

ПЕРСОНАЛІЇ

ПАНЧЕНКО В. І.

**І.П. БІЛОКОНСЬКИЙ ПРО МІСЦЕ І РОЛЬ ЗЕМСЬКОГО
САМОВРЯДУВАННЯ У СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНОМУ ЖИТТІ**

У статті висвітлено розвиток, місце і роль земств у суспільно-політичному житті держави, розглянуто земства як органи місцевого самоуправління та їх вплив на подальший розвиток земського лібералізму у праці І.П. Білоконського "Самоврядування і земство".

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Перед історичною наукою, починаючи з 90-х років ХХ ст., відкрився малознаний, закритий раніше пеленою політичної цензури материк представників вітчизняного національно-патріотичного спрямування, чия наукова, публіцистична, художня спадщина адекватно не поцінована. Актуальність розвідки очевидна, адже заангажовані судження у дослідженнях минулого спотворюють реальну картину історії розвитку певних галузей. Однією з таких, недостатньо вивчених постатей, яка прислужилася своїм талантом і працею національно-визвольному руху другої половини ХІХ - початку ХХ ст., є Іван Петрович Білоконський (1855-1931) - громадський діяч, науковець, письменник і публіцист. Він брав активну участь у народницькому русі, а на початку ХХ ст. із земським конституційним рухом пов'язував надії на парламентський розвиток країни.

У 12 томній Українській радянській енциклопедії за редакцією М. Бажана про І.П. Білоконського містяться досить скупі відомості. Народився в Чернігові, закінчив Чернігівську гімназію, працював народним учителем, друкувався у педагогічному журналі "Русская школа", був членом Харківського товариства поширення в народі письменності. За зв'язок з народовольцями 1880 р. засланий до Сибіру. З 1905 р. став членом партії кадетів. Із заслуг зазначається, що він є редактором і одним із авторів 10-го тому створеної в Харкові "Народної енциклопедії наукових і прикладних знань", присвяченої питанням народної освіти в Росії, а також багатьох інших праць [8, с.454]. Однак у Російському Державному архіві літератури і мистецтва є особовий фонд І.П. Білоконського (Ф. 86), де містяться рукописи 12 справ. Це - листи до І.П. Білоконського: Б.В. Авілова, К.В. Аркаданського, А.А. Березіна, Р.І. Блогіна, В.Я. Богучарського (Яковлева), Б.О. Беровича та інших, загалом 62 адресати. Інститут рукопису Національної бібліотеки України імені В.І. Вернадського НАН України має також його фонд - Ф. І, це літературні матеріали (51 справа). Серед віднайдених нами відомі 73 опублікованих праці

Панченко Валентин Іванович - кандидат історичних наук, доцент, проректор з науково-педагогічної та навчальної роботи Чернігівського національного педагогічного університету ім. Т. Г. Шевченка

І.П. Білоконського у різних періодичних виданнях, у вигляді звітів, наукових, художніх чи публіцистичних робіт. Тож навіть інформативний огляд спонукає до більш ретельного аналізу його громадської та науково-публіцистичної діяльності.

Мета і завдання роботи. Недостатньо опрацьованим є визначення особистого внеску І.П. Білоконського у розвиток ідеї запровадження місцевого самоврядування як необхідного чинника розвитку політичних свобод і конституційного ладу, що і стало метою даного дослідження. Назване спричинене недослідженістю робіт автора, чия наукова історіографія щодо суспільно-політичної та соціально-економічної діяльності земств в Україні належить до актуальних, суспільно вагомих напрямків розвитку історичної науки.

Аналіз основних досліджень і публікацій, присвячених даній проблемі.

