

**ДІЯЛЬНІСТЬ «ЦАРСЬКИХ ПРЕФЕКТІВ» В УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ
РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ НАПРИКІНЦІ ХІХ – НА ПОЧАТКУ ХХ СТ.
(ЗА МАТЕРІАЛАМИ АРХІВНИХ РОЗВІДОК)**

**“TSARIST PREFECT” ACTIVITY IN THE UKRAINIAN PROVINCE
OF THE RUSSIAN EMPIRE IN THE LATE XIX – EARLY XX CENTURIES
(BY MATERIALS OF ARCHIVAL RESEARCH)**

Бутирін Є.О.,

кандидат юридичних наук,

*доцент кафедри державно-правових дисциплін
Донецького державного університету управління*

У статті досліджується історія становлення та розвитку посади земського дільничного начальника як адміністративного інституту в цілому і на території українських губерній зокрема. На основі аналізу історичного досвіду, теоретичних розробок вітчизняних і зарубіжних учених визначено правову природу інституту земських дільничних начальників, його роль в адміністративному і судовому апараті і значення для суспільства в цілому. На підставі проведеного дослідження стверджується, що діяльність земських начальників мала різні напрямки і була в деяких сферах досить ефективною і корисною, а сам інститут земських дільничних начальників був важливою складовою частиною державного механізму вирішення багатьох питань у галузі державного управління.

Ключові слова: інститут земських дільничних начальників, адміністративна реформа, адміністративні та судові повноваження.

В статье исследуется история становления и развития должности земского участкового начальника как административного института в целом и на территории украинских губерний в частности. На основе анализа исторического опыта, теоретических разработок отечественных и зарубежных ученых определены правовая природа института земских участковых начальников, его роль в административном и судебном аппарате и значение для общества в целом. На основании проведенного исследования утверждается, что деятельность земских начальников имела различные направления и была в некоторых сферах достаточно эффективной и полезной, а сам институт земских участковых начальников был важной составляющей государственного механизма разрешения многих вопросов в области государственного управления.

Ключевые слова: институт земских участковых начальников, административная реформа, административные и судебные полномочия.

The article examines the history of the Zemstvo district head position formation and development as an administrative institution in general, and in the Ukrainian provinces in particular. Based on the historical experience analysis, theoretical developments of domestic and foreign scholars, the legal nature of the institute of Zemstvo local district chiefs, its role in the administrative and judicial apparatus and significance for society as a whole have been determined. On the basis of the study, it has been stated that the Zemstvo chief activities had different directions and were quite effective and useful in some areas, and the institute of the Zemstvo district heads was an important component of the state mechanism for resolving a lot of issues in the public administration field.

Key words: institute of zemsky district chiefs, administrative reform, administrative and judicial powers.

Сьогодні ми живемо у складний час епохальних змін. Держава взяла курс на децентралізацію, що має наслідком реформування органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади: фактично це повне переформатування чинної системи управління. Одним із ключових аспектів конституційної реформи є запровадження посади префекта та надання йому повноважень державного нагляду.

Нагадаємо, що створення інституту префектів передбачено законопроектом про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади, який отримав позитивну оцінку Венеціанської комісії та щодо якого Конституційний Суд України надав висновок, яким визнав зазначений законопроект таким, що цілком відповідає вимогам ст. ст. 157 і 158 Основного Закону.

У статті 2 проекту закону України «Про префектів» визначено основні завдання префектів: 1) здійснення нагляду за дотриманням Конституції та законів України органами місцевого самоврядування й посадовими особами місцевого самоврядування; 2) здійснення координації діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, здійснення нагляду за дотриманням ними Конституції та законів України; 3) виконання державних програм; 4) спрямування й організація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та їх взаємодія з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації (Проект станом на 26.08.2015 р.).

У сучасних умовах розбудови державного механізму незалежної України, на нашу думку, важливе значення ма-

ють дослідження функціонування механізму управління держав, до складу яких тривалий час входили українські землі. У період входження українських земель до складу Російської імперії наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст. функції префектів виконували земські дільничні начальники. Саме тому детальний аналіз діяльності земських дільничних начальників може бути використано у процесі розроблення стратегії формування системи нових державних органів.

Згідно з Положенням про земських дільничних начальників від 12 липня 1889 р. (далі – Положення) в Російській імперії було запроваджено інститут земських дільничних начальників із метою встановлення урядового нагляду за селянським самоврядуванням, «близкой к народу твердой правительственной власти, которая соединила в себе попечительство над сельскими обывателями с заботой о завершении крестьянского дела и с обязанностями по охране благочиния, общественного порядка и безопасности и прав частных лиц в сельской местности».

У нечисленних розвідках, присвячених аналізу діяльності земських дільничних начальників, деякі дослідники й сучасники наголошували на суттєвому обмеженні самостійності сільських і волосних сходів. Так, на думку К.О. Мироненка, «земские начальники при осуществлении своих функций ущемляли самостоятельность сельских сходов частым вмешательством во внутриобщинные дела крестьян» [1, с. 17]. Таку саму думку поділяє також Н.А. Бузанова, яка вважає, що земські начальники «превратились в надсмотрщиков крестьянского самоуправления. В результате их мелочно-докучливого надзора

крестьянские сходы теряли самостоятельность, становясь послушными исполнителями воли земских начальников» [2, с. 16].

Подібні негативні оцінки інституту земських начальників, на нашу думку, є поспішними й не спираються ані на історіографічні, ані на історичні дані.

Отже, на підставі вивчення статей Положення про земських дільничних начальників виявляємо, що відповідно до ст. 30 Положення «земский начальник имеет право рассматривать все приговоры, поставляемые волостными и сельскими сходами в пределах вверенного ему участка», а згідно зі ст. 31 Положення «если земский начальник удостоверится, что приговор волостного или сельского схода вынесен несогласно с законами, либо клонится к явному ущербу сельского общества, либо нарушает законные права отдельных его членов или приписанных к волости лиц, то он, остановив исполнение сего приговора, представляет его вместе со своим заключением на рассмотрение уездного съезда».

