

правових норм. Програми та програмне управління за своїми властивостями можна використовувати при управлінському та організаційно-правовому забезпеченні проведення адміністративної реформи та регулюванні адміністративних правовідносин. Дослідження статусу правових програм, їх класифікації та взаємодії з іншими правовими та управлінськими засобами має стати об'єктом спеціальних наукових розвідок.

Стаття надійшла до редакції 11.05.2010 р.

УДК 34:351.74:35.075.31

Є. О. Бутирін

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІЦЕЙСЬКИЙ  
ХАРАКТЕР ДІЯЛЬНОСТІ  
ЗЕМСЬКИХ НАЧАЛЬНИКІВ**

Дана стаття характеризує широту та невизначеність повноважень земських начальників; стаття доводить, що інститут земських начальників був невід'ємною складовою адміністративно-поліцейського апарату управління, а саме тому відіграв неабияку роль у боротьбі зі злочинністю.

Ключові слова: *земські начальники, злочинність, держава, суспільство, поліція.*

Данная статья характеризует широту и неопределенность полномочий земских начальников; статья доказывает, что институт земских начальников был неотъемлемой составной административно – полицейского аппарата управления, а именно поэтому сыграл немаловажную роль в борьбе с преступностью.

Ключевые слова: *земские начальники, преступность, государство, общество, полиция.*

This article characterizes the extent and vagueness of powers exercised by authorities in local communities of pre-revolutionary Russia, known as zemstvo; the article proves that the institute of authorities in those communities was an integral part of the administrative and police executive machinery, and, there fore, it became a significant instrument of counteracting the crime.

Key dates: *Zemskov chiefs, crime, government, society, police.*

Склалося історично, що злочинність супроводжує розвиток цивілізації. Це негативне явище суспільного життя починає нав'язувати суспільству певні уявлення про систему цінностей і норм поведінки, намагається вторгтися не лише у економіку, а й політику, систему міжнародних відносин.

За прорахунків держави та суспільства злочинності вдається випереджати події, впливати на важливі економічні, політичні, соціальні, законодавчі та інші рішення. Пошуки оптимальної форми та методів управління, які б найкраще сприяли боротьбі зі злочинністю – одне з найголовніших завдань суспільства.

Мета поданої статті – проаналізувати на підставі архівних матеріалів адміністративно – поліцейський характер діяльності земських начальників.

Методологічно правильно буде розглянути явище злочинності не лише з моменту утворення України як незалежної держави, тобто з 1991 р., а в контексті її історичного розвитку в Російській імперії кін.19 - поч. 20 ст.

Про діяльність поліції, її боротьбу зі злочинністю у цей період було створено достатню літератури як історико-юридичного, так і загальноісторичного характеру. Можна назвати відомі монографії О.Н. Яриша (1), М.П. Єрошкіна (2) та ін. Разом з тим, нова пізнавальна ситуація потребує продовжити роботу над проблемами боротьби зі злочинністю. Тому, на нашу думку, є актуальним вивчення основних напрямів та методів роботи адміністративно – поліцейського апарату, чинного в Україні 19 - на п. 20 ст. Є всі підстави по – новому поставити питання про історичні функції земських начальників. У вісімдесятих роках діяльність земських начальників оцінювали вкрай негативно. У статті, на основі аналізу законодавства та архівних документів зроблено спробу переглянути традиційну оцінку діяльності земських начальників у боротьбі зі злочинністю.

Згідно з Положенням 1889 року до компетенції земських начальників належало широке коло питань, в першу чергу адміністративних та судових. Проте слід зауважити, що земські начальники входили до системи адміністративно-поліцейських місцевих органів управління селянами, а тому крім адміністративних та судових функцій, виконували ще поліцейські.

Положення про земських дільничних начальників говорить про те, що вони доглядали за безпекою та суспільним правопорядком лише у разі відсутності певних чинів поліції, а саме: справників та приставів (ст. 24). Проте аналіз архівних матеріалів доводить, що поліцейські повноваження земських начальників були набагато ширше. Земські начальники були вагомим ланкою адміністративно – поліцейського апарату в боротьбі зі злочинністю. Саме це ми будемо намагатися довести в нашому дослідженні.

