

## ПОВНОВАЖЕННЯ ГУБЕРНАТОРА З ПИТАНЬ НАГЛЯДУ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ЗЕМСТВ (НА МАТЕРІАЛАХ ПОЛТАВСЬКОЇ ГУБЕРНІЇ, 1864-1917 РР.)

Проблема взаємовідносин між місцевою адміністрацією й органами самоврядування завжди була й залишається актуальною. Питання про обсяг наглядових повноважень губернаторів щодо земств активно дискутувалося наприкінці ХІХ – на початку ХХ століть земськими діячами, науковцями й політиками. Останнім часом дослідження зазначеної теми провадили як вітчизняні, так і російські вчені: М.В. Білосконов, О.Н. Богатирьова, О.М. Головка, В.М. Грицак, Л.А. Жукова, С.А. Калугін, С.І. Посохов, О.Н. Ярмиш, А.А. Ярцев [Див.: 1; 2; 4-6; 12; 24; 27].

Метою даної статті є аналіз повноважень губернатора (начальника губернії) з питань нагляду за дотриманням земствами законодавства Російської імперії під час проведення виборів та в процесі діяльності, а також особливостей здійснення губернаторських повноважень на території Полтавської губернії.

Основним нормативно-пра-

вовим актом, який визначав правове становище губернатора до ліквідації цього інституту в 1917 р., був «Загальний наказ цивільним губернаторам» від 3 червня 1837 р. (далі – Наказ). Він містив 14 розділів і 346 параграфів, які в загальній формі, без належної конкретизації окреслювали повноваження губернатора. Згідно § 1 Наказу останній був «блюстителем недоторканності верховних прав самодержавства, користі держави і повсюдного, точного виконання законів, статутів, височайших повелінь, указів Правлячого Сенату та розпоряджень начальства» [17, с. 361]. «Загальне установлення губернське» видання 1892 р., яке містило Наказ 1837 р., конкретизувало компетенцію губернаторів (складалося із 157 пунктів) [16, с. 40-78]. Законодавство зосереджувало в руках губернаторів одночасно адміністративно-управлінські й контрольні повноваження в межах губернії [2, с. 100]. Підпорядковува-

лися губернатори міністрові МВС.

Повноваження губернатора щодо нагляду за діяльністю земств урегульовували «Положення про губернські і повітові земські установи» 1864 і 1890 років (далі – Положення). За законодавством земства користувалися правами юридичної особи в цивільно-правових відносинах [18, с. 2; 19, с. 496], а згідно зі ст. 6 Положення 1864 р. були самостійними в межах закріплених за ними функцій [18, с. 2]. Отже, адміністративно-управлінські повноваження губернатора на земські установи не поширювалися. Проте існує й інша точка зору щодо цієї проблеми. Частина науковців вважають, що земства губернаторам підпорядковувалися [14, с. 85].

Положення 1864 р. не передбачало здійснення губернатором контролю за проведенням земських виборів, окрім ст. 48, за якою губернаторові належало право затверджувати на посаді голову повітової управи, обраного земськими зборами [18, с. 7]. А ст. 9 надавала право начальникові губернії зупиняти виконання будь-якої постанови земських установ, що суперечила законодавству [18, с. 2]. Окрім цього, відповідно до Наказу 1837 р. губернатори мали право контролювати процес проведення земських виборів у порядку загального нагляду за дотриманням закон-

ності.

Перші земські вибори в Полтавській губернії проходили навесні 1865 р. під наглядом Тимчасового губернського комітету, який сформував і очолив губернатор О.П. Волков. Комітет затвердив списки виборців, контролював процес проведення голосування й визнав результати виборів [26, с. 122-124]. Отже, на губернатора було покладено нагляд за дотриманням законності під час впровадження земських установ.

До початку 80-х років XIX ст. полтавськими губернаторами не було виявлено грубих порушень законодавства за результатами проведення перших 6-ти земських виборчих кампаній. Контроль губернатора за законністю проведення виборів гласних посилювався у зв'язку із посиленням революційного руху. За законом від 19 серпня 1879 р. та «Положенням про заходи щодо охорони державного порядку і громадського спокою» 1881 р. губернатори отримали додаткові повноваження [1, с. 109]. Так, у 1886 р. полтавський губернатор Є.О. Яновський своїм рішенням визнав недійсними земські вибори в Пирятинському повіті після того, як земські збори затвердили результати виборів і привели до присяги новообраних гласних. У серпні 1886 р. надзвичайні Пирятинські повітові збори змушені були скасувати

своє рішення про вибори [8, с. 3, 180, 181].

