

*Любов Шара*



## **МІСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЧЕРНІГОВА І ЗЕМСТВО: ШЛЯХОМ КОНФРОНТАЦІЇ ТА СПІВПРАЦІ**

*Йдеться про взаємодію Чернігівської міської думи з губернським і повітовим земствами упродовж другої половини XIX – початку XX ст. Наголошується на комплексі причин економічного та політичного характеру, що зумовили боротьбу міст імперії, у тому числі й Чернігова, за виокремлення у самостійну земську одиницю. Водночас, указується на тісну співпрацю міського і земського самоврядування стосовно розвитку освіти та організації медичного обслуговування жителів Чернігова.*

*Ключові слова: міська дума, земство, «самостійна земська одиниця», розвиток освіти, медичне обслуговування населення.*

У річці реформ 60-90-х років XIX ст. були розроблені та зреалізовані законодавчі акти про земські установи й міське громадське управління. Власне, Міські положення 1870, 1892 рр. упроваджувалися услід і з огляду на засадничі принципи законів 1864 й 1890 рр. про губернські та повітові земські інституції. Приміром, коли постала потреба трансформувати Міське положення 1870 р., то міністр внутрішніх справ Іван Дурново адресував губернаторам циркуляр, датований 2 липнем 1890 р., в якому наголосив, що «за планом робіт стосовно влаштування місцевого управління за земською реформою повинна йти міська і до її розробки приступити негайно» [2, с. 411, 412].

У Чернігівській губернії, відповідно до загальнодержавної політики, були створені та успішно працювали земські й міські самоврядні структури. Упродовж усього періоду життєдіяльності вони змогли досягти значимих результатів у різних царинах господарювання. Їхній досвід роботи і конкретні справи чи то в соціальній сфері, чи то стосовно вирішення побутових проблем, покращання благоустрою населених пунктів стали в нагоді не одному поколінню нащадків. Утім, як засвідчили реалії буття, історія взаємодії земського й міського самоврядування – це історія тісної співпраці та конфронтації водночас. Понад те, представники міської виборної влади стали на шлях боротьби за набуття для своїх поселень статусу самостійних земських одиниць. Чернігів як губернський центр не став винятком.

Тема взаємодії Чернігівської міської думи із земством містить наукову актуальність та новизну. Деякі її аспекти розкривалися у контексті вивчення муніципального управління в українських губерніях імперського простору [3; 5; 6]. Проте, проблема потребує подальшого всебічного дослідження й матиме практичне значення з урахуванням нинішньої необхідності реформувати місцеве врядування. Мета нашої розвідки полягає у тому, аби охарактеризувати причини, що спонукали Чернігівську міську думу підтримати боротьбу міст за виділення в окремі земські одиниці та проаналізувати співпрацю з губернським і повітовим земством щодо розвитку освіти й організації медичного обслуговування населення протягом другої половини XIX – початку XX ст.

---

© Шара Любов Миколаївна – кандидат історичних наук, доцент кафедри історії Центрально-Східної Європи Навчально-наукового Інституту історії, етнології та правознавства імені О. М. Лазаревського Чернігівського національного педагогічного університету імені Т. Г. Шевченка.