Численні наукові праці відображають введення земств як одного з етапів реформування феодального суспільства і переходу до капіталістичних відносин на території українських земель. Із відновленням державної незалежності України перед історичною наукою постало завдання відмовитись від стереотипів, нав'язаних радянською історіографією, згідно з якими земства вважалися шкідливими, буржуазними, а відтак непотрібними утвореннями. У полі зору значної кількості вітчизняних та зарубіжних дослідників були різні аспекти діяльності земських установ на території України 1864 - 1920 років. Однак на сьогодні в історичній науці, по-перше, бракує праць, які б розглядали діяльність земських установ в Україні в усьому їх обсязі, по-друге, джерела з означеної проблеми хоча й вивчалися, однак більшість з них ще не була введена до наукового обігу, зокрема це стосується праць І.П. Білоконського.

Вивчення земського лібералізму започаткували ліберальні історики, публіцисти та історики права: Б.Б. Веселовський, В.С. Голубев, М.І. Іорданський, Б.О. Кістяківський, О.О. Корнілов, В.Ю. Скалон, Д.І. Шаховський, Б.М. Чичерін та інші. Значний внесок в історіографію цього періоду було зроблено також І.П. Білоконським.

Становлення тоталітарного режиму в СРСР, масові репресії проти інтелігенції знекровили історичну науку. Припинилося вивчення історії, яка суперечила марксистсько-ленінській ідеології. Тільки на початку 70-х років ХХ ст. в історичних працях, присвячених земському ліберальному руху, починає з'являтися ім'я І.П. Білоконського. Так земська, наукова та літературна діяльність І.П. Білоконського висвітлювалася у монографічних дослідженнях Н.М. Пірумової, К.Ф. Шацилло, М.Л. Карпачова та ін. У своїх працях історики основну увагу приділяли висвітленню організаційної та пропагандистської діяльності підпільних народовольських груп, очолюваних провідними діячами антиурядового руху.

Вивчаючи роль земської інтелігенції в суспільній боротьбі на початку ХХ ст., Н.М. Пірумова відзначала велику заслугу І.П. Білоконського в тому, що "І.П. Білоконський був одним з основних авторів, хто широко висвітлював земський ліберальний рух, відносини між гласними, "другим" і "третім елементами" [6, с.11]. Праці І.П. Білоконського про ліберальний рух аналізував К.Ф. Шацилло [9, с.8].

Неординарна персональна діяльність І.П. Білоконського була частково предметом для вивчення науковцями із діаспори. А.А. Кізеветтер у монографії "На рубеже столетий", що побачила світ у Празі, зазначив важливий внесок І.П. Білоконського у суспільно-громадське життя кінця ХІХ - початку ХХ ст. [4]. Ще один історик із США - Д. Шуб у своєму доробку "Политические деятели России" відводить роль "історика освободительного движения" І.П. Білоконському, який був членом таємної організації "Союз освобождения" і був делегатом І-го установчого з'їзду [10].

Окремі аспекти життя та діяльності І.П. Білоконського досліджують історики із Чернігова, Миколаєва та Запоріжжя. Зокрема, у статті до 150-річчя від дня народження І.П. Білоконського В.М. Половець зазначив, що "своєю активною громадською, літературною і публіцистичною діяльністю І.П. Білоконський увійшов в історію як всебічно розвинута особистість, котра повсякденною працею дбала про щасливе майбутнє народу, його добробут, розвиток науки і культури, освіти і мистецтва" [7, с.60]. О.В. Волос, краєзнавець з Миколаєва, досліджуючи земський рух, неодноразово згадує І.П. Білоконського як активного учасника суспільно-політичних подій того часу [3]. Певні факти життя та творчості наводять історики із Запоріжжя [5].

Російський дослідник С.А. Шукліна говорить про важливе значення наукової діяльності І.П. Білоконського як дослідника історії культурно-просвітницького руху та місцевого самоврядування, що "дає можливість вивчити багатий досвід і традиції минулого та використати їх в організації місцевого самоврядування в сучасних умовах" [11, с.229-233].

