

культура еліти нації впродовж всього періоду боротьби за українську державність змогла піднятися до рівня особливої демократичної форми політичної культури. В її основі лежать принципи визнання рівності прав громадян, елементи аристократичного типу демократії, коли право управляти належить представникам козацької старшини всіх рівнів.

Процеси законотворення, які переживає наша держава на новому витку історії, відзеркалюють проблеми і тенденції, характерні для розбудови української козацької держави XVII ст.: відсутність тривалого політичного досвіду, тенденція протистояння різних політичних сил і лідерів; переважання регіональних і меркантильних інтересів над загальнонаціональними. Вивчення і аналіз історичної спадщини не дає однозначних рецептів діяльності державотворців сьогодні, але допомагає зрозуміти особливості ментальності нації, які не зникли, а лише приспані в період панування імперських режимів на українських землях. Тому політологічні дослідження нашої історії сприяють формуванню у сучасних політиків впевненості у здатності творити свою історію, не повторюючи механічно чужий досвід, а спираючись на традиції власного народу, намагатися, щоб не міжпартійна конфронтація, а об'єднуюча сила єдиної нації була в основі змагань за владу.

*Надійшла до редколегії 05.09.98*

*О.В. Талдикін*

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІЦЕЙСЬКІ ОРГАНИ РОСІЙСЬКОГО САМОДЕРЖАВСТВА  
І ЇХ ОСОБЛИВОСТІ НА ЗЕМЛЯХ СЛОБІДСЬКОЇ УКРАЇНИ  
В 30–70-х РР. XVIII СТОЛІТТЯ**

У другій половині XVIII ст. на території Слобідської України відбулися значні зміни в адміністративному управлінні і поліцейському устрої. У цей період зруйнувалося те, фактично стало, в першій половині століття двовладдя, за яким землі Слобідської України були розділені на: землі Слобідських козачих полків (Охтирського, Ізюмського, Острозького, Сумського і Харківського), які хоча й знаходилися в залежності від центральних органів Російської імперії, але зберігали окремі права автономії в управлінні; і землі, що увійшли до складу російських губерній, на території яких оформилася, продовжувала існувати і розвиватися

губернська провінційно-воєводська система управління. Основною метою російського самодержавства, яку воно послідовно втілювало в життя при реформуванні місцевих органів управління, виступала ліквідація особливостей, що мали місце, основними з котрих і була на Слобожанщині наявність самого розподілу на полки. Присутність на Слобідській Україні територій, що входили до складу Білгородської і Воронежської губерній, а тим самим і безпосереднє сусідство провінційних і воєводських канцелярій цих губерній із полковими канцеляріями слобідських козачих полків дуже полегшило процес оформлення на землях Слобожанщини «російського єдинообразия» в управлінні, що не виключало наявності деяких етапів перехідного періоду: від обмеження прав і вольностей слобідських козаків до утворення провінцій Слобідсько-Української губернії.

Ще наказами 1729, 1723, 1732 рр. поступово обмежувалися права і місцеве самоврядування слобідських козаків, із компетенції полковників і старшини були вилучені суд і слідство у кримінальних справах, а самі вони після цього стали посадовими особами, яких призначали. Пізніше, 23 грудня 1732 р. був створений особливий орган – «канцелярия комиссии учреждения Слободских полков» [1]. Очолювана князем Шаховським канцелярія була створена як орган керівний, головним завданням якого було перетворення полкового управління Слобідської України. До її складу, крім Шаховського, входили два російських гвардійських штаб-офіцери, які, крім упорядкування звіту і розробки реформи, мали і окремі поліцейські функції керівного характеру. Вони розглядали справи про суперечки старшини і козаків, про стягнення боргів і втечі козаків, уживали заходів проти масового невдоволення і безладь жителів козацьких слобод, а також у зв'язку з можливістю виникнення загрози зовнішньої агресії з боку татар. «Канцелярия комиссии учреждения Слободских полков» була скасована імператрицею Єлизаветою. Наказом Сенату від 22 листопада 1743 р. вона припинила своє існування, а козаки слобідських полків одержали підтвердження своїх стародавніх прав і привілеїв [2].