Дванадцятого липня 1889 р. у Російській імперії був запроваджений інститут земських дільничних начальників. Його мета була в створенні "близкой к народу твердой правительственной власти, которая соединила в себе попечительство над сельскими обывателями с заботой по за-

вершению крестьянского дела и с обязанностями по охране благочиния, общественного порядка, безопасности и прав частных лиц в сельской местности". Маючи за мету створення для селян близької та доступної влади, законодавці наділили земського начальника широкими адміністративними повноваженнями, значна частина яких перейшла до нього від мирових посередників та мирових суддів, але із певним їх розширенням в області контролю за органами селянського самоврядування. Земський начальник виступав у якості контролюючої та наглядової інстанції щодо органів селянського самоуправління та їх посадових осіб. Губернатори також мали величезні надії на введення цього інституту. Наприклад, Подільський губернатор прохав імператора про введення інституту земських начальників в його губернії. На його думку, саме земські начальники змогли б навести порядок у його губернії. Таким чином, запровадження інституту земських дільничних начальників переслідувало мету наблизити владу до селян, що дало б змогу посилити контроль за ними. Цей нагляд був всебічним, саме тому новостворені посадові особи отримали і частину поліцейських повноважень.

У сучасних дослідників існують різні погляди з приводу цього.

На думку А.В. Ващенко: "ці повноваження були досить символічними. Так, земський начальник мав право давати розпорядження нижчим чинам повітової поліції (поліцейські урядники, сотські, десяцькі), але за умови відсутності повітового справника чи станового пристава та і то у екстремальних випадках, коли ситуація вимагала швидкого реагування з метою забезпечення порядку та безпеки, або для попередження злочину.

Певні елементи поліцейських функцій у діяльності земських начальників були пов'язані із наглядом за органами селянського самоврядування, на посадових осіб якого покладались функції з охорони порядку та спокою у селищі чи волості. Але ці дії земського носили скоріше адміністративний характер, а не поліцейський" (3). Однак, ми вважаємо що це суб'єктивний погляд дослідника, не закріплений історичними фактами.

Спочатку, треба розглянути, якими повноваженнями поліцейського характеру законодавець наділив земських дільничних начальників. На підставі ст. 23 "Положення про земських дільничних начальників": "Земському начальнику належить надзор за всіма установленнями крестьянского общественного управления, а равно производство ревизий означенных установлений как по непосредственному его усмотрению, так и по поручениям губернатора или губернского присутствия".

Необхідно визнати широту та невизначеність повноважень земського начальника, вираженими у слові "надзор". На практиці навіть земські начальники не могли визначити межі своєї компетенції у даній області. Як помітив у своїй праці К.Я. Кожухар: "...два земских начальника, одинаково знающие свои права и обязанности, могут настолько различ-

но понимать их, что одному и в голову не придет присваивать себе такие полномочия, какие другой и не задумается признать не принадлежащими ему" (4). Цей нагляд земські начальники здійснювали різноманітними способами: ревізія документів, присутність у судових засіданнях волосного суду, збір інформації про посадових осіб, вивчення характеристик кандидатів на посади в волосне чи сільське управління тощо. Формування складу посадових осіб селянського управління – було чи не найголовнішою проблемою земських начальників. Такі проблеми селянських посадових осіб, як незнання своїх прав та обов'язків, неграмотність, розкрадання громадських коштів, безладне ведення справ, пияцтво, були надто відомі. Відомо, як земський начальник 1-ї дільниці Тихвинського повіту Новгородської губернії наказав волосному старшині вжити заходи для повернення громадських коштів у розмірі 32. 4 крб., які було розтрачено старостою. Волосний старшина описав майно старости та понудив його повернути ці кошти. Інший випадок: земський начальник 5-ї дільниці Роменського повіту Полтавської губернії арештував сільського старосту строком на три дні, за те що той не вжив заходів, щоб стягти недоїмки з сільської громади.

На підставі ст. 62 "Положення про земських дільничних начальників": "Земський начальник, вследствие разсмотрения жалоб, принесенных ему на действия должностных лиц сельского и волостного управлений (ст. 28), а также в случае непосредственно усмотренных им самим мало-важных проступков означенных лиц по должности, имеет право подвергать их, без формального производства, одному из следующих взыска-ний: замечанию, выговору, денежному взысканию не свыше семи дней. За более важные нарушения, земскому начальнику предоставляется временно устранять всех означенных должностных лиц (в том числе и волостных судей) от должностей и входить с представлениями в уездный съезд о совершенном увольнении их от службы или о предании их суду".

