

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Москаль Геннадій Геннадійович

УДК 51.74. (091)(477)

**ІНСТИТУТ ТИМЧАСОВОГО ГЕНЕРАЛ-ГУБЕРНАТОРА В УКРАЇНІ У КІНЦІ ХІХ – НА
ПОЧАТКУ ХХ СТ.**

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

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2002

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі теорії та історії держави і права Національного університету внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України.

Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Академії правових наук України **Ярмиш Олександр Назарович**, Національний університет внутрішніх справ, перший проректор;

Офіційні опоненти – доктор юридичних наук, професор **Сафронова Інеса Павлівна**, Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, професор кафедри історії держави і права,

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник **Грозовський Ігор Миколайович**, Запорізький університет муніципального управління, проректор з навчальної роботи;

Провідна установа – Одеська національна юридична академія, кафедра історії держави і права, Міністерство освіти і науки України (м. Одеса)

Захист відбудеться “11” липня 2002 р. о 13 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 64.700.03 Національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, пр-т 50-річчя СРСР, 27.

З дисертацією можна ознайомитись в бібліотеці Національного університету внутрішніх справ (61080, м. Харків, пр-т 50-річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий “10” червня 2002 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

В.Є. Кириченко

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Кардинальні, а в певних аспектах – і докорінні зміни у політичному та соціально-економічному житті українського суспільства, які відбулися протягом останніх років, суттєвим чином вплинули на розвиток правових відносин. Прийняття Верховною Радою України нової Конституції та низка інших передумов спричинили значні зміни в існуючих і виникнення зовсім нових видів суспільних відносин, що, у свою чергу, надало особливої актуальності проблемам пошуку і розробки правових механізмів, які змогли б адекватно регулювати ці відносини у тих політико-правових та економічних умовах, що склалися і складаються сьогодні в Україні.

Вивчення організації та діяльності як всього місцевого адміністративного апарату царату, так і особливостей правового статусу тимчасових генерал-губернаторів, які запроваджувалися у місцевостях, де проголошувався воєнний стан є нагальною потребою у дослідженні процесу перетворень 80-90-х років XIX – початку XX ст. в Україні. Проблема компетенції тимчасових генерал-губернаторів, їх еволюції, співпраці з місцевим адміністративним апаратом, особливостей їхньої діяльності у різні періоди доволі багатоаспектна.

Сучасний інтерес до досвіду розвитку державних інституцій в Російській імперії у другій половині XIX ст., змін у цій сфері, які здійснювалися з ініціативи та при вирішальній ролі центральних органів влади, ставить завдання заповнення лакун, що залишилися в правознавстві та історичній науці після радянської доби. Нові завдання, що стоять перед суспільством, передбачають звернення до проблематики, яка почала розроблятися вітчизняними дослідниками XIX століття та широко вивчається закордонними авторами. До таких актуальних напрямків відносяться проблеми характеру самодержавної влади, її здатності до політичного прогресу та еволюціонування, пов'язані із цим питання самозбереження “старого режиму”, а також проблеми структури та характеру правлячої еліти в центрі та на місцях, її спроможності брати участь у модернізації країни. Дати відповіді принаймні на частину з цих питань і допоможе дослідження інституту тимчасових генерал-губернаторів в Україні наприкінці XIX – на початку XX ст.

Стан наукового опрацювання проблеми. Історіографія історії тимчасових генерал-губернаторств на території України не є багатою. Автори, як дореволюційні, так і радянські, а також сучасні, звертались переважно до аналізу інституту генерал-губернатора, лише побіжно торкаючись питань його тимчасової форми. Дореволюційна юридична історіографія в силу політичного характеру створення і діяльності тимчасових генерал-губернаторств не зосереджувала на ньому спеціальної уваги. Одним з перших звернувся до аналізу інституту генерал-губернатора І. Андрієвський, однак в його роботі це зроблено побіжно, як і у монографії С. Анучіна “Історичний нарис розвитку адміністративно-поліцейських установ у Росії”. Торкалися цих питань І. Блінов та В. Гессен. О. Градовський спеціально розглянув не тільки історію інституту генерал-губернатора, а й особливості його правового становища. Ці ж питання висвітлив у своїй монографії “Нарис історії і сучасного значення генерал-губернатора”, опублікованій в 1903 р. в часописі “Вестник права”,

К. Соколов. Він, наскільки дозволяла цензура, зупиняється на історії тимчасових генерал-губернаторств, запроваджених у 1879 р. Тимчасові генерал-губернаторства періоду революції 1905-1907 рр. скільки-небудь серйозно не досліджувались. Досвід цих подій певною мірою врахований у книзі Є. Ігнат'єва “Росія і окраїни” (1906). У роки Першої світової війни у Львові побачила світ брошура І. Крип'якевича, де розкрито діяльність генерал-губернаторства у Галичині та Буковині та її наслідки.

Радянська історіографія зверталась до проблеми введення тимчасових генерал-губернаторств на території України в контексті їх протистояння революційному рухові. У численних публікаціях присвячених боротьбі народників та подіям першої російської революції розкривається, хоч і з ідеологізованих позицій, соціально-політична панорама, на тлі якої діяли тимчасові генерал-губернатори. Більшу увагу викликав цей інститут кінця 70-х – початку 80-х рр. XIX ст. У контексті кризи самодержавства (“другої революційної ситуації”) його аналізували П. Зайончковський, Б. Ітенберг, М. Хейфец.

Висвітлювали питання організаційно-правових основ місцевої загальної адміністрації в Російській імперії в останні роки її існування американський дослідник Р. Роббінс та німецький Е. Амбургер.

