

УДК 340.15+342.56+352.07(477)18/19

*О. В. Рум'янцев, здобувач при кафедрі судових
та правоохоронних органів
Національний університет «Юридична академія
України імені Ярослава Мудрого», м. Харків*

УДОСКОНАЛЕННЯ ВОЛОСНОГО СУДУ ЗА ЗАКОНОМ «ПРО ЗЕМСЬКИХ ДІЛЬНИЧНИХ НАЧАЛЬНИКІВ» ВІД 12 ЛИПНЯ 1889 Р.

Селянське самоврядування й волосний суд як його частина функціонували на основі положень 19 лютого 1861 р. майже три десятиліття. За цей час відбулися істотні зміни в економічному устрої селянського господарства. Істотно змінились уявлення сільського населення про цінності, в тому числі й правові. Про необхідність перетворення волосного суду говорили й писали, починаючи з моменту його створення. До середини 80-х ХХ ст. виникла нагальна потреба практичних змін, які б забезпечили подальше існування селянського станового суду в нових умовах.

Церозуміли всі, хто стикався з селянським самоврядуванням, – як чиновники, так і громадські діячі. Вони висували пропозиції як щодо зміни організації й практики волосного суду [11], так і всієї системи місцевого управління – від сільської громади до повіту [1].

Реалізованими виявились ідеї, що відповідали поданням міністра внутрішніх справ Д. А. Толстого. Їхній зміст зводився до подолання на селі «фактичного безвладдя при формальній багатоначальності» та його згубного впливу на стан справ на селі за допомогою «... адміністративного нагляду за сільським населенням і за селянським громадським управлінням із наданням відповідних повноважень органам такого нагляду» [5, с. 126].

Правовими актами, що істотно змінили умови функціонування й діяльність органів селянського самоврядування, стали закони, затверджені Олександром III 12 липня 1889 р.: «Положення про земських дільничних начальників»; «Правила про устрій судової частини в місцевостях, в яких запроваджено зазначене Положення»; «Тимчасові правила про волосні суди в тих же місцевостях»; «Правила про порядок приве-

дення в дію Положення про земських дільничних начальників» [8, № 6196].

Предметом дослідження в даній статті є «Тимчасові правила про волосний суд» (далі – «Тимчасові правила»). Вони, узагальнивши попередню практику волосного суду, істотно змінили устрій і порядок діяльності волосної юстиції. «тимчасові правила» діяли впродовж понад 30 років, а назва «Тимчасові» свідчила про намір влади продовжити роботу з реорганізації системи місцевого управління.

«Тимчасові правила» створили більш ґрунтовну правову базу організації й діяльності волосного суду. Якщо в Положенні 19 лютого 1861 р. діяльність волосного суду регламентувалася 18 статтями, то в «Тимчасових правилах» їх нараховувалось уже 42. Важливим було й те, що багато пропозицій, висловлених селянами членам комісії М. Н. Любощинського з перетворення волосних судів, були включені в новий закон.

«Тимчасові правила» внесли зміни в організацію волосного суду. Відтепер він складався з чотирьох постійних суддів і кандидатів до них (які заміщали суддів у випадку вибуття), що обиралися сільськими громадами строком на три роки. При розгляді конкретної справи на засіданні мали бути присутніми

не менше трьох суддів (ст. 9). Таким чином, створювалася постійна суддівська колегія, в якій один із чотирьох суддів признавався головою. Такий склад суду впливав на професіоналізацію суддівського корпусу. Однак селяни вбачали й негативні сторони в такій організації суду. «Раніше, відразу після волі, були «чергові судді», і було анітрошки не гірше ... Ми не знали, хто буде суддею, а тепер всі вони відомі, і їх підкупити можна...» [14, с. 146].

З 25 до 35 років збільшився віковий ценз для волосних суддів. Тепер ними могли бути тільки селяни-домовласники (ст. 3). Ці вимоги відбивали уявлення законодавця про консерватизм селян-глав родин. Необхідно мати на увазі, що до моменту запровадження «Тимчасових правил» основна маса домовласників була старше 40 років. Вона соціально формувалася поза безпосереднім впливом поміщика й кріпосного права.

