

Ліквідація гетьманської форми правління та трансформація політико-адміністративної структури Гетьманату в 1723—1725 рр.

Державна реформа, проведена урядом Петра I в Україні у першій половині 20-х рр. XVIII ст., була багатоплановою за змістом. У ході її реалізації зазнали докорінних змін усі сфери державного життя Гетьманату — фінанси, судочинство, місцеве самоврядування тощо. Проте незаперечним є той факт, що пріоритетне місце в комплексі реформаційних заходів російської адміністрації в Україні посідали реорганізація структури вищої влади Гетьманату, імплантація до неї російської владної установи та заміщення нею традиційної гетьманської форми правління.

Під час заснування Колегії офіційні документи, які тлумачили її прерогативи, конститували останню як контролюючий та апеляційний орган Російської імперії при гетьманові Скоропадському. Цілеспрямована пошукова робота в московських архівах і в опублікованих збірниках документів, спрямована на виявлення матеріалів на підтвердження прагнення монарха та його оточення вже на початку реформи провести заміну гетьманської форми правління на колезьку, не дала позитивних результатів. Тому дозволимо собі висловити припущення, що на початковому етапі реформи російський уряд планував існування і гетьмана, і Колегії одночасно. Разом з тим, зважаючи на концептуальні погляди імператора на державне будівництво, наявність історичних прецедентів, а також наступний розвиток державної реформи в Україні, цілком логічно припустити, що від самого початку реформи перспектива заміни виборного гетьмана (хоч і суто формально) призначеною з Петербурга російською колегією розглядалась у сановних колах Російської імперії як головне завдання її наступного етапу.

Смерть гетьмана Скоропадського надала російському урядові сприятливу можливість у період міжгетьманства та під час конфірмації його наступника значно обмежити українську автономію. Тим більше, що в стосунках російської монархії з гетьманськими урядами відповідні прецеденти мали місце, коли в ході гетьманської елекції здійснювалося поетапне обмеження української автономії протягом усієї другої половини XVII ст. На існування первісних намірів російської адміністрації зберегти в Україні гетьманський сан указує інструкція президентові Вельямінову від 10 (21) липня 1722 р. (тобто часу, коли в Сенаті стало відомо про кончину Скоропадського), в якій, зокрема, містилася така фраза: "...Малую Россию до избрания нового гетмана..."¹⁹³. Зауважимо, що сенатське розпорядження не призначалося для оприлюднення, а тому відбивало справжні наміри царської адміністрації в той історичний момент.

Водночас документи свідчать, що погляди царської адміністрації на “українську проблему” стрімко еволюціонували. Так, уже наприкінці липня в Сенаті обговорювався план повільної, “тихої” ліквідації гетьманської форми правління. Зокрема, в листі до імператора, в якому йшлося про порушене генеральною старшиною клопотання з приводу проведення гетьманських виборів, сенатори пропонували оголосити козакам, що вибори відкладаються до повернення з походу монарха: “...И таким образом никакого сомнения им не будет, и может то тако до воли Его Императорскаго Величества остаться”¹⁹⁴.

Ініціатива Сенату була схвально зустрінута імператором і впродовж наступних п’яти років стала програмним документом російського уряду з цього питання. Вона ж була наріжним каменем іменного указу Петра I від 23 червня (с.с.) 1723 р., який законодавчо заборонив українській стороні порушувати надалі клопотання про проведення нових виборів, а також закріпив положення, згідно з яким гетьманський уряд залишався вакантним на невизначений термін, а управління Лівобережною Україною передавалося Колегії¹⁹⁵.

Зволікаючи з проведенням гетьманських виборів, російський уряд уже в середині 1722 р. конституював принципове нововведення у владній структурі Гетьманату. Згідно з указом від 10 (21) липня 1722 р., управління передавалося не наказному гетьманові (що відповідало б державним традиціям Гетьманату¹⁹⁶), а “...черниговському полковнику Полуботку обще с генеральной старшиной...”¹⁹⁷. Тобто, в Україні запроваджувалася колегіальна форма правління, що цілком відповідало концептуальним поглядам монарха на проблеми державного будівництва.

