

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ  
ІНСТИТУТ ІСТОРІЇ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ КЕРІВНИХ КАДРІВ КУЛЬТУРИ  
І МИСТЕЦТВА

ГЕОРГІЙ ПАПАКІН

**ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВ УКРАЇНИ:**

**Урядуючі інституції та державні установи  
IX — початку XX ст.**

*ЛЕКЦІЇ*

Київ 2010

**Папакін Георгій.** Історія державних установ України: Урядуючі інституції та державні установи IX — початку XX ст.

*Рекомендовано Вченою радою Інституту історії України НАН України  
(протокол № 9 від 26 листопада 2009 р.)*

*Рекомендовано Вченою радою Державної академії керівних кадрів культури і мистецтва (протокол № 9 від 15 грудня 2009 р.)*

Рецензенти:

*доктор історичних наук, професор*

Михайло Слободяник

*доктор історичних наук, професор*

Владислав Верстюк

Книга присвячена новому напрямку історичних досліджень — *інституціознавству* (історії державних установ). У виданні вперше представлений комплексний огляд процесу утворення державних установ як невід’ємних атрибутів і органів будь-якої держави, на території сучасної України, починаючи від зародження урядуючих інституцій у Давній Русі IX ст. і до початку XX ст., коли тут діяли установи Російської та Австро-Угорської імперій. Таким чином доводиться наступність процесу творення державних установ, незважаючи на суттєві трансформації державного устрою, зміни у верховному сюзеренітеті, включення до державних систем інших країн. Розкриті особливості організації та діяльності державних установ за часів Київської та Галицько-Волинської Русі, Великого князівства Литовського, Польського королівства, Речі Посполитої двох народів, Російської імперії, Австрійської/Австро-Угорської імперії тощо.

Розрахована на студентів гуманітарних факультетів вищих навчальних закладів, науковців, викладачів, усіх, хто цікавиться історією України.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	5
<b>Розділ 1. ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВ (УРЯДУЮЧИХ ІНСТИТУЦІЙ) УКРАЇНИ: ПРЕДМЕТ, ОБ’ЄКТ, СПЕЦИФІКА ТА ТЕРМІНОСИСТЕМА НАУКОВОЇ І НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ</b> .....	9
1.1. Історія державних установ (урядуючих інституцій) України як наукова і навчальна дисципліна .....	9
1.2. Місце історії державних установ серед інших наук гуманітарного циклу .....	11
1.3. Специфіка та періодизація історії державних установ України .....	14
1.4. Понятійний апарат та основні терміни інституціознавства .....	17
<b>Розділ 2. ДЖЕРЕЛЬНА ТА ІСТОРІОГРАФІЧНА БАЗА ДОСЛІДЖЕННЯ ІСТОРІЇ ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВ УКРАЇНИ</b> .....	24
2.1. Джерела до історії урядуючих інституцій України: класифікація та загальний огляд .....	24
2.2. Загальна історіографія українського інституціознавства .....	32
<b>Розділ 3. УРЯДУЮЧІ ІНСТИТУЦІЇ ДАВНЬОЇ РУСІ (ІХ–ХІІІ ст.):</b> .....	42
3.1. Урядуючі інституції України — Київської Русі .....	42
3.2. Урядуючі інституції Галицько-Волинського князівства/королівства .....	57
<b>Розділ 4. УРЯДУЮЧІ ІНСТИТУЦІЇ ВЕЛИКОГО КНЯЗІВСТВА ЛИТОВСЬКОГО ТА РЕЧІ ПОСПОЛИТОЇ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ (ХІV–ХVІІІ ст.):</b> .....	66
4.1. Історична доля українських земель та інституційна спадщина Давньої Русі у ХІV–ХVІ ст. ....	66
4.2. Інституційно-державний устрій Великого князівства Литовського та українських земель у його складі .....	67
4.3. Урядування західноукраїнськими землями Польського королівства (ХІV–ХVІ ст.) .....	80
4.4. Державні установи Речі Посполитої двох народів на українських землях (ХVІ–ХVІІІ ст.) .....	84
<b>Розділ 5. ДЕРЖАВНІ УСТАНОВИ КОЗАЦЬКО-ГЕТЬМАНСЬКОЇ ДОБИ (ХVІ–ХVІІІ ст.)</b> .....	91
5.1. Особливості формування та функціонування урядуючих інституцій в Україні ХVІІ–ХVІІІ ст. ....	91
5.2. Інституційний устрій Війська Запорозького Низового (Запорозької Січі) .....	92

5.3.	Державні установи Війська Запорозького (Гетьманської України) .....	101
5.4.	Адміністративно-інституційний устрій Слобожанщини .....	117
5.5.	Державний устрій та урядуючі інституції на Правобережній Україні у 1648–1712 роках.....	119

**Розділ 6. ДЕРЖАВНІ УСТАНОВИ В УКРАЇНІ ЗА РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ (XVIII — початок XX ст.).....** 124

6.1.	Становлення губерніяльної системи в Росії та її перенесення на українські терени .....	124
6.2.	Центральні та місцеві установи Російської імперії у другій половині XVIII ст. Реформи Єкатерини II .....	147
6.2.1.	Центральні установи .....	147
6.2.2.	Єкатерининська законодавча комісія 1767–1768 років: вибори до Комісії та їх значення для України .....	150
6.2.3.	Реформування органів місцевого управління Російської імперії в останній чверті XVIII ст. ....	154
6.2.4.	Ліквідація гетьманства і запровадження російських установ на Лівобережній, Правобережній Україні й у Криму .....	158
6.3.	Російська система генерал-губернаторського правління в Україні XIX — початку XX ст. ....	164
6.3.1.	Система центральних установ Російської імперії у XIX ст. та їх взаємини з місцевими інституціями.....	164
6.3.2.	Регіональна система управління в Російській імперії: генерал-губернаторства в Україні .....	174
6.4.	Місцеві державні установи у підросійській Україні (XIX — початок XX ст.).....	191

**Розділ 7. УРЯДОВІ ІНСТИТУЦІЇ ГАБСБУРЗЬКОЇ/АВСТРИЙСЬКОЇ / АВСТРО-УГОРСЬКОЇ ІМПЕРІЇ НА ЗАХІДНІЙ УКРАЇНІ: 1772–1918 .....** 211

**Розділ 8. РОСІЙСЬКІ ОРГАНИ УПРАВЛІННЯ СХІДНОЮ ГАЛИЧИНОЮ ТА ПІВНІЧНОЮ БУКОВИНОЮ ПІД ЧАС ПЕРШОЇ СВІТОВОЇ ВІЙНИ (1914–1917).....** 227

**Висновки та підсумки.....** 235

**Рекомендована література.....** 239

## ВСТУП

Серед важливих навчальних і наукових дисциплін історико-гуманітарного циклу, або ж спеціальних історичних дисциплін, **історія державних установ** (також історія урядуючих інституцій, інституційна історія) виявилася, на наш погляд, незаслужено обійденою увагою як з боку істориків-дослідників, так і викладачів вищих навчальних закладів.

Такий факт можна пояснити багатьма об'єктивними та суб'єктивними причинами. Найголовніша з них полягає в тому, що в українському науковому середовищі досі відсутня спільна думка щодо значення урядових інституцій (як власних, так і іноземних держав, які здійснювали управління українськими теренами) у загальній схемі українського державотворення. Одні поважні історики вважають періоди бездержавного існування України здебільшого “пропащим часом”, періодом страждань, боротьби і трагедії українського народу, підкреслюючи, що “оголошувати своєю українською державою Російську, Польську, Австрійську тощо держави — неприпустимо”, роблять акценти на “колоніальному статусі України” за тих часів<sup>1</sup>. Інші схильні говорити про наявність позитивних моментів, пов'язаних з участю українців у розбудові урядуючих інституцій інших держав на власній землі. Вони наполягають на принциповому переакцентуванні рецепції “бездержавних” періодів, наголошують на “самодостатності українського народу”, підкріплюючи це прикладами творчої креативності та різноплановості ролей українців у державах, до складу яких входила українська територія. Такі історики впевнені, що “історія, в якій “неукраїнські” держави постануть як чималою мірою розбудовані українськими руками, сприйматиметься як доказ талановитості й сили свого народу, а не як мартиролог його поразок”<sup>2</sup>.

Така поліваріантність думок, цілком нормальна і навіть плідна для історіографічного процесу, на розвитку науки про урядуючі інституції позначається негативно. Для неї визначення належності державних установ, спрямування основного змісту їх діяльності є базисним. Тому цілком погоджуюсь з останньою думкою, адже в протилежному разі доведеться говорити про державні установи України тільки і виключно відносно часів Давньої Русі, Гетьманщини XVII–XVIII ст. та дуже короткого періоду XX ст.

До певної міри неусталеною є вітчизняна термінологія з цієї проблеми — навіть назва самої науки та навчальної дисципліни. “Історія державних установ” — це цілковита калька з російської мови, що є зрозумілим в умовах недостатнього розвинення власних досліджень. Проте, на наш погляд, доцільніше було б уживати національну інституціознавчу терміносистему, ввівши до суспільно-наукового обігу і власну назву — “Історія урядуючих інституцій”. Така пропозиція має своє обґрунтування: як філологічне, так і змістовне. Історичну етимологію слова “уряд” в українській мові розглянув сучасний дослідник В. Поліщук. Він, зокрема, дійшов висновку, що за часів Київської Русі такого поняття для позначення влади чи представників влади ще не існувало. Давньоруська літописна мова знала цей термін у значенні “умова, договір”, і утворювала з нього дієслово “урядити” у значенні “встановити, облаштувати, заснувати, визначити, полагодити” тощо. Історик стверджує: *“Згідно з цими значеннями, “уряд” початково означав установлену наперед домовленість (договір), засновану на полагодженні справ та умов, що утворюють певний порядок (право) та його правила”*. Він відзначає співпадання західноєвропейського латиномовного терміна *officium* з *оуряд/врад* в офіційній мові Великого князівства Литовського (під впливом чеської актової мови), а з XV ст. — як сталие визначення посад, що їх отримувала шляхта в умовах станово-територіальної моделі панування<sup>3</sup>. Тому ми вважаємо доцільним повернутися до історичної традиції та визначити назву нашого курсу як “Історія урядуючих інституцій в Україні”.

Змістовним аргументом, а водночас другим мовним, слугуватиме той незаперечний факт, що, власне, державні установи на українських теренах з’явилися досить пізно, у XVIII–XIX ст. До того існували окремі постаті, посади, які здійснювали державні функції, державне управління. Втім, відносно періодів Давньої Русі, Великого князівства Литовського, взагалі Середньовіччя не може йтися про державу в сучасному розумінні цього слова, адже її репрезентував монарх (князь, король), а призначені ним особи чи органи обслуговували виключно його персону, стаючи таким чином квазідержавними установами — урядуючими інституціями.

