

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС



Надія Шербак,

*доктор історичних наук, професор,
професор кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права
Київського інституту інтелектуальної
власності та права
Національного університету
«Одеська юридична академія»*

УДК 340:352 (477.4)

Органи місцевої адміністративно-судової влади у правобережних українських землях в умовах реформування центрального управління Російською імперією на початку XIX ст.

Формування місцевої адміністрації в українських землях розглядалась ще у дорадянський період у ґрунтовних працях Є. Анучина, О. Андрієвського, А. Градовського, М. Варадінова та інш. [1]. Досліджувалась діяльність зазначених органів в контексті внутрішньої політики Російської імперії і у радянські часи, коли, зокрема, досліджувалась історія державних установ [2].

Метою даної статті є висвітлення діяльності органів місцевої влади у правобережних українських землях, що входили до складу Російської імперії у зазначений період, в умовах реформування її центрального управління на початку XIX ст.

Система центральних установ Російської імперії, до складу якої входила переважна більшість українських земель, сформувалась протягом XIX ст. Очолював державу імператор як єдиний носій верховної

влади. Безпосередньо йому підпорядковувались створювані ним же Державна рада, Комітет міністрів, Сенат, Синод, міністерства і відомства. Абсолютна влада імператора здійснювалась через одноосібно видані ним та обов'язкові для виконання на території всієї імперії маніфести, укази, закони, статuti, тощо. Зазначимо, що за тогочасним російським законодавством, законами вважались будь-які розпорядження імператора, підписані ним власноручно.

В особі імператора поєднувались законодавчі, адміністративні й судові функції, які делегувались підпорядкованим безпосередньо йому органам управління, а найважливіші питання вирішувалися самим імператором. До них належали, зокрема, ті, що стосували компетенцію відповідних державних установ, надзвичайні заходи, передусім по військовому ві-



домству та у зовнішньополітичній сфері. Судову діяльність здійснювали судові установи, однак виконували її від імені імператора, а окремі питання (зокрема, відновлення прав, помилування) належали виключно до його компетенції.

З приходом до влади Олександра I у березні 1801 р. в Російській імперії розпочалось реформування центрального управління державою. Варто зауважити, що ще за правління його батька Павла I були внесені зміни у діяльність адміністративних та судових установ. Зокрема, були відновлені окремі колегії, переважно у тому вигляді, в якому вони існували до реформ Катерини II. Йшло скорочення органів місцевої судової влади на фоні посилення ролі центральної. Його реформи торкнулися й Сенату. За Павла I адміністративні департаменти Сенату були перетворені в судові, що свідчило про перетворення останнього в орган лише судового нагляду.

Зловживання польських магнатів і шляхти при зайнятті судових посад в західних губерніях у перші роки після приєднання їх до Російської імперії підштовхнули імператора до видання ряду законів, які стосувалися судочинства у правобережних українських землях [3]. Зокрема, у жовтні 1798 р. Павло I ліквідував суди у Васильківському, Уманському та Черкаському повітах Київської губернії, мотивуючи це недостатньою кількістю шляхтичів для їх формування. В листопаді 1800 р. цивільний губернатор Мілашевич продовжив скорочення і на вересень 1804 р. на Київщині лише 7 повітів з 12-ти мали повний судовий апарат. Така ситуація не могла тривати довго, тому що кількість не розглянутих судових справ зростала. Це викликало потік скарг до столиці. У 1804 році імператор Олександр I затвердив рішення про відновлення 5 судів та їх організації у Богуставі, Липовці, Махнівці, Умані та Чигирині. Всупереч російській практиці, згідно з якою суддями ставали місцеві мешканці, указ

зобов'язував обирати шляхтичів з сусідніх повітів, а якщо це було не можливо, то призначати російських чиновників з губернського правління. Як бачимо, перетворення Павла I носили суперечливий та незавершений характер. Польські магнати та шляхта не бажали втрачати контроль за виборними становими установами (шляхетськими сеймиками) і судами, щоб мати можливість захистити наявні у них багатства і перш за все земельні володіння.