---

Міську думу Чернігова обрали у грудні 1870 р. у складі 42 гласних. З-поміж них за соціальною приналежністю були 23 купці, 14 міщан, 4 дворян і один священик. Очільником громадського управління став купець Яків Селюк [7, с. 34]. Фактично відразу ж думці почали висловлюватися за відмежування Чернігова у самостійну земську одиницю. Із таким проханням вони п'ять разів зверталися до Міністерства внутрішніх справ і це лише за період 1872–1897 рр. На початку XX ст. ідея незалежності від земства актуалізувалася з новою силою. Зокрема, на зібранні гласних, що відбулося 21 квітня 1904 р., пролунало: «... усі міста земських губерній повинні взяти собі гасло «відокремлення від земства». «Міській еліті, – вважає Дмитро Чорний, – здавалося і в цьому вона переконувала містян, що без статусу окремої самостійної одиниці неможливе подальше акумулювання місцевих коштів задля нагальних потреб населеного пункту, поліпшення його благоустрою та добробуту мешканців» [6, с. 152]. Безпосередньо з вуст думців звучало наступне: «теперішнє ставлення міст до земств є надзвичайно неправильним як у сенсі представництва для спільного задоволення загальних потреб, так і в сенсі фінансових стосунків. З одного боку, міста входять до складу земства і сплачують податки земству на його розсуд, через що відбувається надзвичайна нерівномірність в оподаткуванні міст, з іншого – міста є відособленими від земства через відсутність правильного представництва від міст у земстві, в результаті чого спільна робота виявляється неможливою» [4, с. 3].

Виникає цілком закономірне питання: чому міське і земське самоврядування, які мали бути двома гілками єдиного муніципального управління, стали на шлях конфронтації? Вочевидь, чи не найбільшим каменем спотикання виявилось стягнення земством податку з міської нерухомості. Для її оцінки земські установи створювали спеціальні комісії, до яких в обов'язковому порядку залучалися й члени міського громадського управління Чернігова. Вони визначали ціну майна, враховуючи його площу та вартість будівельних матеріалів. Потому обраховувалася загальна сума цінності міської нерухомості, а з неї брався відсоток на користь земства і держави. Зауважимо, що міста Чернігівської губернії залежно від рівня соціально-економічного розвитку умовно поділялися на три групи, для кожної з яких фіксувався окремий тариф збору. Чернігів, разом із такими повітовими центрами як Глухів, Конотоп, Ніжин, Новгород-Сіверський, Новозибків і Стародуб, ухорив до першої групи. Відповідно, мусив щорічно відраховувати з бюджету по 6,5% від загальної суми цінності нерухомого майна. Якщо звернутися до статистичних даних, то упродовж 1870–1876 рр. включно чернігівське самоврядування виплачувало на користь земства і держави по 5553 руб. податку, протягом 1877–1884 рр. – по 5558 руб., 1885–1892 рр. – по 15509 руб., 1893–1900 рр. – по 15662 руб. Як бачимо, у 70-х – середині 80-х років XIX ст. сума оподаткування практично не змінювалася. 1877 р. збір зріс всього на 5 руб. Натомість з 1885 р. відрахування збільшилися майже утричі або на 9951 руб. в абсолютних показниках. Це пояснюється, з одного боку, розширенням міської забудови, з іншого – використанням ціннішого будівельного матеріалу. Замість традиційних дерев'яних споруд містяни прагнули мешкати у цегляних, значно зручніших із точки зору протипожежної безпеки. Якщо підрахувати відносну частку податку з міської нерухомості у земський та державний бюджети, то станом на 1871 р. вона становила 25,2% доходів Чернігова, а 1900 р. – 6,3%. Себто, обсяги оподаткування збільшилися, однак, враховуючи зростання річних прибутків, відсоток від їхньої загальної суми знизився [7, с. 74].

Прикметно, що, згідно з Положенням про земські установи, домовласники, оподатковані на користь земств, мали право делегуватися як земські гласні. «Однак, – упевнений Юрій Нікітін, – у реальному житті представництво від міст у земствах було мінімальним» [3, с. 124].

Сплата податку з нерухомого майна була лише однією із витратних статей на користь земства. Окрім цього, відповідно до Уставу про земські повинності (1899 р.), міські поселення мусили перераховувати земствам відсоток від збору з промислових свідочств і «питейних» платежів. Законодавством передбачалося, аби ті гроші губернські земства почасти витрачали й на потреби городян, але траплялося те зрідка [4,

с. 10]. Містяни практично не контролювали земських видатків. Напозір, така система оподаткування зумовлювала ситуацію, коли міста додатково фінансували земства, а самі страждали від зростаючих недоїмок. Прибічники ідеї відокремлення від земства переконливо твердили: «...за податки, сплачувані містом земству, останнє нічого не робить на користь міста, тому податок є звичайним оброком, що забирає від міста значні кошти, необхідні для задоволення численних культурних потреб міста; податок є нічим іншим, як жертвою міста земству, і, при цьому, жертвою величезною...; збільшувати земський бюджет за рахунок міських коштів, нічого не віддаючи місту, і не справедливо, і суперечить тому основному правилу, за яким кожний платник податків повинен отримувати що-небудь від того інституту, якому платить» [4, с. 6].

