

УДК 35.07(477)

О.М. ГОЛОВКО, докт. юрид. наук, ст. наук. співр., Харківський національний університет внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНІ ОРГАНИ В ГУБЕРНСЬКОМУ МІСТІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ НА ПОЧАТКУ ХХ СТОЛІТТЯ (НА ПРИКЛАДІ М. ХАРКОВА)

Ключові слова: Харківська губернія, губернатор, казенна, палата, губернське акцизне управління, губернське жандармське управління

Початок ХХ століття став завершальним етапом як перебування українських земель у складі Російської імперії, так й існування її самої. Перша російська революція 1905–1907 рр. і Перша світова війна стали справжніми випробуваннями для державного апарату Російської імперії, як центрального, так і місцевого. Забігаючи наперед, зауважимо, що цих історичних викликів самодержавство не витримало. Величезна євразійська імперія припинила існування, розпочавши новий період в історії, по суті, людства. Новим став і наступний етап української історії – змагання за національну державність. У адміністративно-територіальному відношенні основними одиницями у Російській імперії виступали губернії та повіти. Генерал-губернаторства (намісництва) створювалися на новоприєднаних до імперії землях з метою придушення сепаратизму на закріплення їх. З часом, коли загроза повстань і від'єднання минала, генерал-губернаторства припиняли існування й створювався «класичний» губернсько-повітовий адміністративно-територіальний поділ.

У повній мірі це стосувалося України. Спершу вона була поділена на три генерал-губернаторства, які склалися з трьох губерній кожна і охоплювали відповідно Правобережжя, Лівобережжя, Південь (Новоросію). Харків був «столицею» другого з перелічених генерал-губернаторств. Однак, на початку

ХХ ст. залишалося одне – єдине Київське, Подільське та Волинське генерал-губернаторство з центром у Києві. Харків унаслідок бурхливого економічного розвитку у пореформені десятиріччя ХІХ століття став одним із найбільших промислових і торговельних центрів не лише України, а й усієї Російської імперії.

Адміністративна реформа, яка розгорнута сьогодні за ініціативою Президента України В.Ф. Януковича, вимагає всебічного обґрунтування, врахування всього світового досвіду, у тому числі історичного, постійного і якісного наукового супроводження. Не останню роль тут має і врахування історичних традицій на українських землях. У вказаному й полягає актуальність даної статті. Її проблематика і мета – розкрити особливість організаційної будови та правової регламентації діяльності губернської адміністрації Російської імперії на початку ХХ століття на матеріалах, пов'язаних з історією великого українського міста.

Історія Харкова досліджується широко і всебічно. Починаючи з часів фундаментальної праці Д.І. Багалія та Д.П. Міллера в загальноісторичних працях питання адміністративних органів, місцевого самоврядування у Харкові у тій чи іншій мірі висвітлювалися великою кількістю авторів. Торкалися їх не лише професійні вчені, а й дослідники – краєзнавці. З істориків держави і права, роботи яких тією чи іншою мірою стосувалися губернського апарату, а також його функціонування у Харкові, варто назвати передусім О.Н. Ярмиша.

Говорячи про компетенцію та організацію діяльності адміністративних органів у Харкові, обмовимося, що мова не йде про міське чи земське самоврядування. Їх діяльність заслуговує на окреме дослідження. Принагідно варто вказати, що і міське, і земське самоврядування достатньо вивчені вітчизняними істориками права.

