

2. Голос татар. — 1917.
3. Губогло М. Н., Червоная С. М. Крымскотатарское национальное движение: Документы. Материалы. Хроника. — М., 1992. — Т. 2.
4. Егоров В. Л. Историческая география Золотой Орды в XIII-XIV вв. — М., 1985.
5. Елагин В. Националистические иллюзии крымских татар в революционные годы // Забвению не подлежит. — Казань, 1992.
6. Зарубин А. Г. Крымскотатарское национальное движение в 1917-1921 гг. [Документы] // Вопросы развития Крыма / Научно-практический дискуссионно-аналитический сборник/. — Симферополь, 1996. — Вып. 3.
7. Зарубин В. Г. Из истории государственности Крыма в годы революции и гражданской войны // Бахчисарайский историко-археологический сборник. — Симферополь, 1997. — Вып. 1.
8. Книга путешествия: Турецкий автор Эвлия Челеби о Крыме (1666-1667 гг.). — Симферополь, 1999.
9. Королев В. И. Таврическая губерния в революциях 1917 года (Политические партии и власть). — Симферополь, 1993.
10. Матеріали роботи З'їзду народів у Києві // Реп'єнт О. П., Андрусинин Б.І. З'їзд поневолених народів (8-15 вересня 1917 р.) (21-28 вересня н. ст.). — К., 1994.

С. А. Калугін  
(Університет внутрішніх справ)

## НАГЛЯД ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ЗЕМСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В РОСІЇ

в кінці XIX — на початку XX ст.

Нитання нагляду за функціонуванням земських установ дуже важливе для повноти їх характеристики, для з'ясування міри їх самостійності у постановці та вирішенні проблем місцевого життя. Положення про земські установи 1864 р. містило норми, які надавали змогу центральному та місцевому державному апарату не тільки бути в курсі справ, основних задумів та заходів, які планувалися земськими установами, а й певною мірою спрямовувати їх діяльність. Незважаючи на те, що в Положенні 1864 р. підкреслювався недержавний характер земських установ, їх самостійність та незалежність, його норми все ж таки надавали

можливість забезпечити контроль адміністрації за їх діями.

Згідно з Положенням 1864 р. земські установи діяли самостійно у межах доручених їм господарських справ (ст. 6) [1]. Оскільки ці справи до заснування земських установ відносилися до компетенції міністерства внутрішніх справ, то й після 1864 р. вони залишалися в межах відання цього ж міністерства. Міністр внутрішніх справ особисто здійснював вищий нагляд за земськими установами у межах всієї Російської імперії, а в губерніях нагляд за ними був покладений на губернаторів. Порухнення незалежності земських установ починалося вже з порядку затвердження земських посадових осіб. Голів повітових земських управ затверджував губернатор, а губернських — міністр внутрішніх справ (ст. 48, 49). Міністерство внутрішніх справ встановлювало правила розгляду справ у земських зборах (ст. 100). Для ведення земствами грошових справ та складання звітності законом передбачалося складання інструкцій, зміни у яких могли здійснюватися тільки після затвердження міністерством внутрішніх справ (ст. 109). Земські збори не мали права збиратися частіше, ніж це було встановлено законом, без дозволу місцевої адміністрації (для повітових зборів) та міністерства внутрішніх справ (для губернських зборів). Дозвіл та призначення надзвичайних земських зборів відносилися до компетенції міністра внутрішніх справ. Для того, щоб отримати дозвіл на проведення таких зборів, земство мало скласти мотивоване клопотання і через губернатора направити його до міністерства внутрішніх справ. Цілий ряд постанов земських зборів потребував обов'язкового затвердження губернатором, без чого вони не могли набути чинності. До таких питань відносилися: приведення в дію земських кошторисів на розкладок, розподіл земських шляхів сполучення на губернські та повітові, заснування виставок місцевої продукції, тимчасове усунення з посади членів земських управ (ст. 90). Міністр внутрішніх справ затверджував постанови про позики, які перевищували двохрічну суму загального земського збору, про збори за проїзд по земським шляхам сполучення, про відкриття ярмарок терміном більше ніж 14 днів, про перенесення або зміну термінів існуючих ярмарок, про розподіл майна та закладів громадської ошкі на губернські та повітові на ін. (ст. 92).