Губернатор не мав права втручатися в порядок діяльності земських установ, змінювати їх структуру або чисельний склад. Проте згідно зі ст. 81 Положення 1864 р. він відкривав засідання губернських земських зборів, мав право продовжувати термін проведення сесії повітових зборів, надавав дозвіл на проведення надзвичайних засідань земських зборів, особисто відкривав перше сесійне засідання [18, с. 10, 11]. Згодом відбулось помітне посилення губернаторського контролю за функціонуванням земських установ. Так, Закон від 13 червня 1867 р. встановив цензуру губернатора на земські видання [1, с. 10-11].

Положення 1864 р. надавало начальникові губернії широкі контрольні-наглядові повноваження щодо виконання земствами функцій, закріплених за ними законодавством. Затвердженню губернатором підлягала значна частина постанов земських зборів про виконання кошторисів і розкладок, зміну статусу й використання земських шляхів сполучення, організацію виставок, тимчасове усунення з посад членів управ. Особливо ретельно воно регламентувало контроль губернатора за фінансовою діяльністю земств (ст. 90, 91) [18, с. 12]. Слід звернути увагу на

ст. 10 цього Положення, яка надавала право начальникові губернії з дозволу міністра МВС вимагати від земств виконання закріплених за ними обов'язків, що свідчить про можливість поширення на земські установи адміністративно-управлінських повноважень губернатора [18, с. 3]. Губернатор мав право зупинити виконання земських постанов упродовж 7-ми днів після їх прийняття, якщо вони суперечили законодавству Російської імперії [18, с. 6, 10]. Опротестовану губернатором постанову, земським зборам належало розглянути повторно, яка потім набувала юридичної сили й підлягала виконанню (ст. 96). У такому випадку губернатор призупиняв виконання земської постанови, а остаточне рішення по справі виносив Сенат [18, с. 12], що слід розглядати як судову гарантію діяльності земського самоврядування.

Надмірний контроль губернатора над земськими установами зумовлювався низкою чинників. Щонайперше царський уряд не міг залишити без нагляду земські органи самоврядування, адже самодержавство й місцеве самоврядування – явища несумісні. Інститут губернатора передбачав поєднання адміністративних і контрольні-наглядових повноважень, що цілком логічно ставило земства в певну залежність від нього. Слід визнати, що не ос-

таннім чинникомна користь необхідності адміністративного контролю за земствами була недовіра до нього з боку частини населення, зокрема, дворянства. Установлення контролю за ними обґрунтовувалося ще й тим, що земські гласні не мали необхідного досвіду управлінсько-господарської діяльності.

На практиці полтавські губернатори належним чином контролювали діяльність земств. Особливо часто вони виносили протести на постанови губернських і повітових зборів щодо земських кошторисів і розкладок, про земський збір, грошове утримання членів управ і земських фахівців, що суперечили законодавству [8, с. 118; 10, с. 240, 241]. Проаналізувавши матеріали, пов'язані з протестами губернаторів, можна дійти висновку, що здебільшого земства дійсно допускали порушення законодавства. Губернатори виносили незаконні рішення значно рідше [2, с. 111]. При цьому слід мати на увазі, що час, відведений законодавством на аналіз постанов 15-ти повітових земських зборів Полтавської губернії, фізично не дозволяв губернаторові як слід розглянути їх і прийняти об'єктивне вмотивоване рішення.

Протистояння між Полтавським губернатором і земством стало очевидним наприкінці 70-х років XIX ст., що зумовлювалося

поширенням серед гласних ліберально-демократичних настроїв, зокрема, виношуванням ідеї проведення нової земської реформи. Існування протиріч визнав губернатор В.О. Більбасов у промові при відкритті губернських земських зборів 1880 р. [3, с. 188]. Суперечки між губернатором і земством неодноразово вирішував Сенат. Відносини між місцевою адміністрацією й земствами особливо загострилися у 80-ті роки за губернаторства Є.О. Янковського й голови губернської земської управи О.В. Заленського. Конфлікт тривав майже 5 років і завершився відставкою губернатора [23, с. 59], що спростовує уявлення про земство як про установу, яка не могла впливати на місцеву владу. Отже, протистояння між адміністрацією й земством нерідко мало персоніфікований характер і, як правило, зводилося до суперечок між губернатором і головою губернської управи.

