

УДК 9 +352.075

Котельницький Назар

кандидат історичних наук, член-кореспондент Центру українських досліджень Інституту Європи Російської академії наук

subton7@gmail.com

ORCID: 0000-0003-4480-365X

**ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЗЕМСЬКИХ
УСТАНОВА ЗЕМСЬКИЙ ЛІБЕРАЛІЗМ ПІВНІЧНОГО
ЛІВОБЕРЕЖЖЯ (60-80 рр. ХІХ СТ.)**

У публікації, на основі маловідомих та малодосліджених історичних джерел, більша частина яких вперше вводиться до наукового обігу, висвітлюються основні напрямки діяльності ліберальних земців Північного Лівобережжя щодо забезпечення належного функціонування органів земського самоврядування регіону у 60-80 рр. ХІХ ст. Проблеми функціонування та життєдіяльності земських установ займали чільне місце у широкомасштабній роботі представників опозиції, а кропітка праця прогресистів на цій ниві всебічно сприяла розвитку та поступу системи місцевого самоврядування.

***Ключові слова:** земські установи, ліберальні земці, губернські та повітові земські управи, наймані службовці, проблеми функціонування органів.*

Серед широкого кола проблем історії земського ліберального руху в українських губерніях Російської імперії – вкрай актуального та майже не дослідженого напрямку в українській гуманітаристиці, маловідомим є питання участі представників опозиційної фронди у забезпеченні належного функціонування органів земського самоврядування. Оскільки в українській історіографії ця тематика майже не отримала висвітлення, спробуємо лаконічно окреслити основні сфери життєдіяльності земських установ, про які системно опікувались прогресисти.

Однією з проблем було сумісництво діяльності земських посадових осіб в інститутах державної влади, у тому числі – виконавчої, зі службою в органах місцевого самоврядування. Під час розгляду питання про сумісництво землевласниками посад розпорядника державного майна і гласного зібрання у Борзнянському повітовому земстві, 21 вересня 1868 р., лідер лібералів – І. Петрункевич заявив, що депутат земського зібрання, який захищає державну казну, перестає бути земцем, а на його місце слід обрати нового гласного з числа кандидатів на цю посаду. Політик аргументував свою позицію тим, що, за виборчим законом, членами повітового земського зібрання повинні стати 30 гласних; якщо один з них переходить на службу до казначейства чиновником, то кількість гласних зменшується на одну персону, а тому необхідно обрати ще одного депутата з-поміж кандидатів; оскільки кандидатів не можна обирати лише на одну сесію, необхідно проводити вибори на усі 3 роки каденції; гласний ж, який став чиновником державного казначейства, на думку І. Петрункевича, втрачає усі свої земські права. Повітове земство вирішило звернутися до Міністерства внутрішніх справ з проханням розтлумачити цю правову колізію [1, № 2, с. 15-16]. Ліберальні земці усіма силами боролись з паралізацією та блокуванням поступу та прогресу у діяльності земських інститутів. Так, 25 листопада 1869 р., Чернігівське губернське земське зібрання розглянуло урядову постанову про зрівняння у статусі по комерційній сплаті земської кореспонденції з приватним листуванням.

У своєму виступі з цього питання, І. Петрункевич заявив, що на його переконання, земству слід розпочати процес звернення до уряду щодо відміни цього розпорядження, адже інші, неземські установи, як, наприклад, волосні правління, канцелярії предводите-

лів дворянства, губернські по справам присутствія комітети, користуються правом безоплатної розсилки своєї кореспонденції, не беручи участі у витратах на утримання поштових доріг та станцій. І. Петрункевич зазначив, що подібної відміни розпорядження важко чекати від уряду, але, тим не менше, земство повинно висловити свою позицію по цьому питанню. Губернське зібрання, остерігаючись урядових санкцій проти земства, перевагою в один голос – 16 проти 15, відхилило ініціативу І. Петрункевича [2, № 2, с. 34-36]. Його категорична позиція була викликана невдоволенням прогресивної частини депутатського корпусу земства урядовим актом, який запроваджував нерівноправні норми для функціонування земської поштової кореспонденції, тим самим прирівнюючи земські установи до приватних осіб. Однак, очевидно, консервативна більшість зборів не бажала протиставляти себе уряду, а тому змирилась з реаліями нового законодавства.

