

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

Список літератури:

1. Киселеттер 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. 41.
4. Головачев А.А. Десять лет реформ. – СПб., 1872.
5. Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 2-е. – Т. 42.
6. Авинов Н.П. Главные черты в истории законодательства о земских учреждениях (1864-1913 гг.) // Юбилейный сборник. – СПб., 1914.
7. Альтшуллер 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. Дейнека 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 домінантною зовнішньої політики Російської імперії, починаючи від часів становлення 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 наділені 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 універсальнієї, 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 корисною”. Мова йшла про столицю й окраїни, де належало створити особливий порядок управління, порівняно з “внутрішніми” губерніями. У цьому переліку серед

українських губерній вказувався лише Новоросійський край [1, с. 84]. На цей час вся територія України, яка входила до складу Російської імперії, була поділена між генерал-губернаторствами. Так, Лівобережжя повністю втратило свою автономність, було інтегроване в російські структури через Малоросійське генерал-губернаторство (1802–1835). Південь України, Степ, також вважався в межах Російської імперії через Новоросійське і Бессарабське генерал-губернаторство (1822–1874), а Правобережжя – через Київське генерал-губернаторство [2, с. 8–9]. Таким чином, система генерал-губернаторств в Україні відповідала межах регіонів, що історично склалися.

Ключовою фігурою в генерал-губернаторстві виступав генерал-губернатор (намісник, головний начальник краю). Він був главою місцевої адміністрації кількох губерній, що входили до генерал-губернаторства. Його зв'язок з усіма урядовими і становими установами здійснювався через канцелярію [3, с. 173].

У 1837 р. в Наказі губернаторам визначалося, що губернатор є основним інститутом місцевого управління [4]. У цьому документі також згадується про генерал-губернатора: “Головні начальники губерній визначаються за *безпосереднім обранням і особливим особистим до них довір'ям його імператорської величності*” (ст. 204). У найзагальнішому вигляді окреслювалася компетенція генерал-губернатора: “Генерал-губернатор є місцевий вищий блюститель порядку..., який ревізує всі дії місць і осіб, йому підвідомчих, для попередження... всього незгідного з видами верховного уряду, підомими йому, як особі, повним довір'ям государя імператора наділений” (ст. 210); “генерал-губернатор наділений від верховної влади особливим довір'ям...” (ст. 232); “генерал-губернатори, у справах їх завідування, мають різні відносини: 1) до верховної влади...; 2) до установлень губернських...” (ст. 237); “... головний начальник краю має право ... про знайдених в законах незручності подавати в Правительствующий сенат, але у випадку *підтвердження від верховної влади* повинно бути вчинене неодмінне і мовчазне виконання” (ст. 249). Отже, компетенція генерал-губернатора не була чітко виписана, але при цьому жодна посадова особа не мала на місцях подібних повноважень. Кожен рядок вказаних норм говорить про те, що генерал-губернатор підпорядковується тільки “верховній владі” – тобто імператорові.

У другій половині XIX ст. – на початку XX ст. генерал-губернатори керувалися і спеціальним актом, яким визначалася їх компетенція та правове становище – Інструкцією генерал-губернаторам від 29 травня 1853 р. [5].

Згідно з нею, посада генерал-губернатора відігравала в окремих, як правило, окраїнних губерніях проміжний характер між міністерствами та губернською адміністрацією. Міра влади генерал-губернатора визначалася не стільки законом, скільки тим, що він користувався повною довірою імператора, знаніями наміри і “види” останнього, тобто був добре обізнаний на тих політичних мотивах і нюансах, які могли бути невідомими губернаторам. За твердженням М.І. Лазаревського, головне завдання генерал-губернатора полягало в

політичному нагляді та політичному керівництві місцевого адміністрацією [6, с. 207-208]. Це підтверджувала і норма Інструкції, що генерал-губернатори є «головний білоститель» недоторканості «верховних прав самодержавства, користі держави і точного виконання законів і розпоряджень уряду».