Земська контрреформа 1889-1890 рр. передбачала суттєве посилення контролю начальника губернії за проведенням земських виборів. За ст. 29 Положення 1890 р. губернатор отримав право затверджувати час проведення земських виборчих з'їздів [19, с. 499]. На підставі ст. 30 «Положення про земських дільничних начальників» 1889 р. нагляд за проведенням виборів по се-

лянській курії здійснювали земські дільничні начальники, яких призначав губернатор [21, с. 513]. Вони вносили пропозиції щодо призначення повітовими гласними кандидатів, обраних селянами. Але укази імператора «Про відміну деяких обмежень у правах сільських обивателів» і «Про зміни організації селянського представництва у земських установах» від 5 жовтня 1906 р. скасували зазначений порядок проведення виборів по селянській курії, чим обмежили повноваження губернатора стосовно контролю за їх проведенням [20, с. 15].

Земське законодавство 1890 р. встановило чіткий термін подання губернаторові матеріалів про результати виборів – не пізніше 2-х діб після їх проведення [19, с. 500]. У разі виявлення порушень чинного законодавства губернатор направляв матеріали для проведення перевірки Губернському по земських справах присутствію (далі – Присутствіє). Якщо гласними було обрано менше двох третин від штатного складу, губернатор призначав проведення повторних виборів (ст. 48, 50). Стаття 52 надавала губернаторові право затверджувати результати земських виборів [19, с. 501].

Положення 1890 р. посилило губернаторський контроль особливо за процесом формування управ. Затвердженню губернато-

ром підлягали не лише голови повітових управ, як це передбачало Положення 1864 р., а й члени губернських і повітових управ [19, с. 509]. Стаття 124 поширила на членів управ статус державних службовців і надавала губернаторові право вирішувати питання про присвоєння їм класних чинів [19, с. 510].

Полтавські губернатори, керуючись новим земським законодавством, з метою придушення земського ліберально-демократичного руху значно частіше порушували справи про скасування результатів земських виборів, відмовляли в затвердженні на посадах голів і членів земських управ [3, с. 357, 358; 7, с. 183]. За даними Б.Б. Веселовського, у 1890 – 1908 рр. відомо 81 випадок незатвердження губернатором голів управ, тоді як до 1890 р. таких випадків було лише 5 [3, с. 358]. У 1914 р. Полтавський губернатор О.К. Багговут вніс пропозицію міністрові МВС Росії обмежити доступ українців на адміністративні й виборні посади [15, с. 46].

За Положенням 1890 р. губернатор міг продовжити термін проведення не тільки повітової, а й губернської сесій (ст. 67), санкціонував скликання об'єднаних зборів повітового земства й міської думи (ст. 79) [19, с. 499, 504]. В окремих випадках він міг давати дозвіл на скликання над-

звичайних зборів, хоча, в яких саме випадках, це Положення не вказувало. Перелік питань, які виносилися на розгляд надзвичайних земських зборів, установлював міністр МВС або губернатор [19, с. 504].

Положення 1890 р. суттєво змінило систему губернаторського контролю за виконанням земствами обов'язків, покладених на них. За ст. 5 начальник губернії здійснював нагляд за «правильністю і законністю дій земств» [18, с. 496]. Юридично аморфний термін «правильність», якого не зустрічаємо у відповідній статті Положення 1864 р., помітно розширив межі застосування названої норми [27]. Аналогічно цьому Положенню значна частина земських постанов підлягала затвердженню губернатором (ст. 82). Його ст. 87 надавала право губернаторові здійснювати нагляд за доцільністю земських постанов і призупиняти дію постанов, що суперечили законодавству або не відповідали «державній користі і потребам» чи інтересам місцевої громади [19, с. 505]. Такі невизначені формулювання давали можливість губернаторові призупинити дію буквально будь-якої земської постанови і, на думку багатьох науковців, розширювали його повноваження [5, с. 117; 13, с. 105]. Порівняно зі ст. 9 це Положення й нова редакція правової норми не

створили принципово нових умов для застосування зазначеної статті. Отже, твердження про те, що ст. 87 паралізувала діяльність земств, є перебільшенням [11, с. 122]. Воно не знаходить свого підтвердження на прикладі Полтавського земства. Названа стаття не могла мати масштабних наслідків, адже при розгляді справ про недоцільність губернатор не був останньою інстанцією [27].