Посада Харківського губернатора належа-

ла до привабливих для урядовців Російської імперії. Велика губернія зі значним центром політичного, культурного життя імперії могла стати хорошим «стартовим майданчиком» для подальшої кар'єри високопосадовця. Найбільш суттєвим для визначення компетенції губернатора залишався «Загальний наказ цивільним губернаторам», що входив до другого тому «Зводу законів Російської імперії». Перший Наказ відноситься ще до часів царювання Петра I. Він був виданий у 1725 р. На початку перебування на троні Катерини II у 1764 р. побачила світ Настанова губернаторам [1]. Основні положення Наказу склалися ще у першій половині XIX століття, у редакції 03.06.1837 р. [2]. Призначення губернатора на посаду здійснювалося імператором за поданням міністра внутрішніх справ. Наказ визначав компетенцію начальника губернії аж до останніх років існування Російської імперії. Основними його функціями були: 1) обов'язки по губернії взагалі; 2) справи загального управління; 3) охорона законних прав, суспільного устрою та благочинія; 4) народне продовольство та громадське суспільство; 5) повинності; 6) охорона народного здоров'я; 7) опіка та громадське піклування; 8) справи казенного управління; 9) справи судові; 10) сприяння військовому відомству; 11) прийом та здавання управління губернією; 12) огляд губернії; 13) звітність та відповідальність; 14) взаємовідносини з вищими органами та установами. Можемо приєднатися до висновку М.В. Білокозя, що компетенція губернатора в Російській імперії була надзвичайно широкою [3, с.90].

При однакових повноваженнях губернаторів у їх діяльності значну роль відігравали особисті риси. Начальниками губерній могли призначатись і військові, і цивільні урядовці. На початку століття харківським губернатором був гофмейстер Г.А. Тобізен. Історія залишила спогади про нього як доволі прогресивну особистість. Він активно сприяв діяльності органів земського та міського са-

моврядування, підтримував місцеву громадську бібліотеку, ініціював створення дільничних (по приходах) попечительств про бідних [4, с.81–83].

У 1902 р. харківським губернатором став інший представник цивільного чиновництва шталмейстер І.М. Оболенський. Але при тих самих повноваженнях, що у попередника, він обрав зовсім інший курс. Його ім'я в історії пов'язане з керівництвом придушення селянських повстань, що мали місце в губернії того ж року [4, с.84–85]. У 1903 р. Харківським губернатором став С.М. Гербель – майбутній голова Ради Міністрів Української Держави гетьмана П.П. Скоропадського. Формально він теж був цивільним чиновником Міністерства внутрішніх справ Російської імперії (чин його був невеликий – статський радник), однак це була нетрадиційна фігура для російської бюрократії такого рівня. Річ в тому, що С.М. Гербель «вийшов» з лав діячів земського самоврядування – у 1892–1902 рр. він очолював спершу Херсонську повітову, а потім Херсонську губернську земську управу [4, с.84–85]. Нетривалий час у 1904 р. посаду Харківського губернатора обіймав дійсний статський радник Е.О. Ватаці [4, с.89]. Під час драматичних подій 1905 р. губернією керував військовий урядовець – генерал-майор К.С. Старинкевич [4, с.90]. Військовим був і М.М. Пешков, який змінив К.С. Старинкевича на посаді Харківського губернатора і перебував на цій посаді до жовтня 1908 р. [4, с.95].

Протягом 1908–1915 років губернатором був М.К. Катеринич – камергер Двору. Його змінив дійсний статський радник М.В. Протасєв, котрий очолив губернію вже в період Першої світової війни, в червні 1915 р. [4, с.95] Втім, вже в листопаді того ж року він помер від висипного тифу [4, с.97]. Останні півтора року існування Російської імперії і, відповідно, посади губернатора, її обіймали дійсний статський радник М.Л. Оболенський та шталмейстер А.І. Келеповський [4, с.99–102]. Губернатори за відомчою лінією підпо-

рядковувалися Міністри внутрішніх справ. Важливу роль в губернській адміністрації відігравали органи управління фінансами та господарством. Вони перебували у віданні Міністерства фінансів Російської імперії.

Установи цього відомства відігравали особливу адміністративну роль поруч з органами загального місцевого управління, підпорядкованими Міністерству внутрішніх справ. Найбільш давніми за часом свого існування були казенні палати, утворені ще внаслідок губернської реформи 1775 року. Їм підпорядковувались повітові казначейства, котрі здійснювали прибутково-видаткові операції щодо державних коштів. Харківська казенна палата відігравала суттєву роль у організації фінансово-господарської діяльності в губернії.

