



Ігор Коляда, Дмитрій Ніколайчук, Антон Дрозденко

ЦИВІЛЬНИЙ ГУБЕРНАТОР В УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ (КІНЕЦЬ ХVІІІ – ПЕРША ПОЛОВИНА ХІХ СТ.): ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ІМПЕРСЬКОЇ ВЛАДИ

Ігор Коляда

РЕВОЛЮЦІЯ, КОХАННЯ, РОДИНА У ЖИТТІ СИМОНА ПЕТЛЮРИ. (ІСТОРИКО-БІОГРАФІЧНИЙ НАРИС)

Альона Годлюк

УЧАСТЬ США У МІЖНАРОДНИХ КОНФЛІКТАХ. СТОРІНКИ ІСТОРІЇ РОЗРЯДКИ ПЕРШОЇ ПОЛОВИНИ 1970-Х РР.

**Ігор Коляда,
Дмитрій Ніколайчук,
Антон Дрозденко**
(М. Київ)

ЦИВІЛЬНИЙ ГУБЕРНАТОР В УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ (КІНЕЦЬ ХVІІІ – ПЕРША ПОЛОВИНА ХІХ СТ.): ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ІМПЕРСЬКОЇ ВЛАДИ

Після ІІІ-го поділу Речі Посполитої у 1797 р. Правобережна Україна (Київщина, Поділля, Волинь) була приєднана до Російської імперії. Відтак, перед самодержавною владою постало завдання інкорпорації й уніфікації усіх сфер життя українського населення відповідно до загальноімперських норм. Однією з форм такої інкорпораційної політики Російської імперії на території українських губерній став інститут цивільного губернатора, який існував поряд з інститутом військового губернатора (був наділений адміністративними повноваженнями здійснити цю інкорпорацію) [1].

Хоча авторами комплексно проаналізовано процес функціонування інституту цивільного губернатора упродовж першої половини ХІХ ст., ще й досі поза увагою дослідників перебувають деякі аспекти цього питання історії функціонування губернських інститутів. Так, окреслена проблема частково висвітлюється у студіях українських істориків В. Желізняка [2], І. Коляди [3], Д. Ніколайчука [4], О. Романцова [5], А. Черепанова [6], В. Шандри [7]. Сучасний український до-

слідник О. Романцов, досліджуючи історію та діяльність київських військових губернаторів першої половини ХІХ ст., проаналізував і взаємини київських цивільних губернаторів та київських військових губернаторів. Історію становлення губернських інститутів влади у Київській губернії дослідив А. Черепанов, який на основі нормативно-правових актів поверхнево розглянув повноваження різних органів влади, відтворив структуру київської губернської адміністрації першої половини ХІХ ст. Серед зарубіжних науковців варто виокремити роботи С. Алексева, Ц. Міхасевої [8], Л. Лисенко [9], які проаналізували повноваження та історико-правові аспекти функціонування цивільних губернаторів першої половини ХІХ ст.

Запровадження інституту «цивільного губернатора» у Російській імперії пов'язують з переглядом у 1796-1796 рр. імператором Павлом І адміністративно-територіального поділу, впровадженого Катериною ІІ. 12 грудня 1796 р. Павлом І було видано указ «О новом разделении государства на губернии» (від 12 грудня 1796 р.), яким наміс-

ництва, впровадженні Катериною II, було скасовано, і створювалися фактично нові адміністративно-територіальні одиниці – губернії. Вся територія Російської імперії перерозподілялася на 41 губернію, при цьому «на особих правах и привилегиях» створювалися Малоросійська, Ліфляндська, Естляндська, Виборзька, Курляндська, Литовська, Мінська, Білоруська, Київська, Волинська та Подільська губернії [10]. У результаті проведеної реорганізації адміністративного устрою, як відмічає сучасний український дослідник Д. Ніколайчук, відбулася зміна у вертикалі влади, в якій губернатор ставав єдиним «господарем губернії» та безпосередньо підпорядковувався сенату-імператору. Така система адміністративного устрою проіснує з деякими змінами аж до початку ХХ ст. [11].