Серед думців також побутувала думка про своєрідну розбещеність земських діячів міських податками. «... земство, – вважали вони, – отримує засоби від міста без усяких зусиль, витрати цих коштів не залежать від згоди міста і не контролюються ним. З такого боку це не етично, як будь-яке розбазарювання грошей з чужої кишені для покриття власних видатків, з іншого – привчає до невиробничих затрат: якщо не мають інтересу до збереження, то витрати завжди будуть більшими» [4, с. 27, 28].

Міські громадські управління також відраховували кошти для різноманітних інституцій, підпорядкованих земському самоврядуванню, скажімо, лікарень чи навчальних закладів. Хоча ж їхніми послугами користувалися і городяни, але гласні вважали такі виплати фінансово обтяжливими. У разі, коли, наприклад, земці вимагали збільшити плату за оренду лікарняних ліжок для малозабезпечених чернігівців, думці були переконані у необґрунтованості дорожчання медичної допомоги, гостро критикували земство на своїх зібраннях [7, с. 183]. Міська виборна влада прагнула автономно розпоряджатися грошима, без розпорошення їх на запити земства, а це й уможлиблювалося у статусі окремої земської одиниці. Достатня наповненість бюджету та використання його виключно в інтересах городян ставала запорукою попередження соціальних конфліктів і відкривала перспективу покращання економічного розвитку губерньського центра у умовах модернізації.

Іншою, не менш вагомою, проблемою у стосунках між міським і земським самоврядуванням було отримання кредитів для повноцінного виконання своїх функціональних завдань – розвитку комунального господарства, розширення мережі навчальних закладів, організації медичного обслуговування населення і т.п. Відтак, коли одночасно земці та гласні міста, розташованого у межах губерньського чи повітового земства, клопотали про кредит, отримати його міг лише один суб'єкт. Дослідники, до речі, наголошують, що відчутне протистояння між міським й земським самоврядуванням у цілому, на теренах імперії спостерігалось від часу заснування каси міського і земського кредиту. Вона могла розпоряджатися 20 млн руб., утім їх було замало. Тільки протягом 1908-1911 рр. міські громадські управління укладали облігаційні щорічні позики на суму близько 50 млн руб. [5, с. 222].

Представники самоврядування міст і земств часто зверталися за кредитами до державного казначейства, прохаючи, при цьому, кошти на одні й ті ж потреби. Вочевидь, з боку центральної влади, особливо в умовах економічних негараздів, виникали абсолютно вмотивовані нарікання. Наведемо такий приклад. У роки Першої світової війни надзвичайно актуальним стало питання забезпечення населення продуктами харчування. Природно, і земство, і міське громадське управління вишукували фінансові ресурси для закупівлі найнеобхіднішого продовольства, у тому числі й шляхом отримання позик. Апелюючи до відповідних державних інституцій, земці прохали кредит з урахуванням запитів повітового чи губерньського міста. У свою чергу міські гласні також клопотали про позику для городян. За таких обставин урядовці мушили розіслати на місця циркуляр (від 10 лютого 1916 р.), у якому значилося таке. «На заготовлю одних і тих же продуктів харчування і фуражу, – читаємо, – для одного й того ж населення позики часто беруться і містами, і губерньським, і повітовим земством, тобто потреби цього населення враховувалися два й, навіть, три рази. Це зумовлює зайві видатки державного казначейства, використання яких у теперішній складний час повинно здійснюватися з особливою бережливістю». Губернаторам й уповнова-

женим голови Особливої ради для обговорення та об'єднання заходів з продовольчої справи наказувалося прискіпливо перевіряти подання про кредити, контролювати, аби земства і міста не вимагали одночасно грошей для забезпечення однаковими продуктами харчування одного і того ж населеного пункту. Якщо земства братимуть позики з розрахунку і на жителів міста, то варто, аби була відповідна угода з міським самоврядуванням [1, арк. 34 зв.].

