

вдосконалення чинного устрою, переносився й на галузеве управління шляхом заміни колегіального принципу міністерським єдиноначалієм, а також на бюрократію, формування якої спиралося на надання їй спеціальних знань, особливо правових. Конча потреба мати досконалий професійний апарат сприяла заснуванню університетської мережі та реформування системи набуття освіти.

За царювання Миколи I найпершим засобом зміцнення самодержавства стала ідея законності, яку імператор підхопив від Катерини II й озвучив у 47-й статті Основних законів імперії. «Империя Российская управляется на твердых основаниях положительных законов, учреждений и уставов, от самодержавной власти исходящей»¹⁰. Закони розцінювались як правові вказівки його влади, добросовісне виконання яких мало здійснюватися не лише через страх, а й на совість. У час перебування на троні Миколи I самодержавство досягло найбільшого розквіту і стало догматом і самоціллю, і у правовому світогляді людини того часу кожний орган, кожний посадовець був представником монаршої волі.

Тож Російська імперія до маніфесту 17 жовтня 1905 р. являла собою у всіх відношеннях необмежену монархію, в якій імператор зосереджував законодавчу, виконавчу й судову гілки влади, а також військову, фінансову та релігійну. Лише двох вимог він мусив дотримуватися: сповідувати православ'я та установлених Павлом I законів про успадкування престолу¹¹, згідно з якими імператорська родина набула статусу найголовнішої владної інституції. А заснування ним Департаменту уділів гарантувало імператорському дому матеріальну захищеність і економічну незалежність.

Політична система влади, що балансувалась на самодержавстві як об'єктивній реальності, враховувалась елітою набутих імперією земель. Верховна влада, в свою чергу, конструювала взаємовідносини між центром і регіонами не лише силовими засобами, військово-адміністративними реформами, поширенням привілеїв і пільг на знать приєднаних народів, а й за допомогою зовнішніх оформлень царської влади — ритуалів, церемоній, символів та її сакралізацію. А також постійно формувалися уявлення про імперію, серед яких ідеї єдності території і народів висувалися на перше місце.

2. Завершальна фаза інтегрування українських земель

Концепції просвіченого абсолютизму й необмеженої влади монарха не витримували випробування на неросійському політико-правовому просторі й найперше їх піддала сумніву Гетьманщина. Спроби Кирила Розумовського зміцнити внутрішньополітичну незалежність країни значною мірою послужили передумовою її ліквідації. Катерина II запровадила інституційно нове політичне управління. Замість посади гетьмана створювався центральний орган, Малоросійська колегія (1764 р.). Цим

кроком верховна влада підкреслювала, що вона повертається до жорстких управлінських принципів Петра I. Аби не було протистояння, як у першій Малоросійській колегії та для оптимального співвідношення владних повноважень до складу другої введено чотирьох українців, урядовців із старої адміністрації, і чотирьох росіян; і тім, і тім було надано однакові ранги. Катерина II напрацювала чіткий план дій і виклала їх у таємних інструкціях і указах, суть яких полягала в тому, щоб, зламуючи українську державність, контролювати демографічні і природні ресурси південно-західного порубіжного краю. При цьому слід було не відштовхнути українське старшинство, а навпаки, сприяти його входженню до імперії. Аби позбавити Кирила Розумовського честолюбних прагнень повернути гетьманство, государиня підтвердила його володільні права на маєтки, що він отримав від Єлизавети Петрівни, та призначила річне жалування в 50 тис. руб. і щорічну пенсію у розмірі 10 тис. руб., однак одержував він їх з малоросійських податків.