Після смерті гетьмана Скоропадського російський уряд, передавши управління Гетьманщиною Полуботку “обще с генеральной старшиной”, з принципових міркувань не визнавав за ним права на титул наказного гетьмана, хоч той не раз порушував перед Сенатом клопотання з цього приводу. Існувало навіть спеціальне сенатське розпорядження, яке забороняло російським чиновникам, звертаючись до Полуботка, титулувати його наказним гетьманом: “...в листах черниговского полковника наказным гетманом не писать, а писать черниговский полковник...”¹⁹⁸.

Сенатський указ від 10 (21) липня 1722 р. конституював ще одне принципове нововведення в структуру державного управління Гетьманату. Передаючи Полуботку “обще с генеральной старшиной” управління Україною, російський уряд водночас істотно обмежував прерогативи українського уряду, зобов’язуючи його “токмо во всех делах и советах и посылках в Малую Россию универсалов, иметь сношение и сообщение” з президентом Малоросійської колегії¹⁹⁹.

Контролюючі функції Колегії щодо Канцелярії та генеральної старшини конкретизувалися в інструкції бригадирові Вельямінову:

“...с теми Малой России управителями имеют сношение и смотреть того, чтоб без вашего ведома никаких универсалов и писем о делех не посылали, и о том проведовать тебе точно и сее содержать в секрете”²⁰⁰. Щодо контролю Колегією стосовно гетьмана й Канцелярії, то він був уже конституційований сенатською інструкцією від 16 (27) травня 1722 р.: “...Смотреть, когда ему, гетману, в чем к тому надлежит послать универсалы, и все по принадлежности... подписывать ему, и оные все смотреть им в коллегии...”²⁰¹. Але тепер межі контролю істотно розширювалися. Президентів Колегії надавалося право перевіряти зміст не лише універсалів, а й усієї вихідної кореспонденції Канцелярії.

Розширення контролюючих функцій Малоросійської колегії перебувало в генетичному зв'язку з вирішенням проблеми злиття російської установи із системою українського державного управління, яка, як засвідчують джерела, на той час стояла на порядку денному в Сенаті. Так, уже в першій половині липня 1722 р. сенатори обговорювали питання про спільне скріплення наказів, які виходили з Канцелярії, генеральною старшиною та членами Колегії. Однак у зазначений час російський уряд не наважився конституювати це положення, “чтоб сначала сею новостію их не потревожить”. До того ж, було прийнято рішення спочатку апробувати проект у монарха. Резолюція Петра I на сенатський запит, імовірно, була позитивною, оскільки вже 27 липня (с.с.) Сенат надіслав Вельямінову розпорядження такого змісту: “...тебе... с черниговским полковником и генеральной старшиной во всех делех при советах и посылках в Малую Россию универсалов присутствовать обще с ними и смотреть того дабы ничего противного Е.И.В. интересу чинено не было, и буде таково усмотришь и тебе им не позволят”²⁰². Відтепер генеральна старшина була зобов'язана надсилати до Колегії копії з усіх наказів і універсалів за підписом українського уряду “для известия”. Це розпорядження стосувалося і резолюцій усіх справ, які вирішувалися в Канцелярії.

З метою удосконалення системи контролю за державним життям Гетьманату 20 вересня (с.с.) Сенат ухвалив: “...О посылках со всех указов и универсалов, какие в Малороссийские города от генеральной старшины посылаются будут, копий за руками в Коллегию”. Колегія була зобов'язана надсилати новопризначеним російським комендантам списки для ознайомлення²⁰³.

Сенатський указ від 10 (21) листопада 1722 р. певною мірою вернув державну реформу в Україні на вихідні позиції. Він справив вплив і на владну структуру Гетьманату. Зокрема, генеральній старшині було дозволено надсилати в полки накази й розпорядження “о партикулярних делах” без попереднього узгодження їхнього змісту із Колегією. Стосовно спільних засідань Канцелярії й Колегії також було зроблено деякі поступки на користь української сторо-

ни: генеральна старшина була зобов'язана запрошувати російських представників лише в тому разі, коли "...имеют быть какие советы о каких важных делах"²⁰⁴. Крім того, на засіданнях Канцелярії мав бути лише президент Вельямінов, а не всі члени "присутствія" Колегії. Водночас обмежувалась адміністративна влада президента Колегії. Відтепер розпорядження місцевим органам самоврядування він міг надсилати за посередництвом Канцелярії²⁰⁵.