У 90-х рр. XX ст. побачили світ результати історико-правових студій О. Ярмиша. У докторській дисертації та двох монографіях, досліджуючи каральний апарат самодержавства в Україні в кінці XIX – на початку XX ст., він аналізує правове становище, компетенцію, правозастосовчу діяльність київського генерал-губернатора, тимчасових генерал-губернаторів, призначених в роки революції 1905-1907 рр. Правові та організаційні аспекти функціонування генерал-губернаторств на українських землях в складі Російської імперії дослідила в докторській дисертації та монографіях В. Шандра. Досить активно інститут генерал-губернатора досліджується сучасними російськими авторами: Л. Лисенко, Н. Матхановою, О. Моряковою. При цьому на тимчасових генерал-губернаторствах кінця XIX – початку XX ст. вони спеціально не акцентуються. Питання, пов'язані з історією тимчасового генерал-губернаторства на території західноукраїнських земель в роки Першої світової війни, розкриті у монографії А. Бахтуріної (2000 р.).

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що хоча окремі аспекти соціально-політичних чинників утворення, організаційно-правових засад діяльності та практичних дій тимчасових генерал-губернаторів на території українських губерній у кінці XIX – на початку XX ст. і знайшли відображення в науковій літературі, спеціально проблема досліджується уперше.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана у відповідності з п.1 – “Історія держави, права і правоохоронних органів України” “Головних напрямків наукових досліджень Університету внутрішніх справ МВС України на 1996–2000 рр.”, п.1.1 “Головних напрямків наукових досліджень Національного університету внутрішніх справ на 2001-2005 роки”.

Мета і задачі дослідження. *Об'єктом дослідження є місцевий державний апарат Російської імперії в Україні.*

Предметом дослідження є інститут тимчасового генерал-губернатора в Україні в кінці XIX – на початку XX ст.

Хронологічні рамки дослідження визначені періодом активного застосування самодержавством інституту тимчасового генерал-губернатора в Україні в кінці XIX – на початку XX ст. Нижньою хронологічною межею є кінець 1870-х рр., коли в Російській імперії склалася гостра соціально-політична криза, яку царат спробував розв'язати введенням в окремих регіонах інституту тимчасового генерал-губернатора. Верхньою хронологічною межею є Лютнева революція 1917 р., яка поклала край існуванню інституту генерал-губернатора взагалі. В окремих випадках, при аналізі сутнісних ознак інституту тимчасового генерал-губернатора, характеристиці генерал-губернаторської влади взагалі, автор звертався до більш ранніх подій.

Територіальні рамки дослідження – етнічні українські землі в складі Російської імперії, а під час дослідження періоду Першої світової війни – Східна Галичина та Північна Буковина.

Метою дослідження є всебічне висвітлення інституту тимчасового генерал-губернатора в Україні у кінці XIX – на початку XX ст., причин його введення, суті, правового становища, співвідношення з інститутом генерал-губернатора в Російській імперії.

Відповідно до сформульованої мети визначено *основні задачі дослідження:*

- виявити та проаналізувати політико-правові чинники створення та розвитку інституту генерал-губернатора в Російській імперії в контексті його родової єдності з інститутом тимчасового генерал-губернатора (на матеріалах українських губерній);
- визначити причини запровадження, генезу інституту тимчасового генерал-губернатора в Україні;
- простежити залежність правового статусу тимчасового генерал-губернатора в Україні від соціально-економічних та політико-правових умов;
- типологізувати моделі тимчасового урядового регіонального управління на різних етапах соціального розвитку українських земель в складі Російської імперії;
- з'ясувати міру відповідності правозастосовчої діяльності тимчасових генерал-губернаторів в Україні завданням, покладеним царом, а також потребам суспільства.

Методологічна база роботи сформована на ґрунті здобутків матеріалістичної діалектики у вивченні соціальних явищ. Застосування загальнонаукових та спеціально-наукових методів пізнання здійснювалось крізь призму дотримання принципів об'єктивності та історизму. У роботі використані спеціально-наукові методи: формально-юридичний (при визначенні правового становища тимчасових генерал-губернаторів, їх компетенції); порівняльно-правовий (для порівняння правового статусу генерал-губернатора і тимчасового генерал-губернатора, тимчасового генерал-губернатора у різні періоди введення цього інституту, організаційно-правових основ регіонального (крайового) управління на українських землях в складі Російської та Австро-Угорської ім-

перій); історико-генетичний (при загальному нарисі походження і розвитку інституту генерал-губернатора, зокрема тимчасового, в Російській імперії); системний (тимчасові генерал-губернаторства розглядались як підсистеми системи місцевого управління в Російській імперії в Україні, і у той же час, як системи, до складу яких входили в якості компонентів та підсистем підпорядковані тимчасовим генерал-губернаторам державні органи); структурно-функціональний (для дослідження структури, організаційних засад, основних напрямів діяльності тимчасових генерал-губернаторів в Україні); соціологічний (при визначенні соціальних чинників, що спричиняли введення інституту тимчасового генерал-губернатора, а також його ліквідацію, з'ясуванні соціально-значущих наслідків його функціонування).

Джерельна база роботи сформована відповідно до визначених мети і завдань дослідження. У першу чергу це законодавчі акти Російської імперії, вміщені в “Полном собрании законов Российской империи”, “Своде законов Российской империи”, “Собрании узаконений и распоряжений правительства, изданных при Правительствующем Сенате”, збірках законодавчих та підзаконних актів, виданих в дореволюційний період. Роботу побудовано з використанням значної кількості архівних джерел, передусім, зосереджених у Центральному державному історичному архіві України (м.Київ) – фонди: Ф.275 – Київське охоронне відділення, Ф.313 – Катеринославське губернське жандармське управління, Ф.321 – Розшуковий пункт при Полтавському губернському жандармському управлінні, Ф.335 – Канцелярія тимчасового одеського генерал-губернатора, Ф.336 – Канцелярія тимчасового сумського генерал-губернатора, Ф.358 – Тимчасовий херсонський (дніпровський) військовий губернатор, Ф.363 – Штаб військового генерал-губернатора Галичини, Ф.385 – Жандармське управління м. Одеси, Ф.442 – Канцелярія київського, подільського і волинського генерал-губернатора, Ф.1191 – Канцелярія тимчасового харківського генерал-губернатора, Ф.1596 – Канцелярія тимчасового генерал-губернатора Південного гірничозаводського району. При підготовці дисертації залучались також документи Російського державного історичного архіву (Ф.1284 – Департамент загальних справ МВС) та Державного архіву Російської Федерації (Ф.102 – Департамент поліції МВС, Ф.569 – М.Т. Лоріс-Меліков). Всього використано документи 14 архівних фондів.