Нова подальша зміна у системі місцевого управління Російської імперії відбулася, як зазначає Д. Ніколайчук, у період правління імператора Олександра I й пов'язана із утворенням нових державних інституцій міністерств. 8 вересня 1802 р. імператор Олександр I видає маніфест «Об учреждении Министерств», за яким утворювалось міністерство внутрішніх справ, якому підпорядковувалися всі губернатори, тоді як губернські правління полишались у підпорядкуванні сенату [12]. Міністерська реформа (1802 р.), запроваджуючи «лінійний» принцип організації органів влади та управління, коли галузевому міністерству підпорядковувались відповідні губернські установи, мала своїм наслідком правову та організаційну колізію, при якій інститут цивільного губернатора, будучи підпорядкованим міністерству внутрішніх справ, втратив свою певну самостійність й підконтрольні своїй владі губернські виконавчі установи, а губернське правління перетворилось в окремий орган влади, що виконував розпорядження Сенату, губернські присутствія, комітети – у виконавчі органи влади міністерств на місцях, що, у свою чергу, посилювало бюрократичну тя-

ганину, зокрема зростання документообігу. При цьому верховна імперська влада продовжувала й далі розглядати губернатора як свого представника; натомість міністерство внутрішніх справ вважало його своїм місцевим виконавцем. Така ситуація негативно позначилась на всій системі виконавчої вертикалі, породивши неузгодженість у діях місцевої губернської адміністрації.

Таким чином, міністерською реформою (1802 р.) імперська влада продовжила політику централізації системи управління та уніфікації системи місцевих органів влади, остаточного утвердження інституту губернської адміністрації як складової в системі адміністративно-територіального управління українськими землями Російської імперії.

На початку ХІХ ст. у Російській імперії у становленні адміністративно-територіального устрою виокремлюється тенденція щодо подальшої бюрократизації роботи управлінських інститутів, яка реалізовувалась в усуненні всього різноманіття розвитку регіонів та народів у складі Росії та його подальшої уніфікації. Відтак, важливим етапом у реформуванні системи регіонального управління стало затвердження «Общего наказа гражданским губернаторам» (від 3 червня 1837 р.) [далі – «Наказ» (1837 р.)] [13], нормативно-правового акту, яким фактично вперше, на вищому законодавчому рівні, було встановлено правовий статус інститутів «цивільного губернатора» і «генерал-губернатора». «Наказ» (1837 р.) чітко визначав як функції, повноваження цивільних губернаторів (поширювались на всі сфери соціально-економічного та суспільно-політичного життя регіону), так і прерогативи представників вищої імперської влади на території імперії Романових. Важливість «Наказу» (1837 р.) полягала і в тому, що він став базовим нормативно-правовим актом для функціонування інституту «цивільного губернатора» упродовж другої половини ХІХ – початку ХХ ст. Так, у «Наказі» (1837 р.)

губернатори – це «блюстители неприкосновенности верховных прав Самодержавия, польз Государства и повсеместного точного исполнения законов, уставов, Высочайших повелений, указов Правительствующего Сената и предписания Начальства» [14].

«Наказ» (1837 р.) офіційно надавши губернатору статус «господаря губернії», значно розширив його права по управлінні краєм [15]. У «Наказі» (1837 р.) службові обов'язки та права губернатора були регламентовані 14 розділами: 1) загальні обов'язки; 2) загальне управління губернією; 3) забезпечення дотримання охорони законодавчо закріплених прав усіх станів та громадського благополуччя й достатку; 4) у справах забезпечення населення продовольством та належного стану міського господарства; 5) у справах про виконання повинностей селянами; 6) у справах охорони народного здоров'я; 7) у справах опіки та піклування; 8) у справах контролю за органами державного управління; 9) у справах судочинства; 10) у справах взаємодії з військовим відомством; 11) порядок прийняття справ губернії та передачі управління губернією; 12) огляд та аналіз стану справ у губернії; 13) статистична звітність та відповідальність за службову недбалість; 14) взаємовідносини з іншими органами та установами, що врегульовувало фактичне право керівництва та контролю за всіма сферами життя краю та його населення [16]. Як чиновник міністерства внутрішніх справ, губернатор отримав право контролювати роботу поліції, встановлювати поліцейний нагляд (гласний і негласний) за політично-неблагодійними особами, призначати поліцмейстерів, повітових справників, їхніх помічників, станових приставів. Не можна не погодитись з оцінкою сучасної вітчизняної дослідниці В. Шандри, що «найбільш дієвим інструментом влади губернатора стало підпорядкування йому поліції, яка виявилась основним засобом для виконання повноважень, пов'язаних із збиранням податків



Імператор Микола I

та виконанням рекрутської повинності непривілейованими станами» [17]. «Наказ» (1837 р.), закріпивши правовий статус «цивільного губернатора» як державного службовця міністерства внутрішніх справ, підвищив значення цієї посади в ієрархії імперських чиновників вищого рангу, зробивши її досить авторитетною та привабливою для чиновничої кар'єри. Сучасний російський історик О. Грачев відмічає, що «Наказ гражданским губернаторам» – это попытка восстановить этого чиновника в статусе «хозяина губернии», но главное заключалось в приближении его положения к рангу служащего министерства внутренних дел» [18].