Після скасування в 1860–1863 рр. системи «питних» відкупів, котра була видом оренди оподаткування державними непрямими податками – акцизними зборами з виробництва та обігу спиртних напоїв приватними особами і була пов'язана з розгулом корупції на місцях, управління надходженням акцизних зборів з обігу алкогольних та тютюнових виробів, цукру, інших підакцизних товарів увійшло до компетенції спеціально створених органів державного управління. У Харкові на базі питного відділення казенної палати було утворене губернське акцизне управління, підпорядковане департаментові неокладних (непрямих) зборів Міністерства фінансів Російської імперії [5].

Питаннями стягнення прямих (окладних) податків займалися податні інспектори. Ці органи місцевого державного управління були створені в 1885 р. і підпорядковувались безпосередньо управляючим казенними палатами. Вони виконували різноманітні завдання, що зводились переважно до двох основних груп: підготовчі роботи для визначення податкової сили тих чи інших суб'єктів оподаткування, оцінка загального стану господарського розвитку підвідомчої дільниці,

аналітична діяльність; нагляд за здійсненням промислової та торговельної діяльності; нагляд за дотриманням податкового законодавства суб'єктами як сплати, так і стягнення податків, координація і загальне керівництво всіма місцевими органами фіску [6, с.68]. Місцеві податкові органи приділяли велику увагу питанням боротьби з порушеннями податкового законодавства (захищали «інтереси казни»). Так, лише 1909 р. податним інспектором першої дільниці м. Харкова було складено 157 протоколів про правопорушення (арк.2 зв.-50 [7]).

Іншими установами, підпорядкованими Міністерству фінансів Російської імперії, які забезпечували суттєві надходження до бюджету, були митниці. З 1870 р. у Харкові діяла головна складочна митниця, яка відносилась до розряду найбільш значних митних установ у Російській імперії. На початок ХХ ст. до штатів Харківської митниці входили: управляючий, члени митниці, секретар, бухгалтер, викладач мита, пакгаузний наглядач та його помічник (усі ці особи призначались міністром фінансів за поданням директора Департаменту митних зборів), експерт-хімік, експерт-механік, контролер митниці. На митниці служили також і позаштатні чиновники, які працювали за вільним наймом: канцелярські службовці, доглядачі. Їх приймав на роботу управляючий, повідомляючи про це до Петербургу. Вантажні роботи в Харківській митниці, де постійно перебувала на проходженні митних формальностей велика кількість товарів, виконувала спеціально створена біржова артіль [8, с.37]. Обсяг операцій Харківської головної складочної митниці постійно зростав. Якщо в перший рік її існування тут працювали 5 доглядачів, до 1908 р. вже 30 [8, с.39]. У 1903 р. митниця прийняла товарів на 2 млн. 681 тис. 612 крб., з яких було стягнуто мита на суму 688 тис. 467 крб. На початку ХХ ст. поліпшилась матеріальна база Харківської митниці. Зокрема, тут було споруджено нове кам'яне примі-

щення площею 113,2 кв. м. Напередодні Першої світової війни опрацьовувалось питання про спорудження нового комплексу приміщень митниці в безпосередній близькості від залізничної станції. Рекордна позначка щодо щорічних розмірів митних зборів – 1,4 млн. крб. – була досягнута в 1912 та 1913 рр. [8, с.42–43].

Основний тягар діяльності щодо забезпечення громадського порядку, а, головне, дотримання інтересів самодержавства, що проявлялись у його каральній політиці, несли органи поліції – загальної та політичної. Харківське міське управління загальної поліції очолювалося поліцмейстером, підпорядкований безпосередньо губернаторові. Він і його помічник призначались на посаду безпосередньо губернатором, мали значне грошове утримання. При міському поліцейському управлінні працювала канцелярія, керована секретарем. У підпорядкуванні міського поліцмейстера перебували «виконавчі чиновники поліції» (дільничні та міські пристави, їх помічники, а також поліцейські наглядачі) і «нижні чини» (городові та «інші поліцейські служителі») [9, с.52].

