

В.С.Шандра*

ФОРМУВАННЯ БЮРОКРАТІЇ В ПРАВОБЕРЕЖНІЙ УКРАЇНІ (XIX – ПОЧАТОК XX ст.)

Розглядаються деякі особливості формування бюрократії в українських правобережних губерніях Російської імперії. Унаслідок польських повстань місцева еліта усувалася від владних повноважень, і верховна влада конструювала імперський бюрократичний апарат, вдаючись до різних методів, в залежності від співвідношення соціальних і політичних факторів, демонструючи нові підходи на кожному черговому інтеграційному витку. Для зміцнення позицій верховної влади, подолання нестабільності, а також усунення соціоетнічних, політичних, культурно-конфесійних відмінностей створювався новий тип чиновника, здатного нав'язати суспільству умови перебування в Російській імперії.

Унаслідок військового підкорення та включення набутих територій в імперські межі влада абсолютного монарха утверджувалася там, удаючись до різних засобів. Утримання надбаних земель в імперській орбіті, як і інтегрування в новий політико-правовий простір та структуру влади здійснювалося з урахуванням регіональної специфіки. Услід за військово-політичним зміцненням після розпуску національних армій йшло порозуміння з місцевою елітою. Сформована в інших політичних традиціях відмінна від російської її соціальна структура потребувала компромісних рішень, при яких етнічна еліта прагнула зайняти свою нішу у новій ієрархії влади. Центрові ж йшлося про залучення її до бюрократичного апарату для обслуговування державних потреб.

На останню чверть XVIII ст., часу входження Правобережної України в імперський простір, Росія вже мала власну, досить чисельну бюрократію, конструювання якої розпочалося ще Петром I. Різкими темпами вона виводилася з-під впливу станів, узалежнюючись від імператора. Заснована на династичному управлінні та становому, хоча й незавершеному, поділі традиційного суспільства¹, держава зобов'язала дворян служити у цивільній і військовій сферах, перетворюючи їх зі слуг «монарха» на слуг «государства и отечества». Для подолання аристократичного засилля запроваджувалася «Табель про ранги», яка повністю підпорядковувала служилий стан верховній владі, а також сприяла залученню до управління здібних осіб та узаконювала єдину систему чинів. За допомогою цього законодавчого акту верховна влада здобула можливість контролювати соціальне становище знаті. А також скорегувала співвідношення між привілейованим походженням і особистою вислугою («знатное дворянство по годности считать»), власними заслугами перед імператором та освітою на користь останніх. Проте прагнення Петра I мати дворянське чиновництво не принесло очікуваних результатів, і вищі державні посади займали представники земельної аристократії. Доводилося також законодавчо регулювати соціальну структуру дворян, то притягуючи їх до служби, то допускаючи при необхідності осіб недворянського походження². Формування кадрового складу стимулювалося не лише соціальним походженням і діловими рисами, а й зростаючими вимогами до професійної підготовки, захисту державних інтересів та дотримання державної дисципліни³.

Підхід до конструювання бюрократії за російським зразком верховна влада практикувала і в приєднаних Малоросії, Ліфляндії, Естляндії, зокрема у двох останніх посада ландратів і регірунгсратів «Табелі про ранги» поширювалася з

* Шандра Валентина Степанівна – д-р іст. наук, провід. наук. співроб. Інституту історії України НАНУ.

1726 р., незважаючи на те, що доступ до урядових посад визначався там аристократичним походженням, а не службою⁴. Катерина II 1780 р., під час ознайомчої поїздки по губерніях Білоруського генерал-губернаторства, відразу зменшила амбіції польської шляхти, яка обіймала виборні посади, присвоївши їй російські чини⁵.

Наукова проблема бюрократії в Російській імперії, в основному, обмежується корінними російськими губерніями⁶. Специфіка формування державного апарату на інкорпорованих імперією територіях все ще залишається малодосліджуваною тематикою історіографії⁷, зокрема й української⁸. Вивчення цієї соціальної групи є перспективним для з'ясування статусу українського життєпростору у складі імперії, новим резервом для поглибленого розуміння інтеграційних процесів. А тому їй варто актуалізувати шляхом встановлення засобів регулювання соціального та етнонаціонального складу, чисельної норми чиновництва, кількісних параметрів і категорій професійних груп, загального освітньо-культурного та фахового рівня. Як і з'ясування моральних, світоглядних переконань, ділових якостей, встановлення типових та нетипових властивостей, притаманних чиновництву українських губерній Російської імперії. Важливим елементом тут є регулювання та стимулювання державної служби, зокрема наділення земельною власністю, принципи сплати жалування, організація нагляду та відповідальності за порушення службових обов'язків, як надійних державних контролюючих важелів управлінської діяльності. До не менш важливих належать формування правових механізмів державної служби та набір «технік» влади⁹.

Урядові наслідки конструювання бюрократії найяскравіше простежуються в наявності формальної та неформальної ієрархії в ті чи інші історичні періоди, ефективності виконання нею службових обов'язків, у традиційній поведінці різних її груп у період стабільності, проте найбільш виразно – в екстремальних ситуаціях.

У статті найбільше відстежено урядову політику при формуванні бюрократичного апарату в Правобережній Україні з пропозицією її періодизації, причому, по можливості, враховуються тактичні зміни на кожному її етапі.

Перехідний період

*Порядок во всём есть душа правления*¹⁰.

Включення Правобережної України до складу Російської імперії відбулося внаслідок міжнародних договорів, за якими з європейської карти зникла ще недавно могутня Річ Посполита. До такої розв'язки польського питання доклала немало зусиль дипломатія та військові двору Катерини II¹¹. Державницькі традиції новоприєднаної еліти спиралися на основи шляхетської демократії, яка не потребувала патерналістського піклування верховної влади, як це було в Росії. Не бажаючи обслуговувати інтереси держави, вона постійно демонструвала відмінне від імперського розуміння суті управління і насамперед функціонування органів самоврядування. Сеймики Речі Посполитої відстоювали корпоративні інтереси та мали власне представництво у вигляді сейму. Російська ж імперія стверджувалася як абсолютна монархія, зорієнтована ще з часів Петра I на армійську модель державного життя за наказами верховної влади.

Катерина II хоча й видала для здобуття прихильності місцевої знаті Жалувану грамоту дворянству (1785 р.), однак розуміла, що її станово-корпоративний характер не йде в жодне порівняння з річпосполитським. Стаття 64 забороняла неслужилому і тому дворянству, що не набуло обер-офіцерського чину, брати участь у виборах¹². Фактор ліквідації польської держави вплинув на її позицію,

і вона вже набагато менше рахувалася з правобережною шляхтою у порівнянні з елітою білоруських губерній, приєднаних ще в часи існування Польщі¹³.

На етапі приєднання Правобережної України Росії бракувало власного бюрократичного апарату, і влада контролювала ситуацію з політичною, господарською, релігійною метою здебільшого військовою силою. Розуміючи небажаність тривалого її застосування, імператриця надала генералу М.М.Кречетникову, який очолював російські війська, адміністративні повноваження – відтак при формуванні бюрократичного апарату він сам міг присвоювати чиновникам звання до титулярного радника включно. При цьому радила призначати здібних та некорисливих чиновників, серед них і місцевих, лояльних до імперії¹⁴. Його наступнику Т.І.Тутолміну рекомендувала брати на службу досвідчених канцелярських служителів, коли бракуватиме місцевих чиновників, із російських та малоросійських губерній, яким пропонувалося додаткове жалування¹⁵.