Однак лібералізація урядового курсу Російської імперії в українських справах, як уже зазначалося, мала тимчасовий характер. Повернення з походу Петра I знаменувало собою реанімацію жорсткого курсу в українській політиці. Насамперед це виявилось у тому, що вже 20 (31) грудня до Глухова було відправлено указ, який розвивав розпорядження Сенату від 20 вересня (с.с.) щодо контролюючих функцій російських комендантів в Україні. Сенатський указ від 20/31 грудня зобов'язував Колегію надсилати копії вихідної кореспонденції Канцелярії російським комендантам, які несли службу в українських полкових містах. Останні ж, у свою чергу, повинні були тримати під своїм контролем усю вхідну кореспонденцію полкових канцелярій, стежачи за тим, щоб полкова старшина не реалізовувала на практиці жодних розпоряджень Канцелярії, якщо стосовно них з Колегії "...копий для ведомостей дано не будет..."²⁰⁶.

Логічним завершенням діяльності уряду Петра I, спрямованої на встановлення ефективного контролю за державним життям Гетьманату, став сенатський указ від 16 (27) квітня 1723 р. З приводу контролюючих функцій Колегії він конституював, зокрема, таке: "...Все указы и универсалы... о каком генеральном положении и публиковании каких указов о нарядах войска, о сборах денежных и хлебных, о публикации смертных экзекуций и публичных наказаниях, о накладах на посполство и других важных делах, подписывать обще, а без коллежской подписи никуда никаких указов не посылать и по них в городех не действовать...". Водночас Колегії надавалося право в разі потреби зноситися з органами місцевого самоврядування "и мимо" генеральної старшини²⁰⁷.

Таким чином, з моменту реалізації на практиці положень указу від 16 (27) квітня 1723 р. відбулася трансформація статусу Колегії, а саме: з контролюючої установи Російської держави, розміщеної в Україні, вона перетворилася на "властиво українську управу"²⁰⁸, якій надавалося право безпосередніх зносин з місцевими органами самоврядування. Принципових змін також зазнала владна структура Гетьманату загалом. Двовладдя, що встановилося в Україні після смерті гетьмана Скоропадського і початку діяльності Колегії, сенатським указом було ліквідовано. Прерогативи генеральної старшини, яка за умов міжгетьманства репрезентувала верховну владу в

Гетьманаті, були не просто істотно звужені, а зазнали принципових змін. Відтепер генеральна старшина, об'єднана в структурах Генеральної військової канцелярії, перетворювалася, по суті, на дорадчий орган при Малоросійській колегії, оскільки розпорядження першої набували чинності лише після візування в другій.

Завершення процесу заміни гетьманської форми правління колезькою знаменував собою імператорський указ від 23 червня (с.с.) 1723 р.²⁰⁹ У ньому Петро I прямо вказував на Малоросійську колегію як на орган, що успадковував прерогативи верховної влади в Україні: "...Ныне определено правительство, дабы лучшую пользу тому краю чинило и крепкая дана резолюция, и тако остановки в делах... не будет"²¹⁰.

Указ цей не лише підтверджував факт передачі верховної влади в Гетьманаті Колегії, а й рішуче забороняв надалі порушувати клопотання про дозвіл на проведення нових гетьманських виборів. Причому уряд Петра I формально не скасовував гетьманського стану, а лише відтягував на невизначений термін проведення нових виборів. Проте фактично, зважаючи на сенатську програму дій у цій сфері, сформульовану ще наприкінці липня 1722 р. та пізнішими свідченнями соратників Петра I²¹¹ в середині 1723 р., відбулася "тиха" ліквідація гетьманської форми правління.