Після вбивства Павла I були ліквідовані створені ним судові органи - ратгаузи і відновлені міські магістрати, які ділилися на три департаменти: один для кримінальних справ та два - для цивільних [4]. Були відновлені совісні суди і підтверджена їх компетенція. У випадку, коли сторони не могли дійти примирення, справа зразу ж передавалась до Сенату. На початку XIX ст. були створені особливі комерційні суди, зокрема в Одесі [5]. Згодом їх кількість збільшувалась. І вже згодом у 30-х XIX ст. міністерством юстиції були проведені заходи по реорганізації останніх у відповідності до указу 1832 року «Учреждение коммерческих судов и устав их судопроизводства». Зазначимо, що окремі особливості судової системи Правобережжя та Малоросії, запроваджені за часів імператора Павла I, проіснували аж до початку 1830-х рр.

Ще раніше, за часів правління Катерини II, у Російській імперії в результаті реформування була створена якісно нова система місцевого управління, що відповідала тогочасному європейському рівню і характеризувалась чітко вибудованою системою державних адміністративних установ у губерніях, повітах та містах. На губернському рівні адміністративне управління зосереджувалось в руках губернатора й губернського правління, яке стало колегіальним органом при губернаторах.

Згодом у процесі реформування центрального управління на початку XIX ст. важливе місце займали уря-

дові кроки по створенню вертикалі влади. На початку свого царювання молодий російський імператор Олександр I прислуховувався до впливових осіб часів Катерини II. Зокрема, була створена Неодмінна рада, як законодорадчий орган при імператорові (у 1810 р. її було перейменовано на Державну раду), а на важливі адміністративні посади призначались представники Сенату, які, однак, не відігравали особливої ролі в управлінні державою. Основна підготовка загального плану державних перетворень проводилась у Негласному комітеті, до якого входили молоді друзі імператора – П. Строганов, А. Чарторийський, М. Новосільцев та В. Кочубей.

Особливо активно у Негласному комітеті обговорювалося питання реалізації реформи державного управління. Відомий тогочасний політичний діяч М. Сперанський в одному із своїх проєктів «Записка про устрій судових і урядових установ» передбачав впровадження нового губернського положення замість «Установ для управління губерніями» 1775 р. У своєму відомому конституційному проєкті М. Сперанський пропонував запровадити поділ влади, виборність частини чиновників, демократичні засади судочинства, державний нагляд та фінансовий контроль. Реформатор пропонував Олександрові I прийняти конституцію, зробити виборними всі законодавчі і судові органи (крім Сенату), обирати частину адміністрації, крім міністрів і губернаторів. Однак всі напрацьовані ним проєкти, що передбачали радикальні на той час зміни, були відкинуті Негласним комітетом, а їх автор попав в опалу і був висланий до Сибіру.

В той же час, проведена на початку XIX ст. заміна петровських колегій міністерствами (указ від 8 вересня 1802 р.) сприяла централізації управління, підпорядкуванню місцевих державних установ відповідним міністерствам та формуванню вертикалі влади [6]. Здійснювалось пере-

ведення управління на новий, відомчий принцип, зі створенням у центрі галузевих державних органів. Кожне міністерство керувало підпорядкованою йому вертикаллю місцевих установ. Запровадженню міністерств передував іменний указ «Про права і обов'язки Сенату», в якому Сенат визначався як верховне місце імперії, котрому підпорядковувались всі присутственні місця [7]. Були створені наступні міністерства: військове, морське, закордонних справ, юстиції, внутрішніх справ, фінансів, комерції, народної освіти. Згодом, у 1811 р., було створено ще три міністерства: поліції, шляхів, державного контролю. Стосовно судової гілки влади у «Загальному заснуванні міністерств», оголошеному Маніфестом від 25 червня 1811р., зазначалось, що: «Все, що відноситься до влаштування судового порядку, становить предмет Міністерства юстиції». Координацію діяльності новостворених міністерств здійснював створений у вересні 1802 р. як вищий адміністративний орган Російської імперії Комітет міністрів. Міністри підпорядковувались не голові Комітету, а безпосередньо імператору.

Політика Олександра I щодо місцевого судового апарату була спрямована на відновлення порядку, що існував при Катерині II та передував реформам Павла I. У кожному повіті було утворено по три суди: підкоморський, земський і гродський. Підкоморський суд розглядав спори про право власності і реєстрував усі акти поземельної власності. Його очолював підкоморій, якому допомагав коморник. Земський суд займався вирішенням цивільних справ. До його складу входили суддя, два асесори та секретар. Гродський суд було перейменовано на поліцейський участок, а його судді отримали теж російські назви: справник, три слідчі – засідателі, та возний. 27 січня 1812 р. було ухвалено пакет документів, що реформували систему військового судочинства, запроваджену ще Військовим статутом Петра I у 1716 р.

