



Іван Іванов,
кандидат юридичних наук,
начальник відділу
організації наукової роботи
Донецького юридичного інституту
МВС України

УДК 351.773:340.15

Компетенція органів земського самоврядування та її еволюція протягом 1864–1917 рр.

Питання щодо компетенції земських установ, звичайно, вже знаходили висвітлення у працях багатьох вітчизняних та закордонних дослідників. Водночас варто зауважити, що проблема обсягу та меж владних повноважень повітових земських установ досі спеціально не розглядалася.

Свого часу увагу аналізу компетенції земських установ приділяли такі вчені, як М. М. Авінов, А. К. Волощенко, Б. Б. Веселовський, Г. А. Герасименко, О. А. Головачов, Н. М. Єфремова, Л. А. Жукова, С. А. Калугін, Ф. О. Петров, В. Ю. Скалон та ін.

Тому метою цієї статті є змістовний аналіз законодавства та ліквідація прогалин в історико-правовому пізнанні компетенції органів земського самоврядування.

Положення про земські установи, прийняте 1 січня 1864 р. визначило межі компетенції повітових земських установ. Однак, як слушно зазначав

С. А. Калугін, ці межі влади та компетенції земських установ було окреслено тут не зовсім чітко, що в подальшому призвело до деяких конфліктів, необхідності пояснень з боку уряду щодо того, який зміст укладався в ту чи ту позицію [1, с. 83].

Серед головних завдань земських установ було, насамперед, упорядкування виконання земських повинностей. Тому до Положення 1864 р. було долучено перелік питань, які мали вирішувати земства, а саме: завідування майном, капіталом і грошовими зборами земства; місцевої торгівлі та промисловості; завідування земськими благодійними установами; управління взаємним земським страхуванням майна; участь у піклуванні про народну освіту та народну охорону здоров'я та ін. (ст. 2) [2, с. 212–213].

Усі потреби та функції земств розподілялися на державні, тобто обов'язкові, та губернські – необов'язкові.

До державних відносили всі ті, що були передбачені прийнятим у 1851 р. Статутом про земські повинності, а саме: повинності з господарства та медичної поліції; утримання квартир і військових команд; хурна (підводна) повинність; утримання богадільень, шляхів, мостів, верстових стовпів та ін., а також місцевого громадянського управління (військових і в селянських справах присутствій, губернських статистичних комітетів, арештних будинків, приміщень для станових представів і судових слідчих); мирових судових закладів; поліції та пенсіонерів колишнього місцевого управління. До не обов'язкових повинностей відносили утримання земських управ і канцелярій, а також задоволення місцевих потреб, які не виходили за межі перелічених у ст. 2 Положення. Отже, народна освіта, медична допомога населенню, статистика та багато інших питань, якими клопоталися земства, закон не відносив до обов'язкових функцій земських установ.

Повітові земські установи мали клопотатися місцевими справами лише у межах свого повіту. Постанови повітових земських зборів, за Положенням 1864 р., не повинні були стосуватися тих справ, які належали до компетенції урядових, станових і громадських установ. Ті розпорядження, які заходили в суперечність із цією нормою, вважалися недійсними (ст. 7) [3, с. 83].

Співвідношення компетенції губернських і повітових земських установ визначалося за територіальною ознакою. Губернські земські установи клопоталися тими справами, які належали в цілому до губернії або декількох її повітів, повітові установи вирішували справи тільки власного повіту (ст. 63) [3, с. 222]. Однак розподілом земських повинностей на губернські та повітові, затвердженням кошторисів і розкладень, розв'язанням суперечностей між повітовими земствами мали клопотатися губернські земські

збори (ст. 62). Положення 1864 р. не містило чіткого формулювання права повітових земських зборів обжалувати рішення губернських земських зборів, але там була загальна норма, згідно з якою земські установи мали право обжалувати в Сенаті рішення адміністрації (ст. 118) [3, с. 230]. Остаточно з'ясування цього питання відбулося 3 квітня 1875 р., коли Сенатом було прийнято спеціальний Указ про те, що повітові земські збори мають право обжалувати рішення губернських земських зборів із питань, які не виходять за межі їхніх повноважень [4, с. 83].