Певну традицію дослідження і викладання інституційної історії мають, насамперед, держави Європи та Північної Америки. Для визначення такої дисципліни англomовний світ користується кількома поняттями: “History of State Institutions”, “History of Governmental Institutions”, “History of Public Institutions” або “History of Public Bodies”. Кожен з таких термінів має свої особливості. Найбільш уживаними є останні, причому різниця між ними приблизно така сама, як між “державними установами” та “урядуючими інституціями”. Американські історики приділяють багато уваги дослідженню цієї тематики. Зокрема, при

Університеті Берклі (Каліфорнія) існує спеціальний Інститут урядових досліджень (Institute of Governmental Studies), який здійснює розвідки з історичного інституціоналізму як у США, так і в інших державах<sup>4</sup>. Аналогічні дослідження проводяться у Пенсільванському та Стенфордському (Каліфорнія) університетах<sup>5</sup>. Зрозуміло, що вивчення історії урядуючих інституцій різних держав світу посідає чільне місце у навчальних програмах згаданих університетів.

Навчальний курс “Історія державних установ” дуже поширений у вищих навчальних закладах Російській Федерації. Історія державних установ Росії та СРСР викладається в рамках історичної та історико-документальної спеціалізації, насамперед у Московському історико-архівному інституті Російського державного гуманітарного університету; він є обов’язковим у програмі Російської академії державної служби. Програми відповідних курсів, які запроваджено там, а також в Уральському державному університеті ім. А. М. Горького, Казанському та Томському державних університетах, опубліковані в Інтернеті<sup>6</sup>. Разом з тим слід зазначити, що предметом досліджень російських істориків державних установ цілком закономірно є виключно питання діяльності центральних та місцевих установ на російських теренах. Натомість історія діяльності системи місцевих установ Московського царства/Російської імперії/СРСР на національних окраїнах, особливості їх формування та функціонування, як правило, лишаються поза їхньою увагою. Єдиний виняток — дві монографії сучасної московської дослідниці А. Ю. Бахтуріної про російські державні установи на окраїнах імперії в період Першої світової війни<sup>7</sup>.

Зовсім інший приклад маємо в Україні. Навчальний курс “Історія державних установ України” читається у Херсонському державному університеті. 2009 р. його започаткували у Черкаському національному університеті ім. Богдана Хмельницького для студентів архівознавчої спеціалізації (спеціальність 8.030303). Його внесено до програми навчання документознавців-менеджерів Київського національного університету культури і мистецтв, а також Миколаївської філії КНУКіМ. Від 2007 р. даний курс відновлений у київській Державній академії керівних кадрів культури і мистецтва (нині — Національній). “Історія державних установ Росії” входить до навчальної програми Таврійського університету ім. В. І. Вернадського (м. Сімферополь). Цим, фактично, вичерпується перелік вищих навчальних закладів, які дають своїм студентам систематизовані знання зі згаданої дисципліни. Жодна з існуючих академій управління (державна — Національна при Президентові України, приватна — МАУП) не наважилася включити спеціальні курси історії державних установ до своїх навчальних програм, хоча така необхідність є об’єктивно відчутною. Там викладаються лише курси історії державної

служби (державного управління), що не тотожне інституціознавству. В окремих вищих навчальних закладах студенти опановують навчальні курси з історії української державності та державотворення, спецкурси з історії різних видів державних установ у рамках спеціальності “Історія держави і права”, але в цілому вони не можуть повноцінно замінити суспільно затребуваного курсу історії урядуючих інституцій з усією його специфікою.

Такий стан справ не можна визнати задовільним. Знання основ історії державних установ, насамперед, потрібне майбутнім історикам, документознавцям, архівознавцям — узагалі всім фахівцям із спеціальних історичних дисциплін. Знати, якими були та як функціонували урядуючі інституції в минулому, конче необхідно також спеціалістам з державного управління, правознавцям, політологам, одним словом, усім, хто вивчає політичний устрій, державний апарат, системи управління.

Підготовлену на базі лекцій, читаних у Державній академії керівних кадрів культури і мистецтва, це видання не претендує на повне висвітлення навчальної дисципліни, оскільки є лише першою частиною загального навчального курсу. Він охоплює український інституціоналізм від появи першої документально та історично засвідченої національної держави — Давньої Русі — України та її урядуючих органів (IX ст.) до перших визвольних змагань початку XX ст. і створення новітньої Української держави — Української Народної Республіки.

---

<sup>1</sup> Мицик Ю. Нове чи призабуте старе? // Дзеркало тижня. — 2009. — № 4 (732).

<sup>2</sup> Яковенко Н. Лікнеп для професора // Там само. — 2009. — № 8 (736).

<sup>3</sup> Див.: Поліщук В. Луцький замковий уряд в адміністративній системі Великого князівства Литовського до реформ 1564–1566 років // УІЖ. — 2003. — № 2. — С. 4.

<sup>4</sup> <http://www.igs.berkeley.edu>

<sup>5</sup> <http://www.stanford.edu/dept/history/>

<sup>6</sup> <http://www.rsu.ru/article.html?id=51192>; [http://www.hist.usu.ru/public2/my\\_img](http://www.hist.usu.ru/public2/my_img)

<sup>7</sup> Бахтуріна А. Ю. Политика Российской империи в Восточной Галиции в годы Первой мировой войны. — М.: «АИРО-XX», 2000; *Її ж.* Окраины Российской империи: государственное управление и национальная политика в годы Первой мировой войны (1914–1917). — М.: РОССПЭН, 2004.



# 1. ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВ (УРЯДУЮЧИХ ІНСТИТУЦІЙ) УКРАЇНИ: ПРЕДМЕТ, ОБ'ЄКТ, СПЕЦИФІКА ТА ТЕРМІНОСИСТЕМА НАУКОВОЇ І НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ

## 1.1. ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВ (УРЯДУЮЧИХ ІНСТИТУЦІЙ) УКРАЇНИ ЯК НАУКОВА І НАВЧАЛЬНА ДИСЦИПЛІНА

Держава та її органи, що здійснювали безпосереднє управління підданими та контроль за ними, перебували в центрі уваги філософів, мислителів та політичних діячів від часу виникнення держави, усвідомлення цього соціального феномену. Серед них — давньогрецькі філософи Платон з його концепцією “ідеальної держави”, що базується на справедливості; Аристотель, який виділив п’ять форм держави і поділив їх на “справедливі” та “несправедливі”; один із “стовпів церкви” Фома Аквінський з його доведенням божественного походження держави; Нікколо Мак’явеллі, який виділив три засадничі політичні блага: національну незалежність, безпеку держави, конституцію; а також Гуго Гроцій, Томас Гобс, французькі просвітителі, англійські правознавці, засновники марксизму та багато інших. Усі вони намагались осягнути цей феномен, дати йому раціональне або ірраціональне пояснення. Зокрема, англійський філософ Гобс називав його *“великим Левіафаном, або, вірніше, (висловлюючись з більшою повагою), тим смертним Богом, якому ми під владою безсмертного Бога зобов’язані своїм миром і своїм захистом”*<sup>1</sup>. Інший британець, який жив на сто років пізніше, Джон Ст. Міль, навпаки, закликав не забувати, що всі політичні інституції *“є людським витвором; ми зобов’язані їхнім походженням та їхнім існуванням виключно людській волі”*<sup>2</sup>. Історіографію такої проблеми, як формування поняття “держави”, становлять класичні праці Джона Бентама, Герберта Спенсера, Алексіса де Токвіля, Роберта Гнейста та багатьох інших видатних європейських і північноамериканських мислителів. У другій половині XIX ст. дослідження генезису, функціонування та вдосконалення органів державного управління склалось у спеціальну науку, яка отримала певну назву — *історія державних (урядуючих) установ, або інституційна історія (інституціознавство)*.

Поза сумнівом, вона є спеціальною історичною дисципліною, що має самостійний об'єкт історичного дослідження, власний предмет вивчення, методичний інструментарій і понятійний апарат.

*Основне завдання цієї дисципліни як навчальної полягає в тому, щоб дати студентам системні знання про процес виникнення і розвитку держави та її апарату управління, історію державних (урядуючих) установ за певних історичних періодів загалом, а також історію окремих установ як фондоутворювачів, у ході діяльності яких були створені документи Національного архівного фонду України. Історія державних установ безпосередньо досліджує саму сферу історичного документотворення.*

*Російські історики-інституціознавці дотримуються думки, що історія державних установ як спеціальна наукова та навчальна дисципліна досліджує процес становлення та еволюції державного апарату, розглядаючи внутрішню організацію, практичну діяльність, питома вагу конкретних установ у механізмі реалізації завдань органів влади та управління. Вона виявляє соціально-економічні та політичні причини становлення державного апарату в цілому та окремих державних установ, з'ясовує організаційну будову державних інституцій, напрями діяльності в їх взаємозв'язку, аналізує причини та наслідки заміни одних державних установ іншими. Водночас нею вивчаються внутрішня організація державних установ, їх компетенція, завдання, обсяги повноважень, функції, а також місце кожної в системі державного апарату тощо.*

Натомість сучасні українські вчені, погоджуючись загалом з такими підходами, підкреслюють необхідність подальшого уточнення предмета й методів згаданої наукової та навчальної дисципліни. Вони слушно наголошують на двох засадничих моментах. Насамперед, на їхню думку, з якою варто погодитися, при розгляді завдань, функцій та напрямів діяльності органів державного апарату не можна обмежуватися дослідженням виключно державних установ. До кола **об'єктів** дослідження інституціознавства, окрім самих державних інституцій, потрібно залучати також недержавні інституції, що мали безпосередній вплив на процеси державотворення та управління державою. Зокрема, йдеться про громадські та політичні об'єднання, які в усі історичні періоди мали певний, подекуди визначальний вплив на діяльність та повноваження державних установ. Досить згадати добу радянського тоталітаризму, коли державне управління здійснювалося за директивами компартійних органів, а державний апарат повністю зрісся з партійним. Також слід враховувати *особистісний чинник*, зокрема під час дослідження нетрадиційних або специфічних форм розвитку державного управління й системи державних установ. Більше того, на початкових етапах утворення

системи державних установ особистісний фактор взагалі відіграв провідну роль, оскільки тоді основні функції державного управління здебільшого виконувала конкретна особа, а не установа. Помітною роль особистісного чинника була і в діяльності окремих державних інститутів, що формувалися на основі нетрадиційної культури функціонування державних установ в умовах значних відмінностей в історичному розвитку, геополітичному становищі, економічній, соціальній, демографічній та етнічній специфіці різних регіонів України.

Окрім того, обов'язковим є аналіз поступу системи державних органів у контексті проблеми реалізації урядової політики, що має виняткове значення для розуміння вітчизняної історії. Недостатньо вивчити законодавство і зрозуміти, задля чого уряд вживав тих або інших заходів, створював або ж ліквідував державні структури, — необхідно встановити, до яких реальних наслідків привело практичне здійснення таких проектів. Еволюцію державної системи слід аналізувати, виходячи не із загальноовизнаних заслуг ініціаторів реформ, а виключно під кутом ефективності й життєдайності самого державного апарату. Головним індикатором цього є створення діючого і ефективного механізму злагодженої роботи всіх органів державної влади, а також взаємодії центральних та місцевих державних установ, що забезпечує єдність усіх частин держави, цілісність її території.

