виборчих з'їздах, вибори членів повітових земських управ і губернських гласних повітовими зборами, вибори губернської управи губернськими земськими зборами (квітень – жовтень 1865 р.).

Під час земських виборчих з'їздів, які відбувалися один раз на три роки, проводилися вибори повітових земських гласних. Вибори гласних носили позастаново-куріальний характер, були цензовими та незагальними, нерівними, непрямими по селянській курії, проводилися шляхом відкритого голосування. Високий майновий ценз обмежував виборчі права дрібнопомісних дворян (право на участь у виборах належало особам, котрі володіли землею на території повіту площею не менше 200 десятин) та міської буржуазії (право на участь у виборах належало особам, що володіли іншим нерухомим майном вартістю не менше 15 тис. крб.), а триступенева система виборів обмежувала виборчі права селян. Не отримали виборчих прав жінки. Законодавство не передбачало проведення позачергових виборів. Посади голів повітових і губернських земських зборів без виборів займали предводителі повітового і губернського дворянства.

Результати земських виборів другої половини 60-х – 80-х років XIX ст., проведених на території Полтавської губернії, свідчать, що царський уряд створював сприятливі умови для обрання гласними дворян і обмежував виборчі права селян, намагався зберегти якомога стабільнішим склад земських установ за рахунок повторного обрання на чергових виборах одних і тих самих осіб. Упродовж 80-х років XIX ст. урядом проводилася політика, спрямована на дискредитацію земської виборчої системи, адже частка селян серед земських виборців сягала більше 80%. Консервативно налаштоване дворянство не виявляло бажання брати участь у земських виборах, що змушувало уряд вдаватися до заходів для подолання дворянського абсентеїзму. На середину 80-тих років XIX ст. кількість губернських гласних від дворян збільшилася на 10% і досягла середнього показника по Росії, а кількість селян зменшилася більше як утричі. Але внаслідок буржуазно-демократичних реформ розпочався процес обуржуазнення дворянства.

Вибори до Полтавського земства відбувалися за умов боротьби між представниками виборчих об'єднань (угруповань). Такі об'єднання склалися із представників дворянства та буржуазії, могли носити консервативно-поміщицький або ліберально-буржуазний характер. Унаслідок перемоги під час земських виборів 1880 р. на зміну консервативно-поміщицького об'єднання на чолі з головою губернської земської управи Л. П. Томарою прийшло ліберально-буржуазне об'єднання О. В. Заленського.

*У підрозділі 2.2 «Система земських органів, їх кількісний склад, порядок діяльності та відповідальність гласних і земських службовців за службові правопорушення» дисертант акцентував увагу на тому, що Положення 1864 р. до системи земських установ відносило земські виборчі з'їзди, губернські та повітові земські збори й управи. Законодавство чітко визначало*



систему земських органів та їх кількісний склад. Для густонаселеної Полтавської губернії «Штатами і табелями 1864 р.» встановлено один із найчисельніших по Російській імперії кількісний склад корпусу земських гласних: 618 повітових гласних, з них – 100 губернських гласних. Положення 1864 р. лише у загальному регламентувало порядок діяльності органів земського самоврядування. Тому земства намагалися упорядкувати роботу зборів і порядок ведення справ управами за допомогою власних локальних нормативно-правових актів. З цією метою в 1870 р. губернське земство ухвалило «Правила про порядок засідань Полтавського губернського земського зібрання», а 1871 р. «Інструкцію про порядок виконання справ у Полтавській губернській земській управі, а також про відповідальність підлеглих осіб за особистими їх службовими обов'язками». Зазначені нормативні акти передбачали демократичний порядок ухвалення рішень та інформування про прийняті постанови місцевої громади. Земства забезпечували гласність своєї діяльності шляхом публікації матеріалів про роботу земських зборів.

Фактично у засіданнях Полтавських повітових і губернських земських зборів брали участь від 60% до 80% гласних від штатного списку. Неявка гласних на засідання вважалася одним із найсуттєвіших недоліків у діяльності земських установ. Така ситуація з відвідуванням гласними земських зборів була характерною і для Харківської та Чернігівської губерній. Основною причиною цього явища було те, що свої обов'язки гласні виконували безоплатно. Щоб вирішити таку проблему, Полтавське губернське земство впровадило оплату за проїзд і виплату добових гласним, проте бажаного результату такий захід не дав.

Законодавство Російської імперії за службові правопорушення передбачало дисциплінарну, адміністративну і кримінальну відповідальність. Дисциплінарну й адміністративну відповідальність гласних встановили «Правила про порядок вирішення справ у земських, дворянських і міських громадських та станових зборах 1867 р.». Згідно «Статуту про покарання, що накладаються мировими суддями 1864 р.» гласні могли притягуватися до адміністративної відповідальності мировим судом за порушення порядку проведення засідань земських зборів. Кримінальну відповідальність гласних та осіб, підпорядкованих земським управам, за службові злочини передбачало «Уложення про покарання кримінальні і виправні 1845 р.» та його редакції 1866 р. і 1885 р. у розділі V «Про злочини і проступки за службою державною і громадською».

**Підрозділ 2.3 «Повноваження та функції органів земського самоврядування»** розкриває повноваження та функції губернських і повітових земських зборів та управ. Положення 1864 р. кваліфікувало земства як органи, які створювалися «для завідування справами, що відносяться до місцевих господарських потреб». До предметів відання земства законодавство відносило низку справ, які розподілялися на «необов'язкові» (місцеві) й «обов'язкові» – загальнодержавні. Губернські та повітові земські збори – розпорядчі органи земства. Вони визначали основні напрямки господарської діяльності, затверджували кошториси і розкладки повинностей, обирали

земських посадових осіб, затверджували звіти управ. Земські управи – виконавчі органи земств, які здійснювали управління земським майном і фінансами, складали проекти кошторисів і розкладок, звітували про свою діяльність перед зборами, захищали інтереси земства у суді при розгляді майнових справ.

За формами діяльності земству були притаманні такі функції місцевого самоврядування: нормотворча, установча, контролююча і правоохоронна.

У цивільно-правових відносинах земські установи користувалися правами юридичної особи. Вони не входили до системи державних органів. Проте земства перебували під контролем і наглядом губернатора і міністра внутрішніх справ; вищий нагляд за їх діяльністю здійснював Сенат.

Відсутність підпорядкованості земських установ за вертикаллю, що властиво для місцевого самоврядування, спричиняла протистояння між губернським і повітовими земствами. Здебільшого протиріччя між ними виникали у зв'язку з відмовою повітових земств виконувати розпорядження губернського земства. Протистояння між земськими зборами і управами могло бути через несанкціоноване використання коштів управою, відмову управи виконувати розпорядження зборів, невчасне подання управою звіту про свою роботу, неякісну підготовку проекту кошторису. Такі протиріччя були підставою для рішення зборів про розпуск управи або протесту членів управи на рішення зборів.

Фінансування земств здійснювалося за рахунок земських зборів і з державного бюджету. Земське оподаткування являло собою систему самостійних, незалежних від держави прямих податків (зборів), що базувалися на власній оцінці визначених державою об'єктів оподаткування. Головним джерелом доходів земства були збори з нерухомого майна. У середньому вони складали близько 70%, що свідчить про фінансову самостійність земського самоврядування. Найсуттєвішими недоліками діяльності земств у галузі оподаткування було те, що вони не створили досконалого кадастру переданих їм державою об'єктів оподаткування; за рахунок недосконалої оцінки земель їх вартість знижувалася. Пропозиції Полтавського і Харківського земств щодо шляхів удосконалення системи земського оподаткування і розподілу повинностей співпадали.

Надмірний контроль губернатора за земствами суперечив одному з принципів місцевого самоврядування – принципу повної самостійності і рівноправності системи органів державної влади і місцевого самоврядування. Однак законодавство не передбачало повної залежності земств від губернатора. Земські збори мали право оскаржити постанови губернатора в Сенаті. Опротестовану губернатором постанову збори могли розглянути повторно, після чого вона набувала юридичної сили і підлягала виконанню. Губернатор міг зупинити виконання таких постанов, які вважав протизаконними. Здебільшого полтавські губернатори виносили протести на

постанови земських зборів щодо земських кошторисів та розкладок, стягнення земського збору, грошового утримання членів управ, результатів земських виборів. Але свідченням організаційної самостійності земств слід вважати те, що вони не перебували в управлінні губернатора. Загальний нагляд за діяльністю земств та вирішення суперечок, які виникали між ними і місцевою державною адміністрацією, покладалися на Сенат.

Проблема розподілу повноважень між місцевою державною адміністрацією й органами місцевого та регіонального самоврядування залишається актуальною в Україні і у наш час.

**Розділ 3 «Правове становище земства за «Положенням про губернські і повітові земські установи 1890 р.»** складається із трьох підрозділів.

**Підрозділ 3.1 «Контрреформа 1890 р. та зміни у земській виборчій системі»** розкриває причини проведення контрреформи та характеризує земську виборчу систему, передбачену Положенням 1890 р.

Причина проведення земської контрреформи 1890 р. полягала у намаганні уряду зупинити розвиток земського ліберально-демократичного руху та процес обуржуазнення земства. Положення 1890 р. зберегло основні принципи старої виборчої системи. Нова система земських виборів передбачала встановлення станово-куріальної системи виборів, яка надавала перевагу дворянам за рахунок обмеження виборчих прав селян і буржуазії; позбавлення виборчих прав окремих категорій населення; посилення адміністративного контролю за виборами. Але Положення 1890 р. не ліквідувало проблему дворянського абсентеїзму – переважна частина дворянства не виявляла зацікавленості щодо участі у земських виборах. Обмеження виборчих прав селян густонаселеної аграрної Полтавської губернії є доказом антидемократичності контрреформи 1890 р.