Та ж стаття «Тимчасових правил» відбивала факт поширення грамотності в селянському середовищі – судді мали бути «по можливості, грамотні». Важливою обставиною, що підвищувала значення волосного судді в очах односельчан, ставали приведення суддів до присяги (ст. 5) і знак судді (ст. 6). Цим підкреслювалося важливе для

селянської маси державне значення служби на посаді волосного судді.

«Тимчасові правила» зберегли за волосними суддями, як обраними посадовцями, пільги, встановлені положенням 19 лютого 1861 р., а саме: звільнення від натуральних повинностей і тілесного покарання. Волосні судді відтепер одержували грошове утримання із волосного бюджету: для голови суду – не більше 100 руб., а для судді – 60 руб. на рік.

Ст. 18 підтвердила збереження становості в діяльності волосного суду за підсудністю, хоча й у дещо іншому обсязі – проступки підлягали віданню підвідомчим йому особам в межах волості, хоча й не на землях селянського наділу, проти осіб, що належали до того ж стану, і без участі осіб, волосному суду не підвідомчих. Особи інших станів, проти яких вчинено проступки особами, підвідомчими волосному суду, могли відстоювати свої права на вибір у волосному суді, у земського начальника або в загальних судових установах.

Таким чином, організація волосного суду відповідно до «Тимчасових правил» набула більшої стрункості й чіткості. Ці кроки щодо поліпшення устрою волосної юстиції відбили ті істотні зміни, які відбулися у сві-

домості селянства за пореформене тридцятиліття й були пов'язані зі зростанням самосвідомості селянства, звиканням сільського населення до свого, селянського суду, деяким підвищенням грамотності населення.

«Тимчасові правила» підвищили роль і значення волосного суду, оскільки істотно розширили предмети його відання й повноваження. Це було пов'язано з ліквідацією мирового суду та передачею частини підсудних йому справ відносно селян волосній юстиції.

За «Тимчасовими правилами» віданню волосного суду з-поміж цивільних справ підлягали:

1) спори й позови між селянами про нерухоме майно, що входить до складу селянського наділу;

2) спори й позови між особами, підвідомчими волосному суду, з ціною позову до 300 руб.;

3) ті ж позови, пред'явлені до осіб, підвідомчих волосному суду, особами цього суду не підвідомчими;

4) справи щодо спадкування й розподілу між спадкоємцями селянського майна: а) без обмеження суми, коли спадкоємне майно входить до складу селянського наділу, а рухоме становить приналежність цього наділу, і б) коли спадкоємне майно, що перебуває в межах волості, хоча й не входить

до складу селянського наділу, але вартість його не перевищує 500 руб. (ст. 15).

Волосний суд одержував право розгляду цілої низки проступків, що раніше згідно зі «Статутом про покарання, що накладаються мировими суддями» входили до компетенції останніх. До їхнього числа було віднесено: проступки проти порядку управління, суспільного благоустрою, народного здоров'я, особистої безпеки, порушень благочиння під час церковної служби, порядку й спокою, статутів паспортного й будівельного та шляхів сполучення, щодо образи честі, погроз і насильства, самовільного користування чужим майном і його присвоєння, крадіжки, шахрайства (статті 30, 31, 33–39, 41–431, 45–47, 49–51, 52, 55–57, 61, 65, 66, 69, 70, 72, 73, 88, 89, 91, 92, 94–96, 98, 111, 115–118, 118–128, 130, 131, 132–137, 139–142, 143, 145–153 й 178–1801, а також статті 169, 170 й 172–174 за умови, що вартість викраденого або привласненого майна не перевищує 50 руб., а крадіжка або шахрайство вчинені не більше двох разів).