Інша російська імператриця Катерина II, яка особливо енергійно поводи́ла свою політику у всьому, що стосувалося обмеження козацького самоврядування, знову підняла питання про реформування управлін-

ня слобідських козачих полків. Лейб-гвардії секунд-майор Щербінін, що проводив у 1762- поч. 1763 р. слідство над козацькою старшиною Острозького полку, 11 березня 1763 р. був призначений на чолі нового органу – «Комиссии о Слободских полках» [3]. Спеціально створена з метою реорганізації полкового устрою комісія була вирішальним кроком до повної ліквідації його на Слобожанщині і поширення на цю територію загальноімперської системи місцевих органів управління. Особливий інтерес при цьому викликає організація органів, що мали поліцейські функції. Справа у тому, що в 1719 р. за наказом Петра I у губерніях були засновані земські комісари. На Слобожанщині діяли Чугуївський і Нежегольський комісари. Згодом ці посади були скасовані, але незабаром у слобідських козачих полках у 1736 р. виникають посади особливих комісарів з місцевих дворян, які обиралися на один рік для збору податків із місцевого населення на утримання драгунських полків [4]. По закінченню роботи Комісії ці посади набули нового значення. Наказом Сенату від 20 травня 1765 р. були створені комісарські правління для управління військовими слободами [5]. При заснуванні Слобідсько-Української губернії відповідно до маніфесту від 28 липня 1765 р. відбувається перетворення полкових канцелярій у провінційні [6]. Таким чином, кожний полк, який складав окрему провінцію, був розділений на декілька комісарств. Земські комісари були підпорядковані провінційним воеводам. Їм було доручено «собрание налогов и полицейская власть». Ще раз підкреслює зв'язок і послідовність цих посад із петровськими комісарами той факт, що їхні обов'язки та інструкції були запозичені з Плакату 1724 р. про земських комісарів [7]. Цей Плакат був затверджений 26 липня 1724 р. як порада «о сборе подушных денег, о повинностях земских обывателей в пользу квартирующих войск и наблюдении полковым начальством благочиния и порядка в селениях занимаемых» [8]. Він діяв до 1736 р. і знову, знайшовши друге життя, став основою для нових наказів і інструкцій, що регламентували діяльність земських комісарів [9]. Так, практично одночасно з утворенням губернської системи на Слобідській Україні виникли і комісарські правління земських комісарів, які були первинними органами в адміністративно-поліцейській системі Слобідсько-Української губернії. З заснуванням комісарських правлінь оформляються і доповнюються їхні обов'язки,

уточнюються порядок підпорядкування й обігу службових паперів. У 1766 р. комісари рапортують про їх своєчасне подання до губернської канцелярії згідно з наказом останньої [10]. У 1768 р. встановлюється форма звернень до комісарських правлінь обивателів і поміщиків [11].

