

професурою і слухачами фізико-математичного та агрономічного факультетів і для перевірки складу медичного факультету". Репту факультетів, Юридичний інститут у Севастополі і Боспорський університет розпустили. До червня 1921 р. мандатні комісії повністю виконали своє завдання і були скасовані [1, с. 200-202, 203].

Наведені історичні факти доводять доцільність їхнього детальнішого вивчення. Окремим об'єктом дослідження мають стати також наукові твори вчених-юристів Таврійського університету. Ми впевнені, що під час дисертаційної роботи можна буде відкрити для сучасної юридичної науки чимало праць науковців, які плідно працювали в той час у стінах Таврійського університету, Севастопольського юридичного інституту та Боспорського університету. Отже, історія юридичної школи в Криму 1918 – 1921 рр. чекає своїх неупереджених дослідників.

Список джерел і літератури:

1. Смирнова Є.В. Конституційно-правовий статус Автономної Республіки Крим в Україні: історія становлення (1991-2000 рр.): Автореф. дис. ... к.ю.н. - Харків, 2002. - 19 с. 2. Писарєва Є.А. Організаційно-правові основи діяльності університету Російської імперії другої половини XIX ст. (на матеріалах України): Автореф. дис. ... к.ю.н. - Харків, 2001. - 20 с. 3. Очерки Симферопольского государственного университета (1918-1993). - Симферополь, 1993. - 414 с. 4. Марксвич А.И. Краткий очерк возникновения Таврического университета // Известия Таврического университета. Кн. 1. - Симферополь, 1919. - С. 11-42. 5. Гарнов П.И. Создание Таврического университета в Ливадии (по документам центрального архива Крыма) // Ученые записки Симферопольского государственного университета. - 1998. - № 1. - С. 8. 6. Постановление Крымского краевого правительства // Крымский архив. - 2000. - № 6. - С. 159-160. 7. Положение о Таврическом университете // Крымский архив. - 2000. - № 6. - С. 161-162. 8. Список личного состава профессорско-преподавательской Таврического университета // Крымский архив. - 2000. - С. 113-118. 9. Усенко І.Б. Організаційні засади юридичних наукових досліджень за першим статутом Української Академії наук // Академічна юридична думка / За ред. Ю.С. Шемчука. - К., 1998. - С. 5-14. 10. Лаврова В.В., Ільїн А.В. В.И. Вернадский и Таврический университет // Крымский архив. - 2000. - № 6. - С. 182-208.

Надійшло до редакції 9.01.2002 р.

*М.В. Білюков, здобувач
Національного ун-ту внут. справ*

Земське самоврядування і державна влада у Російській імперії

Реформи місцевого самоврядування, розпочаті в середині XIX ст., були спрямовані, окрім іншого, на розвиток засад ринкової економіки капіталістичного типу, формування засад часткової децентралізації управління, необхідної для успішного проведення економічних реформ. "Якщо управління залипиться по-старому, то поміпшилькі селяни неодмінно повинні підпасти під нестримну сваволлю чиновників", – писав з цього приводу О.О. Кізелеттер [1, с. 137].

Земська (1864) і міська (1870) реформи стали продовженням реформаци-

йшого процесу, початком якого було визволення селян у 1861 р. Вони підняли на новий рівень місцеве самоврядування в Російській імперії, яке стало новим явищем для поліцейської держави, що тут склалася.

Земські самоврядування, утворені згідно з Положенням про губернію та повітові земські установи від 1 січня 1864 р., стало чи не найбільш серйозною спробою царату ввести справжнє, повноцінне місцеве самоврядування. Земські установи функціювали поза системою державних органів і до неї не включались. І адміністративно, і фінансово земські органи були відділені від державних.

Для забезпечення можливості нагляду урядової влади за діяльністю земств усі постанови земських органів негайно повідомлялися губернаторові. Начальник губернії, як і міністр внутрішніх справ, згідно зі ст. 9 Положення від 1 січня 1864 р. мали право призупинити дію будь-якої постанови земських зборів чи управи, якщо вони вважали його суперечним закону чи “загальній державній користі”. Таким чином, зберігалася можливість зупинити дію земської постанови не тільки з міркувань невідповідності вимогам законності, а й доцільності. Це давало можливість для адміністративної сваволі чиновників. Губернатор міг скористатися своїм правом протягом семи днів, міністр – в проміжок між двома термінами засідання земських зборів. Скасувавши постанову земських зборів, губернатор чи міністр зусили повідомити про це земську управу. Якщо земські збори розглядали справу вдруге, вони повідомляли своє остаточне рішення губернаторові або міністру, а останній, якщо не погоджувався з висновком зборів, подавали справу на розгляд Сенату.

