

Соціальна риторика та політична вмотивованість реформи устрою Гетьманату 1722 р.

Кардинальна реформа політико-адміністративного устрою України, що розпочалась у 1722 р. запровадженням на її території російської владної структури — Малоросійської колегії (далі — Колегія), була безпосередньо зв'язана із заходами уряду Петра I, спрямованими на реформування системи державного управління Росії. Маніфест з приводу заснування Колегії, зокрема, декларував: “Понеже императорское величество, соболезнуя о подданных своих, дабы каждому... во всем суд был праведный и безпродолжительной..., учредил коллегии, канцелярии, губернии и провинции и многими указами, и инструкциями, и регламентами снабдить изволил..., а Малая Россия... до сего не была судима и прочими распорядками удовлетворена...”⁴⁸.

В основу державної реформи було покладено теорію “державного будівництва”, яка розроблялась у період Нового часу західними філософами-раціоналістами. Її суть полягала в тому, що, оскільки держава є людським творінням, а не даним Богом продуктом, людина може її вдосконалювати, утворювати з неї ідеальний інструмент перетворення суспільства. Зразком державного устрою для Петра I служила шведська модель, побудована на засадах камералізму — вчення про бюрократичне управління, що базувалося на використанні функціонального принципу при організації владної структури, створенні державних установ, які б діяли на колезьких засадах, чіткій спеціалізації та регламентації канцелярської праці.

Перенесення в Росію колезької системи управління розпочалось у 1717—1718 рр. Спершу її структура не передбачала запрова-

дження спеціальної установи, яка б управляла Гетьманатом⁴⁹. Після ліквідації приказної системи українські справи механічно перейшли з відання Малоросійського приказу до Іноземної колегії, яка зосередила в своїх руках управління всією зовнішньополітичною діяльністю Російської держави. Першим документальним свідченням про наміри Петра I заснувати Колегію стала адресована сенаторам власноручна записка монарха, де містилося таке розпорядження: “...Понеже многие жалобы до нас доходят от малороссийскаго народа о налогах и не порядках (выписать несколько важных имен), которые чинятца против договоров гетмана Богдана Хмельницкаго, того ради определяем бригадира Степана Вельяминова и с ним 6 штап-офицероф переменяяс погодно из гварнизоноф украинских, которым быт при вас (тобто при гетьмані. — *Авт.*) и чинит то все, что определено в тех, Хмельницкаго, договорах...”⁵⁰.

Процитований документ був, по суті, проектом імператорського указу, що передавався сенаторам на доопрацювання. Як видно з його тексту, монарх, зокрема, наказував для ілюстрації безладдя, що спостерігалось в системі державного управління Гетьманату, “выписать несколько важных имен”⁵¹.

На приблизність датування цього документа вказує той факт, що до Астрахані монарх виїхав з Москви аж 13 (24) травня⁵². Відомості ж щодо часу обговорення в Сенаті запропонованого імператором законопроекту містяться в щоденнику Миколи Ханенка, де читаємо: “...донесено гетману, что сего ж априля 19 состоялся в сенаті именной указ о определении в Малой России колегіи, в которую назначен президентом Степан Лукич Вильяминов, брегадир”⁵³. Трохи раніше, 11 (22) квітня, гетьман Скоропадський, який прибув з великим почтом за місяць до того до Москви на урочистості з приводу успішного завершення Північної війни, скріпив своїм підписом підготовлені канцеляристами Генеральної військової канцелярії “Пункты в общенародных всей Малой России интересах”⁵⁴.

Таким чином, хронологія подій переконливо спростовує думку тих дослідників, які твердили, що гетьман виготовив “Пункты...” у відповідь на обнародування інформації щодо намірів імператора запровадити в Україні нову російську владну інституцію⁵⁵. Не підтверджує цієї тези також текстовий аналіз “Пунктов...”, де навіть не згадується про наміри царського уряду заснувати Колегію. Інша справа, що повідомлення про сенатське засідання, на якому обговорувались українські справи, змусило Скоропадського прискорити подачу чолобитної, підготовленої раніше і завізованої 11 (22) квітня. (А. Яковлів стверджував, що вже 11 квітня Скоропадський подав імператору зазначені пункти. Однак дослідник не наводить ніяких нових джерел, що наштовхує на думку про звичайну друкарську помилку.) Можливо, передати її імператорові планувалося в ході урочистостей з приводу перемоги над Швецією.

