

*В.С. Шандра
(м. Київ)*

ПРО ПРИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ РЕФОРМ У РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ

Серед факторів, які змушували владу Російської імперії проводити адміністративно-територіальні реформи, варто зауважити кілька. На перше місце постануть фіскально-поліцейські та військові потреби, внаслідок чого Петро I здобув кошти на модернізацію держави й створення професійної регулярної армії. Серед названих варто виділити фінансову, яка стала найвагомим приводом до запровадження нового адміністративного поділу. Адже при допомозі старої системи управління забезпечити державу коштами він не міг. У результаті проведення двох губернських реформ (1708 і 1719 рр.) зміцнилася структура державної влади, здатної контролювати ситуацію на місцях, та визначився характер Російської держави як унітарний.

Катерина II, розвинувши реформаторські ідеї Петра I, здійснила 1775 р. нову адміністративно-територіальну реформу, в результаті якої забезпечила вирішення кількох нагальних завдань державного управління. Територіальний поділ, в основу якого покладался принцип зрівняння, базувався на чисельності від 20 до 30 тис. населення в кожному повіті, котре сплачувало однакову суму податку. Тож принцип вдосконалення фінансової ситуації в державі знову таки брав верх. Внаслідок війни з Туреччиною державна скарбниця збідніла й вимагала негайного поповнення. Повстання Пугачова підштовхнуло імператрицю до створення нової мережі органів влади, внаслідок чого було зміцнено систему місцевого управління. Через впровадження нового принципу соціальної стратифікації міського населення на основі майнового цензу здійснювалася підготовка до введення органів міського самоврядування¹. Влада набула ієрархічної стрункості, що сприяло поліпшенню управління всією імперією.

На основі адміністративного поділу конструювалася організація органів державного апарату управління. Своєрідна сітка намісництв, губерній, повітів з розміщенням у кожній з територіальних одиниць державних установ генерал-губернатор, губернатор, губернське правління, казенна палата, суди, палата державної опіки, городничий, капітан-справник та інші накладалася на географічну карту імперії. Не в останню чергу російська імператриця з адміністративною реформою ув'язала і Жалувану грамоту дворянству, за якою воно хоча й звільнялося від обов'язкової служби, але взамін отримало виборні посади, заповнюючи штати численних намісницьких, губернських та повітових установ².

У нових землях, які Росія приєднувала, до згаданих факторів додавалися й інші. Враховувалося геополітичне, зокрема прикордонне, становище набутих територій, а також етнічний склад їх населення і ступінь лояльності регіональної еліти монархові. Певний час на Лівобережжю та на Слобідську Україну петровський поділ не поширювався – там залишалися полки і сотні.

Однак картина різко змінилася після приєднання до Росії Правобережної України, де відразу було введено загальноімперський адміністративний поділ на намісництва, губернії й повіти. Катерина II не оглядалася на правобережну еліту. Адже держава-попередниця зникла з карти Європи, і можна було не рахуватися з жодними з її сторони запереченнями. В короткий термін, на думку однієї з дослідниць до 1804 р., адміністративно-територіальний устрій Правобережної України було приведено до російського стандарту³. Принцип уніфікації управління Катерини II при

проведенні адміністративно-територіального поділу надав Російській імперії стійкості та сприяв її тривалому функціонуванню, що протрималося до початку ХХ ст.

Отож, адміністративно-територіальні реформи російських монархів були дійовим і вагомим інструментарієм в управлінні імперією.

Пропонований до уваги документ дозволяє підкреслити ще одне значення адміністративно-територіальних змін. Зокрема йдеться про використання їх для зміцнення позицій імперської влади під час січневого польського повстання 1863 р. Відразу з його початком уряд Олександра II намагався локалізувати перебіг антиросійських виступів. Майже на щоденних ранкових нарадах в імператора обговорювалися заходи, що сприяли б їх припиненню. Серед них – оголошення воєнного становища у всіх сусідніх із Царством Польським губерніях, концентрація 50-ти тисячної армії в межах Київського генерал-губернаторства, створення Західного комітету – нової державної структури для з'ясування «польського питання» та ін.⁴ Напевно, саме тоді й з'явилася ідея про перегляд адміністративних кордонів у межах територій Київського генерал-губернаторства. Її наслідком стало б утворення нових і приєднання до Волинської з найбільш відчутним польським фактором зросійщених сусідніх повітів Подільської, Київської, Чернігівської, Полтавської, Херсонської губерній та Бессарабської області. Цей захід, на думку міністра внутрішніх справ П.О.Валуєва, сприяв би «...видам разъединения неприязненно действующей против правительства польской народности и для других государственных и административных целей»⁵. Хоча цей проект не був реалізований, бо географічне положення Волинської губернії не дозволило перетасувати повіти сусідніх з нею губерній, однак він переконує, наскільки важливим інструментарієм вважався адміністративно-територіальний поділ для досягнення бажаної стабільності в Правобережній Україні.

