

**ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ ЗЕМСЬКОГО
САМОВРЯДУВАННЯ ЗА ПОЛОЖЕННЯМ 1890 р.
НАПРИКІНЦІ ХІХ – НА ПОЧАТКУ ХХ ст.**

Повноваження органів земського самоврядування за Положенням про губернські та повітові земські установи 1890 р. (далі – Положення 1890 р.) [14] досліджували російські дореволюційні юристи М.М. Коркунов, М.І. Свешніков, Б.М. Чичерін [Див.: 10; 16; 19] та ін. Зазначена проблема перебувала у полі зору радянської історичної й історико-правової науки. Зокрема, Л.Г. Захарова аналізувала обсяг повноважень земств, які закріпило за ними Положення 1890 р. [8]. З огляду на необхідність реформування місцевого самоврядування цей напрям досліджень на пострадянському просторі залишається актуальним і зараз. До питання повноважень земських установ за Положенням 1890 р. зверталися вітчизняні й російські науковці В.Д. Гончаренко, С.А. Калугін, О.М. Богатирьова, Л.А. Жукова, В.В. Куликов, А.А. Ярцев [Див.: 1; 4; 5; 9; 11; 20]. Метою даної статті є про-

ведення порівняльного аналізу повноважень земств за Положенням 1890 р. з тими, що були передбачені Положенням 1864 р., а також на прикладі Полтавського земства встановлення регіональних особливостей розмежування предметів відання між губернськими й повітовими земствами, земськими зборами й управами, місцевою адміністрацією й земствами наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст.

Перший проект земської контрреформи Толстого-Пазухіна передбачав відмову від принципу виборності й самостійності земств, що означало ліквідацію останніх як органів місцевого самоврядування [8, с. 162]. Проте в кінцевому підсумку урядом було реалізовано значно поміркованіший варіант контрреформи, винесений на розгляд Об'єднаних департаментів Державної ради новим міністром МВС І.М. Дурново. Так, згідно зі ст. 4 Положення 1890 р. земства зберіга-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ли за собою право відчужувати майно, заключати договори, звертатися із цивільними позовами до суду й нести відповідальність по майнових спорах [14, с. 496]. Не зазнало змін коло питань, які вимагали затвердження губернатором (ст. 82); земські збори зберегли право оскаржувати протести губернатора на їх постанови в Сенаті (ст. 89) [14, с. 505, 506]. Отже, земства зберегли за собою організаційну самостійність і права юридичної особи в цивільно-правових відносинах.

Спираючись на державницьку теорію самоврядування, Положення 1890 р. кваліфікувало земства як органи, що «відають справами про місцеві користі й потреби губерній і повітів», вилучивши уточнення, яке містило Положення 1864 р., про виключно господарську спрямованість діяльності земств, а також відмовилося від поділу предметів відання земств на обов'язкові й необов'язкові [13, с. 2; 14, с. 505].

Обсяг повноважень земських установ нове законодавство залишило без принципових змін. Передбачене п. 1 ст. 2 право земств на «завідування земськими повинностями грошовими і натуральними» означало збереження їх фінансової

самостійності [14, с. 495]. Однак п. XVII імператорського затвердження Положення 1890 р. обмежив фінансові повноваження земств: а) встановив державний контроль за фінансовими звітами земств; б) позбавив земств права на участь у кредитних установах [14, с. 495]. На практиці, як констатували полтавські губернські гласні, реформа 1890 р. позбавила земства можливості вільно розпоряджатися невикористаними впродовж року залишками кошторису та права формувати пенсійний кошторис [17, с. 66]. Але такі обмеження були виправданими, адже переважна частина порушень законодавства, допущена земствами в попередній період, стосувалася фінансової сфери діяльності.