Ще на етапі опрацювання земського законодавства автори реформи писали про те, що земським установам «має бути надано дійсну та самостійну владу в завідуванні справами місцевого інтересу, місцевого господарства губернії та повітів, і поки дії земських установ стосуються лише місцевого інтересу, немає потреби в участі урядової влади, в прямому її втручанні та впливі на перебіг подій» [5, с. 144].

В науковій літературі дослідниками давалися найрізноманітніші оцінки широти повноважень, які одержали за Положенням 1864 р. земські заклади повітового рівня. Так, О. Головачов зазначав, що «розглядаючи предмети відомства земських установ, не можна не дійти висновку, що коло їхньої діяльності є вельми обмеженим, так само як і їхні засоби...», «у правах їхніх ми не бачимо ніякої схожості з поняттям самоврядування» [6, с. 194]. Також негативно оцінив межі компетенції земств В. Скалон, який зауважував: «виявилось, що земство не має права торкатися багатьох сторін народного побуту й до того ж найбільш важливих, саме таких, на які спирається народний добробут» [7, с. 3]. Подібна оцінка є характерною і для більшості досліджень 60 – початку 90-х років ХХ ст. Наприклад, Г. Герасименко зауважував, що коло діяльності земств було суворо обмежено. Закон відводив

їм рішення питань винятково місцевого господарства: вони ні в якому разі не повинні були виходити за встановлену межу. Особливо суворо влада стежила за суспільно-політичною діяльністю земства. Змушене стати на шлях пристосування монархії до нових буржуазних відносин, самодержавство не мало наміру ні з ким ділити політичну владу. Постанови земств, здійснення позик, проекти кошторисів, обрання на посади – всі ці питання обов'язково розглядалися та затверджувалися міністром або губернатором [8, с. 13].

Водночас праці інших фахівців містять більш помірковані й виважені оцінки прав повітових земств за Положенням 1864 р. Зокрема, ще на початку ХХ ст. відомий земський діяч М. Авінов писав, що Положення про губернські та повітові земські установи стало результатом боротьби двох теорій самоврядування – державної та громадської, однак остання відобразилася в ньому значно більшою мірою, що було водночас як сильною, так і слабкою його рисою. Громадська теорія, на думку М. Авінова, «надала можливість створити для земських установ досить незалежне становище серед урядової адміністрації в галузі їх розпорядчої функції» [9, с. 14].

Один із видатних знавців земства Б. Веселовський вважав, що ізольоване становище земства, його відокремлення від органів адміністративних мало велике позитивне значення. З одного боку, воно зменшувало роль місцевого самоврядування, однак на практиці це укріплювало його становище, давало можливість молодим громадським силам згуртуватися на ґрунті господарсько-культурної роботи, якої так потребувала країна і яка дуже мало цікавила бюрократію [10, с. 41]. Таку думку поділяли й інші дослідники початку ХХ ст., хоча й піддавали критиці обмеженість земської компетенції.

Переважає більшість сучасних, як вітчизняних, так і закордонних (зокрема

російських) дослідників, переступивши через викликаний ідеологічними чинниками скепсис радянських учених щодо компетенції земських установ [8, с. 6, 13], також доходять висновку про те, що визначений Положенням 1864 р. розподіл повноважень між адміністративними владними структурами та земством надавав останньому право й реальні можливості вирішувати широке коло місцевих проблем починаючи від народної освіти та охорони здоров'я до кредитно-фінансових заходів [11, с. 10]. Тобто, органи земського самоврядування, зокрема й повітові, поступово перетворювалися на своєрідну опосередковувальну ланку між суспільством та урядовим апаратом. На думку сучасних правознавців, вони вирішували проблеми, які становили повсякденне життя людей, а отже, забезпечували дійсну реалізацію їхніх прав і свобод [12, с. 126]. Але й досі дослідниками остаточно не відкидається теза про те, що самостійність повітових земств була обмеженою не лише звуженням їхньої компетенції, а й паралелізмом у роботі з апаратом управління [12, с. 128]. Окрім того, бюрократія розпочала обмеження сфери діяльності повітових земств, маючи на меті звести їхні функції тільки до вирішення господарчих питань. Як свідчать дослідження, такі «утиски» розпочалися вже від початку діяльності земських установ [13, с. 134]. Саме в цьому полягала причина конфлікту: органи місцевого самоврядування були несумісними з принципами самодержавного управління. Втім, із цілковитою впевненістю можна стверджувати, що попри дещо обмежені функції земського самоврядування вже сама поява земських закладів характеризувала поступову та складну еволюцію від абсолютистської до конституційної монархії [14, с. 205].