Дійсно, урядова постанова від 19 вересня 1869 р. вказувала, що з початку січня 1870 р., уся кореспонденція земських установ прирівнюється до приватної, оскільки земства не є урядовими, судовими, державними чи казенними інституціями, а тому не можуть мати будь-яких преференцій перед приватними особами, адже земства – провінційна громадська установа виключно місцевого значення. Нормативний документ викликав значне невдоволення земств, оскільки Циркуляр Міністерства внутрішніх справ від 16 липня 1865 р. прямо надав земським установам право на безоплатність будь-якої кореспонденції. Земські зібрання українських земель почали офіційно протестувати, як і Чернігівське губернське, однак, без особливого успіху. І хоча уряд, намагаючись зменшити напругу, пояснював, що категорія земської кореспонденції до урядових установ залишається безоплатною, це не змінювало ситуації по суті, бо інші види земського листування ставали комерційними – факт чергового обмеження діяльності земств був беззаперечним.

На засіданні Чернігівського губернського земського зібрання 24 вересня 1870 р. вперше виникло питання про перспективи створення телеграфної мережі у Чернігівській губернії. Очільник фронди – І. Петрункевич, у своєму виступі зазначив, що земський бюджет повинен асигнувати фінанси лише на ті проекти, які мають принципове значення для більшої частини населення краю – селянського стану. Телеграфна лінія більш потрібна торгівельним та промисловим верствам регіону, а значить для земських установ це не має критичного значення, адже основним платником земських податків є селянство, а промислово-торгівельні стани і комерсанти не є більшістю населення регіону. Телеграф для селянства – розкіш, яка не має першочергової ваги та їм не по кишені, у зв'язку з цим, зібрання повинно детально розглянути доцільність фінансових асигнувань з земського бюджету на ці проекти. Губернське земство, сприйнявши аргументи І. Петрункевича, постановило: з огляду на те, що проблема створення телеграфної лінії у Чернігівській губернії не є першочерговою на погляд земського зібрання, відхилити проект бюджетного асигнування на це, як тимчасово передчасну витрату [3, № 2, с. 71-72].

Зазначимо, що вже у поступі своєї діяльності ліберали не відмовлялися у принципі від перспективної ланки земського господарства – створення телеграфної системи у провінції. Зокрема, виходячи з того, що користування телеграфом станцій Київсько-Курської залізниці приватним особам не дозволялося, прогресисти наполягали на наданні дозволів на користування громадою телеграфом села Плиски цієї ж залізниці. Питання функціонування телеграфів було наслідком не вирішеної проблеми роботи земської пошти і кореспонденції. Як відомо, на початку діяльності земств, було заплановано, що уся галузь пошти буде передана у сферу компетенції земських установ та їх господарчих підрозділів. Однак, коли центральна влада почала масований наступ на права цих органів, зокрема відмінила без-

оплатність кореспонденції, вони почали, у силу своїх можливостей, вирішувати проблеми комунікації та зв'язку. Земська пошта, згідно нових урядових інструкцій, стала оплачуваною і вважалась лише доповненням до державної, при цьому усі технічні моменти і процедури не мали нічого спільного з державними бюрократичними процесами, наприклад, принципова різниця у поштовому маркуванні та її оплаті. У подібному річизці розвивалась і справа з перспективами телефонізації – при мінімальних коштах, прогресисти змогли запровадити новітні технології та, у якості експерименту, почали вводити в експлуатацію вибірково одиничні апарати телефонів [4, № 6, с. 58-59; Т.2, с. 684-689].

Значну увагу опозиціонери приділяли і проблемам структурного функціонування земських зібрань українського Полісся, зокрема питанням внутрішньої політичної дисципліни у роботі депутатів зборів. Наприклад, 26 вересня 1870 р., Борзнянське повітове земське зібрання розглянуло цю тематику. Голова повітового земства зачитав лист голови губернської земської управи щодо проблеми невідвідування засідань губернського зібрання гласними Борзнянського повітового земства. І. Петрункевич у своєму виступі зазначив, що борзнянські депутати завжди виконували свої обов'язки у губернському земстві. Однак, відсутність кворуму у губернському зібранні, яка призводить до неприйняття потрібних рішень по матеріалах доповідей управи і невирішення аграрного питання у Мглинському і Суразькому повітах змушує його і політичних однодумців подати протест з цього приводу [5, № 6, с. 56-57].

Відзначимо, що проблема індиферентизму серед земських депутатів і місцевих громад була однією з ключових, з точки зору ефективності діяльності земських установ. Б. Веселовський писав, що абсентеїзм земських гласних проявився вже на початку існування цих установ і став хронічною хворобою як повітових, так і губернських земських зібрань. Причиною поширення подібних явищ вчений вбачав не лише у неготовності громад до самоврядування, а й у відсутності матеріальних стимулів до земській діяльності. Мова йшла про відсутність добових фінансових виплат, які забезпечували своєчасне прибуття гласних до центру повіту або губернії. Це було доречним для губернії, де відстань між Черніговом і повітами була суттєвою. Значним недоліком була і відсутність гонорару депутатів. Окремою проблемою Б. Веселовський вважав відносини російського самодержавства з земськими установами, які мали характер перманентної війни. На особливу увагу, з нашої точки зору, заслуговують ідеї науковця про зниження майнового цензу для виборів, що би стимулювало появу у земських установах прогресивних груп гласних і більш демократичний розвиток місцевого самоврядування [6, с. 140-152].