На відміну від попереднього періоду, коли підставою для притягнення селян до відповідальності за проступки був застарілий «Статут сільський судовий для державних селян», «Тимчасові правила» передбачали

як підстави тільки норми «Статуту про покарання, що накладаються мировими суддями». Але при цьому не обійшлося без казуїстики. До ст. 17, зокрема, були включені проступки, які неможливо було описати нормою кримінального закону, оскільки закон, відповідно до вимог юридичної науки, не міг уважати кримінальними такі діяння, як: порушення працівником договору найму, укладеного без договірної листи (тобто усно); неявка на роботу або залишення її після одержання завдатку; «марнотратство й пияцтво», коли останні призводили до розладу господарства селянина. Наявність таких статей свідчить про те, що законодавець сприймав окремі звичаєво-правові принципи селянської правосвідомості та діяльності селянської юстиції.

Розширення підсудності вимагало підняття на більш високий рівень судочинства у волосних судах. Ст. 23 установлювала обов'язок сторін з'явитися в суд особисто, хоча передбачалося право замінити себе ким-небудь із числа рідних, домашніх або односельців, як і можливість для осіб, не підвідомчих селянському суду, представляти свої інтереси через управляючих, прикажчиків і т.ін. Свідків викликав суд, і вони зобов'язані були з'явитися особисто (ст. 24), а від

свідків із числа непідсудних волосному суду осіб можна було зажадати письмові показання через земського начальника.

Хоча й залишалася низка положень, характерних для традиційного селянського судочинства: вирішення справ по совісті й розгляд тяжб і спорів між селянами, особливо справ про розділ селянської спадщини, на основі місцевих звичаїв (ст. 24). Так само, як і в Положенні 19 лютого, передбачався пріоритет примирення (ст. 26) щодо спорів і тяжб. Зберігалася й можливість «мирових» щодо деяких проступків. Так, ст. 35 «Тимчасових правил» вимагала при вирішенні останніх керуватися статтями «Статуту про покарання, що накладаються мировими суддями», в тому числі й ст. 20, яка встановлювала, що проступки (проти честі й прав приватних осіб – заподіяння образи на словах, письмово та дією, наклеп на словах або письмово, погрози, самоправність, відмова в допомозі батькам, самовільне збирання плодів, полювання на чужих землях, потрави, крадіжки, шахрайство й присвоєння чужого майна) «не спричиняють покарання у разі примирення скривдженого або потерпілого збиток з винним у проступку». Ст. 22 статуту, що була названа серед тих, котрими необхідно керуватися волосним суддям

при винесенні рішень, стверджувала, що визначене вироком покарання скасовується внаслідок примирення зі скривдженим у перелічених вище випадках [13, с. 75, 89]. Усе це закріплювало досить поширене в селянському середовищі примирення після винесення судового рішення.

Більш чітко формулювалася й шкала покарань за проступки. До їх числа було введено догану в присутності суду та збережено: грошове стягнення (штраф) – від 25 коп. До 30 руб.; арешт було збільшено до 15 днів, причому передбачалася можливість «суворого арешту» (на хлібі й воді, що лікарями того часу визнавалось тілесним покаранням), за крадіжки й присвоєння чужого майна строк арешту міг бути збільшений до 30 днів. Зберігалася й покарання різками до 20 ударів (ст. 33).

Збільшення тривалості арешту й розміру штрафу було пов'язано з тим, що у відання волосних судів передавалися більш серйозні проступки, що раніше розбиралися мировими суддями, і за які останні мали право призначити штраф до 300 руб., арешт до 3 місяців і навіть тюремне ув'язнення.

У цілому покарання селян за вироками волосного суду відповідно до «Тимчасових правил» відрізнялися м'якістю. Це давало привід недоброзичливцям во-

лосного суду висловлювати думку про привілейовану підсудність селянства. Але головна причина цього полягала в тому, що гранична вартість викраденого або привласненого майна (за що в мировому суді передбачалися більш суворі покарання) знижувалася з 300 руб. до 50 руб.