Від самого початку діяльності повітових земських органів на основі Положення про губернські та пові-

тові земські установи 1864 р. стали визначатися межі їхньої компетенції. Насамперед, увага зверталася на вирішення питань щодо державних повинностей, а саме про їх розподіл між губернськими та повітовими земствами. Так, уже першими Харківськими губернськими земськими зборами 1865 р. на засіданні 31 жовтня, відповідно до вимог ст. 62 Положення 1864 р., було розглянуто питання про розподіл повинностей на губернські та повітові. Прийнятою постановою до повітових повинностей було віднесено утримання повітових управ; найм будівель для повітових установ; утримання підвод при поліційних управліннях; випуску сенатських і губернських відомостей для поліційних управлінь і станових приставів та ін. [15, с. 224].

Для порівняння звернімо увагу, що водночас до повинностей губернських належало ремонтування мостів і значних гатей на поштових і торговельних шляхах; ремонтування та устрій верстових стовпів на ґрунтових шляхах і стовпів на кордонах повітів і губерній; винагородження техніків, які залучалися до виконання потреб, що належали до губернських зборів; утримання чиновників казенної палати у справах земства; утримання місцевого статистичного комітету; сплачення страхових коштів на пересилання сум губернських земських зборів; утримання канцелярії посередницької комісії, посередників полюбовного розмежування та їхніх канцелярій, а також уповноважених від казни з розмежування земель та особливого при палаті державного майна столу (з того ж питання); витрати на утримання таксаторських класів при гімназіях; утримання губернської земської управи; утримання губернського в селянських справах Присутствія та членів уряду при мирових з'їздах [15, с. 223].

Надалі розподіл обов'язкових земських повинностей між повітовими та

губернськими земськими органами змінювався мало не щорічно. Вже невдовзі наступні земські збори Харківської губернії на засіданні 5 грудня 1866 р. дещо розширили перелік губернських повинностей. Було вирішено визнати губернськими всі натуральні земські повинності за винятком повинності розміщення повітової та етапної команд та відведення землі під городи для цих же команд [16, с. 9–10].

Вже 1867 р. постанову щодо розподілу обов'язкових повинностей було скасовано і на засіданні Харківських губернських земських зборів 12 жовтня встановлено, що до повітових повинностей має належати підводна, сільсько-поштова повинність, розміщення повітових та етапних команд і відведення для них городів. До губернських повинностей було віднесено подорожню натуральну повинність, постоеву повинність, повинність із відведення пасовиськ та провідників для ремонтних команд [17, с. 87–88].

Наступна сесія 1868 р. Харківських губернських земських зборів на засіданні 21 жовтня знову дещо змінила розподіл повинностей. До повітових повинностей стала належати подорожня повинність, а до губернських – підводна, постоева та повинність за відведення пасовиськ [18, с. 344–346].

У подальшому сесії Харківських губернських земських зборів вносили ще деякі уточнення [19, с. 280–281].

Відповідно до норм Положення 1864 р., земства одержали право для покриття своїх витрат обкладати жителів податками. Тимчасовими правилами для земських установ у справах про земські повинності, народне продовольство та громадську опіку земствам надавалося право встановлювати додаткові збори, необхідні для задоволення обов'язкових для земства потреб (ст. 7) [20].

