

*An attempt to characterize the nature and extent of ordering regulatory framework to govern the administrative process that was the main type of legal activity in the current Host.*

*Classified acts of government hetmans the following criteria: form of expression for the legal properties; Legal consequences; by its content; the nature of actions. It was established that the acts of government were autonomous subsystem textual sources Hetman and regulate legal relations in private and public law, including legal relations in civil, financial, criminal, land law, public administration and administrative process, legal liability and so on.*

*The acts of government should recognize as an important sources of law, as they have the following symptoms: taken and supplied by the competent authority and state coercion, were official acts of the will of government agencies were overbearing and largely independent nature, acted as legal fact, regulate all important public relations in public administration. The acts of government constituted a separate, and most basic, the number of acts subsystem in the system of sources of law Hetmanat.*

**Key words:** *Hetmanat, sources of law, administrative procedure, administrative acts, acts of government, legal awareness, textual sources of law.*

УДК 340.130.53

**О. О. САМОЙЛЕНКО,**  
кандидат юридичних наук

### **КОЧАКОВ Б. М. І ЙОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ПОХОДЖЕННЯ РОСІЙСЬКОГО ЗАКОНОДАВЧОГО ДОКУМЕНТА ХІХ–ХХ ст.**

*Висвітлюються основні етапи життєвого і творчого шляху історика-джерелознавця Б. М. Кочакова та його здобутки в дослідженні російського законодавчого документа ХІХ–ХХ століть. Розглядаються погляди вченого на походження закону, літературно-юридичні форми його вираження та діяльність діловодного механізму з його вироблення. Аналізуються основні стадії законодавчого процесу ХІХ–ХХ ст.*

**Ключові слова:** *закон, діловодний механізм, стадії законодавчого процесу, проект, клопотання,*

**Самойленко Е. А. Б. М. Кочаков и его исследования происхождения Российского законодательного документа XIX–XX вв.**

*Освещаются основные этапы жизненного и творческого пути историка-источниковеда Б. М. Кочакова и его достижения в исследовании российского законодательного документа XIX–XX вв. Рассматриваются взгляды ученого на происхождение закона, литературно-юридические формы его выражения, а также деятельность делопроизводственного механизма по его созданию. Анализируются основные стадии законодательного процесса XIX–XX вв.*

**Ключевые слова:** *закон, делопроизводственный механизм, стадии законодательного процесса, проект, ходатайство.*

**Samoilenko O. O. B. M. Kochakov and his study of the origin of the Russian legislative document of XIX–XX centuries.**

*The main stages in the life and career of historian B. M. Kochakov and his achievements in the study of Russian legislative document of XIX–XX centuries are highlighted. Views of the scholar on the origin of law, literary and legal forms of its expression, as well as the activities of outsourcing mechanism on its creation are examine. It analyses the main stage of the legislative process of XIX–XX centuries.*

*Key words:* law, outsourcing mechanism, the stage of the legislative process, project, petition.

Вивчаючи російське законодавство XIX – початку XX століть, дослідники стикаються з проблемою відсутності єдиного нормативного або доктринального визначення поняття «закон», з багатоманітням висловлених думок і позицій. Так, ще в XIX ст. визначити це поняття намагався батько першої російської кодифікації М. М. Сперанський<sup>1</sup>. Згодом, над проблемами співвідношення закону й указу та специфіки закону як джерела права працювали В. М. Лешков<sup>2</sup>, П. П. Цитович<sup>3</sup>, М. М. Коркунов<sup>4</sup>, М. Ф. Владимирський-Буданов<sup>5</sup>, Г. В. Вернадський<sup>6</sup> та інші вчені. На початку XX ст. вагомий внесок у дослідження відповідної проблематики зробив російський історик Борис Михайлович Кочаков. Особистості й здобуткам цього непересічного, але мало відомого в сучасній Україні, дослідника і присвячена ця стаття.

Народився Борис Михайлович у 1906 році в с. Комарове Пермської губернії. Освіту здобув у Саратовському державному університеті, який закінчив 1928 року. Згодом поглибив освіту в Ленінградському інституті історії, філософії та лінгвістики – гуманітарному вищій університетського типу, який існував у 1931–1937 рр. Цей заклад на доволі нетривалий час був виокремлений з Ленінградського державного університету і зрештою повернувся в лоно «alma mater». Завданням інституту була «підготовка молодших наукових працівників і викладачів вузів у сфері історії, філософії, літератури та лінгвістики»<sup>7</sup>. У 1930–1934 рр. Борис Михайлович був науковим співробітником Ленінградського відділення Центрального історичного архіву, в 1934–1942 рр. – науковим співробітником I-го розряду, згодом – старшим науковим співробітником Ленінградського відділення Інституту історії АН СРСР. У 1941 р. вчений захистив кандидатську дисертацію «Джерелознавство російського законодавчого акта XIX ст.»<sup>8</sup> і в цьому ж році став деканом історичного факультету та завідувачем кафедри історії СРСР Педагогічного інституту ім. М. М. Покровського в Ленінграді.

