

**Прус Віталій Зіновійович** – кандидат юридичних наук, доцент кафедри історії держави і права Національної академії внутрішніх справ

## РОЛЬ РОСІЙСЬКОГО ЦАРИЗМУ В РОЗРОБЛЕННІ ТА ПРОВЕДЕННІ РЕФОРМ В УКРАЇНІ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ СТ.

*Проаналізовано діяльність російського царату в проведенні реформ в Україні в другій половині ХІХ ст.*

**Ключові слова:** царат; імператор; реформи; Російська імперія; Головний комітет; Редакційні комісії.

*Проанализирована деятельность русского царизма в проведении реформ в Украине второй половины ХІХ в.*

**Ключевые слова:** царизм; император; реформы; Российская империя; Главный комитет; Редакционные комиссии.

*Dedicated to the analyze of the functioning of Russian tsars in the realization reform of Ukraine in the 2<sup>nd</sup> part of ХІХ centuries.*

**Keywords:** tsars; emperor; reform; Russian empire; Principal committee; Drafting committee.

У ХVІІІ ст. російський царат свідомо та цілеспрямовано знищив одне з найцінніших завоювань українського народу – його національну державу. На початку ХІХ ст. Україна увійшла в новий період свого існування. Усе, що відбувалося з Україною та її народом у цей час, усі їх біди зрештою визначалися відсутністю в народі нації, власної держави. Тому цей період слушно одержав назву бездержавності [1, с. 253].

Місце Української держави заміняла Російська імперія з її могутнім централізованим бюрократичним апаратом. Усі українські землі відтепер були підпорядковані центральному і місцевим органам влади й управління Росії.

Тим часом уся імперська система управління та господарювання себе вичерпали й лише реформи могли забезпечити подальший поступ держави. Реформаторський курс за російською традицією очолив безпосередньо імператор. Однак цей процес не був розміреним та послідовним, і звичайно, відповідав інтересам панівного класу. Таким чином, особливості проведення реформ за ініціативою російського царизму визначають актуальність дослідження.

Метою статті є висвітлення діяльності російського царату в розробці та проведенні реформ в Україні у другій половині ХІХ ст.

З огляду на поставлену мету слід сформулювати конкретні завдання, на вирішення яких буде спрямовано дослідження, а саме: охарактеризувати

статус та повноваження особи імператора; з'ясувати особливості розроблення та реалізації конкретних дій на шляху реалізації реформ; установити й охарактеризувати сферу суспільних відносин, охоплених реформами.

Організаційно-правові заходи щодо підготовки реформаційних заходів, створення та залучення вже наявних спеціальних аналітичних державно-правових інститутів, установ, організацій, а також інші аспекти підготовчого періоду знайшли відображення в роботах Л. Захарової, П. Захарченка, К. Софроненко, В. Шандри, М. Шевченка, М. Щербак тощо.

Отож, на чолі Російської імперії стояв цар, імператор – самодержавний монарх. Імператор очолював усю систему влади в країні та користувався необмеженою владою. Монарх сприймався не просто як «батько нації», що характерно для всіх традиційних суспільств, а як охоронець законності. У цей час закріплюється порядок, започаткований у Російській імперії ще за петровських часів, згідно з яким звичаї та традиції поступаються місцем закону. Уже в XIX ст. при укладенні Зводу законів Російської імперії, що кодифікував російські закони, форма правління в державі визначалася таким чином: «Император российский есть монарх самодержавный и неограниченный. Повиноватся верховной его власти не только за страх, но и за совесть сам Бог повелевает» [2, с. 18]. Ігнорування та неповага до закону починають трактуватися як злочин. Але, незважаючи на намагання поважати закон, не менше, а можливо, і більше значення в становленні апарату управління і його функціонуванні мала особа імператора та його безпосереднє оточення. Особистісний чинник був досить важливим у становленні російської державності.

Характерною особливістю абсолютизму того часу була здатність до маневрування, гнучкої зміни політичного курсу, другорядних поступок з метою збереження кріпосного права. З початку XIX ст. царат був змушений слідувати, іншим, більш адаптованим до тогочасного історичного розвитку, шляхом – обіцянок і реформ. Протиставлення першої і другої половини правління Олександра I як ліберального (1801–1814 рр.) і реакційного (1815–1825 рр.), що панують у дореволюційній і частково радянській історіографії, є значною мірою умовними. Адже політика загравання з лібералізмом, що нагадувала «прогресивний абсолютизм», мала одну мету: спрощення самодержавно-кріпосного ладу.

