

ІСТОРИЧНІ ТА ПРАВОВІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

*Г.Г. Москаль, здобувач
Нац ун-ту внутр справ*

ІНСТИТУТ ТИМЧАСОВИХ ГЕНЕРАЛ-ГУБЕРНАТОРІВ В УКРАЇНІ У ЧАСИ ПОЛІТИЧНОЇ КРИЗИ САМОДЕРЖАВСТВА КІНЦЯ 70-х – ПОЧАТКУ 80-х РР. XIX СТ.

Інститут генерал-губернатора (намісника) був вельми розповсюдженим в історії державного управління Російської імперії. З часів утворення сильної централізованої держави, що сформувалась навколо Москви, намісник чи воєвода мав досить суттєві повноваження. Свідченням цього є і добре відомий і досліджений принцип «кормління», і та сваволя, яку чинили «цареві намісники» на периферії держави.

Історія українського державотворення, принаймні, починаючи з часів Б.Хмельницького, подібних прикладів не знає. Інститут наказного гетьмана мав, у першу чергу, військове значення, або ж вказував на тимчасовий характер його повноважень (чи не єдиним винятком тут є призначення наказних гетьманів ІІДорошенком під час його «об'єднавчих спроб»). У той же час, з поступовим наступом царату на українську державність, звуженням компетенції гетьманського уряду та обмеженням автономії Гетьманщини як політичного утворення, роль царських намісників у вітчизняній історії зростала. Масмо декілька прикладів, причому правові форми цього намісництва були досить різними (досить згадати першу та другу Малоросійські колегії).

Інститут генерал-губернатора діяв у тих чи інших регіонах постійно, при цьому характерним для нього були прояви «надзвичайності», вирішення всіх питань шляхом винятково «голого» адміністрування, обмеженого в кращому випадку лише «монаршою волею». Як правило, він утворювався в національних районах, при цьому носив відверто мілітарний характер. Так, «попрактикувавшись» протягом 10 років у губернській формі правління в колишній Слобідсько-Українській губернії (з 1765 р. автономія, яка тут існувала і полягала в поділі краю на п'ять традиційних для козацької України адміністративно-територіальних одиниць – полків, була ліквідована), а також знищивши «козацьку республіку» – Запорозьку Січ – Катерина II згідно з «Установленням для управління губерній Всеросійської імперії» впровадила посаду генерал-губернатора Слобідсько-Української і Малоросійських губерній з правами намісника [Див.: 1, с.10]. Це була посадова особа, яка мала надзвичайні повноваження і несла відповідальність тільки перед імператрицею. Намісники призначались переважно з вищих сановників. Неоднозначність і розпливчастість норм, що регулювали їх компетенції і містилися в «Установленнях про губернії», фактично надавали намісникам необмежені повноваження [Див.: 2, с.120]. Поруч з генерал-губернатором продовжувала діяти (до 1786 р.) Малоросійська колегія. Фактично генерал-губернатори (намісники) були уособленням військово-поліцейської держави, якою була Російська імперія на зламі XVIII – XIX століть.

Надзвичайність повноважень генерал-губернаторів, їх особливий статус як довірених осіб необмеженого в своїх можливостях монарха, яскраво проявились на середину XIX ст. У цей час генерал-губернаторства зберігались на Правобережжі (Південно-Західний край) та в Новоросії, а згодом залишилось тільки перше. Генерал-губернатор, на відміну від губернатора, був «позавідомчою» посадовою особою – тобто не підпорядковувався міністрові внутрішніх справ Російської імперії. У другій половині XIX ст. головний начальник Південно-Західного краю – генерал-губернатор Київської, Подільської та Волинської губерній та його нечисленний апарат відігравали роль своєрідної адміністративної надбудови для трьох з дев'яти губерній, на які була поділена територія України в складі Російської губерній [3, с.56].

Збереження інституту генерал-губернатора в Правобережному регіоні, який остаточно був приєднаний до Російської імперії після другого поділу Польщі в 1793 р., означало особливо пильну увагу царату до цих, «новонавернених» у склад «єдиної і неподільної», що й було підкреслено подіями польських повстань 1834 і особливо 1863 рр.

Не дивно, що коли після дійсно історичної доби великих реформ 1860-х 1870-х рр. уряд Олександра II розпочав поступовий відхід від попереднього ліберального курсу, на тлі терористичних дій народовольців, одним з «рятувальних кіл» видалось звернення до досвіду впровадження на місцях методів «залізної руки» – призначення тимчасових генерал-губернаторів.