Земське законодавство 1890 р. вдвічі збільшило (до 14 діб) строк, упродовж якого губернатор приймав свої рішення (ст. 86) [19, с. 505], що підвищило їх об'єктивність.

Для обговорення земських постанов Положення 1890 р. передбачало впровадження нового органу – Губернського по земських справах присутствія (з 1892 р. – Губернське по земських і міських справах присутствіє), яке очолював губернатор. Присутствіє – колегіальний орган, до складу якого з 1900 р. входили 5 представників від губернської адміністрації і 3 – від самоврядування, що забезпечувало контроль губернатора за його діяльністю. Присутствіє отримало частину наглядових повноважень останнього. Але якщо губернатор не погоджувався з постановою Присутствія, він мав право призупинити його дію й направити справу міністрові МВС.

Скасувати рішення Присутствія міг і Сенат (ст. 12) [19, с. 497]. Присутствіє звільнило губернатора від надмірної завантаженості з питань контролю за діяльністю земств і вдосконалило механізм взаємодії між губернатором і земськими установами.

На прикладі Полтавської губернії можна стверджувати, що до початку ХХ ст. стосунки між губернатором і губернським земством стали значно конструктивнішими. Так, у цей час не відбулося жодного надзвичайного засідання губернських земських зборів у зв'язку з протестом губернатора на земські постанови [25, с. 2, 3, 15]. Не відомі також факти проведення губернатором ревізії губернської управи. Відсутність протиріч між губернатором і губернським земством зумовлювалася тим, що після реформи 1890 р. земство за своїм складом стало дворянським. Це пояснюється й набутим досвідом практичної роботи земських установ, а також, як на нашу думку, високим професіоналізмом голови губернської управи П.Д. Шкляревича (1892-1901 рр.). Натомість у відносинах губернатора з повітовими земствами доволі часто виникали конфлікти з приводу порушень законодавства, особливо щодо формування повітового кошторису [25, с. 18, 19, 28].

На початку ХХ ст. за умов піднесення земського лібераль-

но-демократичного руху губернатори посилили контроль за діяльністю земств. Стосунки між губернатором і Полтавським губернським земством загострилися особливо в 1905 р., коли земство порушило питання про необхідність проведення демократичних реформ у Росії. Так, Полтавське земство виступало за обмеження контролю місцевої адміністрації за його діяльністю, на що у відповідь Полтавський губернатор М.П. Урусов за допомогою Присутствія скасував низку постанов земських зборів. Земство зі свого боку намагалося оскаржити ініційовані губернатором рішення Присутствія в Сенаті [23, с. 65-69].

Таким чином, земства не підпорядковувалися губернаторам. Але законодавство надавало останнім широкі (часто невизначені) контрольні-наглядові повноваження стосовно формування й діяльності земських установ, що стало основною причиною конфліктів між губернатором і земствами. Такий обсяг повноважень губернатора суперечив демократичним принципам місцевого самоврядування, гальмував його розвиток і, що цілком закономірно, викликав незадоволення в земських діячів. Окрім цього, таке протиріччя виникали внаслідок порушення земськими установами антидемократичного за своїм характером законодав-

ства Російської імперії, що ви-  
магало відповідного реагуван-  
ня з боку губерньської адміні-  
страції.

