

УДК: 342.553(477)

**ІСТОРИОГРАФІЧНА КРИТИКА ІНСТИТУТУ ЗЕМСЬКИХ
ДІЛЬНИЧНИХ НАЧАЛЬНИКІВ ПІД ЧАС ВИКОНАННЯ
СУДОВОЇ ФУНКЦІЇ**

**THE HISTORIOGRAPHICAL CRITICISM OF THE ZEMSKY TERRITORIAL
AUTHORITIES
INSTITUTE WHILE THE JUDICIAL FUNCTION EXECUTION**

Бутирін Є.О.

*кандидат юридичних наук,
доцент*

У статті досліджується історія становлення та розвитку посади земського дільничного начальника як адміністративного інституту в цілому, і на території українських губерній зокрема. На основі аналізу історичного досвіду, теоретичних розробок вітчизняних і зарубіжних вчених визначено правову природу інституту земських дільничних начальників, його роль в адміністративному і судовому апараті і значення для суспільства в цілому. На підставі проведеного дослідження стверджується, що діяльність земських начальників мала різні напрямки і була в деяких сферах досить ефективною і корисною, а сам інститут земських дільничних начальників був важливою складовою державного механізму вирішення багатьох питань у галузі державного управління.

Ключові слова: інститут земських дільничних начальників, адміністративна реформа, адміністративні та судові повноваження.

В статье исследуется история становления и развития должности земского участкового начальника как административного института в целом, и на территории украинских губерний в частности. На основе анализа исторического опыта, теоретических разработок

отечественных и зарубежных ученых определены правовая природа института земских участковых начальников, его роль в административном и судебном аппарате и значение для общества в целом. На основании проведенного исследования утверждается, что деятельность земских начальников имела различные направления и была в некоторых сферах достаточно эффективной и полезной, а сам институт земских участковых начальников был важной составной государственного механизма разрешения многих вопросов в области государственного управления.

Ключевые слова: институт земских участковых начальников, административная реформа, административные и судебные полномочия.

The article examines the history of the Zemstvo district head position formation and development as an administrative institution in general, and in the Ukrainian provinces in particular. Based on the historical experience analysis, theoretical developments of domestic and foreign scholars, the legal nature of the institute of Zemstvo local district chiefs, its role in the administrative and judicial apparatus and significance for society as a whole have been determined. On the basis of the study, it has been stated that the Zemstvo chief activities had different directions and were quite effective and useful in some areas, and the institute of the Zemstvo district heads was an important component of the state mechanism for resolving a lot of issues in the public administration field.

Key words: the institute of zemsky district chiefs, administrative reform, administrative and judicial powers.

Останнім часом як у російській, так і в українській історіографії збільшився інтерес до питань, пов'язаних зі створенням і функціонуванням у Російській імперії інституту земських дільничних начальників. Серед новітніх досліджень можна назвати дисертаційні

праці Н.А. Бузанової, О.Н. Богатирьової, А.В. Ващенко, М.М. Гур'янова, К.Ю. Хорошуна, А.В. Звонцової та ін.

Увага до зазначеної проблеми обумовлена насамперед пошуками найефективніших форм і методів регіонального управління та місцевого самоврядування. Звернення до революційної практики управління на місцях, її ретельне вивчення сприятимуть розв'язанню багатьох сучасних проблем, допоможуть уникнути нових помилок та втрат. У процесі дослідження необхідно звернути увагу на критику земських начальників під час виконання судової влади.

Як особливий тип місцевих органів управління інститут земських дільничних начальників було запроваджено за часів реформ Олександра III. Зазначений інститут слід розглядати як закономірне явище, що впливає з проблем, пов'язаних зі скасуванням кріпосного права. Після реформ 1861 р. кріпосна община як низовий осередок державного управління набула фактичної автономності (це стало надто очевидно після скасування інституту мирових посередників). Отже, був відсутнім ефективний контроль і нагляд із боку держави за нормальним функціонуванням місцевого самоврядування стосовно великої кількості практично безграмотного та політично незрілого селянства, внаслідок чого траплялися численні факти свавілля сільських і волосних посадових осіб, хабарництва й кумівства у волосному суді.

Відомо, що навколо законопроекту «Про земських дільничних начальників» в урядових колах розгорнулася серйозна боротьба. Після тривалих дебатів у Державній Раді без урахування думки більшості її членів за резолюцією Олександра III 12 липня 1889 р. було прийнято Положення «Про земських дільничних начальників» (далі – Положення).