## **1.2. МІСЦЕ ІСТОРІЇ ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВ СЕРЕД ІНШИХ НАУК ГУМАНІТАРНОГО ЦИКЛУ**

Історія державних установ є невід'ємною складовою *загальнополітичної історії*. Держава через систему адміністративної діяльності своїх центральних та регіональних установ реалізує функції управління та контролю за всіма процесами життєдіяльності суспільств, тому знання історії держустанов є базовими для розуміння закономірностей та специфічних особливостей історичного процесу в цілому.

Історія державних установ пов'язана також з цілою низкою інших наук і навчальних дисциплін гуманітарного циклу. Серед них — *архівознавство, історичне документознавство, джерелознавство, історія діловодства*.

Із названими науками історико-джерелознавчого циклу її поєднує історизм у поясненні закономірностей і явищ, застосування ретроспективного аналізу, зв'язок з конкретними історичними обставинами, надзвичайна увага до першоджерел — історичних документів усіх видів, спільні методи їх дослідження. Більше того, ці науки доповнюють одна одну. Дослідження історії державних установ дозволяє з'ясувати процеси формування документних систем у контексті діяльності установ та їх

реорганізацій, простежити рух документів і документальних комплексів у просторі і часі, дозволяє зрозуміти системність та спадковість у формуванні документних систем і шляхів документообігу в суспільстві, чим суттєво вдосконалює методи архівної та документознавчої евристики, архівної герменевтики, проведення реконструкції втрачених архівних документних комплексів, камерально-археографічного описування документів, класифікаційного аналізу джерел, вдосконалення сучасного науково-довідкового апарату архівів тощо.

З історією держави і права — суто правознавчою наукою — спільним є об'єкт вивчення, тобто політичні та правові інститути суспільства.

Разом із тим історії державних установ притаманна власна дослідницька специфіка. З одного боку, вона обумовлена системністю і детальністю аналізу всіх основних характеристик державного апарату в цілому та конкретної установи, зокрема: зміни у функціях, компетенції, методах діяльності, організаційній структурі, штатах, персональному складі, принципах, джерелах та обсягах фінансування тощо. Саме це виокремлює історію державних установ з політичної історії та історико-джерелознавчих дисциплін.

Від історії держави і права історію державних установ відрізняє також специфіка підходів. Перша вивчає “еволюцію української державності в цілому; розвиток механізмів державної влади; зародження та функціонування правової системи в цілому і окремих галузей права”<sup>3</sup>. Водночас історії державних установ притаманні особливості ретроспективного аналізу, а також широка джерельна база, яка враховує не лише правові та нормативні акти, але передусім діловодну документацію установи, епістолярні, мемуарні, наративні джерела, матеріали преси, що пов’язано з намаганням вивчити інститути державного управління у реальній динаміці розвитку, дослідити їх справжні, а не лише нормативні, сфери впливу та компетенцію. І, звичайно ж, правова система в рамках такої дисципліни або взагалі не аналізується, або ж залучається виключно для з’ясування віддзеркалення у правових нормах сфери компетенції та особливостей діяльності певних державних установ. Історію державних установ відрізняє також врахування багатоманітності економічних, соціальних, політичних, ідеологічних факторів та взаємовпливів (приміром, взаємозв’язку державного апарату з політичними партіями, громадськими організаціями) та (що особливо важливо) — надзвичайна увага до персоналістської, кадрової сторони організації діяльності конкретних установ.

Історія державних установ є наближеною до *політології* та *історії політичної думки*. Очевидно, що спільними або близьким для цих дисциплін є предмет, а також понятійний апарат: “влада”, “державна”, “державний устрій”, “державний апарат”, “політика”, “політичний режим”,

“політичний інститут”, “форма правління”, “система управління”. Предмет політології — це аналіз політичних інститутів, інституцій держави, керівництва й управління, функціонування структурних елементів політичної системи, їх історія<sup>4</sup>. Але такі терміни, як “державна установа”, “система державних установ”, “відомство”, “бюрократія” тощо, змістовно та науково розкриваються тільки в курсі історії держустанов.

Дуже наближеною до історії держустанов є *історія державної служби*. Проте предмети цих двох наук не є тотожними. Державна служба розглядається останньою як державний правовий і соціальний інститут, що здійснює в рамках своєї компетенції реалізацію цілей та функцій органів влади та управління шляхом професійного виконання службовцями своїх посадових обов’язків і повноважень, що забезпечують взаємодію держави і громадян у реалізації їх інтересів, прав і обов’язків. Предметом науки державного управління є правовідносини державних органів між собою, державних органів та приватних осіб, державних органів та державних службовців, а також система державної служби, її державно-управлінська структура, принципи функціонування державної служби та управління нею<sup>5</sup>. Державна служба водночас є суспільно-політичним інститутом, сферою професійної діяльності, системою правил роботи з реалізації функцій держави, а також — персоналом, спроможним ефективно виконувати всі ці функції. Тому можна стверджувати, що державна служба є засобом реалізації функцій соціальної держави, поєднуючи особисті, групові та державні інтереси, будучи основним каналом повсякденних зв’язків держави і народу.

Таким чином, державне управління — це дисципліна, що розглядає засадничі принципи, основи та методи здійснення процесу державного управління, тоді як історія держустанов досліджує його механізми і важелі, історичну долю тих конкретних органів, через які і завдяки яким здійснюється державне управління.

Чимале значення має дослідження системи управління за певної історичної доби, яку сучасні російські історики визначають як *“не лише сукупність центральних та місцевих установ, але й механізм їх взаємодії, що забезпечує ефективність функціонування всіх частин держави”*<sup>6</sup>.

Певні, дуже значні особливості має і понятійний апарат вітчизняного інституціознавства. Власне, термін “історія державних установ” є абсолютною калькою російської “истории государственных учреждений”. На наш погляд, в українській мові змістові досліджуваного нами поняття, а саме: “історія інституцій (адже це не завжди були повноцінні установи), які в певну історичну епоху виконували функції управління від імені держави або ж її очільника”, більш адекватно відповідає термін “історія урядуючих інституцій”. Він абсолютно корелюється з усталеним англійським терміном “history of governmental institutions” або “history of public institutions”.

### 1.3. СПЕЦИФІКА ТА ПЕРІОДИЗАЦІЯ ІСТОРІЇ ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВ УКРАЇНИ

Курс історії державних установ України має свою специфіку, спричинену її геополітичним становищем та історичною долею впродовж останнього тисячоліття. Якщо ми подивимося на історію держустанов Росії, то вона виглядає процесом поступу від виникнення окремих урядуючих інституцій до створення апарату централізованої держави, що складалася в XIV–XVII ст., і наступних реформ органів державного управління вже цієї держави в XVIII–XIX ст. Але за будь-яких обставин це був безперервний процес формування державних установ тієї самої держави.

Навпаки, Україна ще у першій половині XIV ст. втратила свою державність. Її територією оволоділи інші господарі, які розбудовували тут власні установи для управління підкореним краєм. Причому їхня кількість, була, мабуть, рекордною для таких ситуацій: між XIV та XX ст. на українських землях господарювали більш як десяток найближчих та віддалених сусідів. З нашої точки зору байдуже, чи були це установи Великого князівства Литовського, значною частиною успадковані від Давньоруської держави, або установи Московського царства, що брали свій початок від давньоруського джерела, але згодом зазнали суттєвої трансформації під впливом системи управління Золотої Орди та деспотичного режиму московських великих князів та царів, чи ними стали установи Австрії, Угорщини, Польщі, які мали зовсім інше історико-генетичне коріння. І в тому, і в іншому випадках вони були органами державного управління, нав'язаними українським землям за правом завойовника. І своє урядування вони чинили саме від імені такого завойовника. Але разом з тим не варто забувати, що служили в них (за деякими окремими винятками) переважно місцеві люди, тобто українці. Формально працюючи не на вітчизну, вони набували державного досвіду, і прислужилися становленню інших держав, нерідко відстоюючи при тому національні інтереси.

Таким чином, при розгляді питання щодо історії формування державних установ України слід зважувати, що про самостійні українські державні інституції можна вести мову лише у IX–XIV та XVII–XVIII ст., на початку та наприкінці XX ст. тощо. У проміжках між цими датами має розглядатись історія функціонування на різних українських теренах місцевих державних установ послідовно: *Великого князівства Литовського, Польського королівства, Речі Посполитої двох народів* (об'єднаної польсько-литовської держави), *Угорського королівства, Трансільванії та Габсбурзької імперії, Молдавського князівства, Австрійської та Австро-Угорської імперій, Московського царства, Російської імперії*. Окрім того,

у межах усіх українських теренів повинно обов'язково згадатися територія Кримського півострова, де від середини XIII ст. існувало незалежне, а з останньої чверті XVI ст. — залежне від Туреччини (Османської та Оттоманської імперій) *Кримське ханство*. У 1672–1699 роках частина території Поділля входила до складу Османської імперії як *Подільський айялет*. Уже в XX ст. у період Української революції 1917–1921 років на наших теренах, крім УНР, *Української Держави (Гетьманату)*, ЗУНР існували кілька радянських республік (радянська УНР, *Донецько-Криворізька Республіка*, *Республіка Одеси*, *Румунського фронту і Чорноморського флоту*, *УСРР соціалістична Галицька радянська республіка*, *кримська Республіка Тавріда*), установи, створені *Збройними силами Півдня Росії*. У міжвоєнний період свій верховний суверенітет над окремими українськими землями здійснювали *Чехословацька Республіка*, *Румунське та Угорське королівства*, *Друга Річ Посполита*, *СРСР*, у 1941–1944 роках — німецькі, румунські та угорські окупаційні адміністрації (німецькі *Генерал-губернаторство Галичина*, *Рейхскомісаріат Україна*, румунське *Генерал-губернаторство “Трансністрія”*). Після 1945 і до 1991 років практично вся територія України, окрім західних етнічних українських теренів (Холмщина, Підляшшя), потрапила до складу СРСР.

Беручи до уваги те, що українці ніколи не мирилися з поневоленням, загарбанням своєї території іноземцями, невід'ємною складовою історії державних установ України має бути історія інституцій, створених українськими державниками на еміграції. Починати слід від гетьмана Івана Мазепи та першого екзильного гетьмана Пилипа Орлика, які намагалися утримати на чужині хоч і маленький, але дієздатний державний апарат (перша половина XVIII ст.). У XX ст., після поразки визвольних змагань 1917–1921 років, виникла ціла мережа українських державних та квазідержавних інституцій за кордоном, найвідомішою з яких можна вважати Державний центр УНР в екзилі, який лише 1992 р. склав свої повноваження перед новообраним Президентом України Л. М. Кравчуком.