У кінці 70-х рр. XIX ст. Російська імперія об'єктивно втягалася в достатньо глибоку суспільно-політичну кризу. Думається, в даному випадку немає потреби і необхідності заглиблюватись у таке досить дискусійне питання, як можливість характеризувати дану обстановку як «революційну ситуацію» (та й сама ця методологічна категорія сьогодні перебуває під сумнівом і вимагає критичної переоцінки).

Одним з чинників такого становища стала непослідовність ліберальних перетворень, здійснюваних урядом Олександра II. Так і не набули повноправних самоврядних засад діяльності пореформені земські та міські органи, адміністративно-бюрократичний апарат зберігав велику силу й повноваження. Селянська, земська, судова та міська реформи здійснили значний вплив на перетворення губернаторської посади. Реформи звільнили губернатора від багатьох адміністративних обов'язків, однак на тлі недовіри самодержавства до будь-яких демократичних інститутів, консервативно-охоронної реакції на вияви найменшої, найдоляльнішої ліберальної опозиції вони не могли бути достатньо завершеними і послідовними.

У той же час народовольці почали переходити від тактики «ходіння в народ», пропаганди до індивідуального терору. Ще замах Д.В.Каракозова на Олександра II об'єктивно завдав тяжкого удару по, хоч і обмежено, але все-таки ліберальному курсу імператора – «Визволителя». Постріли народника О.К.Соловйова, спрямовані в Олександра II 2 квітня 1879 р. на Двірцевій площі в Петербурзі, серйозно занепокоїли правлячі кола імперії. У цих умовах можна поділити висновок, що «Царат намагався знайти вихід з ... кризи і зміцнити свою владу в першу чергу шляхом посилення поліцейського терору і широкого застосування політики виключних мір» [4, с.51].

Уряд, який не зміг попередити на цей час кілька успішних (або ні) вельми резонансних терористичних актів, підготовлених і скоєних революціонерами: це і вбивство шефа Корпусу жандармів М.В.Мезенцова 4 серпня 1878 р. С.М.Степняком-Кравчинським, і вбивство харківського губернатора Д.М.Кропоткіна Г.Д.Гольденбергом 9 лютого 1879 р., й інші «атентати», вдався до улюбленого і випробуваного ним протягом сторіч методу «батога». 9 червня 1878 р. Олександр II затвердив рішення Комітету міністрів про утворення інституту поліцейських урядників [5]. Формувалося те становище, яке через майже чотири десятиліття було охарактеризоване видатним російським лібералом – істориком О.О.Корніловим як «...обстановка білого терору...» [6, с.252] Боротьба з революціонерами посилювалась, а, зважаючи, що ще 1878 р. створене Олександром II «Особое совещание для изыскания мер к лучшей охране спокойствия и безопасности в империи» основними центрами дії народницько-терористичного виконкому російської соціально-революційної партії були визнані Київ, Харків та Одеса [7, с.72-73], саме до цих міст мала бути прикута особлива увага верхівки царської бюрократії.

Рішення про створення інституту тимчасових військових генерал-губернаторів було прийняте вже в день замаху О.К.Соловйова на царя. Агент «Народної волі» у сумновідомому III відділенні Його імператорської величності канцелярії М.В.Клеточников, надаючи секретні відомості одному з лідерів народників О.Д.Михайлову, повідомив його про створення в Росії шести генерал-губернаторств з надзвичайними повноваженнями [8, с.110].

Дійсно, 5 квітня 1879 р. було офіційно видано височайший указ Олександра II, в якому започатковувались три нових тимчасових генерал-губернаторства в Петербурзі, Одесі та Харкові [9]. Аналогічні їм повноваження отримали і постійно діючі генерал-губернатори у Москві, Києві та Варшаві. Указ мав за мету і «покарати винних», і надати «особливі права» спеціально уповноваженим посадовим особам, які були покликані забезпечувати «тишу і спокій». Генерал-губернаторам підпорядковувались не тільки відповідні, а й окремі сусідні губернії.

Після замаху «землевольця» Соловйова на імператора 2 квітня 1879 р., в той же день на зустрічі із депутацією дворянства Олександр II заявив про те, що настав час «відступити від суто законних заходів» та звернутися до заходів надзвичайних [7, с.85]. 6 квітня 1879 р. до Петербургу, Харкова та Одеси були призначені тимчасові генерал-губернатори. Для того, щоб додати авторитету цій посаді, на пост призначалися генерали – герої російсько-турецької війни 1877-1878 рр. Санкт-петербурзьким генерал-губернатором став І.В.Гурко, харківським – М.Т.Лоріс-Меліков, одеським – Е.І.Тотлебен [10].