При запровадженні російських державних інституцій Катерина II не хотіла відступати від законодавчих норм «Учреждения для управления губерний Российской империи» (1775 р.) та від Жалуваної грамоти містам (1785 р.), однак розуміла, що ще певний час доведеться послуговуватися польськими судами. Покликані зміцнити польську державну владу установи, відкриті за конституцією 3 травня 1791 р., ліквідовувалися. Так М.М.Кречетников, сподіваючись на підтримку антиконституційних сил, продемонстрував прихильність до старих польських порядків. Воеводам доручалося відновити ґродські і земські суди та магістрати, а оскільки приєднані території було позбавлено старих адміністративних центрів, то відкрити їх заново.

Для посилення російської влади при співіснуванні польських установ і російських військ М.М.Кречетников запровадив повітові посади земських комісарів (переважно з поляків) і земських наглядачів (із росіян), прообразом яких були відповідно земські справники та городничі, які очолювали повітову адміністрацію в Росії¹⁶.

Консолідуючі заходи Катерини II не пройшли випробування під час царювання Павла I, який ослабив наступ і поблажливо поставився до шляхти, сприяв відродженню щорічних сеймиків, із виборними посадовцями, які поєднували станові і державні обов'язки. Відновлювалися виборні суди, зокрема головні, земські, підкоморські, а для з'ясування державних справ засновувався Волинський надвірний суд¹⁷. Безземельній шляхті надавалося виборне право, якого не мало російське дворянство¹⁸. Хоча Павло I відмовився від намісництва і надав правобережним губерніям «особливі права», узаконивши таким чином їхнє особливе територіально-правове становище в імперії, проте збільшив повноваження повітових судів для контролю за поміщицьким землеволодінням¹⁹.

За Олександра I Правобережна Україна стала сферою діяльності приятеля імператора – А.Є.Чарторийського, патріота Речі Посполитої, який мріяв про відновлення польської державності в старих кордонах. Коли він був міністром іноземних справ (1802–1806 рр.), а також попечителем Віленського навчального округу (1803–1824 рр.), то неухильно колонізував край шляхом широкого залучення шляхти до місцевого управління. Сеймики поступово переростали в повітові та губернські дворянські зібрання, адже за формою в їхніх функціях виявилося багато спільного.

Тож незважаючи на бюрократичний централізм Олександра I місцевий управлінський апарат продовжував формуватися, в основному, із правобережної шляхти, яка на протигагу російському дворянству, віддавала перевагу цивільній службі перед військовою й охоче служила в державних установах і становах органах. Імперія далекоглядно закріпила найвищі регіональні адміністративні посади у краї, зокрема генерал-губернаторів та губернаторів, за російськими військовими, які брали участь у приєднанні правобережних земель. Винят-

ком може бути лише брацлавський воєвода, а з 1817 р. – губернський маршалок Ніколай Грохольський (Nikołaj Grocholski), якому було доручено створити комісію для заміни старих державних податків новими. Імператор призначив його подільським віце-губернатором (1822 р.) і губернатором (1824 р.). Однак за підтримку Листопадового повстання 1830 р. той був позбавлений посади і взятий під поліцейний нагляд²⁰. Серед губернаторів польського походження варто згадати й волинського губернського маршалка Б.К.Гіжицького, якого було призначено на губернаторську посаду 1816 р., як компромісний варіант вирішення конфлікту між шляхтою та попереднім губернатором М.І.Комбурлеєм²¹.

І все ж центр не влаштувала велика чисельність місцевої шляхти, яка, скориставшись недосконалим законодавством та солідарною підтримкою магнатів, масово оформила документи про дворянське походження. Ось чому 1828 р. департамент законів Державної ради висловив недовіру до діяльності дворянських депутатських зібрань, і його чиновники серйозно взялися за укладання правил для ревізії дворянського стану. Додатковим перевіркам не підлягали лише ті, хто набув дворянства військовою та статською службою²².

Час перебування Правобережної України у складі Російської імперії від приєднання до початку ревізування дворянства, що стало однією з передумов Листопадового повстання 1830 р., можна вважати перехідною фазою у формуванні місцевого бюрократичного апарату Правобережної України, під час якої імперія поєднувала традиції польської та російської державності.

Початок наступу

Доверенность и любовь к новому порядку и забвение старого зависит от впечатления при первоначальном действии присутственных мест²³.

Після придушення повстання почався новий період у житті українського Правобережжя, який супроводжувався активним втручанням Російської держави у функціонування органів самоврядування аж до відлучення правобережної шляхти від владних повноважень на місцях та встановлення контролю за поміщицькою приватною власністю. Традиційна для самодержавства політика співпраці з місцевими елітами зазнала поразки, а тому обрався курс на насильницьку інтеграцію, із надзвичайними методами соціального регулювання. Під сумнів бралася чинність Жалуваної грамоти дворянству, згідно з якою саме воно повинно було через виборну процедуру обіймати посади в місцевому управлінні. Створена на основі катерининських «Учреждений...» (1775 р.) структура владної вертикалі на практиці виявилася дещо іншою. На противагу корінним російським губерніям, органи дворянського самоврядування позбулися права комплектувати державні установи, мережа яких стала густішою. Державні інституції в Правобережній Україні доповнювалися новими штатними посадами, зокрема, у казенних і палатах державних маєтностей, за допомогою яких мобілізувалися людські та природні ресурси для виконання найважливіших державних завдань – збирання податків та виконання рекрутської повинності.

Система державних установ удосконалювалася створенням гнучкої та ефективної горизонтальної мережевої структури. Серед численних тимчасових комісій і комітетів переважали ті, що мали каральні функції. Адже йшлося про спрощення відмінної від російської соціальної структури, унаслідок якої збільшувалася чисельність платників податку та тих, на кого поширювалася 15-річна військова служба. Слідчі комісії над учасниками повстання та губернські ревізійні щодо дворянських привілеїв, боргові, ліквідаційні, люстраційні, фондушеві, інвентарні, переселенські, врешті генерал-губернаторство, доповнювали і

поглиблювали діяльність традиційних губернських установ. Серед них немало було й таємних (хоча б для захисту селян), які вказали російській владі на учасників повстання.

Ще донедавна існуючі судові та адміністративні установи та посади, яких не було у великоросійських губерніях, та ті, що нагадували польську державну традицію, припиняли свою діяльність, зокрема головні, гродські, земські, повітові, підкоморські суди, а повноваження підкоморіїв, коморників, хорунжих, возних і регентів передавалися новостворюваним межовим, повітовим і земським судам. Ще вчора виборні посади земських справників і засідателів земських судів займали призначувані урядом чиновники, яким, як і городничим та поліцмейстерам подвоювався розмір жалування²⁴. Вони діяли вже на основі російського законодавства, а невдовзі було відмінено чинність і Литовського статуту. Очікуваного запровадження місцевих законів західних губерній так і не відбулося. Суттєві зміни вносилися у суди вищої категорії – карні й цивільні судові палати, які відновлювалися 1831 р. та набували ролі вищої інстанції для повітових судів, міських магістратів і ратуш. Введений Катериною II усестановий принцип діяльності було переглянуто з оглядкою на місцеву соціоетнічну строкатість. Замість засідателів від купецького стану, який тут складався переважно з євреїв, вводилася посада засідателя від уряду. Виняток становила Київська палата карного й цивільного суду, в якій зберігався російський зразок за умови, що купці будуть православного віросповідання²⁵.