Застосування цієї статті на практиці Новиков охарактеризував таким чином: "Староста или старшина по 62 статье тоже вполне в руках земского: арестовать, оштрафовать и уволить их он может когда и за что захочет" (8). Таким чином, вибори посадових осіб селянського управління, контроль за їх діяльністю, усунення з посади повністю залежали від земських начальників, зацкавлених у тому, щоб мати у своєму підпорядкуванні слухняних людей.

Пізніше, циркуляром МВД та Міністра Юстиції від 22 січня 1893 р. № 2 було роз'яснено, що в обов'язки земського начальника входило усе попереднє виробництво до передання обвинуваченого суду, як-то: вимагання від посадової особи пояснень, виробництво місцевого дізнання, повідомлення судового слідчого про виробництво попереднього слідства,

розв'язання справи адміністративним порядком або подання про передавання до суду. Крім того, саме земські начальники запобігали фінансовим махінаціям з боку посадових осіб волосного правління. Наприклад, у зв'язку з великими затратами на друк книг та бланків у приватних друкарнях (у деяких волосних правліннях канцелярські витрати склали до 1500 крб.), земський начальник 8-ї дільниці Одеського повіту Херсонської губернії наказав волосному правлінню у майбутньому робити замовлення у губернській друкарні (5). Скоріше усього ці розтрати були суцільно. Навіть Полтавський губернатор надіслав листа земським начальникам про притягнення посадових осіб волосного правління до відповідальності, які зробили замовлення у приватних друкарнях (6). Слід зауважити, що особливо пильно земські начальники мали слідкувати за тим, як посадові особи розпоряджаються мирськими сумами, а у разі помічених порушень залучивши до розслідування слідчого, повинні були вирішувати справу в адміністративному чи судовому порядку. Волосні правління направляли для перевірки на адресу земського начальника відомості про виконання кошторису мирських витрат. Якщо виникали перевитрати, то волосні посадові особи повинні були дати пояснення з кожного пункту. При виявленні розтрат громадських коштів земський начальник мав право накладати заборону на нерухомість або арешт на рухоме майно (ст. 63 закону від 12 липня 1889 р.).

Міністр юстиції Шегловітов писав: "Встречаются, например, случаи применения земскими начальниками ареста к целому составу суда, притом не только за формальные нарушения, но и за неправильное решение дела по существу". Це ще раз підтверджує нашу думку, що земські начальники відігравали не абияку роль у боротьбі зі злочинністю, яка була на той час поширена як серед селян, так і серед посадових осіб. Відповідно до ст. 37 "Положення про земських дільничних начальників" на них покладалася "...надзор за ссудо-сберигательными кассами и товариществами, вспомогательными кассами, сельскими банками бывших удельных крестьян и всякого рода вообще сельскими кредитными установлениями, состоящими в пределах земского участка". Таким чином, земському начальнику належав нагляд за усією фінансово-кредитною діяльністю селянського управління, включаючи згідно з циркуляром МВС от 11 січня 1894 р. № 27 та № 51 та розпорядженням міністра внутрішніх справ, волосними правліннями книг та відомостями про прибутки та витрати гербових марок, гербового та вексельного паперу, а також перевірка готівки, отриманої від продажу марок та паперу грошей.

Слід додати, що крім вищеперерахованого земський начальник здійснював нагляд: "за опекунствами, учреждаемыми над личностью и имуществом малолетних сирот сельского состояния, и разрешение жалоб, приносимых на действия опекунов" (ст. 38 "Положення про земських дільничних начальників").

Новіков так описав діяльність сільських опікунів: "бумаги исписываются масса, губернатор сидит над ненужными делами, а имущество расхищается на законном основании" (8).

Подібну думку висловлював і земський начальник 5-ї дільниці Новоладожського повіту Санкт-Петербурзької губернії: "Положение опекунов... Нет средств понудить исполнять опекунов свои обязанности. Фактический распорядитель - сход, принимает слабое участие, за отсутствием круговой поруки. Недвижимое имущество охраняется по ст. 33 положения о Земских начальниках, а с движимым - беда".