Непорозуміння подібного характеру, зумовлені дублюванням повноважень земських і міських гласних, траплялися через непродуманість і суперечливість муніципального законодавства, з одного боку, та прагненням держави обмежити взаємодію інституцій місцевого врядування – з іншого. Задля того, щоби земство і громадське управління міст могли ефективно господарювати, доцільно було би продумати механізми контактування між ними та всередині них. Важливо, якби вони безперешкодно обмінювалися досвідом, тісно співпрацюючи у процесі вирішення різноманітних проблем. Проте на заваді цьому часом ставала централізаторська політика. Приміром, 23 серпня 1901 р. набув чинності циркуляр Міністерства внутрішніх справ «Про заборону взаємодії між земськими та міськими управліннями стосовно питань загальнодержавного характеру». Органи самоврядування опинилися в умовах, коли мусили виробляти власні прийоми й методи роботи практично в усіх сферах життєдіяльності. Якщо виникала потреба у роз'ясненні певного питання, то, зазвичай, зверталися не до подібних структур, а до Сенату. Науковці переконані, що такі обставини спричинили ізольованість інституцій міського самоврядування, їхню впевненість у своїй самодостатності, а отже, необхідність вибороти статус самостійних земських одиниць [5, с. 221].

Дослідники також підкреслюють вплив на протиборство між земством і містом політичних уподобань їхніх гласних. За підрахунками Д. Чорного, до революції 1905–1907 рр. поміж 34 очільників земських управ переважали кадети (20 осіб), 14 чол. належали до октябристів; члени управ так само симпатизували гаслам конституційно-демократичної партії. Після 1906 р. із тих же 34 голів інтереси октябристів представляли 20 чол., від правих організацій делегувалися 10 осіб і ще 4 чол. – від прогресистів. Натомість політична ідентифікація персонального складу тогочасних міських дум свідчить про домінування гласних із партій лівого спрямування, в результаті чого конфронтація між земським і міським самоврядуванням ставала неминучою [5, с. 222].

Отож комплекс причин економічного та політичного характеру викликав у представників міського громадського управління непереможне прагнення здобути для свої поселень статус самостійних земських одиниць. «Ненормальність теперішніх стосунків міст до земства, – наголосив свого часу гласний Києва М. Страдомський, – усвідомлюється усіма міськими діячами. Не можна сумніватися у тому, що і земські діячі розуміють усю несправедливість закону...» [4, с. 4]. Відтак, міста об'єдналися задля спільної мети, й питання незалежнення від земств набуло загальнодержавного масштабу.

У березні 1908 р. у Санкт-Петербурзі почала працювати Нарада у справах місцевого господарства. Вона сформувала спеціальну комісію, члени якої розробили проект відокремлення міст від земств. Згідно з ним, населені пункти, де мешкали не менше 100 тис. городян, могли набути права губернської земської одиниці, а там, де чисельність містян не менше 25 тис. осіб – повітової земської одиниці. Скористатися такою можливістю дозволялося протягом 3-х років повітовим містам і протягом 10-ти років губернським [6, с. 157, 158]. Рішення про відмежування ухвалювалося разом земським і міським самоврядуванням. Якщо б земства гальмували процес, то у такому разі міські думи могли поскаржитися міністру внутрішніх справ [6, с. 159]. Представники міського врядування були переконані, що «... єднання між містом і земством повинно зводитися не до сплати податку першим другому, а до колективної роботи на основі виробленої програми в царині шкільної освіти, лікарняної справи та багатьох інших; при цьому величина затрат міста і земства на спільне діло повинна відповідати отримуваним кожному з них вигодам» [4, с. 47].