У роботі залучено також збірки документів з історії визвольного руху в Україні, матеріали періодичних видань, спогади очевидців подій – як державних діячів, так і учасників революційного руху.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що автором уперше у вітчизняній історико-правовій науці доведено або знайдено нові докази того, що:

1. Існував внутрішній зв'язок, родова єдність завдань і подібність компетенції генерал-губернаторів і тимчасових генерал-губернаторів, що відображав сутність державного управління в самодержавній монархії, якою була Російська імперія. У конституційній монархії – Австро-Угорщині – інститут намісника на українських землях за організаційно-правовими засадами відрізнявся від інституту генерал-губернатора в Росії, не був воєнізований, супроводжувався еле-

ментами парламентаризму та територіальної автономії (з перевагою польської національності). Інституту тимчасового генерал-губернатора українські землі в складі Австро-Угорської імперії не знали.

2. Основні особливості інституту генерал-губернатора полягали у широкому колі дискреційних повноважень, ґрунтованих на особистій довірі імператора, можливості фактично відходити від вимог законності, підпорядковувати її доцільності, а також надзвичайному характері їх влади; вони в повній мірі збереглися (за окремими винятками періоду першої російської революції) і при введенні тимчасових генерал-губернаторів.

3. Специфіка соціально-політичного розвитку українських земель в складі Російської імперії в останні півстоліття її існування, активність й щільність визвольного руху, спричинили найвищу застосовність царатом інституту тимчасового генерал-губернатора серед інших частин поліетнічного державного утворення.

4. Саме інститут тимчасового генерал-губернатора в умовах системної соціальної та політичної кризи, що охопила Російську імперію в кінці XIX – на початку XX ст. і мала особливо гострі прояви в українських губерніях, найбільш наочно продемонстрував нездатність самодержавства до конструктивних змін, реформування політичної системи, державного механізму відповідно до вимог часу, паростків демократизму в суспільстві.

5. Усі випадки створення тимчасових генерал-губернаторств мали власні видові особливості: кінець 70-х – початок 80-х рр. відзначалися охопленням широкої території, значними повноваженнями; роки першої російської революції мали ту специфіку, що тимчасові генерал-губернатори поширювали свою владу, як правило, на великі промислові міста та повіти навколо них, фактично їх функції були схожі на військових комендантів в умовах надзвичайного часу; генерал-губернатори сусідували з цивільними губернаторами при недостатньому поділі компетенції; у роки Першої світової війни тимчасові генерал-губернаторства або мали формальний характер, співпадаючи з військовими округами, або слугували інкорпорації окупованих земель (Східна Галичина та Північна Буковина).

6. Всупереч усталеній в історіографії точці зору тимчасові генерал-губернатори здійснювали великий обсяг загальноуправлінських функцій, не обмежуючись виконанням охоронних завдань.

7. Введення інституту тимчасового генерал-губернатора в усіх випадках було проявом тенденції до надзвичайних заходів, силового вирішення складних суспільних протиріч; як результат, наслідки його впровадження проявлялись в більш значній, ніж в інших державних інституціях, ролі суб'єктивного чинника, особистих якостей тимчасових генерал-губернаторів.

8. В гостру суперечність з суспільними реаліями вступило створення у Східній Галичині та Північній Буковині в роки Першої світової війни генерал-губернаторства; інкорпорація приєднаних земель здійснювалась тими ж скомпрометованими часом методами, що й за двісті років

до того; це є виразним доказом нездатності самодержавного апарату в Росії долати свої найбільш болісні для суспільства вади.

Теоретичне та практичне значення результатів дослідження полягає в тому, що його матеріали, положення і висновки можуть бути використані при визначенні теоретичних основ адміністративної реформи в Україні на сучасному етапі, при читанні вузівських курсів з історії держави і права України, історії державного управління, історії України, при підготовці спецкурсів, навчальних посібників та підручників. Можливим є і використання результатів дисертаційної роботи при проведенні подальших наукових досліджень з вітчизняної історії держави і права кінця XIX – початку XX ст.

Апробація результатів дослідження. Основні положення, висновки і рекомендації дисертаційного дослідження апробовані на засіданнях кафедри теорії та історії держави і права Національного університету внутрішніх справ, доповідались на VI Міжнародних історико-правових читаннях “Наступність в праві та юридичній науці” (м. Львів, 28-30 вересня 2001 р.).

Публікація основних положень дисертації. Основні положення і висновки дисертаційного дослідження викладені в трьох наукових статтях, вміщених у фахових з юридичних наук виданнях.

Структура роботи. Дисертація складається з вступу, трьох розділів, які включають чотири підрозділи, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації складає 164 сторінки.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі показано актуальність наукової проблеми, зв’язок з науковими програмами, планами, темами, мету і задачі роботи, розкрито її наукову новизну, теоретичне та практичне значення, висвітлено апробацію основних положень дисертації.

Перший розділ “Інститут генерал-губернатора в Російській імперії: загальний нарис” присвячено характеристиці генези і розвитку генерал-губернаторської влади в дореволюційній Росії, розкриттю завдань цього інституту, показу його основних правових та організаційних характеристик.

