

Таким чином, саме 23 грудня 1831 р. можна вважати датою реального створення ТМДП і остаточного введення діяльності мусульманського духівництва в правове поле Російської імперії.

Література

1. Александров И. К истории учреждения Таврического Магометанского Духовного Правления // Известия Таврической учёной архивной комиссии. – 1918. – №54. – С. 316-342.

2. Положение о Таврическом магометанском духовенстве и правах оною // Известия Таврической учёной архивной комиссии – №54. – С. 342-351.

В. М. Грицак

(Університет внутрішніх справ)

ПРАВОВИЙ СТАТУС ГУБЕРНАТОРІВ У РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ В 50-60-і рр. ХІХ ст.

Губернія, як одиниця в адміністративно-територіальній структурі Російської імперії, з'явилася у 1708 р. Спочатку їх було 8, але на середину ХІХ ст. стало вже 44. Починаючи від виникнення губерній до середини ХІХ ст., існувало декілька законодавчих актів, які регулювали правове положення губернатора та визначали його обов'язки. Серед них особливе місце займає «Загальний наказ цивільним губернаторам» від 3 червня 1837 р., який зафіксував статус губернатора як «хазяїна губернії та глави місцевої адміністрації» [1], тобто чітко встановив місце губернаторської посади як центрального ланцюга в структурі місцевих органів влади Російської імперії.

У 50-і роки ХІХ ст. компетенція, основні права та обов'язки губернатора продовжували визначатися «Наказом», який майже без змін увійшов до другого тому Зводу законів Російської імперії, виданого у 1857 р. Губернаторські обов'язки та права були визначені у 14 пунктах:

- обов'язки по губернії взагалі;
- у справах загального управління;
- в охороні законних прав, суспільного благоустрою та благочинію;
- у народному продовольстві та суспільному господарству;
- справи про повинності;
- в охороні народного здоров'я;
- опіки та громадянському піклуванню;

- справи казенного управління;
- справи судові;
- прийом та здавання управління губернією;
- огляд губернії;
- звітність та відповідальність;
- взаємовідносини з іншими органами та установами.

У першому параграфі «Наказу» губернатор називався «блюстителем недоторканності верховних прав самодержавства, користі держави та повсюдного, точного виконання законів, статутів, височайших велінь, указів Правительствующого Сенату та розпоряджень начальства». Отже, губернатор був тільки «виконавцем та охоронцем законів», не мав права самостійно видавати нові укази або змінювати діючі. Він не міг також вводити нові податки та змінювати судові вироки. Як «блюститель порядку», губернатор мав піклуватися про вчасне оприлюднення законів і велінь уряду, сприяти швидкому вирішенню справ у місцевих установах. Права та обов'язки губернаторів, сформульовані у «Наказі», були неосяжними, оскільки до сфери їх діяльності було включено абсолютно все, починаючи від функціонування адміністративних органів губернії й закінчуючи станом здоров'я (як фізичного, так і морального) населення.

Привертає увагу той факт, що права та обов'язки виписані у «Наказі» здебільшого невизначено, неточно, в загальній формі, тому не дають реального уявлення про правове положення губернаторів. Губернатори були лише номінальними «хазяями губернії», оскільки чимало галузей управління фактично від них не залежали, керувалися безпосередньо міністерствами із столиці, тобто губернатори не об'єднували та не направляли у єдине річище діяльність усіх адміністративних установ у губернії. У конкретній адміністративній практиці Російської імперії середини ХІХ ст. губернатор взагалі навряд чи міг стати тим координатором діяльності місцевих урядових установ, який би міг забезпечити єдність управління.

