
М. М. Страхів, член-кореспондент АПрН України, провідний науковий співробітник Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Місцеве селянське самоврядування в Україні за реформою 1861 р.

Сьогодні, коли в Україні розгорнувся процес становлення організаційно-правових основ місцевого самоврядування як особливої системи публічної влади, корисно звернутися до історичного досвіду подібних інститутів. У зв'язку з цим доцільно розглянути основні принципи побудови і діяльності місцевого селянського самоврядування, яке було створено за реформою 1861 р., визначити його як позитивні риси, так і недоліки.

В історичному минулому в Російській імперії після селянської реформи 1861 р. відбулися серйозні зміни в управлінні селянством. Це, природно, мало пряме відношення і до України. У цій статті й досліджуються особливості місцевого селянського самоврядування в українських губерніях у другій половині XIX ст.

Після скасування кріпосного права, а разом з тим і влади поміщиків над селянством у царській Росії було створено ряд установ, які здійснювали управління селянами. Такими установами, за Маніфестом від 19 лютого 1861 р., були: сільські та волосні правління, волосні суди, мирові посередники, по-

© Страхів М. М., 2004

вітові з'їзди мирових посередників, губернські по селянським справам присутствія, земський відділ міністерства внутрішніх справ і головний комітет для влаштування селянського побуту¹.

Найбільший інтерес серед цих установ становить система так званого селянського громадського управління у вигляді сільського управління на чолі з сільським старостою та волосного управління на чолі з волосним старшиною, яку відразу ж намагалися представити як зразок місцевого селянського самоврядування.

Уведенню селянського громадського управління уряд надавав особливого значення. Його заснування покладалося на міністерство внутрішніх справ, яке вимагало від губернаторів негайно розпочати оформлення сільських громад, здійснити їх розподіл по волостях і створити сільські та волосні установи.

Уряд поспішав з організацією сільського і волосного управління, рекомендуючи завершити цю роботу протягом шести місяців. Однак на цей час волосні правління в багатьох місцях, в тому числі і в Україні, ще не були створені. Так, у Волинській губернії їх не було ще й на кінець листопада. Аналогічне становище було в Чернігівській та Полтавській губерніях. Швидше цей процес відбувався в Катеринославській губернії та Київській, де на початок листопада було вже 125 волостей. Пояснювалось це протестами селян, їх відмовою від виборів службовців сільського і волосного правлінь, боротьбою проти запровадження такого управління, яке опинялось у повній залежності від мирових посередників та місцевої адміністрації і виконувало їх волю. Подібні виступи відбувалися в багатьох губерніях України: Подільській, Полтавській, Харківській, Чернігівській, Катеринославській. Не випадково, що міністерство внутрішніх справ прохало губернаторів повідомляти «про найважливіші події при заснуванні селянського громадського управління... і особливо про те, який вплив справлятимуть ці установи на виконання селянами їх обов'язків»².

¹ Див.: Российское законодательство X-XX веков: В 9 т. — М., 1989. — Т. 7. — С. 29–30.

² Бондаревський А. В. Волосне управління та становище селян на Україні після реформи 1861 року. — К., 1961. — С. 31.

Селянське громадське управління мало становий характер і йому підлягали лише селяни, які були відокремлені від усього іншого населення сільської місцевості.

Слід зазначити, що ця система управління взагалі не була новою. Її зміст було запозичено з Установи про управління державним майном у 35 оброчних губерніях від 30 квітня 1838 р., яка була важливим законодавчим актом реформи управління державними селянами за проектом П. Кисельова, проведеної у 1837–1841 рр.¹ 28 грудня 1839 р. проект П. Кисельова було запроваджено на Правобережній Україні. Тут така система існувала до 1866 р., коли державних селян передали у відання загальних губернських і повітових установ і на них було поширене Положення 1861 р. (далі — Положення). За зразком управління, яке існувало у державних селян, тепер після скасування кріпацтва вводилась система селянського громадського управління.

В Україні сільське і волосне правління були створені на основі Загального положення про селян, що вийшли з кріпосної залежності, від 19 лютого 1861 р., другий розділ якого визначав порядок створення, структуру, компетенцію сільських і волосних установ².

Нижчою, або першою, ланкою системи селянського управління було сільське громадське правління, що складалося з сільського сходу і сільського старости.

У сільському сході брали участь усі домогосподарі громади і службові особи сільського правління. Закон надавав право домогосподарю посилати на схід замість себе одного з членів своєї родини. Сільський сход скликався в разі потреби старостою переважно у дні недільні або святкові. У той же час мировий посередник міг наказати старості скликати сход. Таке ж право на період тимчасово зобов'язаного становища селян надавалося й поміщику, якщо він визнавав за потрібне скликати сільський сход.