Нове земське Положення не змінило статус губернських і повітових земських зборів як розпорядчих і контролюючих органів земства. Так, його ст. 62 містила перелік повноважень земських зборів, який, порівняно з Положенням 1864 р., доповнено новим пунктом про право зборів порушувати справи щодо відповідальності голови і членів управи за службові правопорушення [14, с. 502]. Положення 1890 р. у ст. 63 розширило повноваження губернських земських

зборів, надавши їм право встановлювати розкладки земських податків між повітами на утримання пенітенціарних установ, що давало можливість уникнути протистояння між повітовими земствами. Губернські збори отримали право встановлювати грошові компенсації особам, які постраждали від несанкціонованої вирубки лісів, від лісових пожеж та їх гасіння. Статті 108 і 109 закріпили за губернськими земськими зборами право ухвалювати обов'язкові для місцевого населення локальні нормативно-правові акти з питань санітарії, господарської діяльності, торгівлі, пожежної безпеки, зберігання й використання зернових запасів [14, с. 508]. Перелік повноважень повітових земських зборів за Положенням 1890 р. формально не зазнав принципів змін. Але їх розширення автоматично означало обмеження повноважень повітових зборів. У зв'язку з ліквідацією 1889 р. інституту мирових суддів і з'їзду мирових суддів повітові земські збори втратили низку повноважень, пов'язаних з їх виборами і функціонуванням.

Згідно зі статтями 97-99 нового земського Положення земські управи, як виконавчі органи земства, не тільки зберігали за собою обсяг повнова-

жень, передбачений Положенням 1864 р., а й отримали нові. Так, за його ст. 99 у разі неможливості скликання надзвичайних зборів управи могли діяти на власний розсуд [14, с. 507]. Проте, на думку А.А. Ярцева, ст. 99 залишалася недіючою, адже ст. 74 Положення 1890 р. не встановлювала необхідного кворуму для проведення надзвичайних земських зборів, отже, й випадків, коли б надзвичайні збори не відбулися, фактично не існувало [20]. Стаття 104 надавала управам право звертатися з поданнями до губернатора й отримувати від нього пропозиції. Але одночасно Положення 1890 р. посилювало контроль за діяльністю управ з боку губернатора, присутствія й земських начальників (статті 98 і 103) [14, с. 507, 508], що зумовлювалося запровадженням державницької теорії місцевого самоврядування.

Таким чином, обсяг повноважень, які належали земствам за Положенням 1890 р., дає підстави для висновку, що вони зберегли за собою статус органів місцевого самоврядування. Його статті 113 і 114 зобов'язали органи поліції здійснювати нагляд за точним виконанням земських постанов і встановили судове переслідування за їх порушення [14,

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

с. 509]. Земські дільничні начальники повинні були забезпечувати виконання земських постанов, що слід розглядати як запровадження механізму державної підтримки місцевого самоврядування.

Нове земське законодавство чітко не розмежувало повноваження ні по вертикалі – між губернським й повітовим земствами, ні по горизонталі – між земськими зборами й управами, а тому протиріччя, що мали місце в попередній період, збереглися. Суть останніх, як правило, полягала в перевищенні повноважень або в неналежному виконанні обов'язків повітовим земством (на думку губернського земства) або управою (з точки зору земських зборів). Так, 1892 р. ревізійна комісія Полтавських губернських зборів порушила питання про розмежування повноважень між губернським і повітовими земствами, а також про розширення повноважень губернської управи. Але повітові гласні, члени губернських земських зборів, захищаючи інтереси повітового земства, не підтримали цю пропозицію [17, с. 157].

Здебільшого зазначені протиріччя стосувалися фінансових питань [1, с. 104]. Наприклад, у 1895 р. повітові земські збори заявили про свій про-

тест на рішення Полтавських губернських зборів покласти збір коштів на утримання мирових і селянських установ із губернського на повітові земства [6, с. 30]. У 1900 р. ревізійна комісія доповідала Полтавським губернським зборам, що управа ігнорувала постанову зборів про виконання кошторису [18, с. 44]. Однак значну частину протиріч вдалося зняти завдяки досвіду, набутому в результаті практичної діяльності земств. У розглядуваний період конфлікти між установами Полтавського земства траплялися значно рідше порівняно з періодом 70-80-х років ХІХ ст. і розв'язувались вони без надмірної конфронтації.