Заслугує уваги приклад, як земський начальник 3-ї дільниці Роменського повіту Полтавської губернії примусив волосне правління видати повнолітньому спіднику копію опису майна померлих батьків, а також звіт діянь опіки з цієї справи. Слід доповнити, що опікуни приховували від нього цю інформацію. Таким чином, однією з основних функцій земських начальників був нагляд за опікунством. Слід зазначити, що шахрайство в цій сфері було явищем поширеним, та земські начальники докладали значних зусиль, щоб контролювати опікунські вироки, оформлення справ тощо.

Внаслідок реформи 1862 р. замість міської та земської поліції у кожному повіті започаткувався єдиний поліцейський колегіальний орган – повітове поліцейське управління на чолі з повітовим справником, якого призначав губернатор або генерал-губернатор. Керівник управління разом зі своїм помічником та членами управління становили присутствіє. Головою присутствія теж був повітовий справник. Зосередимо увагу на нижчі органи поліцейської ієрархії, з якими земський начальник пересікався під час виконання своїх службових обов'язків.

З 1878 р. у станових приставів з'явилися помічники – поліцейські урядники. Основна увага урядників зосереджувалася на охороні правопорядку і безпеки, і тут їх звільняли від листування, складання актів і протоколів. Нова інструкція 1878 р. прямо підпорядкувала урядникам соцьких і десяцьких та зберігала за ними право заборони та припинення не тільки бійок, а й сварок.

У сфері кримінального процесу вони мали право заарештувати підозрюваного у скоєнні злочину не лише тоді, коли того застали на місці злочину або впізнали очевидці подій, а й коли на самому підозрюваному або в його помешканні знайдено сліди злочину.

Також завданням урядників був пошук біглих, розслідування дрібних злочинів, затримання винних, пожежна профілактика та ін. Оцінка діяльності урядників владою була негативною. Різнобічно охарактеризував діяльність урядників земський начальник Новіков. З одного боку він відобразив негативні ознаки діяльності цієї посадової особи: хабарницт-

во, катування підозрюваних. З іншого боку, незважаючи на відсутність часу для виконання своїх обов'язків, відсутність професійних помічників, низьку заробітну платню, він відзначив урядників "по деятельности сищика способен прямо-таки на подвиги самоотвержения" (8).

На неоперативність сільської влади в боротьбі зі злочинністю призводила до необхідності втручатися земським начальникам у діяльність поліції. Заслугує уваги прохання повітового справника до земських начальників посилити нагляд за підозрюваними особами, у зв'язку з збільшенням злочинів у повіті. Вживали земські начальники й заходи для розшуку біглих арештантів. З подібним проханням до земських начальників звернувся начальник Прилуцької тюрми .

Треба звернути увагу на службові відношення земських начальників з поліцією. Тогочасне законодавство не підпорядковувало місцеву поліцію земським начальникам, земські начальники теж не підпорядковувалися поліції. Однак їх стосунки засновувались на підтримці один одного та взаємодопомозі. Прикладом може бути прохання Роменського повітового справника про сприяння земськими начальниками в утворенні нічних варт в усіх населених пунктах, у зв'язку з збільшенням підпалів та розбійних нападів. На це прохання земські начальники відреагували наказами про створення нічних варт у своїх дільницях.

Необхідно зазначити, що земських начальників запрошували в поліцейське управління для прийняття участі у нараді з питання реформи поліції. Проте між земськими начальниками та поліцією виникали конфлікти. Подібна ситуація, а саме розмова у підвищеному тоні, виникла між земським начальником Лабінським та поліцеймейстером міста Катеринослава підполковником Фелічкіним . Всім відомий земський начальник Протопопов взагалі погрожував поліцейським городовим "бить морди", якщо вони не будуть віддавати йому честь. На законодавчому рівні повітова поліція не підкорялася земським начальникам. Однак земські начальники наглядали і за поліцією. Наприклад, земський начальник 5-ї дільниці Роменського повіту "поставил на вид" волосним урядникам за їх бездіяльність при збиранні податей (5). Цей вираз можна розуміти як попередження. Земський начальник 8-ї дільниці Одеського повіту пояснює десятицьким, що вони повинні безприкословно виконувати усі вимагання повітової поліції (5). Все це свідчить про значне місце земських начальників в структурі адміністративно-поліцейського апарату у той час й активній боротьбі зі злочинністю.