Аналізуючи компетенцію генерал-губернаторів згідно з указом 5 квітня 1879 р., П.А.Зайончковський зробив обґрунтований і аргументований висновок, що окремі його норми надавали «...генерал-губернаторам надзвичайно широкі повноваження, перетворюючи їх в своєсідних проконсулів» [7, с.88]. Дійсно, в п.3 указу цивільна адміністрація губерній підпорядковувалась генерал-губернаторові у тому ж обсязі повноважень, які надаються головнокомандувачеві армії в місцевостях, оголошених на воєнному стані. Четвер-

тим і п'ятим пунктами були розширені права генерал-губернаторів щодо віддання військовому суду осіб, котрим інкримінувались державні злочини.

Пункт 6 найбільш підтверджував згадану тезу П.А. Зайончковського. Згідно з ним, генерал-губернатори отримували права:

- адміністративної висилки осіб, перебування яких у підвідомчій місцевості генерал-губернатор вважав би за шкідливе;
- за необхідності – арешту будь-якої особи «незважаючи на звання і стан»;
- припинення або й припинення періодичних видань;
- вживати по мірі необхідності інших заходів.

Отже, генерал-губернатори отримували широку можливість для втілення в життя сумнівного в російській історії «адміністративного захвату», тобто – адміністративної сваволі, дій жорсткими, неправовими методами. У життя втілювався проект П.О. Валусєва, згідно з однією з позицій якого створення інституту генерал-губернаторів ставало фактично синонімом введення воєнного стану [Див.: 7, с. 86].

Слід зауважити, що при тому, що введення генерал-губернаторів було ознакою посилення реакції, жорсткішання урядового курсу, воно мало суттєві адміністративно-децентралізаторські риси. Відтак, з «правого» крила також лунали голоси, спрямовані проти впровадження цього інституту. Серед них був і ідеолог самодержавства М.Н. Катков. Суть такого роду підходу полягала в тому, що належало утворювати не шість, а одну диктаторську владу [Див.: 11].

Генеральною сферою розповсюдження компетенції генерал-губернаторів була уточнена протягом 1879 р. низкою законодавчих актів. Спершу, 23 квітня[12] було видано загальний закон, яким територія генерал-губернаторств зводилась до відповідних військових округів. 13 листопада 1879 р. харківському генерал-губернаторові М.Т. Лоріс-Мелікову були конкретно підпорядковані, окрім Харківської, Чернігівська, Полтавська, Курська, Орловська та Воронежська[13]. 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[14, с.95]. Про самовідчуття генерал-губернаторів, розуміння ними своєї соціально-політичної ролі красномовно свідчать зізнання М.Т. Лоріс-Мелікова – чи не найбільш вільного, вірніше, найігнучкішого серед намісників Олександра II не лише в Україні, а й інших регіонах Російської імперії: «А там – раптом сатрап на 12 міл. в Харкові. Роби, що хочеш: суддю застрель, губернатора зашли, директора гімназії повісь!! Ледве встиг оглянутись, вдуматись, навчитись ... їди управляй вже всією державою»[Цит. за: 15, с.195-196].

Що вже казати про інших генерал-губернаторів! У Київському (до якого, як ми пам'ятаємо, входили Київська, Подільська та Волинська губернії) ге-

нерал-губернаторстві з квітня по грудень 1879 р. адміністративно було заслано згідно з указом 5 квітня 1879 р. 115 чол., з них більшість – з політичних мотивів [Див.: 16, арк.1-8 та ін.]. Не кращу славу здобув собі у якості генерал-губернатора і Е.І. Тотлебен, котрий передовірив значну частину повноважень своєму помічникові, таємному раднику С.Ф. Панкютіну. П.А. Зайончковський наводить красномовний приклад самодурства Одеського генерал-губернатора, коли Е.І. Тотлебен вже через 4 дні після свого прибуття до нового місця служби в нових обов'язкових постановах для м. Ялти заборонив транзитним пасажиром сходити на берег з пароплавів під час зупинок і зобов'язав поліцію обшукувати всіх осіб, які не мали паспорта або видались би підозрілими [7, с.94-95].

У той же час М.Т.Лоріс-Меліков, безумовно найбільш обдарований серед генерал-губернаторів, звертався до Олександра II, наголошуючи на недостатності й безперспективності виключного застосування каральних заходів: «Сила та значення їх (суто каральних заходів – Г.М.) є великими тільки до тих пір, поки суспільство не встигло з ними звикнути, тривале ж застосування цих заходів... перестас здійснювати корисний вплив, який від них чекають» [17, арк.30].

Вдало поєднуючи політику «батога і пряника», М.Т. Лоріс-Меліков в цілому домігся наслідків, котрих не вдалось досягти іншим генерал-губернаторам. Тому ліберальна інтелігенція надзвичайно схвально відгукувалась про його діяльність.