Запропонований комісією проект проаналізували на засіданні Народи у справах місцевого господарства й більшістю голосів підтримали. Щоправда, на пропозицію земців постановили збільшити до 20-ти років перехідний період, упродовж якого міста здобували статус самостійних земських одиниць. За цей час повинні зменшуватися податки, сплачувані міським самоврядуванням земству, а останнє, у свою чергу, скорочувало виплати громадському управлінню (йдеться про ренту за міські землі й нерухомість, кошти на дольове утримання навчальних закладів, благодійних установ тощо) [6, с. 159].

Здавалося б, те, до чого прагнули міста, мало здійснитися, проте, реакція гласних виявилася стриманою. Чітко усвідомлювався факт, що актуальне й назріле питання відстрочувалося на 20-річний період. Конфронтація між земським і міським самоврядуванням продовжувалася. Відчутне її загострення сталося у вересні 1913 р. під час Першого Всеросійського з'їзду представників міст із питань покращення міських фінансів. Як відзначають дослідники, незважаючи на заздалегідь обумовлений порядок денний, пункт про виокремлення міст у самостійні земські одиниці «захопив уми делегатів у найбільшій мірі». Оприлюднені матеріали виступів укотре віддзеркалили значущість проблеми, а робота з'їзду в цілому стала своєрідною «демонстрацією наростаючого ступеня координації зусиль великих і малих міст на шляху до модернізації системи взаємодії між містами, владою і земствами, муніципального господарства» [5, с. 221, 222]. Проте далі, ніж обговорення й дискусії, справа не пішла. У форматі імперської системи та усталеної моделі місцевого врядування міста так і не стали окремими земськими одиницями.

Водночас реалії буття змушували і земців, і міських гласних шукати порозуміння, особливо в обопільно важливих областях. «Співпраця між міськими думами і земствами, – твердять фахівці, – була обумовлена самою природою цих структур, що діяли на засадах самоуправління, необхідністю координації зусиль у протистоянні із місцевою і столичною бюрократією» [6, с. 165]. Отож й історія взаємодії Чернігівської міської думи з губернським і повітовим земствами містить чимало прикладів взаємодопомоги в інтересах громади. Насамперед, це стосувалося соціальної сфери, власне таких аспектів, як розвиток освіти та організація медичного обслуговування населення. Стосовно першого, то міським і земським самоврядуванням засновувалися та утримувалися початкові навчальні заклади, серед яких училища різноманітного типу, церковнопарафіяльні школи, школи грамоти. Разом фінансувалася Чернігівська жіноча гімназія, на потреби якої 1890 р., скажімо, земство асигнувало 2125 руб., місто – 1840 руб., держава – 1000 руб. [7, с. 158]. Обсяги капіталовкладень зростали з урахуванням запитів навчального осередку й спрямовувалися на виплати заробітку педагогічному колективу, формування бібліотечного фонду, поліпшення матеріальної бази. Урядовці вважали жіночу освіту прерогативою суспільства, а не держави на противагу чоловічим гімназіям, тому, як бачимо, домінуючим джерелом доходів закладу були муніципальні ресурси.

Міське та земське самоврядування зніщувало й профінансувало організацію Чернігівського реального училища. До його появи у Чернігові функціонувала єдина установа середньої освіти для хлопчиків – гімназія, заснована ще 1805 р. Однак кількість вакансій у ній не відповідала чисельності бажаючих навчатися. Крім цього, у процесі модернізації економіки значно зріс попит на ринку праці на спеціалістів для багатьох галузей народного господарства. Через це, враховуючи переповненість чоловічої гімназії та нагальну потребу фахівців із технічною підготовкою в умовах індустріалізації, міська дума вирішила відкрити реальне училище. Пояснимо, що це середньоосвітній заклад для підготовки вихованців за трьома напрямками: загальному (випускники могли вступати до вузів), механіко-технічному та хіміко-технічному. 5 травня 1876 р. на засіданні гласних сформували комісію, яка проаналізувала фінансові можливості й доцільність майбутньої установи. Сумнівів щодо останнього не виникло, але потребувалися кошти, яких місто не могло акумулювати власними силами. Вирішили залучити земство, бо цілком справедливо вважали, що поява реального училища – необхідність для усієї губернії. І, дійсно, земці відгукнулися