Однак для реформи земської виборчої системи були властиві й окремі позитивні результати: вона чіткіше окреслила коло земських виборців і спростила систему майнових цenzів. Положення 1890 р. зберегло альтернативний характер земських виборів, які відбувалися за умов виборчої боротьби між представниками земських об'єднань. Такі об'єднання, як і у попередній період, носили консервативно-поміщицький або ліберально-буржуазний характер. Підтримкою земських виборців користувалося ліберально-буржуазне об'єднання, яке з 1892 р. очолював голова губернської управи П. Д. Шкляревич, а з 1901 по 1916 рр. – Ф. А. Лизогуб.

**Підрозділ 3.2 «Система земських органів, їх кількісний склад, порядок діяльності та відповідальність гласних і земських службовців за службові правопорушення».**

Система земських органів за Положенням 1890 р. змін не зазнала. Як і за Положенням 1864 р. вона складалася з повітових виборчих з'їздів, повітових і губернських земських зборів та управ.

На думку автора, зміни, що торкнулися структури, кількісного складу й порядку діяльності земських установ в результаті проведення контрреформи 1890 р., одночасно мали як позитивні, так

і негативні наслідки. Відбулося удосконалення органів земського самоврядування за рахунок оптимізації їх складу і впровадження нових підрозділів при управах – статистичної, економічної, медичної і технічної рад та бюро. Кількість губернських гласних зменшено із 100 до 62 осіб, а повітових гласних – із 618 до 488 осіб. За рахунок цього представництво від селян і дрібної буржуазії зменшилося на 130 місць. Разом із Харківською губернією, де скорочення гласних сягнуло 170 осіб, таке скорочення було одним із найчисельніших у Російській імперії і мало за мету обмежити доступ до земства селян густонаселених аграрних губерній. Згідно зі ст. 124 Положення 1890 р. голови і члени земських управ отримали статус державних службовців, що свідчить про процес одержавлення органів земського самоврядування.

У процесі підготовки Положення 1890 р. уряд врахував високий рівень правопорушень у попередній період та неефективність застосування заходів притягнення до юридичної відповідальності гласних і земських службовців за скоєні ними правопорушення. Положення 1890 р. посилює дисциплінарну відповідальність гласних за неявку на засідання земських зборів без поважних причин. На підставі ст. 133 Положення 1890 р. справи про притягнення до дисциплінарної відповідальності голів і членів управ порушували губернатор або земські збори. Розгляд справи відбувався у Губернському із земських і міських справ присутствії.

Кримінальну відповідальність гласних і земських службовців за скоєні службові злочини регламентували «Уложення про покарання кримінальні і виправні 1885 р.» та «Кримінальне уложення 1903 р.». Уложення 1903 р. давало визначення злочину взагалі та службового злочину зокрема. Покарання за службові злочини залежало від мотивів його скоєння. Уложення 1903 р. суттєво розширило диспозицію службових злочинів та посилює відповідальність гласних і земських службовців за службові злочини.

Положення 1890 р. спростило порядок притягнення до кримінальної відповідальності гласних і земських службовців за скоєні ними посадові злочини. Керуючись ст. 133, справа про притягнення до кримінальної відповідальності могла бути порушена на підставі клопотання губернатора або земських зборів.

У *підрозділі 3.3 «Повноваження органів земського самоврядування»* проведено аналіз змін, що торкнулися повноважень органів земського самоврядування за Положенням 1890 р. порівняно з Положенням 1864 р.

Контрреформа 1890 р. не позбавила земства юридичної правосуб'єктності і повноважень органів місцевого самоврядування, передбачених Положенням 1864 р. Спираючись на державницьку теорію самоврядування, Положення 1890 р. кваліфікувало земства як органи, що «ведуть справи про місцеві користі і потреби губерній і повітів», але вилучило уточнення, яке містило Положення 1864 р., про виключно господарську спрямованість діяльності земств, а також відмовилося від поділу предметів відання земств на обов'язкові та необов'язкові. Положення 1890

р. не усунуло протиріччя між земськими установами шляхом розмежування повноважень за вертикаллю – між губернським і повітовим земствами – та за горизонталлю – між зборами і управами. Земське законодавство 1890 р. помітно розширило контрольно-наглядів повноваження губернатора щодо формування й діяльності земських установ, що стало основною причиною конфліктів між губернатором і земствами. Стаття 87 надавала право губернаторові здійснювати нагляд за «доцільністю» земських постанов та право призупиняти дію постанов, що суперечили законодавству або не відповідали «державним користям і потребам». Невизначені формулювання давали можливість губернаторові призупинити дію будь-якої земської постанови.

Положення 1890 р. запровадило новий орган – Губернське із земських справ присутствіє, до складу якого входили представники місцевої державної адміністрації та земського самоврядування. Науковці по-різному оцінюють роль і значення цієї установи в розвитку земств. На думку автора присутствіє удосконалило систему державного контролю за дотриманням земствами чинного законодавства. Присутствіє мало не лише функцію адміністративного нагляду за діяльністю земств, але й функцію «погоджувальної комісії» у відносинах між місцевою адміністрацією й органами самоврядування. Воно удосконалило механізм взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування, сприяло підвищенню ефективності адміністративно-господарської діяльності земських установ, але захищало інтереси адміністрації, а не місцевої громади.

На прикладі Полтавського губернського земства можна стверджувати, що контрреформа 1890 р. сприяла налагодженню конструктивних взаємини між губернатором і земством. Наприкінці XIX ст. не відбулося жодного засідання губернських земських зборів у зв'язку з протестом губернатора на земські постанови. Автором не виявлено фактів проведення губернатором ревізії губернської управи. Послаблення протиріч між губернатором і губернським земством зумовлювалося тим, що після контрреформи 1890 р. земство за своїм складом стало дворянським. Це пояснюється й набутим досвідом практичної роботи земських установ, а також високим рівнем фахової підготовки осіб, які у зазначений період очолювали губернську управу, – П. Д. Шкляревича і Ф. А. Лизогуба. У діяльності Полтавського земства мали місце дві тенденції: намагання максимально розширити свої фінансові повноваження та централізація земського самоврядування шляхом розширення повноважень губернських земств за рахунок повітових.

**Розділ 4 «Основні напрямки діяльності земських установ (1865 – лютий 1917 рр.)»** складається із чотирьох підрозділів.

*Підрозділ 4.1 «Громадсько-політична діяльність земських установ»* присвячено характеристиці земського ліберально-демократичного руху.

Після заснування земств набула розвитку і поширення громадсько-політична діяльність ліберально налаштованих земських гласних, так званого «третього елемента» – земський

ліберально-демократичний рух. Радянська історіографія недооцінювала значення земського ліберально-демократичного руху як легальної урядової опозиції, котра прагнула провести демократичні перетворення шляхом реформ. Поширення земського ліберально-демократичного руху зумовлювалося протиріччям між державно-правовою системою абсолютної монархії, з одного боку, і розвитком буржуазно-демократичних відносин, з іншого боку.

Найвищого піднесення земський ліберально-демократичний рух досягнув на початку революції 1905-1907 рр. Проте представники цього руху не ставили за мету ліквідацію самодержавного ладу Російської імперії революційним шляхом. Ліберальні земці не домоглися від уряду проведення земської демократичної реформи. Земська виборча система, порядок функціонування і повноваження земств не зазнали принципових змін. Однак земські ліберали набули значного досвіду опозиційної діяльності.

Національна спрямованість земського ліберально-демократичного руху особливим чином проявилася на прикладі діяльності Полтавського земства. Розвитку національної складової земського ліберально-демократичного руху сприяла освітня, дослідницька та інформаційна діяльність земських установ. На початку ХХ ст. представники земського ліберально-демократичного руху порушували питання про створення української автономії у складі демократичної Росії, поширювали ідеї української державності. Такі ідеї відстоювали Л. В. Падалка, Г. Г. Ротмістров, В. М. Шемет, П. І. Чижевський, Л. М. Яснопольський.

***Підрозділ 4.2 «Діяльність земських установ у галузі охорони здоров'я, освіти, оплати праці та пенсійного забезпечення» складається із трьох підрозділів.***

***У підрозділі 4.2.1 «Діяльність земських установ у галузі охорони здоров'я»*** проведено аналіз організаційно-правової діяльності земських установ у галузі охорони здоров'я. Земство працювало над удосконаленням нормативно-правової бази та над проблемою розвитку організаційного забезпечення діяльності медичних установ. За рахунок земств збільшилася кількість закладів охорони здоров'я, покращилося кадрове забезпечення персоналом і матеріальне оснащення лікарських установ. Земства сприяли розробці і втіленню у практику прогресивних методів організації профілактики боротьби з епідеміями хвороб та їх лікуванням. За 50 років витрати земства на охорону здоров'я з розрахунку на одну особу зросли у 26 разів. Для найбільш вразливих верств населення і земських службовців лікування у земських лікарнях було безкоштовним. Станом на 1917 р. Полтавське земство створило 151 сільську лікарську дільницю із 117 лікарнями на 1922 ліжка, 34 амбулаторіями та 187 фельдшерськими пунктами. У земських медичних закладах працювало 195 лікарів, 783 медичних працівники середньої ланки. Серед них були відомі лікарі та вчені: хірург М. П. Коробкін, хірург і громадський діяч М. В. Скліфосовський, психіатр В. І. Яковенко. Незважаючи на політику уряду, земська медицина

Полтавської губернії за доступністю і кількістю медичних закладів займала перше місце у Російській імперії.