Слід зазначити, що після опублікування Положення «Про земських дільничних начальників» на його адресу надійшло багато критики з боку юристів, учених, публіцистів. Практично вся критика була пов'язана із судовою діяльністю земських начальників. Навіть уже в ХХ столітті

письменник О.І. Солженіцин у своєму творі «Архіпелаг ГУЛАГ» так само не обминув критикою судову діяльність земських начальників [1, с. 266].

Отже, визначимо основні напрями цієї критики:

1. Поєднання судових та адміністративних повноважень земських дільничних начальників перешкоджало ефективному здійсненню правосуддя

Питання про поєднання в особі земських начальників судової та адміністративної влади над селянським населенням було предметом розбіжностей у суспільстві, пресі й серед державних діячів ще до запровадження інституту земських начальників у процесі розроблення проектів Закону про земських начальників. Саме наділення земських начальників судовими функціями й скасування мирових судів викликали найбільш запеклі суперечки в урядових колах. Скасування системи мирових судів, запровадженої судовими статутами 1864 р., і передавання судових функцій земським начальникам дозволили сформувати в історичній літературі тезу про «реакційність» нового інституту й початок курсу «контрреформ» Олександра III, що суперечив перетворенням 60-70-х рр. XIX ст.

Під час проектування інституту земських начальників деякі розробники наголошували на надмірності для населення витрат, які спричиняла необхідність утримувати разом із мировими судьями ще й земських начальників. Можливо, саме ці міркування викликали в імператора Олександра III думку про бажане скасування мирових судів і поєднання в руках земських начальників адміністративної та судової функцій.

На нашу думку, одночасне виконання адміністративної та судової функцій не справляло негативного впливу на якість правосуддя. Це було пов'язано з рівнем складності та кількістю судових справ, які перебували у провадженні земського начальника. Зокрема, гласний Староруського повітового й Новгородського губернського земських зборів Е.П. Беннігсен зазначав: «Заговорив о судебной деятельности земских

начальников, я не могу не указать, что у большинства из них ... судебных дел бывает крайне незначительное количество. Сами дела эти, за весьма редкими исключениями, не представляют из себя решительно ничего трудного и в то же время интересного. Чтобы решить их вполне удовлетворительно, не нужно ни особенных юридических познаний, ни особенных способностей. Насколько я могу убедиться, почти никто из земских начальников этими делами не тяготится и, наоборот, считает их самыми легкими из всех предоставленных его ведению дел. Решения ошибочные и неосновательные бывают у них, безусловно, часто, но я не думаю, чтобы раньше мировые, а ныне городские судьи судили успешнее» [2, с. 68].

Улітку 1894р. міністерство внутрішніх справ розіслало губернаторам приписи, в яких запитувало відомості про судову діяльність земських начальників. Так, губернатор В'ятської губернії А.Ф. Анисьїн у 1894 р. писав міністрові внутрішніх справ: «В среднем в 1893 г. на каждого земского начальника приходилось по 297 дел. Произведенные ревизии их делопроизводства и незначительное количество жалоб, поступающих в губернское присутствие по судебным делам, красноречиво свидетельствуют как о быстроте разрешения данных дел, так и о правильности постановленных по ним решений, что указывает на полную способность земских начальников к отправлению судебной деятельности. И так как разрешение земскими начальниками судебных дел не мешает исполнению ими административных обязанностей, то поэтому и надобности в каких-либо изменениях как в устройстве, так и в размере судебной компетенции учреждений, образованных по закону 12 июля 1889 г., ничем не вызывается. Напротив, изъятие какой-либо части этих дел и передача их в ведение других учреждений, несомненно, повлияет к худшему на установившиеся уже отношения сельского населения к земским начальникам» [3, с. 143]. Подібного висновку дійшов також губернатор Полтавської губернії, який засвідчував, що «количество судебных дел,

находящихся в производстве каждого земского начальника, так невелико, в среднем менее 300 в год, что не может быть и речи об обременении их судебной деятельностью, отнимающей время от наблюдения за крестьянским управлением» [3, с. 143].

Дійсно, щодо кількості судових справ: вона була не великою, але відмінною на різних дільницях. Про це свідчать архівні матеріали, а саме:

– земський начальник 1-ї дільниці Сумського повіту Харківської губернії в період з 01.01.1895 р. до 01.08.1895 р. отримав на розгляд: 33 цивільні справи, з яких вирішено 28 справ і 6 справ відкладено з незалежних причин; 85 кримінальних справ, з яких вирішено 71 справу та 14 справ відкладено з незалежних причин [4, арк. 6];

– земський начальник 1-ї дільниці Ізюмського повіту Харківської губернії в період з 01.01.1899 р. до 18.06.1899 р. отримав на розгляд: 49 цивільних справ, з яких вирішено 36 справ і 13 справ не призначено до розгляду; 57 кримінальних справ, з яких вирішено 40 справ та 17 справ відкладено з незалежних причин [5, арк. 10-11];