Норми «Наказу» (1837 р.) конкретизувались окремими інструкціями, циркулярами, що враховували специфіку регіону, конкретної ситуації, що склалась в губернії й які адресувались конкретному губернаторові, в тому числі й цивільному київському. До «Наказу» (1837 р.) кожен губернатор отримував від центральної влади докладні інструкції, розвиваючі загальні положення стосовно конкретної ситуації в даному регіоні.

Отже, «Наказ» (1837 р.) значно розширив повноваження та владу цивільного губернатора у різних сферах життя краю: політико-адміністративній, контролю за органами місцевого самоврядування та представницькими органами дворянства, економічній (щодо заснування й відкриття приватних підприємств та заняття підприємницькою діяльністю, сплати податків, виконання повинностей), культурно-освітній і цензури (цивільний губернатор виконував функцію першого цензора у губернії й за погодженням з Головним управлінням у справах друку дозволяв видавництво нових газет, журналів), медико-санітарній (здійснював нагляд за епідеміологічною ситуацією у регіоні та за станом закладів охорони здоров'я), тощо. При цьому варто також відмітити, що юридичне й законодавче закріплення зростаючого кола функціональних повноважень цивільного губернатора поліпшило діяльність губернської адміністрації, посиливши її виконавчі повноваження й важелі впливу в системі імперських органів влади й управління губерніального рівня. Але вважаємо за необхідне відмітити, що кількісний склад та професійний рівень чиновників губернаторської канцелярії й губернського правління не дозволяли цивільному губернатору сумлінно й у повному обсязі виконувати законодавчо закріплені й покладені на нього службові обов'язки.

Надаючи губернатору широкі управлінські повноваження та визнаючи губернатора «господарем губернії», центральна влада обмежувала його повноваження у деяких сферах регіонального управління, зокрема у сфері законо- та правотворення: губернатори не мали права самостійно видавати нові або ж змінювати діючі нормативно-правові акти, вводити нові податки, що залишалось компетенцією вищих імперських органів влади. Разом з тим, дослідники відмічають, що в цю епоху поява деяких нових посад, які не були передбачені у «Загальному наказі» (1837 р.),

зокрема «воєнного губернатора, що керує цивільною частиною», «воєнного генерал-губернатора», змінювала характер інституту «цивільного губернатора», повертаючи йому поряд з адміністративним і політичний статус та вносячи певний дисбаланс, як у систему регіональної влади й її взаємодії з державними установами центральних органів державної влади, так із місцевою адміністрацією й представницькими дворянськими інституціями. На думку радянського історика П. Зайончковського, норми «Наказу» (1837 р.) про пряму підпорядкованість губернатора сенату залишилися лише декларативною нормою, бо на практиці цивільний губернатор повністю підпорядковувався міністру внутрішніх справ [19]. На думку сучасних вітчизняних (В. Грицак [20], В. Желізняк [21]) та зарубіжних дослідників (Л. Лисенко [22]) «Наказ» (1837 р.) не зміг розв'язати одну з ключових проблем губернської адміністрації – зростаючої бюрократизації; навпаки, він значно посприяв посиленню чиновницької тяганини, унеможлививши реалізацію у повному об'ємі наданих повноважень та функцій цивільним губернатором. Цивільний губернатор взагалі навряд чи міг самостійно стати тим координатором місцевих урядових установ, який самостійно забезпечив би єдність управління у конкретній адміністративній практиці Російської імперії середини ХІХ ст.

Головування цивільного губернатора у 17 комісіях та комітетах краю не лише збільшувало сферу впливу губернатора на життя краю, а й, за оцінкою дослідників, стало гальмівним чинником сумлінного виконання ним службових обов'язків керівника губернії [23]. Відтак, із збільшенням функціональних обов'язків губернатора по управлінні краєм останньому був наданий дієвий помічник в особі віце-губернатора, який одночасно звільнявся від головування у казенній палаті. Посаду голови казенної палати відтепер обіймав окремий чиновник, якого рекомендував міністр фінансів і затверджував

імператор [24]. Згідно з «Положенням про організацію діловодства у губернських правліннях» від 3 червня 1837 р. віце-губернатор включено до складу губернського правління у статусі першого помічника губернатора у сфері загального управління губернією [25].