Обмеження участі в управлінні місцевої шляхти досягалося її фізичним усуненням (через заслання), учасники повстання та причетні до нього, а також ті, за ким встановлювався поліційний нагляд, автоматично позбавлялися виборного права. А також ті, за ким встановлювався поліційний нагляд. Позбавляло виборного права також підвищення майнового цензу (до 100 селян) та встановлення нового його критерію, такого, як тривалість служби в російських установах, яку Микола I вважав обов'язковою. Унаслідок ревізування нещодавно набутого дворянства, та шляхти, яка прагнула до переведення у дворянство, значна її частина вливалася до податних станів²⁶.

Однак уряд не закривав двері перед тими, хто бажав отримати дворянство службою, із тією суттєвою різницею, що до першого класного чину неподатні мешканці західних губерній мали прослужити 6 років, тоді як для інших ця кількість років була значно меншою: від 1 до 4 років, залежно від рівня освіти та якості служби²⁷. Це був надійний імперський захід, адже, набуваючи дворянство службою, місцева шляхта закріплювала за собою права власності на землю, що сприяло формуванню відданої бюрократії, здатної представляти інтереси монарха у краї, а не станів.

Обійнявши посаду київського генерал-губернатора наприкінці 1838 р., Д.Г.Бібіков додав в урядову кадрову політику рішучої послідовності і наступальності. Поглибленим ревізуванням дворянства він передбачав розірвати солідарність аристократії й шляхти та розділити останню на категорії. Із лояльної прагнув створити відносно самостійний прошарок, який можна було б асимілювати через статську і військову службу, зміцнивши у такий спосіб соціальну базу абсолютної монархії в цьому нестабільному регіоні. Іншу ж частину, як нелояльну, прагнув усунути і не допускати до участі у місцевому управлінні. Найперше, генерал-губернатор узаконив свої вимоги щодо привілейованого виборного права дворянства, за якими до обрання допускалися лише ті, хто мав десятилітній стаж військової або статської служби²⁸. Іншими словами, вони були поступливішими, адже їхнє соціальне становище напряму залежало від державної служби. Його радикалізм підтримав Комітет у справах західних губерній, і вакансії тих, хто з якихось причин не міг служити на виборних посадах суддів чи засідателів, заповнювали відставними офіцерами. А третій засідатель, який у

центральных губерниях обиралися селянами, у західних – призначався з чиновників, переважно з колишніх відставних військових. Цей указ поновлювався перед кожними дворянськими виборами, що сприяло формуванню місцевої бюрократії російського походження, до числа яких не в останню чергу зараховувалися «чиновники малоросійських губерній»²⁹.

Актуалізувався один із недавніх законодавчих актів, згідно з яким обумовлювалося, що оскільки росіяни не виявляють особливого бажання служити в цьому краї, за винятком тих, котрі не мають коштів, то службові пільги будуть поширюватися на всіх руських. Пропонувалося розуміти це поняття не у вузькому значенні, а в широкому. До руських належали «природные русские», «иноверцы» та чиновники іноземного походження із досвідом служби у внутрішніх губерніях³⁰.

Потреба посилити імперське втручання в соціально-господарську сферу для з'ясування специфіки державного та приватного землеволодіння та діяльність польських нелегальних угруповань спонукало в першу чергу реформувати місцеву поліцію, яка стала незалежною від польського поміщика державною інституцією. Найімовірніше, київський генерал-губернатор скористався з ще катерининської «Інструкції сотському з товаришами» від 19 грудня 1774 р., згідно з якою поліційні посади формувалися з виборних від селянських громад³¹. Повіти поділялися на дільниці з наглядачами, у села на кожні 50 дворів вводилися п'ятидесятькі з відставних чиновників і унтер-офіцерів та солдатів із жалуванням. Її мережа розширювалася й підпорядковувалася безпосередньо генерал-губернаторові, у розпорядження якого Сенат виділяв щорічно 50 тис. руб. із правом використовувати їх на надання допомоги, нагород, підвищення окладів насамперед чиновникам поліції, перевагу для служби в якій отримували чиновники російського походження³². Його переконання, що приїжджий «православний чиновник», позбавлений місцевих зв'язків, зможе оперативніше навести «порядок» підтримав Микола I, за згодою якого було оголошено в газетах про бажаний переїзд відставників для обіймання поліційних посад. Унаслідок цього в Південно-Західний край наїхали ті чиновники, від непрофесійних та неякісних послуг яких відмовилися у внутрішніх губерніях та які сподівалися на перспективу кар'єрного росту. Збіднілі, вони менш за все переймалися державними справами, натомість дбали про швидке особисте збагачення³³. Це їх характеризував спостережливий правник О.Ф.Кістяківський, – «жадібне, звикле до свавілля чиновництво, стояло стіною між монархом і народом»³⁴, – зауважуючи особливу поведінку правобережного чиновника.

Д.Г.Бібіков посадив поліцію на коней, надавши їй необхідної мобільності, що на той час означало те ж саме, що в радянській – на міліцейські «бобіки». Міська поліція запроваджувалася за російським зразком, виписаним «Статутом благочинія або поліцейським»: виборних членів магістратів із купців і міщан дозволено було зараховувати в дворянство, із якого формувалася управлінська ланка поліцією у містах³⁵.

Не заперечив уряд і проти підпорядкування генерал-губернаторові повітових стряпчих, які займалися захистом у карних справах, і які в інших губерніях звільнялися з посад Сенатом за поданням губернського прокурора та міністра юстиції. Тут їх постійно переміщали з одного повіту в інший, аби вони не встигли завести зв'язків із місцевою елітою³⁶.

Шляхта, яка не підтвердила дворянства і яка вливалася до нової соціальної структури, – однодворців та громадян – організовувалася також згідно з російською традицією, продиктованою військово-фіскальними потребами. Ця категорія населення формувалася в громади, що їх очолювали старшини з наглядачами хлібних магазинів та писарями, які, за законом, мали бути православно-віросповідання³⁷, що означало – займати ці посади поляки не мають права.

Центральний уряд, ідучи назустріч вимогам генерал-губернатора, вирішив замінити місцевих урядовців російськими чиновниками. Однак наступник Д.Г.Бібікова генерал-губернатор І.І.Васильчиков критично поставився до таємного розпорядження від 2 лютого 1855 р. про повне їх усунення. Йому вдалося переконати верховну владу, що у краї немає такого числа тямущих росіян, а тому він дозволив польським дворянам служити в державних установах при посиленому за ними наглядові. Олександр II, сподіваючись на прихильність місцевої еліти, повернув право обрання дворянами суддів та засідателів повітових судів за умови наявності стажу державної служби, чину та встановив майновий ценз (3 тис. дес. землі)³⁸.