Це право протесту застосовувалось щодо всіх без винятку постанов земських зборів. Окрім цього, ст. ст. 90 і 92 Положення 1864 р. визначався перелік справ, за якими постанови земських зборів вимагали обов’язкового затвердження губернатора чи міністра. Для такого затвердження був визначений певний термін: для губернаторського – семиденний, для міністерського – двомісячний. Якщо за цей період відповідний орган не повідомляв земство про скасування його рішення, воно вважалось затвердженим. Відмова у затвердженні повинна була бути обов’язково мотивованою. При цьому, якщо мотивування вважалось земським зборам недостатньо переконливим при повторному розгляді, справа передавалася до Сенату. Окрім того, земства мали право звертатися до Сенату зі скаргами на рішення губернатора чи інших адміністративних органів щодо справ, віднесених до компетенції земських установ.

Правом оскаржувати спірне рішення в Сенаті земства користувалися доволі часто. М.М. Коржунов вказував, що “така постановка урядового нагляду за діяльністю земських установ забезпечувала їм повну самостійність. Навіть відносно тих постанов, для яких вимагалось адміністративне затвердження, адміністрації не був наданий вирішальний голос, якщо земські збори наполягали на своїй постанові, затвердити яку утруднювалася адміністрація. Суддею між ними був Сенат, і при тому в становищі позивача був орган урядової влади, на якому лежав обов’язок довести незаконність чи суперечність загальній державній користі постанови земських зборів” [2, с. 587].

Історія взаємовідносин земств та місцевих органів державного управління свідчить про зростання з кінця шестидесятих років прагнення уряду поси- лити контроль за земськими органами. Так, в січні 1866 р. міністр внутрішніх справ П.О. Валуєв видав циркуляр, згідно з яким було обмежене право земств обкладати податком сплавні ліси. Готувалися обмеження земського оподат- кування казенних земель. Циркуляром від 17 травня 1866 р. роз'яснювалося, що земства не мають права "обкладати зборами самі вироби і продукти, що виготовлялися або продавалися на фабриках і заводах, а рівно й інших про- мислових та торговельних закладах, оплачуваних акцізом на користь казни".

Цей та інші подібні циркуляри підготували ґрунт для закону "Про зміну редакції ст. 9 і 11 Тимчасових правил для земських установ стосовно обкладен- ня торгівлі та промисловості зборами на земські повинності" від 21 листопада 1866 р. [3, с. 258-259]. Цей закон значно обмежував діяльність земських зборів [4, с.86]. Менше, ніж через рік, 13 червня 1867 р. був виданий закон "Про порядок провадження справ у земських, дворянських та міських, громадських та станових зборах" [5, с. 896-898]. Він ще більше утискав земську діяльність, адже згідно з цим законом всі земські доповіді, журнали та ін. мали проходити через цензуру губернатора. Окрім того, цей закон значно розширив владу губернатора і заборонив земствам різних губерній взаємодіяти одне з одним. Друк земських документів дозволявся тільки з дозволу губернатора, для земсь- ких видань встановлювалась попередня цензура.

Законом від 19 серпня 1879 р. вплив губернатора був розширений на всіх службовців земських установ. Начальник губернії отримав право не допускати до земських посад неблагонадійних, а також звільняти їх. Такими акціями було виявлене справжнє ставлення держави до земств. Адміністрація вважала їх "... випадковим придатком, придатком терпимим, іноді навіть неба- жаним, без якого місцеве управління може існувати та функціонувати" [6, с.17]. М.І. Альтшуллер вказував, що "... з 1866 р. сфера влади земських установ починає обмежуватись; вперше законом 21 листопада 1866 р. з його обмежу- вальним правом земських зборів з торговельно-промислових підприємств був нанесений сильний удар праву самообкладення і всій діяльності земських установ" [7, с. 51].