Під час Другої світової війни Б. М. Кочаков – курсант Червоної Армії, згодом – викладач історії ВКПб на стрілецько-кулеметних курсах молодших лейтенантів Ленінградського фронту. У 1946 р. – старший викладач історії СРСР Вищого Військово-педагогічного інституту ім. М. І. Калініна. Надалі вчений багато років працював у Ленінградському (нині – Санкт-Петербурзькому) державному університеті на історичному факультеті. Так, у 1946–1947 рр. він викладав курс палеографії на кафедрі історії СРСР, у 1953–1961 рр. був доцентом і завідувачем цієї ж кафедри. А у період від 8 квітня 1952 р. до 1 лютого 1953 р. вчений був виконувачем обов'язків директора Ленінградського відділення Інституту історії АН СРСР<sup>9</sup>.

До кола наукових інтересів Бориса Михайловича входили: історія Росії нового часу, історія Петербургу XIX – початку XX ст., археографія та джерелознавство. Його основні праці: «П'ята симфонія Чайковського» (Л., 1937); «Михайло Кутузов: біографічний нарис» (М., 1942); «Олександр Суворов» (Л., 1942). Також він був відповідальним редактором третього тому видання «Нариси історії Ленінграда» (М.; Л., 1956). Проте для правознавців становить

особливий інтерес його нарис «Російський законодавчий документ XIX–XX століть» (1937)<sup>10</sup>.

У цій роботі Борис Михайлович поставив за мету вивчити походження закону, літературно-юридичні форми його вираження, а також діяльність діловодного механізму щодо його вироблення. Для цього дослідник опрацював діловодну документацію Державної ради, особливо департаменту законів, різних міністерств (юстиції, фінансів, промисловості, торгівлі) та департаментів, Комісії (Канцелярії) прохань, матеріали з'їздів дворянських і буржуазних станових організацій, мемуари, епістолярні джерела та періодичні видання. Це дало змогу йому описати основні стадії законодавчого процесу і розкрити специфічні документальні форми, які були притаманні кожній з цих стадій. Як зазначав учений, знання правил діловодства незрівнянно полегшує завдання історикам і юристам, адже усі документи рухалися й відкладалися в справах певним, точно встановленим порядком. Знаючи ці правила, дослідники зможуть знати, де відклалися документи, що їх цікавлять.

Інтерпретація документів – справа складна і вимагає попереднього вивчення. Пов'язано це з тим, що про один й той же факт свідчать багато документів, але по-різному. Б. М. Кочаков підкреслював, що джерелознавчі особливості офіційного документа мають абсолютно закономірний характер, тому абсолютно очевидно є необхідність джерелознавчого їх вивчення. Особливої уваги потребує законодавчий документ. Відразу виникає питання – що таке законодавчий документ і якого роду писемні пам'ятки діяльності урядових установ слід віднести до цієї групи?

На думку вченого, поняття закону – історичне і, відповідно, з ходом класової боротьби воно піддавалося змінам. З посиленням центральної влади, зростанням бюрократичного апарату («...виникає потреба в диференціації урядових розпоряджень», отже «закон – це вже певний вид розпорядження, це – указ, що видається певним порядком»<sup>11</sup>). Борис Михайлович виводить власне, хоча й ідеологізоване, загальне поняття закону. На його думку, закон, будучи загальнообов'язковою, створеною державною владою, нормою, є, таким чином, створене в результаті класової боротьби волевиявлення панівного класу, певне знаряддя класової політики держави<sup>12</sup>.

Аналізуючи еволюцію поняття закону, дослідник зазначає, що колишня Російська імперія не залишила точного поняття закону. XVIII століття – час відкритого панування царського указу, коли імператорська влада вважалася єдиним джерелом закону, XIX століття – час пошуку формальних критеріїв, яким деякі юристи вважали царський підпис, визначаючи закон як підписане царем розпорядження. Хоча і в XVIII і в XIX століттях, виходило чимало законів без дотримання цієї умови. Але офіційна юридична догма залишила вказівки й на іншу формальну ознаку – проходження через Державну раду<sup>13</sup>. Насправді, Державна рада зовсім не була єдиним джерелом закону. Після 1905 року було передбачено обов'язкове схвалення закону Державною Радою і Державною Думою, а також затвердження царем. Однак, ні Дума, ні Рада не володіли всією повнотою законодавчої влади, не кажучи вже про те, що цар міг не затвердити законів, ними прийнятих, а ряд законів приймався без їх участі.