**Список літератури:** 1. Білоконь М.В. Органи державного управління та місцевого самоврядування в Російській імперії у другій половині XIX ст. (на матеріалах Лівобережної України): Історико-правове дослідження: Монографія. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 260 с. 2. Богатырева О.Н. Губернская администрация и земское самоуправление. Вторая половина XIX – начало XX века // Вопр. истории. – 2004. – №8. – С. 99-112. 3. Веселовский Б. История земства за 40 лет. – СПб.: Изд-во О.Н. Поповой, 1911. – Т. 3. – 708 с. 4. Головоко О.М. Участь адміністративно-поліцейського апарату, органів самоврядування в управлінні державними фінансами Російської імперії на українських землях (кінець XVIII – початок XX ст.): Монографія. – Х.: Вид-во СИМ, 2005. – 176 с. 5. Грицак В.М. Губернатор в державному механізмі Російської імперії в другій половині XIX ст. (на матеріалах Харківської губернії). – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 160 с. 6. Жукова Л.А. Бюрократия и земское самоуправление в пореформенной России: конфликты и сотрудничество (60-90-е годы XIX в.). – <http://www.google.com.ua>. 7. Журналы и постановления XXXVIII очередного Константиноградского уездного земского собрания 1907 г. – Константинополь: Скоропечат. В. Ицковича, 1907. – 246 с. 8. Журналы Пирятинского уездного земского собрания XX очередного созыва 1884 года. – Полтава: Тип. Пигуренко, 1885. – 164 с. 9. Журналы Пирятинского уездного земского собрания XXII очередного созыва 1886 года и приложения к ним. – Полтава: Тип. Пигуренко, 1886. – 218 с. 10. Журналы XXII очередного Полтавского уездного земского собрания и чрезвычайного Полтавского земского собрания 1886 года. – Полтава: Тип. Пигуренко, 1886. – 189 с. 11. Захарова Л.Г. Земская контрреформа 1890 г. – М.: Изд-во МГУ, 1968. – 176 с. 12. Калугин С.А. Земське самоврядування на Харківщині (1865-1917 рр.): Монографія. – Х.: Ун-т внутр. справ, 2000. – 148 с. 13. Куликов В.В. К оценке земского Положения 1890 г. // Гос-во и право. – 2000. – № 1. – С. 104-107. 14. Любичанковський С.В. Організація губернаторської влади в Європейській частині Російської імперії наприкінці XIX – на початку XX ст. // Укр. іст. журн. – 2007. – №4. – С. 82-90. 15. Нагаєвський І. Історія Української держави XX століття. – К.: Укр. письменник, 1993. – 412 с. 16. Общее учреждение губернское // Свод законов Рос. империи. – СПб., 1893. – Т. 2. – С. 1-241. 17. Общий наказ Гражданским губернаторам // ПСЗ Рос. империи (далі – ПСЗ). – Собр. 2. – Отд. 1. – Т. XII. – № 10303. – С. 361-439. 18. Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. // ПСЗ. – СПб., 1867. – Собр. 2. – Отд. 1. – №40457. – Т. XXXIX. – С. 1-14. 19. Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. // ПСЗ. – СПб., 1893. – Собр. 3. – Отд. 1. – №6927. – Т. X. – С. 493-511. 20. Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. // Свод законов Рос. империи. – Пг., 1915. – №6927. – Т. 2. – С. 1-37. 21. Положение о земских участковых начальниках 1889 г. // ПСЗ. – СПб., 1891. – Собр. 3. – Т. IX. – № 6196. – С. 510-524. 22. Полтавское экстренное губернское земское собрание 23-24 марта 1905 г. – Полтава: Тип. И. Фришберга, 1906. – 101 с. 23. Полтавщина: влада на історичних паралелях / Полт. держ. обл. адміністрація; Держ. архів Полт. обл. – Полтава: Вид-во АСМІ, 2005. – 392 с. 24. Посохов С.И., Ярмыш А.Н. Губернаторы и генерал-губернаторы. – Харьков: Ун-т внутр. дел, 1997. – 164 с. 25. Систематический свод постановлений и распоряжений Полтавского губернского земства за три трехлетия (с 1895 по 1906 г.). – Полтава: Тип. И. Фришберга, 1906. – Вып. 1. – Т. 1. – 583 с. 26. Щербина Ф.А. История Полтавского земства. Дореформенный период и введение земских учреждений. – Полтава: Б.и., 1914. – 238 с. 27. Ярцев А. А. Органы земского самоуправления в 1864-1904 г. (на матер. сев.-зап. губерний России). – <http://www.google.com.ua>.

*Надійшла до редакції 07.11.2007 р.*