Дослідники неодноразово зазначали подвійний характер правового статусу губернатора. З одного боку губернатор призначався безпосередньо імператором та підкорявся безпосередньо йому, з іншого — за діючим законодавством залежність губернатора від усіх міністрів була однаковою. Кожне відомство у межах своєї компетенції зверталось до губернаторів. Усі міністри мали однакове право ставити перед Комітетом міністрів та імператором питання про відповідальність губернаторів, їх нагородження та заохочення. Однак насправді губернатори знаходилися майже у повному підпорядкуванні міністра

внутрішніх справ [2, с. 225; 3, с. 36; 4, с. 144]. Архівні матеріали міністерства внутрішніх справ свідчать, що все діловодство стосовно призначення, звільнення, переміщення губернаторів, призначення їм пенсій та нагород, інші подібні питання розглядалися у Департаменті загальних справ цього міністерства. Ще одне протиріччя витікало з того, що губернатори підлягали всім міністрам, однак губернаторську посаду закон відносив до числа класних посад міністерства внутрішніх справ. Отже, тривалість служби та подальша кар'єра губернаторів залежали від цього міністерства. Безумовно, більшість губернаторів, не без підстав вважали себе чиновниками міністерства внутрішніх справ [5, с. 312]. Нерідко вони направляли подання, що стосувалися сфери дії інших міністерств у міністерство внутрішніх справ, яке виконувало роль передавальної інстанції, однак це давало йому й деякі переваги над іншими міністерствами, дозволяло бути у курсі справ на місцях.

Згідно з «Наказом» губернатор «безпосередньо підлягав» Сенату, однак на практиці це підпорядкування не було таким однозначним. Службові стосунки губернатора із Сенатом були вкрай обмеженими. Губернатори зверталися до Сенату лише за роз'ясненнями у випадках протиріч адміністративних розпоряджень законодавчим актам або ж неявності самих цих актів. Окрім того до Сенату губернатори представляли справи про цукладання та зняття опіки на дворянські маєтки, про їх продаж та закладання, зверталися із скаргами на повільний розгляд справ в органах дворянського самоврядування. Сенат мав право направляти в губернії сенаторів для ревізії стану місцевого управління. Однак робити офіційні зауваження губернаторам, оголошувати їм догану, віддавати під суд за зловживання з все це винятково залежало від волі імператора.

Перелік справ, які губернатор направляв на остаточне вирішення до міністерства внутрішніх справ, дуже великий. При чому багато питань дрібних, що стосувалися суто місцевих господарчих проблем губернатор не мав права вирішувати власною владою. У доповіді міністра внутрішніх справ С. С. Ланського у жовтні 1856 р. були зведені та проаналізовані відгуки губернаторів щодо «незручностей» їх становища. Головною причиною таких «незручностей» було названо надмірний розвиток централізації з боку вищого начальства та неможливість достатнього впливу губернатора на діючі в губернії окремі установи. Про ці відгуки необхідно сказати окремо. Декілька разів, починаючи з середини 1850-х рр., циркуляром міністра внутрішніх справ губернаторам наказувалося надати відповіді на питання, що стосувалися різних аспектів управління губер-

іями, впровадження яких у життя сприяло б поліпшенню управління. Пізніше ці відповіді були опубліковані. Вони є одним із найцінніших джерел, що проливають світло на законодавчий механізм Російської імперії другої половини XIX ст. та місце губернатора в ньому. Дослідники історії права не завжди звертають увагу на те, що законодавча ініціатива в середині XIX ст. належала не тільки імператорові та відповідним відомствам, але й їх місцевим органам (найчастіше генерал-губернаторам та губернаторам) [6, с. 89]. Губернатори, відповідаючи на запропоновані загальні питання, знаходили й відзначали вади в системі управління, пропонували шляхи їх усунення, в тому числі й через зміни в законодавстві. Так, наприклад, відповідаючи на питання, що містилися в циркулярі від 20 жовтня 1856 р. майже всі губернатори (в тому числі й харківський) відзначали необхідність розширення кола їх дій за рахунок влади міністерств та головних управлінь (адміністративна децентралізація). Окрім того більшість губернаторів підкреслили «несумісність дійсного становища губернатора», який зображує себе тільки «першим чиновником» у губернії, «з тим характером його посади, який надано їй у «Наказі» та виражений у визначенні «повний хазяїн губернії» [7, отд. 3, с. 5]. Узагальнюючи думки губернаторів, можна зробити висновок, що всі вони прямо або побіжно говорили про необхідність скорішого складання нового «Наказу» губернаторам.