Необхідність правового розмежування повноважень губернатора і губернського правління, функцій між губернатором і губернськими адміністративними органами, великий об'єм поточного діловодства в діяльності губернатора (повинен був підписувати в рік до ста тисяч документів чи близько 270 документів кожний день) стали тими чинниками, що обумовили вжиття царським урядом ряду заходів по поліпшенню діяльності органів губернської адміністрації, зокрема видання іменного указу «Учреждение губернских правлений» (2 січня 1845 р.), у преамбулі якого зазначалося: «При издании в 1837 г. положения о производстве дел в Губернских правлениях, имелось в виду возможное улучшение сей важной части; почему, между прочим, требовалось тогда же замечания Начальников губерний относительно применения к самому делу изданных правил. По соображению в Министерстве Внутренних Дел всех собранных по сему предмету сведений, оказалось возможным допустить в порядке производства и решения дел значительные облегчения и сокращения труда, а сверх сего признано за нужное определить с большею точностью, на основании опыта, обязанности членов Губернского Правления и прочих его чинов» [26]. Цей нормативно-правовий документ частково розмежував функції у середині губернської адміністрації, зменшивши дещо повноваження губернатора. Додатком до указу «Учреждение губернских правлений» (1845 р.) став підзаконний нормативно-правовий акт – «Штат канцелярий гражданских губернаторов», яким визначався новий штатний розпис чиновників канцелярії цивільного губернатора. Так, канцелярія київського цивільного губернатора складалася з: управляючого канцелярією;

двох старших та двох молодших помічників управляючого канцелярією; реєстратора; двох старших та двох молодших чиновників з особливих доручень, всього 11 осіб. Відтак, було збільшено число чиновників з особливих доручень (по одному старшому та молодшому), а сама структура канцелярії цивільного губернатора залишилася незмінною. Новий штатний розпис канцелярії київського цивільного губернатора вводився спеціальним положенням Комітету міністрів «О распространении новых штатов Губернских Правлений и Губернаторских канцелярий на 19 губерний» (від 26 лютого 1846 р.) [27].

Отже, у першій половині XIX ст. визначалось коло повноважень, компетенції, функції цивільного губернатора; у Російській імперії склалось дві основні моделі управління національними регіонами імперії, в тому числі й українськими землями – губернаторська і генерал-губернаторська, які виступали інструментом забезпечення стабільності, правопорядку, громадянського миру, але які так і не стали ефективними в умовах процесів наростаючої модернізації, яка охопила Росію, в тому числі й українські землі, у першій третині XIX ст., що засвідчила поразка у Кримській війні (1853–1856 рр.) й наростаючі рухи соціальних протестів («Київська козаччина», «Похід у Таврію за волею» 1856 р.), радикалізація суспільних настроїв та поява нелегальних революційних гуртків, члени яких все більше захоплювались західно-європейськими соціалістичними й комуністичними доктринами. Система державного управління, усі сфери суспільно-політичного, економічного й духовного життя вимагали кардинального реформування.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Романцов О. Інститут київських військових губернаторів: джерельна база дослідження // Регіональна історія України. – 2010. – Вип. 4. – С.249.

2. Желізняк В. Губернатор в системі місцевого управління Російської імперії 1796–1914 рр. (на матеріалах Волинської губернії): дис. канд. іст. наук: спец. 07.00.01. Тернопільський національний педагогічний університет ім. В. Гнатюка. – Тернопіль, 2013. – 235 с.

3. Коляда І. Київські імперські чиновники й видавничі проекти Є. Чикаленка / Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. Серія: історичні науки. – № 13 (338). – 2016. – С. 46–52; Його ж: Український історик та імперський сановник: до історії взаємин М. Костомарова і І. Фундукля / Історіографічні дослідження в Україні: збірник наукових праць. – 2018. – №28. – С. 87–108.

4. Ніколайчук Д. Київське губернське правління: організація діяльності (кінець XVIII – початок XX ст.) / Український історичний журнал. – 2017. – №5. С. 36–51; його ж Канцелярія київського цивільного губернатора / Проблеми історії України XIX – XX ст. – 2017. – № 27. – С. 151–165.

