

А. Козаченко, доцент Полтавського факультету НЮА України

Полтавське земство: кількісний склад, організаційна структура та порядок діяльності земських установ у 60–80-ті роки XIX століття¹

Згідно з «Положением о губернских и уездных земских учреждениях» 1864 р. (далі — Положення 1864 р.) до системи земських установ входили земські виборчі з'їзди, земські збори і земські управи. Виборчі з'їзди — орган земських виборців, що через кожні три роки забезпечували проведення виборів повітових гласних. На території Полтавської губернії з'їзди проходили по 58 дільницях. Детальніше виборчі з'їзди доцільно розглядати у тій частині, що стосується земської виборчої системи.

Повітові та губернські земські збори — розпорядчі органи земства. Їх кількісний склад визначався Земським табелем. У Полтавській губернії склад повітових зборів налічував від 30 до 54 гласних, а до складу губернських земських зборів входили 100 гласних². За ст. 42 Положення 1864 р. для кворуму земських зборів необхідна була присутність у засіданні не менше третини гласних³, а згідно із ст. 85 для проведення засідання кількість гласних повинна бути «во всяком случае не менее десяти»⁴.

Необхідний кворум для проведення земських зборів завжди дотримувався, хоча у засіданнях повітових і губернських зборів брала участь дещо менша від

списочного складу кількість гласних. Нез'явлення гласних на засідання була однією із найважливіших проблем діяльності земських установ. На прикладі Полтавського, Пирятинського, Хорольського та інших повітових земств можна стверджувати, що у роботі повітових зборів брали участь посередньо від 60 до 90 відсотків гласних⁵. Наприкінці

¹ Продовження. Початок див.: *Козаченко А.* Полтавське земство. Підготовка до впровадження земських установ // Вісник Академії правових наук України. — 2005. — № 3 (42). — С. 90-100.

² Див.: Полное собрание законов Российской империи (далі — ПСЗ). — СПб., 1867. — Собр. 2. — Отд. 1. — Т. 39. — С. 7.

³ Див.: Там само. — Отд. 3. — Т. 39. — С. 6.

⁴ Там само. — С. 10.

⁵ Див.: Журналы Полтавского уездного земского собрания XV очередного созыва 1879 года. — Полтава, 1879. — С. 3-4, 14-15; Постановления очередного Пирятинского уездного земского собрания. — Полтава, 1867. — С. 3-5, 103, 158.

60-х та в 70-ті роки XIX ст. на засіданнях Полтавських губернських земських зборів, як правило, були присутні лише близько половини гласних. Тому майже кожної сесії губернські збори своєю постановою висловлювали жаль з приводу нез'явлення гласних¹. Основною причиною такого явища було те, що гласні виконували свої обов'язки безоплатно. Аби розв'язати цю проблему, Полтавське губернське земство запровадило оплату за проїзд та виплату добових гласним².

Відносно меншою була кількість гласних у перший та останній день сесії, а також під час роботи надзвичайних, позачергових засідань повітових та губернських зборів, що пояснюється звичайною безвідповідальністю частини гласних. Але нерідко гласні відмовлялися брати участь у зборах через свою опозиційність щодо земської більшості. Іноді траплялися випадки відмови від проведення позачергових земських зборів та перенесення їх на інший час у зв'язку із відсутністю кворуму.

У 80-ті роки XIX ст. кількість губернських гласних, присутніх на засіданнях земських зборів, дещо збільшилася і складала від 60 до 80 осіб³. Не в останню чергу це сталося завдяки конструктивній роботі голови губернської управи О.

Заленського, який перебував на цій посаді з 1880 по 1892 р.

Варто зазначити, що земські збори подавали цілком об'єктивну інформацію про кількість гласних, присутніх на засіданні, фіксували персональний склад учасників зборів.

За внутрішньою організаційною структурою повітові та губернські земські збори склалися із голови, секретаря та комісій. Положенням 1864 р. було передбачено, що посаду голови повітових земських зборів без виборів заступає предводитель повітового дворянства, а посаду голови губернських зборів — предводитель губернського дворянства (крім випадків призначення імператором). Згідно з ст. 84 Положення 1864 р. голова земських зборів вів засідання зборів та наглядав за порядком їх проведення⁴. Отож, голова земських зборів був найконсервативнішою фігурою земського самоврядування.

Секретаря земські збори обирали із свого складу на час проведення засідання з метою ведення журналу. Повітові збори, як правило, обира-

¹ Див.: *Веселовский Б.* История земства. – СПб., 1911. – Т. 3. – С. 143.