Діяльність І.П. Білоконського як громадсько-політичного, культурно-освітнього діяча, дослідника земського руху знайшла певне відображення у дисертаційних дослідженнях. Серед них: І.М. Миколаєнко - "Історіографія діяльності земських установ України (1864-2001 рр.)"; Т.В. Коломієць - "Харківське товариство поширення в народі грамотності (1869-1920 рр.)"; Г.В. Тихомирова - "Земские реформы 1864-1917 гг. в России: опыт и уроки их организационно-правового проведения"; А.Б. Гуларян - "Общественно-политическая жизнь в конце ХІХ - начале ХХ века"; В.В. Исаков - "Местное самоуправление в России: Опыт становления и проблемы функционирования (теоретико-прикладной анализ)".

Таким чином, висвітлення місця і ролі земств як органів місцевого самоуправління та їх впливу на подальший розвиток земського лібералізму, відтворений у працях І.П. Білоконського, дозволить належно схарактеризувати його значні досягнення у розробці земської проблематики, а також оцінити багатогранну діяльність українських земств загалом.

Виклад основного матеріалу з обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

У силу обмежених можливостей жанру статті для детального аналізу взято наукову розвідку І.П. Білоконського "Самоврядування і земство", у якій автор здійснив змістовний аналіз історії утворення та діяльності земських установ, що 1904 р. відзначили 40-річчя свого існування [2, с.1]. Незважаючи на, здавалося б, поважний вік такої громадської організації, далеко не всі визнавали її позитивну роль у розвитку суспільства. Одна частина противників земства стверджувала, що населення не володіє ніякими

здатками до самоуправління, інша запевняла, що воно ще не визріло до розуміння ролі земських установ. Як палкий прихильник земства, І.П. Білоконський не поділяв такого підходу до оцінки діяльності місцевого самоврядування і позицію противників пояснював необізнаністю зі станом справ на місцях та ще незначною участю широких мас у земських установах.

Поставивши за мету вивчити проблему важливості місцевого самоврядування в житті народу, І.П. Білоконський шукав коріння земського управління в далекому минулому. На думку автора дослідження, короткий аналіз діяльності англійського місцевого самоуправління свідчить, що населення цієї країни вважає народний самовияв і свободу природним правом людини. І таке право захищене законом, оскільки виборні представники народу беруть участь в управлінні державою і в будь-який час можуть притягнути до відповідальності кожного міністра, який би спробував порушити освячені віками громадянські права англійців.

Вивчаючи історію утворення місцевого самоврядування в Російській державі, І.П. Білоконський зазначав, що народи цієї імперії ніколи не користувалися такими правами й свободою, як англійці. Досліджений період автор називав князівським, який проіснував до утворення Московської централізованої держави на чолі з царем. З того часу роль віче виконував земський собор, а замість князівської думи виникла боярська дума. У той час, як у віче могло брати участь все населення, до складу земського собору входили лише особи з духівництва, дворян і чиновників, при цьому вони мали лише дорадчий голос [1].

"Тільки з 1598 року земський собор став установою виборною, і якщо земський собор не був представником населення, то тим більше такою не була боярська дума" [2, с.10]. Перш за все, це була установа аристократична, боярська, у якій брали участь високі чини із кола бояр. Потім боярська дума була дорадчим органом при царі і самостійного значення не мала. Усі питання обговорювалися в ній за наказом царя. З приходом на престол Петра I вся влада зосередилась в руках самого царя.

Ідея про земські установи виникла одночасно з проектом про звільнення селян реформою 1861 р. У 1862 р. в Раду Міністрів представлено на височайший розгляд проект Положення про земські установи, який потім було розглянуто і схвалено особливими дорадчими зборами. 1 січня 1864 р. підготовлений проект Положення про земські установи, набувши сили закону, було запроваджено в 34 губерніях Європейської Росії і в області війська Донського [2, с.13].