Губернська і повітова адміністрація, поліція, станові органи перебували у віданні Міністерства внутрішніх справ, структура і завдання якого були найскладнішими і яке опікувалося проблемами місцевого управління, ставши ще одним органом нагляду за діяльністю губернаторів.

Пильний та безпосередній контроль за діяльністю місцевих органів центральна влада здійснювала і через щорічні губернаторські звіти. Зазначимо, що форма та зміст звітів губернаторів змінювались сім разів: у 1804, 1828, 1837, 1853, 1870 і 1897 роках. Спочатку звіти писались у довільній формі, але у 1837 р. в «Наказі» губернаторам царський уряд став вимагати єдиної форми звітів, запропонувавши свій зразок і встановивши термін їх подання – до 1 березня наступного року.

На початку XIX ст. було затверджено новий штатний розклад для 37 губерній імперії, зокрема, й для правобережних українських, а Київ та Кам'янець-Подільський стали місцем перебування військових губернаторів, які виконували функції генерал-губернаторів. Губернатори правобережних українських губерній, крім функцій по впровадженню загальноросійського законодавства, вирішували й ті проблеми, що були породжені складною політичною ситуацією в регіоні, зокрема, контролювали вибори та діяльність шляхетських сеймиків, займалися питаннями облаштування чиншевої шляхти, переселення євреїв. Таким чином, вони виступали не лише державними чиновниками, а, передусім, носіями російської державності. З огляду на це багато законодавчих актів приймалося з їх ініціативи. Пріоритетним напрямом діяльності всієї вертикалі влади у досліджуваній період було забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки держави.

Зазначимо, що у процесі реформування системи центрального управління імперії за часів Олександра I шляхом впровадження міністерств, як виконавчої структури

управління, створеної за функціональною ознакою, ставала явною невідповідність між централізованою системою міністерської вертикальної системи управління й існуючими замкнутими намісницькими формами правління генерал-губернаторств, що залишалися на національних окраїнах Російської імперії, у тому числі й на українських землях – Малоросійським, Новоросійським, Київським. Інститут генерал-губернаторства, як своєрідна форма місцевого управління у підросійській частині України, набув статусу вищої надгубернської установи з повноваженнями, що поширювались на територію декількох губерній зі спільними політичними, соціально-економічними та культурними традиціями. Особливістю даного інституту стало те, що імперська влада делегувала значні повноваження персонально російському державному сановникові, і це надавало його діяльності легітимності та певної самостійності. Широка політична влада генерал-губернатора в регіонах України була ознакою того, що на її землі не поширювалися повною мірою загальноросійська система управління та імперське законодавство. А розпорядження та дії генерал-губернатора мали активізувати процес інкорпорації. Відбувався процес вдосконалення адміністративно-територіального поділу: у 1802 р. замість Малоросійської губернії було утворено Полтавську та Чернігівську.

Зазначимо, що у період свого формування на початку XIX ст. міністерська форма організації управління ще не проявила суперечностей між централізацією та децентралізацією, територіальним та відомчим підходами і тому мирно співіснувала з генерал-губернаторствами. Однак в подальшому проблема узгодження і приведення в одну систему державного управління створених губерній, генерал-губернаторств та міністерств актуалізувалася, але так і не була вирішена.

Намагаючись запровадити загальноімперське законодавство як основне джерело права, і, розуміючи неможливість повної ліквідації місцевих норм права у правобережних українських землях, самодержавна влада допускала їх дію у тих випадках, коли в російському законодавстві не було відповідних норм для регулювання певних суспільних відносин чи для вирішення судової справи, або тоді, коли вони займали другорядне, підпорядковане становище по відношенню до російських нормативних актів.

Аналіз законодавчих актів переконує в тому, що у Російській імперії у першій половині XIX ст. активно використовувалися правові норми із збірників та статутів литовсько-польської доби. Зокрема, Литовський статут, "Порядок прав цивільних", норми німецького права використовувались при укладенні "Зводу місцевих законів Західних губерній" (1837 р.) та "Зводу законів Російської імперії" (редакція 1842 р.). Про чинність норм Литовського статуту свідчить той факт, що у 1811 р. було надруковано і введено в дію особливий його редакцію.

