

УДК 340.136:94(477) «18/19»

*Вікторія Грукач
(Переяслав-Хмельницький)*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ У ХІХ - НА ПОЧАТКУ ХХ СТ.

У статті аналізуються законодавчі і підзаконні акти, нормативно-правова база діяльності місцевих адміністративних установ: генерал-губернатора, його канцелярії, губернаторів в Україні у ХІХ – на поч. ХХ ст.

Ключові слова: *губернатор, губернія, законодавчий орган, імперія, імператор, начальник, намісник, губернське правління.*

Значне місце у державному апараті Російської імперії посідає система державних органів місцевої влади, місцевих державних адміністративних установ царизму в Україні.

Система місцевих державних адміністративних установ царизму в Україні знайшла своє відображення у працях В. Шандри [10-12], І. Блінова [2], А. Градовського [4], П. Зайончковського [5], Л. Лисенка [6], Н. Щербак [13,14] та ін.

Законодавчі матеріали, підзаконні акти є важливим джерелом дослідження діяльності органів місцевої влади в Україні у ХІХ – на поч. ХХ ст., зокрема у Правобережній Україні. Важливим джерелом вивчення їх діяльності є архівні фонди місцевих державних установ і, перш за все, фонд Канцелярії Київського, Подільського і Волинського генерал-губернатора, джерелознавчий аналіз якого здійснила В. Шандра [11-12] і який зберігається в Центральному державному історичному архіві України у м. Києві (далі ЦДІАК України) (ф 442), що нараховує нині 243664 справи. Це комплекс надзвичайно різноманітних документів, який включає в себе царські та сенаторські укази, циркуляри міністерства внутрішніх справ, звіти, донесення Київського, Подільського і Волинського генерал-губернаторів про стан справ у губерніях, доповіді генерал-губернаторів царю, звіти місцевих державних установ, які вони надсилали генерал-губернаторам. У багатьох випадках звіти місцевих державних установ послужили приводом для прийняття законодавчих актів, що регулювали діяльність місцевих адміністративних установ. У той же час звіти є свідченням того, як ці закони впроваджувалися в життя.

Що стосується звітів генерал-губернаторів та губернаторів українських губерній, то у місцевих архівах вони збереглися далеко не повністю. Більшість з них знаходиться у Російському державному історичному архіві в Санкт-Петербурзі. Там збереглося 1209 звітів генерал-губернаторів та губернаторів українських губерній та додатків до звітів. Незначна кількість копій цих звітів зберігається у ЦДІАК України та обласних архівах [13, с. 71].

Період ХІХ ст. в українській історії характеризувався впровадженням централізованої імперської влади на території України із залученням широкого спектру різних підходів, зокрема й модернізації управлінських структур, що сприяли одержавленню найважливіших напрямків соціально-економічного і культурного життя національно-етнічних регіонів.

На території сучасної України у ХІХ ст. було 9 губерній: Київська, Волинська, Подільська, Полтавська, Катеринославська, Таврійська, Харківська, Чернігівська. У Миколаєві, Одесі, Керчі і Севастополі були впроваджені посади градоначальників, які користувалися правами губернаторів і яким були підпорядковані всі цивільні і військові установи цих міст.

Указом від 24 лютого 1832 р. Київський військовий губернатор був призначений також генерал-губернатором Подолії і Волині [12, с. 25]. З цього часу Київська, Волинська і Подільська губернії, що складала по офіційному адміністративно-територіальному поділу Південно-Західний край, керувалися Київським, Подільським і Волинським генерал-губернатором. Він був вищим представником царського самодержавства у «вверенних ему губерніях».

Цю посаду в різний час займали: Д.Г. Бібіков, кн. Васильчиков, М. Чертков, М.І. Драгоміров, В.О. Сухомлинов, І.С. Дрентельн, Ф.Ф. Трепов. До того, ж М.І. Драгоміров і В.О. Сухомлинов поєднували її з посадою командуючого військами Київського військового

округу.

