



ODDÍL 6. HISTORICKÉ VĚDY

§6.1 ПОСАДА ГЕНЕРАЛ-ГУБЕРНАТОРА ЯК ВЛАДНА ІНСТИТУЦІЯ В ПРАВОБЕРЕЖНІЙ УКРАЇНІ НАПРИКІНЦІ XVIII – НА ПОЧАТКУ XIX СТ. (Ткачук А.П., Волинський національний університет імені Лесі Українки)

Вступ. Російська абсолютистська монархія впродовж усього XVIII ст. неухильно проводила політику ліквідації залишків колишньої самостійності анексованих нею регіонів. В цьому процесі важливу роль відігравали пошуки й реалізація найбільш ефективних форм територіально-адміністративної організації держави результатом яких стало впровадження губернiального устрою та появи генерал-губернаторств.

Еволюція російської державності у другій половині XVIII ст. йшла шляхом реформування системи державної влади та її апарату, і зокрема, мережі місцевих адміністративно-політичних органів, що практично виконували завдання та функції держави.

Виклад основного матеріалу. Реформа місцевого управління в другій половині XVIII ст. була започаткована 1764 р., з прийняттям «Настанови губернаторам». Цей нормативний акт свідчив, що імперська влада прагнула посилити принцип єдиноначальності в губерніях, шляхом підпорядкування одному урядовцю всіх органів місцевої влади. «Настанови губернаторам», визначаючи правовий статус губернаторів та місце в структурі органів влади, стали законодавчою основою їх діяльності. Губернатор називався головним посадовцем губернії і, будучи «повіреною особою» монарха, у своїй діяльності підпорядковувався йому та Сенату: «у всьому, як хазяїн своєї губернії, звітувати і відповідати



повинен і незнанням або непроглядністю відговорюватися не може» [1].

Адміністративні реформи 70–90-х роках XVIII ст. продовжили модернізацію системи державного управління. Всі установи та посадові особи, створені за реформою 1775 р., розділялися на три основні групи: адміністративно-поліцейські, фінансово-господарські та судові.

Політика зміцнення абсолютизму в державному управлінні була реалізована в губернській реформі, в ході якої постала оновлена структура органів місцевої влади. Відповідно до указу «Установлення для управління губерній Всеросійської імперії» від 7 листопада 1775 р. в Російській імперії запроваджувався новий адміністративний устрій.

До даної реформи Росія була поділена на 23 губернії, 66 провінцій та близько 1780 самостійних повітів (не враховуючи повітів губернських та провінційних міст). Більшість губерній були дуже великими територіальними одиницями тому згідно реформи 1775 р. відбулося подрібнення губерній і їх кількість зростає до 50. Кожна губернія поділялась на повіти, а провінцію, як територіальну одиницю, було ліквідовано. Також, згідно реформи запроваджувалося 19 намісництв у складі двох-трьох та більше губерній, а також змінено принцип визначення розмірів адміністративних одиниць, за основу якого було прийнято кількість населення. Тепер населення кожної губернії мало становити від 300 до 400 тисяч осіб, а повіту – 20–30 тисяч осіб [2]. Новий адміністративно-територіальний поділ мав за мету підвищити ефективність податкової, поліцейської, судової системи і був заснований за принципом статистичного розрахунку. Більшість губерній отримали назви відповідно до губернських міст (Тверська, Вологодська); деякі – відповідно до річок (Єнісейська), озер (Забайкальська), історичних назв місцевості (Подільська, Волинська) та ін.



MODERNÍ ASPEKTY VĚDY

Spazek XXXIX mezinárodní kolektivní monografie

Роль ланки, яка поєднувала вище та місцеве управління відігравав інститут імператорського намісництва, введений імператрицею Катериною II в столичних губерніях та великих округах-регіонах, які охоплювали по кілька губерній. Намісники (генерал-губернатори) призначались переважно з вищих сановників і, як правило, мали дуже широкі повноваження. Намісник був головою місцевої адміністрації і поліції, здійснював загальний нагляд за всім апаратом управління та суду, чиновниками та становими органами генерал-губернаторства. Формально він не міг втручатися у судочинство, оскільки згідно «Установлення» «государів намісник не є суддею, але є оберігателем імператорської величності виданого узаконення». Однак він міг здійснювати тиск на суддів під час винесення судових рішень, зупиняти виконання вироку. В період впровадження Катериною II місцевої реформи головна роль намісника полягала у введенні нового губерньського устрою, губерньських установ, нового стилю управління. В «Установленні» на намісників поклали нові обов'язки щодо забезпечення благоустрою в намісництві, дотримання виконання законів, а також, «стримання розкоші, марнотратства та жорстокості» [3].