Відгук про постанову губернатор мав повідомити управі протягом семи днів, і якщо відгуку не поступало, то постанова вважалася ухваленою (ст. 94). При розгляді кошторисів та розкладок, Положення зобов'язувало губернаторів перевірити, щоб всі внесені витрати були законними, щоб не були пропущені обов'язкові статті витрат, щоб не були обкладені зборами дже-

рела, які вилучалися із земського обкладання; щоб не було нерівномірності при обкладанні казенних земель порівняльно з іншими; а також, щоб прибутки та збори земства покривали обов'язкові витрати (ст. 96). Якщо збори одержували негативний відгук губернатора про постанову, вони вивчали ті пункти, які викликали заперечення, та виносили остаточний висновок, копія якого направлялася губернатору (ст. 95). Повторна постанова земських зборів, незалежно від того прийняті чи відхилені були заперечення губернатора, вступала в силу й приводилася у виконання (ст. 96). Однак Положення передбачало, що для припинення можливого «свавілля» з боку земств губернатор мав право зупинити виконання будь-якої постанови, яка входила у протиріччя, за його думкою, «із законами або загальною державною користю» (ст. 9). І ця норма відносилася до всіх постанов зборів, а не тільки до тих, які потребували затвердження губернатора. Якщо губернатор приймав таке рішення, він протягом семи днів з моменту отримання копії постанови мав повідомити про це земські збори або управу. Одночасно він повідомляв і міністерство внутрішніх справ. Остаточне рішення в такому випадку надавалося Сенату, до завдань якого входило встановлення законності постанови зборів та дій губернатора.

Міністерство внутрішніх справ робило свій відгук на постанови, які підлягали його затвердженню у двохмісячний термін з дня їх прийняття. Якщо міністр не погоджувався із постановою, він повідомляв про це управу, і справа знову поступала на розгляд губернських земських зборів у найближче засідання (ст. 97). Губернські збори мали право поступити із запереченнями міністра внутрішніх справ так само, як із запереченнями губернатора. Тоді міністр міг внести справу на розгляд Сенату. Міністр внутрішніх справ мав право в проміжок часу між двома термінами засідань земських зборів припинити дію постанови, яка «не відповідала закону та державній користі». Про це він повідомляв збори у найближче засідання (ст. 9). Губернатору надавалося також право контролювати відповідність обраних земством напрямків діяльності тому обов'язковому мінімуму, який передбачав закон. Якщо земські збори залишали без уваги той чи інший напрямок, він мав право про це їм нагадати, а якщо це не приводило до позитивного результату, то з дозволу міністра внутрішніх справ він міг робити безпосередні розпорядження, з покладанням розходів на рахунок земства (ст. 10).

Право остаточного розв'язання всіх суперечок земських установ з центральною та місцевою владою, іншими урядовими та громадськими організаціями, було надано Сенату (ст. 118). Отже, Сенат виконував вищий нагляд за діяльністю земських

установ. Розгляду Сенату також підлягали скарги на постанови земських зборів про предмети, які виходили за межі їх компетенції; незаконні; ті, що мали відношення до кримінального суду. Сенат розглядав скарги земств на рішення адміністрації. Термін розгляду скарг був визначений до скликання наступних земських зборів (ст. 76, 79). До компетенції Сенату було віднесено звільнення з посад членів земських управ. Як вища судова інстанція, Сенат надавав також тлумачення законів з питань земських виборів, меж компетенції, земських податків, порядку відносин земств з іншими установами.