Структурні зміни в системі верховної влади Гетьманату відбулись одночасно із заходами російського уряду, спрямованими на ліквідацію старшинської опозиції реформаторським діям Колегії. Їх результатом стало звільнення зі старшинських урядів усіх, хто був запідозрений в опозиційних діях і настроях. Натомість органи влади очолили конформісти, які підтримували інкорпораційну політику корони Романових в Україні. Показовою щодо цього є діяльність "правителів Енеральной войсковой канцелярії" — І. Левенця, І. Мануйловича та Ф. Потребич-Гречаного, призначених російською владою на ці високі посади після арешту всієї генеральної старшини. "Правителі", за визначенням О. Лазаревського, були людьми "...смирними і неспроможними на вияв протесту проти задуманого Петром Великим знищення малоросійського гетьманства..."²¹². Очоливши Канцелярію, вони не виявили жодної державної ініціативи і стали, по суті, слухняними виконавцями волі президента Вельямінова. Принагідно зауважимо, що бригадир з перших днів свого перебування в Глухові проявив велику енергію в "засиланні" указів до Канцелярії, про що Полуботок не раз скаржився до Сенату²¹³. Так, лише впродовж серпня — середини листопада 1722 р.²¹⁴ президент надіслав до Канцелярії 187 указів, тобто майже по два укази на день (крім вихідних днів та релігійних і державних свят)²¹⁵. Однак тоді, коли військову канцелярію очолював Полуботок, вона

намагалася проводити власну політику, а після указів Колегії, як зазначав її президент у донесенні в Сенат, “имела весьма слабое отправление”²¹⁶. Ситуація докорінно змінилася на початку 1724 р. Аналіз законодавчої діяльності Генеральної військової канцелярії за вказаний рік свідчить, що з 33 наказів, відправлених до полкових канцелярій, 32 було виготовлено на виконання розпоряджень Колегії (у вигляді промеморій, хоча вони мали по суті наказовий характер) і лише один — з ініціативи «правителів» (зазначений указ підтверджував універсал гетьмана І. Скоропадського на володіння ранговими селами)²¹⁷.

Таким чином, “правителі” Генеральної канцелярії стали слухняним інструментом у руках Вельямінова, який за нової владної ситуації, як зазначали свідки тих подій, виконував функції “правителя над правителями”²¹⁸.

У процесі реформування системи державного управління Гетьманату докорінних змін зазнавала компетенція Канцелярії. Причому, на окремих етапах реформи її прерогативи як вищого виконавчого органу України то розширювалися, то звужувалися. Так, упродовж середини 1722 — першої половини 1723 рр. відбувалося певне розширення її повноважень, що було зумовлено насамперед спробами наказного гетьмана через удосконалення структури виконавчої влади ліквідувати непорядки і зловживання в державі. Зокрема Полуботок, не маючи змоги істотно поліпшити діяльність Генерального військового суду, очолюваного Іваном Чарнишем²¹⁹, намагався розширити судову практику зазначеної Канцелярії, що не було характерним для державної традиції Гетьманату.

Проте коло повноважень Генеральної канцелярії значно звузилося після виклику до Петербурга наказного гетьмана та генеральної старшини, особливо виразно це проявилось в сфері кадрової політики. Під час підготовки державної реформи для України уряд Петра I свідомо йшов на заборону заміщення старшинських вакансій попри наполегливі пропозиції з цього приводу, що надходили від українського уряду. Така політика офіційного Петербурга об’єктивно призводила до послаблення діяльності українських органів самоврядування, а отже, готувала сприятливий ґрунт для перенесення на терени України російських владних структур — комендантів.

За відсутності гетьмана прерогатива призначення старшини (крім посади полковника), згідно з указом 1715 р., повинна була перейти до правителів Канцелярії. Однак таке становище суперечило б загальному курсові щодо звуження повновладдя українських органів самоврядування. Тому 1726 р. президент Колегії порушив перед Верховною таємною радою клопотання про перегляд цього положення: “Вместо гетмана в войсковой-ли канцелярии из них (кан-

дидатів на уряди. — *Авт.*) достойного определить или то чинить обще коллегии малороссийской с войсковою канцелярией...”²²⁰. Питання, по суті, було риторичним, оскільки відповідь “верховників” неважко було передбачити. На засіданні 1 (12) червня 1726 р. Верховна таємна рада визначила такий порядок заміщення старшинських вакансій: вибори із числа представлених полковою адміністрацією кандидатів повинні проводити члени Колегії спільно з правителями Канцелярії, а “...выбрав годных, не определяя, писать в Сенат”²²¹. На практиці ж “спільні вибори” Колегії й Канцелярії за загальної зверхності російської владної структури перетворили другу на дорадчий орган при першій²²².