У *підрозділі 4.2.2 «Діяльність земських установ у галузі освіти»* автором доведено, що земства розробили прогресивну, соціально спрямовану нормативну базу розвитку земської освіти. Земські органи управління закладами освіти будувалися на демократичних принципах, були виборними, колегіальними, підконтрольними і підзвітними. Поряд із земськими установами управління земськими навчальними закладами здійснювали органи державної адміністрації, що свідчить про подвійний характер управління. Це знижувало його ефективність, і тому земства намагалися ліквідувати систему державного адміністрування земських закладів освіти. Особливої уваги земства приділяли розвитку початкової освіти для нижчих верств населення. За земським переписом 1910 р., письменність населення губернії становила 25,8%, а загалом по Росії цей показник складав 22,9%. За 50 років витрати губернського земства на одну особу зросли в 70 разів. Полтавське земство займало 2-ге місце серед 34 земств Росії за обсягом фінансування навчальних закладів.

У *підрозділі 4.2.3 «Діяльність земських установ у галузі оплати праці та пенсійного забезпечення земських службовців»* проаналізовано нормативну базу та методи правового регулювання оплати праці та пенсійного забезпечення земських службовців. Земські гласні виконували свої обов'язки безоплатно. Положення 1864 р. встановило договірний спосіб правового регулювання заробітної плати земських службовців. Розмір заробітної плати встановлювали земські збори. Оплата праці здійснювалася за почасовою системою. За рахунок зростання бюджету земства систематично збільшували розмір заробітної плати. На початок ХХ ст. розмір заробітної плати земських службовців перевищував оплату праці службовців державних установ. Але посадові оклади голів та членів земських управ у 30–45 разів перевищували оклади некваліфікованих працівників, що суперечить принципам соціальної справедливості в організації оплати праці.

У Полтавському та Чернігівському земствах пенсійне забезпечення здійснювалося на основі емеритальних кас. Земські збори встановлювали пенсію персонально кожному працівникові залежно від заробітної плати і стажу роботи. Полтавське земство завершило формування нормативно-правової бази пенсійного забезпечення у 1893 р. Пенсія нараховувалася за умови сплати до пенсійної каси 4% від заробітної плати. Розмір пенсії залежав від посадового окладу і земського трудового стажу. Харківське земство для організації пенсійного забезпечення впроваджувало пенсійні каси страхового типу.

*Підрозділ 4.3 «Діяльність земських установ з модернізації аграрної галузі та формування ринкових відносин»* розкриває діяльність органів земського самоврядування, спрямовану на модернізацію аграрної галузі та формування ринкових відносин. У період з 1865 р. до 1889 р.,

керуючись Положенням 1864 р., земство не змогло розробити план вирішення аграрного питання. Великопомісні дворяни та поміщики підтримували пруський шлях розвитку ринкових відносин, інша частина земських гласних – обуржуазнене дворянство, представники буржуазії та селянство – виступали за американський, революційний шлях розвитку аграрних відносин. Цей період характеризується непослідовністю та незавершеністю земських заходів і, як наслідок, відсутністю вагомих позитивних результатів.

У період від прийняття Положення 1890 р. до початку революції 1905-1907 рр. земство досягнуло певних позитивних результатів у справі модернізації сільського господарства. Це стало можливим завдяки пожвавленню процесу обуржуазнення гласних представників від дворянства. Свідченням цьому є удосконалення земської нормативно-правової бази, розробка програм розвитку сільськогосподарського виробництва, впровадження спеціальних органів, які мали забезпечувати розвиток аграрної галузі. Земство сприяло формуванню ринку землі, підтримувало сільськогосподарську кооперацію. Полтавській губернії, зокрема, належало провідне місце у справі запровадження сільськогосподарських складів та сільськогосподарських споживчих товариств не тільки серед українських губерній, а й взагалі по Росії. Чернігівське земство високо оцінювало роботу земської статистики Полтавської губернії, результати якої давали можливість виявити недоліки аграрного ринку та напрямки його розвитку. Але заходи Полтавського земства щодо недопущення сільськогосподарської кризи 1902 р. слід визнати недостатніми.

Полтавське земство підтримало проведення столипінської аграрної реформи. Участь земських гласних у роботі землевпорядних комісій сприяла створенню одноосібних селянських господарств, виходу селян із общини і закріплення за ними землі у приватну власність. Земство брало участь у реалізації урядової політики переселення малоземельних селян до Сибіру та Далекого Сходу, активізувало надання селянам фінансової допомоги, сприяло розвитку споживчої кооперації, поширювало інформацію про передові способи агротехніки. Проте столипінська аграрна реформа мала і негативні наслідки. Діяльність уряду і земства призвела до зубожіння значної частини селянства і зосередження землі у власності заможних селян, що загострило соціальні протиріччя на селі.

**Підрозділ 4.4 «Діяльність земського самоврядування у період Першої світової війни (1914 – лютий 1917 рр.)»** характеризує нормативно-правову базу земського самоврядування, зміни у виборчій системі, кількісному складі, структурі, порядку діяльності та повноваженнях земських установ за умов воєнного стану.

У зв'язку з початком Першої світової війни, відповідно до «Правил про місцевості, що оголошені на воєнному становищі 1892 р.» імператорським указом від 20 липня 1914 р. на воєнне становище було переведено Золотоніський, Переяславський і Кременчуцький повіти Полтавської губернії. Згідно із Правилами 1892 р. управління губернією зосереджувалося в руках губернатора



та командирів військових підрозділів. Губернатору належало право видавати обов'язкові для всіх розпорядження та скасовувати постанови земського самоврядування, надавати дозвіл або забороняти проведення земських зборів. Тому у період війни діяльність земств набула особливої форми, що зумовлювалося воєнним становищем та намаганням уряду використовувати земства для військових потреб.

На початку війни переважна частина земців відмовилася від опозиційної діяльності та активно підтримувала царський уряд. Але, по мірі того як зникали надії на швидку перемогу, зменшувалася кількість патріотично налаштованих земців та наростали опозиційні настрої. Під час війни набув подальшого розвитку процес одержавлення земств, що проявилось у делегуванні урядом адміністративних повноважень земським установам. Для співпраці з військовими відомствами було створено земські військово-промислові комітети. Збільшився кількісний склад земських управ та поглибився процес їх бюрократизації. Земства виконували замовлення військових відомств і, водночас, дбали про захист економічних інтересів місцевої громади. На думку дисертанта, діяльність земства не можна вважати причиною зриву урядових планів заготівлі хліба восени 1916 р. і, як наслідок, причиною продовольчої та політичної кризи в Росії на початку 1917 р.

За воєнних умов відбувався занепад земського господарства, збільшувалися суми «недоїмок» – несплачених земських податків, скорочувалися обсяги земських прибутків і одночасно зростали видатки. Станом на 1915 р. близько 26% свого бюджету земства витрачали на військові потреби. Це змушувало земства брати кредити на умовах, які не відповідали їх фінансовим можливостям. На початок 1917 р. Полтавське губернське земство заборгувало кредиторам більше 3 млн. крб. Мілітаризація земських бюджетів спричинила бюджетну кризу.

**Розділ 5 «Земське самоврядування у період національно-визвольних змагань 1917-1919 рр.»** складається із чотирьох підрозділів.

*У підрозділі 5.1 «Вибори земських гласних за законодавством Тимчасового уряду Росії 1917 р.»* здійснено аналіз законодавства Тимчасового уряду Росії 1917 р. про земські вибори та фактичне їх проведення.

*Підрозділ 5.1.1 «Вибори повітових та губернських земських гласних 1917 р.»* характеризує нормативну базу про земські вибори та проведення виборів повітових та губернських земських гласних 1917 р. на прикладі Полтавського земства. Полтавське земство заявило про підтримку проголошених Тимчасовим урядом демократичних перетворень і, зокрема, проведення земської реформи. Законодавство Тимчасового уряду Росії 1917 р. встановило загальні, рівні, прямі вибори повітових земських гласних при таємному голосуванні. Законодавець відмовився від майнових цензів, поділу виборців на курії, надавав виборчі права жінкам. Уперше в Росії вибори

проводилися за пропорційною системою. Губернських гласних обирали повітові земські збори шляхом непрямих виборів.

Перспектива проведення виборів призвела до боротьби у середовищі земських гласних між прибічниками Тимчасового уряду на чолі з кадетами та представниками українських національних партій, які підтримували Центральну Раду. Земським виборам протидіяли ради робітничих і солдатських депутатів, які намагалися перебрати на себе функції органів місцевого самоврядування. У результаті позачергових виборів, що були проведені у липні 1917 р., відбулася українізація та демократизація повітових і губернського земств. Перемогу отримали Селянські спілки. Як наслідок, склад повітових земських зборів змінився на 80–90%. Із переважно дворянських земства перетворилися на селянські. У результаті земських виборів на керівні посади у земських зборах та управах було обрано активних учасників земського ліберально-демократичного руху та представників лівих національних українських партій.

Керуючись «Тимчасовими правилами про вибори губернських і повітових земських гласних», вибори повітових гласних у Полтавській губернії відбулися у жовтні 1917 р. за пропорційною виборчою системою. Переважну більшість голосів земські виборці віддали Селянській спілці. Однак, впроваджена Тимчасовим урядом пропорційна система виборів за умов низької політичної культури виборців і відсутності досвіду політичної діяльності виявилася неефективною. Участь у виборах переважно однієї громадської організації – Селянської спілки – свідчить про порушення демократичних принципів проведення виборів.