Таким чином, діяльність земського начальника обмежувалася вельми тісними рамками. Вироки склалися сходами, писали їх наймані писарі, а начальник, якщо визнавав вирок незаконним або шкідливим, повинен був подати його до скасування в повітовий з'їзд.

Також Міністерство внутрішніх справ роз'яснювало, що контроль над вироками сходів не повинен обтяжувати посадових осіб селянського управління копіюванням усіх вироків для земських начальників, які повинні здійснювати нагляд «путем возможно более частых разъездов по вверенным им участкам». Цим роз'ясненням МВС підкреслювало головний намір законодавців під час запровадження інституту земських начальників, який був спрямований на впорядкування селянського управління та підвищення його ефективності.

Згідно зі свідченнями сучасників насправді все було трохи інакше. Колишній земський начальник О. Новіков у спогадах про свою службу писав, що без земського начальника не складався жоден серйозний вирок. Проте слід додати, що спогади О. Новікова були опубліковані в 1899 р., а він залишив посаду земського начальника в 1898 р. Від початку діяльності інституту земських начальників останні були змушені здійснювати перевірку практично всіх вироків сільських та волосних сходів із метою запобігання винесенню абсурдних рішень і спрямування діяльності сільських та волосних сходів у «законное русло». Однак із часом вплив земських начальників зменшився. Це було пов'язано з накопиченням досвіду роботи волосними й сільськими сходами. Також рівень перевірок вироків волосних та сільських сходів залежав від суб'єктивного чинника земських начальників і контролюючих їх губернських присутствій.

В архівних установах України нами виявлено матеріали щодо перевірки земськими начальниками тільки вибіркового вироків волосних і сільських сходів. Наприклад, земський начальник 1-ї дільниці Одеського повіту направив припис волосним та сільським правлінням із переліком питань, з яких необхідно надавати вироків сільських і волосних сходів [3, арк. 3об].

Водночас іноді траплялися комічні ситуації. Наприклад, сільський староста села Рибачьке Рибачької волості направив земському начальнику 1-ї дільниці Петроградського повіту Петербурзької губернії сільський вирок, на що земський начальник відповів сільському старості: «Навіщо ви мені його направили?» [4, арк. 1–7].

Тільки в 1905 р. з'явився циркуляр міністра внутрішніх справ, у якому було зазначено перелік вироків, що підлягали обов'язковому затвердженню земським начальником [5].

Сучасники зазначали, що в окремих губерніях практикувався порядок, відповідно до якого земські начальники вимагали, щоб сільські сходи на довірених їм дільницях

збиралися не інакше, як із їх відома й дозволу, і питання, що підлягають обговоренню на сході, попередньо подавали на перегляд і дозвіл до обговорення, що суперечило закону. У деяких випадках не обходилося й без указівок із боку земських начальників, як слід вирішувати питання, що виникають [6, с. 166].

Були випадки, коли земські начальники арештовували селян за неявку на сільський сход. Наприклад, земський начальник 1-ї дільниці Петергофського повіту Петербурзької губернії заарештував за вищезазначене дев'ять селян на строк один день [7, арк. 1].

Утім, необхідно зауважити, що втручання земських начальників у справи сходів, написання за їх вказівкою вироків заважали величезні простори земських дільниць і завантаженість земських начальників. У деяких повітах земському начальникові доводилося долати десятки, а то й сотні верст, щоб проконтролювати діяльність волосного правління. У подібних умовах говорити про постійну й усебічну опіку явно немає підстав. Підтвердження зазначеного можна виявити в матеріалах ревізій керуючого земським відділом Міністерства внутрішніх справ В.І. Гурка, який констатував фактичну відсутність нагляду земських начальників за діяльністю сільських і волосних сходів: «Многие из них ни на каких сходах никогда не бывают вовсе». За твердженням В.І. Гурка, «следует... устранить обвинение земских начальников в давлении на сходы и в излишнем вмешательстве в жизнь сельских обществ, большинство скорее можно упрекнуть в безучастном отношении ко всем проявлениям этой жизни и в неисполнении своих обязанностей по предмету» [8, арк. 140]. Як приклад можна навести результати ревізії неодмінних членів Харківського губернського присутствія справ земського начальника 5-ї дільниці Ізюмського повіту Харківської губернії, про що слід процитувати: «При ревизии Земского начальника 5-го участка де Колье оказалась поражающий беспорядок! Все дела наброшены в одну кучу: там были уголовные и гражданские дела, и жалобы на местах, никуда не положенные, переписка волостного правления, здесь явно бесспорно, что земский начальник никогда не посещает волостного правления, не обращает ни малейшего внимания на находящиеся дела. Постоянное местожительство Земского начальника находится в 60 верстах от вверенного ему участка и, явное дело, он не имеет возможности наблюдать за волостными правлениями и волостными судами» [9, арк. 26–27]. Зрозуміло, що цей земський начальник не відвідував сільські та волосні сходи.

Міністерство внутрішніх справ, очевидно, передбачаючи небезпеку тиску з боку земських начальників на селянські сходи, під час складання наказу новим посадовим особам увело до нього положення, відповідно до якого «земский начальник на крестьянском сходе присутствовать может, а в некоторых случаях и обязан, но только при открытии общественного схода. При производстве же выборов, а равно при самом обсуждении и решении дел, присутствовать не должен» [10, с. 714].

За свідченнями багатьох очевидців, присутність земського начальника на сходах виявлялася доволі корисною. По-перше, земські начальники отримали безпосередню можливість боротися із вживанням селянами спиртних напоїв на сільських та волосних сходах, а по-друге, вони не дозволяли сходам приймати незаконні вироків. Так, можна навести вирок сільського сходу, на якому селяни вирішили, що «если у них появится свирепствовавшая вокруг тифозная эпидемия, не сообщать об этом никому во избежание приезда эпидемического врача или фельдшера» [11, с. 7], або випадок, коли сільський сход за горілку здав в оренду на дванадцять років заливні луки [11, с. 28].