Тож, період від Листопадового до Січневого повстання можна вважати етапом насадження російського «порядку», для чого створювалася структурована мережа російських адміністративних і судових інституцій, аналогічних тим, що існували в корінних російських губерніях із суттєвою різницею, що їх сітка була густішою та розгалуженішою. Здатність контролювати місцеві події і явища, в тому числі й законодавчими актами створювала насичене державне поле, за межами якого всі дії набували неправового характеру. Місцеві урядовці, хоча й усувалися від управління, проте російська влада сподівалася створити із лояльної шляхти соціальний прошарок, здатний брати участь у діяльності державних структур, однак там їм надавалися чиновницькі місця середніх і нижчих рангів.

Заміна шляхти, дискредитованої участю у повстанні, російським чиновництвом

Замена поляков русскими чиновниками послужила главнейшим средством к проведению русского начала в стране и оказала весьма важную услугу, устранив из присутственных мест польское влияние, противудействовавшее правительству³⁹.

Наступний, третій етап, також був зумовлений польським повстанням, але вже іншим, Січевим, 1863 року. Заборонені після повстання дворянські зібрання не поновлювалися⁴⁰, і відтепер уряд самостійно формував державний управлінський апарат. Заміна місцевих урядовців відбувалася на фоні створення інфраструктури державних інституцій шляхом заснування нових та реорганізації тих, що діяли згідно з губернською реформою 1775 р. Тоді як місцева влада у корінних російських та інтегрованих у складі імперії губерніях передавалася вестановим земським та міським органам, члени яких – гласні – вибиралися на основі майнового цензу, а не станового представництва. Великі реформи забезпечували появу нового типу управлінця, якого обирало на посади населення, а не призначала влада. У правобережних губерніях питання про найближче запровадження реформ, окрім селянської, навіть не ставилося на порядок денний. Ішлося про інше: якими засобами примусити російського чиновника зайняти місце польської знаті.

Західний комітет вимагав, щоб етнічні поляки («лица польского происхождения») зовсім не допускалися до вищих урядових посад у Південно-Західному краї імперії, і найперше ті, які при виконанні службових обов'язків спілкуються із населенням. Виняток становили лише особи нижчих посад, та й то у таких специфічних установах, як скажімо, будівельні комітети і лікарські відділення губернських управлінь. А ті посади, із яких поляки звільнялися, повинні були займати православні й лютерани за умови, що вони одружені не з польками. У змішаних шлюбах убачали одну з причин недієздатності чиновників, бо саме дружини-польки уособлювали небажаний вплив католицької церкви⁴¹. А відповідальність за кадрову зміну верховна влада покладала на генерал-губернаторів і міністрів, причому ті повинні були враховувати досвід «бездоганих,

здібних та благонадійних у політичному сенсі» польських чиновників і не звільняти їх, а переводити на службу до внутрішніх губерній імперії. У практичних діях таке рішення найбільше збігалось з діяльністю генерал-губернатора О.М.Дондукова-Курсакова, переконаного, що завдяки здібностям і працьовитості польські чиновники принесуть суттєву користь у внутрішніх губерніях імперії.

«Наляканий ворожим оточенням» російський чиновник все ще не становив на Правобережжі більшості, і уряд залучав чиновників із малоросійського дворянства та інтелектуальної української еліти, яка, ототожнюючи національні інтереси з соціально-етнічними селянськими, охоче йшла на співпрацю з російським урядом. Скориставшись цим фактором, до установ, які впроваджували в життя аграрну реформу 1861 р., а їх було більше, ніж у російських губерніях, набиралися чиновниками представники з малоросійського дворянства. Сама реформа отримала антипольське спрямування з патріотичним відтінком, сприяючи об'єднанню російських та українських сил. До складу Тимчасової комісії для запровадження уставних грамот увійшли не лише чиновники міністерств внутрішніх справ і фінансів, чийого «зневажливого ставлення до селянських інтересів» побоювалися у Петербурзі, а й місцеві дворяни. Заступником голови комісії був Г.П.Галаган, якого співробітники прозвали «дволиким Янусом» за те, що на правій стороні Дніпра він горою стояв за селян, а на лівій, де мав маєтки, – розоряв їхні господарства⁴².

Реалізація селянської реформи зумовила заснування інституції мирових посередників, що на Правобережжі збереглася до 1917 р., тоді як в інших губерніях – до 1874 р., коли її замінили повітовими у селянських справах присутствіями. Проведений напередодні Січневого повстання перший призов мирових посередників для укладення уставних грамот, своєрідних арбітрів у поземельних справах, був польським⁴³. А тому стало питання про заміну їх уже не місцевими дворянами-поміщиками, а приїжджими, переважно відставними офіцерами, що змусило владу клопотатися про збільшення жалування як цим, так і іншим чиновникам⁴⁴. Тимчасова комісія та мирові посередники (200 осіб) за короткий час розгорнули активну діяльність із перевірки уставних грамот, створивши таку атмосферу, в якій селяни могли висловлювати свої претензії до поміщиків, що прискорювало передачу земельних ділянок на їх користь згідно з уставними грамотами. Саме тому на службу мировими посередниками та головами мирових з'їздів пішли українофіли О.О.Русов, Н.В.Ковалевський, М.П.Зібер, П.А.Косач, які вважали, що перебуваючи на цих посадах, вони зможуть краще прислужитися інтересам селянства⁴⁵.

Коли аграрна реформа завершувалася київський генерал-губернатор О.П.Безак подав імператорові нову пропозицію: голів мирових з'їздів перевести на вільні посади повітових предводителів дворянства, що значно зміцнить російську присутність у краї. Ця ідея не знайшла розуміння навіть у П.О.Валуєва, який вважав, що голови мирових з'їздів не замінять повітових предводителів дворянства, бо ті не знають місцевих умов. Однак О.П.Безак аргументовано доводив, що за час служби вони добре вивчили край, і, що особливо важливо, встигли завоювати довіру уряду, і запевняв, що благонадійних кандидатів із місцевого дворянства на ці посади просто немає. Окрім цього, губернські предводителі дворянства почали отримувати жалування за свою службу, що не практикувалося в російських та тих губерніях, ступінь інтеграції яких до імперії був набагато вищим від правобережних⁴⁶.

Певно, що ці заходи були ефективними, бо вже 1874 р. волинський губернатор не проминув браво зауважити у річному звіті Олександру II про цілковите російське походження, православне віросповідання та політичну благонадійність чиновників його губернії, служба яких є бездоганною, бо «неправосудие, постыдное лихоимство и все другие преступления по службе встречаются

весьма редко и составляют исключительное явление»⁴⁷. Але вже 1885 р. внаслідок перевірки перебування поляків на державній службі відомства Міністерства внутрішніх справ з'явилася можливість зауважити генерал-губернаторові, що закони 1864 р. не виконуються, адже їх число становило 103 особи, що правда, це були секретарі з'їздів мирових посередників, медики, службовці приказу громадської опіки, служба яких не відповідала «интересам русского дела в крае»⁴⁸.

Тож для третього етапу, який тривав до 1870-х рр., найхарактернішою прикметою було таке нове явище, як цілеспрямоване усування дискредитованих участю у подіях 1863–1864 рр. поляків та залучення до середньої ланки бюрократичного апарату значно лояльніших етнічних українців, що забезпечило успішне проведення аграрної реформи 1861 р.

Підміна великих реформ

Нигде служебный класс так не дискредитирован, как у нас в России. Слово «чиновник»... не переводимо ни на один иностранный язык, потому что непереводимо то обидное значение, которое в нём заключается, то значение как бы бранной клички.