Огляд діяльності адміністративно-судових установ свідчить, що при здійсненні судочинства міські магістрати часто використовували збірники магдебурзького права, яке діяло на українських землях як основа самоуправління міст. У таких збірниках містилися норми державного, цивільного, адміністративного, кримінального і процесуального права. Законодавство початку XIX ст. підтверджує легітимність функціонування системи судоустрою та судочинства, що існували на території правобережних українських земель у часи Речі Посполитої.

Литовський Статут, польські конституції, збірники магдебурзького права і звичаєве право залишалися чинними правовими джерелами, дієвість окремих норм яких спеціально підтверджувала царська влада своїми указами. На Правобережжі України Литовський статут зберігав силу аж до 1840 р., а збірники магдебурзького права – до 1835 р., однак згодом основним джерелом права тут утвердилось російське законодавство.

Список використаних джерел

1. *Анучин Е. Н.* Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России с учреждения о губерниях 1775 г. до настоящего времени. СПб. Тип. М-ва внутр. дел, 1872. 262с.; Варадинов Н. История Министерства Внутренних Дел. В 8 т. СПб., 1858 -1863.
2. *Див., зокрема: Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М.: Высшая школа, 1968. 368 с.
3. *Полное собрание законов Российской империи.* 1-е изд. СПб.: Тип-я II отделения собственной Е. И. В. канцелярии, 1830. Т. XXIV. №17789; №17790; див. також: Т. XXVIII. № 21140 та ін.
4. *Там же.* Т. XXVII. № 20143.
5. *Устав* коммерческого суда для Одессы от 10 марта 1808 г.// Там же. Т. XXX. № 22886.
6. *О правах и обязанностях Сената:* Именной указ, данный Сенату 8 сентября 1802 г. // Там же. Т. XXVII. № 20405.
7. *Манифест* об учреждении министерств от 8 сентября 1802 г. // Там же. № 20406.



Щербак Н. О. Органи місцевої адміністративно-судової влади у правобережних українських землях в умовах реформування центрального управління Російською імперією на початку XIX ст.

Висвітлюється діяльність адміністративно-судових органів влади у правобережних українських землях в умовах реформування центрального управління, що проводилося в Російській імперії на початку XIX ст. Проаналізовані реформаторські кроки уряду Олександра I по створенню структури управління, створеної за функціональною ознакою та спроби усунути невідповідність між централізованою системою міністерської вертикалі влади й існуючими замкнутими намісницькими формами правління генерал-губернаторств, що залишалися на національних окраїнах Російської імперії.

Ключові слова: генерал-губернатор, губернатор, губернське правління, міністерська реформа, реформування, Російська імперія, українські землі.

Щербак Н. А. Органы местной административно-судебной власти в правобережных украинских землях в условиях реформирования центрального управления Российской империей в начале XIX в.

Освещена деятельность административно-судебных органов власти в правобережных украинских землях в условиях реформирования центрального управления, которое осуществлялось в Российской империи в начале XIX в. Проанализированы реформаторские шаги правительства Александра I по созданию структуры управления, созданной по функциональному принципу, и попытки устранить несоответствие между централизованной системой министерской вертикали власти и существующими обособленными наместническими формами управления генерал-губернаторств, которые оставались на национальных окраинах Российской империи.

Ключевые слова: генерал-губернатор, губернатор, губернское правление, министерская реформа, реформирование, Российская империя, украинские земли.

Shcherbak N. Bodies of local administrative and judicial authorities in the right-bank Ukrainian lands in conditions of reformation of the central government of the Russian Empire at the beginning of the nineteenth century.

The activity of administrative and judicial authorities in the right-bank Ukrainian lands in the conditions of the reform of the central government, carried out in the Russian Empire at the beginning of the nineteenth century, is covered. The reform steps taken by the government of Alexander I to create a management structure created on the basis of a functional feature and an attempt to eliminate the discrepancy between the centralized system of the ministerial power vertical and the existing closed victorious forms of government of the governor-general remaining on the national boundaries of the Russian Empire.

Keywords: governor-general, governor, provincial government, ministerial reform, reform, Russian empire, Ukrainian lands.