Не останнє місце у роботі прогресистів займало питання раціоналізації процедур розгляду, прийняття і ухвалення рішень та імплементації постанов земських зібрань. 24 жовтня 1870 р., І. Петрункевич звернув увагу Чернігівського губернського зібрання на проблеми депутатської дисципліни і раціоналізації процесу прийняття рішень. Зокрема, він висловився з приводу процедурних проблем функціонування губернського земства. На думку політика, існуюча система, а саме той факт, що рішення зібрання набирає чинності лише на другий день, під час затвердження журналу засідань, не відповідає прагненням і завданням земства. Накопичений досвід зборів свідчить, що засідання губернського земства можуть раптово припинятися, як результат від'їзду зі столиці губернії деяких депутатів. Наслідком цього є неможливість затвердження журналу засідань законною кількістю підписів і праця останнього засідання зібрання, у якому брала участь легітимна кількість гласних, зникає даремно. Подібна ситуація, на його думку, може бути виправлена у тому разі, якщо резолюція зборів буде затверджуватись і підписуватись під час засідання. На наступному ж необхідно затверджувати журнал зібрання – вже прийняті земством резолюції, з додаванням висловлених аргументів, думок депутатів і необхідних документів [7, №1, с. 6].

Значна увага опозиціонерів до політичних і організаційних аспектів функціонування земських органів не випадкова. Одним з головних пріоритетів своєї діяльності прогресисти вважали роботу у представницьких установах, саме тому парламентська діяльність, навіть на рівні провінції, повинна була мати чітку політичну структуру і правову основу. Виходячи з цього, представники фронди наполягали на професіоналізації політичної діяльності, шляхом впровадження матеріальної винагороди праці депутатів провінційного парламенту, тим самим звільнивши земські інституції від надмірної кон'юнктури і стимулюючи розвиток багатопартійного парламентаризму. Що ж стосується проблеми затвердження резолюцій зборів, то подібними ініціативами вони намагалися нейтралізувати вірогідні опротестування прогресивних рішень консервативною більшістю аристократії регіону.

На засіданні Чернігівського повітового земського зібрання, 27 жовтня 1878 р. опозиціонери знову повернулися до питання про функціонування земської пошти. Депутат ліберальної фракції – І. Шраг у своєму виступі констатував, що інфраструктура вказаного сполучення по суті не створена у країні. У цих умовах доставка поштової кореспонденції покладена на волосні правління, які мають прямий обов'язок виконувати ці функції. Виходячи з того, що земські органи по факту не контролюють ці процеси і процедури, І. Шраг запропонував повітовому зібранню прийняти рішення про встановлення інспекційного нагляду за виконанням відповідних дій волосних правлень, адже основна частина виборів до повітового зібрання проходить саме у волостях, і відповідно більшість усієї різноманітної кореспонденції та преси розсилається по волостям, а тому з земського бюджету фінансується лівова частина усіх коштів на виборчі процеси і процедури. Враховуючи це та ставлячи за мету земський контроль цієї сфери повітовою земською управою, представник лібералів ініціював рішення про рівномірний розподіл запланованої суми на фінансування земської пошти Чернігівського повіту по усіх 12 волостях, аби не залишити їх повіт без вагомої інформації [8, №3, с. 104]. Повітове зібрання повністю підтримало та затвердило запроповану ініціативу.

Принципове значення для представників фронди мали питання життєдіяльності виконавчих органів земського самоврядування – повітових та губернських управ, сесій земських зборів. Ліберали дуже ґрунтовно та ретельно займалися цією проблематикою. Так, на засіданні Чернігівського губернського земського зібрання 12 січня 1881 р., гласний ліберальної фракції – М. Константинович звернув увагу депутатів на те, що діловодство та справи канцелярії губернської земської управи занедбані, а тому потрібно негайно наводити порядок, адже відсутня будь-яка ясність щодо фінансово-економічних процедур управи, а такий стан речей свідчить про ідеальне середовище для поширення корупції. Посилання на колегіальність рішень управи не переконливі, бо остаточне рішення завжди затверджує голова губернської управи, і по великому рахунку, на даний момент усе вирішується у ручному режимі. Необхідно асигнувати 1800 руб. на наведення ладу у канцелярії губернської управи. Збори ухвалили: асигнувати з земського бюджету 7100 руб. на гонорари 2 членам губернської управи, а на канцелярську частину – 1300 руб. Службовцям управи в обов'язковому порядку здійснювати доплати – по 500 руб. кожному, як аналог державної служби [8, №1, с. 11-14].