Саме ці додаткові збори стали основним джерелом земських коштів. Земства наділялися правом додатково обкладати губернськими та повітовими

зборами землі, фабрики, заводи, промислові й торговельні установи, взагалі нерухоме майно у повітах і містах, а також свідоцтва на право торгівлі (ст. 9). Загальною підставою у визначенні розміру податку була цінність і прибутковість майна, визначення чого було віднесено так само на розсуд земства. Водночас земство було зобов'язане докладно пояснювати підстави, на яких розраховуються повинності, цінність об'єктів, які оподатковуються, та розмір податку в кожному конкретному випадку. У 1864 та 1865 рр., коли перші земські збори вирішували питання щодо покриття витрат, ніяких відомостей про прибутковість нерухомого майна ще не було. Щоб одержати ці дані, земські службовці повинні були здійснити величезну роботу. Але щойно земства приступили до визначення прибутковості підприємств і торговельних закладів, на них посипалися скарги фабрикантів і торговців. Уряд негайно використовував їх для тиску на земські установи. Було заборонено обкладати доходи від торгівлі та промислів. Основну частину надходжень земства одержували від податків на нерухоме майно: земель, лісів, дохідних будинків, фабрик, заводів. А головним об'єктом обкладення виявилися землі [8, с. 11].

Деякі види земель вилучались із земського оподаткування. Серед них: землі та земельні угіддя, відведені урядом церквам, монастирям та іншим духовним установам; казенні, удільні та приватні землі, які не приносили прибутку. Однак за роки, які минули після 1851 р., багато земель було оброблено і вони змінили свою прибутковість. Саме зважаючи на це земствам було дано дозвіл обкладати такі землі зборами на підставі подання точних даних про їхню реальну прибутковість [21]. У 1868 р. до перелічених земель, які вилучались із земського оподаткування, було додано ще й землі, які перебували у віданні залізниць [22].

Показово, що і вітчизняні, і закордонні дослідники звертають увагу на той факт, що вже у перші роки існування земських установ чітко простежується тенденція намагання уряду звужити права земств, зокрема повітових [8, с. 11]. Саме тому урядова політика того часу характеризується тим, що уряд не лише не прагнув сприяти фінансовому добробуту земства, а навіть навпаки, з суто політичних міркувань вдавався до кроків, спрямованих на зменшення земського бюджету.

Одним із найбільш відчутних ударів по земству став Закон від 21 листопада 1866 р., який значно обмежив право земств обкладати земськими зборами торговельні та промислові заклади [23, с. 85]. Як зазначав В. Ю. Скалон, після прийняття цього Закону, який «все оцінив і встановив», подальша праця земства в цьому напрямку виявилася непотрібною [7, с. 6]. Причина такої гострої реакції на цей Закон полягала в тому, що розмір коштів, які земство могло збирати, значно зменшився, оскільки в розрахуванні земського збору можна було враховувати лише цінність і прибутковість самого приміщення, не вводячи в оцінювання предмети і вироби, які, власне, й давали прибуток підприємству. Відтоді лівову частку земських зборів складали збори з селянської землі, яку без того було обкладено непомірними податками. Приватновласницькі землі за якістю були краще надільних, проте саме ці землі обкладалися більш низькими зборами [7, с. 11].

Отже, складалася така ситуація, коли близько половини бюджету земства спрямовувалося на виконання обов'язкових державних повинностей, і лише ті кошти, які залишалися після цього, могли використовуватися для місцевих потреб. Бажання земства збільшити необов'язкові місцеві витрати (на потреби народної освіти, охорони здоров'я та ін.) неодмінно вело до підвищення обкладання земським збором [7, с. 11].

13 липня 1867 р. уряд видав ще один закон, спрямований на обмеження компетенції земств. Ним заборонялося без дозволу місцевого губернського керівництва друкувати постанови земських зборів, звіти про засідання зборів, журнали земських зборів. Прийняття цього закону було викликано тим, що після того, як земські збори розпочали свою діяльність і стали обговорювати різні проблеми місцевого життя, місцеві адміністратори, як зазначав О. І. Кошелев, «роздратовані повідомленнями про їхні дії на всю країну, підняли страшний гвалт, представляли збори й навіть управи ледве не гніздами змовників та бунтівників, запевняли, що за такої начебто непомірної гласності немає змоги керувати губерніями» [24, с. 19].