«Тимчасові правила» вимагали ведення книги запису рішень волосного суду. У неї записували й мирові угоди. Важливим нововведенням було й те, що закон дозволяв ведення діловодства у волосному суді не тільки волосними писарями, на адресу яких було висловлено чимало дорікань, а й одному з волосних суддів, але в обох випадках – під контролем голови (ст. 11).

Рішення волосних судів могли бути оскаржені протягом 30 днів земському начальникові. Остаточне рішення приймалося повітовим з'їздом земських начальників, який мав право не тільки скасовувати рішення, ухвалені з порушенням підсудності, але й передавати справу для вирішення по суті в інший волосний суд, а також, на відміну від попередньої норми указу від 14 лютого 1866 р. [9, № 43014], приймати нове рішення по суті (ст. 31-32).

Перелічені вище статті «тимчасових правил» дозволяють стверджувати, що було зроблено серйозний крок з удоско-

налення організації й діяльності волосної юстиції, фіксації норм винесення покарань, розширення компетенції, проте одна обставина зводила нанівець зусилля щодо створення істинно народного селянського суду.

Цією обставиною стало запровадження контролю за діяльністю волосного суду з боку місцевого дворянства в особі земського начальника. Посилення влади в сільській місцевості було здійснено так, щоб максимальною мірою підпорядкувати селянське самоврядування, в тому числі й волосний суд, новій посадовій особі. Особливо одіозними, оскільки вони повністю суперечили принципам організації й діяльності суду, закріпленим Судовими статутами Олександра II, стали два моменти.

Першим було надання земському начальникові не тільки адміністративних, але й судових повноважень стосовно селянства. При підготовці реформи Д. А. Толстой спеціально оговорював необхідність такого поєднання, стверджуючи, що інакше нові органи адміністративної влади «ніколи не набудуть того морального серед населення авторитету, тієї привабливості дійсної влади, без яких навряд чи можлива успішна діяльність щодо завідування селянською справою». Але навіть прихильники посилення державного

контролю за селянським самоврядуванням, які позитивно оцінювали вплив земського начальника на селянське самоврядування, відзначали, що інститут земських начальників був «спотворений» передачею їм судових функцій [4, с. 179].

Другим моментом була можливість обіймати пост голови суду, за рішенням повітового з'їзду земських начальників, волосним старшиною. Відразу пригадуються нижні й верхні розправи в державному селі, створені реформами графа П. Д. Кисельова, начебто й не минуло 50 років і не було скасування кріпосного права та запровадження судової реформи.

Однією з дієвих форм протесту проти такого змішування адміністративних і судових функцій стали рішення про непризначення волосних старшин головами волосних судів, прийняті з'їздами земських начальників в окремих губерніях [2, с. 383].

Влада земського начальника відносно волосних судів ставала всеосяжною. Згідно зі ст. 13, на нього покладався «найближчий і безпосередній нагляд» за волосними судами, для чого він був зобов'язаний не менше двох разів на рік робити ревізію кожного суду в межах своєї дільниці. Скарги про можливе порушення підсудності, так само як і спори про неї, також

приймав земський начальник (ст. 20, 21). Останній став і тією особою, якій можна було подавати скарги для передачі їх на розгляд волосного суду (ст. 22). Земський начальник приймав остаточне рішення про застосування тілесних покарань. Скарги на вирoki волосного суду також подавалися земському начальникові, а касаційною й апеляційною інстанцією, що мала право скасувати прийняте рішення або заново вирішити спір по суті, був повітовий з'їзд тих же земських начальників (ст. 32).

Порушення принципу поділу влади суперечило не тільки положенням Судових статутів 1864 р., але й здоровому глузду, а тотальний контроль з боку земського начальника над усіма складовими селянського самоврядування призвів до різко негативного ставлення до введеної посади. Більшість думок сучасників була одностайною: за короткий строк діяльності земські начальники вселили цілковиту неприхильність до себе з боку селянства. В окремих місцевостях справа доходила до вбивства селянами найближчих своїх «пikлувальників».