Земська контрреформа 1890 р. ще більше розширила можливості органів державного управління щодо нагляду за земським самоврядуванням. Якщо раніше державні органи повинні були контролювати діяльність земств лише відносно відповідності вимогам законності та "державній моралі", а у здійсненні місцевих справ земства були самостійними, то згідно зі ст. 87 Положення 1890 р. губернатор, як і міністр внутрішніх справ, стежили вже і за відповідністю рішень місцевим інтересам, що можна було трактувати вельми широко. Зміни- лися і процедура адміністративного затвердження земських постанов. Певно- го, чітко визначеного терміну вже не було. Постанови, які мали обов'язково затверджуватися, не приводилися в дію аж до отримання відповідного затвер- дження. Якщо губернатор чи міністр відмовлялися затвердити земську поста- нову, вона не могла розглядатися повторно. Втратити земства і право оскар-

жувати таку відміну своїх постанов до Сенату Утворювався новий орган нагляду за діяльністю місцевого самоврядування – губернське з земських справ присутствіє (з 1892 р. губернське з земських та міських справ присутствіє).

Вказані присутствія розглядали питання законності постанов і розпоряджень земських управ, відповідальності посадових осіб та ін. Вони складалися з губернатора (голови присутствія), віце-губернатора, управляючого казенної палати, прокурора окружного суду, голови губернської земської управи, тобто ще один член за вибором губернськими земськими зборами з числа членів управи або гласних. При розгляді справи, що торкалася відомства, яке не мало представництва в присутствії, на засідання запрошувався начальник місцевого управління цього відомства або особа, спеціально уювноважена для цього відповідним міністром (ст. 9 Положення 1890 р.).

Рішення в присутствії із земських справ приймалися простою більшістю голосів, а при їх рівності губернатор мав додвоковий голос. Якщо ж він не погоджувався з думкою більшості членів присутствія, начальник губерції був зобов'язаний передати справу на розгляд міністрові внутрішніх справ, який і приймав остаточне рішення, за необхідності погоджуючи його з іншими міністрами.

Право призупинення тих постанов земських зборів, які не вимагали обов'язкового затвердження, тепер належало лише губернаторові. Міністр внутрішніх справ його вже не мав. При цьому термін, протягом якого губернатор міг зупинити дію земської постанови, був подвоєний. Остаточне рішення про скасування незаконних постанов земських зборів належало до компетенції Сенату, а недоцільних – Державної Ради і Комітету міністрів.

Відрізнялася і відповідна процедура. За мовливами незаконності вона здійснювалась наступним чином. Постанова передавалася губернатором в місячний термін на розгляд губернського з земських справ присутствія. Якщо губернатор прислухався до рішення більшості присутствія, ця ухвала підлягала виконанню. Та земські збори зберігали за собою право оскаржити це рішення в Сенат. Скарга передавалася земською управою губернаторові, який, в свою чергу, направляв її міністрові. Міністр внутрішніх справ у тримісячний термін давав власний висновок щодо справи і передавав її на розгляд до Сенату. Якщо ж губернатор не погоджувався з думкою більшості присутствія, він, згідно зі ст. 12 Положення 1890 р. міг направити через міністра справу для розгляду в Сенаті.

Постанови, призупинені як недоцільні, губернатор пропонував обговорити на найближчих чергових земських зборах. Постанови губернських зборів, вказані губернатором недоцільними, направлялися ним міністрові внутрішніх справ з висновком губернського з земських справ присутствія (ст. 91). Міністр міг дозволити виконання опротестованого губернатором рішення або, повідомивши про те губернатора, передати справу на розгляд в Державну Раду або Комітет міністрів.

При створенні земських установ вони, як передбачалося, мали бути наділені чисто господарськими функціями. Наслідком цього стало те, що маючи

досить значні розпорядчі повноваження, земства були позбавлені права самостійно виконувати власні постанови, а тому вимушено звергалися до органів державного управління.

Тому, надання Положенням 1890 р. діяльності земських управ характеру державної служби мало, за наміром законодавця, забезпечити земським установам "державне значення" і розширити владні функції земств.

Питання міри самостійності органів земського самоврядування було одним з найбільш важливих при підготовці і реформи 1864 р., та контрреформи 1890 р. Згадуваний погляд адміністрації не тільки за законністю, а й за доцільністю земських постанов був суттєвим ударом по самостійності органів земського самоврядування. Обов'язковому затвердженню губернатором, за новим законом, підлягали більшість постанов земських зборів. Суттєвим важелем впливу адміністрації на діяльність органів земського самоврядування стало право губернатора чи міністра (в залежності від випадку) затверджувати на посаді не тільки голову губерніської чи повітової земської управи, а і її членів, інших виборних посадових осіб. Нове Положення посилює залежність земства від місцевих органів державного управління, надавши губернаторові право нагляду не тільки за законністю, а й за правильністю дій органів земського самоврядування, і не на підставі конкретних норм закону, а винятково на ґрунті власного розсуду. Губернаторові було також надане право ревізії земських управ і всіх підвладних установ [8, с. 38-39].