Іноді земським начальникам доводилося тлумачити чинне законодавство. Наприклад, земський начальник 8-ї дільниці Одеського повіту на рапорт сільського старости повідомив, що той зобов'язаний виконувати усі розпорядження станових приставів та поліцейських урядників .

На підставі ст. 24 "Положення про земських дільничних начальників": "Во время отсутствия на месте уездного справника или станowego пристава, на земского начальника возлагается надзор за действиями волостных старшин и сельских старост по охранению благочиния, безопасности и общественного порядка, равно как по предупреждению и пресечению преступлений и проступков. До прибытия означенных полицейских чинов, земскому начальнику предоставляется также руководительство, в сих отношениях, как волостных старшин и сельских старост, так и нижних чинов уездной полиции (полицейских урядников, сотских и десятских), на пространстве Всего участка, не исключая земель владельческих".

Дії земських начальників були спрямовані на запобігання шахрайських дій з боку агентів щодо переселення до Бразилії. Останні агітували українських селян переселятися до окремих штатів Бразилії, у яких були складні кліматичні умови та неродючі землі, що приводило до голоду та хвороб. Земські начальники забороняли поширенню таких агітаційних брошур та роз'яснювали населенню про негативні наслідки такого переселення (11).

Земський начальник 8-дільниці Одеського повіту Волченецький застерігав волосне правління контролювати осіб, які збирали пожертвування з метою запобігання шахрайства (12). Однак не завжди селяни були потерпілими від шахрайських дій. Іноді вони і самі виступали у ролі шахраїв. Багато селян, не заплатив борги з позик, переселялися до інших держав. Про це неодноразово скаржилось губернаторам Міністерство фінансів. У зв'язку з цим, земські начальники наказували посадовим особам волосного правління, щоб вони надавали списки селян, які переїжджають, до кредитних установ .

Здійснювали нагляд земські начальники і за майном селян, які переселилися за кордон , сприяли боротьбі з хуліганством у селі. На скаргу поліцейського наглядача про неспроможність залучити до відповідальності селян винних у скоєнні картань, бійок, пальби з рушниць, у зв'язку з укриванням цих обставин сільською владою. Земський начальник 8-ї дільниці Одеського повіту Херсонської губернії наказав сільським старшинам стежити за порядком, а також роз'яснити населенню про відповідальність за подібні дії. Про це свідчить і постановою земського начальника 2-ї дільниці Пітергофського повіту Санкт-Петербурзької губернії про арешт трьох селян, які вчинили тілесні ушкодження іншому селянину .

З метою виявлення прихованих злочинців земські начальники контролювали записи у книгах для прибувчих, а також установили перелік документів, на підставі яких можна перебувати в тій або іншій місцевості.

Значною є боротьба земських начальників з селянськими самосудами. Наприклад, земський начальник Вологодської губернії Кадниковсь-



кого повіту арештував селянського старосту на дві доби, який разом з селянами згнъбив та посадив до амбару жінку, обвинувачену у крадіжці холстів . Одним з видів боротьби зі злочинністю була адміністративна ссилка за вироком сходу. Оскільки земський начальник майже завжди міг вплинути на прийняття сходом того чи іншого вироку, то фактично він міг видалити з дільниці потенційних злочинців. Про це згадавав Новиков: "...я собираю сход сельский и волостной (так как маленький сход ссылается только с утверждения приговора волостным сходом), уговариваю и тот и другой сослать ... известных конокрадов, раз уже отбывших наказание. Сходы соглашаются и в тот же день я ввергаю их в тюрьму" (8).

Затверджували земські начальники і вирокі сільських громад про прийняття в своє оточення арештантів. При цьому до вироку додавався атестат начальника тюрми про поведінки ув'язненого (6). Якщо б земський начальник засумнівався в цієї особі, то він міг на підставі ст. 31 закону від 12 липня 1889 р. призупинити цей вирок.

Продовжуючи мову про роль земських начальників у боротьбі зі злочинністю, слід зауважити що вони боролися і з бракон'єрами. Про це свідчить наказ земського начальника 8-ї дільниці Одеського повіту Херсонської губернії волосним особам волосного правління про залучення до відповідальності осіб, які порушували правила полювання та торгівлі дичиною.