Деякі аргументи, які наводилися губернаторами, дають можливість наочніше побачити вади становища місцевої адміністрації. Серед них виділяється яскравістю доповідна записка курляндського губернатора П. О. Валуєва (в подальшому міністра внутрішніх справ). У 1857 р. він писав: «з одного боку існуючі законоположення накладають на губернатора обов'язки, які не можуть бути виконані з причини їх дріб'язковості та багаточисельності, з іншого ж в його розпорядженні немає достатньо засобів щодо виконання тих обов'язків, які безспірно мають складати предмет його опіки» [7, отд. 4, с. 200]. Харківський губернатор І. Д. Лужін, київський генерал-губернатор О. І. Васильчиков особливо підкреслили страшний тягар діловодної документації, яка зростала рік від року, що призводило до формалізму [7, отд. 4, с. 1-3, 6].

Чинивник з особливих доручень міністерства внутрішніх справ Є. М. Анучін звергав увагу на те, що майже кожна стаття «Наказу» зобов'язувала губернатора діяти «негайно», «зараз же», «старанно», «дбайливо», разом з цим він не мав права діяти від свого імені, а тільки через губернське правління або ж інші підвідомчі йому установи. Анучін писав, що кожен доку-

мент мав понад 20 разів перейти з рук у руки та бути записаним у шести книгах перш ніж вийти з правління [8, с. 80].

За даними дослідника І. Блінова, губернатор мав підписувати до 100 тисяч документів щорічно або 270 щоденно. Якщо ж припустити, що губернатор відводив на перегляд та підпис кожного паперу одну хвилину, то й тоді підписання документів займало б чотири з половиною години щоденно [9, с. 161]. Безперечно, це лягало тягарем на місцеве управління, значно зменшуючи його можливості ефективної діяльності.

Отже, в другій половині 50-х рр XIX ст. розуміння необхідності реформування губерньського управління було досягнуто у представників правлячих кіл як у центрі, так і на місцях. Невипадково, київський генерал-губернатор Васильчикков висловив побоювання, що в умовах економічної та державної кризи, яка настає в країні (так була названа майбутня селянська реформа), «всі адміністративні та судові установи не дають поруки, що у близькому майбутньому, коли від них буде потрібна нова значна служба, вони будуть спроможні виконати її ретельно та з успіхом, хоча б наполовину» [7, отд. 4, с. 2].

Одним з перших кроків уряду, спрямованих на підготовку програми адміністративних реформуваль, стало створення у 1859 р. при міністерстві внутрішніх справ комісії для розробки проєкту реформи повітових та губерньських установ [7, отд. 5, с. 1-2]. До речі, до комісії потрапили дані вивчення її ті відгуки губернаторів, як і надійшли на циркуляри щодо поліпшень у губерньському управлінні. Одним з пунктів програми діяльності комісії передбачалося вироблення заходів, що спрямовані на посилення влади губернаторів у надзвичайних випадках [10, с. 4]. У цьому, безумовно, проявляється підготовка до відміни кріпацтва, яка в цей час вступила у фазу гласної розробки.

Селянська, земська, судова, а пізніше й міська реформи, що проводилися в Російській імперії торкнулися й системи місцевого управління. Виникнення нових органів управління призводило до змін у положенні губернатора як центру місцевого управління. Так, у 1861 р. «Положенням про губерньські по селянським справам установи» створювався інститут мирових посередників на чолі з губернатором. Мирові посередники обиралися з місцевих дворян з метою регулювання взаємовідносин поміщиків та селян, які звільнювалися з кріпацтва. До їх обов'язків також входив нагляд за діяльністю органів селянського самоврядування, створюваних за реформою. Закон передбачав призначення та звільнення з посади мирових посередників тільки за постановою Сенату, що робило їх незалежними від адміністрації, губернаторів.

1 січня 1864 р. були затверджені «Положення про земські, губернські та повітові установи» [11]. Ці нові інститути створювалися для вирішення «місцевих господарчих користей та потреб», а тому вони взяли на себе функції ряду установ, які були скасовані. Так, припинили існування такі місцеві органи, що підкорялися губернаторові, як комісія народного продовольства, наказ суспільної опіки, особлива присутність по земських повинностях. За органами земського самоврядування встановлювався контроль з боку губернатора. Незважаючи на те, що компетенція земства була багато в чому обмеженою, виникнення цих органів значно скоротило обов'язки губернатора щодо безпосереднього управління губернією. Те саме можна сказати й про виникнення нових органів судочинства, що виникли за судовими статутами 20 листопада 1864 р.