– земський начальник 2-ї дільниці Ізюмського повіту Харківської губернії в період з 01.01.1899 р. до 18.06.1899 р. отримав на розгляд: 11 цивільних справ, з яких вирішено всі 11 справ [6, арк. 12-13];

– земський начальник 3-ї дільниці Ізюмського повіту Харківської губернії в період з 01.01.1899 р. до 18.06.1899 р. отримав на розгляд: 20 цивільних справ, з яких вирішено 16 справ і 4 справи не призначено до розгляду; 64 кримінальні справи, з яких вирішено 33 справи, 11 справ відкладено з незалежних причин та 20 справ не призначено до розгляду [7, арк. 14];

– земський начальник 4-ї дільниці Ізюмського повіту Харківської губернії в період з 01.01.1899 р. до 18.06.1899 р. отримав на розгляд: 21 цивільну справу, з яких вирішено всі справи; 94 кримінальні справи, з яких вирішено 84 справи, 6 справ відкладено з незалежних причин і 4 справи не призначено до розгляду [8, арк. 16-17];

– земський начальник 6-ї дільниці Ізюмського повіту Харківської губернії в період з 01.01.1899 р. до 18.06.1899 р. отримав на розгляд: 9 цивільних справ, з яких вирішено всі 9 справ; 30 кримінальних справ, з яких вирішено 22 справи та 8 справ відкладено з незалежних причин [9, арк. 19];

– земський начальник 8-ї дільниці Ізюмського повіту Харківської губернії в період з 01.01.1899 р. до 18.06.1899 р. отримав на розгляд: 198 цивільних справ, з яких вирішено всі 198 справ; 25 кримінальних справ, з яких вирішено всі 25 справ [10, арк. 20-21];

– земський начальник 9-ї дільниці Ізюмського повіту Харківської губернії в період з 01.01.1899 р. до 18.06.1899 р. отримав на розгляд: 48 цивільних справ, з яких вирішено 20 справ і 28 справ не призначено до розгляду; 167 кримінальних справ, з яких вирішено 145 справ та 22 справи не призначено до розгляду [11, арк. 22];

– земський начальник 5-ї дільниці Ніжинського повіту Чернігівської губернії впродовж 1909 р. отримав на розгляд: 606 цивільних і кримінальних справ, з яких вирішено 565 цивільних та кримінальних справ, а 41 цивільну і кримінальну справу відкладено з незалежних причин [12, арк. 13];

– земський начальник 1-ї дільниці Санкт-Петербурзького повіту Петербурзької губернії в період з 01.01.1891 р. до 01.07.1891 р. отримав на розгляд: 149 цивільних справ, з яких вирішено 141 справу та 8 справ не призначено до розгляду; 130 кримінальних справ, з яких вирішено 126 справ і 4 справи не призначено до розгляду [13, арк. 2].

Серед кримінальних справ найбільш поширеними були справи про розкрадання й пошкодження чужого лісу, проступки проти порядку управління, а також про крадіжки. Серед цивільних справ найбільш поширеними були справи про наймання земельних угідь й особистий найм на сільськогосподарські роботи.

Щодо рівня складності судових справ цілком погоджуємося з думкою Е.П. Беннігсена. Багато цивільних та кримінальних справ

земських дільничних начальників розміщено на двох-трьох аркушах [14].

2. Низький освітній рівень земських начальників

Земські дільничні начальники отримали ідентичні, за невеликим винятком, судові повноваження, що належали мировим суддям. Дослідник інституту мирових суддів О.Г. Бузмакова твердить, що «население к судебной власти в основном относилось с доверием, и к мировому судье шли с разными просьбами» [15, с. 19]. Позаяк інститут мирових суддів мав авторитет серед населення, а земські начальники були їх правонаступниками, слід зробити порівняльний аналіз освітнього рівня земських дільничних начальників та мирових суддів. Так, звітуючи перед імператором у 1903 р. про діяльність інституту земських начальників, міністр внутрішніх справ В.К. Плеве зазначав, що з 2300 земських начальників 733 особи мали вищу освіту, що становило 32%, середню – 1058 (46%), нижчу – 441 (19%) [16, с. 94].

Освітній рівень дільничних мирових суддів, обраних земськими повітовими зборами, має такий вигляд: з вищою освітою – 49%, із середньою – 45%, з нижчою – 6% [17, с. 4]. На підставі вищезазначеного можна зробити висновок, що освітній рівень земських дільничних начальників відрізнявся від освітнього рівня мирових суддів, але не кардинально. Слід додати, що багато колишніх мирових суддів було призначено на посади земських дільничних начальників. Наприклад, чотири з восьми земських начальників Хотинського повіту Бессарабської губернії несли службу на посаді мирового судді [18].