Інститут генерал-губернатора в Російській імперії був вироблений протягом століття як найбільш доцільна форма управління окраїнами імперії. Це була сильна і самостійна влада з суттєвими правами адміністративної автономії, яка носила авторитарний характер. Основними її рисами було збереження неподільності військової, поліцейської та цивільної влади. Генерал-губернатори направлялись в регіони, які можна умовно поділити на три групи. Перша – це столиці, де в силу ледь не сакрального ставлення, яке існує в бюрократичній системі до її верхівки, підвищена увага приділялась саме завданням дотримання “тиші й спокою”. До другої належали окраїни. Щодо них ставилось головним завданням якомога більш швидка і повна інкорпорація до складу Російської імперії. Це цілком відноситься до генерал-губернаторств, які були створені на українських землях. Часом процес “підкорення” затягався на століття, як то склалося з Південно-Західним краєм (Правобережна Україна), однак, від того ознаки надзвичайності цієї форми ад-

міністрування у великому окраїнному регіоні не втрачалися. І, нарешті, третя група сформувалась вже саме в досліджуваній період. Це регіони, де загострювалось соціальне протистояння, набував особливо затятих форм національно-визвольний рух. Соціальний чинник починає виходити в цей період на перший план. Наслідком цього стали, з одного боку, активніше залучення військових до вирішення внутрішніх конфліктів, а з іншого – виникнення своєрідного надзвичайного інституту – тимчасового генерал-губернатора.

Після ліквідації в 1856 р. Малоросійського, а в 1874 р. Новоросійського і Бессарабського генерал-губернаторства на території України залишилось тільки Київське, Подільське та Волинське.

Основними правовими актами, які визначали компетенцію генерал-губернатора в Російській імперії, у тому числі на українських землях, були Наказ губернаторам 1837 р. та Інструкція генерал-губернаторам 1853 р. Вони підкреслювали особливий правовий статус цієї посадової особи, наголошували на керівній ролі по відношенню до всіх розташованих на підпорядкованій території державних органів та установ. При цьому в окремих регіонах компетенція генерал-губернаторів різнилась. Як правило, в частинах імперії, які тільки-но увійшли до її складу або були надто територіально віддалені (Кавказ, Східний Сибір та ін.), вона була більш широкою.

Важливою ознакою генерал-губернаторської влади в Російській імперії, яка ще більш виразно проступила в діяльності тимчасових генерал-губернаторів у кінці XIX – на початку XX ст., зокрема, на теренах України, було надзвичайно широке коло дискреційних повноважень цих савновників. По суті, ця влада мала швидше особистісний характер, відображала довіру монарха, ніж базувалася на конкретних правових приписах, які б визначали компетенцію генерал-губернаторів. Ще більш значною ознакою інституту генерал-губернатора була його надзвичайність. У регіонах, які носили “внутрішній” характер, не відзначались складністю етнонаціональної та соціальної обстановки, генерал-губернаторів не було. Історичний досвід доводить це подіями XIX-го (особливо його кінця) і початку XX ст.

При дуже подібній сутності, державно-правових характеристиках, завдання цих органів державного управління (у глобальному розумінні) відрізнялись. Генерал-губернаторства були проявом і одночасно інструментом наступальної зовнішньої політики царату, спрямованої на розширення і без того велетенської імперії. Вони виникали переважно на окраїнах Росії. Тимчасове генерал-губернаторство стало по суті засобом оборони абсолютистської держави від суспільства, власного народу, спробою старими, звичними силовими методами розв’язати складні соціальні протиріччя.

У той же час, аналіз загальної та спеціальної літератури дозволяє зробити висновок, що західноукраїнські землі, які входили до складу Австро-Угорської імперії (Східна Галичина, Північна Буковина, Закарпаття), у досліджуваній період не знали до такої наближеної до імператора і самовладної посадової особи як російський генерал-губернатор. Не вводились в цій частині України до приходу російської окупаційної адміністрації в 1914 р. і тимчасові генерал-губернаторства.

Другий розділ “Тимчасові військові генерал-губернатори в Україні у кінці 70-х – на початку 80-х років XIX ст.” складається з двох підрозділів.

У першому “Соціальні та політико-правові чинники впровадження інституту тимчасових військових генерал-губернаторів в Україні” подана загальна характеристика політичної ситуації в українських губерніях у 70-х роках XIX ст., розкривається взаємозв’язок соціально-економічних процесів з громадським рухом і кризою самодержавства, яке в умовах загострення соціальних протиріч посилює репресивну політику.

Ескалація царським урядом надзвичайних заходів (“білий терор”) була відповіддю на діяльність численних організацій революційних народників, ідеологія і практика котрих аналізується у роботі з врахуванням сучасних тенденцій в історичній науці. З 1878 р. панівною тенденцією в народницькому середовищі стає поворот до політичної боротьби засобами терору. Симптоматично, що ця тенденція раніш за все виявилася в Україні – в підпільних гуртках революціонерів Києва, Одеси, Харкова. Зазначається, що терористична діяльність народників, з одного боку викликала в урядових колах справжнє замішання і утримували їх від проведення у життя ліберальних реформ, а з іншого, – вимушувала правителів йти на поступки для пом’якшення соціальних загострень, робити ліберальні кроки.

На підставі аналізу численних адміністративно-репресивних заходів, які застосовував царат для боротьби з визвольними рухом до введення інституту тимчасових генерал-губернаторів, робиться висновок, що ці заходи здійснювалися за двома, століттями перевіреними напрямками. По-перше, це посилення штатів загальної та політичної поліції і, по-друге, внесення змін у кримінальне та кримінально-процесуальне законодавство. Створення у червні 1878 р. інституту поліцейських урядників було одним із перших заходів, втілених у життя, із низки розроблених Особливою нарадою під головуванням П. Валуєва. Введення до штатів повітових поліцейських управлінь посад поліцейських урядників було викликано, перш за все, несприятливою для уряду ситуацією на селі.

