

Суспільно-політична історія України

УДК 94 (477)

В. М. Желізняк

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА ПРАВОБЕРЕЖНІЙ УКРАЇНІ НАПРИКІНЦІ XVIII – НА ПОЧАТКУ XIX СТ.

У статті автор досліджує особливості організації системи губернаторської влади на Правобережній Україні наприкінці XVIII – на початку XIX ст. та основні тенденції адміністративної політики російських імператорів у цьому регіоні.

Ключові слова: губернатор, генерал-губернатор, інкорпорація, кооптація.

В статье автор исследует особенности организации системы губернаторской власти на Правобережной Украине в конце XVIII – начале XIX ст. и основные тенденции административной политики русских императоров в этом регионе.

Ключевые слова: губернатор, генерал-губернатор, инкорпорация, кооптация.

In the article the author investigates the features of the organization of the system of governor's power in the Right-bank Ukraine at the end of XVIII – at the beginning of the XIX century and basic tendencies of administrative policy of the Russian emperors in this region.

Key words: governor, general governor, incorporation, cooptation.

Постановка проблеми. Поділи Польщі Російською та Австрійською імперіями, а також перемоги Росії та Австрії над Оттоманською Портою мали своїм наслідком черговий переділ етнічних українських земель. Він супроводжувався нищенням решток української державної автономії. На початку XIX ст. встановився адміністративно-територіальний поділ підросійських земель України, які поділялися на три генерал-губернаторства (Київське, Малоросійське та Новоросійсько-Бессарабське), а ті у свою чергу – на 9 губерній (Волинська, Катеринославська, Київська, Подільська, Полтавська, Таврійська, Харківська, Херсонська, Чернігівська) та землі Чорноморського Кубанського Війська. Саме початок XIX століття був початком активних управлінських реформ, які формували нову систему регіональних та місцевих органів влади. Важливо те, що російський уряд не бачив можливостей для введення на новоприєднаних територіях у повному обсязі тієї моделі управління, яка вже впроваджувалася і функціонувала в центральних регіонах Російської імперії з 1775 р. Російська адміністрація на Правобережжі України, попри інші завдання, змінювала уніфікаційний курс центру щодо цього регіону. Існували також особливості в організації й функціонуванні владних інституцій на Правобережжі та Лівобережжі України.

Аналіз актуальних досліджень. У наукових працях до 1917 року і радянських істориків регіональні аспекти Правобережної України на

межі XVIII – XIX ст. практично не розглядалися, а дослідження тих чи інших сторін її суспільного життя головним чином використовувалися лише для ілюстрації спільної з росіянами історії. Більше того, після обґрунтування ідеологами комуністичної партії доктрини про злиття націй і формування єдиної спільності – «радянського народу» вони почали втрачати своє соціальне і дослідницьке значення.

Справжнього смислу регіональні аспекти набули лише в умовах утвердження незалежної України. Зокрема, у своїх працях Я. Грицак звернув увагу на відмінності у статусі українських земель у складі Російської імперії.

Професор В. Шандра у серії своїх праць висвітлюючи діяльність генерал-губернаторів, робить висновок, що всі вони реалізовували інтеграційний політичний курс щодо українських територій, забезпечували взаємозв'язок губернських та вищих державних установ. Комплексне дослідження механізму входження земель Правобережної України до складу Російської імперії з точки зору впровадження управлінської системи здійснив у своїх дослідженнях М. Бармак.

Проблеми історії державного управління дореволюційної Росії і становища провінційного чиновництва розглядають у своїх роботах і науковці Західної і Центральної Європи, США, Канади, Японії. Так, французький історик, Д. Бовуа розглядаючи суспільно-політичну та соціально-економічну еволюцію польської шляхти у XIX ст., розкрив інтеграційні заходи російського уряду щодо Правобережжя. Інший дослідник – К. Мацузато

при з'ясуванні взаємовідносин російського центру й українських регіонів у складі Російської імперії надав перевагу використанню територіального підходу, і слід підкреслити, що він не погодився із тезою про територіально-правову відокремленість українських земель.

Отже, проаналізувавши історіографію проблеми, ми бачимо, що вченими вивчалися різні аспекти створення загальноімперської управлінської моделі, її розвитку та специфіка окремих владних інституцій в прикордонних регіонах.

Метою статті, виходячи з актуальності дослідження, стало висвітлення історії становлення та розвитку владних інституцій Російської імперії на Правобережній Україні наприкінці XVIII – у першій половині XIX ст., з'ясування особливостей їх структури, а також аналіз основних тенденцій адміністративної політики російських імператорів у цьому регіоні.

