

МІСЦЕВІ ОРГАНИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ В РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ АГРАРНИХ ВІДНОСИН 1861 ТА НАСТУПНИХ РОКІВ

На середину XIX ст. в Російській імперії не було більш важливого суспільного завдання, ніж скасування кріпосного права. Жорстокість форм кріпацтва, особиста залежність селянина поміщику, майже необмежена влада другого над першим, «дикість» позаконотичного примусу у той час, коли досить рішуче торував собі дорогу капіталізм, робили кріпосне право величезною і головною перешкодою на шляху соціально-економічного розвитку. Форми гноблення селянина були такими, які в Європі відійшли в минуле ще в XIII – XIV і наступних століттях, з переходом до цензиви як форми селянського феодального землеволодіння [1, с.142]. Саме тому західні вчені як XIX, так і XX ст. нерідко порівнювали кріпосне право в Росії з рабством у США [Див.:2, с. 89].

Для України соціальні протиріччя, пов'язані з кріпацтвом, були, на нашу думку, особливо гострими. Алже тут в більшості випадків лише століття тому, переважно в царювання Катерини II, відбулось «повторне видання» кріпосного права. Не ставлячи за мету заглиблюватись в юридичний аналіз правового становища українського селянства в Гетьманщині з часів Хмельниччини (це є великою і самостійною науковою задачею), приєднаємось до тієї точки зору, що феодальна залежність селянства бу, увалась не на засадах кріпосного права у тому його вигляді, який був у Російській імперії чи Речі Посполитій. Як вказувала Н.Д. Полонська-Василенко, «Залишалася довгий час та перевага, що селяни були вільні: вони могли приписатися до козацтва, до міщан, перейти на інше місце, головним чином на слободи, які інтенсивно засновувала старшина на вільних землях. Але в цих слободах була для селян небезпека: приходили вони без інвентаря, худоби та збіжжя на посів, діставали все це в позику від господаря і тим самим потрапляли в залежність від нього» [3, с.175]. Отже, тут існувало селянське землеволодіння, схоже на цензиву. Думка про те, що Визвольна війна середини XVII ст. була і революцією в аграрних відносинах, котра принесла особисту свободу феодально залежним селянам, є досить аргументованою і розповсюдженою в сучасній вітчизняній історіографії [Див.: 4 та ін.]

Завдання скасування кріпосного права були вкрай загострені ганебною поразкою Російської імперії у Кримській війні 1853-1856 рр. Однак, слід зауважити, що зволікання з проведенням цієї, дійсно головної для того, щоб імперія мала історичні перспективи, реформи, було пов'язано не тільки з консервативністю й інертністю російського державного апарату. Свою роль відігравала й масштабність цих перетворень, небезпека величезних соціальних потрясінь. Недарма сам цар – «Визволитель» Олександр II децю курйозно поводився в день підписання Положень 19 лютого 1861 р. про скасування кріпосної залежності селян [5]. За деякими свідченнями, імператор навіть не ночував у власних апартаментах, перебуваючи в покоях сестри великої княгині Ольги Миколаївни. «Важко пояснити страх Олександра II перед

народним обуренням саме в день затвердження ним «Положень 19 лютого», бо ні сам факт затвердження їх, ні тим більше зміст закону не були відомі народу. Очевидно, боязнь народного гніву ... була настільки сильною, що навіть сам акт затвердження «Положень 19 лютого» викликав панічний страх у «першого дворянина», Олександра II» [6, с.147]. Думається, що тут видатний історик віддає данину тогочасній ідеології. Олександрові саме як «першому дворянину» було чого боятися – він добре знав негативне ставлення основної маси поміщиків до втрати ними майже необмеженої влади над кріпаками і пам'ятав, від якого саме «аноплексичного удару» помер його дід, Павло I, вбитий заколотниками.

В таких умовах особливе значення мала та обставина, що в ініціюванні, підготовці й проведенні реформи 1861 р. велику, якщо не визначальну, роль відіграла держава [7, с.14]. Отже, і сам цар, і сформоване навколо нього в цей період досить вузьке коло ліберальної вищої бюрократії були поставлені перед необхідністю спиратись при проведенні реформи на місцевий державний апарат – адже і у дворянства, і у селян були підстави бути незадоволеними перетвореннями в аграрній сфері. І тут також мали місце суттєві ускладнення.