Як зазначав гласний Староруського повітового й Новгородського губернського земських зборів Е.П. Беннісен, «в интересах дела было бы сделать обязательным присутствие на волостных сходах земского, как это уже

установлено в нашій губернії губернським присутствием. У нас оно только дало благие результаты как в смысле упорядочения рассмотрения дел, так и в смысле устранения разных подпольных влияний, и я не думаю, чтобы где-нибудь могло быть иначе» [11, с. 19].

Ще одним підтвердженням того, що земські начальники не мали абсолютної влади щодо сільських та волосних сходів, є аналіз їхньої діяльності під час здійснення столипінської аграрної реформи. У цей період земські начальники на території своєї дільниці втілювали в життя всі постанови повітових землевпорядкувальних комісій: давали санкцію на скликання сільських і волосних сходів, затверджували їх вироки, видавали засвідчувані акти на землю, вирішували спори. Їм було надано право санкціонувати виходи селян з общини. Згідно зі ст. 6 Наказу від 9 листопада 1906 р. домохазяїн, який побажав вийти з общини, повинен був подати заяву сільському старості. У місячний період сільський сход повинен був розглянути цю заяву та прийняти вирок. Після вищезазначеного строку, якщо навіть заява, за словами однієї з газет, «пролежала все это время у сельского старосты за пазухой в полной безгласности», вирішення питання переходило до земських начальників. Газета «Київський вісник» повідомляла, що восени 1908 р. у Полтавській губернії отримали право вийти з общини на підставі постанови земських начальників більш ніж 2 000 селян (із 3 000); у Павлоградському повіті Катеринославської губернії – 3 083 селянина (із 4 489) [12, с. 118]; у 5-й дільниці Вовчанського повіту Харківської губернії в 1909 р. на підставі постанов земських начальників вийшло 224 селянина, а на підставі вироків сільських сходів – 167 селян [13, арк. 5–21]. Це свідчить про те, що земські начальники так і не змогли змусити сільські сходи приймати необхідні їм рішення під час виходу селян з общини. Поставши перед нерозумінням й відмовою сільських сходів підтримати аграрну реформу уряд, земські начальники зверталися до них із проханням пояснити причини цього [14, арк. 3].

На підставі ст. 22 Положення в разі потреби земські начальники своїм розпорядженням мали право скликати сільський сход. Часто з такими пропозиціями до них зверталися посадові особи селянського самоуправління [15, арк. 71; 16, арк. 68], а іноді земські начальники скликали сходи за проханням селян [17, арк. 56].

На підставі ст. 25 Положення «земський начальник имеет право дополнять представляемые ему списки дел, назначенных к рассмотрению на волостном сходе». Як правило, із цього приводу земські начальники направляли волосним старшинам припис із переліком питань, які необхідно розглянути на волосному сході [18, арк. 66].

Також земські начальники мали право накладати стягнення «в отношении лиц, участвовавших в составлении приговоров по предметам, не подлежащим ведению схода, или виновных в самовольном созвании схода» (ст. 22 Положення). Під час здійснення ревізії селянських установ земські начальники завжди перевіряли відповідність вироків вимогам вищезазначеної статті [19, арк. 2].

Саме перевірка вироків сільських і волосних сходів дозволяла земським начальникам виявити порушення чинного законодавства та вжити необхідних заходів. Наприклад, земський начальник 8-ї дільниці Одеського повіту після ознайомлення з вирокami сходів дільниці заборонив сільським сходам штрафувати селян на підставі сільських вироків [20, арк. 10].

Іноді земські начальники направляли приписи на сільські сходи з метою прийняття на сході вироку з того чи іншого питання. Подібним був припис земського начальника 3-ї дільниці Одеського повіту про порядок зберігання громадських коштів [21, арк. 9] та начальника 8-ї дільниці про важливе значення боротьби з епідемією висипного тифу [22, арк. 3].

На підставі ст. 34 Положення «приговоры сельских и волостных сходов об удалении порочных членов из крестьянских обществ, а также о неприятии последними в свою очередь лиц, опороченных по суду, проверяются земскими начальниками». Для отримання інформації в подібних справах на сільських сходах земські начальники з'являлися на сход, опитували селян та після цього складала протокол [23, арк. 7].

Під безпосереднім контролем земського начальника були всі посадові особи органів селянського самоврядування, для них він був найближчим начальником (ст. 23 Положення). Земський начальник наглядав за дотриманням правил про вибори посадових осіб, а в разі скарги 1/5 членів товариства на порушення під час виборів міг призначити нові. Також на прохання селян земські начальники могли скасувати постанови сходів про обрання осіб селянського стану на різні посади, зокрема сільських старост [24], десятицьких [25, арк. 13] та ін. Земські начальники затверджували на посаду волосного старшини одного із двох обраних сходом кандидатів і приводили його до присяги, а також затверджували інших посадових осіб, наприклад, польових та лісових сторожів.

На земського начальника було покладено відповідальність за якісний склад посадових осіб, за знання й розуміння ними своїх обов'язків та за їх виконання.

Саме тому земські начальники володіли всією інформацією про трудову діяльність усіх посадових осіб своєї дільниці [26]. Часто перед призначенням селян на різні посади земські начальники стягували від волосних правлінь інформацію про судимість кандидатів на ці посади [27, арк. 11].

Слід додати, що в деяких губерніях порушували питання про заміну порядку обрання сільських посадових осіб призначенням їх земськими начальниками або повітовим з'їздом. Однак така реформа не набула підтримки в губернських нарадах [11, с. 33].

