

ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ

УДК 94(477.4):323

Щербак Надія Олександрівна – доктор історичних наук, професор, професор кафедри гуманітарних та соціально-економічних дисциплін Національної академії внутрішніх справ;

Яцишин Михайло Михайлович – доктор юридичних наук, професор, проректор з наукової роботи Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки

ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ЦАРСЬКОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ НА ПРАВОБЕРЕЖЖІ УКРАЇНИ В ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ СТ.

Висвітлено особливості діяльності царської адміністрації на Правобережжі України в першій половині ХІХ ст. Показано специфічність правобережних українських земель, що визначала особливості діяльності царської адміністрації в краї.

Ключові слова: Правобережна Україна; Російська імперія; генерал-губернатор; губернатор; губернське правління; євреї; поляки.

Освещены особенности деятельности царской администрации на Правобережье Украины в первой половине ХІХ в. Показана специфичность правобережных украинских земель, которая определяла особенности деятельности царской администрации в крае.

Ключевые слова: Правобережная Украина; Российская империя, генерал-губернатор; губернатор; губернское правление; евреи; поляки.

The article highlights the features of the royal administration on the Right Bank Ukraine in the first half of the nineteenth century. It was shown that it was kind of this region and specifics right-bank Ukrainian lands defining features of the royal administration in the province.

After joining the Right-Bank Ukraine to the Russian Empire in the late eighteenth century. imperial authorities, faced with the peculiarities of the region in ethnic, religious, political, social, cultural and educational fields, had to solve complex and new to her job. Three provinces Right Bank Ukraine (Kyiv, Volyn, Podolsky) were part of the «band of Jewish Settlement». Inclusion of a large number of the Jewish population of the Empire demanded from the imperial government resolve a number of issues related to the location of new arrivals in the structure of society. Preservation of traditional community institutions, forms of governance Jewish population led to its isolation from the system to general management. In the period of Emperor Alexander I the right-bank governors of Ukrainian territory, except for the implementation of all- laws have to solve the problems engendered by the political situation in the region, in particular, control the election of nobility, an resettlement of Jews, etc.). So, executives were not only government officials, but were in the region of Russian statehood. Conflicts Polish gentry and local officials occurred frequently. At the same time the imperial government implemented the local authorities in the region substitution policies important bureaucratic positions of Russian candidates, which used a system of rewards. During the nineteenth century. tsarist government always limited by legislation trading activities of Jews in the region. Imposing restrictions on trade in alcohol, intermediary trade with Ukrainian peasants, banned domestic trade among the other provinces of the empire.

Keywords: Right-Bank Ukraine; Russian Empire; the Governor-General; Governor; provincial government; Jews; Poles.

*М*еред дослідниками сьогодні гостро постало завдання відповісти на запитання: чи є в історії колишніх імперій у сфері адміністративно-управлінської діяльності певний позитивний досвід, який можна використовувати нинішнім політикам. Дослідження такого історичного досвіду стало

актуальним і у зв'язку із сучасними тенденціями до європейської інтеграції.

Зазначимо, що всі спроби дослідників відтворити єдину картину багатонаціональної Російської імперії та її політики в національній сфері наштовхувались на проблему відсутності в Російській імперії єдиної політики. Започаткування перших комплексних досліджень показало всю різноманітність дій самодержавної влади щодо різних регіонів та етносів, які там проживали.

Метою даної статті є висвітлення тієї регіональної специфіки правобережних українських земель, яка визначила особливості діяльності царської адміністрації у даному регіоні.

Приєднавши правобережні українські землі наприкінці XVIII ст., царський уряд поширив на них адміністративно-територіальний устрій тогочасної Росії, розпочав унормовувати станову структуру регіону, впроваджувати імперське законодавство. Нова влада, зіткнувшись з особливостями регіону в етнічній, релігійній, політичній, соціальній, культурно-освітній сферах, змушена була вирішувати складні та нові для неї завдання. Три губернії Правобережжя України (Київська, Волинська, Подільська) входили до «смуги єврейської осілості». Включення великої кількості єврейського населення до складу Російської імперії вимагало від імперського уряду вирішення цілого ряду питань, пов'язаних з місцем новоприбулих в структурі російського суспільства. Збереження традиційних обцинних інститутів, форм управління єврейським населенням призвели до його виокремлення з-під загальноімперської системи управління. Функції управління єврейськими громадами, що здійснювали кагальні органи, зводили нанівець вплив місцевої адміністрації. Відсутність серед українського єврейства відокремленої еліти, з якою російський урядовець міг співпрацювати, тягло за собою збереження у XIX ст. соціально-політичного, адміністративного, податкового та культурно-релігійного впливу на громаду кагальних інституцій. Євреї Правобережжя України майже повністю увійшли до стану міщан, за винятком невеликої групи заможного єврейського купецтва. Отримавши права міських обивателів, євреї отримали однакові з іншими міськими жителями права та обов'язки. Поступово вплив кагальних організацій зменшується і зводиться до

збереження серед євреїв релігійності та традиційної обрядовості. В той же час залишалось виконання кагальними організаціями фіскальних функцій.