Вчений наводить як приклад цікаві міркування міністра внутрішніх справ О. Г. Булігіна з приводу заплутаності поняття закону та адміністративного розпорядження: «... розмежування цих понять здавна привертало увагу науки російського державного права, але всі зусилля теоретичної думки ... залишилися майже безплідними ... це призводило нерідко до того, що питання, які по суті своїй вимагали дозволу в законодавчому порядку, подавалися на найвищий розсуд через установи адміністративні»<sup>14</sup>.

Таким чином, як показувала практика, і царський підпис, і проходження через законодавчі установи, не могли бути визнані формальними ознаками закону доби, яка нас цікавить. Як зазначає Б. М. Кочаков, залишалося визнати такою ознакою факт санкціонування закону царем. Однак, якщо юридичною теорією точного визначення закону не було вироблено, то законодавча практика XIX століття знайшла спосіб відділення законів від інших розпоряджень, що затверджуються царем, шляхом розміщення їх у Повному зібранні законів. Виходячи з усього зазначеного, дослідник доходить висновку, що для джерелознавчого вивчення абсолютно достатньо буде визначити закон як: «...закон, як розпорядження, затверджене царем, маючи при цьому на увазі, ... розпорядження, що розміщені в Повному зібранні законів. Сукупність різних форм закону і становитиме законодавчу документацію у власному значенні»<sup>15</sup>.

Опублікований закон був кінцевим результатом тривалої і складної попередньої підготовки певного політичного заходу, навколо якого розпалювалася боротьба заінтересованих класових сил. Треба відзначити, що якщо воюючі сили мали узаконені шляхи впливу на розроблення закону, то їх дії здійснювалися відповідно до положень діловодства. В інших же випадках обиралися закулісні доріжки і тоді діловодство не могло відбити всіх дій, що передували виданню закону.

Розглянемо чотири основні стадії проходження закону: 1) законодавчий почин, 2) розроблення (складання і обговорення) законопроекту, 3) затвердження або санкція, 4) оприлюднення. Кожній з цих стадій властиві специфічні документальні форми. Так, під законодавчою ініціативою розумілося звернення до влади, офіційна заява про необхідність видання нових чи зміни, доповнення або скасування старих законів. Характерною документальною формою були клопотання. Вони виходили або від приватних осіб – це була громадська ініціатива, або від самого уряду – урядова ініціатива. Часто питання розроблення законопроектів порушувалися в засобах друку. Як зазначає дослідник, формально право клопотатися про видання нового закону було надано всім підданім російського царя і навіть було закріплено в законі через утворення Комісії прохань. Якщо проект заслуговував на увагу, комісія з дозволу царя могла направити його до Державної ради. Однак ряд прохань надходив в міністерства або навіть особисто царю, поза цієї комісії. Автор дійшов висновку, що формально не обмежене, фактично право клопотання було вельми ефемерне. Реально воно було лише для панівних класів. Комісія прохань була головним чином передавальною інстанцією і роль її була доволі незначною, про що можна судити зі статистичних даних. Так, у 1842 році з 9182 поданих на ім'я царя прохань було тільки 54 про розгляд проектів і надання привілеїв, в 1863 р. з 12068 – тільки 65, у 1876–1881 рр. з 44816 – тільки

38<sup>16</sup>. Але навіть і ці нечисленні проекти не завжди діставали подальший рух. У ряді випадків клопотання і пропозиції приватних осіб про видання нових законів прямували безпосередньо в міністерства. Як зазначає автор, відчутне значення мало право клопотання, надане становим організаціям, де найбільше прав мали дворяни. Їх клопотання могли адресуватися не тільки міністерствам, а й особисто царю. Яскравим прикладом впливу дворянських клопотань на законодавчу діяльність самодержавства є 3<sup>ї</sup>зд уповноважених об'єднаних дворянських товариств. Таким чином право клопотань було безумовним і необмеженим. Буржуазія так само вдавалася до клопотань щодо видання нових законів за допомогою купецьких управ, міських дум, біржових комітетів, комітетів торгівлі і мануфактур, з'їздів промисловців тощо. Однак право клопотань буржуазії обмежувалося «місцевою користю та потребами» або вузькогалузевими інтересами. Багато з клопотань не мали зв'язку з питаннями законодавчого характеру. До того ж, розгляд клопотань супроводжувався типовою для бюрократизму тяганиною. Так, наприклад, по Чернігівському земству в 1901 році були клопотання, які чекали свого рішення 33 роки. А 25% клопотань розглядалися від 2 до 9 років<sup>17</sup>.