Отже, із введенням земств та нових органів судочинства почала здійснюватися децентралізація влади через розширення самоврядування.

«Тимчасові правила про перетворення губернських правлінь» від 8 червня 1865 р. стали подальшим кроком на шляху адміністративної децентралізації [12]. Вони дещо перерозподілили обов'язки між губернатором та губернським правлінням, звільнивши губернатора від вирішення незначних поточних справ. Губернаторам також надавали права, які раніше належали міністерству внутрішніх справ: відкривати торговельні та промислові заклади, приватні друкарні та аптеки, призначати та звільняти лікарів. Однак цими правами губернатори користувалися недовго.

Необхідно відзначити одну важливу рису, що була притаманна державному управлінню, починаючи з 1860-х рр. При підготовці та проведенні реформ виникла велика кількість нових законодавчих актів, причому старі не завжди відмінялися з введенням в дію нових, незважаючи на їх неузгодженість і протиріччя. У цих умовах зростає число адміністративних розпоряджень, які пояснювали та уточнювали положення законів, давали можливість гнучкому та оперативному управлінню. В умовах зміни суспільного устрою у 60-70-і роки XIX ст., суспільних відносин, появи нових органів влади таке явище цілком зрозуміле. Особливо воно поширюється з 1862 р., коли закони містили тільки основні положення, надаючи право міністрам через інструкції та циркуляри встановлювати порядок застосування законодавчого акту (безумовно, не змінюючи його сутності). У реальному житті такі протиріччя між діючими законами, а також й адміністративними розпорядженнями мали негативні наслідки, оскільки це давало змогу губернатору по-

силатися на більш вигідний у певній ситуації законодавчий чи адміністративний акт.

Значні корективи у процес поступового перетворення системи адміністративного управління, який проходив в першій половині 60-х рр. XIX ст. вніс замах на Олександра II 4 квітня 1866 р. Ця подія змінила й ставлення самого імператора до проведених та майбутніх ліберальних перетворень, а також розташування політичних сил у верхніх ешелонах влади. З метою розслідування замаху та розробки заходів, спрямованих проти розгортання революційного руху, була створена Особлива комісія під головуванням графа Муравйова. Одним із результатів діяльності комісії стала записка «Про заходи для негайного упорядкування адміністративно-поліцейського нагляду». В ній серед іншого зазначалося, що недостатнє значення влади губернаторів вже давно звернуло на себе увагу вищого уряду, однак питання про місцеві установи та посилення губернаторської влади було відсунуте на другий план серед інших реформ [13, с. 130]. Комісія пропонувала негайно прийняти ряд заходів, спрямованих на посилення губернаторської влади. Цікаво, що записка виявилася каменем спотикання між різними угрупованнями в Комітеті міністрів, де вона обговорювалася. Причина полягала в тому, що посилення влади губернаторів вело до зміцнення престижу міністерства внутрішніх справ, голова якого фактично здобував би пріоритет над іншими міністрами. Тому проти цих заходів виступив, наприклад, голова Комітету міністрів князь П. П. Гагарін, який був далеко нелібералом. Незважаючи на протиріччя, записка була прийнята Комітетом міністрів, а 22 липня 1866 р. підписана імператором [14].

Оцінка закону від 22 липня 1866 року була неоднозначною як серед сучасників, так і серед істориків права. Так, І. О. Блинов вважав, що цей закон значно розширив права губернаторів [9, с. 257], а П. А. Зайончковський навіть стверджував, що губернатор фактично перетворився на повного хазяїна губернії [4, с. 211]. І. М. Страховський доводив, що на практиці розширення прав губернатора не відбулося [15, с. 75]. На користь цього говорить й той факт, міністр внутрішніх справ П. О. Валуєв не був задоволений межами губернаторської компетенції, про що він написав імператору у записці від 22 лютого 1868 р. «Про стан губернського управління». Тобто через короткий час Валуєв знов повернувся до питання про необхідність посилення влади губернаторів [16, с. 66]. Це є свідченням того, що закон 22 липня 1866 р. не давав широкої влади губернаторам, всупереч твердженням радянської історіографії.

