

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОБОТИ ХАРКІВСЬКОГО ГУБЕРНСЬКОГО ЗЕМСТВА**

Кожне губернське земство розпочинало свою роботу в умовах, на які впливала ціла низка обставин: соціальний склад гласних, розклад політичних сил у земстві, наявність місцевих лідерів, стосунки з місцевими владними структурами та ін. Губернські земства самостійно (безперечно, керуючись земським законодавством) приймали постанови щодо регламенту, організації роботи губернських земських зборів та управ, рішення про розподіл обов'язків, вирішували багато інших питань, які в цілому й складали особливості кожного земства.

Після тривалих узгоджень Тимчасового губернського комітету з міністром внутрішніх справ було одержано згоду й на проведення перших Харківських губернських зборів [1, арк.7]. На перше засідання зборів прибуло 77 гласних з усієї губернії. На засіданні головував предводитель Харківського губернського дворянства князь О.П.Трубецькой. Відкрив збори харківський губернатор О.К.Сіверс. Присутні вислухали подячний молебень, потім з промовою виступив преосвященний Макарій. Після урочистої частини розпочалася робота губернських зборів.

Перші Харківські губернські земські збори мали величезне значення для подальшої діяльності земства в губернії, оскільки на них було прийнято багато рішень, якими керувалися протягом всього існування земських установ. Перші губернські земські збори на засіданні 15 жовтня розробили та прийняли правила для ведення засідань [2, с.5]. Це був перший регламент Харківських губернських земських зборів, а деякі з його положень були зовсім новими для практики того часу, оскільки завдання, що стояли перед цією установою, не стояли раніше перед інституціями дореформеної доби.

Розглянемо основні позиції цього регламенту. Гласні зборів, які прибували на засідання, мали зареєструватися у секретаря зборів. Засідання відкривалися об 11 годині ранку та тривали не довше ніж до 16 години. Якщо об 11 годині не прибуло необхідне число гласних, то голова чекав до 12 години і якщо гласні все ж не прибували, то збори вважалися такими, що не відбулися. Члени зборів, які прибували після 12 години, вважалися відсутніми і не мали права брати участь у розгляді питань. Під час дебатів ніхто з членів не міг залишити зборів, не повідомивши про це голову зборів. Голова закликав членів зборів до тиші та порядку за допомогою дзвоника. Голова за власним розсудом міг переривати засідання. Порядок денний кожного засідання голова мав оголосити напередодні. Заяви та пропозиції, які були внесені під час засідань, але не заявлені на порядок денний, могли розглядатися на тому ж засіданні, але тільки після чергових питань. Під час обговорень бажанчі висловити свою думку з питання заявляли про це голові, який слідував за черговістю. Голова вів дві черги: для вислов-

лення думок та заперечень. Тому, хто бажав виступити із запереченням, голова надавав слово після закінчення промови з даного питання. Виступаючі висловлювали думки стоячи. У промові не можна було відхилитися від теми питання, яке розглядалося. Ніхто не повинен був перебивати виступаючого.

Коли голова переконувався, що питання вичерпане дебатами сторін, він пропонував його зборам у такій формі, щоб товариство мало змогу відповісти або позитивно, або негативно. При вирішенні питань відкритим поданням голосів незгодні вставали, а згодні залишалися на місцях, голова ж робив відповідні позначки. Голова оголошував рішення зборів, яке приймалося, а секретар заносив його до журналу.

Перед балотуванням на посади в земських установах кожний гласний міг запропонувати одну або декілька кандидатур в особливих записках, після чого кандидати балотувалися кулями по більшості голосів, одержаних ними у записках [2, с.6]. При проведенні балотування головуючий викликав гласних за списком і кожному вручав кулю, яку вони негайно клали до скрині.

Журнали засідань складалися секретарем і зачитувалися на початку наступного засідання, після чого вони підписувалися усіма гласними, які були присутні на засіданні. Ті гласні, які були незгодні з рішенням, прийнятим більшістю голосів, мали право, підписуючи журнал, висловлювати в ньому свою особливу думку, але не пізніше ніж через три засідання.

Під час засідань сторонні особи обох статей допускалися на хори та естраду за іменними білетами від голови. До зали засідань зборів мали входити тільки гласні. Журнали зборів, а також особливі думки друкувалися за підписом секретаря зборів, який ніс відповідальність за правдивість і вичерпність змісту цих журналів [2, с.7].