З огляду на зазначене, всю історію державних установ України можна розділити на такі *основні періоди*:

1. IX — друга половина XIV ст.: період першої Давньоруської держави — Київської Русі, Галицько-Волинського князівства з їх власними урядуючими інституціями;
2. Кінець XIV — середина XVI ст.: період входження більшої частини українських земель до Великого князівства Литовського, Польського й Угорського королівств, Молдавського князівства, коли функції державного управління ними здійснювали центральні та місцеві інституції згаданих держав;
3. Друга половина XVI — перша половина XVII ст.: період адміністрування більшістю українських земель державним апаратом

- Речі Посполитої двох народів (об'єднаної Польсько-Литовської держави), а Чернігово-Сіверщиною — установами Московського царства;
4. Друга половина XVII — кінець XVIII ст.: період створення власних державних установ Гетьманської України (Війська Запорозького) та Війська Запорозького низового (Січ Запорозька), російське воєводське та губернське управління на Слобожанщині, продовження польського адміністрування Правобережною Україною, нетривалий період турецького володарювання на Поділлі;
  5. Кінець XVIII — початок XX ст.: період російських генерал-губернаторств та губернаторств на Наддніпрянщині, австрійського намісницького управління — на Західній Україні (Галичина, Буковина, Закарпаття); окремим підперіодом слід вважати 1914–1917 роки, коли на галицьких теренах, окупованих Росією, було створено тимчасове військове Генерал-губернаторство Галичина;
  6. 1917–1921 роки: період створення державних установ УНР, ЗУНР, Української Держави, перших радянських державних установ на теренах Східної України (радянська УНР, Донецько-Криворозька Республіка, Республіка Одеської області, Румунського фронту та Чорноморського флоту) та Галичини (Галицька Радянська Республіка 1920 р.);
  7. 1921–1939 роки: період діяльності державних установ УСРР/УРСР на Наддніпрянській Україні, польських (Галичина та Волинь), румунських (Буковина та Бессарабія) та чехословацьких (Закарпаття) державних установ; на кінець цього періоду припадає недовгий відтинок творення Карпатської України з її державними органами;
  8. 1939–1991 роки: період об'єднання більшої частини історичних українських земель у радянській квазідержаві УРСР, діяльності її партійно-державних установ; окрему добу становить період Другої світової війни (1939–1945), коли управління різними регіонами України здійснювали державні органи нацистської Німеччини та її союзників — Угорщини (Закарпаття) та Румунії (Буковина, Бессарабія і Трансністрія);
  9. Скоріше не хронологічний, а тематичний період: перша половина XVIII ст. та 1921–1992 років, позначений діяльністю еміграційних урядів та органів. Перший з них пов'язаний з іменами гетьманів Івана Мазепи та Пилипа Орлика, останній, у свою чергу, розпадається на два відтинки: 1921–1944 роки (діяльність представників першої хвилі еміграції) та 1945–1991 роки (діяльність представників другої хвилі політичної еміграції).



10. Останній період, який розпочався від часу проголошення державної незалежності України 24 серпня 1991 р. і продовжується донині, — період існування органів влади та управління новітньої незалежної Української держави.

Оглядаючи такий довгий і строкатий історичний шлях, можна без перебільшення сказати, що всі найважливіші події української історії після появи держави пов'язані з діяльністю її установ. Реалізація міжнародних інтересів країни, вирішення як загальнонаціональних проблем, так і питань регіонального й місцевого значення неодмінно здійснювалися через конкретні державні установи: вищі, центральні, місцеві.

У процесі історичного розвитку держави, таким чином, накопичено колосальний досвід державного будівництва, керування державою сферами економіки, національної безпеки, культури, науки, соціальних відносин. Багато аспектів такого досвіду (як позитивних, так і негативних), і до сьогодні не втратили свого практичного значення, потребують врахування при вирішенні проблем сьогодні. З огляду на це історія державних установ України є надзвичайно актуальною і необхідною науковою та навчальною дисципліною, що потребує подальшого розвитку на сучасному етапі державного будівництва, коли мають місце спроби закумулявати весь минулий досвід державного будівництва, виокремити ті його здобутки, які заслуговують на відродження і впровадження.

#### **1.4. ПОНЯТІЙНИЙ АПАРАТ ТА ОСНОВНІ ТЕРМІНИ ІНСТИТУЦІОЗНАВСТВА**

Понятійний апарат та основні терміни інституціознавства загалом співпадають з термінологічною системою таких наук, як політична історія, архівознавство, документознавство, державне управління, історія держави і права, політологія. Разом з тим, як уже зазначалося, лише в рамках історії державних установ можна змістовно і в повному обсязі розкрити більшість термінів, якими оперують згадані науки.

Державні установи як організовані групи людей, завданням яких є систематичне виконання певних функцій державної влади, управління, суду в інтересах панівної еліти, що знаходяться на утриманні держави, є частиною самої держави, органами влади та управління державою. Тому найсуттєвішим поняттям історії державних установ як науки є термін *держава*.

Протягом тисячоліття існування людського суспільства мали місце багато намагань визначити сутність цього суспільного феномена, і нам не варто розглядати їх усі. Достатньо, на наш погляд, ще раз зацитувати вже

згадуваного Томаса Гобса, який описував державу таким чином: *“Бо мистецтвом створений той великий Левіафан, який називається Республікою, або Державою (Commonwealth, або State), латиную — Civitas, і який є лише штучною людиною, хоча і більшою за розмірами і сильнішою, ніж природна людина, для охорони та захисту якої його було створено. У цьому Левіафані верховна влада, що дає життя і рух усьому тілу, є штучною душею; посадові особи та інші представники судової та виконавчої влади — штучними суглобами; нагороди та покарання (за допомогою яких кожний суглоб та член прикріплений до сідала верховної влади і змушується виконувати свої обов’язки) являють собою нерви, що виконують такі саме функції в природному тілі...”*<sup>7</sup>.

Марксистська доктрина, яка на теренах колишнього СРСР упродовж 70 років визнавалася єдино вірною і такою, що здатна пояснити абсолютно всі суспільні питання, розглядає історію людства крізь призму класової боротьби та змін соціально-економічних формацій. За К. Марксом та Ф. Енгельсом, держава виникла у класовому суспільстві і є апаратом насильства панівного класу над масами населення, що ним експлуатуються.

Сучасна українська наука відійшла від такого догматичного та вкрай обмеженого розуміння сутності держави. В “Енциклопедії етнодержавознавства”, підготовленій фахівцями Інституту держави і права НАН України, міститься таке її визначення: *“Держава — це організація політичної влади домінуючої частини населення у соціально неоднорідному суспільстві, яка, забезпечуючи цілісність і безпеку суспільства, здійснює керівництво ним в інтересах цієї частини населення”*<sup>8</sup>. Іншими словами, будь-яка соціальна неоднорідність суспільства, а не лише виникнення класів, породжує державу.

З іншого боку, наголос робиться на тому, що однією з найголовніших функцій держави є розв’язання загальносуспільних питань, задоволення загальносуспільних проблем. Таке завдання жодна інша організація або структура, крім держави, вирішити нездатна. Однією з таких проблем є забезпечення певної єдності суспільства як цілісного соціального організму. Здійснення само таких функцій покладено на державні установи.

“Енциклопедія історії України” містить інше визначення держави: *“особлива форма організації співжиття численних спільнот людей, яка характеризується наявністю таких основних ознак, як: 1) система спеціальних органів та установ, що в своїй сукупності створюють державний управлінський механізм (державний апарат); 2) право (тобто обов’язкові правила поведінки, встановлені і санкціоновані державою), за допомогою якого держава як політична влада закріплює певний порядок суспільних відносин, а також структуру і порядок діяльності держав-*

ного апарату; 3) визначена територія, кордонами якої обмежується влада певної держави”<sup>9</sup>.

На наш погляд, до такого вичерпного визначення слід додати ще одну обов’язкову ознаку держави: сталий склад населення (громадян), адже не існує і не існувало жодної держави без певної кількості постійного населення.

Надалі ми будемо оперувати обома цими поняттями, залежно від того, які саме аспекти держави нам потрібно буде розкрити.

Терміносистема інституціознавства ще не є цілком усталеною, тому пропонуємо засадничі терміни з історії державних установ, які, на наш погляд, передусім заслуговують на згадування в низці інших термінів політологічних, історичних, державознавчих наук. Для підготовки такого мінісловничка були використані відповідні гасла “Політичного енциклопедичного словника”, підготовленого Інститутом держави і права ім. В. М. Корецького НАН України та Українською асоціацією політологів<sup>10</sup>. Редакція більшості визначень — авторська.

**Бюрократія** — слово греко-латинського походження. Латинське слово *burgus* (товсте сукно, яким покривали канцелярські столи) у французькій мові перетворилося на позначення інституції (*bureau* — бюро, канцелярія), і в поєднанні з грецьким словом *kratos* (влада) утворило нове слово — *burgaucratie*, яке дослівно перекладається як “влада канцелярії”. Виходячи з етимології слова, під бюрократією можна розуміти як систему управління, так і сукупність осіб, які забезпечують таке управління. Але згодом термін бюрократія набув переважно негативного змісту, пов’язувався з всевладдям чиновників, формальним ставленням до справи, хабарництвом. Із суто наукової, а не публіцистичної точки зору існує кілька визначень бюрократії, у тому числі розроблене німецьким соціологом Максом Вебером: “організація з пірамідальною структурою влади, яка використовує силу універсальних та безособистісних правил, щоб підтримати таку структуру, і приділяє головну увагу недискреційним аспектам управління”. Проте це визначення не може бути універсальним. Сучасний російський історик-інституціознавець А. Медушевський висловлюється інакше: “адміністрація, яка безпосередньо реалізує функцію управління, а становище її є результатом тривалої історичної еволюції, залежить від характеру суспільної системи в цілому і є неоднаковим у політичних системах різного типу”<sup>11</sup>.

**Влада** — це універсальний елемент будь-якого організованого суспільства, вона є універсальною в часі, порівняльною у просторі, єдиною за суттю, але різною за формами. Тому в широкому розумінні влада виступає як комплекс відносин та стосунків між суб’єктами різних рівнів у суспільстві та державі, коли один з них може тривалий

час, в законний, а іноді й незаконний спосіб змушувати інший суб'єкт до підпорядкування.

У вузькому розумінні **політична влада** — це насамперед керівництво державною організацією, нормативна реалізація системної стратегії різних формальних (партій) та неформальних суспільних груп.

**Виконавча влада** — одна з двох гілок державної влади, яка переслідує мету виконання законів та інших нормативно-правових актів, має підзаконний характер, передбачає можливість судового захисту громадянами своїх прав і свобод у разі їх порушення органами та посадовими особами виконавчої влади.

**Відомство** — ієрархічно побудована вертикаль державних органів різних рівнів та компетенції, що відбиває адміністративно-територіальний устрій держави й здійснює функції державної влади й управління в певній галузі суспільного життя.

**Галузь державного управління** — система ланцюгів державного управління, об'єднаних спільністю об'єкта управління (промисловість, транспорт, сільське господарство, будівництво, внутрішні та зовнішні справи, освіта, фінанси, оборона, зв'язок тощо).

**Державна влада** — вид публічної політичної влади, що здійснюється державою та її органами; це — інструмент встановлення домінуючою частиною суспільства певного порядку в державі та суспільстві шляхом впливу, авторитету, примусу або інших засобів. Одночасно це форма державно-суспільних відносин, що характеризується здатністю та можливістю впливати на характер і напрям діяльності людей, їх об'єднань за допомогою економічних, організаційно-правових та ідеологічних механізмів для досягнення мети, поставленої домінуючою частиною суспільства.