² Див.: Там само. – С. 64.

³ Див.: Журнали Полтавского губернского земского собрания XIX очередного созыва 1883 года. – Полтава, 1883. – С. 1, 6, 12, 23; Журнали Полтавского губернского земского собрания XXIV очередного созыва 1888 года.. – Полтава, 1888. – С. 3, 9, 41, 131.

⁴ Див.: ПСЗ. – 1867. – Собр. 2. – Отд. 3. – Т. 39. – С. 11.

ли одного секретаря, а губернські збори, залежно від інтенсивності роботи, — двох-трьох секретарів. Така робота була досить копіткою і відповідальною. Тому траплялися випадки відмови гласних виконувати обов'язки секретаря. Нерідко земські збори виносили подяку секретарям або встановлювали їм грошову винагороду за якісне ведення журналу.

Детальніше слід розглянути комісії, що діяли у складі земських зборів. Положення 1864 р. передбачало діяльність лише ревізійної комісії¹. Проте буквально з перших днів діяльності в межах наданих їм повноважень земства розпочали формувати інші комісії. Так, на своєму першому засіданні у серпні 1865 р. майже всі повітові земські збори прийняли «Правила о порядке заседаний уездного земского собрания», котрі передбачали створення комісій². Правила передбачали вибори членів комісій повітовими земськими зборами з числа гласних для підготовки справи до слухання. Прийняті 1870 р. «Правила о порядке заседаний Полтавского губернского земского собрания» у п. 10 встановили, що найбільш складні питання, які виносяться на розгляд губернських зборів, попередньо повинні вивчатися особливими комісіями³. При цьому слід зазначити, що жоден із названих документів не встановлював кількісний склад комісій та порядок їх діяльності.

З огляду на термін функціонування фактично існували два види земських комісій — постійно діючі та тимчасові. Постійні комісії створювалися на міжсесійний період — до скликання чергової сесії. Особливе місце серед них належало ревізійній комісії, яка формувалася повітовими та губернськими зборами у складі трьох-чотирьох осіб⁴. За ст. 71 Положення 1864 р. основною функцією ревізійної комісії була перевірка звітності земських управ⁵. У 70-ті роки XIX ст. найбільш активно та принципово діяли ревізійні комісії Полтавського і Кобеляцького повітових земств. А на 80-ті роки припадає помітна активізація роботи Полтавської губернської ревізійної комісії⁶. У зв'язку із складною епідеміологічною ситуацією на території губернії з кінця 60-х років XIX ст. при Полтавському земстві діяла постійна медична комісія. У 70-ті

¹ Див.: Там само. — С. 9.

² Див.: *Щербина Ф. А.* История Полтавского земства. Дореформенный период и введение земских учреждений. — Полтава, 1914. — С. 145.

³ Див.: Систематический свод постановлений и распоряжений Полтавского губернского земства за первые шесть трехлетий. — Полтава, 1887. — С. 1.

⁴ Див.: Журналы Полтавского уездного земского собрания XV очередного созыва 1879 года. — С. 33; Журналы Полтавского губернского земского собрания XIX очередного созыва 1883 года. — С. 83.

⁵ Див.: ПСЗ. — 1867. — Собр. 2. — Отд. 3. — Т. 39. — С. 8.

⁶ Див.: *Веселовский Б.* Вказ. праця. — Т. 3. — С. 333.

роки губернські збори запровадили постійно діючі шляхову, статистичну та благочинну комісії.

Тимчасові комісії формувалися на період сесії або до скликання надзвичайного засідання земських зборів. Здебільшого це були редакційні комісії, котрі готували матеріали до слухання земських зборів, та протестні комісії, що вивчали протести губернатора на земські постанови. Такі комісії могли бути різними за кількісним

складом, але завжди до них входили особи, добре знайомі з даною проблемою. Так, губернські комісії з приводу протестів губернатора на кошторис повітових земств формувалися з числа губернських гласних — голів повітових управ¹.

Порядок діяльності земських зборів регулювали ст. ст. 76–89 Положення 1864 р. На чергову сесію земські збори скликалися один раз на рік. Повітова земська сесія повинна була розпочинатися не пізніше вересня і продовжуватися не більше 10 днів. Губернські збори мали скликатися не пізніше грудня, а сесія не могла тривати більше 20 днів. Строк сесії повітових зборів міг бути продовжений рішенням губернатора, а губернських зборів — постановою міністра МВС. Законодавчо було передбачено проведення надзвичайних земських зборів з дозволу міністра МВС. Згідно з ст. 81 Положення 1864 р. засідання повітових земських зборів відкривав предводитель повітового дворянства, а засідання губернських зборів — губернатор. Новообраний склад земських зборів розпочинав роботу урочистим складанням присяги².