Таким чином, згідно з Положенням 1864 р., мав здійснюватися певний нагляд за земськими установами Російської імперії. Однак в подальшому з цих питань неодноразово приймалися закони, які стосувалися посилення контролю над земськими установами. Найважливішими з них були закон 13 червня 1867 р. про губернаторську цензуру земських видань (тобто журналів зборів та доповідей управ) [2]; а також закон 19 серпня 1879 р., яким вплив губернатора розповсюджувався на всіх службовців земських установ (тобто губернаторам надавалося право не допускати заняття земських посад особами неблагонадійними, а також звільняти їх на свій розсуд). М. М. Авінов зазначив, що такими акціями було яскраво продемонстроване справжнє відношення уряду до земства. Урядова адміністрація вважала земські установи «випадковим додатком, додатком терпимим, іноді навіть небажаним, без якого місцеве управління може існувати та функціонувати» [3, с. 17]. Самі ж земці сприйняли нові обмеження майже як катастрофу, вважаючи, що і до цього закону «незалежність та самостійність земських установ були мізерними, а законом 19 серпня 1879 р. вони були зовсім скасовані внаслідок повного підкорення земства губернатору» [4, с. 17]. Тут, безперечно, барви оцінок дещо згущені, однак не можна не погодитися з думкою, що самостійність земств порушувалася, а адміністрація мала змогу контролювати та впливати на виконання земствами своїх функцій.

Крім того протягом 1868 - 1870 рр. були проведені деякі заходи, спрямовані на адміністративне підкорення різних земських службовців відповідним урядовим закладам (земських лікарів — лікарським управам та губернаторам; попечителів училищ — училищним радам; земських учителів — інспекторам і т. д.). Дослідники зазначали, що це, безперечно, суттєво обмежувало самостійність земств у підборі кадрів, і надавало змогу урядовим чиновникам впливати на цей процес [5, с. 83].

Яким чином на практиці здійснювався такий контроль, можна проілюструвати на прикладі Харківського земства. Вже розг-

лядався процес заснування земств і можна було побачити, що на всіх його етапах харківський губернатор інформував міністра внутрішніх справ про підготовку, організацію та проведення виборів [6]. Телеграфом направлялися запити щодо призначення дати виборів. Губернатор направляв у міністерство внутрішніх справ копію журналу Харківського губернського Тимчасового комітету по проведенню виборів. Про відкриття перших Харківських губернських земських зборів губернатор також повідомляв міністра внутрішніх справ телеграфом, з коротким оглядом розглянутих питань [7, арк. 8]. Трохи пізніше губернатор охарактеризовував всіх осіб, які були обрані головами та членами губернської та повітових управ [7, арк. 32-33].

У 1866 р. Харківський губернатор так само докладно характеризував «хід занять» повітових та губернських зборів та прийняті рішення [7, арк. 37-69]. Губернатор ще детальніше звітував, якщо у «ході занять» земських зборів траплялися хоча б невеликі збої. Тоді ситуація описувалася з усіма подробицями, особлива увага приділялася характеристиці осіб, які були ініціаторами інцидентів, конфліктних ситуацій тощо. Так, наприклад, у вересні 1866 р. Богодухівські повітові земські збори були відкриті й розпочали роботу, однак через короткий час голова зборів — повітовий предводитель дворянства Карпов — закryw збори раніше, пояснивши це тим, що голова управи І.І. Каразін порушив порядок занять та образив його [7, арк. 320-529]. Губернатор повідомляв, що вивчив ситуацію і дійшов до висновку, що Карпов вчинив правильно, змушений був прийняти таке рішення через поведінку Каразіна. «І.І. Каразін своїм впливом на гласних із купців, міщан та селян, — відначалося у звіті губернатора, — збуджує ворожі відносини між станами; наслідками дій Каразіна були незадоволення, суперечки та порушення спокійної течії занять повітових зборів; Каразін різкими витівками та непристойними висловленнями неодноразово ображав голову повітових земських зборів, виразив неповагу до зборів, з'явившись на зборах у непристойному костюмі; у доповіді, яку виголосив Каразін, він дозволяв собі різкі та образливі для його дворянського стану та Богодухівських повітових земських зборів вирази...» [7, арк. 539]. Далі губернатор повідомляв про своє рішення: голову Богодухівської повітової земської управи Каразіна та членів управи Мальцова та Пархомова (які також здійснювали шкідливий вплив на селян та підбурювали їх проти дворянського стану) звільнити з посад та предписати Харківським губернським зборам розпорядитися щодо скликання надзвичайних повітових зборів для виборів голови та членів Богодухівської повітової земської управи [7,