На засіданні губернського земства 14 січня 1881 р., опозиційний гласний В. Савич порушив питання про терміни скликання сесій повітових та губернських земських зібрань Сіверщини. На його думку, у силу аграрної специфіки українського Полісся, губернські зібрання потрібно скликати не раніше жовтня місяця, бо до цього часу тривають жнива, а повітові зібрання – не пізніше травня, оскільки з травня починаються посівна кампанія у провінції.

О. Карпинський та М. Константинович підтримали ініціативу свого соратника, при цьому зазначивши, що губернським земствам не слід диктувати волю повітовим, адже це і по факту, і юридично – абсолютно різні, суверенні та самостійні органи земського самоврядування, що абсолютно виключає різного роду адміністративний тиск один на одного. Повітові зібрання, на їх думку, самі зацікавлені у проведенні своїх сесій до сесії губернського, скажімо навесні або влітку, щоб сформувані, підготувати та затвердити свої рішення для розгляду губернським земством вже восени чи взимку. Після обговорення ініціативи земство ухвалило: скликати сесії губернського зібрання не пізніше жовтня місяця кожного року; повідомити про це усі повітові зібрання регіону та просити їх змінити терміни скликання своїх повітових зборів, корегуючись з термінами скликання губернського земства [8, №3, с. 30-31].

На засіданні Чернігівського губернського земського зібрання 17 січня 1881 р. розглядалася проблема фінансування Губернського по селянським справам присутствія. Представник лібералів – О. Ліндфорс у своєму виступі по цьому питанні відзначав, що фінансування цього органу з коштів земських бюджетів було виправданим у минулому, коли реалізувалась селянська та інші реформи. Однак, на даний момент, масштаб робіт значно зменшився і великої життєвої необхідності у фінансуванні земствами цих інститутів немає. Потрібно відверто відповісти владі – земські інституції будуть розвивати лише власні органи та установи, адже є великі сумніви у продовженні монархією внутрішньополітичного курсу на реформування країни. Земські органи погодяться брати участь у фінансуванні присутствій, лише за умови, присутності делегованих земствами представників, наприклад діловодів – канцеляристів які захищатимуть їх інтереси у присутствіях [9, №7, с. 84-86].

Зазначимо, що питаннями організації діяльності виборних установ місцевого та корпоративного самоврядування О. Ліндфорс займався і як депутат Чернігівського губернського зібрання дворянства. Так, 28 травня 1881 р., ліберал запропонував внести зміни до правил організації роботи корпоративного зібрання. Для формування звітів та протоколів засідань зібрання вкрай необхідно, за зразком земств, запровадити стенографічну фіксацію усього, що відбувається у зборах. Для цього потрібно запросити на службу у корпоративний орган спеціального службовця, який буде займатися реалізацією цього проекту. На думку опозиційного депутата, ця ініціатива важлива не тільки практично для зібрання, але й для історії – з одного боку, сучасники отримують детальний опис діяльності корпоративного органу, реальне свідчення того, що було зроблено, а що – ні; а майбутні покоління та нащадки – неоціненний історичний документ, який свідчить про усі позитиви і негативи процесу життєдіяльності предків та фактичну основу для формування політичних і історичних оцінок конкретної епохи людства [10, №7, с. 37].

Ліберали продовжували свою працю і по виправленню негативної ситуації з наявністю кворуму на сесіях зібрань та ступеню присутності депутатського корпусу зборів. Наприклад, зусиллями опозиціонерів були офіційно опубліковані статистичні дані по цьому питанню. Інформація переконливо доводила, що земські ліберали були лідерами дисципліни та активної роботи у зібраннях як по присутності, так і по кількості напрямків сфер земського господарства у діяльності. Першість тримали – О. Ліндфорс, В. Савич, П. Червінський, М. Константинович. Автори довідкової статистики прийшли до висновку, що найбільша присутність гласних спостерігається на перших засіданнях зібрань, коли затверджуються виборчі права обраних депутатів, та, що особливо важливо – відбуваються вибори на впливові та оплачувані посади у місцеві органи провінційного самоврядування –

земські управи, депутатські комісії, органи мирового суду, присутствія по окремим галузям життєдіяльності регіону, та на тих засіданнях, де обговорюється, формується та затверджується «суспільний пиріг» – бюджет та кошториси земських установ. Усі важливі рішення приймаються голосами демократичної частини земських зборів. Відтак, дуже необхідно рекомендувати повітовим земствам, щоб вони обирали до земського зібрання найкращих своїх представників, які дійсно будуть працювати на благо свого краю та регіону у цілому. Якщо ж говорити про безумовних лідерів у прогресивній діяльності, то першість тут тримали демократичні земські зібрання Чернігівського, Борзнянського Городнянського та Кролевецького повітів, де більшість мали ліберальні фракції опозиційної аристократичної фронди [11, с. 119-136]. Наведена інформація дозволяє говорити та формувати тезу про конкретний географічний ареал домінування земського лібералізму на територіях півночі Лівобережної України.