**Державна установа** — суспільна інституція, завданням якої є систематичне виконання певних функцій державної влади, управління, суду в інтересах усього суспільства або його панівної еліти;

**Державне управління** — певний вид діяльності органів держави, що має виконавчий і розпорядчий характер; 1) у широкому розумінні — регулююча діяльність держави в цілому, як характеризує всі організуючі дії з боку спеціальних об'єктів права на суспільні відносини; 2) у вузькому розумінні — адміністративна діяльність, тобто діяльність органів виконавчої влади, виконавчо-розпорядчих органів держави із здійснення виконавчої влади як на рівні всієї держави, так і її адміністративних одиниць.

**Державний апарат** — сукупність/система органів, яка практично здійснює державну владу та функції держави. До них належать як власне органи державної влади, так і збройні сили, розвідка, каральні/репресивні органи.

**Державний орган** — спеціально уповноважена установа, завданням якої є практичне здійснення функцій державної влади та повсякденне управління державою, і яка діє у межах компетенції, встановленої для нього законами та іншими нормативно-правовими актами.

**Державний (політичний) режим** — сукупність характеру, методів і способів здійснення державної влади; розрізняються деспотичні (тиранія, диктатура, тоталітаризм) та державно-правові режими.

**Державний устрій** — спосіб територіальної організації державної влади та взаємовідносин між центральними та регіональними (територіальними) органами влади.

За формами територіального державного устрою розрізняються унітарні, федеративні, конфедеративні держави.

**Інституціоналізація** — процес визначення й оформлення організаційних, правових та інших структур для задоволення суспільних потреб; засіб формування державно-правових інститутів. Складається з таких етапів: виникнення потреб, задоволення яких вимагає спільних дій; формування загальних цілей, суспільних норм для взаємодії відповідних суб'єктів; встановлення системи санкцій для забезпечення реалізації норм і правил поведінки.

**Політика** — керівництво, управління, нормування відносин з іншими державами та владними інститутами, узгодження інтересів і діяльності суспільних груп, різних державних установ, а також громадян, підданих та носіїв публічної влади.

Або: діяльність для оволодіння і реалізації публічної влади; система відносин у суспільстві для врегулювання нормованої ієрархії підпорядкування.

**Політична система** — історично стійкий формалізований комплекс ієрархізованих владних відносин, інститутів та діяльності з керівництва й управління суспільством.

**Орган державної влади** — складова державного апарату, спеціально створений державою суб'єкт права, що діє за дорученням держави та від її імені, або інший суб'єкт, якому держава передає частину свої повноважень у сфері управління (див. **державна установа, державний орган**).

**Уряд** — найвищий колегіальний орган у системі державної виконавчої влади, який має своїм завданням здійснення поточного управління державою (організація виконання законів, керівництво системою центральних та місцевих органів державної влади, видання підзаконних регуляторних актів, підготовка законодавчих пропозицій, реалізація державної політики у різних сферах тощо).

**Урядовці** — особливий прошарок суспільства, організована група людей, які знаходяться на утриманні держави і за дорученням держави

та від її імені виконують функції державної влади, управління, суду в інтересах всього суспільства або його панівної еліти;

**Урядуюча інституція** — орган, особа або інша інституція, що діє від імені глави держави на підставі делегованих ним певних повноважень, виконуючи обов'язки та функції, пов'язані зі здійсненням управлінських завдань.

**Форма правління** — спосіб організації та формування верховної державної влади. Розрізняють такі протилежні форми правління, як республіканська і монархічна, тобто правління вибірних представників народу або однієї особи (царя, короля, імператора); демократична (народовладдя, де правлять закони) або автократична (правління, базоване на свавіллі), представницьке правління (вибірних органів) або спадкове, а також їхні різновиди та змішані форми (олігархічна республіка, конституційна монархія тощо).

При користуванні цим термінологічним словничком не слід забувати про ті трансформації, яких зазнавали терміни інституціознавства впродовж історичних епох. Про значення терміну “уряд” для доби Середньовіччя та ранньомодерного часу вже згадувалося вище, тому не можна плутати новітнє поняття, про яке йдеться тут, з історичним терміном. Такі терміни використовуватимуться і далі, отже кожного разу будемо підкреслювати зміст історичного терміну для конкретної епохи.

### **Завдання для самостійної роботи:**

1. Визначити предмет і завдання інституціознавства. Ознайомитися з науковою літературою про історію державних установ.
2. Охарактеризувати основний зміст понять “державна установа”, “державний устрій”, “державний апарат”.

### **Запитання для самоперевірки:**

1. Що таке держава та якими є її основні функції?
2. Що таке державна установа, урядуюча інституція?
3. З якими науками інституціознавство має безпосередній зв'язок?
4. У чому полягає особливості предмету історії державних установ?
5. Якою є періодизація історії державних установ України?

---

<sup>1</sup> Гоббс Т. Левиафан. — М.: Мысль, 2001. — С. 119.

<sup>2</sup> Mill J. St. On representative Government. — London: Longmans, Green, Reader, and Dyer, 1880. — P. 2.

---

<sup>3</sup> Див.: *Музиченько П.* Історія держави і права України: Навчальний посібник. — 6-е вид., переробл. і доп. — К.: “Знання”, 2007. — С. 11.

<sup>4</sup> Див.: *Кухта Б., Красівський О., Ліпенцев А.* Політологія: Історія і теорія політичної науки: Курс лекцій. — Львів: “Кальварія”, 2004. — С. 59.

<sup>5</sup> Див.: *Черноног Є. С.* Державна служба: Історія, теорія і практика: Навчальний посібник. — К.: “Знання”, 2008. — С. 21.

<sup>6</sup> *Писарькова Л. Ф.* Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века: Эволюция бюрократической системы. — М.: РОССПЭН, 2007. — С. 4.

<sup>7</sup> *Гоббс Т.* Левиафан. — С. 8.

<sup>8</sup> Мала енциклопедія етндержавознавства. — К.: Вид. “Гене́за”, Вид. “До́віра”, 1996. — С. 279.

<sup>9</sup> Енциклопедія історії України. — Т. 2. — К.: Наукова думка, 2004. — С. 341.

<sup>10</sup> Політологічний енциклопедичний словник / За ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. — Вид. 2-е, доп. і перероблене. — К.: Вид. “Гене́за”, 2004.

<sup>11</sup> *Медушевский А. Н.* Утверждение абсолютизма в России. Сравнительное историческое исследование. — М., 1993. — С. 3.

## **2. ДЖЕРЕЛЬНА ТА ІСТОРІОГРАФІЧНА БАЗА ДОСЛІДЖЕННЯ ІСТОРІЇ ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВ УКРАЇНИ**

### **2.1. ДЖЕРЕЛА ДО ІСТОРІЇ УРЯДУЮЧИХ ІНСТИТУЦІЙ УКРАЇНИ: КЛАСИФІКАЦІЯ ТА ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД**

Як і будь-яка наука історичного циклу, історія державних установ має власну джерельну базу, що частково співпадає з джерельною базою політичної історії, історії державності, державної служби, але за певними, визначальними ознаками — є специфічною. Класифікація історичних джерел, що розкривають історію створення та особливості функціонування, завдання, сфери діяльності державних установ в Україні, є надзвичайно складною справою, якою дослідники ґрунтовно ще не займалися. Можна навіть стверджувати, що дане питання лишається практично не розробленим<sup>1</sup>. Серед поодиноких винятків — монографія О. Купчинського з дослідження всього корпусу актів і документів Галицько-Волинського князівства XIII — першої половини XIV ст.<sup>2</sup> та цикл праць В. Шандри, яка уважно й вичерпно дослідила джерельну базу процесу створення та діяльності спочатку Малоросійського генерал-губернаторства<sup>3</sup>, а потім, комплексно — трьох російських генерал-губернаторств (Малоросійського, Новоросійського та Бессарабського, Київського, Подільського та Волинського) на українських теренах у XIX — на початку XX ст. Основну увагу вона звертала на документальний склад архівів канцелярій генерал-губернаторів<sup>4</sup>. Разом з тим в її працях досліджувалися також інші джерела, що у своїй цілісності складають комплекс матеріалів для вивчення історії діяльності російських генерал-губернаторів та підвідомчих їм установ в Україні. Авторка розробила власну схему класифікації джерел з історії державних інституцій Російської імперії в Україні, виділивши три великих групи таких джерел: “діловодна документація, законодавчі акти та джерела особового походження”<sup>5</sup>.

Варто відзначити також навчально-методичний посібник з історії державної служби, що включає термінологічний словник та добірку документів про державну службу з XII по XX ст., як взагалі першу спробу представити джерела з означеної теми<sup>6</sup>.



Не претендуючи на створення іншої, альтернативної джерелознавчої класифікаційної системи, лише зауважимо, що запропоновану В. Шандрою типологію не завжди можна поширити на весь історичний період існування державних установ в Україні. До того ж, вона не охоплює й усього комплексу створених в результаті діяльності державних установ джерел. На наш погляд, зручніше використати тут як основну типологічну ознаку їх форму та місце зберігання. У такому випадку весь комплекс писемних історичних джерел як окремої їх категорії, що висвітлюють проблеми створення, функціонування, компетенції державних установ, варто розділити на опубліковані та неопубліковані (архівні) джерела. Щоправда, відомі джерелознавці виступають проти такої класифікації, вважаючи її спрощеною, такою, що вказує лише на зовнішні ознаки, місце зберігання джерел, а не на їх види і типи<sup>7</sup>. Не можна цілком погодитися з таким твердженням, адже визначальна ознака публікації виступає не зовнішньоформальною, а суттєвою характеристикою писемного джерела, свідчить про його тиражованість, поширеність та оприлюднення, а також і стан вивчення. Надалі, у зв'язку з неможливістю подати детальну характеристику всіх джерел, вестимемо мову про приклади кожної з їх видо-тематичної групи.

Першу категорію опублікованих писемних джерел складають видання, що побачили світ ще за часів діяльності установи, а також після її ліквідації. До них відносяться насамперед законодавчо-нормативні акти, що регулюють питання створення, ліквідації та межі повноважень певних державних установ. За ієрархічною структурою це *Конституція (Основний закон)*, де подаються відомості про найвищі державні установи, окреслюються їх повноваження та сфери діяльності.

Для Давньоруської держави (Київської Русі та її спадкоємців) таким основним джерелом державного та приватного права, що були на той час нероздільними, виступає, безперечно, "*Правда Руська*" в усіх її редакціях як зведений правовий кодекс XI–XIII ст., церковно-правові пам'ятки: *Устави князів Володимира та Ярослава*, *Устав Володимира Мономаха*. Насамперед ідеться про ті її статті, що намагалися регулювати державно-правові питання, містили згадки про урядовців великокнязівської та місцевої адміністрацій. Згодом *Перший* або *Старий* (1529), *Волинський* (1566) та *Другий*, або *Новий* (1588) *Литовські статuti* ввібрали значну кількість давньоруських правових норм і доповнили її новими нормами, що відбивали особливості державного устрою Великого князівства Литовського. Для XVI — першої половини XVII ст. — це польські сеймові конституції, в яких знайшли відбиття права і привілеї мешканців українських земель, що підтверджувалися кожним королем Речі Посполитої; згадувалися установи, що здійснювали управління краєм або ж його регіонами. Славнозвісна Конституція Пилипа Орлика 1710 р. була,

власне, за своєю формою подібною до згаданих сеймових конституцій, але водночас — першою суто українською, національною конституцією, що регулювала взаємини гетьмана, старшини, Війська Запорозького Низового (Січі Запорозької) та інших суб'єктів тогочасної держави у правовому полі.