арк. 540]. Цей інцидент набув широкого розголосу, про що свідчить ще одна архівна справа. Як можна побачити з її матеріалів, головним було зовсім не те, що Каразін «з'являвся на збори постійно без краватки», а те, «що своїми діями він прагнув похитати довіру селян до влади та закону», а саме виступив проти мирowego посередника І. Сливицького, який роз'яснював гласним-селянам закон, відносно неможливості залучення всіх станів до виконання натуральних повинностей [8, арк. 12].

Справа була передана до Сенату, причому в поданні міністра внутрішніх справ містилася пропозиція не тільки усунути І.І. Каразіна з посади, але й вислати його на проживання в одну із віддалених губерній. Сенат прийняв рішення усунути зачинщика з посади і передати суду. Однак рішення суду було несподівано м'яким: Каразіна було оштрафовано на 3 карбованці сріблом [8, арк. 29-29 зв.].

В наступні роки харківські губернатори так само докладно, в усіх подробицях звітували міністру внутрішніх справ про «хід занять» земських зборів Харківської губернії. Однак слід зауважити, що окрім характеристики прийнятих рішень (їх у міністерстві мали змогу вивчити за журналами зборів, які також обов'язково надсилалися), губернатор давав оцінку настроям зборів та окремих гласних. Наприклад, у 1868 р. у звіті про губернські та повітові збори Харківської губернії губернатор писав, що «гласні Вовчанського та Куп'янського повітів більше за всіх інших висловлювали прагнення до повної самостійності та незалежності від губернських зборів у справах земського управління. Це ж саме проявлялося гласними Ізюмського та Харківського повітів» [9, арк. 117]. Характеризуючи рішення, прийняті на четвертій сесії Харківських губернських земських зборів у 1868 р., харківський губернатор, серед іншого, зазначив, що на їх засіданнях «гласні Куп'янського та Вовчанського повітів, а також Харківського та Сумського, постійно виявляють ліберальний напрямок» [9, арк. 126 зв.]. У другому розділі вже зазначалося, що саме у 1868 р. до влади у губернських земських зборах прийшло прогресивне угруповання гласних на чолі із університетською професурою.

У 1871 р. харківський губернатор, повідомляючи міністра внутрішніх справ про збори, які відбулися в губернії, серед іншого, звернув увагу на те, що надзвичайні Ізюмські повітові земські збори, які відбулися 25 січня 1871 р., розглянули також й ті питання, які, «хоча й не представляли особливої важливості, однак для розгляду яких повітова управа не просила відповідного дозволу» [9, арк. 2]. Тому губернатор, хоча постанови не викликали заперечень, звернув увагу управи на їх не-

правильне обговорення. Така ситуація, коли на надзвичайних зборах обговорювалися не тільки ті питання, заради яких вони скликалися, була досить розповсюдженою наприкінці 60-х — на початку 70-х рр. XIX ст. Тому вже у 1873 р. Сенат відповідно прореагував, надавши роз'яснення, що земські збори на своїх засіданнях не можуть виходити за межі предмету надзвичайних зборів [10, с.86].

Деякі рішення, прийняті земськими зборами, окремо пояснювалися губернатором міністру внутрішніх справ. Так, ми вже згадували адрес на ім'я царя, який був прийнятий Харківськими губернськими земськими зборами у 1878 р. і на який з'явилися відгуки у столичній пресі, тобто він набув широкого розголосу у суспільстві. Тоді харківський губернатор окремим звітом міністру роз'яснював обставини його прийняття. Губернатор писав, що «на харківську публіку це не справило враження, а сама заява була прийнята несподівано, під час конфлікту на зборах із зовсім іншого приводу» [11, арк. 17]. Однак вивчення ходу обговорень виступу Є. С. Гордєєнко, який був покладений в основу зазначеного адресу Харківського губернського земства, дає змогу побачити, що збори все ж таки виявили інтерес до цього питання. Це підтверджується, зокрема, тим, що гласний Картамішев висловив побажання, щоб представників земства запрошували бодай до обговорення тих засобів, які б могли допомогти уряду вийти з фінансових ускладнень [12, с. 121-126]. Тоді ж гласний Морошкін пропонував зняти цензуру із провінційних видань і додав до свого виступу звернення до земства з цього приводу від професорів, адвокатів та представників суду.