У *підрозділі 5.1.2 «Вибори волосних земських гласних 1917 р.»* здійснено аналіз законодавства Тимчасового уряду про вибори волосних гласних та проведення таких виборів у Полтавській губернії. Законодавство Тимчасового уряду Росії 1917 р. про вибори волосних земських гласних спиралося на основні положення законодавства про вибори повітових гласних. Принциповою відмінністю законодавства про вибори волосних гласних стало те, що місцеві громади отримали право самостійно визначати, за якою виборчою системою (мажоритарною чи пропорційною) проводити вибори. Вибори волосних гласних відбулися у серпні 1917 р. за мажоритарною системою. Перемогу отримали Селянські спілки – близько 80% голосів виборців.

Волосні земські вибори проводилися за демократичною виборчою системою, яка все ж мала низку недоліків, що об'єктивно виявилася у недостатньому рівні підготовки виборчих комісій і, як наслідок, спричинило численні порушення законодавства. Забезпечити належне проведення виборчої кампанії не дозволяв низький рівень правової культури виборців. Об'єктивною причиною допущених під час виборів правопорушень слід вважати протидію їх проведенню з боку антидемократичних і антиукраїнських сил. Зазначені обставини призвели до абсентеїзму виборців. По окремих повітах Полтавської губернії від 34% до 60% виборців не брали участі у проведенні волосних земських виборів.

**Підрозділ 5.2 «Повноваження органів земського самоврядування за законодавством Тимчасового уряду Росії 1917 р.»** містить аналіз нормативно-правових актів Тимчасового уряду про повноваження земських установ та їх реалізацію на практиці.

**У підрозділі 5.2.1 «Повноваження губернського, повітового та волосного земства за законодавством Тимчасового уряду Росії 1917 р.»** доведено, що законодавство Тимчасового уряду скасувало адміністративний нагляд за діяльністю земств. Підпорядкувавши повітовому земству органи міліції, Тимчасовий уряд помітно розширив його повноваження. Законодавство обмежило фінансові можливості земства, вивівши міста зі складу земського самоврядування. Волосне земство отримало адміністративні повноваження, які до лютневої революції 1917 р. належали волосному правлінню. Тимчасовий уряд встановив контроль за діяльністю волосного земства з боку губернської і повітової адміністрації. Законодавство не розмежувало повноваження повітових і волосних земств, що стало причиною намагання повітових земств розширити власні повноваження та встановити контроль за діяльністю волосного земства. Спроби встановити ієрархічне підпорядкування волосного земства повітовому суперечило принципам місцевого самоврядування. Автор встановив, що повітові земства Полтавської губернії ухвалювали власні постанови, які передбачали розмежування повноважень повітових і волосних земств.

Пріоритетними напрямками діяльності земського самоврядування в другій половині 1917 р. стала організація діяльності міліції, боротьба із безробіттям, забезпечення населення продуктами харчування, соціальний захист військовослужбовців і членів їх сімей, забезпечення армії продуктами і фуражем, проведення мобілізаційних заходів, надання медичної допомоги пораненим військовослужбовцям.

**У підрозділі 5.2.2 «Розподіл повноважень між земствами та громадськими комітетами»** встановлено, що рішення про створення та ліквідацію громадських комітетів ухвалювали органи місцевого самоврядування – міські думи і земські збори. Земські нормативно-правові акти кваліфікували громадські комітети як тимчасові представницькі установи, що діють при органах місцевого самоврядування з метою проведення політики Тимчасового уряду. Постанови громадських комітетів визначали їх правове становище як адміністративних органів Тимчасового уряду в губерніях, повітах і волостях. Проте статус громадських комітетів залишався юридично неврегульованим. Фактично Тимчасовий уряд визнавав діяльність громадських комітетів як тимчасових представницьких місцевих установ, що покликані сприяти губернським і повітовим комісарам, але офіційно адміністративних повноважень їм не надавав. Між земствами і громадськими комітетами не було налагоджено взаємодії щодо управління регіоном. Основне протиріччя між ними полягало в тому, що земства підтримували діяльність Української Центральної Ради (далі – УЦР) з метою утворення української автономії, а громадські комітети виступали проти цього.

*Підрозділ 5.3 «Земське самоврядування за часів Української Центральної Ради»* містить аналіз взаємовідносин між УЦР та земським самоврядуванням. У квітні 1917 р. Полтавське земство заявило про свою підтримку УЦР. У травні 1917 р. Полтавські земські збори надіслали телеграму УЦР, у якій визнавали її «єдиним правомочним органом українського народу». Полтавське земство підтримало прийняття I Універсалу та його положення, а 22 червня 1917 р. ухвалило резолюцію, згідно якої земство брало на себе зобов'язання виконувати постанови Тимчасового уряду за умови погодження їх з УЦР.

За допомогою земської реформи УЦР планувала провести українізацію, демократизацію і модернізацію земств з тим, щоб спиратися на них у своїй державотворчій діяльності. Однак на практиці діяльність УЦР щодо земств носила суперечливий характер. УЦР робила спроби реформувати земства, підтримувала їх фінансово та надавала додаткові повноваження. Але водночас УЦР ухвалювала рішення, які передбачали посилення адміністративного контролю за діяльністю земств. УЦР не змогла розмежувати повноваження місцевої адміністрації і самоврядування, не забезпечила земства фінансовими ресурсами і не створила нормативно-правової бази для їх діяльності. Щоб подолати кризу місцевого самоврядування, УЦР влітку 1917 р. розпочала підготовку до ліквідації земств і запровадження нової системи самоврядування. Не зважаючи на це, Полтавське земство всебічно підтримувало політику УЦР, визнавало її владу та активно співпрацювало з органами влади Української Народної Республіки.

*У підрозділі 5.4 «Земське самоврядування у період Української Держави П. Скоропадського, Директорії УНР, білогвардійського та більшовицького режимів»* охарактеризовано діяльність земського самоврядування у період з травня 1918 р. по грудень 1919 р. З метою виведення земства з кризи гетьманський уряд П. П. Скоропадського у вересні 1918 р. ухвалив «Закон про перевибори земських гласних», який скасував такі принципи місцевого самоврядування як виборність, самостійність і рівність органів державної влади та місцевого самоврядування. Цей закон спирався на земську виборчу систему, передбачену Положенням 1890 р.: земські вибори не були загальними і рівними, в їх основу покладено майновий ценз. Це дає підстави розцінювати діяльність гетьманського уряду як спробу проведення земської контрреформи. Але у зв'язку з наростанням антигетьманського руху земські вибори у 1918 р. не відбулися. Земства не підтримали політику гетьманського уряду, що мала за мету ліквідацію демократичних принципів місцевого самоврядування та поглибила загальну кризу земського самоврядування.

Демократичну реформу місцевого самоврядування намагався провести уряд Директорії УНР, який користувався підтримкою земств. Однак за умов воєнного часу здійснити це йому не вдалося. Білогвардійський уряд генерала А. І. Денікіна ліквідував демократичні ознаки земського самоврядування. Земство відмовилося підтримувати білогвардійський уряд у війні проти більшовиків.

Земство засудило більшовицький переворот 1917 р. у Петрограді та разом із «Комітетами громадського порятунку» протидіяло встановленню більшовицького режиму. Переважна частина полтавських земців підтримувала ідею відновлення влади Тимчасового уряду і надання автономії Україні у складі демократичної Росії. Зазначені обставини стали підставою для більшовицьких урядів Росії і України вважати земства такими, що вороже ставляться до радянської влади. Захопивши владу в Україні у січні-лютому 1918 р., більшовики прагнули дискредитувати земства в очах місцевої громади або заручитися його підтримкою. Але земства відмовилися співпрацювати з більшовиками і на початку 1919 р. радянська влада розпочала ліквідацію земств. У грудні 1919 – січні 1920 рр. більшовики завершили ліквідацію земського самоврядування на території Полтавської губернії.

## ВИСНОВКИ

У висновках сформульовано найсуттєвіші результати проведеного дослідження, що забезпечили вирішення наукової проблеми щодо встановлення характеру земської виборчої системи, системи земських органів, їх кількісного складу, порядку діяльності та повноважень, результатів діяльності земства у окремих галузях. Розкрито загальні закономірності у діяльності земських установ і специфіку функціонування Полтавського земства у період з 1865 р. по 1919 р., що стало суттєвим внеском у вітчизняну історико-правову науку. Виконане дослідження дало можливість дійти таких висновків:

1. Особливості впровадження земського самоврядування та застосування земського законодавства на території Полтавської губернії зумовлювалися аграрним характером виробництва і значною часткою земель, що перебували у власності дворян-поміщиків; губернія мала найнижчий по Російській імперії показник забезпеченості селян землею. В результаті проведення реформи 1861 р. селяни втрачали близько 40% землі, коли у середньому по Росії цей показник складав 28%. Обезземелення селян спричинило масовий селянський рух, що тривав до 1863 р. Запровадження земського самоврядування на території Полтавської губернії відбувалося за умов, коли селяни та дрібнопомісні поміщики залишалися невдоволеними результатами селянської реформи 1861 р. і з недовірою ставилися до проведення земської реформи.

Процес формування земських установ у Полтавській губернії складався з двох етапів – підготовчого та установчого. На підготовчому етапі тимчасовий губернський комітет і тимчасові повітові комісії сформували списки земських виборців, створили 58 виборчих дільниць та визначили час проведення виборів (листопад 1864 р. – березень 1865 р.). При підготовці списків земських виборців було допущено значну кількість порушень Положення 1864 р., що зумовлювалося недосконалістю виборчого законодавства та низьким рівнем підготовки членів

тимчасових повітових комісій. Під час установчого етапу відбулися вибори повітових земських гласних на повітових виборчих з'їздах, вибори повітовими зборами членів повітових земських управ і губернських гласних, вибори губернськими земськими зборами губернської управи (квітень – жовтень 1865 р.).