Реформи 1801–1811 рр., автором яких був М. М. Сперанський, мали на меті пристосувати політичний устрій Російської імперії до капіталістичних відносин, зміцнити вищий і центральний державний апарат, тісніше пов'язати його з місцевими органами влади. М. М. Сперанському вдалося здійснити лише дещо із запланованого, зокрема: 1 січня 1810 р. було створено дорадчий орган при імператорові – Державну Раду; 25 червня 1811 р. – «Загальне положення про міністерство», унаслідок якого замість колегій було утворено міністерства; протягом 1810–1812 рр. було проведено низку фінансових заходів [3, с. 164]. Загалом плани зазначеного політичного діла були направлені на обмеження самодержавства шляхом розширення прав дворян і

буржуазії, однак, як відомо, вони були непослідовними та поверховими, а для самого М. М. Сперанського закінчилися вигнанням із Петербурга в 1812 р.

Реформи вищого й центрального управлінського апарату на початку XIX ст. лише на деякий час закріпили феодально-кріпосницький устрій. Друга чверть століття була ознаменована подальшим поглибленням кризи. Вираженням цієї кризи був рух дворянських революціонерів-декабристів, погляди яких містили проекти перетворень державності в Росії. Ці проекти були направлені на демократизацію політичного устрою країни, установа в Росії федерації та обмеженої монархії (М. М. Муравйов) і навіть республіки (П. І. Пестель).

Натхненником нового політичного реакційного курсу був цар Микола I (1825–1855 рр.). Після придушення повстання декабристів царизм пішов шляхом військово-поліцейської кріпосної диктатури. Інструментом для цього стала «Власна його імператорської величності канцелярія», оскільки 20 грудня 1825 р. Микола I видав указ, згідно з яким ця установа переходила в безпосереднє підпорядкування йому. У ній було зосереджено важливі питання управління державою, однак і це не врятувало ситуації.

Подальше поглиблення кризи всього феодально-кріпосного устрою в другій чверті XIX ст. викликало зростання селянських заворушень, що спонукало правлячі кола до пошуку варіантів вирішення селянського питання, але таких, які б допомогли вийти з цієї кризи без руйнування основ кріпосництва. Водночас сковані бюрократизмом вищі та центральні органи не могли оперативнo вирішувати питання законодавчого й адміністративного характеру. Для розроблення законопроектів і оперативного керівництва було створено чергову ланку державного управління – вищі комітети. Це були колегіальні, однак нечисленні органи управління, наділені значними повноваженнями, що комплектувалися вірними царату чиновниками (І. В. Васильчиков, А. Н. Голіцин, В. П. Кочубей, М. А. Корф, А. І. Чернишов, П. Д. Кісільов та ін.). Комітети можна умовно розділити на чотири групи: комітети з розроблення заходів для укріплення державного апарату; селянські комітети; комітети з проведення внутрішньополітичних каральних заходів; комітети з управління окремими національними територіями.

І лише загальна криза феодально-кріпосницького устрою, значний громадсько-політичний резонанс, викликаний оприлюдненням приватних проектів скасування кріпосного права та реформування земельних відносин, у поєднанні з погіршенням авторитету Росії на міжнародній арені внаслідок поразки у Кримській війні спонукали царизм до пошуку найменш болісних шляхів виходу з кризового становища. Здобутки країн Західної Європи, що пройшли через очищення громадянськими війнами та революціями XVII–XVIII ст., водночас слугували як взірцем для наслідування, так і прикладом для недопущення їх помилок та прорахунків. Під впливом очевидного поступу держав Заходу, орієнтири на європейські цінності ставали все очевиднішими, захоплюючи російську інтелігенцію, чиновницько-бюрократичний апарат, зрештою, й