Звіти Харківського губернатора містили, окрім формальних даних, обов'язкову характеристику голів та членів губернських та повітових управ. Так, у щотижневих донесеннях губернатора міністру внутрішніх справ про події в Харківській губернії під час проходження повітових земських зборів у 1884 р. він повідомляв про розумові та людські якості обраних голів повітових управ [13, арк. 17]. Про те, що такі звіти уважно вивчалися у міністерстві, говорить такий факт: 1 травня 1879 р. міністр внутрішніх справ надіслав харківському губернатору листа, в якому просив дати пояснення, чому зі складу губернської земської управи вибувають одразу три члени [14, арк. 56]. Губернатор пояснив це тим, що двоє членів вибувають за домашніми обставинами, а третій — за станом здоров'я [14, арк. 60].

Харківські губернатори використовували своє право скасовувати рішення земських зборів, якщо, за їх розсудом, вони виходили за межі компетенції земських установ. Необхідно конста-

тувати, що робилося це все ж таки не часто, у всякому разі збереглося всього декілька архівних справ з цього приводу. Найбільш яскравим прикладом було скасування постанови Вовчанських повітових зборів у 1883 р. щодо зрівняння селян у правах з іншими станами суспільства. Губернатор повідомив міністра, що він скасував рішення, оскільки розгляд та вирішення питань стосовно суспільних станів, їх прав та ін. не входять до компетенції земських зборів. Крім того він віддав розпорядження, щоб обговорення цього питання та рішення не були надруковані [15, арк. 2].

Безумовно, губернатор обов'язково висловлював свій погляд на клопотання, які приймалися земськими зборами і направлялися через нього у відповідні міністерства. Вивчення найбільш важливих клопотань Харківського земства, які стосувалися повноважень земства, а також тих подань, якими харківські губернатори їх супроводжували, дає змогу стверджувати, що думки губернаторів ніколи не розходилися із поглядами урядових установ, куди ці клопотання направлялися. Так, наприклад, з приводу клопотання Харківських губернських земських зборів щодо встановлення зв'язків із земськими установами інших губерній (1875 р.) харківський губернатор у своєму поданні сформулював відповідь, яка була офіційно оформлена рішенням Комітету міністрів і знов-таки через губернатора повернулася до Харківського земства [16, арк. 3. 11]. Те ж саме можна сказати про клопотання Харківського губернського земства у 1871р. стосовно звільнення селян від тілесних покарань [17, арк. 1, 3].

Отже, можна побачити, що земські установи не залишалися без нагляду, і губернська адміністрація, а через неї й уряд, завжди були у курсі земських справ та їх рішень, маючи змогу впливати на них.

Як уже зазначалося, нове Положення 1890 р. про земські установи не багато в чому змінило їх компетенцію, значно більше змін спостерігаємо стосовно нагляду за земствами. За новим Положенням введення в дію постанов земських зборів, навіть тих, які не потребували затвердження, переносилося на двотижневий термін, під час якого губернатор мав право зупинити їх виконання (ст. 86) [18]. Якщо раніше губернатор міг зупинити лише ті положення, які не узгоджувалися із законом або виходили за межі компетенції земств, то тепер закон надавав йому право зупинити навіть такі постанови, які не відповідали, за його думкою, «закону або постанові, з порушенням кола відомства, меж влади або порядку діяльності земських установ, або не відповідали загальним державним користям та потребам, або ж очевидно порушували інтереси місцевого насе-



лення» (ст. 87). Незаконні постанови губернатор передавав у місячний термін до губернського по земським справам присутствія, а ті, які не відповідали «місцевим користям та потребам» — на розгляд чергових губернських земських зборів. Звичайно, таким чином надавався простір для дій занадто обережних губернаторів. Обжалувати рішення губернського по земським справам присутствія про законність постанов земських зборів можна було у Сенаті, а рішень щодо доцільності (якщо збори наполягали на своєму рішенні) — у міністерстві внутрішніх справ. Остаточна відміна або зміни в таких постановах здійснювалися Державною радою (якщо мова в них йшла про підвищення земського податку) або Комітетом міністрів (в інших випадках).

