

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

ПЕТРОВСЬКА Наталя Володимирівна

УДК: 340.15(477.5)''18/19'':352

**СІЛЬСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ
НА ЗЕМЛЯХ ЛІВОБЕРЕЖНОЇ УКРАЇНИ
У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ – НА ПОЧАТКУ ХХ СТ.**

Спеціальність 12.00.01 – теорія та історія держави і права;
історія політичних і правових учень

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса – 2009

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Одеській національній юридичній академії Міністерства освіти і науки України

Науковий керівник кандидат юридичних наук, професор
МУЗИЧЕНКО Петро Павлович,
Одеська національна юридична академія,
професор кафедри історії держави і права

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, доцент
АТОЯН Ольга Миколаївна,
Луганський державний університет внутрішніх справ
імені Е.О. Дідоренка,
професор кафедри теорії та історії держави і права;

кандидат юридичних наук
ВОЛОШКЕВИЧ Геннадій Андрійович,
Черкаський національний університет
ім. Богдана Хмельницького,
доцент кафедри теорії та історії держави і права

Захист відбудеться 14 березня 2009 р. о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Одеської національної юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Одеської національної юридичної академії за адресою: м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий 10 лютого 2009 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Л.Р. Біла

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. У сучасних умовах державного будівництва на українських землях дедалі більшої ваги набувають дослідження вітчизняної історії держави та права. Насамперед, це стосується тих проблем, аналіз яких сприятиме процесу українського державотворення і дасть змогу не лише уникнути повторення старих помилок, а й обрати найбільш оптимальний шлях розвитку українського суспільства.

До однієї з таких проблем, які потребують нагального вирішення, відноситься і проблема створення ефективної моделі управління суспільством, і в першу чергу через розбудову системи місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування є невід'ємною складовою демократії, визнаним об'єктивним стандартом демократизації державного устрою в сучасному світі. Закономірно, що питанням місцевого самоврядування приділено значну увагу в Конституції України. Загальний принцип гарантованості місцевого самоврядування в Україні викладено в ст. 7, правовим основам функціонування цього інституту спеціально присвячено розділ XI чинної Конституції.

Водночас, на сьогоднішній день процес розбудови системи місцевого самоврядування в Україні ще далекий від свого завершення. Нині тривають обговорення, висувуються різноманітні пропозиції щодо поліпшення функціонування органів місцевого самоврядування. Існує чимало проблем у питаннях визначення компетенції муніципальних органів, матеріальної бази їх діяльності, взаємодії з органами місцевої адміністрації тощо. Вирішуючи ці питання українське суспільство не може обійтися без врахування як новітнього світового досвіду державотворення, так і без історичного, який відтворює шлях становлення української держави. Україна має чималий досвід розвитку місцевого самоврядування, який може стати в нагоді у сучасних умовах.

Найбільш методологічно „корисним” щодо сучасності, з точки зору науковців, є дослідження правових аспектів діяльності органів самоврядування в період після скасування кріпосного права. Тоді, на українських землях, що входили до складу Російської імперії, було створено тричленну модель самоврядування, яка включала в себе земські, міські та селянські органи самоврядування. І якщо перші дві складові цієї моделі на сьогоднішній день отримали широке висвітлення у науковій літературі, то система селянського самоврядування була незаслужено забута. До аналізу проблем, пов'язаних з темою дослідження, зверталися М. Дружинін, П. Зайончковський, М. Лещенко, М. Максименко, М. Найдьонов, М. Нечкін, Д. Пройда, К. Софроненко, В. Теплицький, В. Чернуха, М. Устьянцева, П. Щербина та ін. Досвід розбудови самоврядних установ на селі став би у надзвичайній нагоді при розв'язанні соціальних та економічних проблем, які турбують сучасне українське

село. Це, у свою чергу, надзвичайно актуалізує дослідження проблеми організації та діяльності органів селянського самоврядування у пореформеному українському селі.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження виконано відповідно до програми Міністерства освіти і науки України „Актуальні проблеми будівництва демократичної соціальної правової держави відповідно до положень Конституції України”, наукових досліджень Одеської національної юридичної академії відповідно до загальної теми „Традиції і новації в сучасній українській державності і правовому житті” (державний реєстраційний номер 0106U004970) на 2006–2010 рр.

Тема дисертаційного дослідження є складовою наукових досліджень кафедри історії держави і права Одеської національної юридичної академії, що здійснює розробку наукової теми „Традиції і новації в правовому житті України (історичний аспект)” на 2006 – 2010 рр.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є здійснення комплексного історико-правового аналізу становлення і розвитку органів селянського самоврядування на землях Лівобережної України у пореформений період.

Досягнення поставленої мети дослідження визначило виконання таких завдань:

вивчити та проаналізувати джерельні (історико-монографічні, архівні та законодавчі) матеріали, які характеризують процес становлення і розвитку, організації та діяльності органів селянського самоврядування у пореформений період;

виявити передумови та причини створення системи селянського самоврядування у Російській імперії в пореформений період;

висвітлити складові елементи системи селянського самоврядування;

з'ясувати основні напрями і форми діяльності органів селянського самоврядування;

проаналізувати законодавчі акти, що регламентували діяльність органів селянського самоврядування, визначивши їх відповідність потребам сільських та волосних установ;

проаналізувати роль і місце волосних судів в системі органів селянського самоврядування;

визначити ступінь ефективності роботи органів селянського самоврядування у сфері охорони і забезпечення інтересів сільського населення;

висвітлити правові основи взаємовідносин місцевих органів державного управління та органів селянського самоврядування.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникали у процесі реформування системи органів селянського самоврядування Російської імперії в другій половині XIX – на початку XX ст.

Предметом дослідження є правові основи та організація діяльності органів селянського самоврядування на землях Лівобережної України у пореформений період.