*Е.Н.Трубецкой*⁴⁹

Розпочати реформування місцевого управління в Правобережжі уряду заважало кілька факторів і найперше те, що там російський поміщик не становив більшості, а польському, на переконання уряду, все ще не можна було довірити місцеве самоврядування. Складно було реалізувати «найдемократичнішу» судову реформу 1864 р. Адже її основний принцип – незалежність судової гілки влади від виконавчої – був неприйнятним. Мирових суддів слід було обирати на повітових земських зібраннях, проте земська реформа на Правобережжі не запроваджувалася. А спроба призначати їх Міністерством юстиції наштотувалася на відсутність фахових правників. Міська реформа 1870 р., за винятком Києва, не поширювалася на жодне з міст, оскільки єврейське та польське населення там становило більшість, але не отримало виборних прав. При обговоренні положення про зменшення числа військових, які обіймали статські посади, Комітет міністрів (1868 р.) погодився з думкою того ж О.П.Безака: не поширювати його на правобережні губернії, бо, незважаючи на пільги, російські чиновники не становлять там більшості. Лише поліція «має цілковито російський особовий склад», а новий закон позбавить можливості мати тут надійних чиновників⁵⁰.

Тож можливість запровадження реформ тісно ув'язувалося хоча б зі збільшенням чисельності російських поміщиків відносно польських землевласників. Оскільки заходи уряду зменшити польське землеволодіння шляхом переселення російського поміщика не стали ефективними, посилилася спроба русифікувати край через якнайширше залучення на державну службу чиновників із внутрішніх губерній, які б набували тут землі і ставали місцевими дворянами.

Запроваджені пільги мало сприяли збільшенню числа чиновників російського походження, тому йшлося про додаткові заходи для приваблювання їх державною службою в Південно-Західному краї. До виплати прогонних і підйомних, добових та збереження пенсій при обійманні статських посад додавалися нові. Чиновники відомства Міністерства внутрішніх справ, отримували, починаючи з 1864 р., 50% надбавку до жалування. Таку щедрість нескладно пояснити, адже кошти надходили від відсотків зборів, що їх сплачували польські поміщики⁵¹. Правилами 1869 р. надбавка, щоправда в дещо зменшеному розмірі – 20% – поширювалася й на чиновників немісцевого походження відомства

державних маєтностей та юстиції, у разі їхнього виклику місцевим начальством та за умови бездоганної служби. Поліційним чиновникам замість відсоткової надбавки вводилися грошові підмоги⁵². Саме ці чиновники ставали власниками казенних ділянок, адже до участі в торгах вони допускалися на пільгових умовах, отриманих від генерал-губернатора. Як нагороду за службу при сплаті вартості землі їм дозволено було користуватися розстрочкою на 20 і 22 роки, а деякі з них звільнялися навіть від сплати кріпосного збору⁵³. За підрахунками відомого статистика та економіста Тихона Осадчого ця соціальна категорія впродовж десятиріччя (1877–1887) збільшила площі своїх землеволодінь: у Київській губернії в 4 рази, Подільській – у 3, а у Волинській – у 2,5 рази⁵⁴. Натомість польські дворяни 9 західних губерній не мали права на позику в Державному дворянському земельному банку⁵⁵.

Верховна влада сподівалася, що обзавівшись маєтком, чиновник буде брати активну участь у дворянській корпорації та робитиме кар'єру на державній службі. Така урядова політика не імпонувала українофілам, частина з яких вважала, що земельні багатства краю, конфісковані у польського поміщика, розкрадаються «жадібним» чиновництвом. Вони вважали, що земельний фонд має стати суспільним багатством для заснування народних шкіл та лікарень для українського етносу, який на власних плечах виніс руську ідею і перетворив у ніщо польську «витівку»⁵⁶.

Як не парадоксально, але чиновництво не виправдало урядового сподівання на усунення поляків із соціокультурного простору, не сприяло русифікації краю. Польські землевласники та єврейські цукрозаводчики змогли частину чиновників підкупити, щоб вони лобювали їхні інтереси у політичних і адміністративних сферах. Ця їх поведінка дала можливість зауважити ще один тип правобережного чиновника, «який продавав інтереси тієї держави, у якій перебував на службі»⁵⁷.

На тлі імперських прожектів чиновництво найперше намагалося використати ситуацію з матеріальним стимулюванням служби у своїх власних інтересах. При запровадженні значніших пільг у Царстві Польському більшість із них тут же переїздила з Південно-Західного краю до Польщі. Місцева вища адміністрація змушена була просити верховну владу поширити, хоча би частину тих привілеїв, що їх мали чиновники в Царстві Польському, на чиновників Київського генерал-губернаторства⁵⁸.

Кульмінацією одноразових розпоряджень про привілеї тим чи іншим категоріям чиновників став законодавчий акт у вигляді «Положення об особых преимуществах гражданской службы в отдалённых местностях, а также губерниях западных и Царстве Польском» 1886 р., який установлював систему стимулів для чиновників у західному регіоні імперії. Суттєво переглядалися принципи їхнього комплектування та матеріального забезпечення. Його появі сприяла позиція генерал-губернатора Північно-Західного краю І.С.Каханова, який для більшої переконливості заручився підтримкою генерал-губернатора Південно-Західного краю О.Р.Дрентельна. Ним були підтримані основні положення пропозиції, хоча, як з'ясувалося при їх обговоренні з губернаторами, поляків у Південно-Західному краї служить у порівнянні з Північно-Західним значно менше, і вони вже перестали «вредить русскому делу». Більше того, поляки не програли, коли їх перестали брати на державну службу, навпаки, зайнялися приватним підприємництвом, посіли впливові місця в бізнесі, тоді як чиновники російського походження, обіймаючи державні посади, отримують невисокі оклади і далеко не завжди їх служба є бездоганною. На неї йдуть ті, хто не здібний займатися іншими справами, а незадовільна служба шкодить репутації російської держави. На відміну від волинського та подільського, київський губернатор вважав, що простого збільшення розмірів жалування не достатньо, щоб поліпшити ефективність служби. Лише одну пропозицію про підпорядкування генерал-гу-

бернаторам повітових справників кийвський генерал-губернатор не підтримав, вважаючи, що це поламало б усталену систему й ослабило владні повноваження губернаторів⁵⁹.

Уряд врахував пропозиції місцевих сановників, внаслідок чого чиновникам із внутрішніх російських губерній, які переїжджали на службу до західних губерній, запроваджувалися різноманітні й досить суттєві пільги. На державну службу могли вступати особи, які в інших губерніях не мали на неї права (іноземці, купці, особисті почесні громадяни, міщани, вихідці з податних станів) та ті, котрі не мали табельного чину до 8 класу, а заміщення посад 8 і 9 класів дозволялося лише генерал-губернатором. Скорочувався термін служби для отримання чинів, орденів, зберігалися прогонні, одноразові допомоги, повні оклади для отримання пенсії та відсоткові надбавки до жалування. Останні з огляду на їх розміри вимагають деталізації.