У Положенні 1864 р. зазначалося, що земські установи утворюються для відання справами, які відносяться до місцевих пожитків і нужд кожної губернії і кожного повіту. До компетенції належали перш за все такі справи: відання майном, капіталами і грошовими ресурсами; устаткування й утримання земських будівель, інших споруд і шляхів сполучення; заходи із забезпечення народного продовольства; завідування земськими благодійними закладами; шляхи припинення жебрацтва; страхування земського майна; турбота про розвиток місцевої промисловості й торгівлі; участь у попечительстві про народну освіту, охорону здоров'я і в'язниці; охорона лісів, полів, садів і луків; виконання покладених на земство обов'язків військового й цивільного управління та участь у справах поштових

повинностей; розподіл державних грошових зборів, розподіл яких по губерніях і повітах покладався на земські установи; призначення й витрати місцевих зборів для задоволення земських фінансових потреб губернії чи повіту; надання уряду відомостей і висновків у справах, що стосуються місцевих господарських потреб губернії чи повіту; надання на пропозицію уряду відомостей, що стосуються земського господарства, і останнє - проведення виборів в члени та інші посади земських установ і виділення коштів на їх утримання [2, с.14].

Такими були структурно-функціональні обов'язки земського управління, визначені Положенням 1864 р. Реформування державного й суспільного організму імперії, котре розпочалося у 60-70-х р. ХІХ ст., через масштабність та особливості політичного та соціально-економічного розвитку затягнулося на тривалий час. Особливе значення мала реорганізація системи управління. На цей процес, зазначає І.П. Білоконський, значний вплив мала зміна ідеологічного фону у владних структурах, що відбулася після Олександра ІІ.

Застосовуючи порівняльно-історичний метод дослідження визначеної проблеми як засобу аналітико-синтетичного відтворення основних етапів розвитку місцевого самоврядування, І.П. Білоконський зазначав, що у Положенні 1864 р. земські установи розділялися на повітові та губернські. Повітовими земськими установами називалися повітові земські збори й повітові земські управи. Повітові земські збори склалися з гласних, яких обирало населення. Вибори гласних відбувались на з'їздах землевласників, міських виборців, виборних від сільських общин. У з'їздах повітових землевласників мали право брати участь особи, які володіли певним цензом, тобто землями, будинками, господарським та іншим майном. Крім окремих землевласників, у виборах могли брати участь, в особі своїх представників, торгові, освітні та інші компанії і товариства, уповноважені від церковнослужителів, якщо вони мали відповідний ценз. Тобто "на з'їздах повітових земських землевласників могли приймати участь стільки представників, скільки в повіті було цензів на правах приватної власності" [2, с.15]. Зібравшись, виборні обирали гласних до земських зборів.

Земські повітові збори обирали земську управу й губернських гласних. Голова земської управи, якого затверджував на посаді губернатор, і члени управи отримували платню, розміри якої визначали земські збори. Губернські збори склалися з губернських гласних, котрих обирали повітові земські збори терміном на три роки. Число губернських гласних залежало від кількості гласних повітових земських зборів. Голоували на земських зборах предводителі дворянства, а голова губернської земської управи затверджувався міністром внутрішніх справ, з дозволу якого, крім чергових, в окремих випадках призначалися надзвичайні губернські збори.

У наступному розділі "Самоуправління і земства" автор наголошує, що період 80-90-х років ХІХ ст. став часом поступового згорання кардинальних реформ і переходу до консервативних перетворень, характерних для уряду Олександра ІІІ. 12 липня 1890 р. було прийнято Нове Положення, яке проголошувало земства державними установами, підпорядковували їх правилам, що існували для казенних інституцій. Посилювався контроль адміністрації за земством, губернатору надавалося право постійного й ретельного нагляду за діяльністю земських установ, ревізії рішень земських

зібрань та управ і підзвітних їм організацій. Для контролю за правильністю й законністю постанов і розпоряджень земства, зазначалося в Новому Положенні, утворювалася нова установа - Губернське у земських і міських справах присутствіє. Подальшим кроком уряду було призначено земську службу державною і встановлено відповідальність голів і членів земських управ перед адміністрацією губернії.