Хронологічні межі роботи охоплюють 1861 – 1914 рр. Вибір нижньої хронологічної межі зумовлений фактом утворення системи селянського самоврядування відповідно до статей Загального положення про селян, що вийшли з кріпосної залежності від 19.02.1861 р. Верхня хронологічна межа мотивована змінами в системі місцевого управління, що відбулися у зв'язку з революційними подіями у Російській імперії та проведенням столипінської аграрної реформи.

В територіальному відношенні робота охоплює етнографічні українські землі, які, відповідно до адміністративного поділу Російської імперії, входили до складу трьох лівобережних губерній: Полтавської, Харківської та Чернігівської.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження обрано діалектичний метод наукового пізнання соціально-правових процесів і явищ, який дав можливість розглядати їх у розвитку, та системний метод, який дозволив встановити зв'язки цих процесів і явищ з іншими соціальними процесами і явищами.

При здійсненні дослідження було використано різноманітні загальнонаукові методи: аналізу, синтезу, дедукції та індукції тощо. Зокрема, під час дослідження характеру політики царської влади щодо органів селянського самоврядування було застосовано метод сходження від абстрактного до конкретного.

Такий важливий аспект теми, як вплив свідомості сільського населення на формування основних організаційно-правових принципів діяльності органів селянського самоврядування, аналізувався з використанням методологічного арсеналу школи „Анналів”.

Серед спеціальних наукових методів застосування знайшов формально-юридичний метод, завдяки якому було проаналізовано нормативно-правову базу діяльності органів селянського самоврядування. При аналізі системи селянського самоврядування використовувався системно-структурний метод. Органи селянського самоврядування виступали в якості складової частини цілісної державної системи управління населенням, що передбачає необхідність їх налізу у взаємозв'язку з іншими елементами цієї системи. У той же час, селянське самоврядування являє собою складну систему, що складається з окремих елементів: волосних та сільських сходів, правлінь тощо, що зумовлює необхідність застосування системного методу при аналізі взаємозв'язків між цими елементами.

Було використано також такі спеціально-наукові методи як порівняльно-правовий та історико-системний.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є першим комплексним історико-правовим дослідженням становлення і розвитку органів селянського самоврядування на землях Лівобережної України у другій половині XIX

– на початку XX ст.

Наукова новизна дисертації конкретизується у таких головних результатах дослідження:

уперше:

здійснено комплексний аналіз системи органів селянського самоврядування, запровадженої на землях Лівобережної України у пореформений період;

доведено, що на організацію та діяльність органів селянського самоврядування поряд з нормами чинного законодавства великий вплив мали місцеві звичаї та традиції;

визначено основні функції органів селянського самоврядування у сфері забезпечення потреб сільського населення, та проаналізовано їх практичну реалізацію на українських землях;

проаналізовано рівень політичної культури сільського населення українських губерній, встановлені особливості реалізації наданих їм прав через органи сільського та волосного управління;

доведено, що паралельне використання звичаїв та законів у волосних судах, при не розмежуванні їх пріоритетності, негативно позначилося на справі захисту особистих та майнових прав населення;

з нових позицій:

обґрунтовано думку, що держава свідомо перетворювала органи селянського самоврядування на квазісамоврядування, будуючи відносини з ним на засадах безпосереднього підпорядкування усій місцевій вертикалі державної адміністрації;

розглянуто діяльність посадових осіб органів селянського самоврядування і обґрунтовано твердження, що часті зловживання з їх боку підривали довіру населення до органів самоврядування і спонукали селян до використання альтернативних, традиційних управлінських структур.

Практичне значення одержаних результатів. Теоретичне і практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що викладені в дисертації висновки та пропозиції можуть бути використані у:

галузі науково-дослідної діяльності – при подальшому вивченні історії вітчизняного місцевого самоврядування;

правотворчості – пропозиції, що містяться в дисертації, можуть бути використані для внесення окремих змін та доповнень до чинного законодавства України про місцеве самоврядування;

навчальному процесі – положення та висновки роботи доцільно використовувати при підготовці навчально-методичної літератури, лекцій та проведенні семінарських занять з історії держави і права України, загальної історії держави і права, конституційного права України та спецкурсів із цих дисциплін.

Апробація результатів дослідження. Дисертацію обговорено і схвалено на засіданні кафедри історії держави і права Одеської національної юридичної академії.

Основні положення, висновки та рекомендації доповідалися автором на 10-й звітній науковій конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу Одеської національної юридичної академії (27–28 квітня 2007 р., м. Одеса); на Всеукраїнській науковій конференції „Правове життя сучасної України” (18-19 квітня 2008 р., м. Одеса); V Міжнародній науково-методичній конференції „Римське право та сучасність” (30 – 31 травня 2008 р., м. Одеса); Міжнародній науково-практичній конференції „Ольвійський форум – 2008: Стратегії України в геополітичному просторі” (5 – 8 червня 2008 р., м. Ялта); Міжнародній науковій конференції молодих науковців, аспірантів і студентів „Актуальні проблеми теорії та історії прав людини, права і держави” (21 – 22 листопада 2008 р., м. Одеса); Міжнародній науково-практичній конференції „Четверті Прибузькі юридичні читання” (28 – 29 листопада 2008 р., м. Миколаїв).

Публікації. Основні теоретичні та практичні результати дисертаційного дослідження знайшли своє відображення у чотирьох наукових статтях, опублікованих у виданнях, що входять до переліку наукових фахових видань, затвердженого ВАК України, а також у п’яти тезах доповідей і повідомлень на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації зумовлена метою, завданнями та характером дослідження. Робота складається зі вступу, чотирьох розділів, які включають 10 підрозділів, і списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації складає 236 сторінок, основний зміст викладено на 208 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність, визначено об’єкт, предмет, мету і завдання дослідження, охарактеризовано методи та етапи роботи, наукову новизну, теоретичне і практичне значення одержаних результатів, хронологічні рамки, викладено відомості щодо апробації та публікації основних положень дисертації.