На засіданні зібрання 15 грудня 1884 р., О. Ліндфорс, виступаючи по проблемам взаємовідносин депутатів земських зібрань та службовців і членів управ зазначив, що між гласними зібрання і обраними ними членами управ не може бути жодних відносин, пов'язаних з особистими інтересами чи справами. Управа – юридична особа, як і її господарчо-розпорядчі одиниці, але члени управи не є юридичними особами. Відтак, все повинно бути по аналогії з відносинами гласних і виборців: депутати представляють інтереси електорату, але безпосередніх стосунків між ними не може бути, адже виборці делегують своїм обранцям свою політичну волю та прямі повноваження [12, с. 318-319].

14 грудня 1885 р., на засіданні земського зібрання, була розглянута доповідь губернської управи щодо відсторонення від участі у діяльності зборів осіб, які не сплачують земські податки. За ініціативою представника лібералів – В. Варзара, губернське земство постановило: категорично виключити з земських виборчих процесів та процедур персон, які не сплачують земських повинностей та податків. З подання депутата М. Константиновича, зібрання додатково ухвалило: оскільки податкові недоїмки земського бюджету досягли колосальних розмірів, то повне виключення осіб – неплатників земських повинностей з процесів земських виборів та діяльності земських органів може призвести як до юридичних труднощів з органами губернської влади, так і проблем з поповненням та поверненням неодержаних виплат до бюджетів земських установ, отже процедури повного виключення цих персон треба проводити виключно після суттєвої зміни фіскальної політики у регіоні та методології стягування податкових недоїмок до земських бюджетів.

На засіданні земства 15 грудня 1885 р., було продовжено обговорення питання про автономізацію роботи земських установ, шляхом придбання у власність губернської управи спеціальної будівлі. Зібрання розглянуло спеціальну заяву – звернення почесного громадянина міста Чернігова – М. Цвета, у якій він пропонував земству придбати його родовий будинок для потреб інституту місцевого самоврядування та постановило придбати його зусиллями губернської земської управи для проведення засідань губернського зібрання за 20 тисяч руб. Після цього, представник лібералів – В. Варзар додатково запропонував механізм здійснення цієї покупки земською інституцією, запропонувавши запозичити з бюджету необхідну суму, аніж брати кредит у банку. Якщо кошти будуть узяті з земських кошторисів, то придбання буде безпроцентним, і відповідно не потрібно буде сплачувати регулярні фінансові транші, як виплату процентів кредиту [13, №8, с. 186-191].

Більшістю голосів – 19 проти 17, губернське зібрання ухвалило: доплатити вартість будинку М. Цвета сумою від страхової винагороди губернського земства за знищену будівлю учительської семінарії з усіма накопиченими сумами, які отримав земський бюджет

від перебування цих коштів у формі цінних паперів; до цієї суми додати фінанси, які отримає губернська управа від продажу помешкання земської губернської типографії, але не менше запланованих 8 тисяч руб. Якщо ж вказаних джерел для придбання будинку буде замало, уповноважити губернську управу запозичити гроші, яких не вистачає, з земських стратегічних капіталів [13, №8, с. 43].

На цьому ж засіданні було розглянуто питання про збільшення фінансування персонального складу губернської земської управи. Від імені прогресистів В. Варзар зауважив, що гонорар повинен становити не менше 2200 руб. кожному члену управи. Крім того, потрібно запровадити виплати добових коштів на службові відрядження – по 10 копійок за версту шляху для транспорту і по 2 руб. на день для голови та членів управи. Консервативна більшість зібрання протестувала проти пропозицій лібералів. Вона доводила, що опозиціонери намагаються внести інституційний розкол між установами місцевого самоврядування, скажімо – мирових судових органів та земських установ, шляхом здобуття фінансових преференцій з регіонального бюджету, адже представники мирових судів не вимагають тих же добових виплат.

У своєму виступі з цього приводу, представник опозиціонерів – І. Шраг наголосив, що не можна порівнювати представників мирових судів і земських інститутів. Поза усякими сумнівами – і перші, і другі є безпосередніми репрезентантами органів місцевого самоврядування та виборних громадських інститутів. Однак, навіть при цьому, не слід забувати, що мирові судді – посадові особи у провінції, які згідно законодавчих норм повинні постійно проживати та виконувати свої службові обов'язки виключно у межах округу, де вони були обрані населенням, та де, дуже бажано, знаходяться їх життєві інтереси. Відповідно, відрядження у їх випадку – велике виключення з загальноприйнятих норм. Члени та очільники губернської земської управи – зовсім інша категорія осіб. Вони, здебільшого, не є уродженцями та жителями столиці регіону Чернігова, і є провінціалами. Крім того, важливим фактором є й те, що ці особи – посадовці земського самоврядування, у силу виконання своїх прямих функціональних службових обов'язків, повинні систематично виїздити у відрядження за дорученням земського зібрання та голови земської управи.