У жовтні 1865 р., через вісім місяців після створення земств, міністр внутрішніх справ П. Валуєв зробив у своєму щоденнику запис: «Опозиція та недовіра виявляються всюди, де є можливість їх висловити. Трьохсотголове земство підіймає свої голови, лепече критику, незабаром буде вести промову недружелюбну» [25, с. 74]. Отже, цілком зрозуміло, чим була викликана поява Закону про обмеження друкування земських матеріалів. Однак і преса, і земські діячі дуже активно прореагували на його появу, в один голос заявляючи про те, що гласність – найважливіша риса справжнього самоврядування, і вимагали повної гласності [26, с. 377, 389].

Відповідно до норм Положення про губернські та повітові земські установи 1864 р. земські витрати розкладалися на все майно: фабрики, заводи, будівлі, ліси, землі та ін. Обкладалися прибутковість і цінність майна. Земськими управами велася вся необхідна документація стосовно земських зборів, а саме: було заведено

окладні книги, куди вносилися всі власники з показанням майна, його вартості та прибутковості. Після зведення всіх прибутків ставало зрозуміло, скільки коштів не вистачає для покриття витрат. Розрахований «оклад» заносився до «окладного аркушу» та розсилався платникам. За цим документом платники повинні були вносити земський збір у визначений термін. За неплатежі та запізнення нараховувалися штрафи та пеня [1, с. 91–92].

Варто відзначити пильний контроль за цим напрямком земської діяльності з боку державних органів. Наприклад, 22 грудня 1886 р. було видано циркуляр Міністерства внутрішніх справ, у якому зазначалося, що з інформації про справи щодо державних злочинів випливає, буцім серед осіб, звинувачених у скоєнні таких злочинів, часто трапляються особи, які працюють за наймом при статистичних відділах земських управ. Маючи на увазі, що збирання статистичних даних пов'язано з частими роз'їздами по селах, заводах і фабриках та надає можливість збирачам статистики безконтрольно спілкуватися з сільським і фабричним населенням, міністр внутрішніх справ Російської імперії граф Д. Толстой вимагав звертати увагу, щоб особи політично неблагонадійні не допускалися до такої роботи [27].