Однією з головних рис інституту генерал-губернаторства був особистісний, а не правовий характер його влади. Саме ступінь особистої довіри з боку імператора до персони, яка займала цю посаду, обумовлював фактично необмежену владу генерал-губернатора у ввіреному йому регіоні. Але навіть значні повноваження не давали йому законного самостійного права без згоди центру видавати обов'язкові постанови, командувати військовими силами, розпоряджатися грошовими ресурсами. Іншою виразною рисою інституту генерал-губернаторства був його надзвичайний характер. Генерал-губернатори не призначались в регіони, де було все спокійно. Вони призначались або в окраїни, які незадовго перед тим були



завойовані й анексовані Російською імперією, і тепер їх потрібно було інкорпорувати до складу держави, або в регіони, де загострювалися соціальні чи політичні конфлікти й виникала загроза самодержавному режиму, або в столиці, де, власне, ця самодержавна влада знаходилася. Генерал-губернатор, на відміну від губернатора, призначався в регіон не для того, щоб ним стабільно управляти, а для того, щоб ним правити, будь-яким шляхом прискорювати його перетворення з «окраїни» (території другого гатунку) чи «джерела напруження» в спокійну, внутрішню, слухняну російську губернію. І чим менше законів визначали межі його діяльності, тим успішніше він реалізовував особисту довіру імператора.

Встановлення російської системи управління на Правобережжі України супроводжувалося зміною адміністративно-територіального поділу та створенням регіональних і місцевих установ та органів влади. Оскільки в Російській імперії відповідно до положень «Установлення для управління губерніями» йшов процес реформування адміністративно-територіального устрою та структури місцевих владних інституцій, то процедура підготовки відкриття намісництв на анексованих українських землях і територіях центральної Росії була в основному схожою і мала два етапи. Призначений імператрицею намісник вивчав стан справ і спираючись на підпорядкованих йому вищих чинів майбутньої адміністрації (губернаторів, віце-губернаторів та ін.) фактично готував відкриття губернії на місці. Генерал-губернатор отримував від імператриці особливу інструкцію, у якій перераховувалися його обов'язки і першочергові справи по облаштуванню присутствених місць (державних адміністративних органів) на ввіреній йому території. Сенату надсилався підписаний Катериною II указ про створення відповідного намісництва і про призначення генерал-губернатора. На другому етапі здійснювалася безпосередня робота щодо відкриття урядових



MODERNÍ ASPEKTY VĚDY

Spazek XXXIX mezinárodní kolektivní monografie

органів як в губернському центрі, так і у повітових містах, куди спеціально для цього відряджалися чиновники.

Функціонування нових адміністративних одиниць фактично розпочиналося з часу призначення генерал-губернатора. Проведення реформи місцевого управління відповідно до «Установлення для управління губерніями» та відкриття намісництв на землях центральної частини Російської імперії в середньому займало 6–8 місяців. Ці ж процеси на території Правобережної України, маючи свою специфіку, тривали дещо довше.

Створення інституції генерал-губернаторства на анексованих в ході поділів Речі Посполитої територіях розпочалося раніше офіційного запровадження губернської моделі управління. Катерина II доручила управляти «новоприєднаними землями» головнокомандувачу російськими військами генералу М. Кречетнікову. 27 березня 1793 р. поблизу м. Полонне, де були розташовані російські війська, генерал-аншеф М. Кречетніков за повелінням імператриці Катерини II оголосив «Маніфест про приєднання польських областей до Росії» [4].

Новопризначений генерал-губернатор отримав широкі повноваження для здійснення адміністративних та поліцейсько-фінансових перетворень, які багато у чому повторювали губернаторські з тією лише різницею, що наміснику одночасно підпорядковувались не одна, а декілька губерній.

Оскільки цей посадовець повинен був виконати надзвичайно важливі конкретні організаційно-адміністративні функції у ввіреному йому Правобережжі, то він отримав майже необмежену владу. Верховна влада від самого початку не ставила генерал-губернаторів у визначені правові рамки і дозволяла їм з багатьох питань приймати власні рішення, виходячи із міркувань доцільності.