Перший напрям в репресивній політиці царату був реалізований також в таких заходах: затвердження у 1874 р. особливих штатів для поліції Одеси, Києва, Харкова; посилення у листопаді 1878 р. поліції в Києві, Миколаєві, Одесі та Харкові, де запроваджувалися посади околочних наглядачів, засновувалася кінно-поліцейська варта, збільшувалась чисельність пішої поліції, підвищувалася плата поліцейським; додаткове асигнування у серпні 1878 р на посилення корпусу жандармів 300 тис. руб.

Зміст другого напрямку в репресивній політиці самодержавства в 70-х рр. XIX ст. полягав у нейтралізації судових статутів 1864 р. приватними „роз’ясненнями” і доповненнями, поступовим зведенням до мінімуму гласності, публічності й змагальності в судовому процесі. Вже 19 травня 1871 р., коли було доведено до кінця занадто, за думкою уряду, демократичне з процесуальної точки зору дізнання та слідство у справі нечаєвців, був прийнятий закон, згідно з яким провадження дізнання про політичні злочини передавалися жандармам. Цей закон, покликаний зробити дізнання більш оперативним, став ширмою для прикриття жандармського свавілля.

В обстановці проведення народниками серії гучних терористичних актів, а також помітного поживлення ліберального руху 9 серпня 1878 р. приймається закон “Про тимчасове підпорядкування справ про державні злочини і про деякі злочини проти посадових осіб веденню військового суду, встановлених для військового часу”. Таким чином, царський уряд, намагаючись побороти “революційну крамолу” традиційним засобом репресій, здійснив кроки по воєнізації своєї каральної системи.

У другому підрозділі “Компетенція тимчасових генерал-генерал губернаторів та основі напрямки їх діяльності” аналізуються правові засади діяльності тимчасових генерал-губернаторів, а також досліджується практика функціонування цього інституту в Україні в кінці 70-х – 80-х рр. XIX ст.

З призначенням 5 квітня 1879 р. тимчасових генерал-губернаторів у Петербург, Харків, Одесу і наданням відповідних прав московському, київському та варшавському генерал-губернаторам, настав апогей “білого терору” 70-х років XIX ст. Згідно з Указом Сенату від 5 квітня 1879 р. тимчасовим генерал-губернаторам підпорядковувалася цивільна адміністрація губерній у тому ж обсязі повноважень, які надаються головнокомандувачеві армії в місцевостях, оголошених на воєнному стані. Вони отримали право віддання до військового суду осіб, котрим інкримінувались державні злочини, право адміністративної висилки, арешту будь-якої особи, призупинення або заборони періодичних видань. Отже, генерал-губернатори отримували широку можливість для втілення в життя адміністративної сваволі, дій жорсткими, неправовими методами.

Слід зауважити, що при тому, що введення генерал-губернаторів було ознакою посилення реакції, воно мало суттєві адміністративно-децентралізаторські риси. Відтак, у консервативних колах також лунали голоси, спрямовані проти впровадження цього інституту. Серед них був і ідеолог самодержавства М. Катков. Суть такого роду підходу полягала в тому, що належало утворювати не шість, а одну диктаторську владу.

Територіально сфера розповсюдження компетенції генерал-губернаторів була уточнена протягом 1879 р. низкою законодавчих актів. Спершу, 23 квітня було видано загальний закон, яким територія генерал-губернаторств зводилась до відповідних військових округів. 13 листопада 1879 р. харківському генерал-губернаторові М. Лоріс-Мелікову були конкретно підпорядковані, окрім Харківської, Чернігівська, Полтавська, Курська, Орловська та Воронежська. Тоді ж було визначено і склад Одеського генерал-губернаторства, до якого увійшли Херсонська, Таврійська, Катеринославська і Бессарабська губернії.

Започаткування генерал-губернаторств призвело до посилення репресій, розширення практики обшуків, арештів, адміністративних заслань. Військово-окружні суди виносили вироки щодо смертної кари. Самоуправство, сваволя влади ставали звичайною нормою діяльності генерал-губернаторів та їх оточення. Вбивство народовольцями Олександра II 1 березня 1881 р. означувало собою новий етап діяльності усіх трьох генерал-губернаторів, які діяли на території України. 14 серпня 1881 р. побачило світ “Положення про заходи з охорони державного порядку і

громадського спокою”. Воно стало засадничим, програмним документом російської урядової реакції в кінці XIX – на початку XX ст. У дисертації проаналізовані повноваження генерал-губернаторів за Положенням 14 серпня 1881 р. Неefективність інституту тимчасових генерал-губернаторів була досить очевидною – терор зупинити не вдалось. Тимчасові генерал-губернаторства припинили існування.

У **третьому розділі** дисертації *“Тимчасові військові генерал-губернатори в Україні на початку XX ст.”* перший підрозділ присвячений революційним подіям 1905-1907 рр. в Україні.

У політико-правовому зрізі проблема першої російської революції традиційно пов’язується з прийнятими царем під тиском обставин, соціальної нестабільності заходами конституційного плану. Однак, в дореволюційній Росії, до складу якої входила більша частина українських земель, привести законодавство і адміністративну практику в повну відповідність з конституційними принципами так і не вдалось. Однією з красномовних ілюстрацій цієї невідповідності стало введення в ряді районів Російської імперії, зокрема в Україні, посади тимчасового військового генерал-губернатора, якому підпорядковувалися всі каральні сили, у тому числі й війська. Ці посади запроваджувалися у місцевостях, де було проголошено воєнний стан. На території України вони були створені в Одесі, Черкасах, Харкові, Катеринославі, Кременчуці та інших містах і повітах.