Гетьманські “Пункты...” було подано Петрові І 28 квітня (с.с.), а напередодні монарх ознайомився із сенатською редакцією указу про заснування Колегії і схвалив його⁵⁶. Подана гетьманом чолобитна не змінила намірів імператора — 29 квітня (с.с.) Петро І підписав такий цей указ⁵⁷. Водночас протягом 28—29 квітня (с.с.) монарх власноручно написав розгорнуту відповідь на подані Скоропадським чолобитні. В ній обґрунтовувалася доцільність проведення колезької реформи в Україні, бо система державного управління Гетьманату хибувала на численні недоліки, які спричиняли безладдя в краї, що спостерігалось “...через все прошедшие времена с молодых лет моих и доселе...”⁵⁸.

В іменному імператорському указі, який гетьман отримав 30 квітня (с.с.) 1722 р. “зась по приїзді з сенату і по обіді”⁵⁹, містилася конкретизована сенаторами аргументація необхідності заснування Колегії, що вперше у вигляді тези була сформульована Петром І ще до 19 (30) квітня. Зокрема, в документі змальовано картину розладу державного життя Гетьманату, при цьому увага акцентувалась на непорядках, що мали місце в Генеральному суді й Генеральній канцелярії, у сфері фінансів тощо⁶⁰. Правове обґрунтування указу автори прагнули здійснити за допомогою посилань на “договірні статті Богдана Хмельницького” у тій їх редакції, де містилася згадка про можливість перенесення судових справ українського населення до воєводського суду. Тому заснуванню Колегії намагалися надати легітимного вигляду, а саме заміни “одной воеводской персоны для лучшей верности” Колегією у складі шести російських офіцерів на чолі з її президентом⁶¹.

Попри активне мусування російським урядом тези щодо Московського договору 1654 р. як правового підґрунтя колезької реформи, з юридичного боку діяльність російської влади була неправомірною з кількох причин. Так, автори царського маніфесту від 16 (27) травня 1722 р. посилались як на пункти 2 і 7 “просительных статей Богдана Хмельницкого” (тобто українського проекту договору, датованого 17 (27) лютого і переданого С. Богдановичем-Зарудним і П. Тетерею московській стороні 14 (24) березня), так і на царські резолюції, на пункт 7 українського проекту, в яких нібито було зазначено: “...а буде кому суд их казатцкой будет не люб, а похочет дело свое перенестъ к государеву воеводе, и в то время государев воевода меж ими расправу учинит по своему рассмотрению...”⁶².

Однак ні в проекті гетьманського уряду, ні в царських резолюціях чи ратифікаційній грамоті (так званих 11 статтях), ні навіть у сфальсифікованому урядом Олексія Михайловича варіанті 1659 р. не містилося зазначених положень, а, навпаки, закріплювалися гарантії невторчання царської адміністрації в українське судочинство

— “...чтоб ни воевода, ни боярин, ни стольник в суды войсковые не вступался, но от старших своих, чтоб товарищество сужены были...”⁶³.

Такими ж безпідставними були твердження царського маніфесту щодо закріплених договором 1654 р. фінансових повноважень воевод в Україні. Як зазначалося вище, Хмельницький у 1654 р. прагнув встановити з московським царем стосунки протекторату чи номінального васалітету. Тому фінансові взаємини із сюзереном він намагався будувати на засадах відносин, аналогічних до тих, що були у взаєминах Придунайських князівств з Османською портою — “...как по иных землях дань вдруг отдаетца, волили бы есмь и мы, чтоб ценою ведомою давать...”⁶⁴. На випадок неприйняття московською стороною таких фінансових стосунків автори інструкції акцентували увагу українських послів у Москві на тому, що “...ни на единого воеводу не позволяют и о том договариватьца; разве бы из тутешных людей обобравшы воеводу...”⁶⁵.