Положення 1890 р. суттєвим чином змінило систему контролю за діяльністю земств з боку держави. За ст. 5 губернатор здійснював нагляд за правильністю й законністю дій земств [14, с. 496]. Юридично аморфний термін «правильність», якого не зустрічаємо у відповідній статті Положення 1864 р., помітно розширив межі застосування названої норми [20]. Губернатор установлював строк скликання виборчих з'їздів (ст. 29), затверджував списки осіб, обраних гласними (ст. 52), відкривав губернську земську сесію (ст. 69), продов-

жував строк проведення сесії (ст. 67), дозволяв скликати об'єднані збори повітового земства й міської думи (ст. 79), проводив ревізію діяльності управ (ст. 103), затверджував голову повітової управи (ст. 118) [14, с. 499-509]. За аналогією з Положенням 1864 р. значна частина земських постанов підлягала затвердженню губернатором (ст. 82). Стаття 87 надавала йому право визначати доцільність земських постанов і призупиняти дію тих, що суперечили законодавству або не відповідали «державним користям і потребам» чи інтересам місцевої громади [14, с. 506]. Такі нечіткі формулювання давали губернаторові можливість призупинити дію буквально будь-якої земської постанови і, на думку багатьох науковців, означали розширення його повноважень [11, с. 105]. Але твердження про те, що ст. 87 паралізувала діяльність земств, є перебільшенням [Див.: 8, с. 157; 3, с. 122]. Воно не знаходить свого підтвердження на прикладі Полтавського земства. Зазначена стаття не могла мати масштабних наслідків, адже при розгляді справ про доцільність земських постанов губернатор не був останньою інстанцією [20]. Проте земське законодавство 1890 р. збільшило

вдвічі (до 14 діб) строк, упродовж якого губернатор приймав рішення (ст. 86) [14, с. 505], що сприяло підвищенню їх об'єктивності.

Практика взаємовідносин губернатора й земств, що склалась у 70-80-ті роки XIX ст., після контрреформи 1890 р. фактично не зазнала суттєвих змін. На прикладі Полтавського губерньського земства можемо стверджувати, що наприкінці XIX ст. відносини між губернатором і земством стали значно конструктивнішими. Так, у цей період не відбулося жодного надзвичайного засідання губерньських земських зборів у зв'язку з винесенням протесту губернатором на земські постанови [18, с. 2, 3, 15]. Не відомі також факти проведення ним ревізії губерньської управи. Це зумовлювалося тим, що після контрреформи 1890 р. земство за своїм складом стало дворянським. Пояснити це можна й набутим досвідом практичної роботи земських установ, а також, на нашу думку, належним професіоналізмом осіб, які в цей період очолювали губерньську управу, – П.Д. Шкляревича (1892-1901 рр.) та Ф.А. Лизогуба (1901-1916 рр.). Натомість у відносинах губернатора з повітовими земствами доволі часто виникали конфлікти з при-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

воду повітового кошторису [18, с. 18, 19, 28]. За даними Б.Б. Веселовського, в період з 1890 по 1908 роки зафіксовано 81 випадок, коли губернатор відмовлявся затверджувати голів повітових земських управ, тоді як до 1890 р. таких інцидентів було лише 5 [18, с. 357, 358].

Положення про земських дільничних начальників 1889 р. передбачало створення Губернського присутствія на чолі з губернатором, до складу якого входили віце-губернатор, губернський прокурор, голова окружного суду, предводитель губернського дворянства (він же голова губернських земських зборів) і голова губернської земської управи (ст. 105). Губернське присутствіє – касаційна судова інстанція, що розглядала позови губернських і повітових земських зборів, а також інших фізичних та юридичних осіб, на постанови земських дільничних начальників [15, с. 521-524].