З огляду на поставлені імператрицею Катериною II першочергові завдання, генерал-губернатор М. Кречетніков



повинен був встановити і облаштувати кордони з Австрією й Туреччиною, організувати складення карт приєднаних областей із точним їх описом, провести ревізію й інвентаризацію земель і майна, яке отримала Російська імперія, а також здійснити загальний перепис «оподаткованого населення» з метою детального обліку прибутків казни, розформувати польські війська, організувати митниці і найголовніше – розпочати створення управлінських структур (присутствених місць) і формування їх чиновницького апарату у Мінській, Брацлавській, Ізяславській губерніях [5]. Тимчасовою резиденцією генерал-губернатора стало містечко Лабунь. Однак особливих результатів діяльність М. Кречетнікова на посаді генерал-губернатора не принесла, оскільки 9 травня наступного року він помер.

Продовжувати політику першого генерал-губернатора даного регіону було доручено генерал-поручику Т. Тутолміну, який у 1793 р. став Мінським, Ізяславським та Брацлавським генерал-губернатором, отримавши від імператриці широкі повноваження для управління цими територіями. Для нього залишилися актуальними ті ж напрямки діяльності, що були визначені за його попередника.

Вступаючи на посаду, Т. Тутолмін виклав своє бачення функцій генерал-губернатора головні з яких полягали в збереженні спокою і тиші, особистої безпеки, запобігання нестачі всього необхідного для життя, правомірність зборів, збереження власності, рівне для усіх правосуддя і повна дія законів. Це на думку високопосадовця було головним завданням його як новопризначеного керівника регіону. Посадовець вважав, що успіх в управлінні приєднаним від Речі Посполитої краєм залежить як від виконання розпоряджень і законодавчих актів центральної влади так і місцевого начальства. Тому, наприклад, звертаючись до губернатора Брацлавської губернії Брехмана Т. Тутолмін поставив категоричну



MODERNÍ ASPEKTY VĚDY

Spazek XXXIX mezinárodní kolektivní monografie

вимогу до всіх посадовців максимально сприяти реалізації урядового курсу [6, С. 691; С. 285–287].

До повноважень новопризначеного генерал-губернатора входило завершення розподілу новоприєднаних земель на повіти та складання їхніх карт, приведення в дію адміністративних реформ: створення адміністративно-територіальних, поліцейських та фінансових структур. Його не задовольнила якість результатів першого камерального опису приєднаних земель бо необхідними були точні дані про чисельність населення в селах та містах, стан ремесл, розмір земельних угідь. Для уточнення даних Т. Тутолмін 10 вересня 1793 р. розпорядився створити три спеціальні комісії в кожній із підпорядкованих йому губерній. У зв'язку з тим, що органи губернського правління перебували ще в стадії формування, то ці тимчасові комісії мали виконувати й адміністративні функції. Однак термін їхньої діяльності виявився тривалішим, через напружену політичну ситуацію, а також тому, що Катерини II не мала наміру встановлювати особливе управління на приєднаних територіях [7, С. 127–128].

Для ефективної реалізації визначених завдань генерал-губернатору безпосередньо підпорядковувалися члени генерального штабу, повітові землеміри, офіцери, яким доручили створення карт, камеральних описів і зібрання відомостей про кількість мешканців краю, приєданого до імперії, про права належності нерухомого майна, про казенні доходи, про інше. Окрім перерахованих функцій, перед цими чиновниками та офіцерами ставилися завдання допомогти губернаторам у створенні органів влади на місцях – у губерніях та повітах. Для благоустрою і утримання новостворюваних губерній Катерина II дозволила використовувати кошти від зібраних неокладних зборів, які дворяни і духовенство платили добровільно зі своїх прибутків [8].



За час перебування на посаді генерал-губернатора Т. Тутолміна Катерина II не раз надсилала йому вказівки щодо адміністративного облаштування підпорядкованих йому губерній, функціонування державних органів управління, забезпечення стабільних надходжень прибутків у казну тощо. Разом із розпорядженнями головний чиновник краю отримував і більше повноважень для їх ефективної реалізації. Проте, якщо М. Кречетніков, займаючи посаду генерал-губернатора, поєднував військові та цивільні функції, то, призначаючи Т. Тутолміна керівником колишніх земель Речі Посполитої, імператриця ці дві частини управління розділила. За її рескриптом від 20 червня 1793 р. здійснювати цивільну владу на правобережних українських землях був зобов'язаний саме Тутолмін, тісно взаємодіючи із командувачем дислокованих тут військових частин генералом Долгоруковим.