на заклик. Станом на 1879 р. зібрали 22 тис. руб., з яких 2400 руб. виділило Чернігівське повітове земство, по 300 руб. – Остерське і Борзенське земства, 5 тис. руб. пожертвував гласний О. Цвет, 11 тис. руб. – громадський банк і 3 тис. руб. – міська дума. Звернулися до Міністерства народної освіти за дозволом на відкриття закладу та проханням покривати державним коштом третину річних витрат. Міністерська відповідь виявилася прогнозованою: якщо місто обмежене у матеріальних засобах і не може самотужки утримувати училище, то, вочевидь, воно й не потрібне [7, с. 163].

Держава, як і муніципальне управління, виявляла зацікавленість у розширенні мережі середніх спеціальних навчальних установ, але їхнє фінансування воліла покласти на місцеву громаду. Утім і представники земства, і чернігівські думці остаточно не відмовилися від ідеї заснування реального училища. Постало воно у липні 1902 р. завдяки старанням міської думи, губернського і повітового земства, очільника коронної адміністрації Євгенія Андрієвського та добровільному внеску мецената Івана Дуніна-Борковського. Губернське земство асигнувало 20 тис. руб., повітове земство безкоштовно віддало для потреб училища сад площею 400 кв. сажнів, міська дума відрахувала з бюджету 30 тис. руб. та щорічно – по 5 тис. руб. на утримання закладу, І. Дунін-Борковський подарував 50 тис. руб. [8, с. 83, 84, 85].

Ще однією площиною для тісної співпраці земців і міських гласних була медицина. Йдеться, зокрема, про організацію медичного обслуговування населення, проведення профілактичної роботи, боротьбу з інфекційними захворюваннями епідеміологічного характеру. Варто зауважити, що, дякуючи провідним лікарям-земцям, зазнала кардинальних змін практика надання медичних послуг. До запровадження земського самоврядування існувала роз'їзна система, себто міські лікарі працювали стаціонарно лише 2-3 дні на тиждень, а решту часу проводили на виїздах у повіті [7, с. 181]. Щоби медична допомога стала доступнішою та ефективнішою, земці зорганізували лікарські округи з фельдшерськими пунктами й амбулаторним прийомом хворих. Територію Чернігівської губернії поділили на дільниці, в центрі яких відкрили лікарні з амбулаторіями, інфекційними відділеннями та кількома фельдшерськими пунктами. Зазвичай, дільниця розраховувалася на 10 тис. населення, радіусом обслуговування до 17 верст (верста дорівнює 1,0668 км). Протягом 15 років (1865–1880 рр.) на теренах губернії запрацювали 46, а станом на 1895 р. – вже 83 лікарські дільниці на 545 кв. верст і 26710 осіб.

Жителі Чернігова користувалися послугами земської лікарні. Міська дума орендувала у ній ліжка для лікування кількох категорій населення – осіб із мало-забезпечених родин, військовослужбовців і пожежників. Із бюджету асигнувалося у середньому по 25 коп. на утримання хворого протягом доби, з 90-х років XIX ст. оплата збільшилася до 40 коп. [7, с. 182].

Під час поширення епідемій міське і земське самоврядування разом намагалися ліквідувати проблему. Громадське управління мало змогу ізолювати хворих до інфекційного відділення земської лікарні, спільно проводили дезінфекційні заходи. Спочатку вдавалися до знищення одягу й власних речей хворого, відшкодовуючи завдані збитки малозабезпеченим родинам. Згодом почали знезаражувати речі у дезінфекційній камері губернської в'язниці, а потім міська дума домовилася з повітовим земством про будівництво спільної дезінфекційної камери, профінансувавши частину витрат. Поява камери дозволяла економити час і гроші [7, с. 193].