У Новому Положенні дворяни виділялися в окремі виборчі збори, а кількість їх була збільшена настільки, що гласні усіх інших курій становили менше половини. Крім того, від участі у земських зборах усувалися духовенство, євреї і, за невеликим винятком, представники "за дорученням". Унаслідок зазначеного зменшилася загальна кількість виборців. Замість колишніх до 1890 р. з'їздів землевласників і міських запроваджувалися збори виборців, із яких у перших брали участь спадкоємці й особові дворяни, а в других - інші виборці. Сільські з'їзди виборців взагалі скасовувалися і замінювалися волосними сходами, при цьому встановлена розкладом кількість гласних із числа обраних затверджувалася губернатором, який визначав і чергу вступу інших обраних осіб на випадки вибуття затверджених до закінчення трьох років.

Так, завдяки Новому Положенню 12 липня 1890 р., вважає автор, земство розвалилося. На його думку, "земство - це не більше і не менше, як широке самоуправління, у якому за допомогою виборних представників повинно брати участь усе населення" [2, с.25].

Порівнюючи обидва положення про місцеве самоврядування, І.П. Білоконський робить узагальнюючий висновок про тогочасне становище в суспільно-політичному житті країни: "Відсутність свободи совісті, свободи слова, свободи друку є настільки причиною розриву між урядом і суспільством, наскільки й наслідком системи управління, яка установилася у нас у зв'язку з відчуженням від народу" [2, с.30]. Таке становище загострювало ситуацію в суспільстві. Відсутність релігійних свобод і свободи слова для уряду стала однією з чутливих завод до поєднання його діяльності з істинними потребами і потребами держави, що, врешті-решт, вело до розриву з суспільством. Для країни загалом, на переконання І.П. Білоконського, це причина хронічного занепаду політичного, економічного й культурного життя.

Обмеження земського руху, можливість тотальної адміністративної сваволі над правами особи стали неминучими супутниками бюрократичного режиму, який, на думку автора, був характерний для усіх галузей державного управління. Зважаючи на те, що ця праця була опублікована в 1904 р., І.П. Білоконський уникає безпосереднього звинувачення царського уряду в потуранні прав і свобод людини, але вимагає дотримання громадянських прав "системою державних організацій" і незалежним судом. "Правильна організація суду і встановлення його незалежності від адміністрації становить нагальну потребу держави і необхідний оплот недоторканості громадських прав особи" [2, с.30].

Отже, наголошує І.П. Білоконський, для досягнення поставленої мети необхідно створити такі умови: свобода совісті, повна відсутність переслідувань за віру й переконання; свобода слова; свобода друку;

незалежний суд. Тільки дотримуючись зазначених загальних прав людини, можна говорити про плідну роботу земського самоврядування. Стосовно ж в цілому місцевого самоуправління, то для ефективної його роботи, подальшого розвитку, І.П. Білоконський пропонував наблизити земство до населення за допомогою утворення низової земської організації, надавши їй можливість самодіяльності й самоуправління.

Передбачалося замінити земську виборчу систему на основі безстановості, залучивши до цієї роботи усе місцеве населення. Надати земським установам такої самостійності, щоб адміністрація мала право лише контролю, а не втручалася в діяльність земства. Земству, нарешті, повинна бути забезпечена стабільність. Для утворення таких земських організацій потрібно було докорінно переглянути діюче Положення про земські установи, звернувши особливу увагу на народну освіту. Тільки через поширення освіти серед населення можлива розумна організація суспільного життя. "Необхідно, щоб права суспільства в цій галузі були розширені, щоб йому були надані не тільки турботи про матеріальні кошти для народної освіти, а дійсне відання змістом і формою навчання, щоб школа була відкрита для контролю за її діяльністю" [2, с.31].