Варто згадати також про основні закони Австрійської та Австро-Угорської імперії, якими регулювався статус українських земель, що входили до її складу (Східна Галичина, Буковина, Закарпаття), встановлювалися повноваження державних інституцій, які діяли тут. Перша така конституція (т. зв. Піллерсдорфа від 25 квітня 1848 р.) та друга, октройована (тобто схвалена монархом, а не парламентом) — від 4 березня 1849 р.) з'явилися під час революції 1848–1849 років; згодом її змінив австро-угорський Компроміс 1867 р. З 1850 р. діяла й окрема крайова конституція для Галичини та Буковини. За часів Української революції 1917–1921 років найвищими державними актами були: універсали Української Центральної Ради, зокрема другий — четвертий<sup>8</sup>; “Закони про тимчасовий державний устрій України” від 29 квітня 1918 р. (октройований, тобто схвалений главою держави без обговорення парламентом Конституційний акт доби Української гетьманської держави)<sup>9</sup>; “Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель бувшої австро-угорської монархії” від 13 листопада 1918 р. (Конституція Західно-Української Народної Республіки)<sup>10</sup>, Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки від 10 березня 1919 р.<sup>11</sup>, “Закон про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці” від 12 листопада 1920 р.<sup>12</sup> тощо.

Друге місце посідають найважливіші законодавчі акти: закони, укази, декрети, постанови і розпорядження урядів, що регулювали створення та діяльність конкретних державних установ. Як правило, вони друкувалися в офіційних парламентських і урядових виданнях газетного чи журнального типу — вісниках, або ж окремими виданнями — Зводами законів. За кінець XVIII–XX ст. це були Повне зібрання законів Російської імперії<sup>13</sup>, або його коротка версія — Звід законів Російської імперії. У XIX ст. в кожній російській губернії видавалися “Губернские ведомости” — офіційний орган губернського присутствія. Газета поділялася на два відділи: загальний (офіційний) та місцевий (неофіційний). У першому вміщувалися укази та обіжники губернатора, що видавалися до загального виконання чи відома, щомісячні відомості про стан діловодства у присутствіях, оголошення про вакантні місця та введення нових посад у губернії, приймання, переміщення, звільнення та нагороди службовців місцевих установ, випадки порушення законодавства і стягнення за них, списки осіб, які мали право участі у земських виборчих зібраннях, списки гласних повітових земських зібрань, затверджені земські та міські кошториси тощо<sup>14</sup>.

Після 1917 р. існували такі офіційні видання законодавчо-нормативних актів: “Вістник Генерального Секретаріату України” як офіційний орган першого Уряду України<sup>15</sup>, “Державний вістник” (за Української гетьманської Держави), “Збірник законів, розпорядків та обіжників, проголошених Державним Секретаріатом Західно-Української Народної Республіки” та “Вістник державних законів і розпорядків Західної Облaсті УНР”. За радянських часів нормативні акти щодо створення й діяльності державних установ в Україні вміщувались у Зібраннях законів СРСР<sup>16</sup>, Збірниках узаконень і розпоряджень робітничо-селянського уряду УСРР/УРСР<sup>17</sup>. Аналогічні зібрання законодавчих актів друкувалися в інших державах, до складу яких у певні історичні періоди входили українські землі: “Вісник законів державних для королівств і країв в державній думі заступлених” — для Австрійської/Австро-Угорської імперії<sup>18</sup>, а також видання крайових законів цієї ж імперії у ХІХ — на початку ХХ ст.<sup>19</sup> Офіційні вісники законодавчих актів публікувалися також у Румунії, Угорщині, Польщі та Чехословаччині у період між двома світовими війнами. Окрім таких офіційних видань законодавчих актів про державні установи, видавалися і неофіційні збірники, підготовлені з ініціативи окремих правників<sup>20</sup>. Найзначнішим з таких неофіційних збірників законодавчих актів Польсько-Литовської держави від ХІV до ХVІІІ ст. слід вважати *Volumina Legum* (повна назва латиною: *Volumina Legum. Leges, statua, constitutiones et privilegia Regni Poloniae, Magni Ducatus Lithuaniae. Omniumque provinciarum annexarum, a commitiis visliciae anno 1347 celebratis usque ad ultima regni comitia*, тобто Права, конституції і привілеї Королівства Польського, Великого князівства Литовського і всіх провінцій, затверджених на загальних сеймах коронних від сейму 1347 р. до останнього) — перший польсько-литовський збірник конституційних та законодавчих актів 1347–1793 років. Збірник почав готуватися ще 1732 р. за ініціативою київського єпископа Йозефа Залеського. Більша частина томів побачила світ наприкінці ХVІІІ ст., а інша — ХІХ та навіть ХХ ст. (т. 10 видано 1952 р. у Познані). Наприкінці ХІХ ст. заходами відомого юриста і видавця Йосафата Огризка більшість томів, надрукованих у ХVІІІ ст., були перевидані<sup>21</sup>.

Фахівці-джерелознавці відмічають, аналізуючи цей вид джерел, що *“їхні тексти виступають, до певної міри, умовною системою координат, яка вказує, з одного боку, на те, чого прагнули досягти владні структури завдяки імперській консолідації та централізації, а з другого — засвідчували, як уряд виходив із реального становища, яке переставало його задовольняти”*<sup>22</sup>.

Історію діяльності кожної установи віддзеркалюють три основні нормативні документи: акти щодо її створення, реформування та ліквідації. Причому це міг бути акт про створення конкретної установи,

або ж групи державних установ одного рівня, компетенції та статусу (міністерств, колегій, губернських інституцій). Зразком документів першої групи (з організації установ) можна назвати указ Російського сенату від 4 січня 1840 р. про центральну депутатську комісію з ревізування дій дворянських депутатських зібрань Київської, Подільської та Волинської губерній, створену на базі відповідних губернських комісій, або ж указ Сенату 1836 року про заснування Малоросійського губернського правління, створеного за для управління Малоросійською губернією у 1796–1802 роках; указ Сенату від 25 жовтня 1767 р. про створення Слобідсько-Українського вотчинного департаменту для контролю за правами землевласників та розмежування їх земель; декрет імператриці Марії-Терезії від 13 травня 1773 р. про створення Крайового губернаторства Галичини та Лодомерії — центрального органу політичної та адміністративної влади на західноукраїнських землях тощо. Ліквідації таких установ були присвячені, приміром, указ Верховної таємної ради Російської імперії від 22 серпня 1728 р. про скасування Малоросійської колегії; указ російської імператриці Єлизавети про ліквідацію Правління гетьманського уряду в Україні у зв'язку з обранням гетьмана Кирила Розумовського. Другу групу представляють, наприклад, закон Російської імперії від 7 листопада 1775 р., що став підставою для створення канцелярій генерал-губернаторів (намісників); спільна постановка міністерств внутрішніх справ, юстиції та фінансів Австрійської імперії від 19 січня 1853 р. про створення змішаних повітових управ, що здійснювали місцеве управління на території Буковини. Прикладом акту щодо ліквідації цілої групи установ слугує указ російського імператора Павла I від 30 листопада 1796 р., яким були ліквідовані намісництва і проведена реформа місцевого управління.

Повсякденну діяльність державних інституцій досить повно відбивають нормативні та регуляторні акти самої установи — накази, розпорядження, інструкції, що вміщувалися у збірниках нормативних актів або офіційних бюлетенях, які друкувалися такими установами<sup>23</sup>. Найважливіші акти такого змісту видавалися також у вигляді окремих брошур з метою ознайомлення відповідної аудиторії (насамперед виконавців) з нормативними документами, що регулювали певні сторони повсякденного життя суспільства<sup>24</sup>. Такі джерела надають інформацію про основні завдання, обсяги повноважень, компетенцію державної установи, заплановані нею шляхи розвитку та вирішення актуальних проблем.

Важливе значення мають різного роду звітно-статистичні матеріали, що розповідають про діяльність установ. Це насамперед грошові звіти та кошториси, які в обов'язковому порядку оприлюднювалися державними і громадсько-державними інституціями (зокрема, в Російській імперії — земствами<sup>25</sup>), а також зведені матеріали щодо діяльності державної інс-

титуції впродовж певного звітнього періоду<sup>26</sup>. Цінним, але не завжди об'єктивним джерелом виступають офіційні дослідження з історії державних установ, які нерідко готувалися до різних ювілеїв та пам'ятних дат<sup>27</sup>. Ставлення суспільства до діяльності й повноважень певної державної установи висвітлюють публікації у засобах масової інформації (оглядові та аналітичні статті, інформаційні повідомлення, замітки, матеріали журналістських розслідувань тощо).

Основними писемними джерелами інформації про внутрішній устрій України-Русі IX–XIII ст. у зв'язку з повною відсутністю всіх інших виступають літописи, створені київськими монахами і потім багато разів перероблені їхніми наступниками у Новгороді Великому, Суздалі, Москві та інших державних центрах на території Давньої Русі. Насамперед це “Начальний (Початковий) літопис” настоятеля Києво-Печерського монастиря Никона Великого, “Повість временних літ” печерського ченця Нестора, “Лаврентіївський літописний ізвод (звід)”, “Іпатський ізвод (звід)”, пізніші зведені літописи: Київський, Галицький (Львівський) та ін. Літописи Авраамки, Баркулабівський, Супрасльський слугують основним джерелом також з історії державного устрою й урядуючих інституцій Великого князівства Литовського. До історії державних установ відношення мають також пам'ятки давньоруської церковної та світської літератури: “Слово про закон і благодать” митрополита Іларіона, “житія” давньоруських святих, “Повчання” великого князя Володимира Мономаха тощо.

Об'єктивне уявлення про будь-яку установу неможливо скласти, не аналізуючи опубліковані спогади<sup>28</sup>, щоденники<sup>29</sup> і листування її очільників, співробітників або спостерігачів, у яких віддзеркалюється діяльність даної державної установи. Найбільшим опублікованим корпусом епістолярної спадщини російських високопосадовців XIX ст. став “Архів князя Воронцова”<sup>30</sup>, в якому серед інших фамільних документів цього визначного роду вміщено листування князя М. С. Воронцова періоду його перебування на посаді новоросійського і бессарабського генерал-губернатора. Українська археографія знає специфічний різновид таких публікацій — засновану в 1990-х роках серію “Український дипломатарій”, де публікувалися офіційні акти та листи найвищих урядовців Гетьманщини. Уже вийшли друком універсали Богдана Хмельницького, Івана Мазепи та інших гетьманів кінця XVII — початку XVIII ст.<sup>31</sup>. Утім, такі документи, зокрема 109 універсалів гетьмана Данила Апостола дійсно загальнодержавного, а не приватноправового характеру, почали публікуватися ще в середині XIX ст.<sup>32</sup>. Ще однією групою опублікованих джерел є документальні збірники з історії державних установ — як офіційні, так і історичні публікації<sup>33</sup>.