Перший розділ „Стан наукової розробки проблеми та джерельна база дослідження” складається з двох підрозділів і присвячений дослідженню стану наукової розробки та джерельної бази по темі дисертації.

У **підрозділі 1.1. „Стан наукової розробки проблеми”** проаналізовано стан наукової розробки проблеми становлення та діяльності органів селянського самоврядування на землях Російської імперії з середини XIX – до початку XX ст.

Дореволюційні дослідники загалом не приділяли значної уваги питанням правового регулювання селянського громадського управління. Певні аспекти цієї проблеми знайшли своє висвітлення у працях В. Вороновського, С. Дедюліна, І. Купчинова, С. Приклонського, Ф. Преображенського.

Серед праць, присвячених проблемам селянського самоврядування, окремо слід виділити роботи авторів, що вдалися до наукового аналізу інституту волосних

судів, що являли собою один із головних елементів створеної в ході реформи системи селянського самоврядування. Значний обсяг фактичного матеріалу та цінних суджень містять праці М. Волкова, А. Леонтьєва, І. Оршанського, П. Скоробогатого.

У радянські часи, загалом негативне ставлення до діяльності органів самоврядування пореформеного періоду, протягом тривалого часу обумовлювало відсутність спеціальних комплексних робіт з історії діяльності органів селянського громадського управління. Як правило, вони розглядалися виключно у контексті висвітлення соціально-економічних аспектів розвитку пореформеного села і лише з позицій класового підходу. Показовими в цьому сенсі є роботи М. Дружиніна, П. Зайончковського, М. Лещенка, М. Максименка, М. Найдьонова, М. Нечкіна, Д. Пройди, К. Софроненко, В. Теплицького, В. Чернухи, М. Устьянцевої, П. Щербини та ін.

Важливий внесок у дослідження діяльності органів селянського самоврядування було зроблено у 1961 р. А. Бондаревським, який чи не вперше в українській радянській історіографії здійснив спеціальне дослідження історії створення та функціонування сільських і волосних установ на землях Наддніпрянської України у пореформений період. Водночас, для цієї праці, як і загалом для радянської науки, характерним є акцент на висвітленні недоліків утворених органів управління селянами.

Наприкінці 80-х рр. інтерес дослідників до проблеми місцевого самоврядування починає посилюватися. В результаті з'являється низка ґрунтовних досліджень Б. Литвака, В. Красної та М. Шумілова у яких переглядалися усталені оцінки органів селянського самоврядування.

Характерною рисою сучасної української та російської науки став зростаючий інтерес дослідників до правових проблем розвитку місцевого самоврядування у пореформеній Російській імперії, свідченням чому є монографії та дисертаційні дослідження О. Атоян, В. Барткова, М. Білоконя, А. Ващенко, В. Головченко, Ю. Гордієнко, Л. Земцова, П. Зирянова, Л. Лаптевої, М. Корчагової, Л. Кучумової, О. Мельничук, Т. Тарабанової, Ю. Присяжнюка.

Незважаючи на такий досить великий дослідницький доробок, ґрунтовних правових досліджень, присвячених власне проблемі запровадження та діяльності органів селянського самоврядування, на сьогоднішній день практично немає. Сільські та волосні установи, утворені в ході селянської реформи 1861 р., як в українській, так і у російській історіографії представлені поверхово, як правило, у контексті дослідження інших проблем, а їх практична діяльність фактично не знайшла відображення у наявних розвідках.

У *підрозділі 1.2. „Джерельна база дослідження”* охарактеризовано джерельні матеріали, які використовувалися у процесі здійснення дослідження.

Оснoву джерельної бази роботи склали нормативно-правові акти, що регулювали діяльність органів селянського самоврядування – це, насамперед,

„Загальне положення про селян, що вийшли з кріпосної залежності” від 19.02.1861 р., „Положення про земських дільничних начальників” та „Положення щодо губернських з селянських справ установ”. Ряд нормативних документів, що мають безпосереднє відношення до органів селянського самоврядування, містяться у „Повному зібранні законів Російської імперії”, „Зводі законів Російської імперії”, а також спеціальних збірках, підготовлених та виданих представниками державних органів чи земств.

У ході дослідження було використано також матеріали праць губернських комітетів з потреб сільськогосподарської промисловості та комісії з перетворення волосних судів, що містять значний обсяг фактичних даних про роботу органів селянського самоврядування.

При роботі над проблемою були залучені праці мемуарного характеру, автори яких обіймали у пореформений період посади мирових посередників, земських дільничних начальників чи безпосередньо працювали в органах селянського самоврядування.

Цінним джерелом при вивченні поставленої проблеми стали матеріали діловодства державних установ та органів селянського самоврядування. У ході роботи було опрацьовано фонди Центрального державного історичного архіву м. Києва: фонди канцелярії Київського, Подільського та Волинського генерал-губернатора (Ф.442), Київської судової палати (Ф. 317 – 318). Значну цінність становлять фонди Чернігівського державного обласного архіву: фонди Канцелярії Чернігівського губернатора (Ф.128), Чернігівського губернського правління (Ф.127), Повітових у селянських справах присутствіях (Ф.185; Ф.1120), а також фонди волосних та сільських правлінь, мирових посередників та земських начальників (Ф.350; 1204; 1205; 1207; 1206).

Важливе значення для розкриття поставлених дослідницьких завдань мають опубліковані документи з історії проведення селянської реформи у Російській імперії та селянського руху у пореформений період.

Другий розділ „Організація громадського управління в селах Лівобережної України у другій половині XIX – на початку XX ст.” складається з трьох підрозділів і присвячений аналізу системи органів селянського самоврядування, що функціонували у сільських громадах лівобережних українських губерній.