Таким був регламент засідань губернських земських зборів, прийнятий на першій сесії. Подальші збори вносили до цих правил деякі доповнення та корективи. Вже на наступних губернських земських зборах у 1866 р. вирішили внести декілька доповнень у регламент. Зокрема, на засіданні 1 грудня 1866 р. прийняли рішення, у відповідності з яким, якщо при обговоренні звіту управи виникає необхідність у деяких поясненнях, то управа може представляти їх на наступний день [3, с.1]. На цьому ж засіданні було вирішено робити перерву у засіданнях кожного четверга. (До речі, щодо питання про вихідні дні губернські збори декілька разів змінювали свою позицію, але у 1875 р. на засіданні 11 жовтня було вирішено, що збори не переривають своїх засідань навіть у недільні та святкові дні [4, с.4]). 7 грудня 1866 р. внесено доповнення про те, що при читанні доповіді та обговоренні кошторису по кожній статті окремо, слід розглядати тільки необхідність запропонованих витрат. У випадку, якщо загальна сума в результаті виявиться зовеликою, тоді збори на свій розсуд можуть виключити порівняно менш необхідні

статті [3, с.19]. На засіданні 15 грудня 1866 р. було визначено терміни проведення зборів. Було прийнято рішення призначити відкриття губернських земських зборів з 1 жовтня, а повітових – у травні. Однак дане рішення також кілька разів переглядалося. Так, у 1874 р. на засіданні 17 лютого було вирішено скликати чергові губернські земські збори з 10 жовтня [5, с.49], а 20 жовтня 1875 р. збори постановили на майбутнє призначити чергові губернські земські збори у грудні (до 3-го числа) [4, с.278].

Збори 1866 р. прийняли ще такі важливі уточнення до правил: особливі думки гласних, які додаються до журналів, не повинні відсилатися губернатору, оскільки ці думки не підлягають його затвердженню. Окрім того, було вирішено друкувати в газетах список гласних, які не прибули на збори, при чому гласні були зобов'язані повідомляти голову зборів про причини їх відсутності для того, щоб у списку було зроблено відповідні позначки [3, с.57].

На засіданні 3 жовтня 1867 р. було прийняте дуже важливе доповнення, а саме: будь-якій постанові зборів, доповіді управи або повітових зборів, пропозиціям гласних або урядових осіб та установ має передувати читання доповіді або пропозиції, передача її до редакційної комісії, і тільки після цього може відбутися друге читання з висновками редакційної комісії [6, с.10]. На засіданні 10 жовтня 1868 р. було зроблено доповнення про те, що питання, з якого відбулася постанова зборів, не може бути поставлене ще раз на цій сесії для перегляду [7, с.9].

На зборах у 1870 р. вирішили, що ті гласні, які запізнилися на засідання, мають право голосу у вирішенні справ, розгляд яких розпочинається вже в їх присутності (засідання 7 листопада) [8, с.3]. 1880 р. було прийнято постанову, згідно з якою гласні не мали права відмовитися від голосування з питання, яке розглядається, не залишивши зали засідань [9, с.257].

На сесії 1884 р. було прийнято доповнення до правил проведення зборів, яке стосувалося складу гласних. На засіданні 8 грудня було прийнято рішення (питання порушувалося урядом) про усунення від обрання земськими гласними власників нерухомого майна, яке не підлягало обкладанню земським збором на користь земства, на тій підставі, що право бути виборцем на з'їздах землевласників належить тільки особам, які сплачують земські податки [10, с.5].

Відмова у 1885 р. земського гласного Добровольського від цього звання викликала необхідність врегулювання таких ситуацій і в подальшому. На засіданні 11 грудня було прийнято рішення про те, що у подібних випадках відмови гласних від участі у земських зборах практикувати такий спосіб заміщення гласних, щоб ними ставали особи, які одержали на виборах найбільшу кількість голосів після тієї особи, яка вибуває зі складу губернських гласних [11, с.9].

Таким був регламент ведення Харківських губернських зборів, який був прийнятий на перших двох сесіях 1865 та 1866 рр., а в подальшому до-

повнювався або дещо змінювався рішеннями наступних зборів. Ми схарактеризували найбільш важливі та суттєві доповнення, які вносилися у ці правила (оскільки було чимало дрібних питань, на яких не має сенсу зупинятися, як-от: не використовувати у виступах іноземних слів, не зрозумілих селянам (1865) [2, с.209]; 18 грудня 1883 р. було прийнято постанову, якою заборонялося паління під час засідань [12, с.193] тощо). Безперечно, що в такій новій справі, як проведення губернських земських зборів, було використано досвід станових дворянських зборів, завдяки чому досить швидко були створені необхідні умови для забезпечення плідної роботи.