Окрім цих змін, новим Положенням затверджувався інший характер та порядки нагляду губернатора за діяльністю земських управ. Йому надавалося право проводити ревізію діяльності управ. Якщо губернатор знаходив порушення, він міг вимагати від управи пояснення, а після цього пропонувати їй відновити порядок. Якщо управа не могла з якоїсь причини виконати розпорядження, вона могла звернутися до губернатора із відповідним проханням. Після цього справа передавалася до губернського по земським справам присутствія. Рішення присутствія було обов'язковим для управи, хоча вона могла його обжалувати знов-таки у Сенаті. Губернатор мав право ревізувати всі підвідомчі земству установи. Отже, губернатор ставав для земських установ безпосереднім адміністративним керівником.

Положенням 1890 р. створювався новий спеціальний орган адміністративного нагляду за земськими установами — губернське по земським справам присутствіє. До складу присутствія входив губернатор (як голова), губернський предводитель дворянства, віце-губернатор, управляючий казенною палатою, прокурор окружного суду, голова губернської земської управи та один член від губернських земських зборів, який обирався з членів управи або гласних зборів.

Присутствіє повинно було обговорювати правильність та законність постанов та розпоряджень земських управ, а також інших справ земства. Рішення приймалися більшістю голосів, однак голос губернатора був вирішальним, оскільки він міг призупинити виконання рішення, прийнятого більшістю голосів. У цьому випадку справа передавалася міністру внутрішніх справ, який входив до Сенату із поданням про відміну рішення присутствія. Діяльність присутствія контролювалася спеціальною радою міністерства внутрішніх справ.

Як вже зазначалося, нове Положення, змінивши характер

земських установ, а саме, визнавши земство державним, змінило становище виборних земських посадових осіб. Якщо за Положенням 1864 р. затвердженню на посадах підлягали тільки голови управ, то за Положенням 1890 р. затверджувались підлягали також і члени губернських та повітових управ (ст. 118). Окрім того, як вже відмічалось, вони вважалися державними службовцями, з присвоєнням класних чинів. Ця обставина також відноситься до характеристики нагляду за земськими установами, оскільки надання чинів здійснювалося губернатором. Після цього стає зрозумілою та характерною відсутність у Положенні 1890 р. статті, аналогічної статті 6 Положення 1864 р. Саме в ній йшлося про те, що «земські установи, в межах ввірених їм справ, діють самостійно. Закон встановлює випадки та порядок, в яких дії та розпорядження їх підлягають затвердженню та нагляду загальної урядової влади». Загальна тенденція до обмеження самостійності та посилення нагляду такої статті у Положенні 1890 р.

Аналіз змін, які відбулися у Положенні 1890 р., дав змогу сучасникам зазначити, що земські установи перетворювалися на один із виконавчих органів губернської влади [19, с. 11]. Невинадково С. Ю. Вітте так охарактеризував це Положення: «Воно не знищило земство, воно позбавило індивідуальності й обезбарвило його; не скасувало й всестанового начала, однак надало станового забарвлення, залишило виборні управи, однак службу в них визнало службою державною; не зробило із земських органів дійсних органів влади й не ввело їх в загальний лад урядових установ, але посилило над ними опіку губернаторів, залишило по-старому за земськими зборами самостійне вирішення більшої частини справ, що знаходилися у їх віданні, не уповноваживши урядові установи змінювати постанови земських зборів, однак посилило право губернаторського протесту – лише негативне право забороняти та зупиняти» [20, с. 143]. Сучасні дослідники погоджуються із висновком про фактичне перетворення земських установ на різновид виконавчих органів при губернаторській владі [21, с. 293].