Земський начальник 3-ї дільниці Одеського повіту Херсонської губернії направив наказ волосним старшинам, сільським старостам та чинам сільської поліції, щоб воно забороняли розташовуватися кочовим циганам, а усі їх тимчасові споруди (намети та палатки) зруйнували по розпорядженню поліції. На його думку, цигани порушують "Положення о видах на жительство", а також їх поява завжди супроводжується конокрадством.

Під час Першої світової війни з'явилися нові види злочинів, на що швидко зреагували земські начальники. Наприклад, земський начальник 8-ї дільниці Одеського повіту Херсонської губернії наказував волосним та сільським посадовим особам охороняти ешелони, затримувати утікачів та направляти їх місцевому військовому начальнику. Також були накази посадовим особам сільського та волосного правління стежити за мешканцями, що отримали із армії великі грошові суми. При чому посадові особи були попереджені, якщо подібні випадки будуть приховані, то вони понесуть відповідальність. Таким чином земські начальники намагалися протидіяти мародерству у армії. Боролися земські начальники й з шахраями, які збирали пожертвування начебто для нужд війни .

Немаловажним було призначення земським начальником польових та лісових сторожів. Від діяльності цих осіб залежала кількість крадіжок у місцевості. Тому не випадково земський начальник 8-ї дільниці Одеського

повіту Херсонської губернії наказував посадовим особам волосного правління представити йому відомості про польових сторожів (судимість, автобіографія), з метою запобігання посадових злочинів.

Законодавство про земських начальників було досить недосконалим і не допрацьованим. У цьому плані закон залишав великий простір для самодіяльності цих посадових осіб. Зрозуміло, що адміністратор у певній мірі може бути самостійним у своїх рішеннях, більше того, від нього вимагається ініціативність та оперативність. Але в умовах майже абсолютної неграмотності селян та укоріненого у їхній свідомості страху перед начальником, який часто ще донедавна був їх господарем з одного боку, та збереження "барського" світогляду з іншого, надання земським начальникам значної самостійності часто призводило до самоуправства та зловживань. Законодавчим підґрунтям таких явищ була стаття 61 Положення про земських начальників, яка передбачала, що: "В случае неисполнения законных распоряжений и требований земского начальника лицами, подведомственными крестьянскому обществу управлению, он имеет право подвергать виновного, без всякого формального производства, аресту не свыше 3-х дней или денежному взысканию не свыше 6-ти руб. В каждом случае наложения означенного взыскания должен быть составлен земским начальником особый протокол".

Багато селян понесли відповідальність цілком законно. Наприклад, за невиконання вимогань про нічні обходи земського начальника 5-ї ділянки Роменського повіту Полтавської губернії два селянина та два козаки були оштрафовані на один карбованець, а при відсутності коштів вони підлягали арешту строком на два дні.

Заслужовує на увагу і боротьба земських начальників з пияцтвом, яке пропорційне впливає на рівень злочинності. Тут треба згадати крилатий вираз В.С. Пікуля: "Пьянство и преступление – два уродливых близнца". Земський начальник 5-ї ділянки Роменського повіту повідомляв Полтавського губернатора, що у зв'язку з пияцтвом у його ділянки було скоєно кілька вбивств п'яними хлопцями. Після судового розглядання батько вбитого запитав у хлопців: "За что Вы убили моего сына?" Один з вбивць відповів: " Я не знаю какой он был!". У зв'язку з такими обставинами, земський начальник просив губернатора хоч на малий строк прикрити винні лавки та установити нагляд за таємною продажу алкоголю. Подібні архівні дані зафіксовані в Державних архівах Одеської області.

Як відомо, багато земських начальників були проти існування винних лавок, однак саме на них було покладено обов'язок нагляду за продавцями винних лавок. При цьому нагляд не тільки за службовою діяльністю, але і за особистим життям продавців. За усякі правопорушення, скоєні цими посадовими особами, земські начальники повинні були не-

гайно повідомляти в управління акцизних зборів. Хоча законодавство про земських начальників не передбачало таких обов'язків, їх особисто попросив про це губернатор. Також ми маємо інформацію про боротьбу земських начальників з розпиванням алкоголю у публічних місцях (10). Подібним заходом боротьби з пияцтвом був наказ земського начальника 3-ї дільниці сільським правлінням, щоб вони повідомляли власників винних лавок про їх закриття під час сільських сходів .

Боролися земські начальники і з самовільними вирубками лісу. За ненадання інформації про місце знаходження обвинуваченого в крадіжці лісу земські начальники притягували до відповідальності волосного старшину і писаря .