Важливими моментами, які характеризують організаційне становлення Харківських губернських земських зборів, були створення редакційної та ревізійної комісії. Рішення про це було прийнято на засіданні 2 грудня 1866 р. (хоча слід зазначити, що редакційну комісію вже було обрано на першому засіданні зборів у 1865 р.) [3, с.4]. Необхідність її формування обумовлювалася, як вважали гласні, багаточисельністю та різнохарактерністю питань, які виносилися на обговорення зборів. Постанова передбачала обрати ревізійну комісію, яка буде перевіряти звіти, що представляються управою по всіх пунктах, а також редакційну – для спеціального обговорення кошторису та розкладки, а також для підготовки доповідей з усіх питань, які будуть передаватися зборами на її обговорення. 14 грудня 1866 р. збори внесли уточнення, що редакційна комісія готує доповіді тільки з тих питань, які обговорюються на засіданні, оскільки до комісії передається багато різних думок та пропозицій [3, с.47]. 19 грудня, на тій же сесії, було прийнято постанову призначати від повітів, розкладки яких з різних причин не затверджені, по одному члену для обговорення доповіді стосовно цього питання спільно з редакційною комісією [3, с.88].

Правила, які регламентували роботу цих комісій, також формувалися поступово. Так, на зборах 1868 р. було встановлено, щоб вибори членів редакційної та ревізійної комісій здійснюються закритим балотуванням записками (засідання 10 жовтня) [7, с.11]. На губернських земських зборах 1874 р. було прийнято постанову про обрання ревізійної комісії для перевірки звіту, а також всіх дій та розпоряджень управи заздалегідь, а саме за місяць до початку роботи чергових губернських зборів [13, с.185]. На засіданні 7 грудня 1876 р. було внесено ще одне уточнення до правил роботи цих комісій – прийнято постанову про те, що ці комісії мають заявляти про всі доповіді та питання, які призначаються на обговорення та вирішення, обов'язково напередодні кожного засідання [14, с.32]. І, нарешті, на засіданні 20 грудня 1884 р. було прийнято рішення про те, щоб ревізійна комісія приступала до ревізії з 1 вересня, тобто одразу після підготування звітів губернською управою [15, с.352]. Так були організаційно оформлені дві основні найважливіші ланки земських зборів Харківської губернії – ревізійна та редакційна комісії.

Як вже зазначалося, виконавчими органами земських установ були управи. На першій сесії Харківських губернських земських зборів було обрано губернську земську управу, яка розпочала роботу за рішенням зборів 23 листопада 1865 р. Управа складалася з голови – О.Ф.Бантиша та шістьох членів, які затверджувалися міністром внутрішніх справ. Для того, щоб управа могла виконувати свої обов'язки, вже на першій сесії (29 жовтня 1865 р.) губернські земські збори затвердили інструкцію, якою вона мала керуватися у своїх діях [2, с.198–201]. Зміст цього документу зводиться до таких основних положень: губернській управі доручалося брати на розгляд всі доручення, які їй надавалися в різних постановках зборів, та забезпечувати їх виконання; складати докладні відомості про передані їй справи, а також будівлі та споруди, які перейшли до її відання. Вона мала робити все можливе для скоршого поповнення нестач земських стягнень та подавати на розгляд земських зборів свої думки щодо причин накопичення нестач, збільшення лікарняних коштів та обладнання в губернії, відомості про становище торгівлі та промисловості в губернії з позначенням причин їх занепаду тощо. Інформацію про важливіші свої дії управа була зобов'язана публікувати протягом року в «Харківських губернських відомостях». Звіт про дії управи мав бути видрукованим не менш як за місяць до відкриття засідань губернських зборів та негайно розісланий губернським гласним. За місяць до зборів управа повинна була надрукувати проект заходів та розкладок на майбутні збори, супроводивши їх пояснювальною запискою. Управа мала також виписати стенографа.