Місцевий державний апарат був сформований на феодально-станових принципах і не дуже далеко пішов від тих часів, коли селян гарматами зганяли на ревізії й потім вибивали з них податки. Про стан кріпосницького апарату державного управління можемо судити і з творів М.В. Гоголя – досить згадати «Ревізор» чи «Повість про капітана Копейкіна» з «Мертвих душ». Місцеве управління в Україні, як і всій імперії, здійснювалось винятково дворянами і в інтересах дворян, місцеве самоврядування мало вигляд фікції, а той же Київ, що мав кілька сот років магдебурзьке право, у 1835 р. втратив і його [8, с.352].

Ключовою фігурою в місцевому управлінні був, безумовно, губернатор. «Всеосязність» його повноважень, поєднання адміністративних та поліцейських функцій за сприяння військових мали забезпечити стабільність у ввірених губерніях під час проведення плутаної, суперечливої і половинчатої реформи. Для України, де селяни втрачали найбільше землі (тут, в умовах чорноземних ґрунтів, земля значила для поміщиків набагато більше, ніж у переважній кількості «великоросійських губерній»), це було особливо актуальним [Див.: 9, с.120-121].

Губернатори репрезентували дворянство і дворянську, кріпосницьку державу, спирались в дореформений період на установи корпоративно-станового дворянського самоврядування (на які покладались значні адміністративні функції) більше, ніж на будь-які інші адміністративні установи [Див.: 10, с.178]. Досить згадати, що губернські дворянські збори обирали повітових справників і повітових суддів, засідателів від дворян у різноманітні поліцейські й судові установи. Повітові предводителі дворянства були, головами повітових комітетів, комісій і присутствій, а губернський предводитель дворянства входив до складу всіх без винятку губернських колегіальних органів: комітетів, комісій, присутствій.

Ускладнювало використання, висловлюючись сучасною мовою, «адміністративного ресурсу» при проведенні в життя реформи 19 лютого 1861 р. і те, що багато в чому губернатори були лише номінальними «хазяями губернії». Чимало галузей управління фактично від них не залежали, тому що керувалися безпосередньо міністерствами із столиці. Тобто губернатори не об'єднували та не направляли у єдине русло діяльність всіх адміністративних установ у губернії. У конкретній адміністративній практиці Російської імперії середини ХІХ ст. губернатор взагалі навряд чи міг стати тим координатором місцевих урядових установ, який би міг забезпечити єдність управління [11, с.48]. Та й сам поміщик був органом державної влади щодо належних йому селян, здійснював адміністративні й судові функції, очолював вотчинну поліцію. Селянське самоврядування (причому у відверто формальному вигляді) існувало тільки для державних селян [12, с.15].

У цих умовах самодержавство і, перше за все, ліберальна бюрократична верхівка, яка готувала й проводила реформи, досить чітко усвідомлювали недостатність придатності місцевого державного апарату до проведення настільки кардинальної реформи, як скасування кріпосного права. В той же час було зрозуміло й те, що земельне питання нерозривно пов'язане і з проблемою місцевого управління. Перетворення в аграрному секторі не обмежувались питаннями власності, вони були тісно пов'язані з правовим статусом мільйонів селян (а фактично й поміщиків, їхнє правове становище також змінювалось). Ударом серед обговорюваних в кінці 50-х рр. у Секретному (з 18 лютого 1858 р. Головному) комітеті з селянського питання проблем виділялось поруч з земельною і та, де йшла мова про вотчинну владу поміщиків і нову організацію сільської адміністрації [13, с.93].

Таким чином, місцева адміністрація мала реформувати і земельні відносини, і себе саму. У цих умовах не могла не виникнути спокуса до введення «сильної руки» на місцях. Суб'єктивним чинником цього була і милітаризованість самого самодержавства, його схильність до надзвичайщини і жорсткого адміністрування. У першій половині 1858 р. у «надрах» Головного комітету було підготовлено проект введення по всій Російській імперії інституту тимчасових генерал-губернаторів, підпорядкованих безпосередньо верховній владі. У кожному повіті повинна була з'явитись посада повітового начальника, який мав би ті ж самі повноваження [14, с.567].

Повноваження генерал-губернаторів повинні були бути дуже схожі на ті, які мав в Україні «головний начальник Південно-Західного краю» – Київський, Подільський і Волинський генерал-губернатор [Див.: 15, с.56-58]. Вони мусили наглядали за проведенням реформи і надавати сприяння цим процесам, впроваджувати нове повітове управління, забезпечувати громадський порядок у ввірених губерніях. Цим проектом імператор немов би гогувався до того, аби застосувати на місцях силу, прагнув запобігти того, що «... буде пізно посилати звідси особливих осіб для приборкання. Потрібно, щоб вони були на місцях» [Цит. за: 16, с.458].