Генерал-губернатори (намісники) тісно співпрацювали із губернаторами. Окрім особистих зустрічей, вищі посадовці краю вели жваве ділове листування щодо справ губернії і управління зокрема. Прикладом може бути листування генерал-губернатора Т. Тутолміна та Брацлавського губернатора Ф. Берхмана. [9].

Посада намісника (генерал-губернатора) як владна інституція в Правобережжі, втім, як і в усій Російській імперії, проіснувала до скасування її Павлом I. Під приводом скорочення витрат, а більше через стурбованість зайвою самостійністю намісників (генерал-губернаторів), довірених осіб Катерини II, Павло I указом Сенату від 12 грудня 1796 р. оголосив скасування посад намісників і припинення діяльності їхніх канцелярій [10]. У результаті цієї реорганізації на зміну трьохланковій вертикалі влади «Сенат – намісник – губернатор» прийшла система «Сенат – губернатор». Свої повноваження намісники повинні були до 1 травня 1797 р. передати військовим губернаторам.



MODERNÍ ASPEKTY VĚDY

Spazek XXXIX mezinárodní kolektivní monografie

В ході реалізації політики нового імператора було засновано канцелярію подільського військового губернатора (1796–1857), якому, крім Подільської підпорядковувалися ще Мінська (до 1801 р.) та Волинська губернії (до 1839 р.). Першим військовим губернатором 4 грудня 1796 р. став генерал-лейтенант О. Беклешов, який урядував тут до призначення сенатором 14 березня 1798 р. Його змінив рязанський і тамбовський генерал-губернатор, генерал-фельдмаршал, граф І. Гудович, що обіймав посаду до червня 1800 р., і був звільнений Павлом I за незначні недоліки. Замість І. Гудовича було призначено генерала від інфантерії А. Розенберга, який до того був смоленським військовим губернатором. Діяльність А. Розенберга, очевидно, задовольняла імператора, бо на 50-річчя він пожалував графу староство Чорне (за 30 верств від Кам'янця-Подільського), порушуючи цим принцип верховної влади, адже губернаторам заборонялося мати маєтки на тих територіях, якими вони керували. В період правління Павла I Київ було відокремлено від Малоросії й утворено Київську губернію, якою також управляли військові губернатори.

Згідно з уточненим 1801 р. територіальним поділом на прикордонних, «на особливих правах перебуваючих» територіях, закріплювалася влада військових губернаторів. Управління Мінською губернією імператор доручав київському військовому губернатору А. Феншу, який був дев'ятим у списку київських військових губернаторів, що їх призначав Павло I, а А. Розенбергу, крім Подільської, дісталася ще й Волинська губернія. Однак уже у січні 1803 р. А. Фенша змінив О. Тормасов, на зміну якому в 1807 р. прийшов М. Кутузов; А. Розенберга змінив смоленський військовий губернатор генерал-лейтенант І. Ессен [11, С. 269–270].

Таким чином, за правління імператора Павла I Волинську, Подільську та Мінську губернії у справах військово-адміні-



стративного та загального керівництва було підпорядковано військовому губернатору Кам'янця-Подільського, водночас цивільне управління кожною з трьох губерній здійснював відповідний цивільний губернатор. Натомість Київ став, фактично, центром генерал-губернаторства у складі новостворених Київської та Малоросійської губерній.

Отож, відмовившись від генерал-губернаторств імператор водночас на територіях, які потребували особливого контролю, призначив військових губернаторів. Їх повноваження окреслювалися уставом «Про польову піхотну службу», від 29 листопада 1796 р. Для забезпечення адміністративного регулювання їм було підпорядковано місцева поліція. Особливими розпорядженнями на них покладалося адміністративне управління. Військові губернатори, на відміну від цивільних, призначалися лише до деяких губерній, зокрема прикордонних, де дислокувалися значні військові формування [12]. Коменданти міських гарнізонів звітували їм про злочини, скоєні офіцерами чи солдатами, а через місцеву поліцію він також дізнавався про лояльність населення підпорядкованих губерній, стежив за підозрілими особами. Можна констатувати, що повноваження військових губернаторів, які управляли цивільною частиною, були близькими до повноважень генерал-губернаторів.

Реформи Олександра I на початку XIX ст. передбачали існування генерал-губернаторств лише на окраїнах імперії, однак Неодмінна рада 13 червня 1801 р. прийняла рішення, що необхідність їх відчутна не лише на прикордонних землях, а й повсюдно. Переведення управління на новий, відомчий принцип, за якого кожне міністерство створювало власні місцеві установи, що тривало впродовж перших десяти років правління Олександра I, значно похитнуло становище генерал-губернаторів, хоча й надалі вони призначалися імператором.