Отже, загалом у Російській імперії в 50-60-і рр. XIX ст. збер-

ігався високий рівень централізації управління та спостерігала-ся відсутність необхідної єдності в діяльності як місцевих, так й центральних урядових установ. У цей період реорганізація місцевого управління велася в основному шляхом створення нових органів, в тому числі з виборним складом. «Великі реформи» здійснили значний вплив на губернаторську владу. Вони звузили її компетенцію і стали, таким чином, кроком на шляху децентралізації. Водночас докорінних змін апарату місцевого управління, тобто загальної реформи губернського управління, яка давно назріла, в цей період так і не було прове-дено.

Література

1. Полное собрание законов Российской империи. — Собр. 2-е. — Т. XII. — № 10303.
2. Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. — СПб., 1910. — Т. 2.
3. Свешников М. И. Русское государственное право. — СПб., 1897.
4. Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке. — М., 1978.
5. Мартенс Ф. Ф. Русское государственное право. — СПб., 1892.
6. Ерошкин Н. П. Законодательный механизм России периода буржуазных реформ 60-70-х гг. XIX в. // Государственные учреждения и общественные организации СССР. История и современность: Межвузовский сборник. — М., 1985.
7. Материалы, собранные для высочайше учрежденной комиссии о преобразовании губернских и уездных учреждений. Отд. административный — СПб., 1870. — Ч. 1.
8. Анучин Е. Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России. — СПб., 1872.
9. Блинов И. Губернаторы: историко-юридический очерк. — СПб., 1905.
10. Труды комиссии о губернских и уездных учреждениях. — СПб., 1860. — Ч. I. — Кн. 2.
11. Полное собрание законов Российской империи. — Собр. 2-е. — Т. XXXIX. — №40457, 40459.
12. Полное собрание законов Российской империи. — Собр. 2-е. — Т. XL. — №42180.
13. Середонин С. М. Исторический обзор деятельности Комитета министров. — СПб., 1902.- Т. 3. — Ч. 1.
14. Полное собрание законов Российской империи. — Собр. 2-е. — Т. XLI. — №13501.

15. Страховский И. М. Губернское устройство // Журнал министерства юстиции. — 1913. — №7.

16. Шумилов М. М. Местное управление и центральная власть в России в 50-х — начале 80-х годов XIX века. — М., 1991.

*М. Н. Громов, доктор философских наук, профессор
(Институт философии Российской академии наук, г. Москва)*

ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ, ПРАВО, МОРАЛЬ:

Опыт философского осмысления

Наряду с рассмотрением исторических фактов, имевших место в прошлом, и современных актуальных проблем государственно-правового характера, связанных с регионом Северного Причерноморья, небесполезным будет и философский их анализ в широком социально-культурном контексте, опыт которого в краткой тезисной форме предлагается ниже.

Сочетание “общефилософских и конкретно-научных методов” [1, с. 7-13] позволяет избегать крайностей архивизации и модернизации, политизации и идеологизации, резкой акцентировки конфессионального и этнического аспектов и позволяет выработать более сбалансированное, взвешенное, объективное отношение к исследуемым феноменам прошлого и настоящего. Это важно учитывать при изучении такого сложного и обширного геополитического региона, как Причерноморье, и особенно Крыма, являющегося местом встречи и пересечения многих цивилизаций и соответствовавших им политических и правовых систем.

Тавры, скифы, готы, греки, византийцы, хазары, русичи, татары, турки, итальянцы и другие народы были вовлечены в орбиту взаимных отношений и оставили свой след в формировании местных традиций, придавая им полиэтнический и поликонфессиональный характер. Для истории восточного славянства существенным является то, что именно в этом регионе оно приобщилось к высокоразвитым восточноевропейским цивилизациям и прежде всего к эллинской. Не случайно многие историки государственно-правовых отношений в Древней Руси, в частности дореволюционный специалист В. И. Сергеевич и современный И. Я. Фроянов, сравнивают “племенных вождей” Руси с аналогичными греческими “филархами”, а древнерусские “города-волости” с античными и византийскими полисами [2, с. 218; 3, с. 12]. Приморская ориентация данного региона