Проект введення генерал-губернаторств не був реалізований внаслідок того, що він зустрів опір з боку дворянства на місцях, яке вбачало в ньому

ураження своїх прав і вираз недовіри з боку царя. На нашу думку, не виключено, що це був досить майстерний психологічний хід правлячої еліти.

Річ у тому, що не маючи, як ми показали вище, достатньо ефективного і кваліфікованого місцевого бюрократичного апарату (про корумпованість, некомпетентність російських чиновників написано чимало, достатньо звернутись до праці П.А. Зайончковського, що стала сьогодні вже класичною – див.: 17) для проведення настільки масштабної реформи, царат зробив усе, що можливо, аби стимулювати дворян самих здійснити її під наглядом тиском і, головне, охороною від незадоволення селян місцевих адміністративно-поліцейських органів. Вся історія підготовки і проведення Селянської реформи – це боротьба ліберальної меншості дворянства проти консервативно-кріпосницької більшості. В цих обставинах єдиною можливою умовою її здійснення був тиск з боку уряду на останню, який мав вигляд, в одному з випадків, погрозу введення «сильної» намісницької руки, з одного боку, а з іншого – гру на честолобстві місцевого дворянства.

Отже, для безпосереднього проведення реформи, як і раніше для її підготовки, утворювався «додатковий», тимчасовий, напівгромадський дворянський інститут. В кінці 50-х рр. це були губернські комітети, котрі опрацьовували свої пропозиції щодо скасування кріпосного права (особливою активністю, як відомо, відзначався Полтавський комітет). На українських землях, як і на північному заході імперії, було утворено також специфічний місцевий тимчасовий орган – Загальну комісію. Її відображало регіональну специфіку Правобережної України – адже тут, у Волинській, Київській та Подільській губерніях в 1847-1848рр. генерал-губернатором Д.Г.Бібіковим були проведені аграрні перетворення, які отримали назву «інвентарної реформи» [18, с.43-44]. Губернські комітети формувались за традиціями корпоративного дворянського самоврядування. На повітових зібраннях дворянства обирались по два члени комітету та один кандидат, вони отримували відповідні накази. До комітетів входили також по два члени від адміністрації (за призначенням). Очолював його губернський предводитель дворянства. Комітетами готувались пропозиції щодо перетворень, розглядалися проекти та інші документи, надіслані з Петербургу.

Цей же досвід був використаний і при безпосередній реалізації реформи. Був започаткований інститут мирових посередників, які діяли згідно з нормами затвердженого 19 лютого 1861 р. серед пакету інших документів Положення про губернські та селянських справ установи [19]. Це був, так би мовити, «дільничний реформатор». Вся територія повіту поділялась рішенням знову ж таки дворянського зібрання на певну кількість мирових дільниць (згідно з місцевими обставинами). Цей поділ, відповідно до ст.2 Положення, мав обов'язково затверджуватись губернатором. Дворянське ж зібрання обирало, а губернатор затверджував кандидатуру мирового посередника. З явною метою максимально забезпечити інтереси дворянства, закон встановлював жорсткий ценз за станом і майновою ознакою:

– мировим посередником міг бути обраний тільки місцевий спадковий дворянин – поміщик;

– він мав володіти, хоча б і в різних губерніях, не менш, як 500 десятин землі.

У випадку наявності вищої освіти пенз знижувалася до 150 десятин. При цьому норма ст.7 дозволяла у випадку, якщо в повіті не нараховувалось 20 осіб, які відповідали б одній з наведених вимог, обирати й особу зі 150 дес., хоча б і без вищої освіти. Для особистих дворян встановлювався подвійний пенз. На повітовому рівні діяв повітовий мировий з'їзд, який об'єднував мирових посередників повіту. До його складу входив також представник адміністрації. В губернії утворювалось очолюване губернатором присутствіє з селянських справ.

Компетенція мирових посередників визначалась ст. 23 Положення. До неї належало:

– вирішення спорів і скарг, непорозумінь між поміщиками і тимчасовозобов'язаними¹ селянами, які виникають на підставі правовідносин, що виникли внаслідок проведення реформи, спорів і скарг селян на волосні сходи, сільських та волосних посадових осіб;

– засвідчення тих чи інших юридичних актів (головне, уставних грамот), які укладалися між поміщиками з одного боку, селянами та дворовими – з іншого;

– здійснення визначених законом розпорядчих дій щодо селян;

– певні судово-поліцейські функції.

Визначалась і процедура здійснення мировим посередником своїх функцій.