3. Повна залежність земських начальників від повітової та губернської адміністрації негативно впливала на об'єктивне розслідування судових справ

Порядок призначення на посаду земського дільничного начальника був таким. У кожному повіті предводитель дворянства складав список осіб, які відповідали умовам, установленим вимогами ст.ст. 6, 7, 10 Положення. З повітових списків губернатор після наради з місцевим

губернським та повітовим предводителями дворянства обирав по одному кандидату на посаду земського дільничного начальника й про обраних кандидатів інформував міністра внутрішніх справ. За наявності розбіжностей між предводителями дворянства губернатор повинен був направити міністру внутрішніх справ додаток, в якому відображали різні погляди предводителів дворянства на ту чи іншу кандидатуру на посаду земського начальника (ст. 13 Положення).

Серед обраних губернатором або запропонованих предводителями дворянства кандидатів міністр внутрішніх справ затверджував на посаді тих, щодо призначення яких він «не встречает препятствий» (ст. 14 Положення). Таким чином, Закон від 12 липня 1889 р. запровадив такі правила: 1) обрання кандидатів на судову посаду здійснює особа, яка керує губернською адміністрацією й особисто підпорядковується міністру внутрішніх справ; 2) остаточне призначення на посаду судді залежить від думки міністра внутрішніх справ, тобто керівника поліцейського відомства; 3) штат суддів повністю може складатися із числа осіб, які взагалі не відповідають вимогам освітнього цензу згідно зі ст.ст. 6, 7, 15, 16 Положення. Також унаслідок утрати майнового цензу земський начальник зберігав свою посаду з особливого дозволу міністра внутрішніх справ (ст. 17 Положення); відпустки земським начальникам надавали з дозволу губернатора (ст. 21 Положення); земські начальники підпорядковувалися «надзору и руководству губернатора», який здійснював ревізію їх діловодства (ст. 65 Положення); дисциплінарне провадження стосовно земських начальників порушували за пропозицією губернатора або постановою губернського присутствія (ст. 137 Положення). Цілком погоджуємось зі змістом критики, але незрозуміло, яким чином порядок призначення на посаду земського начальника міг позначитися на ході цивільної чи кримінальної справи між двома селянами. Спираючись на зміст цієї критики, також можна зробити висновок, що позаяк земські начальники повністю залежали від повітової та губернської адміністрації, то під час вирішення судових

справ, однією зі сторін яких був поміщик-землевласник або державний чиновник, земські начальники завжди ставали на їх бік. Однак архівні матеріали свідчать про зовсім інше. Наприклад, земський начальник 2-ї ділянки Чернігівського повіту виніс вирок про стягнення 20 руб. із земського фельдшера за образу кондукторів залізничної станції [19, арк. 1-44], а земський начальник 4-ї ділянки Чернігівського повіту виніс вирок про стягнення з дворянина (титулярного радника) Дубикова 21 руб. за образу й завдання побоїв селянину Храпатову [20, арк. 1-22] та ін. [21, арк. 1-44]. Тому, на нашу думку, обвинувачення земських начальників у необ'єктивності розслідування судових справ не мають будь-яких підстав. Із цього приводу є дуже цікавий лист Чернігівського губернатора земським начальникам від 18.04.1891 р.: «На земских начальников возложено обязательство к охранению безопасности и прав частных лиц в сельских местностях. Земские начальники не должны забывать, что в сельской местности живут не одни крестьяне, а и помещики, которых нужно также защищать от самоуправства дурного элемента» [22, арк. 11].

4. Побоювання підвідомчих земському начальнику осіб оскаржувати його рішення

Апеляції чи скарги на судові рішення земських начальників подавали тому самому начальникові, чиє рішення оскаржували, а він повинен був упродовж трьох днів передати їх до повітового з'їзду. Незважаючи на всі обвинувачення на адресу земських начальників у адміністративному тиску на підвідомчих їм осіб, у державних архівних установах виявлено багато апеляційних справ на рішення земських діляничних начальників [23]. Аж ніяк не можна запідозрити в побоюванні звільненого волосного писаря Левченка, який обвинуватив земського начальника 2-ї ділянки Вовчанського повіту Харківської губернії Бабаєва у зловживаннях та вимагав від губернського присутствія стягнути з начальника 800 руб. матеріальної шкоди та притягнути його до кримінальної відповідальності [24, арк. 16-17].

