

ня сутності сучасних йому держав. Такою сутністю, вважав він, є «панування певної класи, певної верстви чи групи, яке примусово виконує свою власть на певній території над усіма приналежними і творить для них обов'язкове право» (с. 241).

#### **Резюмуємо:**

Проблему історичного виникнення держав М. Грушевський розв'язував значною мірою з *історико-матеріалістичних засад*. Не визнаючи себе (та й дійсно не будучи) ортодоксальним марксистом, він реалізував у аналізованій праці саме цей — історико-матеріалістичний — світогляд принаймні більшою мірою, ніж будь-який інший.

Чи не тому його книга й сьогодні прикрашає світову скарбницю фундаментальних праць з проблем виникнення й соціальної сутності держави?

*Надійшла до редколегії 10.07.98*

*А. РОГОЖИН, академік АПрН України,  
М. СТРАХОВ, чл.-кор. АПрН України*

### **ГРОМАДЯНСЬКЕ СЕЛЯНСЬКЕ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ ПІСЛЯ РЕФОРМИ 1861 р.**

Зараз в Українській державі багато уваги приділяється проблемам організації громадського місцевого самоврядування. У зв'язку з цим корисно згадати, який вигляд мало тут таке самоврядування після буржуазних реформ, хоча багато чого в ньому було ще далеко від дійсної демократії.

В історичному минулому в Російській імперії після селянської реформи 1861 р. було багато зроблено, зокрема, в плані перетворення селянського управління. Це, природно, мало пряме відношення й до України. В цій статті й досліджено особливості селянського місцевого самоврядування в українських губерніях в останні десятиріччя ХІХ — на початку ХХ ст.

Після скасування кріпосного права в царській Росії було створено низку установ, які здійснювали управління селянами. Такими установами за указом від 19 лютого 1861 р. були: сільські та волосні правління, волосні суди, мирові посередники, повітові з'їзди мирових посередників по селянських справах присутствія, земський відділ міністерства внутрішніх справ і головний комітет для влаштування селянського побуту.

Найбільший інтерес серед цих установ становить передбачена маніфестом від 19 лютого 1861 р. система так званого

громадського селянського самоврядування у вигляді сільського громадського та волосного управління, система, 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 праління в багатьох місцях, в тому числі й в Україні, ще не були створені. Так, у Волинській губернії їх не було ще й на кінець листопада. Аналогічне становище було у Чернігівській та Полтавській губерніях. Швидше цей процес відбувався у Катеринославській губернії та Київській, де на початок листопада було вже 125 волостей. Пояснювалось це протестами селян, їх відмовою від виборів службовців сільського і волосного правління, їх боротьбою проти запровадження такого управління, що опинялось у повній залежності від мирових посередників і місцевої адміністрації та виконувало їх волю. Подібні виступи відбувалися в деяких 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»<sup>1</sup>.

Громадське селянське управління було побудовано за суто феодальним принципом: воно мало становий характер і йому підкорялися лише селяни, які були відокремлені від усього іншого населення сільської місцевості.

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 проєктом П. Кисельова, проведеної у 1837—1841 рр.<sup>2</sup> 28 грудня 1839 р. проєкт П. Кисельова було поширено на Правобережну Україну. Тут така система існувала до 1866 р., коли державних селян передали у відання загальногубернських і повітових установ і на них було поширене По-

<sup>1</sup> Див.: *Бондаревський А. В.* Волосне управління та становище селян на Україні після реформи 1861 року. К., 1961. С. 31.

<sup>2</sup> Див.: *Дружинин Н. М.* Государственные крестьяне и реформа П. Д. Киселева. М.: Л., 1946. Т. 1. С. 519.

ложення 1861 р. За зразком управління, яке існувало у державних селян, тепер після скасування кріпацтва вводилась система громадського селянського управління.

В Україні сільське і волосне управління були утворені на основі Загального положення про селян, що вийшли з кріпосної залежності, від 19 лютого 1861 р., другий розділ якого визначав компетенцію, склад, будову і діяльність сільських і волосних установ.

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

У сільському сході брали участь усі домогосподарі громади і службові особи сільського управління. Закон надавав право домогосподарю посилати на сход замість себе одного з членів своєї родини. Сільський сход скликався у 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 визначає компетенцію сільського сходу. До його відання належали такі справи: вибори 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 в 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 в їх укладанні або самовільному скликанні сходу, в залежності від важливості справи, або зазнавали стягнення за рішенням мирового посередника, або віддавалися до суду»<sup>1</sup>.