У ході березневого переговорного процесу, як зауважувалося вище, Москва відхилила запропонований Чигирином варіант, внівши до тексту договору положення, згідно з яким передбачалося: “...доходы всякие денежные и хлебные собирать и на царское величество и отдавать в его государеву казну тем людем, которых царское величество пришлет...”⁶⁶. Проте в договорі не йшлося про фінансові функції воевод. Більше того, у ньому виразно простежується теза щодо збереження традиційного устрою Української держави — Війська Запорозького. Зокрема, українські послі після переговорів у Посольському приказі 19 (29) березня 1654 р., тобто тоді, коли стало зрозуміло, що московська сторона не погодиться на варіант гетьманського уряду, у додаткових статтях, поданих у Боярську думу 21 (31) березня, наголошують на принциповій вимозі, “...чтоб в городах урядники были из их людей обираны к тому достойные, которые должны будут поддаными царского величества урежати и доходы всякие в правду в казну царского величества отдавати, для того, что царского б величества воевода, приехав, учал их права ламать и уставы какіе чинить, и то б им было в великую досаду...”⁶⁷.

Положення ж, на які посилався уряд Петра I, прагнучи легітимізувати акт заснування Колегії, містились у протокольному записі розмови дяків Посольського приказу з українською делегацією, що відбулася під час першої зустрічі сторін у Москві 13 (23) березня 1654 р.⁶⁸. Протокол від 13 березня був довільно складений приказними дяками для доповіді в Боярській думі, тобто вживався як документ для внутрішнього користування, а тому, як справедливо зазначають дослідники, не мав жодної юридичної сили і ніколи не фігурував поряд з іншими матеріалами, що регулювали українсько-російський союз⁶⁹.

Крім того, не існувало генетичного зв'язку між прерогативами воєвод, які, по суті, були лише військовими представниками Росії на території протегованої країни, і Колегією, що, за визначенням російського правника І. Розенфельда, за характером притаманних їй судово-адміністративних функцій була своєрідним малим сенатом⁷⁰.

Незважаючи на те, що протиправність акту запровадження інституту колезького правління в Україні була очевидною, це не могло стати на заваді реформаторським планам російського монарха, для якого, як уже зазначалось вище, насильство в ім'я вищих (на його думку) ідеалів було сенсом будь-якої реформи⁷¹. Тому зусилля Скоропадського, спрямовані на консервацію українських "давнин", до яких він вдався протягом першої половини травня 1722 р.⁷², були приречені на невдачу. Неминучість задуманої імператором реформи, напевно, усвідомлював і сам гетьман, який в другій половині травня зайнявся владнанням приватних справ⁷³.

У той час, коли Скоропадський робив останні спроби протистояти інкорпораційному натискові російської влади, уряд Петра I завершував підготовчу роботу з відкриття в Україні Колегії. Зокрема, розроблялися концепція діяльності російської владної структури та інструкція її президентові. 11 (22) травня на засіданні Сенату обговорювалися інструктивні матеріали Колегії. Імператор, який брав участь у його роботі, віддав розпорядження: "...инструкцию бригадиру Вельяминову... переправить в которой написать о суде и о протчем, что к смотрению имеет быть, и с пунктов гетмана Хмельницкого исправя, прислать оную Е. И. В."⁷⁴. Втім, так і не дочекавшись переробленого сенаторами варіанту, 16 травня монарх підготував власну інструкцію, яку через генерал-прокурора Ягужинського передав бригадирові Вельяминову. Цього ж дня Сенат схвалив інструкцію президентові Колегії та маніфест з приводу її заснування, які 5 (16) червня було опубліковано і 300 примірників яких надіслано до Глухова для ознайомлення. Протягом 14 червня — 4 липня (с.с.) глухівський комендант Б. Скорняков-Писарев оприлюднив документи в українських полкових і сотенних центрах.