Виклад основного матеріалу. Вивчення історії державних установ, а саме, дослідження системи адміністративної діяльності центральних та регіональних установ держави, які реалізують складні функції контролю та управління соціально-економічними, політичними та культурними процесами на її території, дає змогу науковцям зрозуміти закономірності та специфічні особливості історичного процесу в цілому.

Для більшості імперій постає проблема – в який спосіб здійснювати управління «новопридбаним» територіальним простором, що суттєво відрізняється від центру та від інших її частин. Російська імперія вдалася до генерал-губернської форми, яка стала основною на етнічних землях, зокрема і в українських, починаючи з кінця XVIII й протрималася до початку XX ст. У зв'язку з цим постають питання: чому саме інститут генерал-губернаторської влади проіснував такий тривалий час і що сприяло його тривалому функціонуванню? Адже, відоме існування найрізноманітніших форм взаємовідносин між центром та набутими імперіями територіями.

Насамперед, варто зауважити, що приєднані історичні регіони не могли бути відразу адаптовані до адміністративно-правового, соціально-політичного і господарсько-економічного ладу Росії, адже були сформовані в інших історичних умовах. Як уламки попередніх державних утворень вони продовжували зберігати певні відмінні від російських, форми відносин підданих з монархом. Також крім цього, ці землі відрізнялися культурно-релігійними і лінгвістичними особливостями. Тому, на переконання центру, тобто імперської влади, вимагали неухильного, хоча поступового введення до абсолютної монархії Романових. Це повинен був забезпечити чиновник, який для легітимізації локальної влади імператора наділявся надзвичайними повноваженнями та користувався повною довірою центру. Проте, для усунення відцентрових тенденцій й укріплення влади

імператора, застосовувалася практика частоті зміни влади в особі губернатора і генерал-губернатора [1, с.78-80]. Саме тому Річард Уортман, визначаючи найхарактернішу рису генерал-губернаторської влади, зробив акцент на його ролі як особистого посланця імператора в приєднаних землях [6, с.197]. Якщо взяти до уваги, що не лише приєднані до імперії території, а й сам центр не мали досить довгий час кодифікованого законодавства (до речі, Литовські статuti діяли до 1840р.), на основі якого можна було здійснювати управління та правосуддя, то стає зрозумілим, чому саме посаді генерал-губернатора надавалося такої значимості.

Прослідкуємо самодержавну політику стосовно Правобережної України, яка здійснювалась за допомогою царських сановників – спочатку губернаторів, а згодом генерал-губернаторів, які поєднували широкі воєнні та цивільні повноваження, мали в руках державну адміністрацію, армію, поліцейську і судову системи, котрі опирались головним чином на польську шляхту, кооптовану в російську соціально-станову структуру. Політика була спрямована на її адміністративну інтеграцію з центром і на поступову інкорпорацію суспільного та соціально-економічного життя регіону в адміністративну, соціально-станову, політико-правову і податкову систему імперії. Вона передбачала підпорядкованість торговельних, економічних, фіскальних і духовно-релігійних інтересів населення регіону воєнним та адміністративним інтересам держави, а головне – політичному виживанню і територіальній цілісності Російської держави.

Досліджуючи поставлену проблему, ми помітили, що однією з характерних ознак початкового періоду панування Російської імперії на Правобережній Україні був той факт, що тимчасово зберігалися традиційні польські порядки: «Русское владычество в первые десятилетия XIX века сказывалось сравнительно слабо, ибо поляки продолжали играть видную роль в администрации края» [5, с.236]. На підтримку цієї тези Я. Франко відзначав, що після поділів Речі Посполитої польська заможна шляхта на Правобережжі не втратила своїх соціально-економічних позицій, а навпаки, вона зміцніла, бо могла спиратися у своїх відносинах з українськими селянами на підтримку сильної російської державної та місцевої адміністрації, якої не було в Польській державі [2, с.10].

За оцінкою Д. Бовуа, Правобережна Україна як «законна власність Росії» залишалась широким полем, на якому поляки зберігали ослаблені форми адміністративного управління, а російська влада ніяк не могла утвердитися [3, с.200].

