

УДК 340.15(477)«18/19»

Щербак Н. О. – доктор історичних наук, професор, професор кафедри гуманітарних і загальноправових дисциплін Інституту Управління державної охорони України Київського національного університету імені Т. Г. Шевченка, м. Київ

ПРАВОБЕРЕЖНА УКРАЇНА В ДЕРЖАВНО-ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ КІНЦЯ XVIII – ПЕРШОЇ ПОЛОВИНИ XIX СТ.

Визначено місце Правобережжя України в державно-правовій системі Російської імперії кінця XVIII – першої половини XIX століття. Висвітлено особливості діяльності царської адміністрації в цьому краю. Розглянуто процес формування та реалізації національної політики уряду Російської імперії в Правобережній Україні з часу її входження до складу Росії.

Ключові слова: Російська імперія, Правобережна Україна, національне питання, русифікація.

Протягом історичного поступу тривалий час українці, втративши свою державність, перебували в складі різних багатонаціональних держав – Речі Посполитої, Австро-Угорщини, Російської імперії. Нині дослідження такого історичного досвіду (як позитивного, так і негативного) набуло неабиякої актуальності, особливо з огляду на реформування вітчизняної системи державного управління та сучасні тенденції до європейської інтеграції.

Метою статті є висвітлення регіональної специфіки правобережних українських земель, визначення їх місця в державно-правовій системі Російської імперії кінця XVIII – першої половини XIX ст. та особливостей діяльності царської адміністрації в цьому регіоні протягом зазначеного періоду.

Згідно з даними першого Всеросійського перепису 1897 року, у Російській імперії, якій належало близько 90 % усієї етнічної української території, проживало 25,3 млн українців. Чисельність населення трьох правобережних українських губерній становила

близько 7,5 млн українців, тобто 77,6 % від усього населення цього краю [1].

Правобережні українські землі (Брацлавське, Волинське, Київське та Подільське воєводства), що тривалий час перебували в складі Речі Посполитої, були приєднані до Російської імперії за другим і третім поділами Польщі. Згодом на їх теренах було створено Волинську, Київську та Подільську губернії, які мали по 12 повітів. Ці правобережні українські землі відрізнялись від лівобережних та південних українських губерній не лише своєю історією, складом населення, а навіть чинним законодавством. Упродовж усього зазначеного періоду вони зберігали свою специфіку та своєрідність. У політико-адміністративному й господарсько-економічному контексті ця територія сформувалась як Південно-Західна окраїна Російської імперії (тогочасна офіційна назва – Південно-Західний край). Сьогодні це – правобережні частини Київської та Черкаської областей, північ Одещини, Вінницька, Волинська, Житомирська, Хмельницька, Рівненська області. Посада Київського генерал-губернатора, яку було запроваджено після польського повстання 1830–1831 років, відіграла єдину політичну роль для правобережних губерній.

Ще після першого поділу Польщі указом від 28 травня 1772 року уряд Катерини II гарантував збереження всіх прав, вольностей і привілеїв місцевій польській та спольщеній шляхті. Згодом на Правобережну Україну поширилася чинність Жалуваної грамоти дворянству 1785 року. Отже, як і на попередніх етапах своєї експансії, прихильники самодержавства сподівалися на підтримку місцевої польської та спольщеної еліти. Уряд Катерини II підтвердив лояльній польській шляхті, яка була кооптована в російське дворянство, її привілеї, право на землю та місцевих українських кріпаків.

Приєднавши правобережні українські землі, царський уряд поширив на них адміністративно-територіальний устрій Росії. В іменному указі імператриці від 8 грудня 1792 року було наказано заснувати там три губернії – Мінську, Ізяславську та Брацлавську, призначити в кожній із них губернатора з військових. У цьому документі також було визначено їхні першочергові завдання. Польській шляхті було надано право вибору: або присягнути на вірність Росії, завдяки чому зберегти своє землеволодіння, або ж продати нерухомість і виїхати за кордон [2].