На території Харківської губернії діяли одночасно два тимчасових генерал-губернатори: у Харкові та Сумах. При цьому скільки-небудь детально компетенція цих посадових осіб не розмежовувалась. Однак, на практиці це не приносило ускладнень. Кожен займався своєю справою. Губернатор здійснював загальне “цивільне” управління, хоч і в надзвичайних умовах, а генерал-губернатори “наводили порядок” старими і випробуваними в Російській імперії методами. Був посилений контроль за виконанням населенням обов’язкових постанов (а їх продовжував видавати цивільний губернатор), у всіх випадках збройного опору владі справи негайно передавались до військового суду. Значну територію охоплювало тимчасове генерал-губернаторство Південного гірничозаводського району, створене відповідно до „височайшого” указу від 27 липня 1906 р. Воно включало до свого складу Бахмутський, Маріупольський та Слов’яносербський повіти Катеринославської губернії, м. Таганрог і Таганрозький округ Облaсті війська Донського.

Створення тимчасової адміністрації, наділеної надзвичайними повноваженнями і спертої на військову силу хронологічно майже співпадало з проголошенням конституційних свобод. Під тиском революційного піднесення центральна і місцева адміністрація довгий час сприймали події перекручено, не усвідомлюючи належним чином, що ж насправді відбувається. Ставлення до подій, як до “безладь”, спрощенство штовхали політичну еліту як до власних силових дій, так інколи навіть і до підтримки чорносотенців у їх терористичній, злочинній діяльності.

Тимчасові військові генерал-губернатори, зазвичай не надто обтяжені знанням законів, практично довільно встановлювали для підвладного населення ті правила поведінки, які здавалися їм необхідними для забезпечення порядку. Практична діяльність тимчасових генерал-губернаторів не обмежувалася лише питаннями боротьби з масовими заворушеннями та революційним терором.

Ними також видавалися обов'язкові постанови, спрямовані на протидію кримінальній злочинності, на захист порушених особистих та майнових прав громадян тощо. Тимчасові генерал-губернатори в ряді випадків опікувалися також питаннями здійснення карантинних та інших необхідних заходів з метою недопущення поширення на підвладних їм територіях небезпечних інфекційних захворювань.

Інститут тимчасових генерал-губернаторів, які були призначені в роки першої російської революції в повній мірі показав вади державного механізму Російської імперії на початку ХХ ст. Криза влади в Росії була об'єктивно детермінованим явищем. Генерал-губернатори стали черговою спробою самодержавства дати прості відповіді на складні запитання. І знову ця спроба була невдалою. У цей час знову почала посилюватись тенденція до витіснення судочинства адмініструванням, здавалось би, здолана в період “великих реформ” 60-х – 70-х рр. ХІХ ст., формувалась звичка до надзвичайщини. Революція 1905-1907 рр. наочно показала, історичну безперспективність створення надзвичайних органів влади на місцях та звернення до військової сили для вирішення внутрішніх питань функціонування держави.

У *другому підрозділі* - “Тимчасовий військовий генерал-губернатор Галичини: історико-правовий нарис повноважень і діяльності” розглядаються питання управління Галичиною та Буковиною, окупованими російською армією в ході бойових дій проти Австро-Угорщини. Управління цією територією регулювалося ст.11 „Положення про польове управління військ у воєнний час”, де передбачалося зайняті області супротивника приєднувати до найближчих військових округів або на їх терені створювати самостійні військові генерал-губернаторства. На підставі цього документу було розроблене “Тимчасове положення про управління областями Австро-Угорщини, зайнятими за правом війни”, де мова йшла про запровадження посад військового генерал-губернатора, губернаторів, градоначальників і начальників повітів, що відбиває намагання російського уряду створити чітку владну вертикаль. Остаточне питання було вирішено після проголошення наказу Верховного командувача від 29 серпня 1914 р. про створення тимчасового військового генерал-губернаторства Галичини, територію якого склав розташований в Австро-Угорщині театр бойових дій.

Запроваджена в Галичині організаційна схема управління створювала передумови для необмеженої диктатури. Призначений на посаду тимчасового військового генерал-губернатора Галичини генерал-лейтенант, граф Бобринський згодом став також начальником Львівського гарнізону. Зосередивши в своїх руках надзвичайні владні повноваження у цивільній та військовій сфері, тимчасовий військовий генерал-губернатор реалізовував їх шляхом видання обов'язкових постанов і наказів, що мали виконуватися цивільним населенням і військовими чинами. Контроль за реалізацією цих норм покладался на штаб військового генерал-губернатора, адміністрації губернаторів і градоначальників.

Аналізуючи правотворчу діяльність тимчасового військового генерал-губернатора, автор звертає увагу на використання виключно імперативних норм. Обов'язковою постановою №1 від 31

серпня 1914 р. граф Бобринський ввів у населених пунктах і місцях розквартирування військових частин комендантську годину. Невдовзі ним була запроваджена категорична заборона без особливого на те дозволу збирати на будь-які потреби гроші, підвищувати ціни на продукти першої необхідності вище такси, “визначеної міським громадським управлінням”, заборонена діяльність будь-яких видів клубів, союзів і товариств “до запиту кожним з них особливого на те дозволу генерал-губернатора”, заборонено “функціонування всяких існуючих в Галичині навчальних закладів, інтернатів і курсів за винятком навчальних майстерень”, євреям заборонили в’їзд до Галичини, а місцевим мешканцям єврейської національності - пересування з одного повіту до іншого, здійснено заходи з метою русифікації середньої освіти тощо.