Іншу групу опублікованих джерел, дотичних до історії урядуючих інституцій, є частини колишніх діловодних архівів установ у вигляді

документальних комплексів та регестів документів, які видано в наш час. Власне, можна навести лише кілька таких прикладів. Перший з них — книги Литовської, Руської (Волинської), Коронної Метрики як регести державних архівів канцелярій Великого князівства Литовського та Речі Посполитої<sup>34</sup>. Другий — корпусне видання архіву Коша Нової Запорозької Січі, що вже впродовж багатьох років видають Інститут української археографії та джерелознавства ім. М. С. Грушевського НАНУ та Центральний державний історичний архів України, м. Київ<sup>35</sup>. У цьому зв'язку слід згадати і видання “залишків архівного фонду” канцелярії Новосербського корпусу як джерела з етнічної та політичної історії степового краю України середини XVIII ст.<sup>36</sup>

Останнім видом опублікованих джерел, що містять відомості з історії державних установ, є наративні джерела, тобто такі, що подають інформацію з цієї проблеми в оповідній формі. Щодо давнього періоду української історії це літописи, створені київськими, галицькими, волинськими монахами, а також так звані “козацькі літописи” XVII–XVIII ст., оскільки в Україні літописна традиція тривалий час не переривалася. Це також хроніки європейських авторів (німецьких, польських, румунських, угорських та ін.), де йшлося про створення та діяльність українських державних установ та установ інших держав, через які здійснювалося управління українськими землями.

Друга велика категорія джерел, які зберігаються в державних архівах та архівних установах інших форм власності, і в повному обсязі ще не стали надбанням широкої громадськості, представлена переважно документацією самої установи, тим первісним пластом діловодних документів, які склали колись її поточний архів. Там з різним ступенем достовірності задокументовано внутрішню і зовнішню діяльність установи. На думку сучасних істориків, *“документи діловодного походження є відносно достовірним і репрезентативним джерелом як про діяльність державної установи, так і про ті процеси, якими вона управляла”*. Прикладом може слугувати фонд канцелярії Полтавського цивільного губернатора за 1847–1918 роки, що зберігається в Держархіві Полтавської області. У його чотирьох описах представлено: документи про діяльність поліцейських та жандармських відділень, повітових справників, листування з аналогічними установами інших губерній, відомості про становище у повітах Полтавської губернії, вибори до російської Державної Думи; донесення городничих, дворянських маршалків, земських комісарів, поліцмейстерів; тематичні справи (про формування малоросійських кінно-козацьких полків під час Кримської війни 1855–1856 років, святкування 200-річчя Полтавської битви); інформація господарського характеру (про благоустрій населених пунктів, розвиток бджолярства, вівчарства, врожаї) тощо<sup>37</sup>.

Заслугує на увагу документація ліквідаційних органів, що є важливим джерелом для аналізу ефективності виконання покладених на установу функцій<sup>38</sup>. Цінні відомості містяться в документах з особового складу, які дозволяють висвітлити постаті конкретних провідників державної політики, що втілювалися в діяльності установ (соціальний, гендерний склад, освітній рівень, фах тощо). Докладного аналізу потребують скарги, петиції і пропозиції, які надходили до установи, що дозволяє зробити висновки про її авторитет серед населення, а також ефективність виконання покладених на установу завдань. Уважного розгляду потребує також вся планово-звітна документація, яка зберігається у фондах вищих за рангом державних установ, і нормативно-розпорядча документація, що відклалася в установах, нижчих за рангом<sup>39</sup>. Аналіз родо-видового складу діловодної документації дає можливість встановити, на яких саме соціальних, політичних та економічних явищах і процесах акцентувала головну увагу державна установа у ході здійснення своїх адміністративних функцій.

Значна за обсягом та цікава за змістом інформація наявна у фондах особового походження, насамперед фамільних, особових, родових та родинних фондах керівників установ, їх провідних співробітників, де відклалися різні документи з діловодства установ, а також представлено плани, проекти, замітки щодо діяльності відповідної інституції. Для аналізу ефективності функціонування установ важливою є її оцінка сучасниками та учасниками історичних подій, що давалася у листах, щоденниках, спогадах відомих історичних постатей, рядових чиновників, усіх тих, хто в своєму повсякденному житті мали справу з даною установою, зверталися до неї або ж чули про неї чи про її керівників. Залучення епістолярних і мемуарних джерел, в яких фіксувалися внутрішній світ людини, мотиви поведінки, переконання чиновників і серед них — визначних сановників, значно розширює наші відомості про державні установи, надає можливість скласти уявлення про внутрішні механізми, привідні ремені та приховані важелі, що визначали напрями розвитку державних установ, позначалися на виконанні ними своїх функцій<sup>40</sup>.

### ***Висновки:***

Джерельна база дослідження історії державних установ є надзвичайно великою, охоплює велику кількість видів історичних писемних джерел, незалежно від місця їх зберігання, тиражованості, вивчення. Кожен з її періодів має власну джерельну специфіку, і далеко не всі вони достатньо повно представлені наявними джерелами. Загальна тенденція є такою: чим ближче до нас період існування установи, тим більше джерел щодо її створення, діяльності та ліквідації є доступними для вивчення.

## 2.2. ЗАГАЛЬНА ІСТОРІОГРАФІЯ УКРАЇНСЬКОГО ІНСТИТУЦІОЗНАВСТВА

Історіографію історії державних установ, що діяли на українських теренах упродовж її державного та бездержавного існування, становлять сотні праць вітчизняних дослідників, а також закордонних, насамперед російських та польських учених. Причому специфіка історіографічної бази згаданої науки полягає в тому, що до її створення залучилися практично однаковою мірою як історики, так і юристи.

Особливості створення, функціонування та ефективності діяльності органів, що здійснювали державне управління на певній території, завжди були в центрі уваги істориків-державознавців. У Росії питання історії державних установ у різні історичні епохи досліджували провідні історики та правознавці XIX — початку XX ст. Зокрема, В. О. Ключевський здійснив дослідження багатовікової історії центральної установи Давньої Русі — Боярської думи — від Київської Русі до Московського царства<sup>41</sup>, яке і досі лишається найґрунтовнішою працею з цієї тематики. Серед історичних розвідок, в яких ідеться про державний устрій та установи ВКЛ, можна назвати класичні нариси В. Антоновича, М. Любавського, І. Лаппо<sup>42</sup>. Зародження Литовської держави та особливості її розвитку вивчав відомий польський історик Г. Ловмянський<sup>43</sup>. Найновішою є праця литовського історика Т. Баранаускаса “Витоки Литовської держави”, в якій він поставив дуже слушне питання щодо політично-державної ролі “ранніх маєтків” як центрів (і органів) державного управління на початковому етапі становлення ВКЛ<sup>44</sup>. Відомі вчені-юристи Ю. В. Готьє<sup>45</sup>, А. Д. Градовський<sup>46</sup>, історики М. В. Довнар-Запольський<sup>47</sup>, В. Е. Романовський<sup>48</sup>, А. Славатинський<sup>49</sup> дослідили історію місцевої адміністрації Московського царства/Російської імперії XV–XVIII ст. Історії державних інституцій XIX ст. присвячена ціла низка праць російських учених, першим серед яких варто назвати визначного знавця цього періоду П. А. Зайончковського<sup>50</sup>. За радянських часів історію державних установ Росії та СРСР особливо успішно вивчала група істориків Московського державного історико-архівного інституту (М. П. Єрошкін, О. Д. Степанський, Т. П. Коржихіна, В. І. Куликов, нині їх успішно наслідують М. В. Бабич та Л. Ф. Писарькова)<sup>51</sup>. Головну увагу російських істориків привертала питання історії центральних і місцевих державних установ Московського царства (з XV ст.) та Російської імперії (з початку XVIII ст.), насамперед губернського правління, а також історія радянських державних установ.

Разом з тим слід зазначити, що предметом досліджень російських істориків державних установ цілком закономірно є виключно питання діяльності центральних та місцевих установ на російських теренах.



Натомість історія діяльності системи місцевих установ Московського царства/Російської імперії/СРСР на національних окраїнах, особливості їх формування та функціонування, як правило, лишаються поза їхньою увагою. Поодинокі винятки, що мають місце (зокрема, праці А. Ю. Бахтуриної, яка вивчала проблеми діяльності російського державного апарату на окраїнах імперії за доби Першої світової війни, у тому числі тимчасового Галицького Генерал-губернаторства, але не торкаючись східноукраїнських теренів<sup>52</sup>), лише підтверджують загальне правило.

На жаль, в Україні дослідження історії національних та чужоземних державних установ поки не набули належної системності. Можна назвати істориків ХІХ ст., які приділили увагу розвитку держави і права на Українських землях у певні історичні епохи (М. Владимирський-Буданов, Д. Зубрицький<sup>53</sup>). Питання політико-державного устрою України розглядалися в загальних історичних працях провідних українських істориків ХІХ ст. (В. Антонович) та новітнього часу (М. Грушевський). Найбільшими в цій царині є досягнення державницької школи української історіографії, представники якої Д. Дорошенко та Н. Полонська-Василенко залишили у своїх загальних працях з історії України короткі нариси державного устрою України кожної історичної доби. Спеціально історії українського права та владних інституцій присвятив свою монографію відомий правознавець української діаспори М. Чубатий<sup>54</sup>. На окрему згадку заслуговують праці М. Слабченка, Л. Окіншевича та І. Крип'якевича з історії державних установ та самої української гетьманської держави другої половини ХVІІ–ХVІІІ ст.<sup>55</sup> Загалом слід наголосити, що історія державності цієї доби привернула увагу багатьох провідних сучасних українських істориків: З. Когута, В. Смолія, В. Степанкова, О. Гуржія, В. Горобця, Т. Чухліба та ін.<sup>56</sup> Викликають інтерес дослідження з питань діяльності місцевих (губернських) фінансових, податкових та поліцейських установ упродовж кінця ХVІІІ–ХІХ ст., що з'явилися останнім часом<sup>57</sup>. Деякі аспекти створення і функціонування державного апарату періоду Української революції 1917–1921 років порушуються в загальних дослідженнях з історії української революції<sup>58</sup>. Діяльність вищого органу управління — уряду України впродовж минулого століття у змістовному та особистісному вимірах розглядається в колективній монографії “Уряди України у ХХ ст.”<sup>59</sup>, підготовленій фахівцями Інституту історії України НАН України. Історія представницьких органів влади як вищих державних інституцій розглядається в навчальному посібнику, створеному в харківській Вищій юридичній академії ім. Ярослава Мудрого<sup>60</sup>.