імператорську родину, про що свідчать відомі щоденники членів царської сім'ї [4, с. 305]. Першим серед прихильників інтеграції Росії до кола європейських держав був, безумовно, сам правлячий монарх, Олександр II – безсумнівний західник за внутрішніми переконаннями, звичками та вихованням. Найпереконливішим чином – шляхом воєнних перемог – Європа показала відсталість Росії і довела правильність обраного курсу. І недарма російський історик Л. Г. Захарова називала Олександра II «визволителем», адже саме він 30 травня 1856 р. в Москві перед дворянством заявив: «Гораздо лучше, чтобы это (освобождение крестьян) произошло свыше, нежели снизу» [5, с. 68]. Відтак 3 січня 1857 р. своїм указом імператор створив Особливий таємний комітет, на який покладалося підготування відповідних документів для розв'язання комплексу назрілих земельних проблем. До його складу увійшло 13 осіб на чолі з імператором. Попри конфіденційність, факт його існування набув широкого суспільного розголосу. 8 січня 1858 р. Особливий комітет було перейменовано в Головний комітет для розгляду постанов і пропозицій про кріпосне становище, а 21 лютого того ж року – реорганізовано в Головний комітет із селянських справ, який згодом очолив великий князь Костянтин Миколайович.

Організаційно-правовою підставою для започаткування розробки програми реформ стало видання Олександром II 20 листопада 1857 р. відомого рескрипту (припису) на ім'я Ковенського, Віленського і Гродненського генерал-губернатора В. Назімова. Рескрипт як акт монарха, за визначенням дослідниці І. Миронової, адресувався або на ім'я певної посадової особи, або суспільству [6, с. 9]. У цьому випадку документ направлявся посадовцю, і став наслідком наради за участі Міністра внутрішніх справ С. Ланського, Міністра державного майна М. Муравйова з В. Назімовим. Її учасники ухвалили «загальні начала» звільнення селян, які й лягли в основу імператорського рескрипту [7, с. 53]. Зазначений документ в історіографії небезпідставно називають першою офіційною урядовою програмою селянської реформи [8, с. 191]. На момент оприлюднення припису не ставилося питання про ліквідацію кріпосного права та породжених ним кріпосних відносин у повному обсязі.

Вольова позиція імператора була спрямована на те, щоб самі поміщики добровільно погодилися на визволення селян із кріпацтва з наділенням їх земельними наділами. Тому у згаданому рескрипті, згодом розтиражованому й направленою очільникам інших губерній, неодмінно вказувалося, що «визволення селян із кріпацтва» відбувалося за власним бажанням місцевого дворянства. Не були винятком й українські губернії.

Таке формулювання давало можливість царській владі проводити реформи без розроблення додаткових правових стимулів для широких дворянських кіл.

Розглядом матеріалів, підготовлених дворянськими комітетами, і складанням проектів реформ займалося створене 4 лютого 1859 р. Олександром II у підпорядкуванні Головного комітету із селянських

справ, створеного на базі колишнього Таємного комітету, відділення «Редакційні комісії» для підготовки загального проекту та місцевих Положень облаштування побуту поміщицьких селян. Серед членів цього відділення, крім чиновників, були «експерти» від поміщиків. Керівником «комісії» було призначено Я. І. Ростовцева, а після його смерті в лютому 1860 р. – поміщика В. М. Панина.

До осені 1860 р. Редакційні комісії підготували проекти «Положення» про селян, що вийшли з кріпосницької залежності. 10 жовтня 1860 р. проекти було передано в Головний комітет, де вони обговорювалися і доповнювалися до 14 січня 1861 р., а потім надійшли до Державної ради, де їх обговорювали з 28 січня до 17 лютого. «Дальнейшее ожидание, – заявил Александр II, открывая заседание Государственного совета, – может только еще более возбудить страсти и повести к вредным и бедственным последствиям для всего государства вообще и помещиков в особенности. Вы убедились, что все, что можно было сделать для ограждения выгод помещиков, сделано» [9, с. 4].

19 лютого 1861 р. глава держави підписав законопроекти про селянську реформу, що увійшли в історію під назвою «Положення 19 лютого». Того ж дня побачив світ спеціальний Маніфест про ліквідацію кріпосного права, оприлюднення якого мало відбуватися «через читання у всіх православних і католицьких церквах» [10, с. 1].

Після селянської реформи 1861 р. почався період капіталістичного розвитку Російської імперії, який в оточенні глави держави характеризувався боротьбою ліберальної і консервативної бюрократії, що відображалось у загальній боротьбі навколо реформ у середовищі панівного класу. Імператор Олександр II, за висловлюванням радянського історика П. В. Долгорукова, «шел то вправо, то влево, беспреостанно меняя свое направление» [11, с. 105]. Як наслідок, подальші реформи часто-густо мали поверховий характер, однак процес реформування уже розпочався і поступово поширювався на інші сфери суспільного життя.