Унікаючи серйозних ускладнень та конфліктів в управлінській практиці, важливо було запровадити новий адміністративно-територіальний поділ для раціонального контролю за місцевою владою та надходженням податків до загальноросійської скарбниці. Йшлося також про мобілізацію населення на утримання військ. Для цього важливо було виявляти гнучкість та адекватно реагувати на місцеву кон'юнктуру, а також постійно здобувати прихильність української знаті, не відлучаючи її від місцевого управління. Обговорювалися взаємозалежні практичні заходи, найперше — припинення вільного переходу селян від одного поміщика до іншого, бо саме він дозволяв якнайповніше переписати населення. Інакше не можливо було з'ясувати демографічні та господарські можливості Гетьманщини та запровадити подушний податок, який встановив би, врешті-решт, які ж статки мали надходити до російської скарбниці. У планах імператриці було багато й інших заходів та пропозицій, що конструювалися нею з теорій просвіченого абсолютизму та спрямовувалися на раціональне стимулювання державного механізму й модернізацію управління¹². Однак на протигагу Петру I вона вважала, що зосереджуватися лише на силових засобах не варто, а слід вдаватися до гнучкості, лавірування, політики «волчьих зубов и лисьего хвоста»¹³.

В оточенні імператриці було не так багато сановників, які змогли б підхопити стратегічні рішення Катерини II. Президентом Малоросійської колегії вона призначила П.О.Рум'янцева, за яким котилася слава мужнього учасника Семилітньої війни і розумного урядовця, якості, що цінувалися лівобережною елітою. Через батька, який тут служив у 1738–1840 рр., та місцевого педагога Тимофія Сенютовича він ще замолоду знав Гетьманщину, чим вигідно відрізнявся від конкурентів, що, безперечно, враховувалося імператрицею¹⁴. Підбирати здібних та досвідчених політиків з безпосередньою їй відповідальністю також було суттєвим для далекоглядних планів імператриці. Тож П.О.Рум'янцева

ввірялася військова і цивільна влада в Україні, йому підпорядковувалася Запорозька Січ, через те за його посадою закріпилась більш відповідна назва — генерал-губернатора, а не президента.

З ліквідацією хоча й формально, але виборної гетьманської посади розпочалася структуризація влади, приведення її у відповідність до соціальної структури російської вертикалі. За гетьмана Розумовського владу в Україні було поділено на виконавчу, судову, військову і фінансову, до чого сама Катерина II приступить лише 1775 р. Щоб зламати такий поділ, Генеральна військова канцелярія як найвищий орган виконавчої влади гетьмана вводилася структурною частиною до Малоросійської колегії. А центральна судова інстанція — Генеральний військовий суд — з виборними від полків перетворювався на департамент Колегії з відмінною виборного принципу. Подібним чином було зруйновано й Канцелярію малоросійського скарбу, фінанси тепер контролювала Колегія, а головнокомандувачем українським військом і військами, що тут дислокувалися, ставав П.О.Рум'янцев. Місцевий полково-сотенний лад з виборним принципом і поділом влади як більш ефективний практично не зазнав змін, за деяким винятком судової системи та позбавленням виборності на сотенному рівні.

Унаслідок добре спланованої політики розпочалося інтегрування до імперського організму еліти через певні її поступки, серед яких найзначнішим було невтручання у формування її відносин з селянством, до складу якого дедалі частіше зараховувалося обезземелене козацтво. Її представники — Безбородько, Трощинський¹⁵ та ін. — продовжували обіймати важливі посади в уряді Катерини II, формуючи соціальну політику для України. Суперечності та часто провоковані конфлікти, що наростали, посилювали значення російської влади, до якої дедалі частіше почав апелювати старшинський корпус. Проте найбільш дієвим було врахування його прагнень зрівнятися в соціальному статусі з російським дворянством, щоб користуватися привілеями, з яких найважливіші — володіння землею, участь у місцевому врядуванні, звільнення від оподаткування, відбування рекрутської служби, позбавлення тілесних покарань та ін. У Великоросії привілейований стан формувався в основному двома шляхами: через державну статську чи військову службу та за походженням. Аби вийти зі складної ситуації щодо чисельності шляхетського стану, Катерина передала його розв'язання на місцеві дворянські зібрання, а П.О.Рум'янцев запропонував поширити на українців «Табель про ранги». Інакше кажучи, привілейоване становище слід було заслужити. Ця пропозиція спричинила наростання конфронтації між центром і козацькою старшиною, одна частина якої вважала її несправедливою та принизливою, а інша — оцінила можливість здобути дворянство службовою кар'єрою. У цьому питанні генерал-губернатор поєднав суворий контроль радикального державника за дотриманням субординації під час призначення чинів і лояльного, а то й співчутливого