Власний апарат генерал-губернатора був невеликим: при ньому знаходилася лише канцелярія і декілька чиновників з особливих доручень. У необхідних випадках він діяв через підлеглих йому губернаторів.

Повноваження «главного начальника края» були закріплені у «Общей инструкции генерал-губернаторам», яка була включена у «Свод губернских учреждений», а також у ряді інших нормативних актів – статутах, положеннях, окремих «высочайших поселениях».

Наскільки широким було коло питань, які знаходилися «в введении Главного начальника Юго-Западного края», можна судити з такого факту: коли у 1888 р. Департамент загальних справ захотів отримати дані про предмети відомства генерал-губернатора, його канцелярія підготувала довідку, в якій лише короткий перелік цих «предметів» (окрім визначених «Общей инструкцией») складався з 83 пунктів.

Багато функцій генерал-губернатора так чи інакше були пов'язані з каральною діяльністю. Це витікало з положення «Общей инструкции генерал-губернаторам», яке вказувало, що генерал-губернатори «главные блюстители неприкосновенности верховных прав самодержавия, пользы государства и точного исполнения законов и распоряжений высшего правительства по всем частям управления во вверенном им крае». При цьому особливій увазі генерал-губернаторів довірялися питання «общего благосостояния и внутренней безопасности». Закон давав право генерал-губернатору ревізувати «все действия мест и лиц, ему подведомственных», надаючи можливість доповнювати, змінювати чи відмінювати постанови підпорядкованих йому губернаторів, а в необхідних випадках – безпосередньо приймати заходи «как к восстановлению спокойствия, так и к отвращению всякой причины возобновления беспорядков» [14, с. 37].

Дуже широкі права з'явилися у генерал-губернаторів при оголошенні всієї підвідомчої території чи окремої місцевості на «исключительном положении» (тобто у стані посиленої чи надзвичайної охорони), згідно «Положения о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» від 14 серпня 1881 р.

Стан посиленої охорони повинен був запроваджуватися у тих випадках, коли, як відмічалось у «Положении», «общественное спокойствие в какой-либо местности будет нарушено преступными посягательствами против существующего государственного строя или безопасности частных лиц и их имущества, или подготовлением таковых так, что для охранения порядка применение действующих постоянных законов окажется недостаточным» [9, с. 197]. У «Положении» вказувалися умови, за якими вводився стан «надзвичайної охорони».

У період дії положення посиленої охорони генерал-губернатор міг видавати обов'язкові постанови (з метою забезпечення громадського порядку і державної безпеки), за порушення яких винуватці підлягали арешту терміном до 3-х місяців і штрафу до 500 крб. Окрім того, йому належало право «воспрещать всякие народные, общественные, даже частные собрания», закривати торговельні заклади і промислові підприємства, а також «воспрещать отдельным личностям пребывание в местностях, объявленных в положении усиленной охраны».

При введенні положення надзвичайної охорони діяли всі правила, що й при стані посиленої охорони. Окрім того, генерал-губернатор наділявся цілим рядом повноважень, зокрема:

1. Створювати для допомоги існуючим органам поліції особливі військово-поліцейські команди.

2. Накладати секвестр на нерухомість і арешт на рухомість і прибутки з неї у випадках, коли володінням таким майном «достигаются преступные цели, или когда упущения по управлению таковыми влекут за собою опасные для общественного порядка последствия».

3. За порушення обов'язкових постанов і здійснення певних проступків винуватців садити у в'язницю чи фортецю на 3 місяці або заарештовувати на той же термін, чи штрафувати на суму до 3-х тисяч крб.

4. Звільняти з посад чиновників усіх відомств, включаючи судові, а також осіб, що служили по виборах в станових, міських і земських установах.

5. Призупиняти періодичні видання на час надзвичайного стану.

6. Закривати учбові заклади терміном до 1 місяця [9, с. 199].

Генерал-губернатор, крім того, міг призупиняти і закривати чергові зібрання станових,

земських і міських органів. Тобто, в таких умовах генерал-губернатор був фактично єдиним господарем у довіреному йому краї.