Заміщення посад земських комісарів проходило таким чином: на ці посади призначалися нижчі відставні армійські чини. Так, у 1766 р. в канцелярії Слобідсько-Української губернії розглядалася справа про призначення на посаду комісара відставного прапорщика Ісакова [12]. Виконання поліцейських обов'язків було основним видом діяльності земських комісарів. У тому ж 1766 р. кожне комісарство, а усього їх у губернії було засновано близько тридцяти, одержує десять комплектів озброєння для варт. Тоді ж проходять вибори у всіх комісарствах депутатів із числа старшини з метою охорони інтересів військових обивателів [13]. Земські комісари, які представляли поліцію в комісарстві, перебували в безпосередньому підпорядкуванні в провінційних воєводів, що однак, ніяк не перешкоджало їхнім прямим зносинам з губернською канцелярією. У 1769 р. харківський комісар звертається з рапортом у губернську канцелярію, в якому повідомляє про необхідність посилення поліцейського нагляду в зв'язку з наступним ярмарком [14]. Займаючись вартами, охороною обивателів, а також розшуком злочинців, комісари Слобідсько-Української губернії були зобов'язані своєчасно доповідати в провінційну і губернську канцелярії, а також подавати відомості про чиновників і дворян, звіти про вартових і розсильних, їхнє призначення, кількість, смерть тощо. [15]. Важко перерахувати всі аспекти поліцейської та адміністративної діяльності комісарських правлінь. Крім основних, вище зазначених, тут і розгляд скарг населення, видача дозвільних паперів на всякого роду торгіву та виробничу діяльність, контроль за виборами старост і отаманів у селищах, складання відомостей цін на товари і продовольство, а також контроль за ними, складання планів, різноманітних описувань і списків слобод, ведення межових книг і розгляд межових суперечок.

Комісарські правління і комісари Слобідської України проіснували до початку 80-х років XVIII ст. Вони були скасовані в 1780 р. в зв'язку з перетворенням Слобідсько-Української губернії в Харківське намісництво згідно з «Учреждениями о губерниях 1775 года». Деякі з комісарсь-

ких правлінь (Перекопське і Хотомлянське) продовжували функціонувати і на початку 80-х років, закінчуючи старі справи. У майбутньому досвід використання комісарів і комісарських правлінь не був безповоротно залишений, а був використаний при заснуванні в намісництвах посади земського справника та органу – нижнього земського суду.

Крім заснування комісарських правлінь як первинних органів адміністративно-поліцейського значення, на Слобожанщині почали свою поліцейську діяльність і провінційні канцелярії. Перетворені з полкових канцелярій слобідських полків, вони з'явилися одночасно з утворенням Слобідсько-Української губернії і доповнили вже існуючу систему подібного роду органів Білгородської та Воронежської губерній, що включали українські землі. Якщо говорити про поліцію провінційних канцелярій, ще раз необхідно підкреслити їх підпорядкування губернським канцеляріям та керівництво канцеляріями воевод міст і предмість, а також комісарськими правліннями.

Цікаве відношення до службової підготовки посадових осіб цих органів. Як такої спеціальної, а тим більше поліцейської підготовки у цей період не існувало, як втім була відсутня і скільки-небудь серйозна підготовка губернаторів. У таких умовах найбільш поширеним вирішенням кадрової політики було призначення на посади провінційних і міських воевод осіб із найбільш досвідчених, надійних, які добре зарекомендували себе на військовій службі, офіцерів. Для них найчастіше весь досвід управління провінцією або містом полягав у вмінні командувати, підтримувати дисципліну і усіяло демонструвати владу. Крім того, на воеводства в Слобідсько-Українській губернії зручніше було призначати осіб із числа місцевих полковників і старшини, що інколи відбувалося насправді. Якщо говорити про службовців, які забезпечували роботу провінційних і воеводських канцелярій, то тут виникає необхідність звернутися до початку виникнення цих органів на українських землях. Так, на чолі губернських і провінційних канцелярій стояли секретарі. Примітно, що в канцеляріях губерній, які мали у своєму складі українські землі, у 1713–1714 рр. їх значилося декілька: Київська – 5; Азовська – 3 [16, с. 259]. Воеводські канцелярії очолювали піддячі з приписами. Спочатку призначення на такі посади цілком залежало від волі губернатора і воевод. Таке становище змінюється в 1742 р., коли

відповідно до наказу від 3 травня було заборонено надалі самовільне призначення секретарів губернаторами і воєводами. З цього часу їхні кандидатури подавалися на затвердження до Сенату [17].