5. Кругова порука земських начальників та формальність з'ясування істини під час розгляду судових справ у повітовому з'їзді

Апеляційною інстанцією, де переглядали судові рішення земських начальників, було судове присутствіє повітового з'їзду. Воно функціонувало під головуванням повітового предводителя дворянства, а до його складу входили повітові члени окружного суду, почесні мирові судді, міські судді та земські начальники (ст. 73 Положення). Оскільки земські начальники входили до складу повітового з'їзду, вважаємо за доцільне більш докладно проаналізувати діяльність цього адміністративно-судового органу. Розглянемо висновки ревізії діловодства Сумського повітового з'їзду Харківської губернії, а саме зауваження, яким неодмінні члени губерньського присутствія вимагають приділяти особливу увагу: формальне ставлення до встановлення істини у справі, відсутність допитів свідків у справах, відсутність підписів у протоколах судових засідань, велика кількість невирішених справ, порушення правил збору судового мита, порушення правил направлення довідок про судимість у архів [25, арк. 1-4]. Про формальність з'ясування істини у справах в повітових з'їздах згадував також земський начальник О. Новіков у своїх записках: «В общих гражданских вопросах решают по обстоятельствам дела, но если земский (имеющий почему-то право заседать при разборе дела волостных судов своего участка) скажет: «О, я этого знаю, это негодяй, суду можно поверить», – то невольно у других возникает мысль «ему должно быть ближе известно», и решение утверждается» [26, с. 38].

Однак, на нашу думку, формалізм розгляду судових справ у повітовому з'їзді повністю залежав від суб'єктивного чинника, тобто професіоналізму, досвіду тих чиновників, які засідали в судовому присутствії з'їзду. Щодо критики кругової поруки земських начальників вважаємо, що вона є необ'єктивною. Збереглося багато архівних справ, які свідчать, що земські начальники в судовому присутствії повітового з'їзду голосували про скасування рішення свого колеги: наприклад,

рішення Новомосковського повітового з'їзду Катеринославської губернії про скасування постанови земського начальника 2-ї дільниці Новомосковського повіту Катеринославської губернії [27, арк. 1-30], Хотинського повітового з'їзду про скасування постанови земського начальника 6-ї дільниці [28, арк. 50] та ін. [29, арк. 9-10].

6. Зловживання та свавілля земських начальників

Здебільшого в центрі уваги критиків були повноваження земських начальників, надані їм ст. 61 Положення: «В случае неисполнения законных распоряжений или требований земского начальника лицами, подведомственными крестьянскому общественному управлению, он имеет право подвергнуть виновного без всякого формального производства аресту на время не свыше трех дней или денежному взысканию не свыше шести рублей». Насправді, були випадки, коли земський начальник штрафував селян, якщо вони не знімали шапки перед ним, не нагодували коня вівсом, іноді також траплялося рукоприкладство. Був випадок, коли земський начальник бігав за селянами та стріляв у них із рушниці (пізніше його було визнано психічно нездоровим) [30, с. 84-85]. Іноді у пресі з'являлись статті, які дуже гостро критикували інститут земських дільничних начальників. Чого тільки варта стаття, опублікована в газеті «Мариупольская жизнь» № 143: «Указывая на проявление самого дикого произвола и насилия стороны людей, единственным достоинством которых является предоставленная им власть» [31, арк. 38-39]. У художньому творі В. Винниченка «Суд» земський начальник Самоцвіт б'є селян в обличчя прямо під час судового засідання.

Дуже цікава із цього приводу думка Е.П. Беннігсена: «Часто в печати попадаются указания на разные «возмутительные», по словам газет, случаи наложения взысканий земскими начальниками. Я думаю, однако, что если бы господа, которые пишут об этих случаях, побывали в положении земского начальника и знали, в какое состояние способны иногда крестьяне привести самого спокойного и тихого человека, то они

во многих случаях должны были бы отказаться от своего мнения и о их «возмутительности». А что, кроме того, в этих заметках многое преувеличивается, это, я думаю, известно всякому местному деятелю» [2, с. 81]. До речі, за образу земських начальників редактор «Мариупольской жизни» дістав догану, а соціаліст В. Винниченко був відомий своїми антимонархічними поглядами, тому його критика навряд чи могла бути об'єктивною. Необхідно визнати, що між земськими начальниками й селянами існувала справжня правова, культурна, освітня прірва. Однак вирішити цю проблему без втручання держави одними адміністративними заходами земських начальників було неможливо. Відомий земський начальник О. Новіков чимало своїх грошей вкладав у розвиток освіти й медицини та зрештою збанкрутував. Щодо самодурства та зловживань земських начальників, то й нині ніхто не застрахований від чиновників-самодурів.