Класні чиновники духовних консисторій православного віросповідання, губернаторських канцелярій, міських і повітових поліцейських управлінь, міської і повітової поліції, а також учителі парафіяльних шкіл отримували 50% до жалування. Чиновникам 14–8 класів, котрі служили в губернських правліннях, приказах громадської опіки, комісіях народного продовольства, пошті, казенних палатах, повітовому казначействі, управлінні державних маєтностей, контрольних палатах, духовно-навчальних закладах та в канцелярії попечителя навчального округу, а також навчальних закладах Міністерства народної освіти і дирекціях народних училищ, наглядачам та вчителям повітових і міських училищ трьох південно-західних губерній; повітовим лікарям, землемірам, і чиновникам Міністерства сполучень (крім інженерів) держава встановлювала 20% надбавку⁶⁰. Тож виходить, що згідно із «Положенням» 1886 р., служба в західних губерніях потребувала значних зусиль і відповідальності та частково прирівнювалася до служби у віддалених місцевостях Сибіру та Середньої Азії.

Спроба заснувати самоврядування та ліквідація чиновницьких привілеїв

Наше население не подготовлено к самоуправлению.

К.П.Победоносцев

Самоуправление не соответствует самодержавному строю государства.

*С.Ю.Витте*⁶¹

Унаслідок заходів, спрямованих на поліпшення матеріального та соціального забезпечення правобережного чиновництва, імператор отримав бажаний результат. Держава зміцнила свої позиції, служба в регіоні стала авторитетною, і тому уряд сподівався, що для поширення реформ йому не бракуватиме імперської еліти. І все ж таки, запроваджуючи Великі реформи, він не був до кінця певний, що владою не скористаються неблагонадійні соціальні елементи. Генерал-губернатор О.П.Ігнат'єв, обійнявши посаду, відразу 1890 р. зауважив, що на державній службі перебувають «лица нерусского происхождения» та вимагав від губернаторів не давати згоди на їх призначення. Однак ті мало що могли вдіяти, оскільки контори державного банку, акцизні управління та інші установи фінансового відомства, не підпорядковуються губернській адміністрації. У цьому разі пропонувалося вживати іншу завуальовану словесну форму, – «підозрілий у політичному відношенні», – яка дозволяла усувати «неправославних осіб» із будь-яких державних посад, у тому числі й вільнонайманих⁶².

Із цих же міркувань при запровадженні судової, міської і земської реформи у Правобережній Україні, виборний принцип для нових державних інституцій заміню-

вався на призначуванні. Миріві судді, яких обирало населення в інших губерніях, тут призначалися (із 1872 р.) міністром юстиції на основі схваленого губернатором списку кандидатів. Їхня незалежність від адміністративних органів під час прийняття судових рішень в інших губерніях досягалась шляхом обіймання посади упродовж трьох виборних років, тоді як тут їх могли змінити в будь-який час.

Подібне становище спостерігалось і при запровадженні міської реформи, при якій у правобережних губерніях замість виборних дум та управ у містечках вводилася спрощена форма громадського управління. Вибрані на сході уповноважені (12–15 осіб) обирали з-поміж себе міського старосту з одним або двома помічниками, які з'ясували місцеві господарсько-економічні справи. Лише з початком ХХ ст. розширилися можливості обіймати виборні посади в місцевому управлінні. Міські думи та управи очолювали голови, якими ставали, як правило, колишні чиновники, а членами – міщани та купці. Серед останніх могли бути поляки і євреї, які хоча й становили більшість населення правобережних міст, але на посаді гласних їх схвалював губернатор та генерал-губернатор, а їх число узгоджувалося з петербурзьким начальником Головного управління у справах місцевого господарства⁶³.

Земська реформа, що також запроваджувалася у Правобережній Україні зі значним запізненням у порівнянні із більшістю губерній Російської імперії, продемонструвала, як уряд шукав інших форм організації органів місцевого самоврядування. Поєднання земського самоврядування з елементами представницької влади та державними бюрократичними структурами для досягнення соціальної стабільності проявилася у заснуванні згідно з Положенням від 2 квітня 1903 р. губернських та повітових комітетів і управ у справах земського господарства. До їх складу входило 24 повітових гласних, місцевих власників нерухомих маєтностей, які затверджувалися міністром внутрішніх справ за поданням генерал-губернатора. А управи, як виконавчі органи, формувалися адміністрацією з державних службовців⁶⁴. Цей експеримент, найімовірніше, не витримав перевірки часом, був не настільки ефективним, як того хотілося верхній владі, бо 1911 р. уряд повернувся до запровадження у західних губерніях земських органів на виборній основі.

Навіть революція 1905–1907 рр., яка трансформувала політичний устрій внаслідок запровадження Основних державних законів та особливо закону від 5 жовтня 1906 р., що усував переваги дворянства на державну службу⁶⁵, не ліквідувала у Правобережній Україні чиновницьких пільг та привілеїв. Лише 1910 р. київський генерал-губернатор Ф.Ф.Трепов наважився скасувати привілейованість служби російських чиновників у Південно-Західному краї, вважаючи, певно, що шкода від них зростає обернено пропорційно до числа тих, які нею користуються. Порушене перед Міністерством фінансів питання відразу було вирішене однозначно – нові призначення здійснювати вже на основі загальноросійських законів про державну службу. Пропозицію генерал-губернатора при її попередньому обговоренні не підтримали волинський і подільський губернатори, а також подільський і брацлавський єпископ, київський і галицький митрополит та попечитель Київського навчального округу, а схвалив, та й то неповністю, лише київський губернатор. Ф.Ф.Трепов був переконаний, що саме такими рішучими діями можна змусити чиновницький апарат більше перейматися проблемами державного управління, а не своїми власними інтересами. Обговорення цього питання дало можливість з'ясувати розуміння російськими посадовцями своїх завдань у нових умовах. Традиційне протистояння етноконфесійних, польсько-католицького і єврейського питань значно поступилося місцем «українським тенденціям», «пропаганді українського сепаратизму», що потребувало, на думку, наприклад, попечителя округу, «нарощування російської при-

сутності», адже «лише росіяни вносять ідею державної і національної єдності», важливої і з огляду на прикордонне розташування краю⁶⁶.

Запропонована періодизація формування бюрократії у Правобережній Україні є свого роду етапами утвердження Російської імперії в цьому історичному регіоні, організаційна відмінність владних структур якого переглядалася впродовж усього XIX ст. Держава змінювала традиційні інституції влади, неухильно насаджувала власну бюрократичну систему державних установ, збільшуючи їх мережу, усувала дискредитовану участю у польських повстаннях правобережну знать від владних повноважень на місцях. Оскільки шляхетний стан не реалізував політику імперії на співпрацю в управлінні історичним регіоном, то бюрократія виводилася з-під його контролю. Внаслідок цього, враховуючи шляхи, способи й джерела формування бюрократії Правобережної України проявилися кілька унікальних явищ у її конструюванні. Для утвердження Росія нароцувала поліційну структуру влади, модернізувала імперську бюрократію, здатну до силових, надзвичайних методів управління. Усуваючи місцевих дворян-землевласників від владних повноважень, намагалася на їх місце укорінити професійних бюрократів. Для цього вдавалася до стимулювання кадрової експансії через систему пільг, не змінюючи якісних критеріїв службової діяльності. А для забезпечення постійного перебування російського чиновництва в цьому краї ішла на те, щоб поєднати державну службу й дворянське землеволодіння, надаючи російським чиновникам привілеї для набуття земельних маєтків. При цьому верховна влада цілеспрямовано залучила до співпраці українську еліту й активно формувала бюрократичний апарат із представників українського дворянства, особливо для служби в селянських установах.