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 сіль-

<sup>1</sup> Див.: Российское законодательство X—XX веков, М., 1989. Т. 7. С. 48.

ський 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 виконанням селянами податків і повинностей. Сільський староста виконував усі накази волосного старшини у справах поліцейського відомства: вживати заходів «для охорони порядку і благочиння», затримувати бродяг, військових дезертирів, при вчиненні злочину провадити попереднє дізнання і затримувати винних та ін. Положення вимагало беззаперечного підкорення сільських старост законним вимогам і розпорядженням поміщиків, мирових посередників, судових слідчих, земської поліції і взагалі «усіх установлених властей»<sup>1</sup>.

Сільському старості надавалось право за малозначні провини піддавати винних покаранню: призначати на громадські 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 правлінь та з виборних від сільських громад, що 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, справи 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 волості<sup>2</sup>. Волосному сходу суворо заборонялось виходити за межі своєї компетенції, інакше наступало 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, по можливості і зручності, в недільні дні, а в разі пот-

<sup>1</sup> Див.: Российское законодательство X—XX веков. Т. 7.

<sup>2</sup> Див.: История Украинской ССР: в 10 т. К., 1983. Т. 4. С. 274.

реби — і в інші дні. Волосне правління розв'язувало лише деякі питання: витрати з волосних сум, затверджених волосним сходом, продаж селянського майна за борги поміщику чи жазні, 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»<sup>1</sup>.

Таким чином, волосне правління являло собою неначе колегію, яка діяла не постійно, а скликалась тільки у визначені дні для розв'язання певного кола питань, де вирішальна роль належала волосному старшині<sup>2</sup>.

Головним завданням волосного старшини була «охорона загального порядку, спокою і благочиння в волості», тобто виконання поліцейських функцій. У відповідності з цим Положення спочатку перелічує обов'язки волосного старшини у справах поліцейських (оголошувати за наказом земської поліції закони і розпорядження уряду, охороняти благочиння 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, попереджати злочини і провини та ін.), а вже потім дає перелік обов'язків у справах громадських (скликати волосний сход, виконувати рішення волосного сходу, контролювати виконання державних і земських повинностей, стежити за роботою шкіл, лікарень, які 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»<sup>3</sup>.

Для ведення діловодства волосного правління волосний сход обирав (чи призначав) волосного писаря. Правда, здебільшого писарів призначали мирові посередники та земські начальники.

Майже все, що стосувалось функцій волосного правління, зокрема складання різних поліцейських протоколів, актів, проведення виборів і перевірка діяльності сільських службових осіб, обслідування торговельних підприємств, оцінка, опис майна та будов, а також безпосереднє вирішення поточних справ, вимагало присутності і участі писаря.

Якщо зважити на те, що старшини в переважній більшості були малюписьменні, а нерідко і зовсім неписьменні, то стане зрозумілим, що писар при його володінні канцелярською тех-

<sup>1</sup> Див.: Російское законодательство X—XX веков, Т. 7. С. 56.

<sup>2</sup> Див.: *Бондаревський А. В.* Вказ. праця. С. 53.

<sup>3</sup> Див.: Російское законодательство X—XX веков, Т. 7. С. 55.

нікою перетворювався з непомітного чиновника (в одну з головних фігур волосного правління).

Таким чином, «замість колегіального царський уряд створив волосне правління з єдиначальником — волосним старшиною — та канцелярією, якою відав волосний писар. Таке поєднання волосного старшини і писаря вважалося волосним правлінням»<sup>1</sup>. В 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 чи іншої волості<sup>2</sup>.

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 «по спорах і позовах селян», які не перевищували ста карбованців, вирішував справи про надільну землю.

Розглядав волосний суд і карні 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'їздом<sup>3</sup>.

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 стосувалося тільки селян. За Положенням волосний суд мав бути незалежним. Волосний старшина як представник виконавчої влади у волості не повинен був втручатися у судочинство. Волосні старшини і сіль-

<sup>1</sup> Бондаревський А. В. Вказ. праця, С. 53.