Специфічні традиції проживання, самоуправління та інші особливості єврейства Правобережної України знайшли своє відображення в законодавчих актах Російської імперії. Різноманітні правообмеження та податковий тиск заважали соціально-економічній діяльності євреїв, змушували їх ще більше протидіяти інкорпорації.

Зазначимо, що у Російській імперії, починаючи з кінця XVIII ст. відбувалося постійне зростання єврейського етносу. Наприкінці ХУІІІ ст., наприклад, у Волинській губернії проживало 14 265 євреїв. А вже наприкінці ХІХ ст. їх було 294 774 [1, с. 535]. З них – 191,928 тис. чоловіків та 203,854 тис. жінок, що складало близько 10% всього населення губернії, зокрема, по повітах: у Житомирському – 14,3%, Володимир-Волинському – 10,4%, Дубненському – 11,5%, Заславському – 13,3%, Ковельському – 11,9%, Кременецькому – 12,2%, Луцькому – 14,1%, Новоград-Волинському – 15,6%, Овруцькому – 10,6%, Острозькому – 10,8%, Рівненському – 16%, Староконстантинівському – 14,3%. [2, с. 84–85]. Більшість євреїв проживала у повітових містах і містечках, яких на Волині налічувалося 133.

На початку ХІХ ст. за Олександра І особлива увага у Негласному комітеті та близьких до імператора колах надавалася реформі державного управління. Заміна петровських колегій міністерствами сприяла політичній централізації управління. Було створено вісім міністерств: військове, морське, закордонних справ, юстиції, внутрішніх справ, фінансів, комерції і народної освіти. Міністри підпорядковувались безпосередньо імператору. А у 1811 р. було створено ще три міністерства: поліції, шляхів, державного контролю.

У період імператора Олександра І губернатори правобережних українських територій, крім діяльності по виконанню загальноросійських законів, були зобов'язані розв'язувати проблеми, що породжувались політичною ситуацією в краї, зокрема, контролювати дворянські вибори, займатись переселенням євреїв і т.п.). Отож, губернатори були не

лише державними чиновниками, а й виступали в регіоні носіями російської державності.

Непорозуміння й конфлікти польського дворянства і представників місцевої влади траплялися досить часто. Зокрема, десять років (з 1818 по 1827 р.) департамент цивільних і духовних справ Державної ради розглядав справу про виявлені сенатором Сіверсом зловживання під час ревізії Волинської губернії. Польська шляхта даної губернії неодноразово повідомляла губернатора Комбурлея про різні правопорушення з боку командування російських військових частин, що були розташовані у губернії. Однак губернатор не вживав ніяких заходів. Тоді потерпілі почали надсилати скарги до столиці, зокрема скарги надходили від сенатора Іллінського, де він писав про пригнічення місцевої шляхти податками, військовими повинностями і зловживаннями при їх стягненні [3, с. 439–445]. В свою чергу Комбурлей у доповідях Комітету міністрів ставив під сумнів політичну надійність місцевого польського дворянства. Врешті решт конфлікт було доручено розслідувати сенатору Сіверсу. Спочатку сенатор позитивно оцінив діяльність ініціативного Комбурлея, але згодом, коли відкрилися факти контрабанди на Радзівіловській митниці та інші зловживання губернської влади, справу розглядали Сенат, а згодом Комітет міністрів [3, с. 440–442]. Прізвище волинського губернатора багато разів згадується в «*Полном собрании законов Российской империи*». Під час ревізії волинське шляхетство подало Сіверсу скаргу з приводу незатвердження губернським маршалком графа Яна Мушки-Холоневського. Волинська шляхта скаржилася, що губернська влада використовує чиншову шляхту для різної служби, пропонувала зміни в управлінні губернією, що згодом були розглянуті Комітетом.

Реформа земської поліції 1817–1818 рр. обмежила права шляхти в обранні чиновників, хоча уряд підтвердив більшість тих її прав, якими вона користувалась до війни з Наполеоном.

Згодом Листопадове польське повстання 1830–1831 рр. змусило уряд Миколи I звернути особливу увагу на забезпечення спокою і стабільності в регіоні. Проведена у той час київським генерал-губернатором ревізія місцевих адміністративних установ показала низьку ефективність роботи губернських правлінь.