Генерал-губернатором приєднаних за другим наділом Польщі земель імператриця затвердила 13 квітня 1793 року генерала М. Кречетникова, який, виконуючи розпорядження верховної влади щодо встановлення контролю над політичним та економічним життям краю, видавав нормативні акти, що регламентували діяльність місцевої влади.

Відразу після встановлення адміністративно-територіального устрою, кордонів, митниць і контролю за економічною діяльністю в регіоні царський уряд розпочав законодавче вноормування сфери духовного й церковного життя цього регіону.

Органи управління запроваджували відповідно до адміністративного поділу. Однак, зважаючи на своєрідність тогочасних політичних обставин у Правобережній Україні, російський уряд залишив чинними попередні польські закони, а також юридичні норми Литовського статуту. Тому скасовували лише найбільш застарілі положення польсько-литовського феодалного права. Переважна більшість місцевих судових чиновників залишалась на державній службі, і лише керівництво установами здійснювали новопризначені царські сановники. Судочинство здійснювали двома мовами – польською та російською, що спричиняло певні труднощі, особливо в межах документообігу.

Період правління Павла I (1796–1801) був означений активізацією польської присутності в державно-адміністративних установах. Так, на державну службу в Південно-Західному краї вступала переважно незаможна чиншова шляхта, яка за короткий період зуміла опанувати російську мову й діловодство. Працювала вона переважно на посадах канцелярських служителів, чиновниками нижчого та середнього рівнів.

Дещо іншою була ситуація в системі органів судової влади. Зумовлено це тим, що в тогочасному російському законодавстві органи місцевої дворянської корпорації посідали чільне місце не лише у дворянських станових справах, а й в управлінні губернією. Так, губернські дворянські зібрання обирали повітових суддів, засідателів до Головного суду та інших суддівських чиновників. Предводителі дворянства були одночасно головами повітових комісій та присутствій. А оскільки даровані російському дворянству привілеї були поширені на місцеву шляхту, то в усіх виборних установах польські магнати й шляхта одразу набули значущості. Їх частка в Головному та земських судах була досить значною.

За імператора Павла I вперше на законодавчому рівні постало питання про взаємовідносини місцевої шляхти з губернаторами, які призначали повітових справників та здійснювало нагляд за шляхетством, що обирало засідателів. Процедуру виборів чиновників судових установ контролювали губернатори як представники держави, а затвердження генеральних суддів і голів суду здійснювали Сенат та імператор.

Законодавчі акти, видані царським урядом наприкінці XVIII ст., свідчили про спроби царизму віднайти механізми посилення відповідальності місцевої адміністрації перед центральними відомствами в провадженні політики інкорпорації приєднаних територій і мали сприяти розмежуванню на місцях військової, цивільної та судової влади.

Роки правління наступного російського імператора – Олександра I (1801–1825) були означені використанням набутого досвіду державних діячів катерининських часів. Зокрема, було створено Неодмінну раду як дорадчий орган при імператорові. На вищі адміністративні посади призначали представників сенатської партії, які, проте, не відігравали важливої ролі в адміністративному апараті. Підготовка загального плану державних перетворень відбувалась у Негласному комітеті, до якого належали молоді друзі імператора: П. Строганов, А. Чарторийський, М. Новосильцев, В. Кочубей. Загалом доба Олександра I увійшла в історію як період реформування та пошуку оптимальних форм регіонального, місцевого управління.

Здійснена в імперії на початку XIX ст. заміна петровських колегій на міністерства сприяла політичній централізації управління, підпорядкуванню місцевих державних установ відповідним міністерствам і формуванню вертикалі влади. Було створено такі міністерства: військове, морське, закордонних справ, юстиції, внутрішніх справ, фінансів, комерції і народної освіти. Водночас 1811 року заснували ще три міністерства: поліції, шляхів сполучення, державного контролю. Губернська та повітова адміністрації, поліція і станові органи перебували у віданні міністерства внутрішніх справ, яке і займалося проблемами місцевого управління.

Згодом за правління Миколи I (1825–1855) спостерігалось значне посилення принципів самодержавства, що виявлялося, зокрема, у крайній централізації державного управління.