Найбільш активно свої каральні повноваження «Главный начальник Юго-Западного края» використовував для придушення першої російської революції (з кінця 1905 р.) і в роки реакції. Уряд у такі періоди не бачив іншого управління Південно-Західним краєм, окрім надання генерал-губернатору надзвичайних повноважень, особливо в судовій сфері. Так, при введенні положення посиленої охорони, він отримував право передачі окремих справ «о преступлениях, общими уголовными законами предусмотренных, когда они признают это необходимым в видах ограждения общественного порядка и спокойствия, для суждения их по законам военного времени» [9, с. 199]. При цьому «Главный начальник края» міг вимагати розгляду всіх цих справ при закритих дверях. Генерал-губернатор сам же затверджував вироки.

Із введенням положення про надзвичайний стан перед генерал-губернатором відкривався широкий простір для самовільних каральних дій.

Але, якщо проаналізувати всі функції генерал-губернатора, то серед них можна виявити немало таких, які, хоч і не завжди, підкріплювалися прямою репресивною дією, але все ж таки мали виразно охоронну спрямованість.

Так, згідно закону 1888 р., на генерал-губернатора покладался обов'язок «принимать меры к замещению должностей в Юго-Западном крае лицами русского происхождения», він міг вислати за 50-верстну смугу тих євреїв «кои, не быв по судебным решениям совершенно оправданы, остаются в подозрении», і по справах про контрабанду. Від нього залежала видача дозволів на приїзд і тимчасове проживання в місті євреям, які не мали дозволу на постійне проживання у Києві і таке інше.

Посада Київського, Подільського і Волинського генерал-губернатора проіснувала до осені 1914 р. і була ліквідована у зв'язку з початком першої світової війни.

Управління краєм генерал-губернатор здійснював через свою канцелярію, що складалася з кількох діловодств; в залежності від їх функцій – тут відкладалися певні документи і матеріали.

На чолі кожної губернії стояв губернатор. Нормативно-правовою базою, що визначала діяльність губернаторів, їх компетенцію і функції, був законодавчий акт Катерини II від 21 квітня 1764 р. – «Наставление губернаторам». Це був основний документ, яким повинен був керуватися у своїх діях новопризначений губернатор [7, с. 716-718].

Текст «Наставления губернаторам» складався з передмови та вісімнадцяти розділів. У передмові необхідність «дать в нижеследующих статьях некоторые общие Губернаторам правила в прибавок к прежним узаконениям» імператриця пояснювала істиною, що ніби відкрилася їй: «...все целое не может быть отнюдь совершенно, если части его в не порядке и не устройстве пребудут» [3, с. 90]. Розділ перший визначав підпорядкованість губернатора особисто імператриці та Сенатові, від яких тільки має приймати накази. Розділ другий, третій і четвертий розглядали умови подання скарг на рішення губернатора або на невідповідність посаді членів губернських канцелярій, які «в точной Губернской дирекции состоять имеют» [3, с. 90].

Склад і функції окремих членів губернської канцелярії у «Наставлении губернаторам» не визначено, лише вказано, що губернатор «разделяет, подобно Президенту Коллегии, дела присутствующим в особое надзирание попечение» У п'ятому розділі Катерина II виказувала надію, що призначивши чиновникам достатню платню, може сподіватися на їхню порядність і несхильність до хабарів. Розділи з шостого по десятий і тринадцятий визначали порядок зносин губернатора з вищими інстанціями і, зокрема, «с находящимися в Губернии Военачальниками, полевыми Нашими войсками повелевающими» [3, с. 90]. Розділ восьмий підпорядковував губернатору регіони. А розділи одинадцятий та дванадцятий передавали до компетенції губернатора всі земські уряди, що не підлягали губернській канцелярії (митниці, магістрати, поліцію). Причому, губернаторові вказувалося на обов'язок не лише збирати інформацію про губернію і надсилати її до Сенату, а й «вкрадшиеся не порядки, или и самое упущение и недостаток в узаконениях подобными же представлениями исправлять и отвращать» [3, с. 91].