Конструктивною була співпраця міського й земського самоврядування у процесі профілактичної роботи, безпосередньо імунізації населення проти віспи – однієї з найпоширеніших хвороб. До 80-х років XIX ст. дума Чернігова купувала вакцину поза межами губернії. 1882 р. лікарі-земці Ніжинського повіту успішно провели щеплення детритом, для виготовлення якого вводився здоровим телятам авірулентний варіант вірусу. Через 4-5 днів дозрілі віспинки, збудники хвороби, оброблялися і прищеплювалися людині, спричиняючи легку форму захворювання. Після одужання у хворого вироблявся імунітет. 1886 р. відкрили перший вісп'яний телятник у Чернігові [7, с. 188]. Природно, що виробництво вакцини у місцевих умовах значно полегшило міській думі купівлю сироватки, необхідної для вчасного щеплення.

Таким чином, викладений матеріал засвідчив, що міське громадське управління другої половини XIX – початку XX ст. протягом усього періоду функціонування намагалося здобути статус самостійних земських одиниць, відокремитися від земства. Зумовлювалося це сукупністю економічних і політичних чинників, мало загальнодержавний характер, але виявилось неможливим у форматі імперської системи. Попри очевидну конфронтацію, історія взаємодії Чернігівської міської думи із земськими установами містить чимало прикладів тісної співпраці в інтересах місцевої громади. Дольовим способом засновувалися та утримувалися навчальні заклади від початкових до середньоспеціальних. Земське і міське самоврядування разом опікувалися медичною сферою. Громадське управління орендувало ліжка у земській лікарні, послуговувалося інфекційним відділенням, купувало вакцину проти віспи; земці й думці боролися спільними зусиллями з епідемічними захворюваннями, проводили профілактичну роботу. Підтвердження ефективного співробітництва простежується і в інших сферах господарювання, що в перспективі має стати самостійним об'єктом для вивчення.

1. Чернігівський обласний державний архів (далі – ЧОДА), ф. 145, оп. 2, од. зб. 1427, 308 арк.
2. Зайончковский П. Российское самодержавие в конце XIX в. / П. Зайончковский. – М., 1970. – 442 с.
3. Нікітін Ю. Пореформені міста Полтавської, Харківської та Чернігівської губерній у другій половині XIX ст.: історичний аспект самоврядування / Ю. Нікітін. – Вінниця, 2014. – 252 с.
4. Страдомский Н. Города и земство (К вопросу об урегулировании их взаимных отношений) / Н. Страдомский. – К., 1905. – 62 с.
5. Чёрный Д. Выделение городов в самостоятельные земские единицы: причины обострения противостояния городов и земств накануне Первой мировой войны / Д. Чёрный // Вісник Чернігівського національного педагогічного університету. Вип. 87. Серія: Історичні науки. № 8. – Чернігів, 2011. – С. 220-223.
6. Чорний Д. По лівий бік Дніпра: проблеми модернізації міст України (кінець XIX – початок XX ст.) / Д. Чорний. – Х., 2007. – 304 с.
7. Шара Л. Чернігівська міська дума (70-90-і роки XIX ст.) / Л. Шара. – Чернігів, 2010. – 224 с.
8. Шара Л. Чернігівське реальне училище: між місцевими та загальнодержавними потребами й можливостями / Л. Шара // Шрагівські читання. – Вип. 2. – Чернігів, 2012. – С. 80-90.