С. Величенко у статті «Царський уряд в українських губерніях 1800-1914 рр. – всемогутність чи слабкість?» зазначив, що могутність та всесильність імперської влади на

місцях не була настільки сильною, як може здатися. Свій висновок науковець обґрунтував цілим рядом обставин: відсутність ефективного зв'язку між місцевими та центральними органами влади до самого кінця XIX ст.; гальмування виконавчої влади нестачею чиновників; розходження в інституційних інтересах окремих структурних одиниць державного апарату; відсутність систематичності і чітких правил співпраці між міністерствами; зловживання владою у виді підкупу, хабарництва, кумівства у колах чиновництва, формалізму та інерції при веденні справ. С. Величенко зазначив, що завдяки цьому «імперія не була зінтегрованою державою і що ступінь відмінності регіонів був доволі значним». Автор висунув ще одну тезу: «... губернатор міг правити тільки завдяки співпраці з місцевими вихідцями, а це було можливе коштом якнайменшого втручання у місцеві звичаї і пошанування місцевих традицій. Це уможливило не тільки збереження й підтримання місцевих інтересів, але й вплив цих інтересів на виконання рішень, які приймалися у центрі» [4, с.220-221].

З метою закріплення придбаних земель, забезпечення безпеки і стійких геополітичних відносин в перші після поділів Речі Посполитої роки самодержавство зосередило в Правобережжі, як стратегічно важливому для Росії регіоні, самі великі військові з'єднання. Військова присутність виконувала подвійну функцію. По-перше, відігравала роль чинника державного облаштування, стабільності і попередження можливих незадоволень, конфліктів, загострень і зіткнень у краї, який пережив величезні цивілізаційні зміни, викликані ліквідацією Речі Посполитої і приєднанням до Російської імперії. По-друге, надавала допомогу в подоланні відмінностей по відношенню до місцевого населення і тим самим сприяла розвитку Правобережної України в напрямі інтеграції з ядром імперії. В наступні роки, у зв'язку з тим, що більшість місцевої еліти дотримувалась польських традицій, імператор вимушений був постійно удосконалювати механізм своєї присутності.

Висновки та перспективи дослідження. З огляду на висловлені думки, можемо стверджувати, що для Російська імперія в результаті поділів Речі Посполитої здобула землі, які мали власні традиції державного будівництва та правовий уклад, сформовані владні структури та інституції самоврядування. Тому першочерговими завданнями російської влади були військове та політичне укріплення надбаних земель, їх соціальна та політична стабільність, через що перевага частіше надавалася посиленню політичного контролю над управлінською доцільністю. Перед чільними посадовцями правобережних губерній стояли завдання інкорпорації українських територій у склад Російської імперії шляхом запровадження російської правової та управлінської системи. Саме тому із включенням у склад Росії

наприкінці XVIII ст. до Правобережної України з боку самодержавства застосовувався не тільки загальноімперський адміністративно-територіальний, але й регіональний підхід, що передбачав існування подвійного законодавства, традиційних привілеїв, збережених ще від польського уряду.

Сучасна Україна в пошуках раціональної моделі управління зіткнулася з багатьма труднощами. Тому питання ефективної організації управління окремими адміністративно-територіальними одиницями, юридичного становища посадовців всіх рівнів, розподілу повноважень між структурними ланками управлінського апарату, узгодження інтересів центру і периферії завжди залишаються в центрі уваги держави. На сьогоднішній день в період формування органів влади в Україні, з огляду на історичні особливості різних українських регіонів, важливим є запозичення позитивних управлінських рішень минулого, для ефективного функціонування Української держави в майбутньому.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бармак М.В. Державна служба в Російській імперії: правові основи формування та функціонування корпусу цивільних службовців (XVIII – перша половина XIX ст.) / Микола Валентинович Бармак. – Монографія. – Тернопіль: Видавництво Астон, 2006. – 288 с.
2. Бармак М.В. Формування владних інституцій Російської імперії на Правобережній Україні (кінець XVIII – перша половина XIX ст.) / Микола Валентинович Бармак. – Тернопіль: АСТОН, 2007. – 512 с.
3. Бовуа Даніель Російська влада і польська шляхта в Україні. 1793 – 1830 рр./ Переклад Зої Борисюк. / Бовуа Даніель. – Львів, 2007. – 296с.
4. Величенко С. Царський уряд в українських губерніях 1800-1914 рр. – всемогутність чи слабкість? / С. Величенко // Україна Модерна. – Львів: Інститут історичних досліджень Львівського університету, 1998. – Ч. 2-3. – С. 219-224.
5. Калініч Т.Д. Початковий етап інкорпорації Правобережної України до складу Російської імперії (кінець XVIII - початок XIX ст.). / Т.Д.Калініч // Проблеми історії України XIX – початку XX ст.. – Київ: Інститут історії України НАН України, 2006. – №11. – с.235–247
6. Уортман Р. Властители и судии: Развитие правового сознания в императорской России / Авт.пер. М.Д.Долбилова при участии Ф.Л. Севастьянова. / Р. Уортман. – М., 2005. – 520 с.
7. Шандра Валентина Генерал-губернаторства як форма управління українськими губерніями у складі Російської імперії / Валентина Шандра // Регіональна історія