Публікацію підготувала

В. С. Шандра

1863 р., квітня 2. – Подання київського, подільського й волинського генерал-губернатора М. М. Анненкова міністру внутрішніх справ П. О. Валуєву у відповідь на пропозицію здійснити новий адміністративний поділ Правобережної України

Получив отношение Вашего превосходительства от 20 минувшего февраля № 513⁶ о доставлении соображений по предположению о том, чтобы в видах разъединения от действующих неприязненно против правительства в западных губерниях подвергнуть пересмотру настоящее разграничение губерний, я спрашивал мнения начальников губерний по этому предмету; вследствие чего:

Киевский гражданский губернатор находит возможным для округления Киевской губернии и для того, чтобы придать губернскому городу Киеву центральное положение, присоединить прилегающие к Днепру уезды (Остерский и Козелецкий) Черниговской и Переяславский Полтавской губернии и отделить к Полтавской губернии уезды Черкасский и Чигиринский.

Волынский губернатор в случае, если бы признано было полезным ввести в состав западных губерний элемент малороссийский присоединением к Киевской губернии приднепровских уездов от Черниговской и Полтавской, предполагает присоединить к Волынской губернии от Киевской уезды Радомысльский, Сквирский и Бердичевский и тогда для облегчения администрации разделить Волынскую губернию на две:

1. Житомирскую с губернским городом Житомиром, в состав которой войдут уезды: Житомирский, Овручский, Новоград-Волинский, Заславский, Староконстантиновский, Радомысльский, Сквирский и Бердичевский и

2. Дубенскую с губернским городом Дубно, в состав которой войдут остальные уезды Волынской губернии ⁷.

Кроме того, в случае отделения от Подольской губернии отдаленных Ольгопольского и Балтского уездов находит возможным присоединить к Подольской губернии Староконстантиновский уезд.

Подольский губернатор признает полезным отделить от Подольской губернии Балтский, Ольгопольский и Гайсинский уезды и присоединить их к Херсонской губернии, которую в таком случае разделить на две с губернскими городами в Одессе и Елисаветграде; присоединять какие-либо части Волынской и Киевской губернии к Подольской действительный статский советник Брауншвейг ⁸ не находит удобным. А полагает разделить Волынскую губернию на две с губернскими городами в Житомире и Ровно или Остроге и с присоединением к Житомирской губернии уездов Радомысльского и Бердичевского.

Подлинные отзывы начальников губернии, а также сведения о народонаселении в привлеченных мною губерниях по уездам имею честь при сем препроводить ⁹, присовокупляя, что, по моему мнению, мысль начальников Подольской и Волынской губернии о разделении Волынской губернии на две не лишено основания. Но при этом весьма желательно, чтобы объем губерний был менее обширен и в особенности, чтобы столько можно более была уменьшена Волынская губерния, в состав которой не может поступить никаких местностей, усиливающих русский элемент, так как это может вести к разделению действующих враждебно против правительства сил, к облегчению администрации и надзора в крае; но этим не может быть достигнута главная цель – ослабление польского элемента в здешней искони русской стране: цель эта может быть достигнута только таким разграничением, которое, вводя в состав здешних губерний местности с русским дворянством и наоборот, отделяя к русским губерниям части с значительным польским населением, тем самым во всех общественных делах и интересах давало бы если не положительный перевес русской партии, то по крайней мере возможность успешного противодействия польскому стремлению.

Этим условиям наиболее удовлетворяет составленное членом здешней комиссии для разбора древних актов полковником Генерального штаба Саковичем ¹⁰ предположение о новом разграничении губерний. По этому проекту предполагается: к Киевской губернии присоединить от Черниговской уезды Остерский, Козелецкий, Нежинский, Борзенский и Конотопский, от Полтавской: Переяславский и Прилукский, от Подольской: Литинский, Винницкий и Брацлавский, а взамен того отделить к Черниговской губернии: Радомысльский уезд Киевской и Овруцкий Волынской губернии; к Полтавской: Каневский, Звенигородский, Черкасский и Чигиринский; к Херсонской губернии – Уманский уезд Киевской и Гайсинский уезд Подольской губернии.

Из Бессарабской области и части Херсонской губернии образовать новую Одесскую или Кишиневскую губернию, присоединив к ней от Подольской губернии Ольгопольский и Балтский уезды и отделив взамен того к Подольской губернии Хотинский, Сорокский и Белецкий уезды от Бессарабской области, а также Кременецкий, Острогский, Заславский и Староконстантиновский уезды от Волынской губернии.

Предположение полковника Саковича имеет своей стороне много преимуществ, именно: Киев, Каменец-Подольский, Херсон и Кишинев или Одесса (смотря по тому, который из них назовется губернским) заняли бы относительно своих уездов более центральные пункты, чем ныне. Херсонская губерния уменьшилась бы до естественного объема; польское дворянство губернии Киевской потеряло бы свое значение под наплывом русского. Тоже самое последовало бы с поляками уездов, отходящих в Полтавскую, Кишиневскую или Одесскую, а также в Черниговскую и

Херсонскую губернии. Наконец, значение польского дворянства значительно ослабевает в Подольской губернии от сопоставления ему дворянства Бессарабии.