Розвиток ринкової економіки, становлення капіталізму в Російській імперії, зростання міст призвели до активізації кримінальної злочинності. Існуючий поліцейський апарат виявився не в змозі протистояти їй, особливо в таких значних промислових та торговельних центрах, як Харків. Міністерство внутрішніх справ і зокрема Департамент поліції були змушені йти тим же шляхом, що й інші європейські країни. Були створені спеціалізовані органи карного розшуку. Перші розшукові відділення з'явилися у Москві та Києві. 06.07.1908 р. був затверджений закон «Про організацію розшукової частини», згідно з яким в складі поліцейських управлінь усіх губернських та деяких інших міст створювались розшукові відділення, котрі поділялися на чотири розряди. Відділення, відкрите у Харкові у 1908 р., належало до

першого розряду [9, с.67].

У своїй діяльності органи загальної поліції мусили тісно взаємодіяти зі структурами політичної поліції – жандармськими управліннями та охоронними відділеннями. У кінці XIX – на початку XX ст. Харків був одним з найзначніших центрів революційної боротьби в Російській імперії. Потужне зростання його промислового потенціалу, активізація соціал-демократичних та есерівських організацій стали причиною особливого посилення місцевого карального апарату.

Під час революції 1905–1907 рр. височайшим повелінням від 13.10.1905 р. у Харкові та Харківському повіті було введено воєнний стан. Відповідно до цього була утворена посада тимчасового військового генерал-губернатора, яку обійняв генерал-лейтенант Г.Л. Сенницький. Адміністративне управління в губернії набуло чітко вираженого надзвичайного характеру. Був посилений контроль за виконанням виданих Харківським губернатором обов'язкових постанов (про обмежувальні заходи щодо використання вогнепальної зброї та вибухівки, про недопущення розповсюдження «шкідливих вчень і чуток», про облік місцевого населення та ін.), а також оголошено про передачу на розгляд військового суду всіх справ про збройний опір владі [4, с.24]. З січня 1906 р. по липень 1908 р. посаду тимчасового військового генерал-губернатора займав за сумісництвом харківський губернатор М.М. Пешков [4, с.93].

Та основну роль в боротьбі царату з революційним і національно-визвольним рухом відігравали місцеві органи Корпусу жандармів. Харківське губернське жандармське управління за своїми штатами поступалось тільки столичним (Санкт-Петербурзькому і Московському). На початку століття до його складу входили 6 офіцерів, 4 вахмістри, 70 унтер-офіцерів. Жандармські управління, як і охоронні відділення, основним своїм завданням вбачали боротьбу з визвольним рухом: як

ліберально-демократичного, так і революційно-радикального, а також національно-демократичного спрямування. Про процесуальну роль жандармських дізнань свідчить, зокрема, такий факт. Незважаючи на те, що закон від 04.06.1904 р. «Про деякі зміни у порядку провадження у справах про злочинні діяння державні і про застосування до таких постанов нового Кримінального уложення» усунув можливість розв'язання справ про державні злочини у адміністративному порядку, роль жандармського дізнання не зменшилась. У судових палатах встановлювався спрощений порядок розгляду справ про державні злочини. Вони могли розглядатися у судах без проведення попереднього слідства. Досить було обвинувального висновку прокурора, заснованого на жандармському дізнанні. Припинення закінченого дізнання або направлення його для подальшого провадження справи було дозволено губернській нараді, до складу якої, поряд з губернатором і прокурором окружного суду, входив і сам начальник губернського жандармського управління. Замінюючи попереднє слідство, жандармське дізнання тим самим звільняло все розслідування у справах про державні злочини від судового контролю [10, с.133]. Коли в результаті обшуку та арешту здобувався матеріал, достатній для звинувачення у скоєнні державного злочину, – жандарми провадили формальне дізнання, якщо ж ні – починалося «дослідження» політичної благонадійності.