До 1906 року не було організації, яка б представляла всю країну і володіла ініціативою з усіх питань. За російськими «Основними законами» в редакції 1906 року і Державна дума і Державна рада – були наділені й правом законодавчої ініціативи. Однак вчений доводить, що право почину Думи і Ради було обмежено у зв'язку із загальною неповнотою їх законодавчої компетенції. Для розгляду законодавчого питання і в Думі, і в Раді необхідна була заява не менше 30 осіб. І Дума, і Рада могли приступати до розгляду порушених питань не раніше ніж через місяць після подання заяви, а внесена заява підлягала подальшому опрацюванню лише в тому разі, якщо вона була підтримана всією Думою. Доля багатьох клопотань залежала від міністрів. Таким чином, право почину законодавчих установ було обмежене. Абсолютною й необмеженою була тільки урядова ініціатива.

Другим і дуже важливим етапом підготовки закону було складання і обговорення законопроектів. Цей процес вимагав тривалих і складних підготовчих робіт. Для цього проводилося ґрунтовне вивчення предмета, якого стосувався даний закон. Відповідно, збирався значний фактичний матеріал, здійснювалися дослідження, збиралися статистичні дані, довідки від місцевих властей, вивчався досвід західноєвропейських держав та інше. Все це доручалося спеціально створюваним комісіям і підкомісіям. Матеріали, зібрані цими комісіями, як зазначає автор, мають значну цінність, тому, що є основним джерелом для вивчення точки зору різних класових угруповань і обставин, в яких проходила законодавча робота. Існували закриті бюрократичні способи обговорення законопроектів і відкриті. Відкритих способів було два: опублікування проекту у пресі і спрямування його на висновок представницьких і станових організацій. Другий спосіб був пріоритетним для уряду, тому що давав можливість узгоджувати законодавчу роботу з думкою панівних класів. Складений комісією законопроект з пояснювальною запискою відправлявся для обговорення в заінтересовані відомства: міністерства, головні управління, департаменти тощо, вони своєю чергою давали відгуки або писали спеціальні висновки.

Після отримання всіх відгуків і висновків проект закону розглядався вдруге центральними органами влади. Як уточнює вчений, у більшості випадків саме ця стадія обговорення мала визначальне значення. Проект далі прямував для подальшого обговорення у вищій інстанції: Комітет міністрів або Раду міністрів (автор наголошує на важливості для вивчення матеріалів і журналів цих організацій, що дають схематичні виклади дебатів). Останньою інстанцією обговорення законопроекту були Державна Рада, а від 1906 року і Державна дума. Тут необхідно зазначити, що цар, при прийнятті рішення щодо законопроекту міг погодитися як з більшістю Державної Ради, так і з її меншістю, а міг і дати третє рішення питання<sup>18</sup>. Вплив Думи на законодавчу роботу уряду теж був невеликий. Не схвалені Думою проекти чудово проводилися у формі надзвичайних указів. Однак в окремих випадках міністри не вважали за необхідне продовжувати обговорення проекту і представляли його безпосередньо цареві для затвердження. Ці закони виходили в формі іменного або оголошеного до наказу указу, найвищого повеління або затвердженої доповіді і набували юридичної чинності.

Третьою стадією проходження закону було надання йому юридичної сили. В умовах абсолютної монархії таким правом володів лише імператор. Дослідник зазначав, що вказівка на необхідність царського затвердження (санкції) для надання закону дієвої сили – одне з категоричних і безперечних положень офіційної юридичної догми. І царський підпис і затвердження закону словесно, або ж шляхом напису («быть по сему», «согласен») – закріплювалося в законодавстві<sup>19</sup>. Проте це було не більше ніж неминучим обрядом. Затвердження закону мало формальний характер, так як всі питання заздалегідь були узгоджені міністрами з царем.