З точки зору ілюстрації надзвичайних повноважень тимчасового військового генерал-губернатора Галичини досить показовою є реформа системи судочинства. Формально не втручаючись у судочинство, генерал-губернатор мав можливість через безпосередньо підпорядковану йому посадову особу – наглядача за відправленням правосуддя, призупиняти виконання вироків суду та “з метою забезпечення суттєвих інтересів армії, громадського порядку та спокою” вилучати справи із загальної підсудності та передавати їх до розгляду військовим судом. Визначальний вплив тимчасовий військовий генерал-губернатор мав також на діяльність військово-польових судів.

Додаткові важелі впливу на ситуацію тимчасовий військовий генерал-губернатор Галичини мав, реалізуючи функції начальника Львівського гарнізону. Накази тимчасового військового генерал-губернатора, як начальника гарнізону, торкалися різних аспектів підтримання боєздатності і забезпечення життєдіяльності військових частин: від встановлення загальних правил перебування військ у м. Львові до визначення місць виставлення караулів.

Дії російської адміністрації на території галицького тимчасового військового генерал-губернаторства були зумовлені не лише завданнями ведення війни, але й цілями російської зовнішньої та внутрішньої політики. Навіть зважаючи на специфіку ситуації, пов’язану з прифронтовим статусом території, політика військового генерал-губернатора в Галичині вписується в каноли діяльності російських тимчасових генерал-губернаторів кінця XIX - початку XX ст.

У **висновках** узагальнюються результати дослідження. Вказується, що виникнення, формування й розвиток інституту генерал-губернатора були наслідком мілітаризованості російського абсолютизму, його експансіоністської зовнішньої політики. Концентрація великих владних повноважень на значній території в руках високопоставленого сановника, наділеного особистою довірою імператора і виведеного поза систему відомчого підпорядкування, була головною характеристикою і тимчасових генерал-губернаторів, покликаних зберегти імперію від внутрішніх потрясінь. Протягом досліджуваного періоду спостерігається формування трьох моделей тимчасового генерал-губернатора на українських землях. Перша (70-і-80-і рр. XIX ст.) була спробою встановити “регіональні диктатури” в “гарячих точках” на півдні та сході України. При цьому тимчасові генерал-губернатори вирішували не тільки охоронні, а й загальноуправлінські завдання, керували

кількома губерніями. Під час революції 1905-1907 рр. сформувалась інша модель тимчасового генерал-губернатора. Їх було призначено по імперії велику кількість, в усіх адміністративно-територіальних одиницях, де був введений той чи інший вид правового режиму виняткового стану. Принципи особистої довіри імператора, високого службового статусу, розповсюдження компетенції на декілька губерній не дотримувались. У обох випадках використання тимчасових генерал-губернаторів для боротьби з визвольним (соціальним та національним) рухом було приречене на невдачу через історичну безперспективність силових методів розв'язання докорінних суспільних протиріч. Воно продемонструвало відсталість форм і методів здійснення самодержавної влади від потреб соціально-економічного і суспільно-політичного розвитку. Наочним підтвердженням цього стало запровадження на окупованих російською армією під час Першої світової війни західноукраїнських землях тимчасового генерал-губернаторства, використання брутальних русифікаторських засобів.

Вказується, що в сучасних умовах адміністративна реформа в Україні повинна спиратись на історичний досвід. Дослідження інституту тимчасового генерал-губернатора в дореволюційній Російській імперії доводить необхідність чіткого правового регулювання функціонування всіх ланок державного механізму, абсолютну безперспективність вирішення соціальних протиріч методами надзвичайщини, потребу в недопущенні надмірних дискреційних повноважень керівників регіонального рівня. Необґрунтованим видається зміна адміністративно-територіального поділу шляхом укрупнення, об'єднання областей. За умови обрання їх керівників – це прямий шлях до федералізму, який не є корисним в умовах сучасної України. При збереженні існуючого порядку заміщення цих посад фактично відродиться деструктивний на теперішньому етапі інститут намісника (генерал-губернатора), який буде орієнтуватись лише на одну посадову особу – Главу держави, об'єктивуючись від міністерської (галузевої) системи управління. До того ж, для правосвідомості українських громадян це було б несумісним з демократичними цінностями.

ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ ДИСЕРТАЦІЇ ВИКЛАДЕНО

В ПУБЛІКАЦІЯХ:

1. Інститут тимчасових генерал-губернаторів в Україні у часи політичної кризи самодержавства кінця 70-х – початку 80-х рр. XIX ст. //Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2001. – Вип.15. – С.126-131.
2. Тимчасові генерал-губернатори в роки першої російської революції 1905-1907 рр. на українських землях //Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2001. – Вип.16. – С.250-255.
3. Правове становище генерал-губернатора в Російській імперії у другій половині XIX – на початку XX ст. (на матеріалах українських губерній) //Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2002. – Вип.17. – С.190-194.

АНОТАЦІЇ

Москаль Г.Г. Інститут тимчасового генерал-губернатора в Україні у кінці 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 і правових вчень. – Харків, Національний університет внутрішніх справ, 2002 р.

У дисертації вперше в українській історико-правовій науці спеціально досліджується інститут тимчасового генерал-губернатора на українських землях в складі Російської імперії, соціально-політичні чинники його утворення, організаційно-правові засади функціонування тимчасових генерал-губернаторств, їх практична діяльність. Проаналізована специфіка компетенції тимчасового генерал-губернатора, її зміни протягом останніх десятиріч XIX – початку XX ст. Висвітлено основні етапи існування тимчасових генерал-губернаторств на території України: період політичної кризи кінця 1870-х – початку 1880-х рр.; перша російська революція 1905-1907 рр.; Перша світова війна. Детально розглянуті особливості правового статусу тимчасового генерал-губернатора щодо кожного з них.