На підставі статті 62 Положення земські начальники здійснювали нагляд так само за волосними суддями та їх рішеннями. Зазначений Закон («Положення про земських дільничних начальників») повністю підпорядкував земському начальникові волосний суд. Він отримав право затверджувати волосних суддів серед кандидатів, обраних сільським товариством. Голову волосного суду затверджував повітовий з'їзд за поданням земського начальника, а рішення волосного суду могли бути оскаржені земському начальнику. Є.С. Коц зауважує, що влада земських начальників була настільки великою, що вони накладали арешт на волосних суддів не тільки в разі притягнення останніх до дисциплінарної відповідальності, але й тоді, коли вважали рішення суддів немотивованими. Часто земські начальники прямо приписували волосному суду вирішити справу в тому чи іншому розумінні [32, с. 28]. Про подібне згадував у своїй записці міністр юстиції І.Г. Щегловітов [33, с. 58].

Також слід доповнити, що земські начальники затверджували рішення волосних судів про тілесні покарання. Тобто за бажання

земський начальник міг «натиснути» на волосний суд, і той міг прийняти рішення про застосування тілесних покарань до того чи іншого селянина. Однак про яке свавілля земських начальників може йтися, якщо в період із 1889 до 1904 р. земські начальники Катеринославської губернії дали згоду на затвердження 1712 рішень волосних судів про застосування тілесних покарань [34, арк. 1-233]. Згідно з переписом 1897 р. у Катеринославській губернії проживало 2 113 674 осіб [35]. Про застосування тілесних покарань земський начальник О. Новіков зазначав: «Действительно, с каждым годом сами земские начальники стали более и более пользоваться правом отмены розог...» [26, с. 87].

На нашу думку, проблема зловживань та свавілля земських начальників була пов'язана з проблемою формування складу земських начальників. Під час запровадження розглядуваного інституту передбачалося, що посади земських начальників обіймуть місцеві дворяни-землевласники, які будуть господарювати у своїх маєтках і водночас нести саме тут свою службу. Однак на практиці вийшло все по-іншому: невисоке жалування (2 200 руб.), безперспективність служби [2, с. 72], необхідність жити в селі тощо. Усе це відвернуло передову частину дворянства від службової кар'єри на посаді земського начальника. І на деяких ділянках посаду земського начальника обійняли «випадкові» особи (не зовсім компетентні та малоосвічені), єдиною метою яких було підвищення свого матеріального становища.

7. Відсутність контролю за діяльністю земських начальників

Ефективність діяльності земських начальників багато в чому залежала від ступеня контрольованості зазначеного інституту. Положення 12 липня 1889 р. установило тверду вертикаль урядової влади по лінії міністерства внутрішніх справ: МВС – губернське присутствіє на чолі з губернатором – повітовий з'їзд – земський начальник.

Ревізії діяльності земських начальників як із боку повітової та губернської влади, так і Земського відділу Міністерства внутрішніх

справ здійснювалися дуже рідко, й вони не мали систематичного характеру. Міністерство внутрішніх справ видавало циркуляри, в яких здійснення ревізій селянських органів управління покладалося на губернаторів, але найчастіше останні ухилялись від виконання цих директив. Так, упродовж 1898 р. у Полтавській губернії з 83 дільниць тільки у 18 було здійснено ревізії, в 1899 р. – у 16, в 1900 р. – у 13, в 1901 р. – у 1, а в 1902 р. – у жодній. У Чернігівській губернії впродовж зазначеного періоду не було здійснено жодної ревізії. Така сама ситуація спостерігалася і в Херсонській, Харківській, Московській, Орловській, Пензенській, Катеринославській, Бессарабській, Володимирській, Олонецькій та Оренбурзькій губерніях [16, с. 102].

Про те, що губернські присутствія ставляться занадто формально до своїх обов'язків, згадував Е.П. Беннігсен [2, с. 71]. Траплялося це через різні причини. По-перше, особи, на яких було покладено Законом цей нагляд, тобто повітові предводителі дворянства, за особливими винятками не тільки його не здійснювали, але й ухилялися, тому що підвідомчі їм земські начальники були одночасно й тими особами, від яких значною мірою залежало саме обрання повітових предводителів. По-друге, найчастіше предводителі й неодмінні члени присутствій, які здійснювали ревізію, самі не завжди мали високу компетенцію щодо питань, які мали перевіряти.

На нашу думку, здійснення ревізій земських начальників повністю залежало від особистого бажання губернатора. Наприклад, В'ятський губернатор у 1900 р. здійснив ревізію в 38 дільницях, а за період з 1912 до 1915 р. – у 40 дільницях [3, с. 149]. Після ревізії губернські присутствія склали доповіді про «недогляди», які направляли земським начальникам. Як правило, наслідком ревізії було звільнення з посади декількох земських начальників [2, с. 77]. Необхідно звернути увагу на те, що кожного року кількість ревізій земських начальників зменшувалася, а це було пов'язано з тим, що земські начальники набували досвіду роботи.