У разі виявлення порушень або реагування на скаргу селян на неправильні дії посадових осіб селянського самоврядування земський начальник міг без формального розгляду справи накладати на них стягнення у виді зауважень, доган, штрафів (не більш ніж 5 руб.) чи арешту (не більш ніж 5 днів), а також міг тимчасово усунути з посади із переданням справи до повітового з'їзду (ст. 62 Положення). Сільських та волосних писарів могли звільняти самі начальники (ст. 29 Положення). В адміністративній практиці земських дільничних начальників траплялися численні випадки, коли вони притягували до відповідальності або клопотали про звільнення за недобросовісне виконання повноважень посадових осіб сільського й волосного правління.

Земські начальники притягували посадових осіб сільського та волосного правління до адміністративної відповідальності за різні порушення, зокрема: волосного писаря було звільнено за призначення на посаду поліцейського десятицького неіснуючої людини [28, арк. 7]; сільських старост було піддано арешту на три доби за вимагання горілки в селян [29, арк. 4], арештовано на дві доби за зайняття підпільною адвокатурою [30, арк. 5], оштрафовано на 3 руб. і заарештовано на п'ять та сім днів за бездіяльність [31], заарештовано на сім днів за пияцтво й порушення тиші [32], накладено догану за відсутність під час чергування у волосному правлінні [33, арк. 6], оштрафовано на 3 руб. за невиконання судових рішень [34, арк. 9]; волосного старшину було піддано арешту на сім днів за несвоєчасне надання інформації [35, арк. 31]; на десятицьких було накладено догану та штраф 3 руб. за бездіяльність й упущення арештанта [36], накладено догану за відмову брати участь у ремонті моста [37, арк. 50], піддано арешту на 5 днів двох десятицьких за неявку на чергування у волосне правління [38, арк. 2]; накладено штраф 2 руб. на помічника волосного писаря за недбалість під час запечаткування

в пакет пошти [39, арк. 9] тощо. У деяких випадках посадові особи сільського й волосного правління оскаржували дії земських начальників. Прикладом може бути скарга волосного писаря Ф.С. Левченка, який не тільки опротестовував своє звільнення, але й обвинуватив земського начальника 2-ї дільниці Вовчанського повіту Харківської губернії О.В. Бабаєва у зловживаннях [40, арк. 5–6].

Земський начальник О. Новіков у своїх спогадах писав, що «староста или старшина по 62 статье тоже вполне в руках земского: арестовать, оштрафовать и уволить их он может когда и за что захочет» [41, с. 36]. Однак на практиці земські начальники часто відмовлялися брати на себе відповідальність за звільнення посадових осіб сільського та волосного правління. Цікавим, на наш погляд, є звернення земського начальника 8-ї дільниці до Катеринославського губернатора з питанням, як чинити з посадовими особами сільського й волосного правління, які ведуть пропаганду серед селян проти виходу з общини [42, арк. 528]. Хоча Катеринославський губернатор і дозволив земським начальникам порушувати питання про відповідність посаді таких осіб селянського самоврядування [43, арк. 22], однак міністр внутрішніх справ скасував цей циркуляр своєю телеграмою [44, арк. 20].

Необхідно звернути увагу, що більшість стягнень земські начальники накладали на сільських старост. Утім, це не було свавіллям із боку земських начальників, позаяк вони самі були «заручниками обставин». Посада сільського старости не мала популярності серед селянського стану. Це було пов'язано з низьким жалуванням (у маленьких селах його взагалі не було), частими стягненнями та великою обтяженістю. У деяких селах сход наймав на посаду старости селян з іншого села, при цьому торгувалися стосовно суми жалування «как с пастухом». Якщо такий староста підлягав стягненням, то громада, як правило, збирала йому суму для сплати штрафу [11, с. 19]. Зрозуміло, що такі сільські старости не виявляли будь-якої ініціативи, не впливали на сход, а до виконання своїх прямих обов'язків ставилися так, щоб тільки не дістати стягнення. Земські начальники розуміли, що суцільно адміністративними стягненнями цю проблему не ліквідувати, й намагалися вирішити її різноманітними заходами. Наприклад, земський начальник 9-ї дільниці Бахмутського повіту Катеринославської губернії направив у Бахмутський сільський сход припис, в якому вимагав встановити жалування сільському старості в розмірі 150 руб., а також попередив сход, що якщо його вимога не буде виконана, то він буде звертатися до повітового з'їзду про затвердження цього жалування назавжди. Проте, незважаючи на припис земського начальника, сільський сход призначив жалування в розмірі 60 руб. [45, арк. 17]. Намагаючись полегшити рівень обтяженості сільських старост у багатонаселених селах, земські начальники зверталися в губернське присутствіє із клопотанням про запровадження посади помічника старости [46, с. 10–12].

Підтримували земські начальники й волосних писарів. Наприклад, земський начальник Новомосковського повіту клопотав про поліпшення матеріального становища сім'ї писаря в разі його смерті [46, с. 23]; земський начальник 5-ї дільниці Олександрівського повіту клопотав перед з'їздом земських начальників про запровадження курсів законодавства для волосних писарів [46, с. 23]; Катеринославський з'їзд земських начальників задовольнив прохання волосних писарів Маріупольського повіту про звільнення їх від роботи у повітових військових присутствіях [46, с. 20–25]. Слід зазначити, що земські начальники дуже обережно ставилися до цих посадових осіб, часто навіть не звертали уваги на їх зловживання [11, с. 36]. Це було пов'язано з тим, що заповнити вакансію писаря було дуже важко. Рівень обтяженості сільських та волосних писарів був дуже високий, а жалування – низьким. Необхідно додати, що писарі були добре ознайомлені із законодавством про селян та були професіональними діловодами, на відміну від інших волос-

них і сільських посадових осіб. Так, коли Маріупольський повітовий з'їзд звернувся до з'їзду земських начальників із проханням про скасування порядку, на підставі якого волосні та сільські писарі призначалися земськими начальниками, з'їзд земських начальників на це відмовив, мотивуючи тим, що сходи призначають на посаду писаря (за винагороду) некомпетентних осіб [46, с. 23]. Перед призначенням на посаду волосного чи сільського писаря земські начальники здійснювали ретельну перевірку кандидатур. Осіб, які мали судимість, не призначали [47, арк. 327]. Іноді з метою підвищення рівня кваліфікації земські начальники проводили іспити для всіх волосних і сільських писарів. При цьому особливу увагу приділяли знанням чинного законодавства [48, арк. 10а-10б].