2. Згідно з Положенням 1864 р. вибори земських гласних носили позастаново-куріальний характер, були цензовими та незагальними, нерівними, непрямими по селянській курії, проводилися шляхом відкритого голосування. Земська виборча система поєднувала норми феодального і буржуазного права, була складною і суперечливою. Високий майновий ценз обмежував виборчі права дрібнопомісних дворян-землевласників та міської буржуазії, а триступенева система виборів обмежувала виборчі права селян. Законодавство не передбачало проведення позачергових виборів. Посади голів повітових і губернських земських зборів без виборів займали предводителі повітового і губернського дворянства.

Царський уряд створював сприятливі умови для обрання гласними дворян і обмежував виборчі права селян, намагався зберегти стабільним склад земських установ за рахунок повторного обрання одних і тих самих осіб, вдавався до заходів, спрямованих на подолання дворянського абсентеїзму. Завдяки урядовій політиці на середину 80-тих років XIX ст. кількість губернських гласних від дворян збільшилася на 10% і досягла середнього показника по Росії. Вибори до Полтавського земства відбувалися за умов боротьби між представниками консервативно-поміщицького і ліберально-буржуазного виборчих об'єднань.

3. Земства регламентували роботу зборів і порядок ведення справ управами за допомогою «Правил про порядок засідань Полтавських губернських земських зборів 1870 р.», «Інструкції про порядок виконання справ у Полтавській губернській земській управі, а також про відповідальність підлеглих осіб за особистими їх службовими обов'язками 1871 р.». Земські нормативно-правові акти передбачали ухвалення рішень шляхом відкритого або таємного голосування гласних простою більшістю голосів, підготовку земськими комісіями проектів постанов і проведення дебатів по них на засіданнях зборів, інформування місцевої громади про прийняті постанови у земських збірниках і місцевих періодичних виданнях.

4. Законодавство в частині визначення суб'єкта посадового правопорушення, порядку притягнення гласних і земських службовців до юридичної відповідальності й покарання за скоєне правопорушення залишалося недосконалим. Урядові заходи щодо його вдосконалення слід визнати недостатніми. Це спричинило високий рівень правопорушень серед посадових осіб земських установ. Проте, завдяки корпоративному захисту чиновників, органи дізнання у протиправних діях земських службовців здебільшого не вбачали ознак злочину і переважна більшість правопорушників притягувалася до дисциплінарної або адміністративної відповідальності.

5. Законодавство не передбачало підпорядкованості земських установ за вертикаллю, що призводило до протистояння між губернським і повітовими земствами. Протиріччя між ними виникали через відмову повітових земств виконувати розпорядження губернського земства або через незадовільне виконання таких розпоряджень. Конфлікти виникали між земськими зборами і управами. Причиною протистояння між ними могло бути несанкціоноване використання коштів управою, відмова управи виконувати розпорядження зборів, невчасне подання управою звіту про свою роботу, неякісна підготовка проекту кошторису.

6. Передбачений Положенням 1864 р. контроль губернатора за діяльністю земств суперечив одному з принципів місцевого самоврядування – принципів самостійності і рівноправності системи органів державної влади і місцевого самоврядування. Проте повної залежності земств від губернатора законодавство не передбачало. Земські збори мали право оскаржити постанову губернатора в Сенаті. Опротестовану губернатором постанову збори могли розглянути повторно, після чого вона набувала юридичної сили і підлягала виконанню. Губернатор міг зупинити виконання таких постанов, які вважав протизаконними. Аргументом на користь організаційної самостійності земств слід вважати те, що вони не перебували в управлінні губернатора.

Згідно із Положенням 1864 р. загальний нагляд за діяльністю земств та вирішення спорів, які виникали між ними і місцевою державною адміністрацією, покладалося на Сенат – вищу судову та наглядову інстанцію Російської імперії. Сенат забезпечував судовий порядок захисту прав земського самоврядування. Вирішуючи спори між земствами і державними органами, Сенат діяв згідно з принципом презумпції невинуватості.

7. Земське самоврядування спиралося на критерії, необхідні для забезпечення функціонування місцевого самоврядування: правову оформленість, матеріально-фінансову основу, можливість узгоджувати місцеві інтереси з регіональними й загальнодержавними, наявність кваліфікованих кадрів – земських службовців. Для земства були властиві такі ознаки місцевого самоврядування: специфічний характер форми публічної влади, яка не була складовою частиною державного механізму; місцеві об'єкти управління; територіальна громада як специфічний суб'єкт земського самоврядування; самостійність органів земського самоврядування. Земське самоврядування діяло на основі таких принципів як законність, гласність, колегіальність, виборність, правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах визначених повноважень, поєднання державних і місцевих інтересів, державна підтримка земського самоврядування, судовий захист його прав. Але законодавство Російської імперії не передбачало народовладдя – універсального принципу, властивого місцевому самоврядуванню. Для земського самоврядування не був властивий принцип підзвітності та відповідальності його органів і посадових осіб перед територіальною громадою.

Виборне, колегіальне, представницьке земство входило у протиріччя з царським абсолютизмом. Упровадження земського самоврядування призводило до децентралізації влади. Земське самоврядування сприяло розвитку буржуазних політико-правових та виробничих відносин.

8. Положення 1890 р. зберегло станово-куріальну систему виборів, яка надавала переваги дворянам за рахунок обмеження виборчих прав буржуазії і селян, передбачала посилення адміністративного контролю за виборами. Однак для реформи земської виборчої системи були властиві й окремі позитивні результати: вона чіткіше окреслила коло земських виборців і спростила систему майнових цензів. Земська контрреформа 1890 р. не ліквідувала проблему дворянського абсентеїзму. Положення 1890 р. зберегло альтернативний характер земських виборів, які відбувалися за умов виборчої боротьби між представниками консервативно-поміщицького і ліберально-буржуазного земських об'єднань. Наприкінці XIX – початку XX ст. підтримкою земських виборців користувалося ліберально-буржуазне об'єднання.

9. Зміни у структурі, кількісному складі й порядку діяльності земських установ, запроваджені у результаті проведення контрреформи 1890 р., мали суперечливі наслідки. Відбулося удосконалення органів земського самоврядування за рахунок оптимізації їх складу і впровадження нових підрозділів при управах. Зменшення кількісного складу губернських і повітових гласних обмежувало доступ до них селян і дрібної буржуазії, що означало відхід земств від демократичних принципів місцевого самоврядування.

Положення 1890 р. конкретизувало відповідальність гласних і земських службовців за скоєні ними правопорушення. Відбулося часткове удосконалення законодавства Російської імперії в частині визначення суб'єкта посадового правопорушення, порядку притягнення гласних і земських службовців до юридичної відповідальності й покарання за скоєне правопорушення. Але збереглась практика корпоративного захисту чиновниками органів дізнання земських службовців, звинувачуваних у скоєнні посадових злочинів, внаслідок чого переважна більшість правопорушників уникала кримінальної відповідальності. Це стало однією з причин поступового занепаду земського самоврядування.

10. Положення 1890 р. не усунуло протиріччя між земськими установами шляхом розмежування повноважень між губернським і повітовим земствами, між зборами і управами. Земське законодавство 1890 р. помітно розширило контрольно-наглядові повноваження губернатора щодо формування і діяльності земських установ, що стало основною причиною конфліктів між губернатором і земствами. Стаття 87 надавала право губернаторові здійснювати нагляд за «доцільністю» земських постанов та право призупиняти дію постанов, що суперечили законодавству або не відповідали «державним користям і потребам» чи інтересам місцевої громади. Невизначені формулювання давали можливість губернаторові призупинити дію будь-якої



земської постанови. Такий обсяг повноважень губернатора суперечив принципам місцевого самоврядування і гальмував його розвиток.

Запровадивши Губернське із земських справ присутствіє, Положення 1890 р. удосконалило систему державного контролю за дотриманням земствами чинного законодавства. Сенат забезпечував судовий порядок захисту прав земського самоврядування. Судовий порядок вирішення спорів між земствами й державними органами у Сенаті означав збереження гарантій земського самоврядування.

11. Полтавське земство вело активну громадсько-політичну діяльність, що отримало назву земського ліберально-демократичного руху. Основною метою діяльності земських лібералів була демократизація державного ладу Російської імперії взагалі та земського самоврядування зокрема. Національна складова земського ліберально-демократичного руху особливим чином проявилася на прикладі діяльності Полтавського земства. Представники лівого крила земського ліберально-демократичного руху на початку ХХ ст. порушували питання про створення української автономії у складі демократичної Росії, поширювали ідеї української державності. Земський ліберально-демократичний рух набув ознак національно-визвольного руху, став важливим чинником поширення національно-визвольних ідей та школою політичної діяльності.

12. Діяльність земського самоврядування забезпечила розвиток медичної та освітньої галузей регіону. Земська медицина поліпшила ситуацію з питань охорони здоров'я найбільш вразливих верств населення. Земства забезпечували безоплатне лікування селян. Полтавське земство зробило помітний внесок у вдосконалення нормативно-правової бази й розвиток організаційного забезпечення діяльності медичних та освітніх установ. У галузі охорони здоров'я та освіти особливим чином проявилася новаторська діяльність органів земського самоврядування. Результати діяльності земства в галузі охорони здоров'я та освіти зростали в міру його економічного розвитку. Проте поряд із досягненнями у діяльності земського самоврядування мали місце і суттєві недоліки.