ставлення до тієї старшини, котра дістала посади не внаслідок проведення виборів, а за вислугу. Останнім за ретельну службу надавалися нові чини, титули та рангові маєтки. Цю політику не важко зрозуміти, оскільки зміна статусу супроводжувалася розмежуванням старшини з козацтвом, з якого формувалися регулярні полки для російської армії та на яке поширювався російський військовий статут (1768 р.).

До просвітницьких ідей імператриці варто віднести й спроби зблизити стани й верховну владу, для чого нею скликалася Законодавча комісія 1767–1768 рр., в якій найбільшу опозицію продемонстрували лише представники від України, котрі різко висловили «імператриці своє розуміння гарантій на привілеї»¹⁶. Дискусійний характер, який супроводжував вибори делегатів, сприяв консолідації шляхти колишньої Гетьманщини на основі збереження судочинства за Литовським статутом, утриманні за нею місцевих урядів, збереження права на вільне шинкування. Опір урядовому тиску продемонстрували приблизно 1 тис. шляхтичів, та найбільше занепокоїла генерал-губернатора вимога ніжинців обирати гетьмана¹⁷. Усе це вказувало на те, що опозиційні настрої легко могли перерости в автономістські вимоги.

Катерина II, не вникаючи у місцеві відмінності соціальних структур, різко заблокувала суперечку щодо шляхів і чисельності переведення шляхти в дворянство, поширила 1779 р. в колишній Гетьманщині «Учреждения для управления Всероссийской империи» 1775 р., супроводжуючи відкриття намісництв пожалуванням чергових чинів українській старшині. Упродовж трьох років було переоблаштовано не лише адміністративний поділ, а й трансформовано владу та соціальний зріз українського суспільства, яке все ще відрізнялося від російського. Визнавалося за козацькою старшиною право на дворянство (1781 р.). Відмінності військово-політичної та соціальної організації були зламані запровадженням подушного податку (1783 р.), реорганізацією лівобережних козацьких полків у регулярні частини російської армії, проведенням секуляризації церковних земель (1785 р.). Унаслідок цих трансформацій чи не найбільше постраждало міщанство українських міст, бо через поширення на них міського положення 1785 р. воно втрачало особисті права, які зрівнювали їх зі шляхетством, і стало податним міським станом¹⁸. А невдовзі, 1789 р., запроваджено й рекрутський набір. Менше, ніж півстоліття знадобилося російській владі, щоб підготувати соціальний ґрунт, а потім різко впродовж кількох років закріпитися в колишній Гетьманщині. Адміністративна централізація не була властива лише їй. Подібні заходи були вжиті й щодо прибалтійського краю та Фінляндії. Тим більше, що згідно з вимріяними планами імперія тільки-но набула землі — Правобережну та Південну Україну і Крим, які на думку двору, не повинні були повторювати задовгий інтеграційний шлях Гетьманщини.