Під час селянських хвилювань земські начальники прибували до села на чолі каральних загонів, а в волосний суд взагалі не з'являлись без супроводу козаків. Знаючи населення, вони склали списки тих, хто підлягав розправам, часто особисто керували покараннями, іноді зводячи особисті рахунки. Зрозуміло, що під час революції, саме їх будинки підпалювали в першу чергу. На той час для селян вони були втіленням всього прощарку дворянства та державної влади, тому саме до них селяни відчували найбільше ненависті, що відіграло значну роль під час громадянської війни.

Цікавим є досвід земських начальників у боротьбі з селянськими заворушеннями. Наприклад, земський начальник 4-ї дільниці Валковського повіту І.А. Коссович після пограбування селянами кількох економій у його дільниці, в'їхав у дільницю з козаками, арештував грабіжників та видав наказ волосним посадовим особам чинити допомогу поліції для розшуку розграбленого майна.

Підбиваючи підсумки нашого дослідження, слід зауважити що за умови поліцейської реформи 1862 року у Російській імперії, новостворені поліцейські органи не справлялися з покладеними на них обов'язками. Формалізм, безплідне листування, свавілля, беззаконня – ось далеко не повний перелік ознак практичної діяльності поліції.

Неспроможність і бездіяльність поліцейських чинів спонукала уряд шукати вихід із ситуації, яка склалася. Саме тому корисним та плідним доповненням поліцейської реформи становиться Положення "Про земських начальників", яке набуло чинності 12 липня 1889 року. Згідно з цим Положенням земські начальники виконували адміністративні та судові функції. Але як засвідчують архівні документи, земські начальники виконували ще поліцейські функції, і не лише у разі відсутності поліцейських органів на місцях ( як про це говорить Положення). Фактично земські начальники перетворюються в органи, які протидіють злочинності на місцях: це стосується й питань опіки, й переселення селян, й шахрайства

серед чинів, які підкорялися земським начальникам (хабарництво, безвладдя, підробка документів тощо). Від земського начальника значно залежало, чи буде спокій та порядок в дільниці.

Земські начальники добре розуміли, чого чекає від них уряд, тому щоб навести порядок у дільницях, іноді самі порушували закон (як це не дивно). Прикладом може бути вплив земських начальників на призначення волосними чи сільськими сходами посадових осіб. Зрозуміло, що подібні факти не можуть бути відбиті в архівних документах, тому при написанні статті ми користувалися спогадами земських начальників.

Треба зауважити, що тогочасне законодавство було недосконалим. Внаслідок цього земські начальники отримали багато повноважень, які вони використовували на власний розсуд. З одного боку, це приводило до зловживань самими земськими начальниками, з іншого – надавало їм більше повноважень, що плідно позначалося на боротьбі зі злочинністю.

Підсумовуючи все зазначене, слід відмітити, що земські начальники відіграли неабияку роль в боротьбі зі злочинністю саме через те, що брали на себе виконання не лише судових та адміністративних функцій, а ще й поліцейських.

#### Використана література:

1. Ярмыш А.Н.. Наблюдать неотступно.... – К.: Юринформ, 1992.
2. Ерощкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М., 1983.
3. Ващенко А.В. Институт земских начальников Российской империи конца 19-начала 20 ст. Дисертация на здобуття наукового ступеня кандидата історичних наук. – Чернігів, 2002.
4. Кожухар К.Я. Земские начальники // Вестник права. – 1905. – № 5.
5. Державний архів Одеської області Ф. 63 оп. 1 д. 283 л. 6.
6. Державний архів Сумської області Ф. 1002 оп. 1 д. 134. л. 210.
7. Центральний державний історичний архів Санкт-Петербургу Ф. 1048 оп.1 д. 22 л. 1-7.
8. Записки земского начальника Александра Новикова. – С-П., 1899. – 240 с.
9. Тенишев В. Правосудие в русском крестьянском быту. – Брянськ, 1907.
10. Київський центральний історичний архів Ф. 289 оп. 1д. 20 л.
11. Державний архів Одеської області. Ф.63 оп. 1 д. 246 л. 15.
12. Державний архів Одеської області Ф.63 оп. 1 д. 283 л. 14.

*Стаття надійшла до редакції 11.06.2010 р.*