З прийняттям Положення 1890 р. в Харківській губернії нагляд за земськими установами, як і в інших губерніях, посилювався, і це стає одразу помітно при вивченні матеріалів, що стосуються земських зборів та управ. Так, наприклад, в циркулярі міністра внутрішніх справ від 16 березня 1896 р. від губернаторів вимагалось збирати найточніші відомості про особовий склад губернських та повітових управ [22, арк. 16]. Трохи пізніше, на початку ХХ ст., була розроблена спеціальна форма, за якою такі відомості мали збиратися. Найбільш докладно мала

бути охарактеризована приналежність до політичних партій. До правих партій міністерство внутрішніх справ відносило монархічні партії, до поміркованих — октябристів, правого порядку, мирнообновленців та безпартійних; до лівих — конституційних демократів та ще більш лівих [22, арк. 109]. 13 січня 1906 р. губернатори одержали ще один циркуляр від міністра внутрішніх справ із вимогою незалежно від тих відомостей, які вони представляють у департамент поліції, повідомляти Головне управління міністерства внутрішніх справ про ті протиурядові течії, які мають місце у земських та міських установах. Крім того, нагадувалося, що губернатори мають звітувати із точними повідомленнями про всі питання, які вирішуються на земських зборах. Про відкриття губернських земських зборів губернатори повинні були повідомляти в той же день телеграфом на ім'я міністра [23, арк. 6]. Харківський губернатор ретельно дотримувався цього циркуляру, ілюстрацією чого є його повідомлення про скликання та хід повітових та губернських земських зборів у 1907 — 1910 роках [24], у 1910 — 1912 роках [25], у 1912 — 1914 роках [26]. Характерною рисою звітів є те, що майже всі вони, окрім відомостей про політичні уподобання голів та членів земських управ, містили відомості про найбільш впливових гласних, які активно виступали із пропозиціями, «особливими думками» і т. п.

Отже, ми бачимо, що урядова адміністрація мала повну інформацію про становище у земських установах на місцях, причому не тільки з формальної точки зору, а й включаючи настрій, розклад політичних сил, можливий хід розгляду земських справ.

Безперечно, що контроль губернатора за особовим складом земських управ здійснювався через подання кандидатур до представлення у класні чини за вислугою років. Згідно з новим Положенням, харківські губернатори регулярно надсилали циркуляри до губернської земської управи із пропозиціями щодо подання формулярних списків голів та членів управ для представлення у чини.

Архівні матеріали, які відклалися в ході діяльності Харківського губернського по земським справам присутствія (1890-1917рр.), свідчать про те, що ця інституція повністю контролювала всі аспекти діяльності земських установ. Цей контроль починався з виборів земських повітових та губернських гласних і закінчувався розглядом кошторисів та витрат, клопотань і т. д. Наприклад, у фонді присутствія повністю зберігалися матеріали по виборам повітових земських гласним по всім повітам Харківської губернії в 1913 р. [27]. Відкладалося багато матеріалів

стосовно затвердження посадових осіб повітових управ з їх формулярними списками [28]. Присутствие так само збирало та розглядало матеріали, які стосувалися губернських гласних та членів губернської управи [29]. Окремо розглядалися кошториси повітових та губернського земства, із обговоренням кожної статті податків та витрат [30]. У присутстві концентрувалися послужні списки земських діячів — голів та членів земських управ Харківської губернії.

Як бачимо, земські установи завжди відчували на собі певний тиск з боку урядової адміністрації. Положення 1864 р. надавало змогу місцевій адміністрації контролювати діяльність губернських та повітових земств. Конкретні приклади з історії Харківського земства дають змогу стверджувати, що законодавство забезпечувало можливість здійснювати нагляд за усіма напрямками діяльності земських установ, і певною мірою впливати на неї. Посилення нагляду за земськими установами спостерігається після введення Положення 1890 р., і перш за все це пов'язано із створенням спеціального органу адміністративного нагляду за земськими установами — губернського по земським справам присутствія. Разом з цим, незважаючи на відносно вузькі межі компетенції земського самоврядування, земські органи показали себе цілком життєздатними установами, які мали можливість на практиці вирішувати великий спектр проблем господарського та культурного життя.