5. Романцов О. Становлення інституту військових губернаторів на теренах Правобережної України (кінець XVIII – перша третина XIX ст.). – К.: Інститут історії України, 2017. – 268 с.

6. Черепанов А. Київська губернія в першій половині XIX ст.: історико-правові, соціокультурні виміри: дис... кан. іст. наук, спец.: 07.00.01. Державний вищий навчальний заклад «Переяслав-Хмельницький державний педагогічний університет ім. Г. Сковороди». – Переяслав-Хмельницький, 2017. – 262 с.

7. Шандра В. Генерал-губернаторства в Україні: XIX – поч. XX ст. – К.: Інститут історії України, 2005. – 427 с.; Її ж: Київське генерал-губернаторство (1832–1914): Історія створення та діяльності, архівний комплекс і його інформативний потенціал. – К., 1999. – 142 с.; Її ж Губернатор: його роль і місце у системі влади в Україні імперського її періоду / Історія адміністративно-територіального устрою Чернігово-Сіверщини: Матеріали наук.-практ. конф. – Ніжин: ТОВ «Видавництво «Аспект-Поліграф», 2007. – С.91–96.

8. Алексеев С., Михеева Ц. Управление губерниями по «наказу губернаторам», 1837 г. // Вестник Российского университета дружбы народов. – 2008. – № 2. – С. 5–11.

9. Лысенко Л. Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи (XVIII–XX века). – М.: Изд-во МПГУ, 2001. – 358 с.

10. О новом разделении государства на губернии. 12 декабря 1796 г. / ПСЗРИ. Собрание 1-е. СПб.,

1830. – Т.24. Отд. первое – №17634. – С. 229–230.

11. Ніколайчук Д. Київська губернська адміністрація (1860-ті – 1917 рр.): повноваження, структура, кадровий склад: дис. на здоб. наук.ст. канд. іст. наук: спец. 07.00.01. Інститут історії України НАН України. – К., 2018. – С. 45–46

12. Об учреждении министерств. 8 сентября 1802 г. / ПСЗРИ Собрание 1-е. СПб., 1830. – Т.27. Отд. первое. №20406. – С.243–248.

13. Общий наказ гражданским губернаторам. 3 июня 1837 г. / ПСЗРИ. Собрание 2-е. СПб, 1838. – Т. 12. – Ч. 1. Отд. первое. – № 10303. – С.361–439.

14. Там само. – с.362.

15. Алексеев С., Михеева Ц. Указ. соч. – С.7–8.

16. Общий наказ гражданским губернаторам. 3 июня 1837 г. / ПСЗРИ. Собрание 2-е. СПб, 1838. – Т. 12. – Ч. 1. Отд. первое. – № 10303. – С.361–439.

17. Шандра В. Губернатор: історичний вимір / В.Шандра // Газета «День» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.day.kiev.ua/uk/article/istoriya-i-ya/gubernator-istorichnyi-vimir>.

18. Грачев А. Губернское правление, канцелярия губернатора и полиция в системе государственного управления Пензенской губернии в начале 20 века: дисс. канд. ист. наук: 07.00.02 «Отечественная история». – Пенза, 2002. – С. 46.

19. Зайончковский П. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке. – М., 1978. – С. 144.

20. Грицак В., Ярмиш О. Губернатор в державному механізмі Російської імперії в другій половині XIX ст. (на матеріалах Харківської губернії). – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – С. 45.

21. Желізняк В. Губернатор в системі місцевого управління Російської імперії 1796–1914 рр. (на матеріалах Волинської губернії).

22. Лысенко Л. Указ.соч. – С. 77.

23. Там само.

24. Желізняк В. Вказ. праця. – С. 77–78.

25. Общий наказ гражданским губернаторам. 3 июня 1837 г. / ПСЗРИ. Собрание 2-е. СПб, 1838. – Т. 12. – Ч. 1. Отд. первое. – № 10303. – С.361–439.

26. Учреждение губернских правлений. 2 января 1945 г. / ПСЗРИ. Собрание 2-е. СПб., 1846. – Т.20. – Ч. 1. Отд. Первое. – № 18580. – С.16.

27. О распространении новых штатов Губернских Правлений и Губернаторских канцелярий на 19 губерний / ПСЗРИ. Собрание 2-е. СПб., 1846. – Т.21. – Ч. 1. Отд. первое. – № 19773. – С.280.