**Городское самоуправление Чернигова и земство:  
путём конфронтации и сотрудничества**

*Речь идёт о взаимодействии Черниговской городской думы с губернским и уездным земствами на протяжении второй половины XIX – начала XX вв. Указывается на комплекс причин экономического и политического характера, которые обусловили борьбу городов империи, в том числе и Чернигова, за выделение в самостоятельную земскую единицу. В то же время подчеркивается тесное сотрудничество городского и земского самоуправления относительно развития образования и организации медицинского обслуживания жителей Чернигова.*

*Ключевые слова: городская дума, земство, «самостоятельная земская единица», развитие образования, медицинское обслуживание населения.*

**Chernihiv municipal government and zemstvo:  
by the way of confrontation and cooperation**

*The purpose of the study is to characterize reasons which forced Chernihiv city дума to support the struggle of cities for the separation to individual zemstvo units and analyse the*

cooperation with provincial and district zemstvo concerning the development of education and organization the medical care during the second half of XIX – early XX centuries.

Basing on archival materials and historiographical base, we can state the following. According to the national policy, a zemstvo and city self-governing structure were created and successfully worked in the Chernihiv province. During the period of life they were able to achieve significant results in different fields of management. However, as realities of life demonstrated, the history of interaction between public administration and zemstvo city is a story of confrontation and close cooperation together. Chernihiv, among a number of other cities of Ukrainian provinces, stood on the way of struggle for the status of independent zemstvo unit. It was due to the complex causes of economic and political nature. Firstly, the public administration was dissatisfied by the obligation to be taxed for the benefit of zemstvo institutions, annually enumerating percents from the total cost of the city estate, from charges of industrial certificates and «pyteynih» payments. The part of this money the provincial zemstvo had to spend on citizen's needs, but it happened rarely. The mentioned tax system led to a situation where empire cities financed zemstvos additionally and suffered from growing debt.

The dissatisfaction of city government caused the necessity to spend money on various institutions which were under zemstvo's subordination. Although citizens used their services, but members of the city дума considered such payments as burdening. They desired managing the budget independently without spraying it on zemstvo government's requests.

Despite of economic contradictions between the city and zemstvo, a political factor also was important. A centralized policy prevented the exchange of experience and cooperation between zemstvo and municipal authorities and inside them, caused the isolation of municipal government institutions, their confidence in their self-sufficiency and, therefore, the necessity to win the status of an independent zemstvo unit. The confrontation depended partly on political preferences of elected members in the city дума. After the revolution of 1905-1907 supporters of right conservative parties dominated among leaders of zemstvo, while zemstvo дума members supporters of left-wing parties prevailed.

In the early XX century the problem of the separation cities from zemstvos gained the national importance. In March 1908, in the context of a work of the Meeting of the municipal economy a special commission that developed the project of receiving the status of independent zemstvo units for cities was formed. It was voted but not implemented. In the format of the imperial system and established model of local government, cities hadn't separated from zemstvo.

At the same time, life circumstances forced Chernihiv members of the zemstvo and city дума looked for the understanding, especially in mutually beneficial spheres. Municipal and zemstvo government founded and supported primary educational institutions, including colleges of different types, parish schools, reading and writing schools. Chernihiv female high school was financed in a share way. The opening of Chernihiv secondary school, the secondary special institution, was initiated and financed.

The close cooperation of the members of zemstvo and city дума was observed in the organization of medical care, providing the prevention work, control infectious diseases of the epidemiology nature. Chernihiv residents used the services of a zemstvo hospital. The public administration rented beds for the treatment several categories of townspeople – people from poor families, serviceman and firefighters. During the spread of infectious epidemics municipal and zemstvo government together tried to eliminate the problem. The city was able to isolate patients in the infectious department in a zemstvo hospital; disinfection measures were held together. Combining the financial resources, the city дума and district zemstvo had built a disinfection chamber.

The cooperation of municipal and zemstvo governments was constructive during a prevention work directly the immunization against smallpox. Thanks to researches of leading zemstvo doctors, the production of vaccines was regulated in the local environment, which greatly facilitated the problem of purchase a serum which was necessary for timely vaccination.

**Key words:** city дума, zemstvo, «independent zemstvo unit», development of education, medical service of population.