Багато посадових осіб волосних і сільських правління були неграмотними, однак чинне законодавство це дозволяло. Клопотання «про безумовне обрання на сільські посади грамотних осіб» не було підтримано на з'їзді земськими начальниками Катеринославської губернії [46, с. 20].

Незважаючи на низьке жалування посадових осіб сільського й волосного самоврядування, деякі земські начальники пропанували вищевказаним особам щомісячно жертвувати частину свого жалування на потреби армії під час Першої світової війни [49, арк. 14].

Із метою координування діяльності посадових осіб сільського та волосного правління земські начальники направили їм багато приписів. Ці приписи стосувалися різних сфер селянського життя, зокрема: про точне виконання сільськими старостами волості наказу про операції позичок під заставу сільгосппродуктів [50, арк. 14]; про встановлення строків стягнення недоїмок сільгосппродуктів [51, арк. 10а]; про заборону погашення окладних зборів із мирських сум сільгосппродуктів [52, арк. 7а]; про дотримання правил статистичної звітності про продаж надільних земель сільгосппродуктів [53, арк. 2, 2б]; про стягнення гербового збору за видачу доручень на ведення справ у мирових судових установах сільгосппродуктів [54, арк. 17]; про сприяння фельдшерам і санітарним лікарям [55, арк. 7] та чиновникам державного банку для ревізії зернових продуктів [56, арк. 14] тощо. Для боротьби з неплановим будівництвом (самострой) земський начальник 8-ї дільниці Одеського повіту наказав волосним старшинам завести книгу на дозвіл будівництва в населених пунктах [57, арк. 14].

Для того, щоб волосні та сільські правління своєчасно виконували приписи й розпорядження, земські начальники рекомендували їм запровадити особливу справу для прийнятих документів [58, арк. 4].

На підставі ст. 23 Положення «земському начальнику належить надзор за всіма установленими крест'янського общественного управления». У порядку контролю за діяльністю правління земські начальники були зобов'язані перевіряти сільські та волосні правління не рідше ніж раз на рік, а також проводити ревізії за вказівкою повітового з'їзду чи губернського присутствія. Матеріали ревізій свідчать, що деякі земські начальники не дотримувались цих вимог.

Земські начальники направляли запити посадовим особам селянського самоврядування з вимогою відзвітувати за витрачені гроші [59, арк. 16а-16б]; контролювали порядок реєстрації надходжень доходів у сільських громадах [60, арк. 20], а також сум зборів, які підлягали стягненню із селянського стану [61, арк. 2].

Отримавши інформацію про порушення чинного законодавства сільськими чи волосними правліннями, земські начальники негайно направляли приписи для усунення порушень. Наприклад, земський начальник 8-ї дільниці направив припис сільському правлінню про заборону здійснювати угоди на перехід нерухомого майна на суму більш ніж 300 руб. [62, арк. 11].

Іноді земським начальникам доводилося пояснювати волосним старшинам і старостам чинне законодавство, зокрема порядок видачі повісток [63, арк. 1], порядок взаємовідносин із керівними особами (субординація) [64, арк. 12] тощо.

Щодо нагляду за нижчими поліцейськими чинами – соцькими та десяцькими, то тут земські начальники здійснювали контроль за своєчасним чергуванням десяцьких у квартирі поліцмейстера [65, арк. 5, 26], наглядали за виконанням десяцькими розпоряджень повітової поліції [66, арк. 10], перевіряли здійснення десяцькими нічних обходів населених пунктів та варт поряд церков [67, арк. 3 об].

На підставі ст. 24 Положення «на земського начальника возлагается надзор за действиями волостных старшин и сельских старост по охране благочиния, безопасности и общественного порядка, равно как по предупреждению и пресечению преступлений и проступков». Із цього приводу земські начальники направляли багато приписів про забезпечення спокою та порядку в населених пунктах посадовим особам волосного й сільського самоврядування, зокрема [68, арк. 8] про здійснення нічних обходів поселень [69, арк. 17], про нагляд за нічними вартами посадовими особами волосного й сільського правління [70, арк. 26, 32]. Були випадки, коли земські начальники звільняли посадових осіб від доручень поліції. Наприклад, земський начальник 8-ї дільниці Одеського повіту дозволив сільському старості не виконувати доручення поліцейського урядника щодо роздачі окладних листів [71, арк. 13а].

Також земські начальники здійснювали нагляд за станом мирських капіталів (ст. 36 Положення). Із метою виявлення недобору окладних зборів вони проводили ревізії рахівництва сільських правлінь [72, арк. 7]. Після здійснення подібних ревізій земські начальники складали протоколи [73, арк. 2].

На підставі ст. 37 Положення «земському начальнику принадлежит надзор за ссудо-сберегательными кассами и товариществами, вспомогательными кассами, сельскими банками... и всякого рода сельскими кредитными установлениями». Земські начальники направляли різноманітні інструкції, спрямовані на запобігання розбійним нападам і крадіжкам громадських коштів, зокрема: про порядок здавання селянських грошей у казначейство [74, арк. 36]; про забезпечення охорони волосних і сільських правлінь та кредитних установ [75, арк. 25]; про порядок здавання в казначейство платежів, що надходять золотом [76, арк. 166]; а також спрямовані на запобігання шахрайству селянами-переселенцями, які отримали кредит [77, арк. 5].

Багато часу земські начальники приділяли опікунським справам, до яких входили, наприклад, перевірка опікунських вироків, прийнятих на сільських сходах, і розгляд скарг селян на дії посадових осіб селянського самоврядування [78, с. 189].