Спираючись на ст. ст. 86–89 Положення 1864 р. свої постанови земські збори мали ухвалювати шляхом голосування. Кожному із гласних належав один голос, голосування проводилося особисто. Передавати свій голос іншим особам законодавство забороняло. Голосування повинно проводитися у відкритому режимі, крім вирішення питань про заміщення посад гласними або прийняття рішення про порушення кримінальної справи щодо гласних. Порядок подання голосів гласні могли вирішувати самостійно. Постанови приймалися простою більшістю голосів. У разі рівності голосів поданих «за» і «проти», перевагу мав голос головуючої³.

Таким чином, Положення 1864 р. лише в загальному вигляді регламентувало діяльність земств. Тому повітовим та губернським зборам було надано право у межах чинного законодавства детальніше врегулю-

¹ Див.: Журнали Полтавского губернского земского собрания XXV очередного созыва 1889 года. – Полтава, 1890. – С. 4 – 5.

² Див.: ПСЗ. – 1864. – Собр. 2. – Отд. 3. – Т. 39. – С. 10-11.

³ Див.: Там само. – С. 11.

увати порядок своєї діяльності шляхом прийняття локальних нормативних актів. Зокрема, Полтавські повітові земські збори 1865 р. прийняли згадані «Правила о порядке заседаний уездного земского собрания», які передбачали такі положення щодо діяльності зборів: порядок денний формує голова зборів; у процесі слухання проводяться дебати; право на виступ надає голова відповідно до списку бажаючих виступити; під час голосування голова називає прізвище гласного, на що той відповідає «так» або «ні»; відповіді гласних голова заносить до спеціального бланку і оголошує результати голосування¹.

«Правила о порядке производства дел в земских, дворянских и городских, общественных и сословных собраниях», прийняті царським урядом у 1867 р. встановлювали стягнення, котрі могли застосовуватися до гласних у разі порушення ними норм регламенту. Так, за продовження дебатів після закриття зборів на гласних міг бути накладений штраф у розмірі від 25 до 100 карбованців або вони позбавлялися права балотуватися до земства строком від 3 до 9 років².

Особливо ретельно регламентували порядок функціонування губернських зборів «Правила о порядке заседаний Полтавского губернского земского собрания» 1870 р. Вони встановлювали процедуру реєстрації гласних на початку кожного засідання та детально визначали порядок проведення голосування. Так, під час голосування гласні не мали права залишати залу засідань. Переголосування по раніше ухваленій постанові могло бути проведене у тому разі, якщо кількість гласних, які вимагають його проведення, є не меншою, ніж на момент прийняття даної постанови, а у дебатах з цього питання брали участь не менше 2/3 присутніх гласних. Голосування повинно проводитися відкрито — «вставанием и сидением», а прийняття особливо важливих рішень таємно — «письменною болотировкою»³.

Сесія Полтавських земських губернських та повітових земських зборів розпочиналася молебном за імператора. Перше губернське сесійне засідання урочистою промовою відкривав губернатор. По завершенні промови він передавав право ведення зборів голові і залишав приміщення земства. Сесію повітових зборів промовою відкривав предводитель повітового дворянства — він же голова зборів. Свою роботу збори розпочинали із перевірки прав гласних. У разі позбавлення права на участь у роботі зборів гласним пропонувалося

¹ Див.: *Щербина Ф. А.* Вказ. праця. — С. 144-145.

² Див.: *Липтева Л. Е.* Об истории земских учреждений России // Государство и право. — 1993. — № 8. — С. 130.

³ Див.: Систематический свод постановлений и распоряжений... — С. 1.

повідомити про це голову¹. На початку кожного засідання збори обирали одного або кількох секретарів, котрі вели журнал, а в окремих випадках — стенограму засідання. Наступного дня голова зборів зачитував журнал попереднього засідання, а гласні — затверджували його текст.

Як правило, чергова сесія повітових земських зборів скликалася щорічно у травні-червні, а сесія Полтавських губернських зборів — у грудні. Гласні прагнули провести сесію у максимально стислі строки. Тому повітова земська сесія проходила впродовж 3 — 4 днів, а губернська не перевищувала 10 днів. У зв'язку з цим практикувалося проведення ранкових та вечірніх засідань. Збори працювали з 10 до 23 години із нетривалою перервою на обід, що, звісно, суттєво знижувало ефективність їхньої роботи.