Суттєвих змін система владних інституцій в Правобережній Україні зазнала у зв'язку з польським повстанням 1830 р. У



MODERNÍ ASPEKTY VĚDY

Svazek XXXIX mezinárodní kolektivní monografie

зв'язку з цим у Подільській і Волинській губерніях було оголошено воєнний стан з підпорядкуванням їх головнокомандувачу російської армії фельдмаршалу І. Дібічу-Забалканському. На посаду подільського і волинського тимчасового військового губернатора, який вирішував і цивільні справи, 28 листопада 1831 р. було призначено генерал-лейтенанта Я. Потьомкіна, а після його смерті – генерал-ад'ютанта графа В. Левашова, якому з 4 лютого 1832 р. доручалося військове управління й Київською губернією. Указом Сенату 24 лютого 1832 р. було засноване Київське генерал-губернаторство у складі трьох правобережних губерній.

Висновки. Подальша історія функціонування генерал-губернаторства в Правобережній Україні набула особливого характеру, в першу чергу у зв'язку з тим, що постала першочергова потреба контролювати місцеву еліту, яка в своїй більшості продовжувала дотримуватися польських традицій.

Список використаних джерел:

1. Настановление губернаторам. Полное собрание законов Российской империи (далее ПСЗ РИ). Собрание первое. Санкт-Петербург : Тип. II Отделения собственной Е. И. В. канцелярии, 1830. Т. XXIII. № 12137. С. 717.

2. Учреждения для управления губерний Всероссийской империи. ПСЗ РИ. Собрание первое. Санкт-Петербург : Тип. II Отделения собственной Е. И. В. канцелярии, 1830. Т. XX. № 14392. С. 231–232.

3. Учреждения для управления губерний Всероссийской империи. ПСЗ РИ. Собрание первое. Санкт-Петербург : Тип. II Отделения собственной Е. И. В. канцелярии, 1830. Т. XX. № 14392. С. 231–233.

4. Манифест о присоединении Польских областей к России. ПСЗ РИ. Собрание первое. Санкт-Петербург : Тип. II Отделения собственной Е. И. В. канцелярии, 1830. Т. XXIII. № 17108. С. 410.



5. О распоряжении в Польских областях занятых Россией. ПСЗ РИ. Собрание первое. Санкт-Петербург : Тип. II Отделения собственной Е. И. В. канцелярии, 1830. Т. XXIII. № 17090. С. 388–390.

6. О принятии присяги от жителей, вновь присоединённых от Польши, при последнем ее разделении, областей; об устройстве их ... ПСЗ РИ. Собрание первое. Санкт-Петербург : Тип. II Отделения собственной Е. И. В. канцелярии, 1830. Т. XXIII. № 17323. С. 691; Предложение генерал-губернатора Тутолмина Брацлавскому губернатору Брехману другие более важные бумаги, вступившие к нему по управлению губернией. Материалы для истории Подольской губернии. Б.м., 1885. С. 285–287.

7. Маркевич, О. В. *До питання про діяльність державних уст анов Волинської губернії переходового періоду (кінець XVIII ст.). V Волинська міжнародна історико-краєзнавча конференція, (9–10 листопада 2012 року, м. Житомир). Житомир, 2012. С. 127–129.*

8. Рескрипт о неокладных сборах. Материалы для истории Подольской губернии. – Б. м., 1885. С. 149–150.

9. Предложение генерал-губернатора Тутолмина Брацлавскому губернатору Берхману и другие более важные бумаги, вступившие к нему по управлению губерниею. Материалы для истории Подольской губернии. – Б.м., 1885. – С. 285–287.

10. О новом разделении Государства на Губернии. ПСЗ РИ. Собрание первое. Санкт-Петербург : Тип. II Отделения собственной Е. И. В. канцелярии, 1830. Т. XXIV. № 17634. С. 229–230.

11. Шандра В. С. Генерал-губернаторства в Україні: XIX – початок XX століття. Київ, 2005. 427 с.

12. Устав «О полевой пехотной службе». ПСЗ РИ. Собрание первое. Санкт-Петербург: Тип. II Отделения собственной Е. И. В. канцелярии, 1830. Т. XXIV. № 17588. С. 26–29.