У **підрозділі 2.1. „Організаційно-правові основи та напрямки діяльності сільських сходів”** проведено аналіз складу та компетенції сільських сходів. Доводиться, що вони являлися розпорядчими органами низової ланки селянського самоврядування і відігравали надзвичайно важливу роль у житті селян Лівобережної України. Відповідно до законодавства Російської імперії сільські сходи складалися з усіх селян-домовласників та посадових осіб органів сільського громадського самоврядування. Водночас, склад сходів визначався і діючими у місцевостях нормами звичаєвого права, що призводило або до його звуження, за рахунок

позбавлення права на присутність у сходах окремих осіб, або навпаки розширення, внаслідок надання такого права особам, які не значилися у чинному законодавстві.

До компетенції сільського сходу було віднесено питання по регулюванню життєдіяльності сільської громади: 1) формування складу виборних органів селянського самоврядування – обрання сільських старост, їх помічників, десяцьких та інших, а також призначення їм жалування чи інших винагород; 2) прийом та звільнення членів громади; 3) сплата селянами обов'язкових платежів та виконання різноманітних повинностей, а також здійснення заходів по ліквідації наявних боргів; 4) збір та розподіл коштів на мирські витрати (освітні та культурні заклади); 5) визначення порядку землекористування та землеволодіння усередині громади; 6) регулювання майнових та особистих немайнових відносин, що виникали всередині селянської родини.

Протягом другої половини XIX – початку XX ст. компетенція сільського сходу зазнала певних змін. З одного боку, вона розширилася за рахунок переходу до його відання тих питань, що раніше перебували у віданні органів міського самоврядування волосного рівня. З іншого – сход був позбавлений права призначати рекрутів, самостійно вирішувати справи про висилку з общини „порочних” членів.

Незважаючи на доволі широкий перелік повноважень, практичну діяльність сільських сходів у сфері реалізації покладених на них функцій не можна визнати задовільною. Відсутність належних фінансових ресурсів, втручання в роботу сільських сходів представників органів влади та пасивність самих селян при вирішенні „другорядних”, на їх погляд, питань, надавали значному колу повноважень декларативного характеру.

Рішення на сільських сходах приймалися простою більшістю голосів, за виключенням найважливіших питань, пов'язаних із землеволодінням та землекористуванням, а також визначенням особистого складу сільської громади, де рішення повинні були прийматися 2/3 голосів сільського сходу.

У підрозділі 2.2. „Склад та механізм функціонування сільських правлінь” розглянуто діяльність виконавчих органів сільського громадського управління – сільських правлінь. Встановлено, що сільське правління – це колегіальний, виборний орган селянського самоврядування, який в межах сільської громади здійснював різноманітні адміністративно-управлінські та господарські функції, спрямовані на задоволення потреб сільського населення. Його діяльність та склад визначалися як правовими нормами, так і місцевими звичаями та традиціями. Як правило, до складу правління входили сільський староста (обов'язково), помічники старости, збирачі податків та сільський писар.

Аналіз посадових обов'язків членів сільського правління та їх практичної діяльності, дозволяє зробити висновок про охоплення цим апаратом усіх сфер суспільного життя на селі і важливості виконуваних ним функцій. У той же час, необхідно відзначити, що тяжке економічне становище українського селянства та

низький рівень його політичної культури не завжди давали можливість ефективно налагодити роботу сільського правління. Небажання представників сільської громади брати на себе виконання важких обов'язків та витрачати додаткові кошти на утримання правлінь, часто призводило до проникнення в систему органів сільського самоврядування осіб, які використовували надані їм повноваження для реалізації та захисту особистих, а не громадських інтересів. Внаслідок цього поширеним явищем серед представників сільської адміністрації стає корупція, хабарництво, перевищення владних повноважень та інші порушення.

Негативно позначилася на функціонуванні сільських правлінь Лівобережної України і законодавчо закріплена залежність посадових осіб органів сільського самоврядування від державних чиновників та поміщиків. Останні мали право втручатися у питання призначення чи звільнення членів сільських правлінь, повсякденно контролювали їх діяльність. Звісно, що подібні дії не сприяли формуванню в селянському середовищі відповідної довіри до запроваджених царською владою самоврядних інституцій, і це ще більше ускладнювало їх роботу.

У *підрозділі 2.3. „Сільська поліція в системі органів сільського самоврядування”* розглядається участь органів селянського самоврядування у встановленні та підтримці правопорядку у сільській місцевості. Встановлено, що у пореформений період функція охорони громадського спокою на рівні села здійснювалася виборними посадовими особами органів селянського самоврядування – соцькими та десяцькими. Доведено, що формально входячи до системи органів селянського самоврядування та знаходячись на утриманні сільських мешканців, на практиці соцькі і десяцькі були повністю підпорядковані державному поліційному відомству і фактично являлися низовою ланкою загальнодержавного поліційного апарату.

Третій розділ *„Система волосного управління на землях лівобережних українських губерній у другій половині XIX – на початку XX ст.”* складається з трьох підрозділів і висвітлює систему органів селянського самоврядування волосного рівня.

У *підрозділі 3.1. „ Волосні сходи Лівобережної України: склад, функції та компетенція ”* визначається роль та місце волосних сходів у системі органів селянського громадського управління. Встановлено, що внаслідок проведеної у 1861 р. селянської реформи волость, як територіально-адміністративна одиниця, була введена для управління сільським населенням на всій території Лівобережної України. Волость складалася із декількох сільських товариств і на її території повинно було, відповідно до статей Загального положення, проживати не менше 300 але й не більше 2000 осіб. Однак, при визначенні кордонів волостей ці правила досить часто порушувалися, тож звичайним явищем стало існування волостей, де кількість мешканців перевищувала визначені у законі граничні межі.

Волосний сход являв собою розпорядчий орган, що утворювався на рівні волості з виборних сільських та волосних посадових осіб, а також представників від кожних із десяти селянських дворів. Проте, навіть запровадження принципу представництва не дозволила подолати проблему багатолюдності волосних сходів, що у підсумку негативно впливало на хід роботи цієї інституції.