Такі надто «загальні» визначення не надто уточнювали компетенцію генерал-губернаторів. Про це свідчить і приклад, наведений О.Н. Яримським. Коли у 1888 р. Департамент загальних справ Міністерства внутрішніх справ здійснив спробу отримати від київського, подільського та волинського генерал-губернатора зведені дані про його «предмети відомства», канцелярія підготувала довідку, у якій лише короткий перелік цих «предметів» понад визначені Інструкцією 1853 р., становив 83 пункти [7, с. 57]. У цілому, генерал-губернатор опікувався, репрезентуючи безпосередньо владу імператора, тими ж питаннями, що й підвладні йому губернатори: загальний добробут і внутрішня безпека, народне здоров'я і продовольство, особливий склад місцевого управління.

Отже, цілком об'єктивно можемо стверджувати, що в значній мірі статус генерал-губернатора перебував поза правовими приписами, визначався неправовими чинниками, а саме особистими стосунками з імператором. Головний начальник краю ставав певним «віце-королем» на підвладній території. За таких обставин, думається, чимало дослідників могли б приєднатися до досить емоційної, але по суті близької до істини сентенції М.П. Огарьова: «З усього цього хаосу визначень неможливо скласти собі поняття про те, що таке генерал-губернатор» [8, с. 447-448].

Цікавою з цієї точки зору є характеристика інституту генерал-губернатора, дана Комітетом міністрів при скасуванні тимчасового Одеського генерал-губернаторства у 1888 р. Це генерал-губернаторство, разом з Харківським в Україні та Петербурзьким було спробою царату втримати контроль над ситуацією в умовах посилення народницького терору. Коли одеський генерал-губернатор Х.Х. Рооп почав доводити необхідність збереження генерал-губернаторства, він отримав відповідь: «...При існуючій в законах нашої загальної невизначеності меж владі місцевих адміністративних органів, у тому числі й генерал-губернаторської влади, започаткування або збереження цієї посади в краї, що складається з різних місцевостей, які мають мало між собою спільного, становить у політичному відношенні незаперечні незручності. Присутність такої посадової особи, яка розповсюджує владу свою на розрізнені між собою області, веде до штучного їх зосередження навколо другорядного центру, на шкоду природному тяжінню до об'єднуючої центральної влади і до внутрішньої Росії, яка повинна служити єдиним джерелом загального політичного життя всієї нашої держави» [9, стр. 26, арк. 48].

У цьому роз'ясненні Комітет міністрів проступає, як на нашу думку, головне внутрішнє протиріччя суті інституту генерал-губернатора. З одного боку, це був добре випробуваний і чи не головний механізм інкорпорації й русифікації новоприсєднаних земель. З іншого – в Петербурзі постійно побо-

товалися, щоб на окраїнах велетенської імперії не створювалися “удільні князівства” на чолі з генерал-губернаторами, не послаблялася сила самодержавного правління. Принаймні зауважимо, що історія Російської імперії, зокрема другої половини XIX – початку XX ст. не дає навіть натяків на скільки-небудь серйозний сепаратизм генерал-губернаторів.

Ця специфіка спричинила ще дві риси, притаманні інституту генерал-губернатора в Російській імперії, і на українських землях зокрема. По-перше, він послушував у своїх руках і цивільну, і військову владу у ввіреному краї (кількох губерніях). Цю посаду обіймали майже винятково військові урядовці, генерали. Якщо в катерининські часи вони мали дбати про розширення території імперії, у миколаївські – про те, щоб утримати (а часом і приборкати, як це було в 1831 р. і вже при Олександрові II у 1863 р.), то починаючи з Олександра II однією з найголовніших компонент політичної діяльності генерал-губернаторів стає боротьба з революційним та національно-визвольним рухом. Вони стають одним з головних стовпів поліцейської держави, яка в часи Олександра III дещо змінилася порівняно з тим виглядом, у якому її будував Микола I. Якщо зважити на те, що правлячі кола Російської імперії, незважаючи на криваві уроки історії, перш за все дани самодержавству під час революції 1905-1907 рр., так і не усвідомили неприпустимості застосування армії проти власного народу для придушення невдоволення та “інакомислія”, то промакнимо тим є той факт, що після утворення в 1863 р. військових округів їх командувачами стали генерал-губернатори. Другою рисою інституту генерал-губернатора була його надзвичайність. Місцевості внутрішньої Росії, ті, де було відносно стабільно, не потребували призначення генерал-губернаторів.