Відповідно до ст. 22 Положення земські дільничні начальники мали здійснювати «нагляд за волосними й сільськими посадовими особами щодо переслідування пияцтва серед населення». Цей обов'язок перейшов до земських начальників від мирових посередників. У цій сфері земські начальники здійснювали дуже корисну роботу. У своїх «Записках» земський начальник О. Новіков зазначає: «Если старшина хорош, то волость в порядке; подати собираются справно, мужики арендных статей не пропивают, волостные суды опасаются пьянствовать и брать взятки... Но зато горе им при старшине-пьянице и взяточнике: тогда силу забирают кабатчик и кулак – приятели старшины, подати взыскивают и отсрочивают не по состоятельности крестьянина, а за угощения и поднесенья...» [41, с. 33–34]. Згадував О. Новіков також про залежність порядку на сільських і волосних сходах від

діяльності старшин: «Теперь упомяну о зле, присущем всякому сходу: это общественные попойки. Если земский начальник будет постоянно за этим следить и если сумеет добиться выбора хороших старшин, то, конечно, эти попойки могут временно перевестись» [41, с. 40–41]. Необхідно додати, що члени сільського й волосного сходів пропивали мирські гроші.

Вибори посадових осіб селянського управління відбувалися під контролем земських начальників, зацікавлених у тому, щоб мати у своєму підпорядкуванні підвладних людей. Тому рівень боротьби з пияцтвом серед сільського населення прямо залежав від вибору земських начальників.

Ще одним із заходів боротьби з пияцтвом серед сільського населення були найрізноманітніші накази земських дільничних начальників посадовим особам сільського й волосного самоврядування про боротьбу з розпиванням алкоголю в публічних місцях [79, арк. 16; 80, арк. 8].

Необхідно згадати ще одне негативне явище під час сільських і волосних сходів. Це відкуп селян від призначення на непопулярні посади соцьких та десяцьких. Земський начальник О. Новіков зазначив: «Выборы – один из лучших случаев неоднократно поьянствовать на сходе. Если немного поднесут избранные, то сколько можно содрать с нежелающих!» [41, с. 43]. Насправді, іноді селяни обпоювали всі сільські сходи. Наприклад, у земського начальника 3-ї дільниці Вовчанського повіту Харківської губернії була справа про те, як два селянина з метою звільнення їх із посад соцького та десяцького привели в шинок увесь склад сільських сходів і купили по четвертині відра горілки кожному [81, арк. 3].

Були випадки, коли земські начальники зверталися до губернатора із проханням закрити винні крамниці та встановити нагляд за таємним продажем алкоголю [82, арк. 87–88].

У період Першої світової війни в земських начальників виникли додаткові проблеми, пов'язані з мобілізацією (ст. 47 Положення). Відповідно до ст. 141 Статуту про військову повинність «к обязанностям Земских Участковых Начальников и соответствующих им чинов крестьянских учреждений относятся: 1) надзор за деятельностью установленных крестьянского общественного управления по возлагаемому на них законом и изданными в установленном порядке правилами: а) учету нижних чинов запаса армии и флота и ратников государственного ополчения; б) призыву тех и других в учебные и поверочные сборы; в) подготовительным в мирное время распоряжениям к приведению армии в полный состав и формированию частей государственного ополчения; г) призыву на действительную службу нижних чинов запаса армии и флота и ратников государственного ополчения». Із цього приводу земські начальники вимагали від волосних управ складати списки осіб, які підлягали призову [83, арк. 19]; здійснювали роз'яснювальну роботу серед посадових осіб селянського самоврядування щодо правильного використання Статуту про військову повинність [84, арк. 21]; сприяли сільським посадовим особам у відправленні людей на оборонні роботи [85, арк. 12, 191]; здійснювали за дорученням військової та губернської адміністрації: особливий нагляд за діяльністю посадових осіб селянського самоврядування, що здійснювали організацію збирання урожаю тих селян, які перебували на оборонних роботах [86, арк. 317], затримання чинів-утікачів з армії [87], боротьбу з мародерством [88, арк. 73; 89, арк. 11]; контролювали збирання пожертвувань [90, арк. 11]; боролися з незаконним скуповуванням населенням обмундирування та чобіт [91, арк. 477]; видавали допомогу родинам осіб, призваних на війну [92, арк. 15а, 15б].

Під час революції 1905–1907 рр. земські начальники посилили нагляд за посадовими особами селянського самоврядування щодо виявлення та затримання агітаторів серед селян [93, с. 67–75], а також участі селян у незаконних сходках [94, арк. 26].

Поглиблений аналіз звітів губернаторських ревізій свідчить, що роль земських начальників в упорядкуванні складу й діяльності посадових осіб селянського управління та сільських сходів не можна оцінювати однозначно. Дії земських начальників, будучи відкритим втручанням у селянське самоврядування, мали позитивне значення, припиняючи явні порушення закону.

Таким чином, на нашу думку, вищенаведені приклади виявляють, що є всі підстави по-новому порушити питання про історичні функції земських начальників, відійти від попередніх ідеологічних штампів, що дотепер зберігаються у вітчизняній історіографії. Навіть сучасні історики (що вже говорити про радянський період) часто дають негативну оцінку діяльності земських дільничних начальників.

Твердження про всевладдя земських начальників спростовується наявними в нашому розпорядженні архівними документами. Вивчення журналів засідань повітових з'їздів, приміром, доводить, що й після запровадження цієї наглядової посади селяни зберігали свою незалежність і самостійність у прийнятті тієї або іншої постанови.

Зважаючи на вищевикладене, можна дійти висновку, що земські начальники втручалися у вирішення селянами своїх внутрішньогромадських справ аж ніяк не завжди, як вважало й уважає більшість дослідників цього питання. Щоправда, якщо в земських начальників виникло таке бажання, вони мали величезні можливості це зробити.