По сим уважениям мне казалось бы полезным принять проект нового разграничения, составленный полковником Саковичем и указанный на прилагаемой при сем карте ¹¹ с следующим только изменением, необходимыми как для избежания слишком большой ломки, так и для того, чтобы сохранить за губерниями объем, соответствующий их прежнему ¹².

Как вновь проектируемая Саковичем Киевская губерния составлялась бы из 17 уездов, что было бы крайне затруднительно для губернской администрации, то уезды Нежинский, Борзенский и Конотопский оставить в Черниговской губернии, Прилукский и Пириятинский – в Полтавской губернии, а Золотоношский уезд сей последней присоединить к Киевской. Также оставить в Киевской губернии Каневский и Уманский уезды, а вместо того Литинский, Винницкий и Брацлавский уезды оставить в Подольской губернии. При таком изменении Киевская губерния будет состоять, как и ныне, из 12 только уездов.

Подольская губерния по проекту с оставлением в ней Литинского, Винницкого и Брацлавского уездов состояла бы из 15 уездов. Для того чтобы привести ее в размер, соответствующий нынешнему, следовало бы уезды Кременецкий, Острогский и Заславский оставить в Волынской губернии, а Бельцинский оставить в проектируемой Одесской губернии. Если ж высшее правительство найдет необходимым оставить Бессарабскую область, что лежит между Днестром и Бугом, с присоединением к ней Балтского и Ольгопольского уездов, будет достаточно для образования из них новой Одесской губернии с 8 уездами и

Волынская губерния по проекту оставляется только при 7-ми уездах с оставлением же в ней Острогского, Кременецкого и Заславского уездов. Она будет состоять из 10 уездов. Все эти изменения означены на прилагаемой карте пунктиром.

Центральний державний історичний архів України у м. Києві. – Ф. 442. – Оп. 813. – Спр. 671. – Арк. 22–25. Чернетка.

¹ Див. докладніше: *Мадариага И.* Россия в эпоху Екатерины Великой. – М., 2002. – С. 439–447.

² *Середонин С.М.* Исторический обзор деятельности Комитета министров. — СПб., 1902. – Т. 1: Комитет Министров в царствование императора Александра Первого (1802 сентября 8 – 1825 г. ноября 19). – С. 256.

³ *Калиніч Т.Д.* Початковий етап інкорпорації Правобережної України до складу Російської імперії (кінець 18–початок 19 ст.) // Проблеми історії України XIX – початку XX ст. – К., 2006. – Вип. XI. – С. 244.

⁴ Дневник П.А. Валугева, министра внутренних дел. В 2 т. – М., 1961. ? Т. 1: 1861–1864. – С. 207.

⁵ ЦДІАК України. – Ф. 442. – Оп. 813. – Спр. 671. ? Арк. 1.

⁶ Там само. ? Арк. 1–2.

⁷ Решту становили такі повіти: Кременецький, Острозький, Луцький, Дубнівський, Володимир-Волинський, Рівненський, Ковельський, Овруцький.

⁸ Брауншвейг Рудольф Іванович (1822–1880) належав до губернаторів періоду Миколи I, які спеціалізувалися на врядуванні в набутих імперією територіях. Після закінчення Санк-Петербурзького університету останній служив на Кавказі в канцелярії намісника, а в 1850-х рр. –

віце-губернатором у Катеринославській, Полтавській, Волинській губерніях. З квітня 1860 р. його призначено в. о. подільського цивільного губернатора і через рік затверджений на цій посаді. 1864 р. перейшов на службу в Царство Польське. Отож, мав значний досвід управління в західних губерніях, а його переміщення з одного місця на інше свідчить, що Микола І дотримувався старого управлінського принципу, згідно з яким його сановники не встигали б завести міцних зв'язків з місцевими елітами (*Брауншвейг Р.И. // Русский биографический словарь. – СПб., 1908. – Т.: Бетанкур-Бякстер. – С. 333–334.*

⁹ ЦДАК України. – Ф. 442. – Оп. 813. – Спр. 671. – Арк. 18, 19, 27, 29, 30.

¹⁰ Петро Матвійович Сакович представляв у Тимчасовій комісії для розгляду давніх актів інтереси воєнного відомства і найбільше переймався документами військово-історичного характеру, що могли мати стратегічне значення.

¹¹ У справі відсутня.

¹² У цій же справі відкладалася копія з листа, котрий, якщо судити з напису, було підготовлено 1861 р. барону В.К. Лівену, який на той час був ліфляндським, естляндським і курляндським генерал-губернатором, а на час підготовки нової пропозиції був призначений членом Державної ради.