Прикметно, що, запроваджуючи Колегію та розпочинаючи тим самим кардинальну реформу державного устрою Гетьманату, російський імператор не до кінця уявляв концепцію майбутнього реформування і відповідно прерогативи нової державної структури. Зауважимо принагідно, що такий підхід був характерним для Петра I, який, за влучним висловом його учня, прискіпливого дослідника його державної діяльності — Катерини II, — "сам не знав, какиє законы учредить для государства надобно"⁷⁵. Підтвердженням цього служать численні інструкції та розпорядження, які регламентували діяльність Колегії. Так, уперше прерогативи нової інституції в загальних рисах було визначено в імператорській грамоті гетьманові Скоропадському від 29 квітня (с.с.) 1722 р.: "...со общаго с вами со-

вета и согласия чинить то все, как определено в помянутых Хмельницкого даговорах... вершит правдою и безволокитно” судові справи, подані на апеляцію, та приймати до царської скарбниці “всякие денежные и хлебные доходы”⁷⁶.

Більш повно і конкретно компетенція Колегії визначалася в інструкції Сенату від 16 (27) травня 1722 р., де, зокрема, вказувалися такі основні напрями її діяльності: 1) приймати на розгляд і вирішувати судові справи, подані до Колегії на апеляцію; 2) встановити розмір і характер оподаткування українського населення та організувати надходження податків з України до царської скарбниці, слідкуючи при цьому, щоб збирачі податків “в зборе делали правду”; 3) із зібраних коштів “с совету гетманскаго” здійснювати традиційні видатки, організувавши належним чином систему обліку та контролю, а також регулярну звітність перед Сенатом; 4) перешкоджати старшині переобтяжувати рядових козаків і посполитих примусовими роботами на свою користь і великими податками; 5) контролювати розміщення на квартирах в Україні російських військ, слідкуючи, щоб останні “ни в чем отягощения тамошним обывателям не чинили”; 6) проводити слідства й виносити вироки за позовами українських жителів на російських «постояльцов» і навпаки; 7) контролювати адміністративну діяльність гетьмана і Генеральної військової канцелярії (далі — Канцелярія). Загалом як сенатська інструкція, так і маніфест з приводу заснування Колегії мали чітку соціальну спрямованість. Їхнім рефреном стала думка про заступницькі функції Колегії, яка заснована насамперед для того, “дабы малороссийский народ ни от кого... утесняем не был”⁷⁷.

Насправді ж мотиви запровадження нової владної структури, як і її прерогативи, певною мірою відрізнялися від тих, що декларувалися в офіційних документах. Підтвердженням цієї точки зору служать так звані Таємні пункти, надані президентові Вельямінову царською адміністрацією під час заснування Колегії.

Припущення щодо існування таємної інструкції висловлював ще О. Лазаревський, який першим із дослідників звернув увагу на свідчення журналу Канцелярії від 17 (28) вересня 1722 р., де містився запис розмови генеральної старшини з президентом Колегії. Останній серед інших “досягательных ответов” заявив, “...что я именной императорскаго величества о всем том указ таковой имею, которого не только вам, старшине малороссийской, но и присутствующим со мною в коллегии чинам объявить не можно...”⁷⁸.

Архівні пошуки, проведені нами у фондах Сенату та Кабінету його імператорської величності, дали можливість підтвердити гіпотезу Лазаревського. Зокрема, у фондах Кабінету було виявлено вла-

снолучну інструкцію Петра I бригаирові Вельямінову, підготовлену 16 (27) травня 1722 р. у Коломні й передану через генерал-прокурора Ягужинського⁷⁹. Імператор акцентував у ній увагу на таких пріоритетних напрямках діяльності в Україні: 1) розвідувати “подлинно какие с зборов... ныне есть генеральные и партикулярные и которые старые и которые новые и при которых гетманах учинены и кто ими ползуетца и которые им сносны и которые тяжелы”; 2) з’ясувати, які податки можна “вновь сделать без тягости народной, с чего и каким образом”; 3) здійснювати політичний нагляд в Україні, виявляючи підозрілих людей і кореспонденцію з Польщі і Криму, а також “...протчего, что касаетца до доброй осторожности и экономии...”⁸⁰.

Прерогативи Колегії уточнювались у сенатських резолюціях від 1 (12) червня 1722 р. на подані президентом Вельяміновим 28 травня (с.с.) “Пункты”⁸¹. Крім того, 20 червня 1722 р. (с.с.) бригаирові було надіслано із Сенату копії таємних інструкцій, підготовлених 16 (27) липня 1718 р. для царського резидента в Україні Ф.Протасьєва. У сенатському супровідному листі Вельямінову наказувалося: “...чинить пременяясь к данным ему инструкціям... усматривая по делу и состоянию времени”⁸².