Крім того, нагляд земського начальника за вироками селянських сходів мав не тільки негативні наслідки (як уважали більшість дослідників і ліберально орієнтовані

сучасники), але й позитивне значення. Селяни, знаючи про існування такого контролю, розуміли необхідність більш сумлінного ставлення до мирських справ і справедливості під час вирішення різних категорій справ. Було очевидно, що земський начальник не затвердить вирок сходу, який, наприклад, зібрався в неповному складі й фіктивно оформив свої рішення.

Нарівні з наведенням порядку в селянському середовищі важливим напрямом діяльності земських начальників було впорядкування складу посадових осіб селянського громадського управління, таких як сільські старости, волосні старшини, волосні писарі. Головними проблемами зазначених посадових осіб були погане знання своїх прав та обов'язків, неосвіченість, розкрадання громадських сум, безладне ведення справ, пияцтво тощо.

Обов'язковому затвердженню земським начальником підлягали рішення сходів про використання мирських грошей, про отримання із кредитних установ капіталів малолітніх селян, про відчуження польових ділянок (за наявності общинного землеволодіння), про відібрання в окремих селян паспортних книжок [95, ст. 61], про розукрупнення для продажу подвірних ділянок у колишніх дворових селян [5, с. 10].

Одним із важелів тиску земських начальників на посадових осіб селянського самоврядування стало їх право на арешти та штрафи за незначні проступки. Земські начальники активно використовували це право. Воно дозволило забезпечити й гарантувати на місцях належну законність без судово-чиновницької тяганини.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Мироненко К.А. Земские начальники Центрального Черноземья в социально-политической повседневности конца XIX – начала XX вв. : автореф. дис. канд. ист. наук : 07.00.02. Курск, 2012. 23 с.
2. Бузанова Н.А. Земские начальники Тамбовской губернии (1889–1917 гг.) : автореф. дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02. Тамбов, 2005. 21 с.
3. Державний архів Одеської області. Ф. 70. Оп. 1. Спр. 233 Л. Арк. Зоб.
4. Центральный государственный исторический архив России в г. Санкт-Петербурге. Ф. 981. Оп. 3. Д. 30. Л. 1–7.
5. Наказ земским начальникам 11 августа 1905 года и циркуляр Министра Внутренних дел от 31 того же августа о введение наказа в действие. Санкт-Петербург : Б.и., 1905. 105 с.
6. Нужды деревни по работам комитетов о нуждах сельскохозяйственной промышленности. В 2 т. Т. 1. Сб. ст. К.К. Арсеньева, В.М. Гессена, И.В. Гессена [и др.]. Санкт-Петербург : тип. СПб. АО «Слово», 1904. [2], II, [2], 439 с.
7. Центральный государственный исторический архив России в г. Санкт-Петербурге. Ф. 831. Оп. 1. Д. 73. Л. 1.
8. РГИА. Ф. 1291. Оп. 30. Д. 253. Л. 140.
9. Державний архів Харківської області. Ф. 18. Оп. 22. Спр. 20. Арк. 26–27.
10. Горемыкин И.Л. Свод узаконений и распоряжений правительства об устройстве сельского хозяйства и учреждений по крестьянским делам. В 2 т. Т. 1. Санкт-Петербург. 1898.
11. Беннигсен Э.П. К вопросу о пересмотре законодательства о крестьянах: Из заметок практика. Санкт-Петербург : Типография А.С. Суворина, 1902. 159 с.
12. Герасименко Г.А. Борьба крестьян против столыпинской аграрной политики. Саратов : Издательство Саратовского университета, 1985. 344 с.
13. Державний архів Харківської області. Ф. 591. Оп. 2. Спр. 12. Арк. 5–21.
14. Державний архів Харківської області. Ф. 588. Оп. 1. Спр. 268. Арк. 3.
15. Державний архів Дніпропетровської області. Ф. 630. Оп. 1. Спр. 5. Арк. 71.
16. Відділ Державного архіву Чернігівської області в м. Ніжині. Ф. 1204. Оп. 1. Спр. 33. Арк. 68.
17. Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 140. Арк. 56.
18. Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 201. Арк. 66.
19. Державний архів Дніпропетровської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 6. Арк. 2.
20. Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 253. Арк. 10.
21. Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 158. Арк. 9.
22. Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 265. Арк. 3.
23. Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 265. Арк. 7.
24. Державний архів Сумської області. Ф. 1002. Оп. 1. Спр. 76. Арк. 9; Державний архів Сумської області. Ф. 1001. Оп. 1. Спр. 1565. Арк. 1-3.
25. Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 253. Арк. 13.
26. Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 246. Арк. 16 ; Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 293. Арк. 1 ; Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 293. Арк. 3, 4а, 4б ; Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 185. Арк. 3б ; Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 253. Арк. 8.
27. Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 265. Арк. 11.
28. Державний архів Сумської області. Ф. 527. Оп. 1. Спр. 10. Арк. 7.
29. Відділ Державного архіву Чернігівської області в м. Ніжині. Ф. 1207. Оп. 1. Спр. 40. Арк. 4.
30. Відділ Державного архіву Чернігівської області в м. Ніжині. Ф. 1207. Оп. 1. Спр. 40. Арк. 5.
31. Відділ Державного архіву Чернігівської області в м. Ніжині. Ф. 1207. Оп. 1. Спр. 40. Арк. 6-7 ; Відділ Державного архіву Чернігівської області в м. Ніжині. Ф. 1207. Оп. 1. Спр. 259. Арк. 1; 35.
32. Відділ Державного архіву Чернігівської області в м. Ніжині. Ф. 1205. Оп. 1. Спр. 231. Арк. 1-2 ; Відділ Державного архіву Чернігівської області в м. Ніжині. Ф. 1207. Оп. 1. Спр. 40. Арк. 7.