Зокрема, скасування кріпосного права призвело до ліквідації вотчинної поліції, що була істотним придатком державної поліції. Царат намагався цим підсилити низові її ланки. 25 грудня 1862 р. Олександр II видав указ і Тимчасові правила про устрій поліції в містах та повітах губерній, що підлягають загальному устанавленню. Але трапилося так, що норми Тимчасових правил фактично діяли півстоліття, а реформування нижчих ланок поліції так і не сталося.

Тимчасові правила 1862 р. зберегли самостійну, окрему від повітової, міську поліцію в усіх губернських та «деяких визначних» містах, посадах і містечках. В Україні міську поліцію мали, крім дев'яти губернських центрів, і міста, «підвідомчі градоначальствам» (Одеса, Керч, Севастополь, Миколаїв), а також повітові та безповітові міста: Балта Подільської губернії, Бердичів Київської губернії, Кременчук Полтавської губернії. В усіх зазначених населених пунктах існували міські поліцейські управління на чолі з поліцмейстерами. Структура поліцейського апарату залежала від розміру міста, чисельності населення. Наприклад, Київ на початку ХХ ст. мав сім

поліцейських дільниць: Либідську, Бульварну, Подільську, Лук'янівську, Печерську, Дворову і Плосььку. При поліцейських управліннях у містах перебували пожежні команди на чолі з брандмейстерами.

Одним із завдань поліцейської реформи 60–70 рр. XIX ст. було звуження компетенції поліції, звільнення її від цілого ряду функцій. Певною мірою це було досягнуто. Так, провадження попереднього слідства в кримінальних справах передавалося судовим слідчим, господарські функції та питання благоустрою – органам земського та міського самоврядування тощо. Однак поліцейська реформа мала незавершений характер, вона не внесла в компетенцію поліції ясність і виразність, не усунула плутанину й протиріччя, притаманні її дореформеній діяльності. Практична діяльність поліції була позначена формалізмом, безплідним листуванням, свавіллям і беззаконням.

Однією з найпосплідовніших реформ того часу була судова реформа 1864 р. Однак посилення реакційних тенденцій у внутрішній політиці царату у 80-х рр. і стало причиною переходу до контрреформи.

Особливість проведення судової реформи та контрреформи в Україні полягала в тому, що тут вони туго переплелися, тоді як в Росії царат спочатку здійснив судову реформу, а вже потім контрреформу. Це найчіткіше виявилось на прикладі інституту мирових судів. Мировий суд був об'єктом гордості лібералів. Дільничні судді мали авторитет серед населення. За свідченням А. Коні, у перші роки після введення судових установ серед почесних мирових суддів було багато відданих справі, чутливих, порядних людей [12, с. 293].

Не дивно, що вже в 70-х рр. мировий суд став об'єктом нападок з боку реакційної преси. Це цілком відповідало поглядам самого царя, який виношував плани проведення нової судової реформи, покликаної покінчити з тим, за виразом Олександра III (1881–1894 рр.), «паршивим лібералізмом», що був характерним для реформ «минулого царювання» [13, с. 293].

Вирішального удару мировій юстиції було завдано царатом у 1889 р. 12 липня Олександр III затвердив закон про земських дільничних начальників, а 29 грудня – правила провадження судових справ, підвідомчих земським начальникам і міським суддям. Закон скасовував або істотно змінював найважливіші засади судової реформи 1864 р. – принципи відокремлення судової влади від влади адміністративної, всестановості суду, виборності судових органів. У більшості губерній мирового юстиція ліквідувалася. Характерним є те, що законом від 12 липня 1889 р. мировий суд у Правобережній Україні не було ліквідовано.

Розвиток капіталізму, зростання міст змусили царат піти на поступки в галузі місцевого самоврядування. Формально в 60-х рр. XIX ст. зберігало силу міське положення 1785 р., яке мало яскраво виражений становий характер. Фактично воно давно не діяло, оскільки міськими питаннями відали державні урядовці (вони спеціально вводилися до складу шестигласних дум).

