

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ НА ПРАВОБЕРЕЖНІЙ УКРАЇНІ

У статті автор досліджує особливості державного управління на Правобережній Україні наприкінці XVIII – на початку XIX ст. та основні зміни в адміністративній політиці російських імператорів у цьому регіоні.

Ключові слова: губернатор, генерал-губернатор, децентралізація, централізація, деконцентрація, Правобережна Україна.

Постановка проблеми. Губернська система управління пройшла довгу і складну еволюцію становлення. Міцність Російської імперії при всіх її контрастах забезпечували єдина правляча династія, монолітність дворянства й чиновництва, а також належним чином організована губернська форма місцевого управління. Проте ця система на початку XX століття почала давати збій. Постала проблема реформування губернської влади на основі використання підходу централізації чи децентралізації, перевагу одного з яких ми прагнемо довести на основі архівних даних.

Аналіз актуальних досліджень. Проблеми становлення й розвитку інституту губернаторства в дореволюційній історіографії в основному привертала увагу лише вчених - правознавців. У 1905 р. вийшов друком історико-юридичний нарис Івана Блінова "Губернатори", який досі є найбільш повним і загальним дослідженням інституту губернаторства. Еволюцію виникнення інституту губернаторства та його роль і місце в системі влади в Російській імперії висвітлює дослідниця Л. Лисенко.

Професор В. Шандра у серії 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 позиції впровадження управлінської системи здійснив М. Бармак. Він особливо акцентує свою увагу на створенні та еволюції адміністративних структур відповідно до законодавства імперії, виконуваних завдань, особливого статусу регіону та інших чинників.

Метою наукової публікації, виходячи з актуальності дослідження, є комплексне висвітлення особливого стану владних інституцій Російської імперії на Правобережній Україні. Відповідно, випливають такі завдання: з'ясувати особливості губернської структури влади, а також аналіз основних тенденцій адміністративної політики російських імператорів у цьому регіоні.

Виклад основного матеріалу. Принцип необмеженого самодержавства надовго став основним у житті суспільства, для поєднання якого зі станом моделлю Катерина II, як і Петро I, обрала один єдиний важіль - державу, оскільки інших владних інституцій не існувало. У 1775 році вона запропонувала суспільству нову модель адміністративно - територіального управління з раціональною та ефективною системою влади, яка протрималася до епохи Великих реформ Олександра II. Законодавчим актом "Учреждения для управления губерний Всероссийской империи" (1775 р.) створювалася мережа інституцій на принципах розподілу адміністративної, фінансової, військової та судової влади та становості з поєднанням призначення й виборності. Це гарантувало залучення до управління представників різних соціальних структур, насамперед дворянства, які за Жалуваною грамотою (1785 р.) отримали

чимало економічних та соціальних можливостей – монопольне право на душеволодіння, маєтки, звільнення від обов'язкової державної служби тощо, перетворившись на дворянську корпорацію [1, с. 61].

Із початком дії "Учреждения для управления губерний Всероссийской империи" імператор, окрім постійного прагнення збільшити кількість обов'язків губернатора, зосередив у його руках усі гілки місцевої влади. Удосконалювалося й галузеве управління шляхом створення міністерств та формуванням бюрократії з фаховими знаннями, особливо в галузі права. Це зробило управління губерніями з центру більш компетентним і конкретним, адже місцеві державні установи розподілялися між відповідними міністерствами. Так, Міністерство внутрішніх справ вирішило за допомогою змін досягнути двох цілей: по-перше, призначити губернаторами осіб, які гідні зобіймати таку важливу посаду; по-друге, здійснювати нагляд за їхньою діяльністю та визначити підстави відповідальності [2, с. 137]. Загалом сформована міністерська система управління ліквідувала залишки децентралізації.