Такими ж були й настрої селян. Вони вважали, що їхнє самоврядування перестало існувати після того, як земський начальник одержав право одностайного контролю за ді-

яльністю його органів і передачі рішень сільського сходу для скасування до повітового з'їзду, затвердження кандидатів, обраних на громадські посади. Адже поширеним явищем стало призначення на волосні й сільські посади осіб, «які не мали довіри громадян» [10, с. 130, 193].

Селяни важко зносили насильство чиновника над своєю особистістю. Випадків же сваволі з боку земських начальників відносно селянського самоврядування було більше ніж достатньо, що ставило на порядок денний питання про доцільність інституту земських начальників.

П. А. Столипін у програмній промові до депутатів Державної думи II скликання (6 березня 1907 р.) говорив про необхідність створення безстанової, самоврядної волості як дрібної земської одиниці й при реорганізації місцевого управління пропонував скасування земських начальників. Пізніше, 5 грудня 1908 р., уже в III Державній думі, говорячи про досвід «опіки над величезною частиною нашого населення», маючи на увазі не лише опіку громади над селянином, але й діяльність земських начальників, він стверджував, що цей досвід «зазнав уже величезної невдачі» [12, с. 54].

В. В. Леонтович, маючи на увазі в тому числі й земських начальників, відзначав, що «патрі-

архальна влада в руках призначеного міністерством внутрішніх справ чиновника являє собою щось протиприродне», і ця спроба «відновити патріархальні відносини в бюрократичній формі... прямо суперечила всьому тому, що тоді було потрібно» [6, с. 212-213].

У той же час значна частина земських начальників, на думку сучасників, «щиро прагнула облагодіяти селян» [3; 7]. Але основна їхня маса – звичайні повітові діячі, для яких служба була насамперед підставою для одержання платні, а найвище завдання – утвердження повної влади над мужиком, була далека від проголошених ідеалів. Головною серед вимог, які висував до земського начальника Чернігівський губернатор Ананьєв, була «пороти, пороти й пороти!» [15, с. 126].

Симптоматично, що «Тимчасові правила» зберегли у волосній юстиції тілесні покарання, і навіть виросло число проступків, за які застосовувалися різки.

Ще однією обставиною, що негативно вплинула на окремі сторони селянського життя, стала ліквідація мирового суду. За старих часів існував розташований неподалік суд дільничного або почесного мирового судді. При всіх його недоліках, він був тим елементом судової системи, що впливав на впровадження в

побут селянства уявлення про писаний закон, розуміння того, що цей закон відрізняється від звичаєво-правових відносин.

«Тимчасові правила» зберегли багато чого з того, що становило суть народного звичаєвого права. Пріоритет примирення, трудове начало й сімейна власність, можливість урахування особистих якостей учасників

процесу збереглися завдяки наявності норми про волосний суд як суд по совісті при вказівці на необхідність розгляду справ за звичаєм. Більш жорсткі основи організації волосного суду, більша чіткість у визначенні проступків і покарань за них означали істотне просування вперед, незважаючи на збереження ста новості.