Для обговорення земських постанов Положення 1890 р. запровадило новий орган – Губернське із земських справ присутствіє (з 1892 р. – Губернське із земських і міських справ присутствіє), яке очолював губернатор. До складу Губернського із земських справ присутствія (далі – присутствіє) входили: від адміністрації

– віце-губернатор, управляючий казенною палатою і прокурор окружного суду; від земства – голова губернських земських зборів, голова губернської управи й обраний зборами губернський гласний [14, с. 496]. У 1892 р. до його складу було включено міського голову, а в 1900 р. – «обов'язкового члена» як представника губернатора. Як бачимо, представники адміністрації у присутствії чисельно переважали представництво від органів місцевого самоврядування. Але слід мати на увазі, що управляючий казенною палатою і прокурор окружного суду не підпорядковувались губернаторові і свої рішення могли приймати незалежно від нього [20]. Тому законодавство надавало додаткові повноваження губернаторові в цьому колегіальному органі. Якщо губернатор не погоджувався з постановою присутствія, він міг призупинити його дію й направити справу міністрові МВС [14, с. 496].

Скасувати рішення присутствія міг лише Сенат (ст. 12). Присутствіє мало право виносити зауваження й догани головам і членам управ (ст. 134, 135) або вирішувало питання про передачу справи про службові вчинені ними правопорушення до суду (ст. 123) [14, с. 510, 511]. Присутствіє

розглядало протести губернатора на земські постанови і скарги земських зборів на рішення губернатора й ухвалювало постанови, обов'язкові для виконання земствами й місцевою адміністрацією на території губернії (статті 84, 88, 89 і 128) [14, с. 505, 506, 511]. У випадках, коли право ухвалювати остаточне рішення по справі належало Державній раді або Комітету міністрів, присутствіє приймало так зване попереднє міркування [11, с. 105]. Таким чином, з огляду на склад, повноваження й механізм прийняття рішень, присутствіє мало не тільки функцію адміністративного нагляду за діяльністю земств [12, с. 20], а й функцію погоджувальної комісії у відносинах між місцевою адміністрацією й органами самоврядування.

Привертає увагу той факт, що фінансування Губернського присутствія та Губернського із земських і міських справ присутствія частково здійснювалося за рахунок земського бюджету. При цьому сума коштів, яку земство виділяло на утримання першого, майже втричі перевищувала суму на утримання другого [7, с. 14]. Отже, діяльність Губернського присутствія для земств була не менш важливою, ніж діяльність Губернського із земських і місь-

ких справ присутствія.

Як показала практика, запровадження присутствія принесло позитивні результати. Переважна більшість справ щодо діяльності земств, пов'язаної зі складанням і використанням кошторису, розглядалася на місцях за участі їх представників. Це спрощувало механізм розгляду спорів, скорочувало термін їх розгляду, розвантажувало центральні урядові органи і сприяло забезпеченню принципу законності в діяльності земств і органів місцевої адміністрації.

Нове земське законодавство залишило без принципів змін компетенцію міністра МВС з нагляду за діяльністю земств. Загалом не змінилося коло земських постанов, які підлягали його затвердженню. Але за ст. 83 Положення 1890 р. затвердженню ним підлягали всі справи про позички й натуральні повинності, а не тільки справи про ті позички, що перевищували 2-річну суму земського збору, як це було раніше. Міністр МВС отримав право подовжувати строк повноважень повітових гласних попереднього скликання на одну каденцію, якщо обрати нових гласних не вдалося (ст. 53), і санкціонувати збільшення чисельності штату губернської управи (ст. 96) [14, с. 505, 506,

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

511]. Таке незначне розширення повноважень міністра не мало принципового значення для діяльності місцевого самоврядування. Однак слід мати на увазі, що він зберіг за собою всі основні важелі впливу на земства. Наприклад, з ініціативи міністрів МВС Д.С. Сипягіна й В.К. Плеве земства були усунуті від завідування ветеринарною й санітарною справами [16, с. 130]. Перебуваючи в 1902 р. в Полтаві у зв'язку із селянськими виступами, В.К. Плеве після перевірки діяльності земської статистики ініціював її ліквідацію [2, с. 569].