Під час регулювання соціетнічного складу бюрократії імперія насаджувала суспільству ідеологічні концепції, які породжували полонофобські настрої, формувалася образ поляка як носія іншої релігії та ворожих для імперії ідей.

Унаслідок такої політики у правобережних губерніях Російської імперії сформувалися кілька функціональних типів російського чиновника, принаймні, три поведінкові норми проявилися найбільш зримо. Частина, обіймаючи вищі регіональні та губернські посади, із почуття обов'язку, а також сповідуючи русифікаторські ідеї, напрацьовувала законодавчі проекти, здійснювала адміністративно-судову, виконавчо-поліційну діяльність, забезпечуючи інтереси держави і населення, що сприяло інтегруванню краю в імперські структури. Інша частина, адаптуючись до ситуації, радше навпаки, найменше дбала про державу і населення, а скористалася імперськими надпроблемами для власного збагачення. Третя частина, перебуваючи на службі, використовувала її в інтересах місцевого селянства, долею якого переймалася, вважаючи своїм моральним обов'язком захищати його інтереси. У цілому ж, попри зусилля потужної бюрократії, її вплив на суспільство не став визначальним. Усунута від владних повноважень місцева еліта, конкуруючи із чисельним чиновницьким апаратом, зреалізувалася у багатьох інших сферах – сільськогосподарській економіці, підприємницькій діяльності, банківській і аптечній справі та адвокатській практиці.

¹ Каменский А.Б. Элиты Российской империи и механизмы административного управления // Российская империя в сравнительной перспективе: Сб. статей. – Москва, 2004. – С.118.

² Писарькова Л.Ф. От Петра I до Николая I: Политика правительства в области формирования бюрократии // Отечественная история. – 1996. – №4. – С.29, 42.

³ Бармака М.В. Державна служба в Російській імперії: правові основи формування та функціонування корпусу цивільних службовців (XVIII – перша половина XIX ст.). – Тернопіль, 2006. – С.110.

⁴ Мадариага де И. Россия в эпоху Екатерины Великой. – Москва, 2002. – С.515; Троцкий С.М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в.: Формирование бюрократии. – Москва, 1974. – С.120.

- ⁵ Жукович П. Управление и суд в Западной России в царствование Екатерины II // Журнал Министерства народного просвещения. – 1914. – Кн.4: Новая серия. – Санкт-Петербург, 1914. – Ч.51. – С.322.
- ⁶ Троицкий С.М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в.: Формирование бюрократии. – С.7.
- ⁷ Варто спеціально вказати на дослідження: *Горизонтов Л.Е.* Парадоксы имперской политики: поляки в России и русские в Польше. – Москва, 1999 (тут здебільшого ідеться про Царство Польське).
- ⁸ Виняток становить праця М.В.Бармака (див. посилання 3), своєрідність якої полягає в тому, що її автор не зосереджується на особливостях формування бюрократії на українських землях.
- ⁹ Фуко М. Наглядати й карати: Народження в'язниці. – К., 1998. – С.270, 280.
- ¹⁰ Слова належать Катерині II, з якими вона зверталася до генерала М.М.Кречетникова, вказуючи на його першочергові завдання в «польських областях» (Полное собрание законов Российской империи (далі – ПСЗ). – Санкт-Петербург, 1830. – Т.23. – №17090). Це перша, але досить вдала, спроба створити з поляків образ деструктивного народу, бунтівників та змовників, яким бракувало державного порядку.
- ¹¹ *Мадариага де И.* Россия в эпоху Екатерины Великой. – С.377–379.
- ¹² Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства // Российское законодательство X–XX вв. – Т.5: Законодательство периода расцвета абсолютизма. – Москва, 1987. – С.36–37.
- ¹³ Див. докладніше: Жукович П. Управление и суд в Западной России в царствование Екатерины II // Журнал Министерства народного просвещения. – 1914. – Кн.4: Новая серия. – С.314–355.
- ¹⁴ ПСЗ. – Санкт-Петербург, 1830. – Т.23: С 1789 по 6 ноября 1796. – №17090.
- ¹⁵ Письма императрицы Екатерины II к Тимофею Ивановичу Тутолмину, 1786–1795 / Сообщ. кн. Н.Н.Голицыным // Русский архив. – 1873. – Кн.12. – Ст.2289; Материалы для истории Подольской губернии (1792–1796). – Каменец-Подольский, 1885. – Вып.1. – С.158.
- ¹⁶ Жукович П.Н. Управление и суд в западной России в царствование Екатерины II // Журнал Министерства народного просвещения. – Новая серия. – Санкт-Петербург, 1914. – Ч.51. – Кн.5. – С.29, 48.
- ¹⁷ Щербина П.Ф. Судебная реформа 1864 года на Правобережной Украине. – Львов, 1974. – С.55; Колмаков Н.М. Записка о судебной реформе в Западном крае и в частности в Киевской губернии. – К., 1872. – С.4.
- ¹⁸ Нольде Б.Э. Очерки русского государственного права. – Санкт-Петербург: Правда, 1911. – С.427–428; Корф С.А. Дворянство и его сословное управление за столетие 1762–1855 гг. – Санкт-Петербург, 1906. – С.256.
- ¹⁹ ПСЗ. – Санкт-Петербург, 1830. – Т.24: С 6 ноября 1796 по 1798 гг. – №176344; Т.25: 1798–1799. – №18958.
- ²⁰ *Rolle K. Nikolaј Grocholski* // Polski Słownik Biograficzny. – Wrocław; Kraków; Warszawa, 1959–1960. – Т.8. – С.587–588.
- ²¹ *Radziwiński Z.L.* Marszałkowie Wołyńskiej ziemi przed Unią Lubelską i miana ich spadkobiercy. Marszałkowie szlachty Wołyńskiej w porozbiorowej dobie // Kwartalnik historyczny. – 1916. – S.76, 86, 87.
- ²² ПСЗ. – 2 изд. – Санкт-Петербург, 1830. – Т.3: 1828. – №1806.
- ²³ Із листа Д.Г.Бібікова до міністра юстиції В.М.Паніна (Центральний державний історичний архів України в м.Києві (далі – ЦДІАК України). – Ф.442. – Оп.348. – Спр.192. – Арк.2).
- ²⁴ 2 ПСЗ. – Санкт-Петербург, 1832. – Т.6. – Отд.2: 1831. – №4869, 4894; Санкт-Петербург, 1833. – Т.7: 1832. – №5068.
- ²⁵ Там же. – Санкт-Петербург, 1837. – Т.11. – Отд.1: 1836. – №9226.
- ²⁶ За даними, що їх навів С.Беккер у книзі «Миф о русском дворянстве: Дворянство и привилегии последнего периода императорской России» (Москва, 2004. – С.26), у кінці XVIII ст. питома вага шляхетства була найвищою у Речі Посполитій (8%), за нею йшла Угорщина (6%), далі – Іспанія (5%). Приблизно однаковою вона була у Франції і Росії – 1,5%.
- ²⁷ 2 ПСЗ. – Санкт-Петербург, 1835. – Т.9. – Отд.1: 1834. – №7224.