За своїм складом служба в канцеляріях губернатора і воєвод була вєсєтановою, проте тут можна виділити одну цікаву особливість, характерну для південної провінції Воронежської губернії – Бахмутської. Наказом від 19 лютого 1752 р. було найсуворіше заборонено призначати в піддячі провінційної канцелярії місцевих козаків [18]. Через три роки, 11 жовтня 1753 р. вийшов спеціальний наказ, що сприяв затвердженню спадкоємності в призначенні на подібні посади, коли діти наказних, що служили в губернських, провінційних і воєводських канцеляріях також призначалися на аналогічну службу [19]. Чисельність канцелярських служителів майже ніколи не була єдиною. Її відносність залежала, насамперед, від особливостей регіону. У прикордонних губерніях і провінціях чисельність службовців канцелярій, звичайно, була більша, ніж у центральних. Виняток тут складала Гетьманщина, на якій, при наявності власної полково-сотенної системи управління кількість наказних і канцелярських служителів була дуже невеликою. У 1732 р. в Київській губернській канцелярії, а також у приписних до губернії містах Ніжині, Полтаві і Чернігові нараховувалося усього 28 російських піддячих, котрим допомагали 1 відставний службовець і 12 піддячих дітей [16, с. 285]. У Слобідсько-Українській губернії, навпаки, крім посад секретарів і канцеляристів був досить численний штат із розсильників і військових команд. Загальне призначення цих посад полягало в виконанні постанов губернської й провінційних канцелярій, а також комісарських Правлінь. 17 грудня 1769 р. за наказом Сенату був сформований цілий Слобідський гарнізонний батальйон. Його обов'язки не мали чіткого військового призначення, вони склалися з вартової і кур'єрської служби, конвоювання транспорту, скарбниці, арештантів, а також відрядження для стягнення різноманітного роду зборів, недоїмок і податків з населення [20]. У зв'язку з таким невійськовим, чисто поліцейським призначенням Слобідський гарнізонний батальйон комплектувався особливо: з непридатних до виконання польової служби військових.

Відправлення поліцейських обов'язків губернською, провінційними і воєводськими канцеляріями Слобідсько-Української губернії рег-

ламентувалося усе ж тією Інструкцією губернаторам і воеводам від 1728 р. Тому ще з першої половини XVIII ст. в органах губернської адміністрації, розташованих на території українських земель, спостерігається спеціалізація службовців канцелярій.

Особлива увага при цьому надавалася розшуковій та слідчій діяльності. Так, відповідно до інструкції 1728 р. губернатор, провінційні і городові воеводи були зобов'язані так розподіляти справи між підлеглими, щоб була виключена всяка можливість у службовців робити слідство або розшук по злочинах і одночасно з цим вести звіти обліку приходу або витрат грошових сум [21]. Таким чином, наприклад, у Севській провінційній канцелярії з числа приблизно 30-ти службовців фіскальні справи й усе, що стосувалося розшуку злодіїв та розбійників, а також справи щодо чолобитників перебували у віданні одного канцеляриста і трьох копистів.

Виходячи з відсутності якої-небудь фахової підготовки до виконання поліцейських, та й інших обов'язків як у службовців губернської, провінційних, воеводських канцелярій, так і в їхніх безпосередніх керівників, не можна не припустити, що найчастіше ті чини, яким було необхідно уособлювати собою закон і порядок у губернії, самі ставали на шлях його порушення. Пияцтво і лайка, якими грішили і начальники областей, були звичайним явищем канцелярського життя, незважаючи на сувору заборону Генерального регламенту\* [16, с: 306]. На більш серйозні зловживання та порушення вказують законодавчі акти, якими уряд намагався їм запобігти. Це, в першу чергу, маніфест Катерини II проти хабарництва посадових осіб [22]. Окремий пункт, присвячений боротьбі з порушеннями, був включений і в «Наставление о должности губернатора 1764 года» [23]. Проте безпосередньо до такого роду подій на землях Слобожанщини відноситься гучний слідчий розгляд за фактами численних порушень і зловживань у м.Валуyki Білгородської губернії в 1764 р., результатом якого стало засудження 37 посадових осіб, включаючи самого губернатора, віце-губернатора, а також воевод [24; 16, с. 254]. 4 вересня 1767 р. у Вольновській воеводській канцелярії від-

---

\* Мова йде про Генеральний регламент від 20 лютого 1721 р., який був загальним статутом канцелярської служби державних органів XVIII ст.