Для розгляду рішень губернатора про скасування земських постанов і підтриманих ним постанов присутствія нове земське Положення надавало міністрові МВС 3 місяці (за Положенням 1864 р. – 2 місяці) [Див.: 14, с. 497, 506; 13, с. 12], що забезпечувало вищий рівень якості міністерських постанов.

Прийняття остаточних рішень, якщо між земствами й місцевою адміністрацією виникали неузгодженості, залишилось у компетенції Сенату. Відповідно до статей 12 і 89 Положення 1890 р. останній, як вищий адміністративний суд, мав право скасовувати постанови присутствія і прий-

мати остаточне рішення по земських скаргах [14, с. 497, 506]. Новелою Положення 1890 р. стало те, що до урядових органів, покликаних здійснювати нагляд за діяльністю земств, долучилися Державна рада й Комітет міністрів. Державна рада виступала останньою інстанцією у справах з питань державного оподаткування, а Комітет міністрів – при вирішенні всіх інших справ (ст. 94), зокрема, так званих справ щодо доцільності (ст. 87) [14, с. 497, 506]. Отже, Комітету міністрів було передано частину функцій, що належали Сенату, і він, як стверджує Л.Є. Лаптева, стає одним з основних наглядових органів [12, с. 20].

Певні наглядові функції стосовно повітових земств належали земським дільничним начальникам. Положення про земських дільничних начальників 1889 р. у ст. 43 надавало їм право робити висновки з питання відповідності земських планів чинному законодавству [14, с. 514]. Нову норму закріпила ст. 98 Положення 1890 р., згідно з якою земські управи повинні були узгоджувати свою діяльність із земськими начальниками [14, с. 507]. На практиці контроль останніх за діяльністю повітових земств нерідко призводив до супере-

чок між ними, що виносилося на розгляд Губернського присутствія. На земських начальників покладалося також завдання забезпечувати виконання земських постанов. Саме в такий спосіб Полтавське губернське присутствіє в 1900 р. дало відповідь на запит Миргородських повітових земських зборів [7, с. 5-12].

У розглядуваний період Полтавське земство, як і більшість інших земств Російської імперії, здійснювало доволі активну ліберально-демократичну діяльність, прагнучи реалізувати різноманітні гуманітарні й соціально-економічні проекти, що вимагало додаткових коштів і розширення функцій. Користуючись правом формувати й використовувати власний бюджет, земські збори самостійно встановлювали земський податок з нерухомості (стягувати податок з обороту земства не мали права), при цьому нерідко завищували або занижували його, чим перевищували свої фінансові повноваження. На кінець XIX ст. земства активізували діяльність з питань формування й використання бюджету, про що свідчить пошук роботи статистичних і оціночних комісій. Це стало причиною подальшого обмеження повно-

важень земств взагалі, (про що частково вже йшлося) і фінансових, зокрема. Приміром, у 1900 р. царський уряд запровадив фіксацію земського бюджету, встановивши щорічне зростання земського кошторису не більше ніж 3%, й вилучив у земств відання про довольчою справою [3, с. 119].

Таким чином, за контрреформою 1890 р. земства зберегли юридичну правосуб'єктність і повноваження органів місцевого самоврядування, передбачені Положенням 1864 р. Положення 1890 р. частково обмежило повноваження земств і вдосконалило систему державного контролю за дотриманням ними чинного законодавства. Діяльність Полтавського земства наприкінці XIX – на початку XX ст. дає підстави для висновку, що мали місце дві тенденції: (а) намагання земств максимально розширити свої фінансові повноваження і (б) прагнення адміністрації мінімізувати повноваження земств і посилити фінансовий контроль за їх діяльністю. Приклад Полтавського земства свідчить про посилення процесу централізації земського самоврядування шляхом розширення повноважень губернських земств за рахунок повітових.