Доводиться, що в силу специфіки суспільно-політичного розвитку українських земель в складі Російської імперії у кінці XIX – на початку XX ст. така форма імперського правління, як тимчасове генерал-губернаторство, тут була більш широко представлена, ніж в інших національних частинах держави.

Ключові слова: генерал-губернатор, тимчасовий генерал-губернатор, надзвичайний стан, революційний та національно-визвольний рух, місцевий державний апарат.

Москаль Г.Г. Институт временного генерал-губернатора в Украине в конце XIX – начале XX ст. – *Рукопись*.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 – теория и история государства и права; история политических и правовых учений. – Харьков, Национальный университет внутренних дел, 2002 г.

В диссертации впервые в украинской историко-правовой науке специально исследуется институт временного генерал-губернатора на украинских землях в составе Российской империи, социально-правовые условия его создания, организационно-правовые основы функционирования временных генерал-губернаторств, их практическая деятельность.

В работе указывается, что институт генерал-губернатора был выработан в течении столетия как наиболее целесообразная форма управления окраинами империи. Эта была сильная и самостоятельная власть с существенными правами административной автономии, имеющая авторитарный характер. Основными ее чертами было сохранение нераздельности военной, полицейской и гражданской власти. Генерал-губернаторы направлялись в регионы, которые можно условно разделить на три группы. Первая – это столицы, где повышенное внимание уделялось обеспечению

общественного порядка и безопасности. Ко второй группе принадлежали окраины империи, где перед генерал-губернаторами ставилась задача обеспечения быстрой и полной инкорпорации этнически нерусских территорий в состав Российской империи. Третья группа – это регионы, где обострялось социальное противостояние, приобретало значительный размах национально-освободительное движение.

Основными правовыми актами, определяющими компетенцию генерал-губернатора в Российской империи, в том числе и на украинских землях, были “Наказ губернаторам 1837” г. и “Инструкция генерал-губернаторам” 1853 г. Они подчеркивали особый правовой статус этого должностного лица, указывали на его руководящую роль по отношению ко всем размещенным на подчиненной территории государственным органам и учреждениям. Дополнительные полномочия предоставляло генерал-губернаторам “Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия” от 14 августа 1881 г., нацеливающее этих сановников на борьбу с освободительным, в первую очередь революционным движением.

Важнейшей характеристикой генерал-губернаторской власти в Российской империи, которая наиболее выразительно проявилась в деятельности временных генерал-губернаторов в конце XIX – в начале XX ст., был чрезвычайно широкий круг дискреционных полномочий этих сановников. В диссертации отмечается, что власть генерал-губернаторов имела скорее личностный характер, отображала волю монарха, чем основывалась на конкретных правовых предписаниях.

В работе дана общая характеристика политической ситуации в украинских губерниях в 70-х – начале 80-х гг. XIX ст., раскрывается взаимосвязь социально-экономических процессов с общественным движением и кризисом самодержавия, которое в условиях обострения социальных противоречий усиливает репрессивную политику. Указывается, что эскалация чрезвычайных мер царским правительством была ответом на деятельность многочисленных организаций народников, идеология и практика которых анализируется с учетом современных точек зрения в исторической науке.

Политика царизма чутко реагировала на характер и размах общественной борьбы. Делается вывод, что до введения института временных генерал-губернаторов репрессивные меры правительства осуществлялись по двум направлениям: во-первых, усиление штатов полицейских органов; во-вторых, внесение изменений в уголовное и уголовно-процессуальное законодательство. В диссертации проанализировано каждое из этих направлений.

В работе рассмотрена компетенция временных генерал-губернаторов по указу 5 апреля 1879 г., “Положению к охранению государственного порядка и общественного спокойствия”, а также освещен вопрос функционирования генерал-губернаторств в украинских губерниях. Указывается, что деятельность генерал-губернаторов была малоэффективной, что подтверждается продолжением террористической деятельности народников.

Характеризуя функционирование многочисленных генерал-губернаторств в украинских губерниях в годы первой буржуазно-демократической революции, отмечается, что гене-

рал-губернаторы в этот период были очередной попыткой самодержавия дать простые ответы на сложные вопросы, которые поставила перед властью революция 1905 г.

В диссертации освещены вопросы управления Галицией и Буковиной, оккупированными российской армией в период Первой мировой войны. В работе утверждается, что действия царской администрации на территории Галицкого временного генерал-губернаторства были обусловлены не только задачами ведения войны, но и целями российской внутренней и внешней политики.

Ключевые слова: генерал-губернатор, временный генерал-губернатор, чрезвычайное положение, революционное и национально-освободительное движение, местный государственный аппарат.

Moskal G.G. Institute of Provisional General-governor in Ukraine in the End of the XIX Century – Beginning of the XX Century. – Manuscript.

Thesis for a candidate's degree by specialty 12.00.01 – theory and history of state and law; history of political and legal studies. – National University of Internal Affairs. Kharkiv, 2002.

Institute of provisional general-governor on Ukrainian lands as a part of Russian Empire, social and political factors of its creation, organizational and legal principles of provisional general-governorships functioning, their activities are specially studied in this thesis for the first time in Ukrainian historical and law science. Specific character of provisional general-governor's competence, its changes in the period of the last decades of the XIX century – beginning of the XX century is analyzed. The main stages of provisional general-governorships existence on the territory of Ukraine: the period of political crisis in the end of 1870-s – beginning of 1880-s; the first Russian revolution 1905-1907; The First World War are analyzed in this work. Peculiarities of every provisional general-governor's legal status are considered in details.

It is stated in the work owing to specific character of social and political development of Ukrainian lands as a part of Russian Empire in the end of the XIX century – beginning of the XX century that such kind of imperial government as provisional general-governorship has been presented more widely here than in other national parts of the State.

Key words: general-governor, provisional general-governor, state of emergency, revolutionary movement, national and liberation movement, local state apparatus (machinery).