Волость представляла собою достатньо складний організм, тому функції управління, покладені на волосні сходи були більш широкими, хоча в основних питаннях вони дублювалися із сільськими сходами. Так, основними завданнями волосного сходу були: 1) вибори службових осіб волосного правління та волосних суддів, а також здійснення контролю за їх діяльністю; 2) призначення та розкладка податків та повинностей; 3) обговорення справ, що стосувалися господарських, культурних і побутових потреб селян.

У своїй діяльності волосні сходи керувалися нормами діючого законодавства та звичаєвого права, причому останнім у селянському середовищі надавалося пріоритетне значення.

Як і у випадку з сільськими сходами, волосні сходи не змогли належним чином скористатися наданими їм повноваженнями. Заважала відсутність належних фінансових та матеріальних ресурсів, низька правова культура та свідомість селянства, а також тиск з боку представників органів влади. Одночасно, не можна не відмітити, що участь селян у роботі волосних сходів ставало для них доброю школою і сприяло усвідомленню та розумінню проблем функціонування самоврядних інституцій.

У *підрозділі 3.2. „Правове регулювання організації та діяльності волосних правлінь”* розглянуто організаційно-правові засади функціонування волосних правлінь на землях Лівобережної України. Волосне правління займало важливе місце в системі органів селянського самоврядування і формально вважалося виконавчим органом волосного сходу. До його складу входили: волосний старшина, волосний писар, старости усіх сільських громад, що були віднесені до цієї волості, і збирачі податків. На них покладалося виконання рішень, прийнятих на волосних сходах. Більшість посад у складі волосного правління була виборними, хоча в окремих випадках (зокрема, при заміщенні посади волосного писаря) дозволялося наймати людину зі сторони. Головою волосного правління виступав волосний старшина. Подібно до сільського старости функції волосного старшини були поділені на дві великі групи: обов'язки у межах здійснення ним сільського громадського управління та функції у справах поліційного відомства. Встановлено, що останнім функціям держава надавала першочергового значення, і це певною мірою суперечило самій ідеї самоврядування.

У діяльності волосних правлінь проявилися ті ж риси та характеристики, що були притаманними сільським правлінням: проблема належного кадрового забезпечення, низький рівень грамотності серед посадових осіб волосного

правління, неналежне виконання своїх посадових обов'язків, відсутність зацікавлення у роботі волосних правлінь зі сторони селян внаслідок відсутності відповідного грошового утримання, відсутність контролю зі сторони волосних сходів та місцевих чиновників і, як наслідок, значний рівень корумпованості та зловживання владою.

Підрозділ 3.3. „Державні органи нагляду і контролю за селянським самоврядуванням” присвячено аналізу системи державних органів, що здійснювали контроль за роботою органів селянського самоврядування. Доведено, що державна політика в галузі селянського самоврядування з самого початку була спрямована на встановлення жорсткого контролю за діяльністю органів селянського громадського управління. Створена у пореформений період, система державного нагляду за сільськими та волосними органами самоврядування включала в себе мирових посередників, повітові мирові з'їзди, губернські та повітові з селянських справ присутствія. Забезпечивши належний кадровий склад зазначених органів, які, внаслідок присутності значних майнових цenzів чи призначення з боку державних чиновників, формувалися виключно з дворянського елементу, царський уряд таким чином отримав слухняний його волі апарат, за допомогою якого міг впливати на роботу селянського самоврядування. Означена мета досягалася за рахунок наділення представників держави значними владними повноваженнями у взаємовідносинах із сільськими та волосними органами селянського самоврядування. Насамперед, мова йде про право державних чиновників втручатися у процедуру виборів посадових осіб селянського самоврядування, скасовувати прийняті рішення та звільняти членів сільських та волосних правлінь, накладати на них різноманітні види стягнень: догану, штраф, арешт тощо. Проведення адміністративно-судової реформи у 1889 р. та запровадження інституту земських начальників, в руках яких уряд зосередив значні адміністративні, судові та поліцейські повноваження, мало наслідком збільшення урядової опіки над органами селянського самоврядування і це ще більше обмежило їх самодіяльність. Натомість, самі селяни залишалися беззахисними перед свавіллям державних чиновників, позаяк встановлена у законах процедура оскарження прийнятих ними рішень була складною та неефективною.

Четвертий розділ „Волосні суди в системі органів селянського самоврядування” складається з двох підрозділів і присвячений аналізу діяльності специфічного судового органу, що існував у сільській місцевості в пореформений період – волосного суду.

У **підрозділі 4.1. „Формування та склад волосних судів”** висвітлюються питання порядку формування та кадрового забезпечення волосних судів Лівобережної України у другій половині XIX – на початку XX ст.

Утворений в ході реформи 1861 р. волосний суд став одним з важливих елементів системи селянського самоврядування. За задумом реформаторів на селі створювалися особливі судові органи, які формувалися з селян і здійснювали

судочинство, спираючись як на державні закони, так і на звичаєве право даної місцевості. Таким чином, держава позбавляла себе необхідності витрачати цінні матеріальні та людські ресурси на організацію розгалуженої судової системи, яка б обслуговувала потреби сільського населення і, одночасно, вирішувала проблему судового вакууму, що повинен був утворитися на селі після ліквідації інституту кріпацтва.