бувся інший скандальний випадок. Поручик штатної команди Кіндрат Старижин був побитий ротмістром Михайлом Пилюгіним прямо в «доме государевом» [16, с. 247]. На наявність подібних конфліктів у самій системі губернських органів управління, більш того, на їхню неузгодженість з органами поліції центральної, вказує рішення Сенату про заборону їм затримувати, а тим більше заарештовувати служителів поліцейських контор [25].

Торкнувшись теми подій, не можна не відзначити і найбільш примітні злочини, скоєні як жителями Слобідської України, так і жителями прикордонних регіонів. Саме тут, за твердженням Костомарова М.І., «происходили такие явления общественного настроения, какие невозможны, или по крайней мере редки были в середине края. Прилежавшая к пределам гетманщины украинная полоса московского государства долго была ареною своевольств, которые позволяли себе местные землевладельцы, пользуясь отдаленностью от центра правосудия и при случае возможностью скрыть за рубежом следы своих безчинств [26, с. 6]. Згадуючи таких розбійників, він називає прізвища поміщиків Стремоухових, Воропанових і Дурових. Останні під керівництвом поміщика Марфи Дурової діяли особливо активно в районі Путивля наприкінці 30-х початку 40-х рр., здійснюючи розбійні напади на сусід. Дослідник відзначає, що «вся полиция Путивльского уезда закрывала глаза на эти преступления, обогащаясь от них» [27, с. 8].

Відносини зі значними землевласниками взагалі були особливі, а їх свавілля характеризувало стан губернської влади і поліції не з кращого боку. Наочним тому прикладом може служити скарга Слобідсько-Українського губернатора Щербініна в 1770 р. до Сенату на відставного генерал-майора Мейера, що мешкав біля містечка Бакалії в Ізюмській провінції, за скаргою, він не тільки не виконував наказів, що надсилались, супроводжував їх непристойними зауваженнями, але й сам умудрявся посилати промеморії як до Ізюмської провінційної, так і до губернської канцелярії [16, с. 234]. У даному випадку Сенат був змушений прийняти спеціальне законоположення, що вказувало на образливий характер подібних дій, на адресу самого уряду [28].

Хотілося б відзначити ще одну особливість поліції Слобідської України. Це особливе становище в поліцейському відношенні однодво-



рців. Однорорці, що були нащадками московських служилих людей, які були поселені на південних околицях держави, мешкали в Білгородській, Воронежській і Слобідсько-Українській губерніях. Не приєднані до складу дворянського (шляхетського) стану, вони, володіючи одним подвір'ям, дорівнювалися до державних селян у зв'язку з поширенням на них подушної податі і так званого чотирьохгривневого оброку. На Слобідській Україні з числа однорорців у перш. пол. XVIII ст. формувалися полки ландміліції, головним завданням яких була охорона південних рубежів [29]. У результаті такого особливого стану однорорці в поліцейському і судовому відношенні спочатку були підпорядковані самому губернатору, минуючи як городових і провінційних воевод, так і губернську канцелярію та товаришів губернатора. Для поліції, суду і розправи над однорорцями були засновані посади особливих управителів, які обиралися з числа місцевих поміщиків і дворян та затверджувалися губернатором [30]. Така система змінилася, коли відповідно до наказів спочатку Петра III, а потім Катерини II посади однорорницьких управителів були ліквідовані, а самі однорорці перейшли до компетенції воевод [31].