Трансформація українського суспільства за роки правління П.О.Ру-

м'янцева ще не означала, що Малоросія, позбуваючись своєрідності, ніяк не реагувала на ці зміни. Конфлікти усувалися тим, що Павло І значно зменшив інтеграційні оберти Катерини II. Замість намісництва створювалась Малоросійська губернія, частково поверталися колишні органи управління, особливо у судовій сфері. Запроваджені імператрицею державні інституції почали функціонувати і, скоріше за все, влаштовували тогочасне суспільство, оскільки в їх основу покладалася давно апробований у Гетьманщині виборний принцип. Дворянство отримало власні виборні повітові органи та суди з правом судитися собі рівними. Можливість довести належність до привілейованого стану, покладена імператрицею на місцеві дворянські зібрання за відсутності чітких критеріїв, кого вважати дворянином, дозволили українській шляхті безболісно перейти до привілейованого стану аж до найнижчих чинів. Життя міст, хоча й поволі, без динамічного зростання розвитку торгівлі й ремесел, організовувалося за жалуваною для них грамотою та благочинним статутом: міщани поділялися на шість категорій, кожна з яких мала можливість через вибори обстоювати свої інтереси у магістраті чи ратуші¹⁹. Створення більш-менш сприятливих умов для знаті пришвидшувало інтеграцію українських станів і руйнувало традиційну для Малоросії соціальну структуру за рахунок покріпачення селянства і біднішої частини козацтва та переведенням міщанства до непривілейованого стану.

Павло І щодо поділу властей та станового суспільства як основи державного ладу поділяв принципи Катерини II. Однак уважав, що держава має забезпечувати соціальну рівновагу за рахунок зменшення привілеїв дворянства (звідси і його репресії) та що кожен зі станів мав відігравати свою роль у державі. Його модель поліцейської держави будувалася на створенні централізованої системи, яка замикалася на монархові, особиста роль якого різко зростала, особливо в законодавчому процесі²⁰.

Олександр І, в оточенні якого перебували представники помісного малоросійського дворянства, не бачив жодної загрози цілісності імперії, коли йшлося про збереження традиційного для України територіального виокремлення. На його переконання, Росія не могла бути унітарною державою, а вимагала обласницького управління, що пов'язувалося з генерал-губернаторськими регіонами. Малоросія не становила винятку і створенням 1802 р. Малоросійського генерал-губернаторства уряд повертався до незавершених свого часу П.О.Рум'янцевим інтеграційних завдань. Замість Малоросійської створювалися дві губернії – Чернігівська і Полтавська, управління якими здійснював генерал-губернатор, сановник, котрий представляв тут інтереси верховної влади та який пропонував монархові власне бачення шляхів подолання непорозумінь між вимогою центру і можливостями краю. Цю посаду обіймали урядовці, що володіли управлінською культурою та мали досвід спілкування

з місцевою і петербурзькою малоросійською знаттю. Остання не проминула можливості впливати на вибір імператора і, як правило, малоросійськими генерал-губернаторами ставали сановники, що сповідували управлінські принципи Просвітництва, були пов'язані з Україною родинними зв'язками. Їхні адміністративні здібності були використані на впорядкування станового статусу малоросійських козаків, на мобілізацію діяльності російських державних установ. Найколотнішою серед них постаттю був М.Г.Репнін, одружений з онукою К.Розумовського. У перші роки перебування в Малоросії М.Г.Репнін був вимогливим до місцевої еліти, контролював діяльність присутствених місць, відвертаючи протекцію та корупцію, які заважали здійснювати державні завдання, основними серед яких були: вчасна сплата податків та виконання повинностей, а також утримання російського війська та забезпечення його рекрутськими наборами. Як урядовець сформований на ідеалах Просвітництва, намагався втілювати їх у життя, при чому розумів, що держава мусить вдосконалювати становий поділ суспільства, контролювати його та забезпечувати через нього власні інтереси. Фінансово-фіскальна політика уряду повинна бути, на його переконання, далекоглядною і захищати нижчі класи, які постійно наповнюють державну скарбницю²¹. Як ставленик Олександра I намагався сприяти намірам імператора у можливій ліквідації кріпацтва, починаючи з Малоросії, де його соціальні корені не були такими глибокими, як у російських губерніях. Однак найбільшій пошани заслужив у тієї частини української шляхти, яка вимагала переглянути її права на повноцінне переведення у дворянство. Обстоювання за малоросійським козацтвом певних станових привілеїв викликали непорозуміння у його відносинах з Миколою I, однак спроба використати козаків проти Листопадового польського повстання 1830 р. поновили його авторитет у верховній владі, хоча й не гарантували звільнення від посади. Період його врядування (у 1816–1834 рр.) виявився найбільш сприятливим для того, щоб місцева еліта почала сприймати російську владу практично як власну та використовувати державні інституції за їхнім призначенням.