Нове Положення 1890 р. було явним відходом порівняно з Положенням 1864 р. Зміна процедури виборів мала за мету посилити вплив соціальної опори самодержавства – дворян. Новий закон довів до крайньої межі адміністративну опіку за органами земського самоврядування. Службовці земств були введені в коло місцевої офіційної адміністрації [9, с. 4-5]. Голова і члени управи вважались такими, що перебувають на державній службі, отримували чини.

Таким чином, в Російській імперії державний контроль за діяльністю земств був передбачений законодавчо. Він здійснювався по лінії Міністерства внутрішніх справ. Ряд важливих постанов земських зборів, а також їх річний кошторис мали затверджуватися міністром внутрішніх справ (для губерніських земств) або губернатором (для повітових). Ці постанови, як правило, торкалися лише питань, пов'язаних з розвитком країни в цілому: місцевих шляхів сполучення, розквартирування військових підрозділів, торгівлі, зборів та податків та ін. [10, с. 22-27].

При цьому завдання державного контролю переслідували дотримання законності й загальної доцільності, а не захисту інтересів приватних осіб. Підконтрольне і обмежене становище земств послаблювало ефективність їх діяльності. Однак, широкє право адміністрації втручатися в справи земського самоврядування на практиці компенсувалося активністю самих земств, їх прагненням використати всі законні можливості, аби відстояти власне рішення. Позитивним чинником для них у правовідносинах з місцевою адміністрацією було і те, що до компетенції земських установ входила велика кількість повно-

важень щодо вирішення місцевих справ. Не будучи державною структурою, земства мали право видавати обов'язкові для населення постанови, обладали його різноманітними зборами, що в цілому позитивно оцінювалося сучасниками [11, с. 31-37].

Список літератури:

1. Киселетов А.А. Местное самоуправление в России IX – XIX ст. – М., 1910. 2. Коркунов П.М. Русское государственное право. – СПб., 1909. – Т. 2. 3. Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 2-е. – Т. 43. 4. Головачев А.А. Десять лет реформ. – СПб., 1872. 5. Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 2-е. – Т. 42. 6. Авинов П.П. Главные черты в истории законодательства о земских учреждениях (1864-1913 гг.) // Юбилейный сборник. – СПб., 1914. 7. Альшудлер М.И. Земства в Сибири. – Томск. 1916. 8. Попов И.И. Самоуправление и земские учреждения. – М., 1906. 9. Савельев А. Старое и новое Положение о земских учреждениях. – Казань, 1891. 10. Дейнсю Б.В. Устройство органов местного самоуправления. – СПб., 1910. 11. Трутовский Н. Устройство органов местного самоуправления. – СПб., 1910.

Надійшла до редакції 08.01.2002 р.

*Г.Г. Москаль, здобувач
Національного ун-у внутр. справ*

Правове становище генерал-губернатора в Російській імперії у другій половині XIX–на початку XX ст. (на матеріалах українських губерній)

Чи не головною домінуючою зовнішньою політикою Російської імперії, починаючи від часів стягнення й зміцнення Московського царства було розширення території. У той час, як інші великі держави будували свою міць на відносинах *метрополія – колонія*, Росія приєднувала сусідні землі, стаючи територіально найбільшою, порівняно малозаселеною країною світу. У таких умовах, відповідно, одним з найголовніших завдань внутрішньої політики ставало “переварювання” приєднаних територій, ліквідація їх державно-правових особливостей. Уже в часи Катерини II історично склалося, що це завдання покладалося на наділених особливою довірою імператриці сановників – генерал-губернаторів (намісників).

В часи Миколи I були сформовані завдання, місце і роль цього інституту. В умовах становлення міністерської системи, яке цілком відбулося в першій чверті XIX ст. У 1826 р. був зроблений висновок про недоцільність введення універсальної, повсюдної системи генерал-губернаторств, бо це може призвести до “федералізації держави”, створення “системи давніх уділів”. На засіданні Комітету міністрів 6 грудня того ж року вказувалося, що “є деякі частини імперії, де призначення генерал-губернаторів може бути навіть корисно”. Мова йшла про stolovий й окраїни, де належало створити особливий порядок управління, порівняно з “внутрішніми” губерніями. У цьому переліку серед