Загалом прерогативи Колегії, окреслені при її заснуванні, перетворювали останню на вищу касаційну інстанцію Гетьманату, верховний фінансовий орган та вищу контролюючу установу. Відносини з гетьманською владою і відповідно місце Колегії в структурі владних відносин Гетьманату в інструкціях розроблялися лише в загальних рисах.

Ключові позиції в Колегії, як і загалом у Російській імперії петровської доби, належали кадровим військовим, що було зумовлено прагненням монарха побудувати регулярну державу на зразок військового підрозділу. Президента Колегії, який був центральною фігурою колезької ради і, згідно з положеннями Генерального регламенту, виконував свої обов’язки від імені монарха (тому регламент зобов’язував “всех чинов, как коллежиным, так и канцелярным... президенту всякое достойное почтение и респект и послушание чинить...”), призначав імператор. Президентом Колегії Петро I з моменту проголошення акта про її заснування призначив старшого офіцера в чині бригадира Степана Лукича Вельямінова.

Кадровий військовий бригадир Вельямінов уже тривалий час перебував на цивільній службі, причому мав певне відношення до українських справ. Зокрема, деякий час він виконував обов’язки полтавського коменданта, а з 1720 р. був воєводою у прикордонній з Гетьманщиною Белгородській провінції “с правом ведения всеми слободскими полками”⁸³. У службових справах белгородський

воєвода не раз бував в Україні. Наприклад, у жовтні 1721 р. Сенат відрядив Вельямінова в Україну для "...осмотра мест..., удобных для постройки на них новых городов, которые могли б служить преградой и защитой от набегов и нападений татарских"⁸⁴.

Процедура призначення колезьких членів присутствія була прерогативою Сенату. Згідно з Генеральним регламентом, вона повинна була проходити на альтернативній основі — "ко всякому делу выбрат по два или три человека... и выбират балатиром"⁸⁵. Призначення членів присутствія до Колегії відбулось у середині червня 1722 р. Перед цим, наприкінці травня, із Сенату до Воєнної колегії надійшло розпорядження про вибори кандидатів на колезькі посади з-поміж штаб-офіцерів, які несуть службу в Україні. А 15 (26) червня на засіданні Сенату із запропонованих Воєнною колегією 12 кандидатів було обрано до Колегії 6 офіцерів київського гарнізону, яким наказано "...быть при той коллегии с которого числа они вступают в должность 1 год, а по прошествии года переменить..."⁸⁶.

Важливе місце в системі російської бюрократії, породженій петровською реформою, посідали так звані канцелярські служителі — безпосередні виконавці бюрократичного дійства. При заснуванні Колегії штат канцелярських служителів складався з 31 особи, а саме: обер-секретаря, двох секретарів, протоколіста, актуаріуса, реєстратора, чотирьох канцеляристів, семи підканцеляристів і чотирнадцяти копіїстів. Усі вони були відряжені в Україну з воєводських канцелярій Белгородської, Севської, Курської провінцій та канцелярії київського генерал-губернатора⁸⁷.

Резюмуючи викладений вище фактичний матеріал, варто звернути увагу на такі основні моменти.

По-перше. Запровадження урядом Петра I в Україні Колегії з юридичного боку було протиправним актом, який суперечив усім попереднім українсько-російським договорам і традиціям, що регулювали міждержавні стосунки Гетьманату з Російською державою.

По-друге. Офіційно задекларовані при заснуванні Колегії її прерогативи включали функції верховної касаційної інстанції, вищого фінансового органу (з певним обмеженням права розпоряджатися коштами, яке перебувало в подвійному підпорядкуванні — Колегії і гетьмана) та вищої адміністративно-контролюючої установи краю.

По-третє. За своїм складом, підпорядкуванням, організаційними засадами Колегія була суто імперським державним органом петровського часу, імплантованим у державне тіло України.

Загалом же радикальний характер проголошеної урядом Петра I реформи державного устрою Гетьманату переконливо засвідчив початок якісно нового етапу українсько-російських відносин.