33. Відділ Державного архіву Чернігівської області в м. Ніжині. Ф. 1204. Оп. 1. Спр. 845. Арк. 6.
34. Відділ Державного архіву Чернігівської області в м. Ніжині. Ф. 1204. Оп. 1. Спр. 495. Арк. 9.
35. Відділ Державного архіву Чернігівської області в м. Ніжині. Ф. 1207. Оп. 1. Спр. 40. Арк. 31.
36. Відділ Державного архіву Чернігівської області в м. Ніжині. Ф. 1207. Оп. 1. Спр. 244. Арк. 8 ; Відділ Державного архіву Чернігівської області в м. Ніжині. Ф. 1207. Оп. 1. Спр. 254. Арк. 15.
37. Відділ Державного архіву Чернігівської області в м. Ніжині. Ф. 1204. Оп. 1. Спр. 750. Арк. 50.
38. Відділ Державного архіву Чернігівської області в м. Ніжині. Ф. 1205. Оп. 1. Спр. 188. Арк. 2.
39. Відділ Державного архіву Чернігівської області в м. Ніжині. Ф. 1204. Оп. 1. Спр. 495. Арк. 9.
40. Державний архів Харківської області. Ф. 18. Оп. 23. Спр. 123. Арк. 5–6.
41. Записки земського начальника / [Соч.] Александра Новикова. Санкт-Петербург : Тип. М.М. Стасюлевича, 1899. VIII, 240 с.
42. Державний архів Дніпропетровської області. Ф. 11. Оп. 1. Спр. 664а. Арк. 528.
43. Державний архів Дніпропетровської області. Ф. 11. Оп. 1. Спр. 997а. Арк. 22.
44. Державний архів Дніпропетровської області. Ф. 11. Оп. 1. Спр. 997а. Арк. 20.
45. Державний архів Донецької області. Ф. 137. Оп. 1. Спр. 1. Арк. 17.
46. Журнал засіданий съезда земских начальников Екатеринославской губернии. *Вестник Екатеринославского земства: еженедельное издание Екатеринославского губернского земства* / Ред. М. Родзянко, В.А. Тихомиров. Екатеринослав, 1903–1905. 1903. № 8.
47. Державний архів Сумської області. Ф. 1001. Оп. 1. Спр. 305. Арк. 327.
48. Державний архів Одеської області. Ф. 66. Оп. 1. Спр. 53. Арк. 10а-10б.
49. Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 283. Арк. 14.
50. Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 293. Арк. 14.
51. Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 293. Арк. 10а.
52. Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 293. Арк. 7а.
53. Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 293. Арк. 2, 2б.
54. Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 293. Арк. 17.
55. Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 283. Арк. 7.
56. Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 293. Арк. 14.
57. Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 253. Арк. 14.
58. Державний архів Одеської області. Ф. 66 оп. 1 спр. 53 арк. 4.
59. Державний архів Одеської області. Ф. 66. Оп. 1. Спр. 53. Арк. 16а-16б.
60. Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 246. Арк. 20.
61. Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 253. Арк. 2.
62. Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 2276. Арк. 11.
63. Державний архів Одеської області. Ф. 66. Оп. 1. Спр. 53. Арк. 1.
64. Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 2276. Арк. 12.
65. Державний архів Одеської області. Ф. 66. Оп. 1. Спр. 53. Арк. 5, 2б.
66. Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 283. Арк. 10.
67. Державний архів Одеської області. Ф. 67. Оп. 1. Спр. 518. Арк. 3 об.
68. Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 132. Арк. 8.
69. Державний архів Одеської області. Ф. 66. Оп. 1. Спр. 53. Арк. 17.
70. Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 246. Арк. 26, 32.
71. Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 2276. Арк. 13а.
72. Відділ Державного архіву Чернігівської області в м. Ніжині. Ф. 1207. Оп. 1. Спр. 40. Арк. 7.
73. Відділ Державного архіву Чернігівської області в м. Ніжині. Ф. 1207. Оп. 1. Спр. 75. Арк. 2.
74. Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 185. Арк. 3б.
75. Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 246. Арк. 25.
76. Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 293. Арк. 16б.
77. Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 253. Арк. 5.
78. Бутирін Є.О. Адміністративно-поліцейський характер діяльності земських начальників. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. Луганськ, 2010. Вип. № 3. С. 185–196.
79. Державний архів Сумської області. Ф. 1001. Оп. 1. Спр. 1575. Арк. 16.
80. Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 132. Арк. 8.
81. Державний архів Харківської області. Ф. 589. Оп. 2. Спр. 3. Арк. 3.
82. Державний архів Сумської області. Ф. 1001. Оп. 1. Спр. 1575. Арк. 87–88.
83. Відділ Державного архіву Чернігівської області в м. Ніжині. Ф. 1205. Оп. 1. Спр. 30. Арк. 19.
84. Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 246. Арк. 21.
85. Відділ Державного архіву Чернігівської області в м. Ніжині. Ф. 1205. Оп. 1. Спр. 43. Арк. 12, 191.
86. Відділ Державного архіву Чернігівської області в м. Ніжині. Ф. 1205. Оп. 1. Спр. 43. Арк. 317.
87. Відділ Державного архіву Чернігівської області в м. Ніжині. Ф. 1205. Оп. 1. Спр. 48. Арк. 108, 132 ; Відділ Державного архіву Чернігівської області в м. Ніжині. Ф. 1205. Оп. 1. Спр. 43. Арк. 356.
88. Відділ Державного архіву Чернігівської області в м. Ніжині. Ф. 1205. Оп. 1. Спр. 41. Арк. 73.
89. Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 293. Арк. 11.
90. Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 283. Арк. 11.
91. Відділ Державного архіву Чернігівської області в м. Ніжині. Ф. 1205. Оп. 1. Спр. 43. Арк. 477.
92. Державний архів Одеської області. Ф. 63. Оп. 1. Спр. 283. Арк. 15а, 15б.
93. Бутирін Є.О. Діяльність земських дільничних начальників в період революції 1905–1907 років. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. Науково-теоретичний журнал*. Луганськ. 2009. № 4. С. 67–75.
94. Державний архів Херсонської області. Ф. 1. Оп. 1. Спр. 56. Арк. 26.
95. Устав о паспортах. *СЗРИ*. Т. XIV. Ст. 61.