Міську реформу було розпочато після затвердження царем 16 червня 1870 р. Міського положення. У першу чергу воно мало

вводиться в дію в дев'яти губернських і прирівняних до них містах України. В інших містах реформа проводилася на розсуд міністра внутрішніх справ з урахуванням місцевих особливостей. На Одесу дію міського положення з деякими змінами було поширене особливими Правилами, затвердженими 20 червня 1872 р., а на західні губернії – спеціальним законом від 29 квітня 1875 р. [14, с. 5–11].

Загалом реформа 1870 р. дозволила царату перекласти на громадське правління значну частину обтяжливих для центральної влади витрат. На самоврядування було покладено багато справ загальноімперського змісту, що не мали прямого стосунку до місцевих потреб (витрати на утримання поліції, в'язниць, обслуговування військових потреб тощо). В Україні на це витрачалася майже третина всіх міських коштів. Міські потреби задовольнялися за «залишковим» принципом.

Царат і консервативне дворянство були стурбовані посиленням ролі буржуазії в міському управлінні. Затвердженням у 1892 р. Олександром III нового Міського положення прикажчики та міські торговці були позбавлені права обиратися до міських дум. В органах міського самоврядування збільшився дворянський елемент і дещо послабшали позиції буржуазії.

Загальновизнано, що реформи 60–70-х років означали перший крок на шляху перетворення феодальної монархії в Росії в буржуазну монархію. Оцінюючи буржуазні реформи, М. М. Покровський зазначав, що внаслідок цих реформ у Росії утвердилася «буржуазна монархія» [15, с. 98]. Однак значення цих процесів ученим були дещо перебільшені. Незважаючи на проведення буржуазних реформ і здійснення деяких змін в організації, складі та діяльності урядових установ, Росія залишалася абсолютною монархією із самодержавним монархом на чолі. У країні зберігалися основні дореформені державні вищі, центральні й навіть місцеві установи з дворянською урядовою більшістю.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Дорошенко Д. І. Нарис історії України / Д. І. Дорошенко. – Львів : Світ, 1991. – 576 с.
2. Свод законов Российской империи, повелением государя императора Николая Первого составленный. Законы гражданские : в 2 ч. – СПб. : Типография II Отделения Е. И. В. Канцелярии, 1857. – 562 с.
3. Сперанский М. М. Проекты и записки : [подготов. к печати А. И. Копанев, М. В. Кукушкина] / М. М. Сперанский. – М. – Л. : Академия наук СССР, 1961. – 342 с.
4. Власть и реформы. От самодержавия к советской России. – СПб. : Изд. Д. Буланина, 1996. – 800 с.
5. Захарова Л. Г. Самодержавие и отмена крепостного права в России 1856–1861 / Л. Г. Захарова. – М. : МГУ, 1984. – 252 с.
6. Миронова И. А. Законодательные памятники пореформенного периода (1861–1900 гг.) : [учеб. пособ.] / Миронова И. А. – М., 1960. – 31 с.

7. Лященко П. И. Последний секретный комитет по крестьянскому делу. 3 января 1857 г. – 16 февраля 1858 г. (по материалам Архива Государственного Совета) / П. И. Лященко. – СПб. : Министерство финансов, 1911. – 56 с.

8. Шевченко М. М. История крепостного права в России / М. М. Шевченко. – Воронеж : Ун-т, 1981. – 254 с.

9. Журналы и мемории Общего собрания Государственного совета по крестьянскому делу (с 28 января по 14 марта 1861 года). – Пгг. : Гос. тип., 1915. – 402 с.

10. Державний архів Хмельницької області. – Ф. 22. – Оп. 7. – Спр. 7901. – Об освобождении крестьян от крепостной зависимости.

11. Долгоруков П. В. Петербургские очерки: 1860–1867 гг. / П. В. Долгоруков. – М. : Совет. Книга, 1934. – 403 с.

12. Кони А. Ф. Из записок судебного деятеля / А. Ф. Кони // Собр. соч. – М., 1986. – Т. 1. – С. 288–330.

13. Виленский В. В. Судебная реформа и контрреформа в России / В. В. Виленский. – Саратов, Приволжское книжное изд-во, 1969. – 400 с.

14. Горбачов В. П. Миське самоврядування в Україні (за реформою 1870 р.) / В. П. Горбачов. – Х., 1995, – 320 с.

15. Покровский М. Н. Русская история с древнейших времен : [в 4-х т.] / М. Н. Покровский. – М. : Гос. социально-экономическое изд-во, 1933.

Т. IV. – 1933. – 272 с.