Майже щороку за рішенням міністра МВС або губернатора для розгляду

невідкладних та особливо важливих справ проводилися надзвичайні або екстренні засідання земських зборів. Однак такі засідання проходили у звичайному режимі, навіть більше того, значна частина гласних нерідко ігнорувала їх проведення. Так, надзвичайне засідання Полтавських губернських зборів, що було скликане у травні

1882 р. для розгляду питання про підготовку до коронування Олександра III, довелося перенести на наступний день через відсутність значної частини гласних —

61 із 100². Губернські надзвичайні засідання проводилися впродовж 2-3 днів, повітові — впродовж 1-2 днів.

Документи про діяльність земських зборів на Полтавщині свідчать про те, що буквально всі питання, котрі виносилися на їх розгляд, активно дебатовалися. Голосування проводилося вільно, без будь-якого тиску з боку органів влади, свідченням чому є численні протести губернаторів на рішення земських зборів. Гласні, що були проти ухвали зборів, користувалися правом на «особое мнение», яке заносилося до журналу земських зборів. Гласні могли вільно висловлювати свій протест як щодо рішень земських зборів, так і з приводу дій губернатора та інших представників державної влади. Наприклад, під час чергового засідання Полтавських повітових зборів 1884 р. свій протест на пропозицію об-

¹ Див.: Журнали Полтавского губернского земского собрания XIX очередного созыва 1883 года. — С. 1.

² Див.: Журнал чрезвычайного Полтавского губернского земского собрания. — Полтава, 1882. — С. 3 — 5.

меження виборчих прав дрібних землевласників висловив 31 гласний із 45 присутніх¹.

Положення 1864 р. передбачало оприлюднення інформації про рішення, прийняті земствами. Проте вже у 1866 р. циркуляром міністра МВС було встановлено цензуру на матеріали щодо діяльності земств. Та, незважаючи на це, Полтавські губернські земські збори систематично публікували звіти про свою діяльність, котрі містили не тільки постановчу частину, а й зміст дебатів гласних. Роботу земських установ широко висвітлювали місцеві друковані періодичні видання. Саме тому новопризначений полтавський губернатор В. Білібасов, відкриваючи сесію 1880 р., закликав гласних не переносити «земських недорозумінь из зала собрания в область газетной и журнальной полемики»². З метою впорядкування справи оприлюднення інформації про роботу земських установ Полтавське губернське земство у 1882 р. з дозволу губернатора заснувало щорічний збірник — «Земский обзор». Однак розв'язати за рахунок цього проблему дозованого інформування населення не вдалося — у світ вийшли лише чотири примірники цього збірника.

Повітові та губернські управи — виконавчі органи земства. Положення 1864 р. визначало їх кількісний склад. Повітові управи складалися із голови та двох членів. У разі необхідності повітові збори своїм рішенням могли збільшити склад управи до шести осіб на безоплатній основі. Фактично ж повітові управи Полтавської губернії посередньо налічували від трьох до п'яти осіб. Губернська управа складалася із голови та шести членів управи. Склад губернської управи не міг бути збільшений. Але з дозволу губернських зборів управа мала право на контрактній основі запрошувати сторонніх осіб — кваліфікованих фахівців для виконання окремих робіт³. Так, у період з 1865 по 1882 р. при Полтавській губернській управі за контрактом працювали інженери, техніки, архітектори, журналісти, лікарі, аптекарі, фельдшери, агрономи, вчителі та інші фахівці — всього 243 особи⁴.

Земські управи — постійно діючі установи, котрі функціонували впродовж трьох років. Проте земські збори могли достроково розпустити управу й обрати новий її склад. Рішення зборів про тимчасове усунення з посад членів управи затверджував губернатор, а справу остаточ-

¹ Див.: Журналы Полтавского уездного земского собрания XX очередного созыва 1884 года. – Полтава, 1884. – С. 151.

² Див.: *Веселовский Б.* Вказ. праця. – Т. 4. – С. 290.

³ Див.: ПСЗ. – 1867. – Собр. 2. – Отд. 3. – Т. 39. – С. 7.

⁴ Див. Систематический свод постановлений и распоряжений.... – С. 106-126.

ного позбавлення посад вирішував Сенат¹. Отже, діяльність земських управ залежала від органів державної влади, що суперечить принципу самостійності місцевого самоврядування.