Загальне положення докладно визначало компетенцію сільського сходу. До його відання належали такі справи: ви-

¹ Див.: Дружинин Н. М. Государственные крестьяне и реформа П. Д. Киселева. — М.-Л., 1946. — Т. I. — С. 519.

² Див.: Российское законодательство X-XX веков. — С. 45–70.

бори службових осіб, призначення обраних на волосний сход, прийняття постанов про висилку з громади так званих «порочних» селян, звільнення з громади її членів та прийняття нових, розкладка державних податків, визначення порядку виконання повинностей, вирішення деяких майнових відносин у селянській родині тощо. Перелік справ, які вирішував сільський сход, був вичерпним і тому, якщо на сході були поставлені питання, не передбачені його компетенцією, його рішення вважалися недійсними, «а особи, які брали участь у їх укладанні або самовільному скликанні сходу, залежно від важливості справи, або зазнавали стягнення за рішенням мирового посередника, або віддавалися до суду»¹. Надалі і без того обмежений круг компетенції сільських сходів все більше звужувався.

Рішення сільських сходів визнавалися законними тільки тоді, коли на них були присутні сільський староста або його заступник і не менш половини усіх селян, що мали право брати участь у роботі сходу. Усі справи вирішувалися або за загальною згодою, або більшістю голосів. У деяких випадках слід було зібрати дві третини голосів. При цьому рішення сходу вимагали обов'язкового затвердження з боку мирового посередника.

Вирішальна роль у сільській громаді належала старості. Його обов'язки були різноманітними. Староста скликав сільський сход і підтримував порядок на ньому, виконував усі рішення сільського сходу, а також розпорядження волосного управління, наглядав за утриманням шляхів, містків та ін., стежив за сплатою селянами податків і виконанням повинностей. Сільський староста виконував усі накази волосного старшини у справах поліцейського відомства: вживав заходів «для охорони порядку і благочинності», затримував бродяг, військових дезертирів, при вчиненні злочину провадив попереднє дізнання і затримував винних та ін. Положення вимагало беззаперечного підкорення сільських старост законним вимогам і розпорядженням поміщиків, мирових посередників тощо.

Сільському старості надавалось право за малозначні провини піддавати винних покаранню: призначати на громадські

¹ Российское законодательство X-XX веков. — С. 48.

роботи строком до двох днів, накладати штраф до одного карбованця або арештовувати на строк до двох днів.

Другою ланкою селянського громадського управління було волосне управління, до складу якого входили волосний сход, волосний старшина з волосним правлінням і волосний селянський суд.

Волосні сходи склалися з службових осіб волосного і сільського правління та з виборних від сільських громад, які обиралися на сільських сходах з розрахунку один представник від десяти дворів.

Волосний сход, який за Положенням мав бути головним розпорядчим органом усього управління, на практиці такої ролі не відігравав. Компетенція волосних сходів обмежувалась невеликим колом питань: вибори службових осіб волосного правління та нагляд за їх діяльністю, розподіл податків та самооподаткування, вибір суддів волосного суду, справа про рекрутську повинність (з 1874 р. — військова повинність), затвердження постанов сільських сходів про висилку «порочних» членів та ін. Таким чином, питання, які мав право розглядати волосний сход були обмежені господарсько-адміністративними справами волості¹. Волосному сходу суворо заборонялось виходити за межі своєї компетенції, в іншому разі застосовувалось покарання — аж до судової відповідальності.

Виконавчим органом волосного сходу було волосне правління, що складалося з волосного старшини, старост усіх сільських громад, які входили до складу волості, і збирача податків.

За Положенням волосне правління повинно було збиратися, якщо це було можливо і зручно, в недільні дні, а в разі потреби — і в інші дні. Волосне правління розв'язувало лише деякі питання: витрати з волосних сум, затверджених волосним сходом, продаж селянського майна за борги поміщику або казні, призначення та звільнення службових осіб, що працювали за наймом. Щодо розв'язання інших питань, то волосний старшина «тільки радиться з правлінням, але розпоряджається на свій розсуд, під свою особисту відповідальність»².

¹ Див.: История Украинской ССР: В 10 т. — К., 1983. — Т. 4. — С. 254.

² Российское законодательство X-XX веков. — С. 56.

Таким чином, волосне правління являло собою наче колегію, яка діяла не постійно, а скликалась тільки у визначені дні для розв'язання певного кола питань, де вирішальна роль належала волосному старшині¹.