Оприлюднення – остання стадія прийняття закону. Після проходження численних інстанцій і затвердження царем, закон прямував у Сенат для оприлюднення, і тільки після цього він набував загальнообов'язкової сили. Хоча Сенат мав право відмовити в опублікуванні закону, на практиці це відбувалось вкрай рідко. Однак, на думку Б. М. Кочакова, офіційна документація не відображала всіх обставин боротьби за закон. Це було пов'язано з тим, що, крім встановлення законом відкритих ділових способів державного механізму, застосовувалися неофіційні, закулісні заходи впливу<sup>20</sup>.

Як ми бачимо, перш ніж отримати юридичний статус, законопроект проходив кілька стадій свого розвитку і підготовки. Багато державних установ, політичних діячів, різні соціальні угруповання брали участь в його розробленні і чинили на нього різний вплив, і тільки після затвердження проекту царем і його опублікування, він отримував юридичний статус закону. Б. М. Кочаков довів, що документація законодавчих установ має видатне значення для істориків та юристів. У ній можна знайти справжнє ставлення політичних партій і різних бюрократичних груп до законодавчих заходів уряду. Ці документи містять в собі ряд нових фактичних відомостей щодо порушених питань.

1. *Сперанский М. М.* Руководство к познанию законов / М. М. Сперанский. – СПб. – 1845. 2. *Леишков В. Н.* Русский народ и государство. История русского общественного права до XVIII века. – М., 1858. 3. *Цитович П. П.* Курс русского гражданского права. Т. 1. Учение об источниках права. – Вып. 1. – О.: Тип. Ульриха, 1878. 4. *Коржунов Н. М.*

Русское государственное право. – Т. II – СПб. 1903.; Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. 9-е изд. – СПб., 1909. 5. Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. Пг.; Киев, 1915. 6. Вернадский Г. В. Обзор истории права Русского государства XVIII–XIX вв. (Период империи). – Прага, 1924. 7. Ленинградский институт истории, философии и лингвистики // Университеты и научные учреждения. – М.: ОНТИ, 1935. 8. Кочаков Б. М. Источниковедение русского законодательного акта XIX в. Дис. на соиск. ст. канд. ист. наук // Архив Спб. ФИРИ РАН. – Ф. 276, оп. 2, д. 75. 9. Сетевой биографический словарь историков Санкт-Петербургского университета XVIII–XX вв. – СПб., 2012–2014. 10. Кочаков Б. М. Русский законодательный документ XIX–XX веков // Вспомогательные исторические дисциплины. – М., Л., 1937. – С. 319–371. 11. Там же. – С. 321. 12. Там же. – С. 320. 13. Там же. – С. 322. 14. Там же. – С. 324. 15. Там же. – С. 325. 16. Там же. – С. 327. 17. Там же. – С. 336. 18. Там же. – С. 360. 19. Там же. – С. 364. 20. Там же. – С. 365.

**Samoilenko O. O. Kochakov B. M. and his study of the origin of the Russian legislative document XIX–XX centuries**

*The main stages of the life and career of B. M. Kochakov and his achievements in the study of the Russian legislative document are highlighted. We study them to study the origin of the law, as well as clerical work mechanism for the development of his literary and legal forms of expression of the law. In «Russian legal document XIX – XX centuries» great attention is paid to the main stages of the passage of legislation of XIX–XX centuries, the analysis of the specific forms specific to each of these stages. The question – what is a legal document and what kind of written records of activities of government agencies should be assigned to this group.*

*Is considered four main stage of passage of the law: 1 – a legislative initiative, 2 – development (drafting and negotiating) proposed legislation, 3 – approval or authorization, 4 – disclosure. It is noted that each of these stages are inherent in the specific documentary form. Each of them is considered. As we can see, before you get legal status, the bill goes through several stages of development and preparation. Many government agencies, politicians, various social groups took part in its development and provided him a different effect, and only after approval of the project, and the king of its publication, he received the legal status of the law. It concludes that the documentation of legal institutions is of outstanding importance for historians and lawyers. As noted by B. M. Kochakov, knowledge of record keeping laws much easier task of scientists, as all documents are moved and postponed in certain matters, like the established order. Knowing these laws, the researchers will be able to know where the deposited documents that interests them.*

**Key words:** law, outsourcing mechanism, the stage of the legislative process, project, petition.

УДК 340 (091); 340.13.

**А. Ю. ІВАНОВА**  
кандидат юридичних наук

**СУДІВНИЦТВО СТАРШИНСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
В АРМІЇ УНР**

*Стаття є спробою на підставі нововиявлених архівних документів окреслити основні аспекти проблеми місця старшинського самоврядування в армії УНР в системі військового урядування в УНР загалом. Головну увагу приділено визначенню ролі та*