Тому у жовтні 1831 р. набирає чинності закон, згідно якого місцеві адміністративні структури наділялися особливою силою влади і яким була ліквідована відмінність усіх присутственных місць та посадових осіб у приєднаних від Польщі західних губерніях, зокрема, й правобережних українських: з того часу департаменти головних судів ставали карними палатами, повітові земські суди – повітовими судами, ліквідовувалися гродські суди. Призначення радників у губернські правління здійснювалось за узгодженням з міністерствами військовим губернатором; городничих і поліцмейстерів – цивільним губернатором. Їм та засідателям земських судів, яких призначала влада, надавалося подвійне жалування. Були скасовані також посади підкоморіїв, коморників, возних і хорунжих, яких не було в російських державних структурах. За поданням київського і віленського військових губернаторів їхні функції перейняли межові суди. Вводилися, як і у великоросійських губерніях, совісні суди.

У той же час укладені договори між Російською та Австрійською імперіями про взаємну передачу дезертирів, утікачів і безпаспортних, наявність великої кількості іноземців, постійні переміщення торговців та промисловців, контрабанда заборонених товарів – все це вимагало від чиновників значних зусиль. Особливої уваги представників місцевої адміністрації потребувало проведення поділу євреїв на категорії згідно прийнятого щодо них російського законодавства та чітке визначення їх чисельності для підрахунку коробкового й свічкового зборів, чого вимагало міністерство внутрішніх справ, а також розгляд витрат на потреби єврейських громад і питання облаштування в містах та містечках цехових управлінь.

Саме тому київський військовий, подільський і волинський генерал-губернатор звернувся з пропозицією до міністра внутрішніх справ увести до складу губернського правління додаткових чиновників. Збільшення чиновницького складу правління не було випадковим, оскільки Д.Бібіков проводив ревізію дворянських зібрань, а правління було однією з тих ланок, що забезпечувало виконання його розпоряджень. Про активне втручання генерал-губернатора в роботу губернських правлінь свідчить той факт, що віце-губернаторами, які з 1837 р. стали старшими радниками правління, призначалися колишні

чиновники з особливих доручень при генерал-губернаторі, яким він довіряв і через яких міг впливати на їх роботу [4].

1 червня 1840 р. розпочала роботу Київська центральна ревізійна комісія для перевірки дворянських депутатських зібрань, яка покликана була замінити роботу трьох губернських комісій, діяльність яких визнавалася неефективною. В процесі цього генерал-губернатор виявляв значні зловживання, адже нерідко дворянство підтверджувалося губернськими дворянськими депутатськими зібраннями на підставі фальшивих документів.

Виправлення ситуації та оперативне вирішення справ зумовлювалося активним втручанням генерал-губернатора та вимагало не менших зусиль від губернських правлінь.

В той же час верховна влада реалізувала в місцевих органах влади регіону політику заміщення важливих чиновницьких посад російськими кандидатами, для чого використовувала систему заохочень. Особливо відзначалися ті з чиновників, які виконували одночасно декілька повноважень. Так, радник Волинського губернського правління Пудловський за сумісництвом обіймав посаду члена комісії продовольства, за що був відзначений орденом Св. Станіслава 4 ступеня. Титулярний радник Попов суміщав обов'язки екзекутора та скарбника, отримуючи відповідну платню (600 руб. і 300 руб.). І в 1837 р. його було нагороджено річним жалуванням. Для заохочення приїзду великоросійських чиновників на службу у західні губернії верховна влада надала їм право на одночасні пенсію та жалування, вищі ж чини отримували ордени, відзнаки, грошові винагороди, які нерідко дорівнювали річному жалуванню. При підборі та формуванні чиновницького апарату губернських правлінь вирішальне значення надавалося досвіду служби та військовим заслугам.

Для регулювання діяльності канцелярських службовців владою застосовувались інші заходи. Важливу роль у цьому відіграв указ імператора Миколи I, згідно якого молодих людей, що навчались у вищих навчальних закладах і бажали вступити на службу, до появи вакансій належало тимчасово приймати в губернське правління на випробування без жалування. Кар'єра

багатьох чиновників розпочиналася з посади писарів, яких через великі обсяги канцелярської роботи постійно не вистачало.

Серед канцелярського складу губернського апарату вибудовувалася своя службова ієрархія. Дворянське походження та освіта сприяли кар'єрі: таких кандидатів зараховували до вищої категорії писарів і це пришвидшувало отримання чину. Молоді службовці намагалися не затримувались у канцелярії губернських правлінь. У зверненнях до губернаторів службовці просили про переведення в інші установи, вказуючи на відпрацювання обов'язкового випробувального терміну в канцелярії губернських правлінь. Вони клопоталися про призначення у місцеві суди, для чого був потрібний досвід служби в губернській установі, оскільки губернське правління співпрацювало з усіма місцевими установами. Механізм службового зростання перетворював канцелярії губернських правлінь на школу виховання майбутніх чиновників, які мали вирішувати питання місцевого життя.