Головним завданням волосного старшини була «охорона загального порядку, спокою і благочинності у волості», тобто виконання поліцейських функцій. Відповідно до цього Положення спочатку перелічує обов'язки волосного старшини у справах поліцейських (оголошувати за наказом земської поліції закони і розпорядження уряду, охороняти благочинність в громадських місцях і безпеку осіб та майна від злочинних дій, затримувати бродяг та утікачів, стежити за точним виконанням правил про приписку та звільнення селян, запобігати злочинам і провинам та ін.), а вже потім дає перелік обов'язків у справах громадських (скликати волосний сход, виконувати його рішення, контролювати виконання державних і земських повинностей, стежити за роботою шкіл, лікарень, що утримуються на волосні кошти, тощо). При цьому волосний старшина був зобов'язаний виконувати беззаперечно «усі законні вимоги мирового посередника, судового слідчого, земської поліції і всіх установлених властей»².

Для ведення діловодства волосного правління волосний сход обирав або призначав волосного писаря. Щоправда, здебільшого писарів призначали мирові посередники та земські начальники.

Майже все, що стосувалось функцій волосного правління, зокрема, складання різних поліцейських протоколів, проведення виборів і перевірка діяльності сільських службових осіб, обстеження торговельних підприємств, оцінка, опис майна та будівель, а також безпосереднє вирішення поточних справ, вимагало присутності і участі писаря. Якщо зважити на те, що старшини в переважній більшості були малописьменні, а нерідко і зовсім неписьменні, то стане зрозумілим, що писар при його володінні канцелярською технікою перетворювався з непомітного чиновника на одну з головних фігур волосного правління.

¹ Див.: Бондаревський А. В. Волосне управління та становище селян на Україні після реформи 1861 року. — С. 53.

² Российское законодательство X-XX веков. — С. 55.

Таким чином, «замість колегіального царський уряд створив волосне правління з єдиноначальником — волосним старшиною — та канцелярією, якою видав волосний писар. Таке об'єднання волосного старшини і писаря вважалося волосним правлінням»¹. У дійсності вони і вирішували всі поточні справи, виконуючи численні вимоги і доручення урядових установ та чиновників царської Росії.

До складу волосного правління як його невід'ємна частина входив волосний суд. Становий характер суду підкреслювався тим, що його юрисдикція поширювалась тільки на селянське населення тієї або іншої волості².

За Положенням волосний суд не був постійно діючою установою і для розв'язання справ мав засідати «по можливості в неділю через кожні два тижні, а в разі необхідності — за скликанням волосного старшини в інші дні і частіше». До складу суду щороку на волосному сході обиралося від чотирьох до дванадцяти суддів. У засіданні суду мали брати участь не менше трьох суддів. Головою волосного суду призначався один із суддів за пропозицією мирового посередника. Обов'язки секретаря покладалися на волосного писаря, який записував рішення суду до спеціальних книг.

Волосний суд розглядав цивільні справи «у спорах і позовах селян», які не перевищували ста карбованців, вирішував справи про надільну землю.

Розглядав волосний суд і кримінальні справи про незначні провини селян. Суду надавалось право стягати з селян штраф у розмірі до трьох карбованців, ув'язнювати їх у волосну в'язницю до семи днів, віддавати на «громадські» роботи до шести днів, а також у певних випадках піддавати тілесному покаранню до 20 ударів різками. Усі вироки волосних судів згідно з Положенням були остаточними і не підлягали оскарженню. Однак указ від 14 лютого 1866 р. «Про порядок скасування рішень волосних судів» передбачав можливість скасування рішень волосних судів волосним мировим з'їздом³.

¹ Бондаревський А. В. Волосне управління та становище селян на Україні після реформи 1861 року. — С. 53.

² Див.: История Украинской ССР. — С. 304.

³ Див.: Российское законодательство X-XX веков. — С. 95.

Справа у волосному суді розпочиналась не інакше як за скаргою позивача. Своє рішення суд приймав переважно на підставі місцевих звичаїв, які були прийняті у селянському побуті, і на підставі законів, що стосувалися лише селян. За Положенням волосний суд мав бути незалежним. Волосний старшина як представник виконавчої влади у волості не повинен був втручатися в судочинство. Волосні старшини і сільські старости не мали навіть права бути присутніми на суді. Проте в дійсності волосні старшини, безумовно, впливали на волосний суд. Скликання суду, призначення справ до розгляду, виклик позивачів, свідків — усе це залежало від волосного старшини. На рішення волосних судів ще більше, ніж старшини і писарі, впливали мирові посередники і земські начальники, які призначали писарів і нерідко давали їм вказівки, як треба вирішувати ту або іншу справу¹.