Адміністративно-поліцейська діяльність комісарських правлінь, воеводських і провінційних канцелярій була припинена з ліквідацією самої Слобідсько-Української губернії. Це відбулося в 1780 р., коли відповідно до «Учреждения о губерніях» (1775 р.), наказом від 25 квітня Слобідсько-Українська губернія була перетворена в Харківське намісництво – перше з заснованих згодом в Україні. Відповідно до розпорядку губерній і намісників, складеному в 1781 р., очолював її тепер уже Харківський і Воронежський генерал-губернатор Щербінін [32, с. 52].

Підводячи підсумок особливостям адміністративно-поліцейських органів Російської імперії на землях Слобідської України в 30–70-х рр. XVIII ст., необхідно ще раз акцентувати увагу на таких моментах:

1. Російські органи, що відали поліцією, місцевим управлінням були сформовані на Слобожанщині в два етапи. Перший з них – це формування подібного роду органів при заснуванні Азовської (Воронезької) і Білгородської губерній. Другий – ліквідація полкового устрою на Слобожанщині і заснування Слобідсько-Української губернії.

2. У другій половині XVIII ст., в період існування Слобідсько-Української губернії вже відома система організації поліції губернської, провінційних і воєводських канцелярій доповнюється новоутвореними органами – комісарськими правліннями земських комісарів.

3. Посади земських комісарів були засновані для управління військовими слободами. Вони очолювали поліцію в комісарствах, що були первісними органами поліцейського управління в провінціях губернії.

4. Наявність на Слобожанщині вихідців із московських служилих людей, згодом сформованих у окремих стан однодворців, а також особливості призначення їх служби, обумовили й особливе в поліцейському відношенні становище в губерніях, при якому керівництво поліцейськими і судовими справами у визначений період було зосереджене в руках самого губернатора.

#### Список літератури та джерел:

1. Полное Собрание Законов Российской Империи. Собр. 1-е, (ПСЗ). VIII, № 6289. 2. Там же, Т. XI, № 8823. 3. Там же, Т. XVI, № 11773. 4. Там же, Т. IX, № 6883. 5. Там же, Т. XVII, № 12397; Центральный державный историчний архів України(ЦДІАУ), ф. 1710, оп. 2, сп.12, арк.11, сп. 13, арк. 96. 6. ПСЗ. Т. XVII, № 12440. 7. Там же, № 12430. 8. Там же, Т. VII, № 4533. 9. Там же, Т. VIII, № 5226, 5677. 10. ЦДІАУ, ф. 1710, оп. 2, сп. 155, ар. 1–10. 11. Там же, сп. 437, ар. 1–53. 12. Там же, сп.153, ар. 1–4. 13. Там же, ф. 1710, оп. 1, сп. 95, ар. 1–31; сп. 14, ар. 1–43. 14. Там же, оп. 2, сп. 554, ар. 1–4. 15. Там же, сп. 1096, ар. 1–130; сп. 689, ар. 1–14. 16. Готье Ю. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II: В 2т. М., 1913. Т 1: Реформы 1727 г. Областное деление и областные учреждения 1727- 1775 гг. 17. ПСЗ. Т. XI, № 8550. 18. Там же, Т. XII, №9941. 19. Там же, XIV, № 10473. 20. ПСЗ. Т.XV, № 11347. 21. ПСЗ. Т. VIII, № 5333, ст. 4. 22. ПСЗ. Т. XVI, № 11630. 23. Там же, № 12137, ст. 5. 24. Там же, № 12233. 25. ПСЗ. Т. IX, № 6655. 26. Костомаров Н.И. Козачья дуброва, інаше Козачья слобода или Козачье // Русская старина. Т. XXXIII. 1882. 27. Русская старина. Т. XXXIII. 1882. 28. ПСЗ. Т. XIX, № 13402. 29. ЦДІАУ, ф. 1819, оп. 1, сп. 435. 30. ПСЗ. Т. XV, № 10998. 31. Там же, № 11507, Т. XVI, № 11758. 32. Лохвицкий А. Губерния, ее земские й правительственные учреждения: В 2-х ч. Спб., 1864.

*Надійшла до редколегії 13.01.99*