Така постановка питання, спрямованість генерал-губернаторської влади проти “врагов унутренних”, до боротьби з якими готувалися ніквітні чини в купрінівському “Поєдинку”, закладалися ще в нормах Загальної інструкції генерал-губернаторам 1853 р. (хоча тоді, на схилі миколаївського царювання, і уявити не можна було, якого розмаху набуде революційних рух через 20-30 років). В Інструкції особливого опікуванню “головних начальників краю” ввірялося забезпечення “загального благоустрою і внутрішньої безпеки”. Вони мали право доповнювати, змінювати або скасовувати постанови підлеглих йому губернаторів, а при необхідності – діяти “через їх голову” – безпосередньо вживати заходів “як до поновлення спокою, так і до запобігання всякої причини... заворушень”. “Доволі широкі права надавалися генерал-губернатору при оголошенні, на всій підвідомчій йому території або в окремій місцевості виключного стану (тобто стану посиленої чи надзвичайної охорони), відповіддю до ... Положення про заходи з охорони державного порядку і громадського спокою від 14 серпня 1881 р. Підкреслимо, що право оголошення місцевості у стані посиленої охорони належало самому ж генерал-губернатору...” [7, с. 57]. Сюди ж намагалися спрямувати енергію генерал-губернаторів і міністри, які не бажали мати “посередника”, проміжну інстанцію між собою та губернаторами [10, с. 81-82].

Саме цими чипчиками визначалася еволюція ролі генерал-губернатора

в другій половині XIX ст. – на початку XX ст. (при тому, що сивібіанських законодавчих актів, які б визначали компетенцію цієї посадової особи, і не видавалося). Вже на час початку "великих реформ" тривалою була позиція, що генерал-губернатор повинен не стільки здійснювати безпосереднє управління, скільки наглядати за тим, як адмініструють губернатори та їх апарат. Дуже пavidко нагляд шбув не просто політичного характеру, а карально-охоронного. Генерал-губернатор повинен був насамперед надлизувати за настроями і думками в проліпті, координувати діяльність спеціалізованого карального апарату (політичної і загальної поліції) та загальної адміністрації (як на рівні губерній, так і повітів).

Природно, що в Україні інститут генерал-губернатора зберігся пavidніше на Правобережжі, у Південно-Західному краї. Чипниками цього стали і прикордонний характер регіону, і те, що царат стивився до нього з особливим побоюванням після польського повстання 1863 р.

Характеризуючи інститут генерал-губернатора в Російській імперії в цілому, можна зробити наступні висновки. Він був вироблений протягом століття як найбільш доцільна форма управління окраїнами імперії. Це була сильна і самостійна влада з суттєвими правами адміністративної автономії, яка носила авторитарний характер. Основними її рисами було збереження неподільності військової, поліцейської та цивільної влади.

Список літератури:

1. Кольчез Н.В. Разбор сочинения г. Андреевского «О наместниках, воеводах и губернаторах». – СПб., 1867.
2. Пандра В.С. Кильське генерал-губернаторство (1834-1912): історія створення та діяльності, архівний комплекс і його інформаційний потенціал. – К., 1999.
3. Ерощкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. 3-е изд., перераб. и доп. – М., 1983.
4. Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 2-е. Т. XII. 5. Общее учреждение губернского // Свод законов Российской империи. – Т.2. 6. Лазаревский П.И. Лекции по русскому государственному праву. Административное право. – СПб., 1910. – Т.2. 7. Ярмин О.В. Каральный аппарат самодержавства в Украине в кінці XIX – на початку XX ст. – Харьков, 2001.
8. Огарев Н.П. Опыт разбора Свода законов. – М., 1962.
9. Російський державний історичний архів. – Ф.1284. – Оп.185. – Стр.26. 10. Шумяков М.М. Местное управление и централизованная власть в России в 50-х – начале 80-х г. XIX века. – М., 1991.

Надійшла до редакції 08.01.2002 р.

*І.Д. Коцан,
викладач каф. теорії та історії держави і права
Національного ун-ту внут. справ*

Організація української радянської робітничо-селянської промислової міліції в 20 рр. XX ст.

З переходом до нової економічної політики реформувалася й система правоохоронних органів. Зміни системи органів внутрішніх справ у 20-і рр. XX ст. обумовлювалися низкою обставин, зокрема: режимом економії, кур-