13. Земство запровадило договірний метод правового регулювання заробітної плати земських службовців. Розмір заробітної плати земські збори встановлювали шляхом відкритого голосування. Оплата праці здійснювалася за почасовою системою. Посадові оклади голів та членів земських управ у 30–45 разів перевищували оклади некваліфікованих працівників, що суперечило принципам соціальної справедливості в організації оплати праці. Пенсійне забезпечення земські збори встановлювали персонально кожному працівникові залежно від заробітної плати і стажу роботи працівника.

14. Полтавське земство зробило значний внесок у процес модернізації аграрної галузі та формування аграрних ринкових відносин. Хронологічно участь земства у цьому процесі поділяється на три періоди. Період з 1865 р. до 1890 р. характеризується відсутністю науково

обґрунтованої програми модернізації аграрної галузі, хаотичністю, непослідовністю та незавершеністю земських заходів і, як наслідок, відсутністю позитивних результатів. У період 1890-1905 рр. земство змогло досягнути позитивних результатів щодо забезпечення процесу модернізації сільського господарства та формування ринкових відносин. Третій період припадає на час проведення столипінської аграрної реформи 1906-1916 рр., коли земство активізувало діяльність з модернізації аграрної галузі. Проте столипінська аграрна реформа вела до зuboжіння значної частини селянства і зосередження землі у власності заможних селян, що загостило соціальні протиріччя. Ефективність діяльності земства у аграрній галузі зростала по мірі росту його фінансових можливостей. Обсяг повноважень, які земство виконувало фактично у цій галузі, суттєво перевищував повноваження, що були закріплені за ним юридично.

15. У період Першої світової війни діяльність земств набула певної специфіки, що визначалося умовами воєнного становища та намаганням уряду максимально ефективно використовувати земства для військових потреб. За умов воєнного стану земське самоврядування продемонструвало високоорганізований характер та управлінську ефективність. Набув подальшого розвитку процес одержавлення земств, що проявилось у делегуванні царським урядом адміністративних повноважень земським установам. Під час війни відбувся занепад земського господарства, з ефективних органів місцевого самоврядування земства перетворилися на фінансових банкрутів, що поклало початок загальної кризи земського самоврядування. Діяльність земства не можна вважати причиною зриву урядових планів заготівлі хліба восени 1916 р., що спричинило продовольчу кризу кінця 1916 р. та політичну кризу на початку 1917 р.

16. Полтавське земство підтримало демократичні перетворення, започатковані Тимчасовим урядом Росії. Законодавство Тимчасового уряду 1917 р. запровадило волосне земство та передбачало проведення виборів повітових і волосних земських гласних на основі всезагальних, рівних, прямих виборів при таємному голосуванні. За умов протидії антидемократичних та антиукраїнських сил вибори супроводжувалися високим рівнем абсентеїзму виборців. У результаті виборів відбувся процес демократизації та українізації Полтавського губернського і повітових земств. Під час волосних виборів перемогу отримали представники Селянських спілок.

Законодавство Тимчасового уряду обмежило контроль за діяльністю земств з боку місцевої адміністрації та надало земським установам адміністративні повноваження. Основним недоліком законодавства Тимчасового уряду було те, що воно не розмежувало повноваження між повітовим і волосним земствами. Це породжувало намагання повітових земств встановити ієрархічність у відносинах з волосними земствами. Загалом унаслідок реформи Тимчасового уряду земство набуло тих основних ознак, критеріїв та принципів, котрі властиві для демократичної системи місцевого самоврядування.

Між земствами і громадськими комітетами не було налагоджено взаємодії з питання управління регіоном, вони конкурували у боротьбі за владу. Основне протиріччя між ними полягало у тому, що земства підтримували діяльність УЦР, а громадські комітети виступали на боці Тимчасового уряду.

17. Діяльність Української Центральної Ради щодо земств носила суперечливий характер. УЦР робила спроби реформувати земства, намагалася підтримати їх фінансово та надавала їм додаткові повноваження. Але одночасно УЦР ухвалювала рішення, які передбачали посилення адміністративного контролю за діяльністю земств. З метою подолання кризи місцевого самоврядування влітку 1917 р. УЦР розпочала підготовку до ліквідації земств і запровадження принципово нової системи самоврядування. Доведено, що Полтавське земство підтримало політику УЦР, зорієнтовану на створення української держави, і, зокрема, прийняття I, III та IV універсалів УЦР. Земство активно співпрацювало з органами державної влади УНР. Земське самоврядування стало активним учасником розбудови української держави у період національно-визвольних змагань 1917-1919 рр.

18. Уряд гетьмана П. П. Скоропадського відновив основні принципи земської виборчої системи, передбачені Положенням 1890 р. Згідно з Законом про вибори земських гласних 1918 р. передбачалися незагальні і нерівні земські вибори, в їх основу покладено поділ виборців на курії за майновим цензом. Гетьманський уряд скасував такі демократичні принципи місцевого самоврядування як самостійність і рівність органів державної влади та місцевого самоврядування. Це дає підстави кваліфікувати діяльність гетьманського уряду як спробу проведення земської контрреформи 1918 р.

19. Полтавське земство засудило більшовицький переворот у листопаді 1917 р. в Росії. Захопивши владу в Україні у січні-лютому 1918 р., більшовики прагнули дискредитувати земства в очах місцевої громади або заручитися його підтримкою. На початку 1919 р. після відмови у співробітництві більшовицька влада розпочала ліквідацію земств, мотивуючи свої дії вимогою трудящих. У грудні 1919 – січні 1920 рр. більшовики завершили ліквідацію земського самоврядування на території Полтавської губернії.

20. Криза земського самоврядування розпочалася у період Першої світової війни. Земська реформа Тимчасового уряду 1917 р., внаслідок якої земства втратили досвідчених фахівців, лише поглибила кризові явища. Причина занепаду земського самоврядування полягає не тільки у зовнішніх чинниках, але й у неефективній діяльності земських установ. Роботі земств заважала надмірна політизація їх діяльності. Політика УЦР і уряду П. П. Скоропадського по суті мала за мету ліквідацію земства, що прискорило його занепад.

21. Активна суспільно-політична, просвітницька, інформаційна та новаторська діяльність земства свідчить про те, що його функціонування виходило за межі тих повноважень, які властиві

для місцевого самоврядування. На прикладі діяльності Полтавського земства можна стверджувати, що земське самоврядування завжди залишалося носієм ліберально-демократичних ідей, підтримувало процес розбудови української національної держави, сприяло формуванню основ майбутнього громадянського суспільства та правової держави.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### Монографії

1. Козаченко А. І. Земське самоврядування в Полтавській губернії (1864-1920 рр.) : історико-правове дослідження. Монографія / А. І. Козаченко. – Полтава : Полтав. літ-тор, 2009. – 208 с.
2. Козаченко А. І. Діяльність Полтавського земства у галузі охорони здоров'я та організації роботи лікарняних кас (1865-1916). – Р. 1 / А. І. Козаченко // Охорона здоров'я в Україні : організація та законодавче забезпечення / І. А. Голованова, В. П. Лисак, В. М. Пашков. – К.: МОРІОН, 2014. – С. 9-28.

### Статті у наукових фахових виданнях

3. Козаченко А. Полтавське земство. Підготовка до впровадження земських установ / А. І. Козаченко // Вісник Академії правових наук України. – 2005. – № 3 (42). – С. 90-100.
4. Козаченко А. І. Земська виборча система за реформою 1890 р. на прикладі Полтавського земства / А. І. Козаченко // Проблеми законності : республ. міжвід. наук. зб. – Харків : Нац. юрид. акад. України, 2007. – № 86. – С. 20-28.
5. Козаченко А. І. Установи Полтавського земства: структура, кількісний склад та порядок діяльності (1890-1904 рр.) / А. І. Козаченко // Проблеми законності : республ. міжвід. наук. зб. – Харків : Нац. юрид. акад. України, 2007. – № 89. – С. 25-34.
6. Козаченко А. Повноваження земських установ у другій половині 60-тих – 80-ті роки ХІХ ст. з огляду на діяльність Полтавського земства / А. І. Козаченко // Вісник Академії правових наук України. – 2007. – № 2 (49). – С. 89-98.
7. Козаченко А. І. Земське самоврядування за часів Центральної Ради (на матеріалах Полтавського земства) / А. І. Козаченко // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. праць. – Вип. 14. – Харків : Право, 2007. – С. 77-86.

8. Козаченко А. І. Земський ліберально-демократичний рух за перегляд Положення 1890 р. на прикладі Полтавського земства (1903-1914 рр.) / А. І. Козаченко // Проблеми законності : республ. міжвід. наук. зб. – Харків : Нац. юрид. акад. України, 2008. – № 93. – С. 15-23.

9. Козаченко А. Роль Губернського по земських і міських справах присутствія у діяльності земського самоврядування на Полтавщині (1890-1917 рр.) / А. І. Козаченко // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 3 (147). – С. 31-33.

10. Козаченко А. І. Вибори 1917 р. повітових і губернських гласних Полтавського земства / А. І. Козаченко // Проблеми законності : республ. міжвід. наук. зб. – Харків : Нац. юрид. акад. України, 2008. – № 94. – С. 10-17.

11. Козаченко А. Земські волосні вибори 1917 року на території Полтавського повіту / А. І. Козаченко // Вісник Академії правових наук України. – 2008. – № 1 (52). – С. 128-137.