Розділи з чотирнадцятого по сімнадцятий ставили в обов'язок губернатору раз на три роки об'їжджати губернію, піклуючись про правосуддя, стан шляхів, безпеку від грабіжників.

Останній розділ нагадував губернатору про необхідність виконувати попередні накази.

Важливим кроком у розвитку системи губернського управління стало видання у 1775 р. «Учреждения о губерниях», згідно з якого в руках губернаторів залишалися адміністративні функції, представниками ж верховної влади на місцях стали генерал-губернатори чи намісники. Після того, як Павло I у 1797 р. ліквідував статус намісника, права останнього перейшли до губернатора. В силу цього губернатор мав великі наглядові повноваження щодо всіх урядових установ. Його влада поширювалася і на судові органи: він наглядав за їх діяльністю, проводив ревізію судових установ і затверджував вироки палат кримінального суду по деяких категоріях справ.

З іншого боку, губернатор поступово перетворився у чиновника Міністерства внутрішніх справ і фактично був підлеглим міністра. З появою міністерств (8 вересня 1802 р.) губернатори почали підпорядковуватися безпосередньо Міністру внутрішніх справ. Керівники ж інших міністерств отримали у своє підпорядкування відповідні структури губернського управління [3, с. 94].

Указ 1837 р закріпив подвійний характер губернаторської посади. Вважаючи губернатора «господарем губернії» законодавство у той же час не надало йому реальних повноважень у багатьох сферах діяльності. Більше того, введення міністерської системи супроводжувалося, по-перше, відібранням з компетенції губернської влади багатьох важливих питань місцевого життя і концентрація їх в руках міністерств; по-друге, поділом губернського управління на багато галузей, що керувалися центром.

Реформи 60-х рр. XIX ст. повинні були змінити всю систему місцевого правління. Дійсно, вони суттєво змінили становище губернаторів. У їх підпорядкування не ввійшли ряд вперше створених державних установ. Але вже на початок XX ст. у губернаторів з'явився цілий ряд нових повноважень. Їх аналіз може спочатку створити ілюзію всемогутності губернаторів в усіх сферах життя. Вражає лише перелік основних установ, які очолював губернатор: губернське правління; губернське у селянських справах присутствіє; розпорядчий комітет; губернські присутствія по земських і міських справах, по фабричних справах, з військової повинності, по питейним справам; губернський лісооберігаючий комітет; статистичний комітет.

Але уважне вивчення повноважень губернатора і практики їх реалізації в кінці XIX – на початку XX ст. приводять до висновку, що «всемогущество» його було однобоким.

У архівному фонді канцелярії київського, подільського і волинського генерал-губернатора зберігається дуже показовий документ – «Записка о значении генерал-губернаторов». У документі висловлена оцінка системи управління губерніями, що склалася на початку XX ст., підкреслюється зростаюча роль централізації управління, акцентується увага на зменшенні самостійності губернської влади при вирішенні багатьох питань місцевого життя. Характеризуючи роль губернатора на початку XX ст., автор згаданого документу визначає її так: «Правительство доверяет судьбу, честь частных лиц произволу губернатора, а не допускает ничтожного права на расход на пользу общества». Безумовно, в цьому автор правдиво вловив намагання царизму посилити каральну владу губернатора.

Ще у 1866 р. губернатори отримали право вимагати виконання своїх вказівок від усіх чиновників губернії, не дивлячись на службову підпорядкованість, чин і посаду. Тоді ж вони отримали можливість ревизувати всі цивільні установи губернії, незалежно від відомства, а також закрити приватні товариства і клуби. Особливо посилилася адміністративна влада губернаторів у результаті введення «Положения о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» від 14 серпня 1881 р. Впроваджене як тимчасовий захід, «Положение» систематично продовжувалося і проіснувало до лютого 1917 р. [9, с. 197].