Механізмом, який здійснював контроль над губернатором, був генерал-губернатор, посада якого за інструкцією від 29 травня 1853 року робила його найвпливовішим органом у місцевій адміністрації. Йому надано право вести загальний і повний нагляд за всіма сферами управління й контролю, за правильним виконанням законів, з можливістю усувати все те, що робилося всупереч уряду, інтереси якого йому потрібно захищати як особи, яка користується повною довірою імператора. Генерал-губернатори стали "главными блюстителями неприкосновенности верховных прав самодержавия, пользы государства и точного исполнения законов и распоряжений правительства" [3, с. 165]. Таке широке трактування влади й обов'язків генерал-губернатора юридично мало що визначало. Цей наказ, виданий Миколою I, проіснував до початку ХХ століття без змін. Н. П. Огарьов намагався розібратися, у чому ж полягають повноваження генерал-губернатора, та вимушений був констатувати: "Из всего этого хаоса определенней невозможно составить себе понятия о том, что такое генерал-губернатор" [3, с. 165].

Головною рисою інституту генерал-губернатора був особистісний, а не правовий характер його повноважень, де ступінь довіри з боку імператора до особи, яка займає цю посаду, визначали його фактично необмежену владу в довіреному йому регіоні [3, с. 166]. І чим менше законів визначали його діяльність, тим успішніше він реалізовував особисту довіру імператора [3, с. 167]. Зрозуміло, такий стан речей негативно впливав на губернське управління, про що свідчить знайдена в архіві анонімна записка того часу: "Потребность изменения порядка этого все сильнее и сильнее чувствуются обществом и провинциею. Администрация империи давно сознает утрату своего значения и несостоятельность удовлетворения нужд общества. Министерство также обращает внимание на этот вопрос, но, по – видимому, смотрит совершенно односторонне на дело.

По изменении штатов губернии и реформы в администрации, сейчас ограничивается составлением и усилением штатов центрального управления министерства, т.е. поощрением централизации в ущерб местным интересам империи. Относительно губернаторов речь идет об усилении власти (слово власть выражает мысль и бюрократическую и несовременную), следует понимать значение.

Между тем, то же Министерство уменьшает значение губернаторов в глазах управляемых недоверием во всех вопросах обыденной потребности общества и частных лиц. Так, например, выдать заграничный паспорт недостижному 23 лет, нужно представлять министру, разрешить ничтожную постройку, переделку казенного здания, перенесения почтовой станции, устройство моста (и т. д. примеры), – на все требуется разрешение Министерства; дела тянутся, время уходит, потребность усиливается и вселяется недовольство и недоверие к местному начальству" [4, арк. 2-3].

Головним завданням реформування губернської системи автор анонімки визначає "избавление губернаторов от Департаментской мелочной опеки, тормозящей и меретвящей всякое живое дело. Губернаторов следовало бы поставить в прямую

зависимость и подчинение генерал-губернатора и таким образом сие последние явились бы действительными представителями власти во всех ввереных им частях Империи.

Но в провинции значение генерал - губернатора еще не совсем утратило свою силу, а возможность лично всегда докладывать о делах, а также иногда присутствовать в Государственном совете и Комитете Министров служит некоторым ограждением против бюрократического деспотизма Департаментов и обеспечивает успех ходатайств о местных и насущных нуждах провинции" [4, арк. 6].

Ефективне вирішення цієї проблеми в губернському управлінні запропонував також правознавець І. Блінов, який хотів вирішити проблему в губернському правлінні, здійснивши реформу місцевого управління (провінційне життя повинно перебудовуватися на принципі децентралізації та розкнутості особистості, адже деспотизм чиновника на місці відчувається населенням більше, ніж деспотизм центру) [5, с.15]. Суспільні самоуправлінські групи повинні бути не під владою губернатора, коли виборна служба не є самостійним інститутом, а лише додатком до служби за призначенням уряду, а стояти поруч із ним. Тільки за цих умов можливе досягнення результативної співпраці. Зміни мали відбутися на принципах децентралізації, яка в Російській імперії проводилася лише у формі деконцентрації, коли повноваження з прийняття рішень перерозподіляються більш низьким чи регіональним рівнем центральної влади. Така форма зумовлювалася можливістю сепаратизму на окраїнах імперії, які були не готові до прийняття цієї системи.

Проте якою б корисною та важливою не була самостійна організація місцевого управління, вона не може принести хороших результатів, а, навпаки, зробитися злом, якщо паралельно не розвивати другий важливий принцип – відповідальність, де губернатор не може бути хорошим адміністратором та органом контролю одночасно, оскільки принципи їх діяльності різні.