12. Козаченко А. Діяльність земських установ та громадських комітетів Полтавської губернії (березень – листопад 1917 р.) / А. І. Козаченко // Вісник Академії правових наук України. – 2008. – № 3 (54). – С. 159-167.

13. Козаченко А. І. Повноваження губернатора з питань нагляду за діяльністю земств (на матеріалах Полтавської губернії, 1864-1917 рр.) / А. І. Козаченко // Проблеми законності : республ. міжвід. наук. зб. – Харків : Нац. юрид. акад. України, 2008. – № 96. – С. 18-25.

14. Козаченко А. І. Реформа земського виборчого законодавства за гетьманату Павла Скоропадського / А. І. Козаченко // Проблеми законності : республ. міжвід. наук. зб. – Харків : Нац. юрид. акад. України, 2008. – № 98. – С. 9-16.

15. Козаченко А. І. Організаційно-правовий аспект діяльності земської медицини / А. І. Козаченко // Проблеми законності : Академ. зб. наук. праць. – Харків : Нац. юрид. акад. України, 2009. – № 102. – С. 12-20.

16. Козаченко А. І. Діяльність земських освітніх закладів: організаційно-правовий аспект / А. І. Козаченко // Проблеми законності : Академ. зб. наук. праць. – Харків : Нац. юрид. акад. України, 2009. – № 104. – С. 35-43.

17. Козаченко А. Відповідальність гласних і земських службовців за службові правопорушення / А. І. Козаченко // Вісник Академії правових наук України. – 2009. – № 3 (58). – С. 86-95.

18. Козаченко А. Земське самоврядування та встановлення більшовицької влади на території Полтавської губернії / А. І. Козаченко // Вісник Академії правових наук України. – 2009. – № 4 (59). – С. 79-87.

19. Козаченко А. Земське самоврядування на Полтавщині у період Першої світової війни / А. І. Козаченко // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 2 (158). – С. 110-113.

20. Козаченко А. І. Оплата праці та пенсійне забезпечення земських службовців / А. І. Козаченко // Проблеми законності : Академ. зб. наук. праць. – Харків : Нац. юрид. акад. України, 2009. – № 105. – С. 10-18.

21. Козаченко А. І. Повноваження органів земського самоврядування за Положенням 1890 р. наприкінці XIX – на початку XX ст. / А. І. Козаченко // Проблеми законності : Академ. зб. наук. праць. – Харків : Нац. юрид. акад. України, 2010. – № 107. – С. 23-32.

22. Козаченко А. І. Організаційно-правова діяльність земства з метою розвитку аграрної галузі наприкінці XIX – на початку XX ст. / А. І. Козаченко // Вісник Академії правових наук України. – 2010. – № 3 (62). – С. 115-123.

23. Козаченко А. І. Організаційно-правова діяльність земського самоврядування з метою модернізації аграрної галузі та формування ринкових відносин (1865-1890 рр.) / А. І. Козаченко // Вісник Академії правових наук України. – 2011. – № 1 (64). – С. 75-84.

24. Козаченко А. І. Роль земського самоврядування у процесі проведення столипінської аграрної реформи та після її згорання (1906-1916 рр.) / А. І. Козаченко // Вісник Академії правових наук України. – 2012. – № 2 (69). – С. 84-93.

25. Козаченко А. І. Проблема земської реформи у період буржуазно-демократичної революції 1905-1907 років / А.І. Козаченко // Вісник Академії правових наук України. – 2013. – № 1 (72). – С. 90-99.

26. Козаченко А. И. Земские выборы в 1868-1889 гг. в Полтавской губернии / А. И. Козаченко // Актуальные проблемы экономики и права. – 2013. – № 3 (27). – С. 198-203.

27. Козаченко А. И. Земская избирательная система и особенности введения земских учреждений в Полтавской губернии в 1865 г. / А. И. Козаченко // Научные ведомости Белгородского государственного университета. – Сер. «Философия, социология, право». – 2013. – № 23 (166). – Вып. 26. – С. 106-113.

28. Козаченко А. И. Законодательство Временного правительства России 1917 года об избрании земских волостных гласных и итоги проведения выборов на примере Полтавской губернии / А. И. Козаченко // Право.by. – 2013. – № 5 (25). – С. 40-44.

29. Козаченко А. И. Система, количественный состав и порядок деятельности земских учреждений в соответствии с Положением 1864 г. (на материалах Полтавской губернии) / А. И. Козаченко // Евразийский юридический журнал. – 2013. – № 9 (64). – С. 116-118.

30. Козаченко А. Участь земства у формуванні страхової медицини за російським законодавством про страхування робітників 1912 р. / А. І. Козаченко // Підприємництво, господарство і право. – 2014. – № 3 (219). – С. 12-16.

31. Козаченко А. І. Особливості діяльності Полтавського земства у період Першої світової війни (1914-1916 рр.) / А.І. Козаченко // Теорія і практика правознавства : електр. наук. фах. вид.

НЮОУ ім. Я. Мудрого. – 2014. – №1 (5). – С. 1-9. – Режим доступу до журн.: <http://nauka.jur-akademy.kharkov.ua>

32. Козаченко А. І. Повноваження волосного земства за «Тимчасовим положенням про волосне земське управління» 1917 року / А. І. Козаченко // Вісник Національної академії правових наук України. – 2014. – № 1 (76). – С. 86-92.

### Тези доповідей наукових конференцій

33. Козаченко А. І. Проект земської виборчої реформи Полтавського губерньського земства 1907 р. / А. І. Козаченко // Від громадянського суспільства – до правової держави : тези II Міжнар. наук.-практ. конф., (Харків, 25 квіт. 2007 р.). – Харків, 2007. – С. 74-76.

34. Козаченко А. І. Повноваження установ волосного земства за Тимчасовим положенням про волосне земське управління від 25 травня 1917 р. / А. І. Козаченко // Запорізькі правові читання: матер. щоріч. Міжнар. наук.-практ. конф., (Запоріжжя, 17-18 трав. 2007 р.). – Запоріжжя, 2007. – С. 20-22.

35. Козаченко А. І. Інкорпорація земського законодавства Російської імперії кінця XIX – початку XX ст. / А. І. Козаченко / Четверті юридичні читання : матер. Міжнар. наук. конф., (Київ, 3-4 квіт. 2008 р.). – К., 2008. – С. 82-84.

36. Козаченко А. І. Оплата праці учителів земських навчальних закладів Полтавської губернії (1865-1917 рр.) / А. І. Козаченко // Культура. Освіта. Цивілізація : матер. Всеукр. наук.-практ. конф., (Полтава, 15 трав. 2008 р.). – Полтава, 2008. – С. 30-32.

37. Козаченко А. І. Повноваження губерньських і повітових земств за законодавством Тимчасового уряду Росії 1917 р. / А. І. Козаченко // Проблеми розвитку правової системи України : зб. тез III щоріч. підсумк. наук. конф. за результ. роботи у 2008/2009 навч. році, (Полтава, 15-16 квіт. 2009 р.). – Полтава, 2009. – С. 13-14.

38. Козаченко А. І. Судовий захист порушених прав земських установ за Положенням 1864 і 1890 рр. / А. І. Козаченко // Культура і цивілізація : традиції та новації : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., (Полтава, 23 квіт. 2009 р.). – Полтава, 2009. – С. 133-134.

39. Козаченко А. І. Правоохоронна діяльність органів земського самоврядування (1865-1920 рр.) / А. І. Козаченко // Соціальна безпека і гуманітарний захист в Україні на початку XXI ст. : проблеми теорії і практики : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., (Чернігів, 4-5 груд. 2009 р.). – Чернігів, 2009. – С. 169-170.

40. Козаченко А. І. Новаторська діяльність земського самоврядування Полтавської губернії (друга половина XIX – початок XX ст.) / А. І. Козаченко // Держава і право України: актуальні

проблеми історії, теорії та практики : зб. тез IV щорічної підсум. наук. конф. за результ. роботи у 2009/2010 навч. році, (Полтава, 22-23 квіт. 2010 р.). – Полтава, 2010. – С. 13-17.

41. Козаченко А. І. Діяльність економічних рад Полтавського губерньського і повітових земств / А. І. Козаченко // Культурно-цивілізаційні процеси, тенденції їх розвитку в сучасному світі та Україні : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., (Полтава, 20-21 трав. 2010 р.). – Полтава, 2010. – С. 96-98.

42. Козаченко А. І. Діяльність земської статистики з метою реформи аграрної галузі наприкінці XIX – початку XX ст. / А. І. Козаченко // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку : матер. IV Міжнар. наук.-практ. конф., (Суми, 21-22 трав. 2011 р.). – Суми, 2011. – С. 39-41.

43. Козаченко А. І. Участь Полтавського земства у організації переселенського руху наприкінці XIX – початку XX ст. / А. І. Козаченко // Актуальні проблеми правознавства: питання історії, теорії та практики : зб. тез V щорічної Міжвуз. наук. конф. за результ. роботи у 2010/2011 навч. році, (Полтава, 27-28 квіт. 2011 р.). – Полтава, 2011. – С. 13-17.

44. Козаченко А. І. Розвиток конституційних ідей земськими лібералами наприкінці XIX – на початку XX ст. / А. І. Козаченко // Конституція України – основа модернізації держави і суспільства : матер. наук.-практ. конф. до дня 15-річчя прийняття Конституції України, (Полтава, 16 черв. 2011 р.). – Полтава, 2011. – С. 69-72.