Висновки та перспективи подальшого розвитку проблеми. Підсумовуючи розглянуту проблему загалом, зазначимо, що І.П. Білоконський, як прихильник конституційної монархії, пропонував поряд із земельною і земською реформами запровадити в суспільстві свободу совісті, слова, друку і незалежний суд. Але, наголошував він, буде помилкою обмежитися лише зазначеними заходами, якщо навіть мати на увазі земське самоврядування. Дуже важливим і необхідним має бути участь виборчого народного представництва в законодавчій діяльності. Без такої участі не може бути забезпечена взаємна довіра і єдність державної влади з суспільством, оскільки тільки вона здатна послідовно сприяти здійсненню законодавчої справи, забезпечити її повну плідність і цілеспрямованість, відповідність дійсним інтересам країни. Для того щоб законодавча робота не залишалася більше в руках консервативної бюрократії, необхідно суспільству, в особі своїх виборних представників, брати активну участь у зміцненні державного порядку й народного добробуту на міцній законодавчій основі, яка має бути не тільки обов'язково-визначальною, але й відповідати сучасним поняттям про право, правду і справедливість. Таким було розуміння І.П. Білоконським проблеми удосконалення розвитку не тільки земського, але й суспільного самоврядування.

Дослідження та популяризація досвіду багатогранної діяльності І.П. Білоконського, його вплив на суспільно-політичне та культурне життя засланих до Сибіру, а також участь у роботі земських та освітніх установ низки губерній можуть стати основою для вивчення кращих традицій української інтелігенції другої половини ХІХ - початку ХХ ст.

1. Белоконский И.П. О мелкой земской единице. Доклад прочитан в заседании Юридического общества Императорского Харьковского университета 25.01.1903. / И.П. Белоконский. - Харьков: Типография Н.В. Петрова, 1903. - 45 с.

2. Белоконский И.П. Самоуправление и земство / И.П. Белоконский. - Ростов-на-Дону: Издательство "Донская речь", 1905. - 34 с.

3. Волос О.В. Земські матеріали, як джерело пізнання етнічної історії краю / О.В. Волос // Наукові праці історичного факультету ЗДУ, 2007. - №21. - С.342-349.
4. Кауфман А.А. Статистическая наука в России / А.А. Кауфман. - М., 1922. - 283 с.
5. Макієнко О.А. Рябін-Скляревський Херсонський гурток Русова. 1885-1889 рр. та його праця / О.А. Макієнко, В.М. Андреев, С.О. Батурина. - Запоріжжя, 2003. - 72с.
6. Пирумова Н.М. Земская интеллигенция и ее роль в общественной борьбе до начала XX в. / Н.М. Пирумова. - М., 1986. - 270 с.
7. Половец В.М. І.П. Білоконський 1855-1931 (до 150-річчя від дня народження) / В.М. Половец // Сіверянський літопис, 2005. - №4-5. - С.56-60.
8. Українська радянська енциклопедія: У 12 т. 2-е вид. - К., - 1977. - Т.1. - С.454.
9. Шаццло К.Ф. Русский либерализм накануне революции 1905 - 1907 гг. Организация. Программы. Тактика / К.Ф. Шаццло. - М., 1985. - 337 с.
10. Шуб Д.Н. Политические деятели России (1850-1920) / Д. Шуб. - Нью-Йорк, 1969. - 360 с.
11. Шуклина С.А. Меры общественности Таврической губернии по улучшению положения учителей начальных школ во второй половине XIX - начале XX вв. / С.А. Шуклина // Культура народов Причерноморья, 2002. - №39. - С.229-243.

Панченко В. И. И.П. БЕЛОКОНСКИЙ О МЕСТЕ И РОЛИ ЗЕМСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ

В статье освещены развитие, место и роль земств в общественно-политической жизни государства, рассмотрены земства как органы местного самоуправления и их влияние на дальнейшее развитие земского либерализма в труде И.П. Белоконского "Самоуправление и земство".

Panchenko V. I. I. P. BILOKONSKY ABOUT THE POSITION AND ROLE OF ZEMSTVO SELF-GOVERNMENT IN SOCIAL AND POLITICAL LIFE

The article deals with the development, position and role of zemstvos in social and political life of the state. It analyzes zemstvos as local authorities and their influence on the further development of the zemstvo liberalism on the basis of I. P. Bilokonsky's work "self-government and zemstvo".

Отримано 4.09.2013