Контроль над виконанням реформ місцевого управління тільки тоді є ефективним, якщо буде організований контроль над діяльністю губернаторів. Досягнути цього можна лише одним способом, поклавши контроль на суди, а саме Сенат й судові палати. І якщо до цього всього додати спрощений та полегшений порядок подання скарг, усунення дискримінаційної влади губернатора й частини сенаторської ревізії, то нагляд за діяльністю стане досить ефективним.

Наскільки б хорошими не були ці пропозиції, усе ж таки відбувалося втручання контролюючого органу в справи управління, хоча між ними повинна бути чітка межа, яка б дозволила ефективно працювати у своїй сфері діяльності та в межах своєї компетентності.

Ці ідеї І. Блінова були вдалимими для Центральної Росії, але не для окраїн імперії, якими були землі Правобережної України, де генерал-губернаторська форма управління набула політико-адміністративного характеру, яскраво продемонструвала труднощі інтеграційних процесів, які переживала Російська імперія. Саме регіональні особливості та тенденції імперського розвитку знайшли відображення в діяльності Канцелярії генерал-губернатора, анонімне донесення є яскравим підтвердженням цього процесу. Діяльність цієї установи на території України відрізнялася за своєю суттю від напрямів діяльності тих, які діяли в інших, не російських, землях. Генерал-губернаторська влада була органічною в системі поліцейсько-бюрократичного управління. Вона відповідала імперським методам приєднання територій більше, ніж звичайні органи в державі. Українські землі поступово були введені в загальноросійську систему управління, але, як засвідчила історія, інтеграція не набрала завершального характеру.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Особливості реформування державної служби та губернської системи в Російській імперії характеризують слова французького дипломата Толейрана: "Велика частина тих, хто говорить проти централізації, не хоче насправді її руйнувати: одні тому, що тримають у своїх руках владу, інші тому, що хочуть нею заволодіти" [5, с.15].

Таким чином, питання державного управління в Російській імперії за матеріалами анонімного донесення чиновника МВС показує реальний стан справ в органах влади на місцях та дозволяє нам здійснити комплексний аналіз недоліків і переваг централізованого управління, які потрібно використовувати нашої владі для ефективної організації управління окремими адміністративно-територіальними одиницями, юридичного становища посадовців усіх рівнів, розподілу повноважень між структурними ланками управлінського апарату, узгодження інтересів центру та периферії. Складні завдання системної перебудови суспільства з метою досягнення стійкого розвитку України можуть бути вирішені за наявності ефективної системи управління на всіх рівнях державної влади. Тому сьогодні, у 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.

Список використаних джерел та літератури

1. Шандра В. С. Українські суспільні інститути у взаєминах з російським самодержавством / В. С. Шандра // Український історичний журнал. – Київ: Інститут історії України НАН України, 2010. – № 4 (493). – С. 59-83.
2. Андреевский И. Е. О наместниках, воеводах и губернаторах / И. Е. Андреевский. – СПб., 1864. – 158 с.
3. Лысенко Л. М. Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи (XVIII – начала XX века) / Л. М. Лысенко. – М.: Изд-во МПГУ, 2001. – 358 с.
4. Центральний державний історичний архів України, м. Київ, ф. 442, оп. 644, спр. 336, арк. 1-18.
5. Блинов И.А. Губернаторы: Историко-юридический очерк / И. А. Блинов. – СПб., 1905. – 365 с.

SUMMARY

The article explores the features of the government on the Right Bank Ukraine in the late XVIII - early XIX century. and major changes in administrative policy of the Russian Emperors in the region.

Key words: *governor, governor-general, decentralization, centralization, deconcentration, the Right Bank of Ukraine.*

АННОТАЦІЯ

В статті автор досліджує особливості державного управління на Правобережній Україні в кінці XVIII – початку XIX в. і основні зміни в адміністративній політиці російських імператорів в цьому регіоні.

Ключевые слова: *губернатор, генерал-губернатор, децентралізація, централізація, деконцентрація, Правобережна Україна.*