Місто було також місцем дислокації квартир трьох з п'яти жандармських поліцейських управлінь на залізниці: Харківського, Харківсько-Царицинського та Кременчуцького. Це було непрямим, але переконливим свідченням значення Харкова як центру комунікацій, залізничного вузла. На початку ХХ ст. Харківсько-Царицинське жандармське поліцейське управління на залізниці було ліквідоване. Кожне з жандармських поліцейських управлінь на залізниці охоплювало

одну або декілька залізниць, очолював його начальник (полковник або генерал-майор). При ньому перебував ад'ютант управління. Структурно управління поділялись на відділення на чолі з жандармськими офіцерами. Їх квартири розташовувались за межами міста, як правило, на вузлових станціях відповідних залізниць. До складу відділень входили вахмістр і 20-30 унтер-офіцерів [10, с.133].

12.08.1902 р. міністр внутрішніх справ В.К. Плеве затвердив «Положення про начальників розшукних відділень». Їх основним завданням було здійснення розшуку «у політичних справах». Основним об'єктом діяльності ставали революційні та інші нелегальні організації, головними методами – зовнішнє спостереження та агентурна робота. У Положенні також передбачалась участь розшукних відділень у видачі довідок про політичну благонадійність осіб. Одним з перших створених в Російській розшукних відділень стало Харківське [9, с.91]. 27.06.1904 р. міністр внутрішніх справ затвердив «Тимчасове положення про охоронні відділення». На початку ХХ ст. на чолі Харківського охоронного відділення працювали видні в майбутньому діячі політичного розшуку М.М. Аплечеев та О.В. Герасимов.

Штати охоронних відділень залежали від обсягів виконуваної роботи. Так, кількість філерів у Харківському охоронному відділенні складала 25 чол. (для порівняння у Волинському – 8). У 1907 р. були створені районні охоронні відділення, спрямовані на об'єднання і направлення розшукової діяльності в певних місцевостях. У Харкові розташовувалося Південно-Східне районне охоронне відділення, діяльність якого розповсюджувалась на Харківську, Катеринославську, а також Курську, Воронежську, Чорноморську губернії та Область війська Донського. Згідно з приписом Департаменту поліції від 29.07.1909 р. обов'язки начальника Харківського районного охоронного відділення були покладені за сумісництвом на начальника

місцевого губернського жандармського управління [9, с.128–129].

На початку ХХ ст. Харків був також місцем розташування місцевих судових установ: судової палати та окружного суду. В Україні на початку ХХ ст. діяли 25 окружних судів. У загальному порядку до їх юрисдикції належали всі справи, котрі виходили за межі повноважень мирових суддів. Як правило, судовий округ охоплював територію 2–4 повітів. Другою інстанцією для окружних судів виступали судові палати, юрисдикція котрих розповсюджувалась на декілька губерній. З трьох судових палат, що діяли на українських землях в складі Російської імперії, одна дислокувалась у Харкові. Як відомо, судова реформа стала одним з найбільш послідовних і демократичних перетворень, здійснених Олександром II в добу «великих реформ» 1860-х–1870-х рр. Про те, наскільки освіченими і гуманними були судові чиновники у Харкові, свідчить те, що навіть в епоху політичних репресій після поразки революції 1905–1907 рр. суттєвим був відсоток осіб, виправданих судовими палатами в політичних процесах. Пересічно по Україні він становив у 1907 р. майже 28 %, а рік потому – близько 33 %. У Харківській судовій палаті число виправданих складало відповідно 44 % та 40 % [10, с.205].