У маленьких містах і містечках Правобережжя проживала більшість єврейського населення. За складом мешканців, єврейськими містами у Правобережній Україні були Бердичів, Коростишів, Проскурів, Волинськ, Малин та інші. Серед мешканців Дубна євреїв було 72%, Луцька – близько 80%, Рівного – 68%, Острога – майже 75%. А подекуди, як скажімо, в Бердичеві, населення складалося майже винятково з євреїв – понад 86 % [5, с. 21].

Протягом XIX ст. царський уряд постійно обмежував на законодавчому рівні торгівельну діяльність євреїв регіону. Вводились обмеження на торгівлю спиртними напоями, посередницьку торгівлю з українськими селянами, заборонялася внутрішня торгівля між іншими губерніями імперії.

У другій половині XIX ст. в Російській імперії проводяться буржуазні перетворення та бурхливо розвиваються капіталістичні відносини. Розпочинається масове будівництво залізниць, фабрик, заводів. Банки, купці, поміщики брали участь у реалізації державних позик, відігравали провідну роль в цукровій, видобувній, легкій промисловості. Єврейські підприємці не залишилися осторонь капіталізації промисловості та займали передові позиції в харчовій,

текстильний і видобувній промисловості, в будівництві залізниць і розвитку інших видів транспорту.

В Україні єврейське виробництво традиційно було пов'язане з переробкою сільськогосподарської продукції. Розвивалась цукрова промисловість й гуральництво. Якщо в цукровій промисловості єврейський капітал зайняв лише окремі ніші (Бродські, Гальперіни), то гуральництво для євреїв було одним із найприбутковіших промислів. Наприкінці ХІХ ст. з 15 цукрозаводів Поділля 12 належало євреям, з 88 винокурених заводів 37 були власністю євреїв [6, с. 150]. У найбільшому цукровому районі Російської імперії Правобережжі України на початку ХХ ст. з 148 цукрових підприємств – 33 належали єврейським підприємцям [7, с. 167].

Окрему групу єврейства склали державні службовці і представники вільних професій. Представники даної групи склали 10 % від загальної чисельності єврейського населення. Формування єврейського чиновництва розпочалось ще у першій половині ХІХ ст. Згідно указу від 30 червня 1839 р. уряд надав можливість євреям обиратися до державних органів (дум, магістратів, ратуш), однак чітко визначив перелік посад, на які їх було заборонено призначати. До переліку потрапили засідателі палат, повітових та совісних судів, міські голови, ратмани міських поліцій, члени словесних судів та інші посади, доступ до яких надавався лише православним. Отже, за правління Миколи І євреїв допустили лише до органів міського самоврядування, інша державна служба була для них заборонена.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Еврейская Энциклопедия. Свод знаний о еврействе, его культуре в прошлом и настоящем : [в 16 т.] / под ред. А. Гаркави, Л. Канцельсона. – СПб. : Брокгауз-Эфрон, 1906–1913.

2. Первая Всеобщая перепись населения Российской империи 1897. Вольнская губерния. – СПб. : Центр. Статист. комитет МВД, 1904. – 312 с.

3. Середонин С. М. Исторический обзор деятельности Комитета министров / С. М. Середонин. – СПб. : Изд. Комитета министров, 1902. – Т. 1 : Комитет Министров в царствование императора Александра Первого (8 сентября 1802 – 19 ноября 1825 г.). – 610 с.

4. Центральний державний історичний архів України у м. Києві, ф. 442, оп. 1, спр. 9480.
5. Самарцев І. Г. Євреї в Україні на початок ХХ ст. / І. Г. Самарцев // УДЖ. – 1994. – № 4. – С. 19–29.
6. Сингаївська Н. М. Євреї та поляки в суспільно-економічному житті Правобережної України на початку ХХ ст. / Н. М. Сингаївська // ХХ століття – етнонаціональний вимір та проблеми голокосту : зб. наук. пр. за матеріалами Міжнар. наук.-практ. конф. (Житомир, 22–23 жовт. 2010 р.). – Д., 2001. – С. 147–153.
7. Лазанська Т. І. Історія підприємництва в Україні (на матеріалах торгово-промислової статистики ХІХ ст.) / Т. І. Казанська. – К. : Ін-т історії України НАН України, 1999. – 266 с.