Мал. ефективність інституту тимчасових генерал-губернаторів підкреслювалась продовженням терористичної діяльності революціонерів, а підготовлений С.Халтурінім вибух в Зимовому палаці в Петербурзі 5 лютого 1880 р. викликав становище, схоже на паніку в урядових колах. 9 лютого того ж року Олександр II оголосив рішення про створення Верховної розпорядчої комісії на чолі з М.Т.Лоріс-Меліковим. Як наслідок, замість останнього до Харкова поїхав колишній київський, подільський і волинський генерал-губернатор, потім імператорський російський комісар у Болгарії генерал від кавалерії О.М. Дондуков-Корсаков [1, с.135]. Він обіймав свою посаду недовго, суміщаючи її з командуванням Харківським військовим округом, а після ліквідації останнього в 1881 р. – Одеським.

У 1880-на початку 1881 р. основні завдання тимчасових генерал-губернаторів залишалися все тими ж, однак діяльність свою вони здійснювали в умовах диктатури М.Т.Лоріс-Мелікова.

Вбивство народодовольцями Олександра II 1 березня 1881 р. ознаменувало 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» [18]. Воно стало засадничим, програмним документом російської урядової реакції в кінці XIX – на початку XX ст. Згідно з цим законом, у тому випадку, коли підпорядкована територія оголошувалась в стані «посилиної охорони», губернатор отримував право закривати збори, торговельні й промислові заклади, забороняти друковані органи, накладати арешт (терміном до 3-х місяців) і штраф на суму до 500 руб. Губернатор міг звертатись до Особливої наради при МВС з

поданнями про адміністративне заслання «шкідливих» осіб. Введене як тимчасовий захід, «Положення» 1881 р. систематично продовжувалось і проіснувало до лютого 1917 р. [3, с.30] В таких умовах компетенція губернатора була наближена до тієї, що мав тимчасовий генерал-губернатор, отже начальник губернії мав достатньо важелів, аби проявляти належну «твердість» в охороні самодержавства.

У той же час, неефективність інституту тимчасових генерал-губернаторів була досить очевидною – терор зупинити не вдалось, і вбивство самого імператора стало більш ніж красномовним свідченням цього. У 1882 р. Одеське і Харківське тимчасові генерал-губернаторства припинили існування. Своєрідна «намісницька» адміністративна надбудова залишилась тільки на Правобережжі, очолена київським, подільським та волинським генерал-губернатором.

Незважаючи на те, що життя, соціальні реалії кінця 70-х – початку 80-х рр. XIX ст. досить переконливо показали, що посиленням надзвичайщини, застосуванням сили, наданням влади на місцях військовим всі складні й суперечливі суспільно-політичні проблеми не вирішити, підходи правлячої еліти суттєвих змін не зазнали. Традиційна для Російської імперії спроба дати прості відповіді на складні запитання чергового разу завершилась невдачею. Парат, в цілому, нічому не навчився і належних висновків не зробив, воліючи знову «наступати на граблі». Однією з його відповідей на наступну глибоку соціально-політичну кризу, що вилилась в революційні події 1905-1907 рр., стало «нове видання» інституту тимчасового генерал-губернатора в різних регіонах імперії, в тому числі і в Україні.

Список літератури: 1. Посохов С.И., Ярымыш А.Н. Губернаторы и генерал-губернаторы. Изд.2-е, испр. и доп. Х.,1997. 2. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М.,1983. 3. Ярымыш О.Н. Каральный аппарат самодержавства в Украине в конце XIX – на початку XX ст. Х.,2001. 4. Хейфец М.И. Вторая революционная ситуация в России //Вопросы истории. 1962. №2. 5. ПСЗ – II. Т.53. №58610. 6. Корнилов А.А. Общественное движение при Александре II (1855-1881). М.,1909. 7. Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870-1880-х годов. М.,1964. 8. Прокофьев В.А. Андрей Желябов. М.,1965. 9. ПСЗ – II. Т.54. №59476. 10. ПСЗ – II. Т.54. №59478. 11. Московские ведомости. 1879. 6 апр. 12. ПСЗ – II. Т.54. №59531. 13. ПСЗ – II. Т.54. №60187. 14. Россия в революционной ситуации на рубеже 1870-1880-х годов. М.,1983. 15. Кони А.Ф. Собр. соч. М.,1968. Т.5. 16. Центральний державний історичний архів України (ЦДАК України). Ф.442. Оп.830. Спр.250. 17. Російський державний історичний архів (РДА) Ф.908. Оп.1. Спр.402. 18. ПСЗ – III. Т.1. Отд.1. №350.

Надійшла до редколегії 02.07.2001