Що ж стосується спроби порівняння членів губернської земської управи з особами – державними службовцями, то тут І. Шраг визнав, що представники верховної влади мають переваги перед земськими службовцями, які мають постійний та юридично оформлений фундамент. Ліберальний гласний відзначив, що становище службовців губернської земської управи ускладнюється і тим, що ці особи, покидаючи рідний повіт на 3 роки, залишають усі свої справи та інтереси у провінції, присвячують себе на термін виборчої каденції службі у губернській земській управі, яка, у порівнянні з повітовими управами, є значно обтяжливішою та у рази більшою за обсягом.

Інший представник опозиціонерів – В. Варзар, у своїй промові доповнив аргументами мотивацію пропозицій управи та лібералів. Зростання рівня життя і невідповідність службових окладів зі ступенем завантаженості і відповідальності праці членів управи давно вже вимагають прийняття подібних рішень. Він відзначив, що порівняльний аналіз службових гонорарів членів губернських управ в Російській імперії доводить те, що ніде більше так дешево не оцінюється праця службовців управ, як у Чернігівському губернії. Беручи ж до уваги той важливий фактор, що служба у земських органах місцевого самоврядування не вважається за законодавством державною службою, і, відповідно, службовці не мають прав на державне пенсійне забезпечення, то проблема винагороди праці членів цих виконавчих органів постає у всій своїй багатофакторній складності. Натомість, в сусідніх українських

земських губерніях праця службовців управ оплачується значно краще – в інтервалі від 3 до 5 тисяч руб. І це при тому, що Чернігівська губернія, має значно більший контингент робіт та діяльності, а службовці отримують відповідний обсяг фронтальної праці. Саме тому, констатував гласний, комісія губернського зібрання одногосно прийняла рішення про клопотання перед зборами щодо збільшення посадових окладів членів губернської управи хоча б до 2200 руб.

Позиція опозиціонерів викликала бурхливі дебати у зібранні. Реакційно–консервативна більшість земства звинувачувала лібералів у намаганні виторгувати для себе керівні посади у губернській земській установі з відповідними підвищеними матеріальними бонусами та прагненні встановлення контролю за земським господарством Чернігівської губернії. Після тривалого та емоційного обговорення, губернське земство ухвалило: відмовитись від запропонованих комісією пропозицій; залишити чинною існуючу систему фінансування губернської земської управи; у випадках відрядження, затвердити слідує норми добових фінансових виплат – 2 рублі членам управи, 3 рублі – голові управи, 10 копійок за версту – для транспортних витрат [17, №2, с.30-35]. Як бачимо, хоча у ході тривалого позиціонування так і не вдалося суттєво збільшити фінансування персонального складу губернської та повітових земських управ, але матеріальне забезпечення службових відряджень було підвищено до прийняттого мінімуму.

На засіданні зібрання 15 січня 1890 р., була розглянута проблема розширення фінансування канцелярії губернської земської управи та збільшення кількості службовців управи – введення посад земського реєстратора та архіваріуса. Від земських лібералів виступив В. Варзар. Він однозначно констатував, що потреба у вказаних спеціалістах губернської земської управи цілком очевидна – документообіг управи як виконавчого органу значно зріс, а канцеляристи та їх помічники вже давно не отримували підвищення своїх посадових окладів. Депутат запропонував такий кошторис: архіваріусу – 480 руб.; другому секретарю – 300 руб.; помічникам канцеляриста – по 150 руб. Губернські збори ухвалили затвердити видатки земського бюджету на ці потреби у загальній сумі 530 руб. [18, №1, с. 16-17].

22 січня 1890 р., на засіданні Чернігівського губернського земського зібрання було розглянуто питання про принципи формування штату службовців губернської земської управи. Представники опозиційної фронди взяли активну участь у розгляді цього питання. П. Червінський у своєму виступі зауважив, що жоден закон не повинен порушувати прав людей. Адже, працівники вже звикли до своїх невеликих, але стабільних посадових окладів. Але наразі, у світлі нового Положення про земські установи, пропонується оптимізувати фонд видатків на оплату послуг найманих службовців земств, шляхом або зменшення гонорарів працівників, або, як мінімум – повної відміни комплексу доплат, премій та надбавок службовцям. Подібні кроки державної влади нагадують політику штрафування «незручних» для режиму суб'єктів. Губернське земство повинно вивчити проблему і тільки потім приймати конкретне рішення.