Польське повстання 1830–1831 років, яке різко змінило ставлення Санкт-Петербургу до приєднаних від Речі Посполитої західних губерній, призвело до створення Київського генерал-губернаторства (1832–1914). Правобережна Україна стала ареною для гострого протистояння польського та російського впливів, історичного досвіду й традицій державного життя. Таке протистояння спостерігалось упродовж усього XIX століття.

Зазначені реалії зумовили особливі форми та напрями діяльності Київського генерал-губернаторства. На посади генерал-губернаторів імператор призначав особисто довірених державних діячів, які вже мали значний військовий досвід. Відсутність адміністративного досвіду вважали несуттєвим, адже головним було силове утримання приєднаних територій. Процес інкорпорації Правобережної України в імперські структури здійснювався жорсткими засобами.

Після польського повстання царський уряд розпочав посилений наступ на залишки адміністративно-судової автономії, намагаючись цілком уніфікувати адміністративний апарат Правобережжя. Так, 30 жовтня 1831 року набув чинності закон, за яким місцеві адміністративні структури наділялися особливою силою влади та ліквідувалася будь-яка відмінність усіх присутственних місць і посадових осіб у західних губерніях: зокрема, департаменти головних судів ставали карними палатами, повітові земські суди – повітовими судами, ліквідувалися гродські суди. Призначення радників у губернські правління здійснювали за погодженням із міністерствами та військовим губернатором; городничих і поліцмейстерів – з цивільним губернатором. Засідателям земських судів, городничим і поліцмейстерам надавали подвійне жалування. Було скасовано посади підкоморіїв, коморників, возних та хорунжих. За поданням київського й віленського військових губернаторів функції зазначених посадовців було передано межовим судам. Як і у великоросійських губерніях, тут запровадили совісні суди, які розглядали справи про порушення моральних і релігійних норм.

Уперше призначений на посаду київського військового, подільського та волинського генерал-губернатора генерал-ад'ютант В. В. Левашов продовжив політику свого попередника – київського військового губернатора П. Ф. Желтухіна: російську мову було впроваджено в судочинство не лише в Київській, а й у Подільській та Волинській губерніях. У липні 1832 року

В. В. Левашов звернувся до міністерства внутрішніх справ з пропозицією збільшити чисельність повітових комісій, створених для перепису та видання документів, що закріплювали новий статус польської шляхетської верстви [3].

Особливо активною була діяльність київського генерал-губернатора Д. Г. Бібікова (1838–1852), який жорсткими адміністративними методами провадив активну інкорпораційну політику, зокрема успішно реалізував масштабну акцію декласації польської шляхти, замінивши місцеве законодавство й судочинство на російський «Звід законів». Йому вдалося також узаконити свої вимоги щодо прав виборності дворянства, згідно з якими до обрання допускали лише тих із них, які вже мали певний стаж військової або державної служби [4]. Генерал-губернатор заручився підтримкою Комітету в справах Західних губерній (1831–1848), унаслідок чого 15 квітня 1840 року Микола I іменним указом, оголошеним міністру юстиції, увів нове положення для повітових судів. Відтоді замість членів, котрі з будь-якої причини звільнялись із посад суддів і дворянських засідателів і яких віднедавна обирало місцеве дворянство, призначали чиновників російської корони. Вибір цих чиновників цілком залежав від головного начальника краю. Зазначений захід, уведений як тимчасовий, поновлювали перед кожними новими виборами суддів.

Царська адміністрація намагалась використати соціальний антагонізм на Правобережжі, виконуючи роль захисника закріпачених українських селян від свавілля польських землевласників.

У процесі своєї діяльності Д. Г. Бібіков збирав інформацію про знущання польських поміщиків над кріпаками. Згодом ця інформація стала для нього своєрідною зброєю в боротьбі з польською шляхтою. У правобережних губерніях на вимогу генерал-губернатора кримінальні палати підготували переліки зібраних справ, що свідчили про жорстоке ставлення польських панів до своїх кріпаків. Із серпня 1841 року Комітет у справах Західних губерній розглядав звіт Д. Г. Бібікова про зловживання польських поміщиків у краї. Згодом для послаблення соціально-економічних позицій польської шляхти у 1847–1848 роках на Правобережжі за ініціативи цього суспільно-політичного діяча було здійснено інвентарну реформу: документально зафіксовано землі, які належали селянам і поміщикам. Унаслідок цього під

час проведення селянської реформи 1861 року на території краю спірні землі діставались селянам, а не поміщикам, як в інших частинах імперії.