Серед осіб, котрі виконували функції мирових посередників в українських губерніях, було чимало представників ліберального, «молодого» дворянства. Так, відомий український історик О.М. Лазаревський, який був посередником в Чернігівській губернії, згадував: «Коли я прочитав Положення, мене обуяло велике бажання самому потрапити в число тих, хто призивався для «приведення в дію» великого закону. Здавалось, що всі молоді сили віддав би цій справі – такою вона була світлою і радісною» [20, с.352].

Діяльність посередників оплачувалась. Вони отримували 1500 крб. на рік. На них лягла значна частка юридичних дій щодо безпосередньої реалізації реформи. Посередники відчували на собі і тиск консерваторів-кріпосників, що «засіли» в губернській та повітській адміністрації, і «правління» загального внутрішньополітичного курсу царату. На Правобережжі в очах самодержавства інститут мирових посередників скомпрометував себе ще на початку 60-х рр., коли чимало шляхтичів – посередників використовували свою посаду для підготовки польського повстання 1863 р. Недарма 7 березня 1863 р. цар надав генерал-губернаторам Західного краю право звільнювати мирових посередників з посад і призначати нових, ігноруючи дворянські вибори [21]. Слід зауважити, що губернатори як безпосередньо, так і через присутствіє, а також повітовий з'їзд мали суттєві можливості щодо нагляду за діяльністю посередників. У 1874 р. інститут мирових посередників було скасовано.

¹ Цей момент підкреслював тимчасовість існування інституту мирових посередників – на час перехідного періоду.

Таким чином, підготовка і проведення такого масштабного соціального перетворення, як скасування кріпосного права в 1861 р. поставила перед місцевою адміністрацією Російської імперії в Україні складні завдання, до яких вона в значній мірі була не готова. Вже опрацювання питання про звільнення селян поставило на порядок денний реформування системи місцевого управління. Мова йшла лише про утворення органів селянського самоврядування, але «шлюз» вже було відчинено, а тому саме життя об'єктивно привело до земської (1864 р.) і міської (1870 р.) реформ. У той же час самодержавство було змушене проводити звільнення селян руками самих поміщиків, що призвело до створення інституту мирових посередників, котрий став немов би додатковим тимчасовим елементом місцевої системи державного управління і відіграв свою позитивну роль у реалізації реформи 1861 р.

Список літератури: 1. Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М.,1996. 2. Филд Д. 1861: «Год юбилея» // Великие реформы в России. 1856-1874. М.,1992. 3. Полонська-Василенко Н.Д. Історія України. К., 1992. Т.2. 4. Смолій В.С., Степанков В.С. Богдан Хмельницький. К.,1995. 5. Положения 19 февраля 1861 года о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости. М.,1916. 6. Зайончковский П.А. Отмена крепостного права в России. М.,1954. 7. Глисон Э. Великие реформы в послевоенной историографии // Великие реформы в России. 1856-1874. М.,1992. 8. Історія держави і права України: Академічний курс. Т.1. К., 2000. 9. Лешенко Н.Н. Крестьянское движение на Украине в связи с проведением реформы 1861 г. К.,1959. 10. Фрошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М.,1983. 11. Грицак В.М. Губернатор в державному механізмі Російської імперії в другій половині XIX ст. (на матеріалах Харківської губернії): Історико-правове дослідження: Дис. ... канд. юрид. наук. Одеса,1999. 12. Бондаревський А.В. Волосне управління та становище селян на Україні після реформи 1861 року. К.,1961. 13. Захарова Л.Г. Самодержавие и отмена крепостного права в России, 1856-1861. М.,1984. 14. Русская старина. 1882. Кн.3. 15. Ярмиш О.Н. Каральний апарат самодержавства в Україні в кінці XIX – на початку XX ст. Х.,2001. 16. Лемке М. Очерки освободительного движения «шестидесятых годов». СПб.,1908. 17. Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М.,1978. 18. Литвак Б.Г. Переворот 1861 года в России: почему не реализовалась реформаторская альтернатива. М.,1991. 19. Положение о губернских по крестьянским делам учреждениях // Российское законодательство X – XX веков. Т.7. М.,1989. 20. Киевская старина. 1901. Т.72. №3. 21. ПСЗ – II. Т.38. Отд.1. №39354.

Надійшла до редколегії 30.05.2001

*М.В. Білоконь, здобувач
Нац ун-ту внутр. справ*

МІСЦЕВІ ОРГАНИ ВЛАДИ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ В УКРАЇНІ В ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ XIX СТ.

Ефективність функціонування державного апарату України в умовах перехідного періоду залежить від створення оптимальної системи місцевих органів влади, здатних швидко реагувати на виникнення нагальних потреб регіонів та оперативно вирішувати регіональні проблеми. Саме за діяльніс-