Соратник П. Червінського по ліберальній фракції – В. Варзар, у своїй промові зазначив, що врешті, на законодавчому рівні, вкрай необхідно визначитись з юридичним статусом земських службовців. До цього часу це не зроблено. Безперечно, вони наймані працівники, яким виконавчий орган земського самоврядування – управа, сплачує офіційний посадовий оклад. Однак, земські інституції вважають їх посадовими особами місцевого самоврядування, що входить у пряме протиріччя з офіційною позицією верховної влади. Відтак, усі службовці земських установ повинні мати законодавчо зафіксований та гарантований службовий гонорар за виконання своїх безпосередніх обов'язків і чітко визначений

правом юридичний статус. Крім того, дуже важливо, щоб комплекс доплат, премій і надбавок не входив до суми службового гонорару працівника земського органу – якщо посадовий оклад може регулюватися законодавчим Положенням про земські установи, то комплекс заохочень повинен затверджуватися виключно земськими зібраннями та головою управи. Вкрай необхідно, щоб взаємовідносини між зібраннями, управами та найманими працівниками були самодостатніми та рівновіддаленими, себто у жодній зі сторін не було інструментів впливу та тиску один на одного. В атмосфері тривожних змін, що почалися, ці питання потрібно ставити на повний голос.

Губернське земство, погоджуючись з позицією лібералів, ухвалило компромісне рішення: надати інструкції земським управам регіону – до тих пір, доки найманий працівник служить у земстві, всебічно захищати його інтереси і усіяко забезпечувати його матеріальні потреби; якщо ж службовець залишає земську інституцію – передати його фінансову винагороду у розпорядження управи та бюджету, з метою наступного найму працівників на вакантні посади земських службовців [19, №8, с. 177]. У такий спосіб представники опозиційної фронди поставили на порядок денний проблему правового статусу найманих службовців та, за допомогою інструментів внутрішнього контролю і збереження цілісності структури земських органів, зберегли для майбутнього інституційний фундамент самоврядування.

Підсумовуючи відзначимо, що проблеми функціонування та життєдіяльності земських інституцій займали чільне місце у структурі діяльності представників земської ліберальної фронди північної України. Це засвідчує боротьба опозиціонерів за самодостатність та автономність діяльності земських інституцій, клопотання про впорядкування внутрішньої структури та регламентів функціонування органів, піклування про створення технічної інфраструктури для забезпечення життєдіяльності земських установ, прискіплива та дбайлива турбота прогресистів про соціальний статус та матеріальне становище основи земських інститутів – найманих службовців. Безперечно, крошітка праця земських лібералів усіяко сприяла розвитку та поступу роботи земських інституцій краю.

Джерела та література

1. Журнали заседаний Борзенского очередного уездного земского собрания 1868 года. (1869), Чернигов: Ильинская типография, аренд. губ. зем. управой, 140 с.
2. Журнали заседаний Черниговского губернского земского собрания очередной сессии 1869 года (1870). Земский сборник Черниговской губернии (далі – ЗСЧГ), Чернигов: Типография губернской земской управы, № 1, 168 с.
3. Журнали заседаний чрезвычайного Черниговского губернского земского собрания 1870 года (1870). ЗСЧГ, Чернигов: Губернская типография, №6, 104 с.
4. Журнали заседаний очередного Борзенского уездного земского собрания 1870 года. (1871), Чернигов: Земская типография, 76 с.
5. Веселовский Б.Б. (1909). История земства за сорок лет, Санкт-Петербург: Издательство О.Н. Поповой, Т.3, 708 с.
6. Журнали заседаний Черниговского губернского земского собрания очередной сессии 1870 года. (1870), Чернигов: Земская типография, 230 с.
7. Журнали заседаний очередного Черниговского уездного земского собрания 1878 года. (1878), Чернигов: Земская типография, 288 с.
8. Журналы Черниговского очередного земского собрания, очередной сессии 1880 года, состоявшегося в январе 1881 года (1881). ЗСЧГ, Чернигов: Земская типография, №1-4, 974 с.
9. Постановления Черниговского губернского собрания дворянства за 1881 год. (1881), Чернигов: Типография Губернского правления, 184 с.
10. Как часто губернские гласные посещают собрания? (1883). ЗСЧГ, Чернигов: Земская типография, №1, 516 с.
11. Стенографический отчет заседаний Черниговского губернского земского собрания, очередной сессии 1884 года (1886). ЗСЧГ, Чернигов: Земская типография, №5-6, 516 с.