З ініціативою щодо запровадження обов'язкових інвентарів у Південно-Західному краї вперше 1840 року виступив міністр державних маєтків П. Д. Кисельов. Зрештою було реалізовано низку заходів для введення інвентарів, які ухвалив Микола I з 1 вересня 1840 року. Починаючи із серпня 1840 року було введено обов'язкові інвентарі в маєтках, узятих під опіку. Водночас запровадити їх у поміщицьких маєтках виявилось непросто. Лише згодом у канцелярії київського генерал-губернатора Д. Г. Бібікова було розроблено зразки інвентарів для маєтків краю, які передбачали внесення окремих змін. Затвердив їх 26 травня 1847 року імператор Микола I, назвавши «Правила для управління маєтками за затвердженими для них інвентарями в Київському генерал-губернаторстві». На їх підставі складали уставні грамоти, покликані визначити постійні поземельні відносини між кожним поміщиком і «тимчасово зобов'язаними» селянами.

Згодом 26 травня 1847 року за ініціативи місцевої адміністрації Правила було дещо змінено. Зокрема, 29 грудня 1848 року Микола I затвердив нову редакцію. На підставі цієї редакції було змінено складені раніше інвентарі. Однак для цього губернським інвентарним комітетам знадобилось ще чотири роки. У вересні 1852 року інвентарі були затверджені київським генерал-губернатором. Після цього їх разом із Правилами 29 грудня 1848 року розіслали поміщикам через повітових предводителів дворянства.

Відповідно до інвентарних правил визначались відносини між поміщиками та приписними селянами [5, с. 302]. Зокрема, було встановлено, що земля, якою користувались селяни, залишалась у їх довічному користуванні, панщина була обмежена трьома днями для чоловіка й одним днем для жінки з «тяглового» господарства і двома днями для чоловіка та одним для жінки – з господарства, де не було ані коней, ані волів. Усі інші види повинностей скасовувались, а відбування панщини у свята заборонялось. Землевласники були позбавлені права втручатись в особисте життя своїх підлеглих, карати їх без суду, самовільно здавати їх у рекрути або ж засилати до Сибіру [6, с. 285–286]. Поміщик був зобов'язаний письмово повідомляти про внесення змін у визначеному порядку, констатуючи, що все погоджено з

селянами. Контроль за дотриманням усього цього покладался одночасно на предводителя дворянства та справника.

Крім інвентарної реформи, на підставі клопотання Д. Г. Бібікова 15 жовтня 1848 року було прийнято узаконення, за яким генерал-губернатор мав право контролювати судові процеси в справах щодо зловживання поміщицькою владою відносно селян, а із серпня наступного року – накладати опіку без традиційного розгляду цих питань у дворянських зібраннях на маєтки, власники яких жорстоко поводитися з власними селянами.

Генерал-губернатор практично припинив діяльність дворянських зібрань із підтвердження шляхетства, упровадивши низку заходів задля вкорінення російської освіти, ліквідації уніатської церкви. Зосередивши у своїх руках вищу військову, цивільну й поліцейську владу, Д. Г. Бібіков часто ініціював законодавчі зміни, надсилаючи напрацьовані в його канцелярії проекти до Сенату та Комітету міністрів, які після обговорення набували чинності як закони та змінювали наявну нормативно-правову систему.