Список літератури: 1. *Бразоль Г.* Об упразднении волостных и сельских судов. Замена их мировыми судебными учреждениями : [монография] / Г. Бразоль. – Харьков, 1886. – 412 с. 2. Внутреннее обозрение // Вестник Европы. – 1891. – № 9. 3. *Вронский О. Г.* Крестьянская община на рубеже XIX-XX вв.: структура управления, поземельные отношения, правопорядок : [монография] / О. Г. Вронский. – М., 1999. – 53 с. 4. *Гурко В. И.* Черты и силуэты прошлого : [монография] / В. И. Гурко. – М. : Новое литературное обозрение, 2000. – 808 с. 5. *Катаев М. М.* Местные крестьянские учреждения 1861, 1874 и 1889 гг. (Исторический очерк их образования и норм деятельности): Ко дню пятидесятилетней годовщины освобождения крестьян от крепостной зависимости 19 февраля 1911 г. Ч. 2. / [сост. М. М. Катаев]. – Спб. : Изд-во Земского Отделения МВД, 1911. – 126 с. 6. *Леонтович В. В.* История либерализма в России. 1762–1914 : [монография] / В. В. Леонтович. – М. : Русский путь, 1995. – 548 с. 7. *Новиков А. И.* Записки земского начальника : [монография] / А. И. Новиков. – Спб. : Изд-во М. М. Стасюлевича, 1899. – 240 с. 8. Полное собрание законов Российской империи : [в 3-х собраниях]. – Спб. : Изд-во II Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1889. – Собрание третье. – Т. 9. – 728 с. 9. Полное собрание законов Российской империи : [в 3-х собраниях]. – Спб. : Изд-во II Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1868 – Собрание второе. – Т. 41. – 1079 с. 10. *Риттих А. А.* Крестьянский правопорядок. Свод трудов местных комитетов по 49 губерниям Европейской России : [монография] / А. Риттих. – Спб., 1904. – 650 с. 11. *Скалон В. Ю.* Земские взгляды на реформу местного управления : [монография] / В. Ю. Скалон. – М. : Печатная С. П. Яковлева, 1884 – 236 с. 12. *Столыпин П. А.* Нам нужна Великая Россия: Полное собрание речей в Государственной Думе и Государственном Совете. 1906-1911 гг. / П. А. Столыпин, Ю. Фельштинский, К. Ф. Шацилло. – М. : Молодая гвардия, 1991. – 410 с. 13. Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. – Пг. : Изд-во Исаака Когана, 1914. – 434 с. 14. *Фаресов А.* Настроение современной деревни / А. Фаресов // Исторический вестник. – 1906. – № 3. 15. *Хижняков В. М.* Воспоминания земского деятеля / В. М. Хижняков. – Пг., 1916. – 126 с.

УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ВОЛОСТНОГО СУДА ПО ЗАКОНУ «О ЗЕМСКИХ УЧАСТКОВЫХ НАЧАЛЬНИКАХ»

ОТ 12 ИЮЛЯ 1889 Г.

Румянцев А. В.

В статье исследуются преобразования в организации и деятельности волостного суда, в связи с принятием Закона «О земских участковых начальниках» от 12 июля 1889 г.

Ключевые слова: волостной суд, организация волостного суда, земские участковые начальники.

**IMPROVEMENT OF VOLOST COURT BEHIND THE LAW «ABOUT
ZEMSKY LOCAL CHIEFS» FROM JULY, 12TH, 1889
RUMJANTSEV A. V.**

In article transformations to the organizations and activity of volost court, in connection with adoption of law «about zemsky local chiefs» from July, 12th, 1889 are investigated.

Key words: volost court, the organization of volost court, zemsky local chiefs.

Надійшла до редакції 15.09.2011 р.

УДК 342.951:342.6 (477)

**О. А. Шевчук, начальник юридичного відділу
Державного підприємства «Держпостачання»
Державного управління справами, м. Київ**

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ НОРМОТВОРЧОСТІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Принципово важлива роль у забезпеченні злагодженого та ефективного функціонування державного механізму належить виконавчій владі. Саме вона втілює єдність, сутність та функціональну спрямованість держави [7, с. 26]. З ускладненням завдань забезпечення цілісності держави, соціально-економічного розвитку роль та значення її постійно зростають.

Центральні органи виконавчої влади є невід'ємним елементом системно-структурної організації державної влади, що покликаний забезпечувати усталену, спеціалізовану, професійну діяльність з формування та реалізації державної політики в різних сферах соціально-еко-

номічного та політичного життя, виконання її окремих функцій. Поетапне впровадження в ході адміністративної реформи в Україні ефективної та раціональної системи державного управління, підвищення ефективності її діяльності вимагають удосконалення нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади.

У зв'язку з цим актуальним завданням науки адміністративного права стає дослідження правової регламентації, організації процесу нормотворчості центральних органів виконавчої влади. Державознавці приділяють велику увагу вивченню особливостей форм управлінської діяльності. На рівні теорії