### Література

1. Полное собрание законов Российской империи — II (далі — ПСЗ). — Т. XXXIX. — №40457, 40459.
2. ПСЗ — II. — Т. XLII. — №44690.
3. Авинов Н. Н. Главные черты в истории законодательства о земских учреждениях (1864-1913гг.) // Юбилейный земский сборник — СПб., 1914.
4. Скалон В. Ю. Земские вопросы. Очерки и обозрения. — М., 1882.
5. Лаптева Л. Е. Земские учреждения в России. — М., 1993.
6. Російський державний історичний архів (далі — РДІА). Ф. 1284. Оп. 92, Спр. 10.
7. РДІА. Ф. 1284. Оп. 92. Спр. 16.
8. РДІА. Ф. 1282. Оп. 2. Спр. 1801.
9. РДІА. Ф. 1284. Оп. 92. Спр. 25, 1868.
10. Мыш М. И. Положение о земских учреждениях со всеми относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. — СПб., 1890.
11. РДІА. Ф. 1284. Оп.92. Спр. 142, 1878.

12. Журналы очередного земского собрания Харьковской губернии с 5 по 17 декабря 1878г. — X., 1879.
13. РДІА. Ф. 1284. Оп. 3. Спр.142, 1878.
14. РДІА. Ф. 1284. Оп. 92. Спр.7, 1879.
15. РДІА. Ф. 1282. Оп. 3. Спр. 218.
16. РДІА. Ф. 1284. Оп. 92. Спр. 138, 1875.
17. РДІА. Ф. 1284. Оп. 92. Спр. 74, 1871.
18. ПСЗ — III. — Т. 10. — № 16927.
19. Савельев А. Старое и новое положение о земских учреждениях. — Казань, 1891.
20. Витте С. Ю. Самодержавие и земство. — СПб., 1908.
21. Институты самоуправления: историко-правовое исследование.
22. РДІА. Ф. 1288. Оп. 2. Спр. 36, 1904.
23. РДІА. Ф. 1288. Оп. 2. Спр. 73. 1906..
24. РДІА. Ф. 1288. Оп. 2. Спр. 3. 1907.
25. РДІА. Ф. 1288. Оп. 2. Спр. 30. 1910.
26. РДІА. Ф. 1288. Оп. 24. Спр. 24, 1912.
27. Державний архів Харківської області (далі — ДАХО). Ф. 19. Оп. 1. Спр. 126-136.
28. ДАХО. Ф. 19. Оп. 1. Спр. 137-141.
29. ДАХО. Ф. 19. Оп. 1. Спр. 142.
30. ДАХО. Ф. 19. Оп. 1. Спр. 198.

**Н. О. Кір'язєва**

*(Донецький держуніверситет)*

**ПРО “РЕЛІГІЙНУ ТОЛЕРАНТНІСТЬ”  
У ПОЛІТИЦІ РОСІЙСЬКОГО УРЯДУ  
ЩОДО ЗАСЕЛЕННЯ НОВОРОСІЇ у 60-70 рр. XVIII ст.  
(за матеріалами подорожі Й. А. Гільденштедта)**

За умов розбудови громадянського суспільства в Україні особливого значення набуває проблема взаємовідносин між прихильниками різних світоглядних орієнтацій: між віруючими й невіруючими, між різними конфесіями, між державою та церквою тощо. Свобода вибору переконань, можливість її реалізації у конкретних діях та вчинках громадян, взаємоповага й толерантність, на жаль, ще не стали нормою суспільних відносин, про що свідчать численні факти войовничого безбожництва й не менш войовничого клерикалізму, політизації релігійних питань, міжцерковних непорозумінь та ворожнечі на тлі загальної байдужості й апатії. Все це можна вважати проявом глибокої моральної й духовної кризи.