Таким чином, діяльність місцевих органів державного управління та органів місцевого самоврядування, що були зосереджені в Харкові у дореволюційні роки ХХ ст., не тільки суттєво впливала на соціально-економічні, громадсько-політичні, культурні процеси у місті та губернії в цілому, а й яскраво відображала специфіку розвитку місцевого управління в Російській імперії в цей період, особливості його здійснення в українських губерніях. У той же час розташування саме в Харкові таких органів місцевого державного управління, діяльність яких розповсюджувалась на кілька губерній (на кшталт учбового округу, судової палати, районного охоронно-

го відділення, жандармських поліцейських управлінь на залізниці та ін.) переконливо свідчить на користь того, що Харків мав більш високий адміністративний статус, ніж більшість інших губернських центрів України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Наказ губернаторам и и воеводам и их товарищам, по которому они должны поступать. – М. : Сенат тип., 1903.
2. Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 2-е (ПСЗ – II). – Т. 12. – № 10303.
3. Білоконь М. В. Органи державного управління та місцеве самоврядування в Російській імперії у другій половині ХІХ ст. (на матеріалах Лівобережної України): історико-правове дослідження : монографія / М. В. Білоконь. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 260 с.
4. Посохов С. И. Губернаторы и генерал-губернаторы / С. И. Посохов, А. Н. Ярмыш. – Изд. 2-е, испр. и доп. – Х. : Ун-т внутр. дел, 1997. – 164 с.
5. Краткий очерк 50-летия акцизной системы взимания налогов с крепких напитков и 50-летия деятельности учреждений, заведывающих неокладными сборами 1863–1913. – СПб. : Тип. В. Ф. Киршбаума, 1913. – 295 с.
6. Жвалюк В. Р. Податкові органи Російської імперії в Україні у другій половині ХІХ – на початку ХХ ст.: Організаційно-правові засади діяльності : монографія / В. Р. Жвалюк ; за наук. ред. О. Н. Ярмиша. – К. : Атіка, 2001. – 176 с.
7. Державний архів Харківської області (ДАХО). – Ф. 536. – Оп. 1. – Спр. 86.
8. Керівники митних установ Слобожанщини: 1660–1870–1992–2000 / О. Н. Ярмиш, О. М. Головка, П. В. Пашко та ін. – Х. : Каравела, 2000. – 208 с.
9. Ярмыш А. «Наблюдать неотступно...»: Административно-полицейский аппарат царизма и органы политического сыска в Ук-

раине в конце XIX – начале XX веках /
 А. Ярмыш. – К. : Юринформ, 1992. – 188 с.
 10. Ярмыш О. Н. Каральный аппарат само-

державства в Україні в кінці XIX – на початку XX ст. : монографія / Ярмыш О. Н. – Х. : Консум, 2001. – 288 с.

Головка О. М. Адміністративні органи в губернському місті Російської імперії на початку XX століття (на прикладі м. Харкова) / О. М. Головка // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 220–226 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11gomnpx.pdf>

Розглянута характеристика органів губернського управління на українських землях у складі Російської імперії на початку XX століття на прикладі Харкова як своєрідний підсумок попереднього розвитку адміністративних органів відповідно до трансформації їх функцій. Проаналізовано органи як загальної, так і спеціальної компетенції, а також загальної та політичної поліції.

Головка А.Н. Административные органы в губернском городе Российской империи в начале XX столетия (на примере г. Харькова)

Рассмотрена характеристика органов губернского управления на украинских землях в составе Российской империи в начале XX столетия на примере Харькова как своеобразный итог предыдущего развития административных органов в соответствии с трансформацией их функций. Проанализированы органы как общей, так и специальной компетенции, а также общей и политической полиции.

Golovko A.N. Administrative Bodies in a Provincial City of the Russian Empire in Beginning XX of Century (On an Example of Kharkov)

The characteristic of bodies of provincial management on the Ukrainian earths as a part of the Russian empire in beginning XX of century on an example of Kharkov as an original result of the previous development of administrative bodies according to transformation of their functions is considered. Bodies as by the general, and the special competence, and also the general and political police are analyzed

Форум права