За ст. 99 Положення 1864 р. свої постанови управи приймали колегіально простою більшістю голосів², як і належить органам місцевого самоврядування.

Таким чином, порядок діяльності земських управ законодавство регламентувало лише у загальних рисах. Тому повітові збори Полтавської губернії на своєму першому засіданні 1865 р. розробили та прийняли «Інструкцію управе»³. Проте і такі повітові інструкції порядок діяльності управ врегульовували лише поверхово. Діяльність губернської управи частково визначалася в «Інструкції о порядке производства дел в Полтавской губернской земской управе, а также об ответственности подчиненных лиц по личным их служебным обязанностям», що була прийнята Полтавськими губернськими зборами 1871 р. та доповнена у 1881 р.⁴

Канцелярію — основний управлінський і технічний орган управи — формувала голова управи. На перших порах вона складалася із двох відділів — секретарського і бухгалтерського. Так, у 1865 р. при Полтавській губернській земській управі було створено канцелярію у складі секретаря, бухгалтера та шести переписувачів⁵. А у 1869 р. створено чотири відділи канцелярії губернської земської управи: розпорядчий, рахунковий, благочинний і страхувальний. Розпорядчий відділ очолював голова управи, іншими відділами завідували члени управи⁶.

Порядок ведення діловодства канцелярією детально регламентувала згадувана «Інструкція о порядке производства дел...». Вона встановила чіткий порядок реєстрації вхідної та вихідної кореспонденції, визначала функції чергового секретаря, реєстратора і столоначальників. Згідно з Інструкцією розпорядок роботи канцелярії був таким: з 9 до 14 години і з 18 до 21 години, крім святкових і вихідних днів. Як бачимо, робочий час канцелярії становив вісім годин на день, але за рахунок тривалої обідньої перерви закінчувався досить пізно. У п. 11 Інструкції передбачалося, що за місяць до і місяць після засідання чергових зем-

¹ Див.: ПСЗ. — 1867. — Собр. 2. — Отд. 3. — Т. 39. — С. 13-14.

² Див.: Там само. — С. 13.

³ Див.: Щербина Ф. А. Вказ. праця. — С. 166.

⁴ Див.: Систематический свод постановлений и распоряжений... — С. 3.

⁵ Див.: Щербина Ф. А. Вказ. праця. — С. 186.

⁶ Див.: Отчет о действиях и распоряжениях Полтавской губернской земской управы за 2-ю половину 1869 года. — Полтава, 1870. — С. 13, 202, 230, 270.

ських зборів, а також за тиждень до і тиждень після позачергового засідання канцелярія повинна працювати без вихідних, але не більше 10 годин на день¹.

Упродовж 70–80-х років XIX ст. відбувався процес удосконалення структури земських управ та їхніх канцелярій. Збільшується кількісний склад канцелярій, що пояснюється розширенням їхніх функцій та процесом бюрократизації земських установ. Так, у 70 — ті роки канцелярія губернської управи складалася із секретаря, двох бухгалтерів, шести столоначальників — двох титулярних радників, колежського секретаря, архіваріуса, регістратора і журналіста, а також чотирьох архітекторів і техника². Згодом у 80-ті роки було впроваджено ще один відділ губернської земської управи — відділ шляхових споруд³.

Отже, на прикладі Полтавського земства можна стверджувати, що кількісний склад, організаційна структура та порядок діяльності земських установ лише частково відповідали таким принципам місцевого самоврядування, як самостійність, колегіальність та гласність⁴. Варто відзначити доволі демократичний порядок діяльності земських зборів. Але при цьому слід мати на увазі те, що вони в основному склалися із представників панівних станів, які у земстві захищали власні інтереси, а не інтереси всієї громади. Земські управи за короткий час запозичили в урядових структур — повітових та губернського правлінь — бюрократичний стиль роботи і поступово стали перетворюватися на чиновницький бюрократичний апарат.

Надійшла до редколегії 15. 01. 06

¹ Див.: Систематический свод постановлений и распоряжений... — С. 3-4.

² Див.: Памятная книжка Полтавской губернии за 1875 год. — Полтава, 1875. — С. 12.

³ Див.: Действия и распоряжения Полтавской земской управы // Земский обзор. — Полтава, 1884. — С. 4.

⁴ Див.: *Любченко П. М.* Принципи місцевого самоврядування // Проблеми законності. — Х., 2001. — №50. — С. 43-44.