У процесі вивчення архівних матеріалів судової практики можна дійти висновку, що місцева влада на основі ревізій засвідчувала переважно задовільну судову діяльність земських начальників, хоча й виявляла певні недоліки. Як приклад можна навести результати ревізії неодмінних членів Харківського губернського присутствія щодо судочинства земських начальників Ізюмського та Сумського повітів: немає постанов про прийняття справ до свого провадження [36, арк. 19]; відсутні відмітки у книгах вхідної та вихідної кореспонденції; повільно здійснюється виконання у кримінальних справах; несвоєчасно направляються в архів довідки про судимість; у кримінальних справах не зазначено місце проживання обвинуваченого; наявне відкладення розгляду справ без поважних причин [37]. Однак зовсім інші порушення було виявлено за результатами ревізії справ земського начальника 5-ї ділянки Ізюмського повіту Харківської губернії, про що слід процитувати: «При ревизии Земского начальника 5-го участка де Колье оказался поражающий беспорядок! Все дела наброшены в одну кучу: там были уголовные и гражданские дела, и жалобы на местах, никуда не положенные, переписка волостного правления, здесь явно бесспорно, что земский начальник никогда не посещает волостного правления, не обращает ни малейшего внимания на находящиеся дела. Постоянное местожительство Земского начальника находится в 60 верстах от вверенного ему участка и явное дело он не имеет возможности наблюдать за волостными правлениями и волостными судами. Номерная книга не пронумерована, ни вводной нет ни скрепи, ни печати Земского начальника. Жалобы от потерпевших лиц принимаются как председателем волостного суда и старостою у себя на дому, благодаря чему такие жалобы остаются написанными на клочках бумаги и не внесены в книги волостного суда» [38, арк. 22]. Неодмінний член Чернігівського губернського присутствія після ревізії діловодства земського начальника 5-ї ділянки Ніжинського повіту звернув увагу на

те, що адміністративні стягнення на посадових осіб не виконуються впродовж декількох місяців [39, арк. 13].

Як виявляють матеріали державних архівних установ України, ревізії діяльності земських начальників і повітових з'їздів здійснювалися губернаторами й неодмінними членами губернських присутствій. За їх підсумками службову діяльність деяких земських начальників виносили на розгляд губернського присутствія, яке своєю чергою остаточно вирішувало питання про перебування їх на посаді. Це свідчить про те, що влада не приховувала діяльність земських начальників, які зловживали своїми повноваженнями або, навпаки, нічого не робили, а намагалася, щоб на місцях були дійсно досвідчені керівники та судді, які ефективно виконували б свої функції.

Зважаючи на вищевикладене, слід зазначити, що за наявності бажання можна тенденційно добрати факти, які свідчать або про поразку реформи 1889 р., або про її абсолютний успіх. Однак такий підхід до вивчення розглядуваного інституту буде віддалений від історичної істини, тому що в житті було й те й інше.

В українських губерніях Російській імперії, як свідчать матеріали різних ревізій та інші джерела, судову діяльність земських начальників можна визнати більш-менш задовільною. Водночас судові повноваження земських начальників зазнали значних змін. У 1912 р. Микола II затвердив закон про реорганізацію місцевого суду, згідно з яким земські начальники втрачали свої судові повноваження. Однак головною причиною цього була не погана робота земських начальників у цій царині, а збільшення їх адміністративного навантаження, пов'язаного з реалізацією столипінської аграрної реформи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Солженицын А.И. Архипелаг ГУЛАГ / А.И. Солженицын. – Ч. 1-2.

2. Беннигсен Э.П. К вопросу о пересмотре законодательства о крестьянах: Из заметок практика / Э.П. Беннигсен. – С.-Петербург: Типография А.С. Суворина, 1902.

3. Гурьянов М.М. Институт земских начальников в конце XIX – начале XX вв. и его региональные особенности: дисер. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / М.М. Гурьянов. – Киров, 2007.

4. Державний архів Харківської області. Ф. 18. Оп. 23. Спр. 179. Арк. 6.

5. Державний архів Харківської області. Ф. 18. Оп. 22. Спр. 20. Арк. 10-11.

6. Державний архів Харківської області. Ф. 18. Оп. 22. Спр. 20. Арк. 12-13.

7. Державний архів Харківської області. Ф. 18. Оп. 22. Спр. 20. Арк. 14.

8. Державний архів Харківської області. Ф. 18. Оп. 22. Спр. 20. Арк. 16-17.

9. Державний архів Харківської області. Ф. 18. Оп. 22. Спр. 20. Арк. 19.