- ²⁸ Там же. – Санкт-Петербург, 1846. – Т.20. – Отд.1: 1845. – №18860; Сведения о Западном крае, доставленные управляющим Министерством юстиции. – Б.м., Б.г.
- ²⁹ Шандра В. До історії Київського генерал-губернаторства. Настанови Д.Г.Бібікова // Студії з архівної справи та документознавства. – 1996. – Т.1. – С.90.
- ³⁰ 2 ПСЗ. – Санкт-Петербург, 1837. – Т.11. – Отд.1: 1836. – №9092.
- ³¹ Мадариага де И. Россия в эпоху Екатерины Великой. – С.445.
- ³² 2 ПСЗ. – Санкт-Петербург, 1858. – Т.32. – Отд.1: 1857. – №31926; Шандра В. До історії Київського генерал-губернаторства. Настанови Д.Г.Бібікова. – С.90.
- ³³ Воропонов Ф. Крестьянская реформа // Вестник Европы. – 1900. – Кн.11. – С.431–432.
- ³⁴ Кістяківський О.Ф. Щоденник (1874–1885) / Упор. В.С.Шандра (ст. упор.), М.І.Бутич, І.І.Глизь, О.О.Франко: У 2 т. – К., 1995. – Т.2: 1880–1885. – С.224.
- ³⁵ 2 ПСЗ. – Санкт-Петербург, 1834. – Т.8. – Отд.1: 1833. – №5887.
- ³⁶ ЦДІАК України. – Ф.442. – Оп.789 а. – Спр.169. – Арк.6; Оп.347. – Спр.1.
- ³⁷ 2 ПСЗ. – Санкт-Петербург, 1835. – Т.9. – Отд.1: 1834. – №6734.
- ³⁸ Там же. – Санкт-Петербург, 1858. – Т.32. – Отд.1: 1857. – №32314.
- ³⁹ Из всеподданнейшего звіту київського, подільського і волинського генерал-губернатора О.П.Безака Олександрю II (ЦДІАК України. – Ф.442. – Оп.45. – Спр.570. – Арк.70).
- ⁴⁰ 2 ПСЗ. – Санкт-Петербург, 1865. – Т.37. – Отд.1: 1862. – №37992; Санкт-Петербург, 1866. – Т.38. – Отд.2: 1863. – №40180. Останнім виборним предводителем дворянства, наприклад, Волинської губернії був Владислав Заленський, якого було усунуто з посади 1866 р. (*Radzimiński Z.L.* Marszałkowie Wołyńskiej ziemi przed Unią Lubelską i miąna ich spadkobiercy. Marszałkowie szlachty Wołyńskiej w porozbiorowej dobie // *Kwartalnik historyczny.* – 1916. – S.6).
- ⁴¹ Горизонтов Л.Е. Паракдоксы имперской политики: поляки в России и русские в Польше. – С.86; ЦДІАК України. – Ф.442. – Оп.626. – Спр.550. – Арк.1, 4, 6.
- ⁴² Воропонов Ф. Крестьянская реформа // Вестник Европы. – 1900. – Кн.9. – С.66.
- ⁴³ ЦДІАК України. – Ф.442. – Оп.300. – Спр.2б. – Ч.3. – Арк.88–96; Отчёт по Главному комитету об устройстве сельского хозяйства за десятилетие с 19 февраля 1861 по 19 февраля 1870 г. – Санкт-Петербург, 1870. – С.11.
- ⁴⁴ 2 ПСЗ. – Санкт-Петербург, 1866. – Т.38. – Отд.1: 1863. – №39935, 40366, 40427; Т.39. – №40656. Починаючи від серпня 1863 р., мирові посередники почали отримувати по 500 руб. до свого окладу в 1500 руб. сріблом (2 ПСЗ. – Т.38. – Отд.1. – №39935).
- ⁴⁵ Шандра В. Генерал-губернаторства в Україні: XIX – початок XX ст. – К., 2005. – С.297.
- ⁴⁶ Корелин А.П. Дворянство в пореформенной России. – Москва, 1979. – С.105.
- ⁴⁷ ЦДІАК України. – Ф.442. – Оп.53. – Спр.427. – Арк.7, 8.
- ⁴⁸ Там само. – Оп.523. – Спр.164. – Арк.1, 6.
- ⁴⁹ Цит. за: Уортман Р. Властители и судии: Развитие правового сознания в императорской России. – Москва, 2004. – С.43.
- ⁵⁰ 2 ПСЗ. – Санкт-Петербург, 1872. – Т.43. – Отд.1: 1868 – №46054.
- ⁵¹ Там же. – Санкт-Петербург, 1867. – Т.39. – Отд.1: 1864. – №40655.
- ⁵² ЦДІАК України. – Ф.442. – Оп.102. – Спр.231. – Арк.2.
- ⁵³ Там само. – Оп.336. – Спр.1. – Арк.33; 2 ПСЗ. – Санкт-Петербург, 1874. – Т.46. – Отд.1: 1871 – №49698.
- ⁵⁴ Осадчий Т.И. Земля и землевладельцы в Юго-Западном крае (на Украине, Подолии и Волыни): Опыт статистико-экономического исследования. – К., 1899. – С.33.
- ⁵⁵ Беккер С. Миф о русском дворянстве: Дворянство и привилегии последнего периода императорской России. – С.126.
- ⁵⁶ Кістяківський О.Ф. Щоденник (1874–1885). – Т.1: 1874–1879. – С.230.
- ⁵⁷ Там само. – К., 1995. – Т.1. – С.526; Т.2. – С.72.
- ⁵⁸ ЦДІАК України. – Ф.442. – Оп.45. – Спр.579. – Арк.70.
- ⁵⁹ ЦДІАК України. – Ф.442. – Оп.552. – Спр.227. – Арк.17–19.
- ⁶⁰ 3 ПСЗ. – Санкт-Петербург, 1888. – Т.6: 1886. – №3817; ЦДІАК України. – Ф.442. – Оп.522. – Спр.224. – Арк.7–8.
- ⁶¹ Цит. за: Власть и реформы: От самодержавной к советской России / Отв. ред. В.В.Ананьич. – Москва, 1996. – С.432.

⁶² ЦДІАК України. – Ф.442. – Оп.528. – Спр.318. – Арк.2, 4.

⁶³ Там само. – Оп.657. – Спр.45, 187; Оп.569. – Спр.159; Оп.660. – Спр.51; Оп.661. – Спр.186; Оп.663. – Спр.32. – арк.52.

⁶⁴ З ПСЗ. – Санкт-Петербург, 1905. – Т.23. – Отд.1. – №22757.

⁶⁵ Там же. – Санкт-Петербург, 1909. – Т.26. – Отд.1: 1906. – №27805; 28392.

⁶⁶ ЦДІАК України. – Ф.442. – Оп.639. – Спр.767. – Арк.2, 15.

The article examines the peculiarities of bureaucracy formation in Ukrainian right-bank provinces of the Russian Empire. As a result of local elite removal from authority powers the supreme powering the next stage of integration measures applied new approaches to design imperial bureaucratic machinery in this historical region. To overcome protests and to decrease social, ethnic, political, cultural and confessional differences a new type of official was created, that was able to impose the conditions of residence in the Russian Empire on the society.