12. Стенографический отчет о заседаниях Черниговского губернского земского собрания 1885 года (1886). ЗСЧГ, Чернигов: Земская типография, №7-8, 394 с.
13. Журналы Черниговского губернского земского собрания 1885 года (1886). ЗСЧГ, Чернигов: Земская типография, 1886, №3-4, 496 с.
14. Журналы собрания и стенографический отчет Черниговского губернского земского собрания 1886 года (1887). ЗСЧГ, Чернигов: Земская типография, №9-10, 811 с.
- 15 Журналы заседаний очередной сессии Черниговского губернского земского собрания 1889 года, состоявшегося в 1890 году (1890). ЗСЧГ, Чернигов: Земская типография, №8, 882 с.

References

1. Zhurnalyi zasedaniy Borzenskogo ocherednogo uezdnogo zemskogo sobraniya 1868 goda. (1869), Chernigov: Plinskaya tipografiya, arend. gub. zem. upravoy, 140 s.
2. Zhurnalyi zasedaniy Chernigovskogo gubernskogo zemskogo sobraniya ocherednoy sessii 1869 goda (1870). Zemskiy sbornik Chernigovskoy gubernii (dalI – ZSChG), Chernigov: Tipografiya gubernskoy zemskoy upravuyi, # 1, 168 s.
3. Zhurnalyi zasedaniy chrezvyichaynogo Chernigovskogo gubernskogo zemskogo sobraniya 1870 goda (1870). ZSChG, Chernigov: Gubernskaya tipografiya, #6, 104 s.
4. Zhurnalyi zasedaniy ocherednogo Borzenskogo uezdnogo zemskogo sobraniya 1870 goda. (1871), Chernigov: Zemskaya tipografiya, 76 s.
5. Veselovskiy B.B. (1909). Istoriya zemstva za sorok let, Sankt-Peterburg: Izdatelstvo O.N. Popovoy, T.3, 708 s.
6. Zhurnalyi zasedaniy Chernigovskogo gubernskogo zemskogo sobraniya ocherednoy sessii 1870 goda. (1870), Chernigov: Zemskaya tipografiya, 230 s.
7. Zhurnalyi zasedaniy ocherednogo Chernigovskogo uezdnogo zemskogo sobraniya 1878 goda. (1878), Chernigov: Zemskaya tipografiya, 288 s.
8. Zhurnalyi Chernigovskogo ocherednogo zemskogo sobraniya, ocherednoy sessii 1880 goda, sostoyavshegosya v yanvare 1881 goda (1881). ZSChG, Chernigov: Zemskaya tipografiya, #1-4, 974 s.
9. Postanovleniya Chernigovskogo gubernskogo sobraniya dvoryanstva za 1881 god. (1881), Chernigov: Tipografiya Gubernskogo pravleniya, 184 s.
10. Kak chasto gubernskie glasnyie poseschayut sobraniya? (1883). ZSChG, Chernigov: Zemskaya tipografiya, #1, 516 s.
11. Stenograficheskiy otchet zasedaniy Chernigovskogo gubernskogo zemskogo sobraniya, ocherednoy sessii 1884 goda (1886). ZSChG, Chernigov: Zemskaya tipografiya, #5-6, 516 s.
12. Stenograficheskiy otchet o zasedaniyah Chernigovskogo gubernskogo zemskogo sobraniya 1885 goda (1886). ZSChG, Chernigov: Zemskaya tipografiya, #7-8, 394 s.
13. Zhurnalyi Chernigovskogo gubernskogo zemskogo sobraniya 1885 goda (1886). ZSChG, Chernigov: Zemskaya tipografiya, 1886, #3-4, 496 s.
14. Zhurnalyi sobraniya i stenograficheskiy otchet Chernigovskogo gubernskogo zemskogo sobraniya 1886 goda (1887). ZSChG, Chernigov: Zemskaya tipografiya, #9-10, 811 s.
15. Zhurnalyi zasedaniy ocherednoy sessii Chernigovskogo gubernskogo zemskogo sobraniya 1889 goda, sostoyavshegosya v 1890 godu (1890). ZSChG, Chernigov: Zemskaya tipografiya, #8, 882 s.

Kotelnytskyi Nazar

PROBLEMS OF ZEMSTVO INSTITUTIONS FUNCTIONING AND ZEMSKY LIBERALISM OF NORTHERN UKRAINE (60-80th XIX C.)

The publication, based on the little-known and little explored historical sources, most of which was first introduced into scientific circulation, highlights the major activities of the liberal zemstvo North Left Bank to ensure the proper functioning of the Provincial governments in the region 60-80th XIXc. The author concludes that problems operation and life of rural institutions figured prominently in a large-scale work of the opposition discontent and hard work in this field progressives comprehensive contributed to the development and progress of local government.

Key words: *self-government local, liberal zemstvo, provincial and district zemstvo, salaried employees, problems of enforcement.*