10. Державний архів Харківської області. Ф. 18. Оп. 22. Спр. 20. Арк. 20-21.

11. Державний архів Харківської області. Ф. 18. Оп. 22. Спр. 20. Арк. 22.

12. Державний архів Харківської області. Ф. 18. Оп. 22. Спр. 20. Арк. 13.

13. Центральный государственный исторический архив России в г. Санкт-Петербурге. Ф. 981. Оп. 1. Д. 250. Л. 2.

14. Державний архів Харківської області. Ф. 587. Оп. 1. Спр. 53. Арк. 30-31; Ф. 587. Оп. 1. Спр. 1529. Арк. 1-3.

15. Бузмакова О.Г. Судебная власть в Сибири в конце XIX – начале XX в. [Текст]: автореф. дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / Бузмакова Ольга Геннадьевна. – Томск, 2004.

16. Ващенко А.В. Інститут земських начальників Російської імперії кінця XIX – початку XX ст.: дис. на здобуття наук. ступеня канд. істор. наук / А.В. Ващенко. – Чернігів, 2002.

17. Шигаль Д.А. Специфіка освітнього цензу, встановленого судовими статутами 1864 р. для мирових суддів / Д.А. Шигаль // Проблеми теорії й історії держави і права. – 2010. – № 108.

18. Державний архів Чернівецької області. Ф. 383. Оп. 1. Спр. 7. Арк. 23-35; Ф. 383. Оп. 1. Спр. 8. Арк. 1-4; Ф. 383. Оп. 1. Спр. 9. Арк. 5-9; Ф. 383. Оп. 1. Спр. 10. Арк. 1-9.

19. Державний архів Чернігівської області. Ф. 195. Оп. 1. Спр. 2. Арк. 1-44.

20. Державний архів Чернігівської області. Ф. 134. Оп. 1. Спр. 57. Арк. 1-22.

21. Державний архів Чернігівської області. Ф. 194. Оп. 1. Спр. 20. Арк. 1-44.

22. Відділ державного архіву Чернігівської області в м. Ніжині. Ф. 1204. Оп. 1. Спр. 133. Арк. 11.

23. Державний архів Чернігівської області. Ф. 734. Оп. 1. Спр. 224. Арк. 1-22; Ф. 734. Оп. 1. Спр. 90. Арк. 1-22; Ф. 734. Оп. 1. Спр. 200; Ф. 734. Оп. 1. Спр. 104. Арк. 1-61; Державний архів Чернівецької області. Ф. 383. Оп. 1. Спр. 2. Арк. 9-10; Державний архів Сумської області. Ф. 338. Оп. 1. Спр. 8. Арк. 105-106.

24. Державний архів Харківської області. Ф. 18. Оп. 23. Спр. 123. Арк. 16-17.

25. Державний архів Харківської області. Ф. 18. Оп. 23. Спр. 179. Арк. 1-4.

26. Записки Земского начальника Александра Новикова. – СПб., 1899.

27. Державний архів Дніпропетровської області. Ф. 681. Оп. 1. Спр. 1. Арк. 1-30.
28. Державний архів Чернівецької області. Ф. 383. Оп. 1. Спр. 2. Арк. 50.
29. Державний архів Чернівецької області. Ф. 383. Оп. 1. Спр. 2. Арк. 9-10.
30. Обнинский П.П. Сборник статей под редакцией Обнинского. Со внушительной статьей А.О. Кони / П.П. Обнинский. – М., 1914.
31. Центральний державний історичний архів України. Ф. 1596. Оп. 1. Спр. 26. Арк. 38-39.
32. Коц Е.С. Местный суд и его реформа / Е.С. Коц. – СПб., 1912.
33. Генкин Д.М. Местный суд и его реформа / Д.М. Генкин. – СПб., 1908.
34. Державний архів Дніпропетровської області. Ф. 681. Оп. 1. Спр. 2. Арк. 1-233.
35. Катеринославська губернія. Перепис 1897 року [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://gorod.dp.ua/history/doc/katgub1897.pdf> // http://gorod.dp.ua/history/article_ru.php?article=61.
36. Державний архів Харківської області. Ф. 18. Оп. 22. Спр. 20. Арк. 19.
37. Державний архів Харківської області. Ф. 18. Оп. 22. Спр. 20. Арк. 20-21; Державний архів Харківської області. Ф. 18. Оп. 23. Спр. 179. Арк. 1-6.
38. Державний архів Харківської області. Ф. 18. Оп. 22. Спр. 20. Арк. 22.
39. Відділ державного архіву Чернігівської області в м. Ніжині. Ф. 1207. Оп. 1. Спр. 75. Арк. 13.