<sup>2</sup> Див.: История Украинской ССР. Т. 4. С. 304.

<sup>3</sup> Див.: Российское законодательство X—XX веков. Т. 7. С. 95.

ські 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 чи іншу справу<sup>1</sup>.

Система громадського селянського управління не залишалась незмінною. Поступово вона втрачала навіть ті незначні елементи самоврядування, які були їй властиві на момент введення. Так, реформа селянських установ 1874 р. підпорядкувала волосні правління адміністративному нагляду поліцейського управління. Волосні правління по суті перетворилися в установи, керовані волосними писарями під наглядом поліції. Ще більш жорстокий нагляд за селянським управлінням було введено в 1889 р. після запровадження інституту земських дільничних начальників і скасування повітових в селянських справах присутствій. І тільки в Правобережній Україні залишались і надалі мирові посередники. Відмова від деяких демократичних начал у селянському управлінні була зумовлена 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 вирок волосного або сільського сходу та ін<sup>2</sup>.

Зазнав змін і волосний суд. За законом від 15 червня 1912 р. волосні суди з відання міністерства внутрішніх справ передавалися у відання міністерства юстиції. Запроваджувались нові апеляційні і касаційні інстанції. Волосним суддям встановлювалась платня залежно від розряду суду. Утримувались суди за рахунок держави. Цей закон перетворив волосні суди у ланку загальних судових установ, а виборних суддів — в урядових чиновників<sup>3</sup>.

Розглянутий матеріал надає можливість зробити деякі висновки щодо сутності та характеру органів селянського громадського управління. Дворянські і ліберально-буржуазні дослідники кінця XIX — початку XX ст. не мали сумніву в тому, що реформа 1861 р. ввела «селянське самоуправління», створила «самоврядні громадські одиниці». Подібна оцін-

<sup>1</sup> Див.: *Бондаревський А. В.* Вказ. праця. С. 65.

<sup>2</sup> Див.: *Хрестоматія з історії держави і права України.* К., 1997. Т. 1. С. 288.

<sup>3</sup> Див.: *Бондаревський А. В.* Вказ. праця. С. 70.

жа зустрічається і сьогодні. Автори характеризують систему селянського громадського управління як «селянське самоврядування»<sup>1</sup> або різновид «місцевого самоврядування»<sup>2</sup>. Але, як свідчать факти, це «самоврядування» було досить умовним. Тут можна знайти лише деякі елементи самоврядування. Сільські і волосні органи управління насправді були не установами селянського самоврядування, а органами адміністративно-поліцейського управління, що дуже виразно проявилось на кінець XIX ст. Тому слід зберігати за селянськими установами, створеними після реформи 1861 р., назву «громадського селянського управління», що значно точніше відбиває їх сутність.

*Надійшла до редколегії 14.08.98*

*В. ЄРМОЛАЄВ, доц. Н ОА України*

### **ДО ПИТАННЯ КОДИФІКАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО ПРАВА У ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ XVIII СТОЛІТТЯ**

В ході національно-визвольної війни 1648—1654 рр. в Україні одночасно з будівництвом Української держави йшло формування українського права. Цьому сприяли такі умови: позбавлення від диктату Польщі і правового регулювання Речі Посполитої, що підтримували систему гноблення українського народу (економічну, соціальну, ідеологічну); поява нового апарату правового регулювання з обличчя української феодальної державності, що формувалася; і, головне, новий спосіб життя українського народу, що звільнювався і самостійно, ініціативно будував свій суспільно-економічний і державний устрій.

Ці умови визначили найважливіші юридичні джерела оригінального українського права, а саме:

1) закони держави, що формується. Як відомо, законодавчі повноваження мали гетьман і загальновійськова рада;

2) звичаї Запорізької Січі, так зване козацьке право.

Керівники молодої Української держави виявили мудрість і зберегли дію на території України тих правових джерел, які були нейтральні щодо офіційної політики, здійснюваної Річчю Посполитою. Крім того, вони надавали важливого значення регулюванню загальноприйнятих і загальнообізнаних в Європі відносин українського суспільства.

<sup>1</sup> Див.: Історія України. Курс лекцій у двох книгах. К., 1991. Кн. 1. С. 443.

<sup>2</sup> Див.: История государства и права Украинской ССР. К., 1987. Т. 1. С. 222.