Такою була перша інструкція – керівництво до дій, надане Харківській губернській земській управі. Цілком доречним було її доповнення, зроблене вже на наступних губернських земських зборах 1866 р., на засіданні 12 грудня [3, с.36]. Приготування справ до доповіді та тому подібні виконавчі дії доручалися голові управи. Це не слід розуміти так, що виключно голова мав турбуватися про справи. Заняття управи повинні були розподілятися між її членами на власний розсуд управи. Якщо такий розподіл виявлявся незручним або недоречним, то сама управа своїм внутрішнім розпорядженням мала право його змінити. За перелічені вище справи відповідав особисто голова управи, але справи, які стосувалися завідування майновими інтересами земства, перебували у колегіальному відомстві всього складу управи, тому їй відповідальність за них було покладено на весь її склад. Хоча деякі справи можна було розглядати й не колегіально, але це залежало від розсуду управи (вносити чи не вносити на колегіальне обговорення будь-яку, навіть найдрібнішу справу).

Подальші губернські збори також прийняли постанови, які давали пояснення та уточнення до регламенту діяльності губернської управи. На засіданні 9 грудня 1872 р. було прийнято рішення про необхідність суворого дотримання управою обов'язку друкувати звіти, кошториси та розкладки до відкриття чергових губернських зборів [16, с.163]. На сесії 1874 р. було за-

тверджено інструкцію про порядок рахівництва, яким мала керуватися управа (засідання 23 лютого) [5, с.433]. Нову інструкцію було прийнято у 1875 р., згідно з нею голова та члени управи були зобов'язані знаходитися в управі щоденно та відкривати колегіальні засідання кожного разу, коли в тому виникала потреба [4, с.4]. Губернські земські збори у 1884 р. ще раз скоректували термін звітності, а саме: звіт губернської управи за минулий звітний рік мав бути складений та надрукований до 1 вересня; доповіді ревізійної комісії по ревізії звітів управи – до 15 листопада; звіти управи повинні були друкуватися та заздалегідь розсилатися гласним [15, с.352–353]. У 1886 р. було змінено кількість членів губернської управи. На засіданні 13 грудня постановили зменшити її до чотирьох членів [17, с.90]. Такими були основні засади, якими керувалася Харківська губернська управа у своїй роботі.

#### Список літератури:

1. РДА. Ф.1284. Оп.92. Спр.16. 2. Постановления, речи и записки первого Харьковского губернского земского собрания с 14 октября по 1 ноября 1865г. Х., 1866. 3. Журналы и постановления второго Харьковского губернского земского собрания с 1 по 21 декабря 1866 г. Х., 1867. 4. Журналы XI очередного земского собрания Харьковской губернии с 11 по 22 октября 1875 г. Х., 1876. 5. Журналы чрезвычайного губернского земского собрания Харьковской губернии с 16 по 23 февраля 1874 г. Х., 1874. 6. Журналы Харьковского губернского земского собрания с 1 по 12 октября 1867 г. Х., 1868. 7. Журналы Харьковского губернского земского собрания с 10 по 29 октября 1868 г. Х., 1869. 8. Журналы Харьковского губернского земского собрания с 7 по 17 ноября 1870 г. Х., 1870. 9. Журналы XVI очередного губернского земского собрания Харьковской губернии с 4 по 21 декабря 1880 г. Х., 1881. 10. Журналы Харьковского губернского земского собрания с 7 по 20 декабря 1884 г. Х., 1885. 11. Журналы XXI очередного губернского земского собрания Харьковской губернии с 10 по 19 декабря 1885 г. Х., 1886. 12. Журналы XIX очередного губернского земского собрания Харьковской губернии с 7 по 22 декабря 1883 г. Х., 1884. 13. Журналы очередного земского собрания Харьковской губернии с 16 по 27 октября 1874 г. Х., 1875. 14. Журналы XII очередного земского собрания Харьковской губернии с 4 по 13 декабря 1876 г. Х., 1877. 15. Журналы XX очередного земского собрания Харьковской губернии с 7 по 20 декабря 1884 г. Х., 1885. 16. Журналы Харьковского губернского земского собрания с 4 по 16 декабря 1872 г. Х., 1873. 17. Журналы XXII очередного земского собрания Харьковской губернии с 7 по 21 декабря 1886 г. Х., 1887.

*Надійшла до редколегії 04.09.2000*

*О.А. Гапон, начальник Управління МВС України  
в Харківській обл.*

#### НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАПРИКІНЦІ ХІХ – НА ПОЧАТКУ ХХ СТ.

Історія створення, формування та удосконалювання будь-якого державного правоохоронного органу дає можливість зрозуміти його історичне призначення, визначити місце в системі інших державних органів, що здій-