Система селянського громадського управління не залишалася незмінною. Поступово вона втрачала навіть ті незначні елементи самоврядування, які були їй властиві на момент уведення. Так, реформа селянських установ 1874 р. підпорядкувала волосні правління адміністративному нагляду поліцейського управління. Волосні правління по суті перетворилися на установи, якими керували волосні писарі під наглядом поліції. Ще більш жорсткий нагляд за селянським управлінням було введено в 1889 р. після запровадження інституту земських дільничних начальників і скасування повітових у селянських справах присутствій. І тільки на Правобережній Україні і надалі залишались мирові посередники. Відмова від деяких демократичних основ у селянському управлінні була викликана контрреформами кінця XIX ст.

На земських начальників, зокрема, покладался «нагляд за всіма установленнями селянського громадського управління» і в першу чергу за діями волосних старшин і сільських старост. Земським начальникам належало право усувати з посади неблагонадійних волосних і сільських писарів, скасовувати вироки волосного або сільського сходу та ін.²

¹ Див.: Бондаревський А. В. Волосне управління та становище селян на Україні після реформи 1861 року. — С. 65.

² Див.: Хрестоматія з історії держави і права України: У 2 т. — К., 2000. — Т. 1. — С. 286—287.

Зазнав змін і волосний суд. За законом від 15 червня 1912 р. волосні суди з відання міністерства внутрішніх справ передавалися у відання міністерства юстиції. Запроваджувалися нові апеляційні і касаційні інстанції. Волосним суддям встановлювалась платня залежно від розряду суду. Утримувалися суди за рахунок держави. Цей закон перетворив волосні суди на ланку загальних судових установ, а виборних суддів — в урядових чиновників¹.

Розглянутий матеріал надає можливість зробити деякі висновки щодо сутності та характеру органів селянського громадського управління. Дворянські і ліберально-буржуазні дослідники кінця ХІХ — початку ХХ ст. не мали сумніву в тому, що реформа 1861 р. увела селянське «самоуправління», створила «самоврядні громадські одиниці». Такої думки дотримуються і сучасні науковці, які характеризують систему селянського громадського управління як «селянське самоврядування»² або різновид «місцевого самоврядування»³. Але, як свідчать факти, це «самоврядування» було досить умовним і тому слід визнати наявність у цій системі селянського управління лише окремих елементів самоврядування.

¹ Див.: *Бондаревський А. В.* Волосне управління та становище селян на Україні після реформи 1861 року. — С. 70.

² Див.: *Історія держави і права України: У 2 т. — К., 2000. — Т. І. — С. 440; Кульчицький В. С., Настюк М. І., Тищик Б. Й.* Історія держави і права України. — Львів: 1996. — С. 128; *Історія України: Курс лекцій у двох книгах. — К., 1991. — Кн. І. — С. 443.*

³ Див.: *История государства и права Украинской ССР: В 3 т. — К., 1987. — Т. І. — С. 222.*

В. І. Борисова, доцент, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права

До учасників цивільних правовідносин ст. 2 Цивільного кодексу України (далі — ЦК України) відносить юридичних осіб. Що ж являє собою юридична особа приватного права? З'ясування цієї проблеми є однією з найскладніших у теоретичній юриспруденції. Хоча існує багато теорій, за допомогою яких правознавці намагалися дати відповідь на запитання, що ж становить сутність юридичної особи¹, виявити її суттєві оз-

© Борисова В. І., 2004

¹ Див.: *Герваген Л. Л.* Развитие учения о юридическом лице. — СПб., 1888; *Ельясевич Б.* Юридическое лицо. Его происхождение и функции в римском частном праве. — СПб., 1910; *Братусь С. Н.* Юридические лица в советском гражданском праве. — М.: Юриздат Минюста СССР, 1947; *Грибанов В. П.* Юридические лица. — М., 1961; *Хохлов Е. Б., Бородин В. В.* Понятие юридического лица: история и современная трактовка // Государство и право. — 1993. — № 9. — С. 152–159; *Суханов Е. А.* Юридические лица как участники гражданских правоотношений // Гражданское право: Учебник: В 2 т. / Отв. ред. проф. Е. А. Суханов. — М.: БЕК, 1998. — Т. 1; *Суворов Н. С.* Об юридических лицах по римскому праву. — М.: Статут, 2000; *Борисова В. І.* Теорії юридичної особи: історія та сучасність // Вісник Академії правових наук України. — 2001. — № 4. — С. 117–130.