Одночасно із заходами, спрямованими на організацію контролю та підпорядкування органів влади Гетьманату, російський уряд доклав чимало зусиль до уніфікації державних порядків останньої, що, безперечно, сприяло реалізації надзавдання російської політики в Україні — інкорпорації її земель до складу імперії. Перші помітні кроки на цьому шляху було зроблено Петром I ще до заснування Малоросійської колегії. 17 (28) листопада 1720 р. монарх, реагуючи на численні донесення Протасьєва з приводу того, що гетьман роздає маєтності людям, які, на його думку, є підозрілими в нелояльності до російської корони, а він сам не може цьому зашкодити, оскільки довідується про це надто пізно²²³, наказав: “Для лутчего... порядку и отправления дел, сделать особую канцелярию, в которой бы мог Генеральный писарь сидеть и канцеляристы письма писать и держать в добром порядке и осторожности, и учинив записные книги, в которые вписывать посылаемые к нам... листы и всякие протчие нужные писма, и все данные от себя... универсалы, декреты и всякого звания дела”²²⁴. Через деякий час, 14 (25) листопада 1721 р., Петро I був змушений повернутися до вирішення цього питання, оскільки з донесення резидента в Москві стало відомо, що “...по посланной грамоте... канцелярии войсковой... не сделано и она, так как писано... не учреждена...”. Тому монарх повторно наказував “...от времени того объявления в месяц, а по крайней мере в два...” організувати діяльність Канцелярії, згідно зі сформульованими в грамоті вимогами, пригрозивши в разі невиконання — накласти штраф на генерального писаря²²⁵.

І хоча розпорядження царя не було реалізовано на практиці, в подальшому російський уряд більше не повертався до розв’язання цієї проблеми в тому вигляді, як передбачалося проектами 1720—1721 рр., оскільки був зайнятий розробкою і втіленням у життя більш радикального плану — утвердження при владі в Україні Колегії, яка, в свою чергу, була покликана розв’язати й дану проблему.

Уже під час заснування Колегії сенатська інструкція від 16 (27) травня 1722 р. зобов'язувала її президента стежити за діяльністю Генеральної військової канцелярії, щоб у ній імператорські укази і порядок їх реалізації занотовувалися до спеціальних книг, а також надсилались до вищестоящих інстанцій рапорти з приводу виконання указів — "...чинили, как о том Генеральной Регламент повеливает..."²²⁶ (аналогічні розпорядження не раз повторювалися згодом в інших інструктивних документах, надісланих із Сенату²²⁷). Але особливо активно почали запроваджуватися норми російського діловодства в Генеральній і місцевих канцеляріях після поширення в Україні дії імператорського указу "О суде по новоученной форме" (початок 1724 р.), який, крім усього іншого, регламентував правила оформлення ділових паперів. Так, наприклад, на початку 1727 р. Генеральна канцелярія не прийняла на розгляд чолобитні, виготовлені не за зразком, який запровадила Колегія²²⁸.

Від зазначеного часу в діловодській практиці Генеральної військової канцелярії набувають поширення рапорти, донесення, сентенції тощо, які раніше не були в ужитку українських канцеляристів. Найважливіші документи, відповідно до норм російського діловодства, підписували реєстр Канцелярії та секретар Колегії²²⁹.

Таким чином, утвердження Малоросійської колегії спричинило принципові зміни в системі верховної влади Гетьманату. З контролюючої структури Російської імперії, розташованої на території Лівобережної України, вона перетворилася на власне український вищий орган управління, який володів усією повнотою влади в краї. Натомість прерогативи генеральної старшини та її виконавчого органу — Генеральної військової канцелярії, які в період міжгетьманства репрезентували верховну владу в Україні, були істотно звужені, а сам статус Канцелярії понижено, оскільки її розпорядження набували чинності лише після візування в Колегії. Переорієнтація владних структур Гетьманату на Колегію створювала сприятливі умови для їх подальшої інтеграції до загальноімперського державного організму.