Тож можна дійти висновку, що повітові земські установи завжди відчували на собі певний тиск із боку урядової адміністрації. Положення 1864 р. надавало змогу місцевій владі контролювати діяльність повітових земств. Конкретні приклади, наведені у статті, дають змогу констатувати, що законодавство забезпечувало можливість здійснювати нагляд за всіма напрямками діяльності повітових земських установ і певною мірою впливати на неї.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Калугін С. А. Земське самоврядування на Харківщині (1865–1917 рр.) / С. А. Калугін. – Харків : Ун-т внутр. справ, 2000. – 148 с.
2. Полное собрание законов Российской империи. 2-е собр. – СПб, 1867. – Т. 39. Отд. 1. ст. 40457, 40459 / Реформы Александра II. – М. : Юрид. лит., 1998. – С. 212–213.
3. Положение о губернских и уездных земских учреждениях, Высочайше утвержденное 1 января 1864 г. / Реформы Александра II. – М. : Юрид. лит., 1998. – 230 с.
4. Положение о земских учреждениях со всеми относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями / Сост. М. И. Мыш. – Изд. 3-е, испр. и доп. – СПб. : Тип. Лебедева, 1886. – 974 с.
5. Материалы по земскому общественному устройству (Положение о земских учреждениях) / В 2-х тт. Т. 1. СПб. : [б. и.], – 1885.
6. Головачев О. А. Десять лет реформ. 1861–1871 / А. И. Головачев. – СПб. : Тип. Ф. С. Сущинского, 1872.
7. Скалон В. Ю. Земские вопросы. Очерки и обозрения / В. Ю. Скалон. – М. : Печ. С. Яковлева, 1882. – 235 с.
8. Герасименко Г. А. Земское самоуправление в России / Г. А. Герасименко. – М. : Наука, 1990. – 264 с.
9. Авинов Н. Н. Плавные черты в истории законодательства о земских учреждениях (1864–1913 гг.) / Н. Н. Авинов // Юбилейный земский сборник. – СПб. : [б. и.], 1914. – С. 14.
10. Веселовский Б. Б. Децентрализация управления и задачи земства / Б. Б. Веселовский // Юбилейный земский сборник. – СПб. : [б. и.], 1914. – 49 с.
11. Жукова Л. А. Проблемы взаимодействия властных структур и земского самоуправления в пореформенной России. 1864–1918 / А. А. Жукова. – М. : ГАУ, 1995. – С. 10.
12. Ефремова Н. Н. Местное самоуправление и административная юстиция в России (1864–1917 гг.) / Н. Н. Ефремова, М. В. Немытина // Государство и право. – 1994. – № 3. – С. 126–133.
13. Волощенко А. К. Нариси з історії суспільно-політичного руху на Україні в 70-х – на початку 80-х років XIX ст. / А. К. Волощенко. – К. : Наук. думка, 1977. – С. 134.
14. Петров Ф. А. Органы самоуправления в системе самодержавной России: земство в 1864: 1879 гг. / Ф. А. Петров // Великие реформы в России 1856–1874 г. – М., 1992. – 220 с.
15. Постановления, речи и записки первого Харьковского губернского земского собрания с 14 октября по 1 ноября 1865 г. – Харьков : Тип. Гинзбурга, 1866. – 224 с.
16. Журналы и постановления второго Харьковского губернского земского собрания с 1 по 21 декабря 1866 г. – Харьков : Тип. Гинзбурга, 1867. – 54 с.
17. Журналы Харьковского губернского земского собрания с 1 по 12 октября 1867 г. – Харьков : Тип. Гинзбурга, 1868. – С. 87–88.
18. Журналы Харьковского губернского земского собрания с 10 по 29 октября 1868 г. – Харьков : Тип. Гинзбурга, 1869. – С. 344–346.
19. Журналы Харьковского губернского земского собрания с 7 по 17 ноября 1870 г. – Харьков : Тип. Гинзбурга, 1870. – С. 280–281.
20. Полное собрание законов Российской империи, собр. 2-е, Т. XXXIX, № 40458.
21. Полное собрание законов Российской империи, собр. 2-е, Т. XLIII, № 45755.
22. Полное собрание законов Российской империи, собр. 2-е, Т. XLIII, № 46031.
23. Оржеховский И. В. Из истории внутренней политики самодержавия в 60–70-х годах XIX века / И. В. Оржеховский. – Горький : Изд-во Горьк. ун-та, 1974. – 168 с.
24. Кошелев А. И. Голос из земства / А. И. Кошелев // Вып. 1. – М. : Тип. В. Готье, 1869. – 19 с.
25. Дневник П. А. Валуева, министра внутренних дел : В 2 тт. – Т. 2. – М. : [б. и.], 1961. – С. 74.

26. Аксаков И. С. Полное собрание сочинений / И. С. Аксаков // В 5 тт. – Т. 5. Государственный и земский вопрос. – М. : Тип. Волчанинова, 1887. – 675 с.
27. ЦДІАК, ф. 442, оп. 837, спр. 2, арк. 2.

Иванов І. В. Компетенція органів земського самоврядування та її еволюція протягом 1864–1917 рр.

Статтю присвячено історико-правовому аналізу законодавства щодо компетенції та еволюції органів земського самоврядування протягом 1864–1917 рр.

Ключові слова: компетенція, повітове земство, орган місцевого самоврядування, повітові земські установи.

Иванов И. В. Компетенция органов земского самоуправления и ее эволюция на протяжении 1864–1917 гг.

Статья посвящена историко-правовому анализу законодательства относительно компетенции и эволюции органов земского самоуправления на протяжении 1864–1917 гг.

Ключевые слова: компетенция, уездное земство, орган местного самоуправления, уездные земские учреждения.

Ivanov I. Jurisdiction of Zemstvo self-government institutions and its evolution during 1864–1917

The article is devoted the istoriko-legal analysis of legislation in relation to a competence and evolution of organs of zemskogo self-government during 1864–1917.

Key words: competence, Zemstvo of uyezd, organ of local self-government, Zemstvo of uyezd establishments.