45. Козаченко А. І. Нормативно-правове регулювання діяльності земських медичних закладів Полтавської губернії у другій половині XIX – початку XX століть / А. І. Козаченко // Теоретико-правові засади формування сучасного медичного права в Україні : зб. матер. Всеукр. наук.-практ. конф., (Полтава, 26-27 жовт. 2012 р.). – Харків, 2012. – С. 77-80.

46. Козаченко А. І. Проблема реформи земської виборчої системи у період буржуазно-демократичної революції 1905-1907 рр. / А. І. Козаченко // Правові засади гарантування та захисту прав і свобод людини і громадянина : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., (Полтава, 23 лист. 2012 р.). – Харків, 2012. – С. 89-91.

47. Козаченко А. И. Положения о губернских и уездных земских учреждениях 1864 и 1890 годов о судебной защите прав земского самоуправления в Сенате / А. И. Козаченко // Юридическая наука, образование и практика: исторический опыт и перспективы развития : матер. Международ. науч.-практ. конф. профессорско-препод. сост. и молодых ученых, (Белгород, 16-18 апр. 2013 г.). – Белгород, 2013. – С. 58-59.

48. Козаченко А. І. Земське самоврядування та встановлення більшовицької влади на території Полтавської губернії (1917-1919 рр.) / А. І. Козаченко // Удосконалення місцевого самоврядування в аспекті конституційної реформи : зб. матер. Міжнар. науково-практич. конф., (Полтава, 27 черв. 2013 р.). – Полтава, 2013. – С. 42-44.



49. Козаченко А. І. Законодавство Російської імперії 1912 р. про страхову медицину та участь Полтавського земства у організації роботи лікарняних кас / А. І. Козаченко // Теоретико-правові засади формування сучасного медичного права в Україні : зб. матер. II Всеукр. наук.-практ. конф., (Полтава, 18 жовт. 2013 р.). – Полтава, 2013.– С. 47-50.

50. Козаченко А. І. Діяльність Полтавського земства на початку XX ст. з метою забезпечення культурних прав населення губернії / А. І. Козаченко // Правові засади гарантування та захисту прав і свобод людини і громадянина : зб. матер. II Міжнар. наук.-практ. конф., (Полтава, 6 груд. 2013 р.). – Харків, 2013. – С. 184-187.

51. Козаченко А. І. Службові правопорушення та відповідальність за них гласних і земських службовців наприкінці XIX – початку XX ст. / А. І. Козаченко // Інновації в юридичній науці та правозастосовчій практиці : зб. матер. Міжнар. юрид. наук.-практ. Інтернет-конф., (Київ, 29 трав. 2014 р.). – К., 2014. – С. 20-22.

## АНОТАЦІЯ

**Козаченко А. І. Земське самоврядування в Полтавській губернії 1865- 1919 рр.** – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України. – Харків, 2015.

Роботу присвячено дослідженню земського законодавства Російської імперії кінця XIX – початку XX ст., Тимчасового уряду Росії 1917 р., Української Народної Республіки та Української Держави 1917-1918 рр., вивченню нормативно-правової, організаційної та управлінської діяльності органів земського самоврядування на прикладі Полтавського губернського, повітових і волосних земств.

В дисертації розкрито систему земських виборів, яка за Положеннями 1864 і 1890 рр. носила незагальний і нерівний характер, за селянською курією була непрямомою. Система земських органів складалася із повітових виборчих з'їздів, губернських і повітових зборів та управ. Законодавство надавало земству статус юридичної особи, право на формування бюджету, господарські повноваження, але не наділяло його виконавчою владою і встановило жорсткий контроль губернатора за його діяльністю. Земство прагнуло до удосконалення власних структурних підрозділів, порядку діяльності та розширення повноважень. На матеріалах Полтавського земства розкрито національний характер земського ліберально-демократичного руху, досягнення земських установ у галузі охорони здоров'я, освіти, оплати праці, пенсійного забезпечення та формування

ринкових відносин у аграрній галузі. У роботі охарактеризовано особливості функціонування земського самоврядування у період Першої світової війни, демократичну земську реформу Тимчасового уряду Росії 1917 р., підтримку земством Центральної Ради, антидемократичну земську реформу П. П. Скоропадського, протидію земства білогвардійському та більшовицькому режимам.

**Ключові слова:** земство, земське самоврядування, земські вибори, повноваження земства, земські збори, земська управа, земський гласний, губернія, повіт, волость.

## АННОТАЦІЯ

**Козаченко А. И. Земское самоуправление в Полтавской губернии в 1865-1919 гг.** – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.01 – теория и история государства и права; история политических и правовых учений. – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины. – Харьков, 2015.

Работа посвящена исследованию земского законодательства Российской империи конца XIX – начала XX вв., Временного правительства России 1917 г., Украинской Народной Республики и Украинской Державы 1917-1918 гг., изучению нормативно-правовой и управленческой деятельности органов земского самоуправления на примере Полтавского губернского, уездных и волостных земств.

В диссертации раскрыта предусмотренная Положением 1864 г., земская избирательная система и последовавшие с принятием Положения 1890 г., законодательства Временного правительства России 1917 г. и Украинской Державы 1918 г. изменения в ней. В соответствии с Положениями 1864 и 1890 гг. земские выборы были невсеобщими, неравными, для крестьянской курии непрямыми, проводились с помощью открытого голосования. Система земских органов состояла из уездных избирательных съездов, губернских и уездных собраний, губернских и уездных управ. Законодательство Российской империи предоставляло земству статус юридического лица, право на формирование бюджета, хозяйственные полномочия, но при этом не предоставляло ему исполнительной власти и устанавливало жесткий административный контроль губернатора за его деятельностью. Земство постоянно стремилось к совершенствованию своих структурных подразделений, порядка деятельности, создания волостного земства и расширения собственных полномочий. Временное правительство ввело демократическую систему земских выборов, учредило волостное земство, предоставило уездному земству административные

полномочия. Законодательство Украинской Державы 1918 г. возобновило основные принципы земской избирательной системы, предусмотренные Положением 1890 г.

Полтавское земство уделяло большое внимание совершенствованию своей организационно-управленческой деятельности путем разработки и принятия локальных нормативно-правовых актов. Оно стало активным участником общественно-политического движения, выступая в качестве легальной правительственной оппозиции. Полтавское земство, как и другие земства, требовало проведения демократических реформ государственного строя Российской империи в целом и земской реформы в частности, поднимало вопрос о предоставлении Украине автономии в составе России. Полтавское земство достигло значительных успехов в развитии медицины, образования, развития рыночных отношений в аграрном секторе производства. В период Первой мировой войны деятельность земского самоуправления приобрела определенную специфику, вызванную условиями военного времени, активизировался процесс огосударствления и бюрократизации земских учреждений, начался экономический упадок земств.

В результате выборов 1917 г. произошел процесс демократизации и украинизации земств. Преимущественно крестьянские по своему составу, земства поддержали Украинскую Центральную Раду, конечной целью деятельности которой было создание украинского государства. Земство находилось в оппозиции по отношению к правительству П. Скоропадского, отказалось сотрудничать с большевистским и белогвардейским режимами. Политическая позиция земского самоуправления свидетельствует о его приверженности идеям демократии, создания украинского национального государства. Земское самоуправление способствовало перспективе формирования гражданского общества и правового государства в Украине.

**Ключевые слова:** земство, земское самоуправление, земские выборы, земское собрание, земская управа, земский гласный, губерния, уезд, волость.

## ANNOTATION

**Kozachenko A. I. Zemstvo self-government in Poltava Province in 1865-1919.** – On rights for a manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Law by specialty 12.00.01 – theory and history of state and law; history of political and law studies. – Yaroslav the Wise National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine. – Kharkiv, 2015.

The work is dedicated to research of zemstvo legislation of the Russian Empire at the end of XIX – at the beginning of XX centuries, the Provisional Government of Russia in 1917, the Ukrainian People's Republic and the Ukrainian State in 1917-1918, regulatory, legal and administrative activities of zemstvo self-government bodies by example of Poltava province, county and parish zemstvos.

The thesis reveals the system of zemstvo elections, which had uncommon and uneven nature according to the Regulations of 1864 and 1890, was indirect by peasant curia. The system of zemstvo bodies consisted of district election congresses, provincial and district meetings and boards. The legislation conferred zemstvo a status of a legal entity, right to budgeting, economic powers but did not vest it with executive powers and established governor's firm control for its activity. Zemstvo sought to improve its own structural units, operating procedures and accretion of powers. National character of zemstvo liberal democratic movement, achievement of zemstvo institutions in the sphere of public health, education, wages, pensions and formation of market relations in the agricultural sector are disclosed on the materials of Poltava zemstvo. The paper describes peculiarities of zemstvo self-government functioning during the First World War, democratic zemstvo reform of the Provisional Government of Russia of 1917, zemstvo support of the Central Council, anti-democratic zemstvo reform by P.P. Skoropadskyi, zemstvo opposition to the White and Bolshevik regimes.

**Key words:** zemstvo, zemstvo self-government, zemstvo elections, powers of zemstvo, zemstvo assembly, zemstvo council, zemstvo councilor, province, county, parish.

Відповідальний за випуск  
кандидат юридичних наук, доцент  
Власенко С.І.

Підписано до друку 21.04.2015 р.  
Папір офсетний. Друк трафаретний.  
Ум. друк. арк. 1,7. Наклад 100 прим. Формат 60 x 84/16. Хам № 730

Виготовлювач: ТОВ «Фірма «Техсервіс».  
Адреса: 36011, м. Полтава, вул. В. Міщенко, 2.  
Тел.: (0532) 56-36-71

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
серія ДК № 4421 від 16.10.2012 р.