Отже, політику імперського центру, спрямовану на усунення антиінтеграційних сил і централізацію управління, провадили шляхом ліквідації залишків колишнього устрою та традицій Правобережжя, зокрема відміни Литовського статуту й всього, що перешкоджало об'єднанню цього краю з Росією і цілковитому впровадженню російського законодавства. Зміна адміністративно-політичної структури Правобережної України і приведення її у відповідність до імперської було головним заходом імперської влади в першій половині XIX ст., а у другій – генерал-губернатори лише довершували розпочате. Київські генерал-губернатори енергійно ініціювали появу правових актів для Південно-Західного краю, якими врегульовувалися соціально-станові відносини, змінювався соціальний статус населення, уподібнюючись до загальноросійського.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Первая всеобщая перепись населения Российской империи, 1897. Процентное распределение наличного населения обоого пола по группам занятий, показанных при переписи главными, как доставляющие главнейшие средства существования. – СПб., 1905. – Вып. 8. – 21 с.

2. Полное собрание законов Российской империи. – 1-е изд. – СПб., 1830. – Т. 23 : С 1789 по 6 ноября 1796 г. – 969 с.
3. Полное собрание законов Российской империи. – 2-е изд. – СПб., 1833. – Т. 7 : 1832. – 155 с.
4. Полное собрание законов Российской империи. – 2-е изд. – СПб., 1846. – Т. 20. – 1015 с.
5. Полонська-Василенко Н. Історія України. У 2 т. Т. 2 / Н. Полонська-Василенко. – Київ : Либідь, 1995. – 608 с.
6. Дорошенко Д. Нарис історії України / Д. Дорошенко. – Т. 2. – Київ : Глобус, 1991. – 349 с.

REFERENCES

1. *Pervaiia vseobscaia perepis naseleniia Rossiiskoi imperii, 1897. Procentnoe raspredelenie nalichnogo naseleniia oboego pola po grupam zaniatii, pokazanyh pri perepisi glavnyimi, kak dostavliaiushcie glavneishie sredstva suscestvovaniia* [The first general census of the population of the Russian Empire, 1897. Percentage distribution of the available population of both sexes by the groups of occupations shown in the census as the main, as the most important means of subsistence]. SPb. [in Russian].
2. *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii* [Complete collection of laws of the Russian Empire]. (Vol. 2). SPb. [in Russian].
3. *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii* [Complete collection of laws of the Russian Empire]. (Vol. 7). SPb. [in Russian].
4. *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii* [Complete collection of laws of the Russian Empire]. (Vol. 20). SPb. [in Russian].
5. Polonska-Vasilenko, N. (1995). *Istoriia Ukrainy* [History of Ukraine]. (Vol. 2). Kyiv: Lybid [in Ukrainian].
6. Doroshenko, D. (1991). *Narys istorii Ukrainy* [Essay on the history of Ukraine]. (Vol. 2). Kyiv: Hlobus [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редколегії 18.04.2017

Shcherbak N. – Doctor of History, Professor, Professor of the Department of Humanities and General Law Disciplines of the Institute of the Department of State Protection of Ukraine Law of the Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

Right-Belting Ukraine in the State-Legal System of the Russian Empire of the end of the XVIII – first half of the XIX Century

The place of the Right Bank of Ukraine in the state and legal system of the Russian Empire and features of the activities of the tsarist administration in the given province are shown.

It is emphasized that the Right-Bank Ukraine (South-Western Territory) was a region of acute Russian-Polish, Polish-Ukrainian confrontation and occupied a special place in the system of state power of the Russian Empire.

It is noted that the creation of the Kiev Governor General was due to a number of circumstances related to the specifics of the development of this region, in particular, the continuation of the Polish-Lithuanian legislation, the polyethnic composition of the population, the lack of support from the local elite, the Catholic and Uniate churches.

The activity of the Kiev governors-general, in particular, V. Levashov, D. Bibikov, is analyzed. It is noted that the institution of the governor-general during the nineteenth and early twentieth centuries. Acted as an instrument of power and occupied a special place in the system of public administration of the Russian Empire. The Governor-General and his chancery acted as active intermediaries in the relationship between the imperial center and the annexed territories.

It was an effective form of government that combined legislative, administrative, military power, was authoritarian in nature and had the rights of administrative autonomy, which allowed to react quickly and effectively to unforeseen events. The process of formation and implementation of the national policies of the government of the Russian Empire in Right-bank Ukraine has been considered since its entry into Russia after the sections of the Commonwealth.

Keywords: Russian Empire, Right-Bank Ukraine, national question, russification.