Таким чином, компетенція губернаторів, генерал-губернаторів, їх канцелярій, інших місцевих адміністративних установ офіційно була відображена у нормативно-правовій базі Російської імперії.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Батюшков П.Н. Подолия. Исторические описания / П.Н. Батюшков. – СПб.: Типография Товарищества «Общественная польза», 1891. – 264 с.
2. Блинов И.А. Губернаторы: истор.-юрид. очерк. / И.А. Блинов. – СПб.: Тип.

- К.Л. Пентяковського, 1905. – 256 с.
3. Войтенко Ю. Институт губернаторства в політичній системі Російської імперії наприкінці XVIII – першій третині XIX ст. (на прикладі Правобережних губерній) / Ю. Войтенко // Наукові записки з української історії. – Вип. 26. – Переяслав-Хмельницький, 2011. – С. 90- 96.
 4. Градовский А.Д. Исторический очерк учреждения генерал-губернаторств в России / А.Д. Градовский // Собр. Соч. – СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1899. – Т.1. – С. 299-338.
 5. Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке / П.А. Зайончковский. – М.: Мысль, 1978. – 388 с.
 6. Лысенко Л.М. Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи (XVIII – начало XX в.) / Л.М. Лысенко. – М.: МПГУ, 2001. – 358 с.
 7. Полное собрание законов Российской империи. – СПб. – ТТ. XXIV, XXV.
 8. Свод законов Российской империи, повелением Государя Императора Николая Павловича составленный. Учреждения. Свод учреждений государственных и губернских. Ч. 2: Учреждения губернские. – СПб., 1833. – 841 с.
 9. Чайковський А. За законом і над законом / А. Чайковський, М. Щербак. – К.: Україна, 1996. – 270 с.
 10. Шандра В. Генерал-губернаторство в Україні: XIX –початок XX ст. / В.С. Шандра. – К.: Ін- т Історії України НАН України, 2005. – 427 с.
 11. Шандра В. Київське генерал-губернаторство: 1832-1914. Історія створення та діяльності, архівний комплекс і його інформативний потенціал / В.С. Шандра. – К.: 1999. – 144 с.
 12. Шандра В.С. Адміністративні установи Правобережної України кінця XVIII – поч XX ст. в російському законодавстві : джерелознавчий аналітичний огляд / В.С. Шандра. – К., 1998. – 75 с.
 13. Щербак Н.О. Національне питання в політиці царизму на Правобережній Україні (кінець XVIII-початок XX ст.): Монографія / історії України / Н.О. Щербак. – К.: ПЦ «Ризографіка», 2005. – 616 с.
 14. Щербак М.Г. Звіти губернаторів як джерело вивчення історії України / М.Г. Щербак, Н.О. Щербак // Вісник Київського університету. Серія історія. – 1991. – №3. – С. 36-40.
 15. Центральний державний архів України в м.Києві (ЦДА України). – Ф.442. – Канцелярія Київського, Подільського і Волинського генерал-губернатора.
 16. ЦДА України. – Ф.274. – Київське губернське жандармське управління.
 17. Улащик Н.Н. Отчеты губернаторов Литвы и Западной Белоруссии как исторический источник (1804-1861) / Н.Н. Улащик // Проблемы источниковедения. – М., 1961, Т.IX. – С. 55-58.

Грукач В. Нормативно-правовая база деятельности органов местной власти в Украине в XIX – начале XX в.

В данной статье анализируются законы, нормативно-правовая база деятельности местных государственных административных учреждений: генерал-губернатора, его канцелярии, губернаторов в Украине в XIX – начале XX в.

Ключевые слова: губернатор, губерния, законодательный орган, империя, император, начальник, наместник, губернское правление.

Grukach V. Legal framework of local government in Ukraine XIX – early XX century.

This paper analyzes the legislation and regulations, legal framework of local administrative agencies: the Governor-General, his office, hubernatorivi in Ukraine in the XIX – XX century.

Keywords: Governor, province, the legislature, emperor, empire, chief, governor, provincial board.

Одержано 10.11.2012