Склад волосних судів формувався переважним чином із селянського середовища в ході виборів суддів на волосних сходах. Запровадження виборності волосних суддів було безумовно позитивним кроком, позаяк мусило гарантувати незалежність нового судового органу від місцевої адміністрації та сформувати довіру до нього з боку самих селян. Водночас, як показує практика, об'єктивні та суб'єктивні чинники не дали змогу відбутися цьому процесові належним чином. До об'єктивних чинників слід віднести неготовність самих селян взяти на себе виконання ролі судді через необізнаність у справі, неграмотність, відсутність вільного часу через завантаженість роботою у власному господарстві. Негативно позначилася на діяльності волосних суддів тимчасовість перебування на посаді, яка позбавляла можливості набути досвіду роботи. До суб'єктивних чинників, у першу чергу, слід віднести практику втручання в роботу волосних суддів з боку місцевих державних чиновників та представників сільської адміністрації. Незалежність суддів від місцевої адміністрації суперечила основним принципам внутрішньої політики царського уряду, тож у ході проведення судово-адміністративної реформи 1889 р. право селян обирати суддів було обмежено. З цього часу, волосні сходи лише визначали кандидатури волосних суддів, а саме обрання здійснювалося представником місцевої адміністрації – земським дільничним начальником.

Складним залишалося і питання належного матеріального забезпечення діяльності волосних судів. Державне фінансування було відсутнє, а селяни, на яких згідно з законом покладалося утримання волосних судів, були вже переобтяжені різноманітними платежами і не могли виділити потрібних коштів. Плата судді залишалася вкрай низькою, а в ряді випадків взагалі була відсутня. Натомість, постійна зайнятість у волосному суді підривала власне господарство селянина. За таких умов, виконання обов'язків волосного судді розглядалося селянами як тяжка повинність, від якої останні намагались ухилитися.

Постійна ротація кадрового складу, неграмотність сільських мешканців, з яких формувався апарат волосних суддів та їх незацікавленість у перебуванні на цій посаді перешкоджала належному здійсненню судьями своїх функцій. Обрані селянами судді часто припускалися грубих помилок у судочинстві, приймали неправомірні рішення, широко розповсюдженим явищем був підкуп та п'янство серед осіб, що виконували обов'язки суддів.

Підрозділ 4.2. „Порядок судочинства у волосних судах” присвячено розгляду компетенції волосних судів та основних етапів судового процесу. До компетенції

волосних судів було віднесено розгляд дрібних кримінальних та цивільних справ, сторонами у яких виступали селяни. Особливістю діяльності волосних судів було надане їм право здійснювати судочинство не лише на основі чинного в Російській імперії законодавства, а й норм звичаєвого права, яке діяло у конкретній місцевості. У своїй політиці щодо волосних судів держава орієнтувалася на забезпеченні умов для широкого застосування норм неписаного, звичаєвого права.

Визнання за волосними судами права здійснення судочинства на основі норм звичаєвого права породило ряд складних проблем. По-перше, норми звичаєвого права у багатьох випадках розходилися з діючим законодавством. По-друге, вони ніде не були зафіксовані. Тож, за умов відсутності формально визначених, чітко зафіксованих норм звичаєвого права, панування у місцевостях різних, часто протилежних один одному звичаїв, особа, що виконувала обов'язки волосного судді, могла на власний розсуд обирати той чи інший звичай, або ж шляхом тлумачення та роз'яснення створювати новий. Такий порядок судочинства позбавляв сторони впевненості у кінцевих результатах судового процесу, породжував недовіру до рішень волосних судів.

При розгляді справ про дрібні правопорушення волосний суд міг призначати різноманітні види стягнень: догану, штраф, арешт, тілесні покарання, залучення до громадських робіт тощо. Аналіз діяльності волосних судів дозволяє говорити про те, що на практиці використовувалися усі види покарань, хоча переважали в основному невеликі штрафи та різки.

Рішення, прийняті волосними судами могли бути оскаржені в апеляційному та касаційному порядках у відповідних установах. Починаючи з 1866 р., апеляційною інстанцією по відношенню до волосних судів виступав з'їзд мирових посередників або ж окружний суд, а касаційною – Сенат. Після проведення адміністративно-судової реформи 1889 р. відповідно – судові присутствія, які входили до складу повітових та губернських з'їздів земських начальників. Подібна система оскаржень рішень волосного суду у підсумку виявилася доволі неефективною через довготривалість процедури подачі та розгляду скарги, та практику застосування покарань волосного суду безпосередньо після закінчення розгляду справи.

ВИСНОВКИ

У **Висновках**, які подаються за результатами дослідження після кожного розділу і наприкінці роботи, сформульовано основні теоретичні положення дисертаційної роботи.

Здійснене дослідження дало змогу дійти таких висновків.

1. Проведення реформи 1861 р. одночасно зі скасуванням кріпосного права мала наслідком ліквідацію старої системи управління сільським населенням, що базувалася на адміністративно-судових повноваженнях поміщика, скасованих у ході реформи 1861 р. За таких умов, надзвичайно актуальним стало питання створення

ефективного управлінського апарату на селі, а також забезпечення та підтримання правопорядку серед сільських мешканців. Відсутність у царського уряду необхідних матеріальних та людських ресурсів робили неможливим організацію розгалуженої адміністративно-управлінської, поліційної та судової системи, яка б складалася виключно з державних чиновників і обслуговувала потреби сільського населення. Вихід з цієї складної ситуації тогочасні реформатори вбачали у створенні на селі спеціальних органів самоврядування, що формувалися б і утримувалися самими селянами і заповнили б той вакуум влади, який утвориться на селі внаслідок ліквідації інституту кріпацтва. При цьому, враховувалася наявність на селі традиційних управлінських структур (сходи, сільські суди) на базі яких і повинні були постати нові органи селянського самоврядування.

2. Система селянського самоврядування, що була створена в ході селянської реформи 1861 р., складалася з двох рівнів: сільського та волосного.

На рівні сільської громади розпорядчим органом ставав сільський сход, виконавчим – сільське правління, здійснення правоохоронних функцій покладалося на сільську поліцію, яка складалася з соцьких і десяцьких.

На рівні волості система управління сільським населенням базувалася на двох головних елементах – волосному сході (розпорядчий орган) та волосному правлінні (виконавчий орган). Окремим елементом в системі селянського самоврядування виступав волосний суд.