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Список літератури: 1. *Богатырева О.Н.* Губернская администрация и земское самоуправление. Вторая половина XIX – начало XX века // *Вопр. истории.* – 2004. – № 8. – С. 99-112. 2. *Веселовский Б.* История земства за 40 лет. – СПб.: Изд-во О.Н. Поповой, 1911. – Т. 3. – 708 с. 3. *Верещагин А.Н.* Земский вопрос в России (политико-правовые аспекты). – М.: Междунар. отношения, 2002. – 192 с. 4. *Гончаренко В.Д.* Органи земського самоврядування в Україні у другій половині XIX – на початку XX ст. // *Держ. буд-во та місц. самоврядування: Зб. наук. пр.* – Х.: Право, 2003. – Вип. 6. – С. 139-152. 5. *Жукова Л.А.* Бюрократия и земское самоуправление в пореформенной России: конфликты и сотрудничество (60-90-е гг. XIX в.) [Электрон. ресурс] Режим доступу: / http://revolution.allbest.ru/histori/00010345_0.html. 6. Журналы Полтавского губернского земского собрания XXXI очередного созыва 1895 г. – Полтава: Тип. губерн. правления, 1895. – 103 с. 7. Журналы Полтавского губернского присутствия за 1900 г. – Полтава: Типо-литограф. Л. Фришберга, 1900. – Журн. № 1. – 561 с. 8. *Захарова Л.Г.* Земская контрреформа 1890 г. – М.: Изд-во МГУ, 1968. – 176 с. 9. *Калуѓин С.А.* Нагляд за діяльністю земського самоврядування в Росії в кінці XIX – на початку XX ст. // *Вісн. ун-ту внутр. справ.* – 1999. – № 7. – С. 53-65. 10. *Коркунов Н.М.* Русское государственное право. – Т. 1: Введение и общая часть: Учебник. – Изд. 5-е. – СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1904. – 573 с. 11. *Куликов В.В.* К оценке земского Положения 1890 г. // *Гос-во и право.* – 2000. – № 1. – С. 104-107. 12. *Липтева Л.Е.* Земская реформа в России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – М.: ИНИОН АН СССР, 1986. – 22 с. 13. Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. // *Полн. собр. законов Рос. империи.* – СПб., 1867. – Собр. 2. – Отд. 1. – № 40457. – Т. XXXIX. – С. 1-14. 14. Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. // *ПСЗ.* – СПб., 1893. – Собр. 3. – Отд. 1. – № 6927. – Т. X. – С. 493-511. 15. Положение о земских участковых начальниках 1889 г. // *ПСЗ.* – СПб., 1891. – Собр. 3. – Т. IX. – № 6196. – С. 510-524. 16. *Свешников М.И.* Основы и пределы самоуправления. – СПб.: Тип. В. Безобразова, 1892. 17. Систематический свод постановлений и распоряжений Полтавского губернского земства за вторые четыре трехлетия (1883-1894 г.). – Полтава: Типо-литограф. Л. Фришберга, 1898. – Вып. 1. – 528 с. 18. Систематический свод постановлений и распоряжений Полтавского губернского земства за три трехлетия (1895-1906 г.). – Полтава: Типо-литограф. Л. Фришберга, 1906. – Вып. 1. – Т. 3. – 583 с. 19. *Чичерин Б.Н.* Курс государственной науки. – Ч. 1: Общее государственное право: Учебник. – М.: Типо-литограф. т-ва И.Н. Кушнерев и К°, 1894. – 481 с. 20. *Ярцев А.А.* Органы земского самоуправления в 1864-1904 г. (на материалах северо-западных губерний России) [Электрон. ресурс] Режим доступу: / <http://ceeo1.com/asp/quetdocument.aspx?loqid=5&id=672BB9C8-ABC3>.

Надійшла до редакції 21.10.2009 р.