Наступні 20 років існування Малоросійського генерал-губернаторства були використані верховною владою для того, щоб остаточно утвердити російську владну мережу та ліквідувати залишки малоросійських особливостей, таких як право на вільне гуральництво, впорядкування законодавства з усуненням чинності Литовського статуту та залишків магдебурзького права при з'ясуванні цивільних справ тощо.

Малоконфліктність у відносинах російської влади і місцевої еліти при включенні Малоросії кінця XVIII ст. до складу Росії вбачається у кількох вимірах. Інтегрування здійснювалося повільно, із урахуванням матеріальних інтересів привілейованих станів та спрощення соціальної структури суспільства. На кожний стан поширювалася повноцінна правова норма. Її отримали й козаки у вигляді складеного М.Г.Репніним

статуту про управління малоросійськими козаками²². Держава перебирала на себе найважливіші управлінські функції, такі як захист кордонів, урегулювання відносин між станами, а також соціальне забезпечення у разі надзвичайних ситуацій. Інші питання перебували у віданні її місцевих установ та органів, де служили представники місцевого дворянства. Поєднання державного управління та станового самоврядування найбільш вдалося при організації дворянських установ. Тож після ліквідації 1856 р. генерал-губернаторської форми управління Малоросія позбавлялася останньої специфічної інституції, і владні структури та адміністративна система на її території практично нічим не відрізнялися від моделі управління у внутрішніх російських губерніях. Кожну з губерній очолював губернатор, призначуваний імператором, що представляв державні інтереси, як і губернське при ньому правління. Унаслідок поділу влади окремо функціонували казенні палати, що забезпечували фінансові інтереси держави, прикази громадської опіки, що перебирали на себе турботу про соціальні потреби та судові установи, котрі перебували під значним впливом дворянських представників. Те саме можна сказати й про міські органи влади, які базувалися на принципі самоврядування. Хоча повноцінної участі станів у місцевому управлінні не відбулося, їхні представники були залежними від центральної влади, стаючи, по суті, частиною державного апарату, оскільки посадовці на виборних посадах підпадали під «Табель про ранги», схвалювалися губернаторами та генерал-губернаторами, виконувані ними обов'язки оплачувалися державним жалуванням, і тому вони забезпечували політику центру на місцях. Ця здатність мобілізувати людські ресурси, поєднуючи діяльність державних інституцій з самоврядними органами давала можливість уникати конфронтації при з'ясуванні багатьох соціальних проблем.

3. Включення Південної України та Криму до імперії

Характер включення Північного Причорномор'я та Криму, як і геополітична ситуація, що склалась внаслідок перемоги Росії над Туреччиною в 1774 р., вплинули на ставлення держави до місцевого населення і його проблем. Інтегрування цього історичного регіону у складі імперії традиційно пов'язувалося з діяльністю довіреної особи імператриці, якою на цей раз виявився Г.О.Потьомкін, названий «віце-королем Півдня», адже його намісницька влада поширювалася на Азовську й Новоросійську, з 1775 р. — й Катеринославську губернії та Таврійський повіт. Переможниця Катерина II і двір не особливо рахувалися з позицією сусідніх держав, а зосередились на внутрішніх проблемах, намагаючись у короткий термін міцно закріпитися у набутих землях. Чи не найперше уваги потребувало Запорозьке військо, хоча би через те, що після Кючук-Кайнарджийського миру козаки, вважаючи себе державою в державі з виокремленою територією, вимагали надати їм землі, при-