На органи селянського самоврядування було покладено завдання вирішення найважливіших питань життя сільських мешканців господарського, фінансового і сімейного характеру, а також забезпечення підтримки правопорядку на селі. У своїй діяльності органи селянського громадського управління керувалися як чинною законодавчою базою, так і діючими у тій місцевості нормами звичаєвого права. Саме останні, у багатьох випадках, могли мати вирішальне значення при визначенні складу та повноважень органів селянського самоврядування, а також при винесенні рішень волосними суддями.

3. Аналіз офіційної нормативно-правової бази діяльності органів селянського самоврядування дозволяє зробити висновок, що вона містила ряд суттєвих прогалин і не в повній мірі відповідала потребам сільського населення. По-перше, на розпорядчі та виконавчі органи селянського самоврядування покладалася функція зі сфери державного управління, які були явно несумісні і не відповідали принципам самоврядування. По-друге, чинне законодавство надавало надзвичайно широкі повноваження у сфері контролю за діяльністю органів селянського самоврядування центральним та місцевим органам влади. Натомість, гарантій захисту від прийнятих ними свавільних, неправомірних рішень практично не передбачалося.

4. Незважаючи на доволі широкий перелік повноважень, практичну діяльність органів селянського самоврядування у сфері реалізації покладених на них функцій не можна визнати задовільною. Не було приділено належної уваги завданням, що

стояли перед органами селянського самоврядування у справі покращення матеріальних та духовних умов життя українського селянства. Протягом другої половини ХІХ – початку ХХ ст. зберігається високий показник корумпованості та зловживань серед посадових осіб сільської адміністрації.

Основними чинниками, що обумовили подібний розвиток ситуації слід визнати:

відсутність відповідного рівня освіти, низька правова та політична культура українського селянства, що часто призводила до пасивного ставлення відносно наданих їм прав та неналежного виконання своїх посадових обов'язків;

відсутність належних фінансових та матеріальних ресурсів, потрібних для реалізації наданих селянському самоврядуванню прав (насамперед у культурно-освітній та медичній сфері) та забезпечення потреб його апарату;

втручання в роботу сільських та волосних установ представників органів влади.

5. Значний вплив на характер та результати роботи органів селянського самоврядування справила державна політика в цій галузі, яка з самого початку була спрямована на взяття новоутворених самоврядних інституцій селянства під жорсткий контроль та опіку. В ході реформи була створена розгалужена система державних установ, що здійснювали контроль за складом та діяльністю органів селянського самоврядування. Для належного виконання поставлених перед ними завдань царським урядом були розроблені та закріплені відповідні юридичні механізми впливу. Насамперед, йдеться про право державних чиновників втручатися у процедуру виборів посадових осіб селянського самоврядування, скасовувати прийняті рішення та звільняти членів сільських та волосних правлінь, накладати на них різноманітні види стягнень: догану, штраф, арешт тощо. Звісно, що подібні дії представників місцевої адміністрації не сприяли формуванню в селянському середовищі відповідної довіри до запроваджених царською владою самоврядних інституцій, що ще більше ускладнювало їх роботу.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Петровська Н.В. Сільське правління в лівобережних губерніях Наддніпрянської України (друга половина ХІХ ст.) / Н.В. Петровська // Актуальні проблеми держави і права. – 2007. – Вип. 36. – С. 268-274.

2. Петровська Н.В. Сільське правління в системі органів селянського самоврядування: склад та організаційно-правові засади діяльності (на матеріалах лівобережних губерній Наддніпрянської України) / Н.В. Петровська // Південноукраїнський правничий часопис. – 2007. – №3. – С. 225-227.

3. Петровська Н.В. Інститут мирових посередників як форма державного нагляду і контролю за селянським самоврядуванням у другій половині XIX ст. / Н.В. Петровська // Актуальні проблеми політики. – 2008. – Вип. 33. – С.420-425.

4. Петровська Н. Державна система нагляду і контролю за селянським самоврядуванням на Лівобережній Україні у другій половині XIX ст. / Н. Петровська // Юридический вестник. – 2008. – № 2. – С. 56-62.

5. Петровська Н.В. Деякі органи селянського самоврядування на землях Лівобережної України у пореформений період / Н.В. Петровська // Правове життя сучасної України: Тези доповідей Всеукраїнської наукової конференції (м. Одеса, 18-19 квітня 2008 р.). – Одеса, 2008. – С.71-72.

6. Петровська Н.В. Покарання різками у практиці волосних судів Лівобережної України у другій половині XIX ст. / Н.В. Петровська // Римське право і сучасність: Матеріали V Міжнародної науково-методичної конференції (м. Одеса, 30-31 травня 2008 р.). – Одеса, 2008. – С. 177-179.

7. Петровська Н.В. Правове регулювання організації та діяльності волосних правлінь Лівобережної України у другій половині XIX – на початку XX ст. / Н.В. Петровська // Ольвійський форум – 2008: Стратегії України в геополітичному просторі: Тези міжнародної науково-практичної конференції. Частина 1 (м. Ялта, 5-8 червня 2008 р.). – Ялта, 2008. – С. 143-144.

8. Петровська Н.В. Оскарження рішень волосних судів Лівобережної України у другій половині XIX – на початку XX ст. / Н.В. Петровська // Актуальні проблеми теорії та історії прав людини, права і держави: Матеріали Міжнародної наукової конференції молодих науковців, аспірантів і студентів. – Одеса: Фенікс, 2008. – С. 428-431.

9. Петровська Н.В. Розгляд волосними судами Лівобережної України цивільних позовів (друга половина XIX ст.) / Н.В. Петровська // Сучасний вимір держави і права: Зб. наук. праць. – Миколаїв: Вид-во “Іліон”, 2008. – С. 394-396.

АНОТАЦІЯ

Петровська Н.В. Сільське самоврядування на землях Лівобережної України у другій половині XIX – на початку XX ст. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних та правових учень. – Одеська національна юридична академія, Одеса, 2009.

У дисертації розглядаються організаційно-правові основи функціонування органів селянського самоврядування на землях Лівобережної України у другій половині XIX – на початку XX ст. Здійснено аналіз нормативно-правової бази діяльності органів самоврядування, визначено основні напрями і форми діяльності органів селянського самоврядування у сфері забезпечення потреб сільського населення, проаналізовано рівень політичної культури сільського населення українських губерній, встановлені особливості реалізації наданих їм прав через органи сільського та волосного управління, охарактеризовано державну політику у сфері селянського самоврядування, розглянуто правові аспекти взаємовідносин представників органів державної влади та посадових осіб органів селянського самоврядування.

Наукове та практичне значення роботи полягає в узагальненні історичного досвіду правового забезпечення функціонування органів селянського самоврядування.

Ключові слова: селянське самоврядування, сільський сход, сільське правління, староста, сільська поліція, волосний сход, волосне правління, волосний старшина, волосний суд, мировий посередник, земський начальник.

АННОТАЦИЯ

Петровская Н.В. Сельское самоуправление на землях Левобережной Украины во второй половине XIX – в начале XX в. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 – теория и история государства и права, история политических и правовых учений. – Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2009.

Диссертация посвящена организационно-правовым основам функционирования органов крестьянского самоуправления на землях Левобережной Украины во второй половине XIX – в начале XX в. Осуществлено подробное исследование нормативно-правовой базы деятельности органов крестьянского самоуправления, определены основные направления и формы деятельности органов крестьянского самоуправления в сфере обеспечения потребностей сельского населения, проанализирован уровень политической культуры крестьян левобережных украинских губерний, показаны характерные особенности реализации представителями сельского населения полученных в ходе реформы прав и свобод через органы сельского и волосного управления, охарактеризована государственная политика в сфере крестьянского самоуправления, рассмотрены правовые аспекты служебных взаимоотношений представителей органов власти и органов крестьянского самоуправления.

В исследовании показано, что причинами возникновения и развития крестьянского самоуправления в европейских странах и на землях Левобережной Украины стало проведение крестьянской реформы 1861 г., в результате которой была ликвидирована старая система управления сельским населением, которая базировалась на административно-судебных полномочиях помещика, упраздненных в ходе реформы 1861 г. Отсутствие у царского правительства необходимых материальных и человеческих ресурсов делали невозможным организацию разветвленной государственной административно-управленческой, полицейской и судебной системы на селе, что привело к созданию специальных органов крестьянского самоуправления, которые формировались и финансировались за счет самих крестьян.

В диссертации проанализирована система крестьянского самоуправления на уровне села и волости. Обозначены главные структурные элементы этой системы: сходы, правления, волосной суд, а также проведен анализ их компетенции и практической деятельности.

В исследовании обосновывается тезис о том, что нормативно-правовая база деятельности органов крестьянского самоуправления содержала ряд существенных пробелов и не в полной мере отвечала нуждам сельского населения. Во-первых, на распорядительные и исполнительные органы крестьянского самоуправления возлагались функции из сферы государственного управления, которые были явным образом несовместимы и не отвечали принципам самоуправления. Во-вторых, действующее законодательство предоставляло чрезвычайно широкие полномочия в сфере контроля за деятельностью органов крестьянского самоуправления центральным и местным органам власти. Вместе с тем, гарантий защиты от принятых ими своевольных, неправомερных решений практически не предполагалось.

В диссертации проанализирован процесс практической деятельности органов крестьянского самоуправления. Полученные результаты свидетельствуют, что несмотря на довольно широкий перечень полномочий, практическую деятельность органов крестьянского самоуправления в сфере реализации положенных на них функций нельзя признать удовлетворительной. Не было уделено надлежащее внимание задачам, которые стояли перед органами крестьянского самоуправления в деле улучшения материальных и духовных условий жизни украинского крестьянства. На протяжении второй половины XIX – начала XX в. сохраняется довольно высокий показатель коррумпированности и злоупотреблений среди должностных лиц сельской администрации.

Ключевые слова: крестьянское самоуправление, сельский сход, сельское правление, староста, сельская полиция, волосной сход, волосное правление, волосной старшина, волосной суд, мировой посредник, земский начальник.

SUMMARY

Petrovska N.V. Rural self-government on the lands of left-bank Ukraine in the middle of the XIXth – beginning of the XXth centuries. – Manuscript.

The thesis for the Candidate Degree in Law in speciality 12.00.01 – theory and history of state and law, history of political and law doctrines. – Odessa National Law Academy, Odessa, 2009.

Presented for the defence manuscript is devoted to the problem of organization and legal bases of the peasants' self-government bodies functioning on the lands of left-bank Ukraine in the middle of the XIXth – beginning of the XXth centuries.

The author has given a complete analysis of the legal regulations of the peasants' self-government bodies activity, defined the main directions and forms of peasants' self-government bodies activity as to meeting the requirements of the rural population, examined the level of political culture of the left-bank Ukrainian provinces, disclosed the characteristic features of the realization of the obtained during the reform period rights and freedoms by the rural population representatives via the rural and volost government bodies, characterized the state policy concerning the peasants' self-government, investigated the legal aspects of official relations between the government bodies representatives and the peasants' self-government bodies.

In the course of the research, the process of practical activity of the peasants' self-government bodies has been analysed. The obtained results testify the following. In spite of a very wide list of powers, the practical activity of the peasants' self-government bodies concerning the realization of the given functions should be called satisfactory. The proper attention wasn't given to the tasks confronting the peasants' self-government bodies such as: the improvement of material and spiritual conditions of the Ukrainian peasants' life. During the full length of time: the middle of the XIXth – beginning of the XXth centuries a rather high index of corruption and abuse the power and position among the officials of rural administration is preserved.

Key words: peasants' self-government, rural gathering, rural governing, village headman, rural police, volost gathering, volost government, volost foreman, volost court, arbitrator, zemskiy headman.