Регіональний аспект історико-державних досліджень представлений в Україні лише поодинокими працями. Зокрема, розвиток установ на Закарпатті досліджував відомий історик-правознавець діаспори В. Шан-

дор<sup>61</sup>. Особливості функціонування Миколаївського та Севастопольського військового губернаторства XIX ст. дослідила Л. Левченко<sup>62</sup>. Інший історик-архівіст, Р. Воробей, у циклі спеціальних праць розглянула систему місцевих органів влади та управління на Чернігівщині у другій половині XIX ст.<sup>63</sup>

На жаль, досі практично не існує наукових розвідок щодо органів державного управління, створених на еміграції. Політична думка та політичні інститути Мазепинсько-Орликівської доби досліджені О. Кресінім<sup>64</sup>. Міжвоєнний період XX ст. розглядався в праці О. Шульгина<sup>65</sup>, присвяченій переважно зовнішньополітичним засадам діяльності емігрантського уряду УНР. Діяльність органів, створених демократичною еміграцією, від 1920-х років до 1991 р., висвітлена у збірнику документів та статей про Державний Центр УНР в екзилі, який побачив світ у США<sup>66</sup>.

Дослідником історії держустанов XIX – початку XX ст. є В. Шандра, яка ґрунтовно і плідно вивчає історію інституту генерал-губернаторства в Україні<sup>67</sup>. Особистісний регіональний аспект російських імперських установ XIX ст. висвітлюють біографічні довідники про губернаторів і генерал-губернаторів, підготовлені харківськими та чернігівськими істориками<sup>68</sup>. Тій саме темі присвячене довідкове видання про членів Політбюро ЦК КПУ за 1918–1991 роки, складене В. Лозицьким<sup>69</sup>.

Дуже цікаву довідково-біографічну серію випускають спеціалісти Польської академії наук: “Urzednicy Dawnej Rzeczypospolitej XII–XVIII wieku”. Спеціально урядникам українських земель у складі об’єднаної польсько-литовської держави XIV–XVIII ст. присвячена окрема серія видання<sup>70</sup>; в інших томах довідника, присвячених центральним урядам Речі Посполитої, Великого князівства Литовського та прикордонним землям, також є відомості про офіційних осіб, котрі отримували земські уряди на українських теренах. На жаль, усі вони є суто довідковими виданнями, які практично не залишили сліду в історіографії.

Останнім часом певного поширення набуло дослідження історії української державності в усіх її аспектах. Наприкінці 1990-х років цю тему в спеціальному курсі лекцій дослідили В. Шевчук та М. Тараненко<sup>71</sup>. Аналогічний курс лекцій ще раніше був підготовлений у Львові групою викладачів вишів<sup>72</sup>. Державності України за доби Давньої Русі присвятив свою працю відомий історик середньовіччя М. Котляр<sup>73</sup>.

На окреме згадування заслуговує найостанніша синтетична праця, присвячена історії державної служби в Україні від IX до початку XXI ст.<sup>74</sup> Її авторський колектив включає висококваліфікованих науковців академічних інститутів (Інституту історії України, Інституту політологічних та етносоціальних досліджень НАН України) та деяких регіональних наукових центрів. Серед них — С. Віднянський, П. Гай-Нижник, В. Горобець,

М. Котляр, М. Лисенко, Р. Пиріг, О. Рубльов, В. Солдатенков, Т. Чухліб, В. Шандра та інші. Під керівництвом С. Кульчицького вони вперше в українській історіографії спромоглися здійснити узагальнене дослідження українського державотворчого процесу, організації державної служби, історії адміністративно-територіального устрою України впродовж тисячі років. Певна частина книги присвячена історії державних установ, що діяли на українських теренах у цей час.

Стислий, але змістовний огляд політичної системи України від VIII ст. до 2007 р., який нещодавно побачив світ у Польщі, засвідчує зацікавленість наших західних сусідів не лише дослідженням часів польського володарювання в Україні, але й усього історичного шляху нашої держави<sup>75</sup>.

### **Висновки:**

Історіографія історії державних установ також є значною, і представлена багатьма дослідженнями істориків та правників XIX–XX ст. Разом з тим доводиться констатувати, що в ній розкрито діяльність далеко не всіх установ і не за всі історичні періоди. Зокрема, дуже бідною виглядає історіографія установ доби ВКЛ. За період XIX ст. практично не висвітлена діяльність установ місцевого рівня, навіть цивільних губернаторів та їх канцелярій, вже не кажучи про казенні палати, окремі присутствія тощо. Також недостатньо дослідженою, на наш погляд, є специфіка створення державних інституцій XX ст. — як періоду Української революції 1917–1921 років, так і доби УСРР/УРСР, під час Другої світової війни тощо. Така строкатість історіографічної бази не дозволяє говорити про повноцінне висвітлення всієї історії урядуючих інституцій, які існували на українських теренах упродовж тисячоліття нашої державної історії.

### **Завдання для самостійної роботи**

1. Скласти бібліографію основних праць з українського інститутознавства.
2. Ознайомитися з публікаціями архівних документів, правових пам'яток, і вичленити суттєву інформацію щодо діяльності і статусу державних установ.
3. Надати оцінку всього масиву ретроспективної інформації про державні установи.

### **Запитання для самоперевірки:**

1. Якими є основні джерела з історії державних установ?
2. Чи збереглися архівні документи про урядуючі інституції Давньої Русі?

3. Якими видами архівних джерел представлені державні установи XIX ст.?
4. Назвіть обов'язкові документи, яким регулюється діяльність державної установи.

---

<sup>1</sup> Можна назвати єдиний на сьогодні навчальний посібник з даної теми, підготовлений Чернігівським центром перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій: *Бойко В.* Джерела до історії державного управління та місцевого самоврядування України. — Чернігів: "Держкомархів України", 2005.

<sup>2</sup> *Купчинський О.* Акти і документи Галицько-Волинського князівства XIII — першої половини XIV ст.: Дослідження, тексти. — Львів, 2005.

<sup>3</sup> *Шандра В. С.* Малоросійське генерал-губернаторство, 1802–1856: функції, структура, архів. — К.: Держкомархів України, 2001.

<sup>4</sup> *Її ж.* Генерал-губернаторства в Україні: XIX — початок XX ст. — К.: Інститут історії України, 2005. — С. 7–23, 137–163, 229–264, 339–370.

<sup>5</sup> Там само. — С. 7.

<sup>6</sup> Історія державного управління України: термінологічний словник, збірник документів і матеріалів (XII–XX ст.), схеми та інтернет-довідник. Навч.-метод. вид. з курсу "Теорія та історія державного управління" / За заг. ред. Н. Р. Нижник; Авт.-укл.: С. М. Коник, Л. В. Покрова, Р. Б. Воробей, І. І. Тищенко. — К., 2004.

<sup>7</sup> Див.: *Історичне джерелознавство: Підручник / Я. С. Калакура, І. Н. Войцехівська, С. Ф. Павленко та ін.* — К.: Либідь, 2002. — С. 93, 96–97; а також: *Макарчук С.* Писемні джерела з історії України: Курс лекцій. — Львів: Світ, 1999. — С. 10–11.

<sup>8</sup> Вісті з Української Центральної Ради. — № 5. — червень 1917; Вістник Генерального Секретаріату Української Народної Республіки. — № 2. — 23.11.1917; Вістник Ради народних міністрів Української Народної Республіки. — № 3. — 13.01.1918.

<sup>9</sup> Державний вістник. — № 1. — 16.05.1918.

<sup>10</sup> Збірник законів, розпорядків та обіжників, проголошених Державним Секретаріатом Західно-Української Народної Республіки. — Станіславів, 1918. — С. 3–4.

<sup>11</sup> Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины. — 2-е изд. — 1919, 1–30 июня. — № 19. — С. 274–280.

<sup>12</sup> Вісник державних законів для всіх земель Української Народної Республіки. — Вип. 2 — 19.11.1920.

<sup>13</sup> Полное собрание законов Российской империи — найповніший збірник законодавчих актів, розміщених за хронологічною ознакою, за номерами затвердження кожного акту царем. До 1917 р. вийшло друком три видання ПЗЗ: 1 — 1830 р., більше 30 тис. законодавчих актів за 1649 р. — 12 грудня 1825 р., 45 томів; 2 — 1830–1884 роки, більше 60 тис. законодавчих актів за грудень 1825 — лютий 1881 років, 55 томів; 3 — 1884–1916, 40 тис. законодавчих актів за березень 1881 — грудень 1913 років, 33 томи.

<sup>14</sup> Див.: *Воробей Р. Б.* Система місцевих органів влади та управління в другій половині XIX ст. (на прикладі Чернігівської губернії). — Чернігів: Вид. КП „Чернігівські обереги”, 2004. — С. 36–37.

<sup>15</sup> Виходив з листопада 1917 р. по травень 1918 р., друкував матеріали державно-урядового характеру; кілька разів змінював назви: “Вісник Генерального Секретаріату УНР”, “Вісник Ради Народних Міністрів УНР”.

<sup>16</sup> Собрание законов СССР — у 1924–1937 роках офіційне видання Управління справами Ради народних комісарів СРСР, в якому публікувалися декрети і постанови ЦВК СРСР,

його Президії, РНК СРСР, Ради праці та оборони СРСР, а також договори, угоди та конвенції з іноземними державами.

<sup>17</sup> Збірник законів та розпоряджень робітничо-селянського уряду України (до 1920 р. — Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины: 1920–1921 — Збір законів і розпоряджень робітничо-селянського уряду України і уповноважених РСФФР; 1922–1928 — Збірник узаконень і розпоряджень робітничо-селянського уряду України) — офіційне видання Наркомату юстиції УСРР/ УРСР, в якому впродовж 1919–1937 років уміщувалися маніфести, декрети, закони, постанови, інструкції, обіжники, інші акти ВУЦВК, РНК, Наркомюсту та наркоматів Радянської України.

<sup>18</sup> Офіційне видання законів Австрійської та Австро-Угорської імперії виходило німецькою (Reiches-Gesetz-Blatt für das Kaiserthum Österreich. Jahrgang 1853–1918), польською (Dziennik Ustaw dla królestw i krajów w radzie państwa reprezentowanych, 1870–1917) та українською (впродовж 1883–1917 років) мовами.

<sup>19</sup> “Вісник крайових законів і розпоряджень для Королівства Галичина і Лодомерія разом з Великим князівством Краківським” (у 1868–1918 роках виходив українською, польською та німецькими мовами), а також попередні видання: “Вісник Крайового правительства для управительственной области Наместничества в Львові” (1854–1857); “Вісник ряду краюого для адміністраційної області Наместничества в Львові” (1858–1859); “Всеобщий дневник земских законів і правительства для коронної області Галиції і Володимирії з княжествами Освенцимським і Заторським і з Великим княжеством Краківським” (1848–1849) тощо. Крім загальноімперських офіційних видань, у Габсбурзькій монархії впродовж 1849–1866 років видавався “Вісник для русинів Австрійської держави” — спеціальний урядовий часопис українською (русинською) мовою для публікації офіційних актів уряду.

<sup>20</sup> Див., наприклад: *Храпко Іван*. Збірник законів і постанов Українського Правительства відносно закордонних інституцій. — Ч. 1. — Відень: 3 друкарні мехітаристів у Відні, 1919; *Савчак Д.* Зборник законів адміністраційних. — Львів, 1893.

<sup>21</sup> Volumina Legum. — Т. 1. — Petersburg, 1859 та інші томи.

<sup>22</sup> *Шандра В. С.* Генерал-губернаторства в Україні. — С. 16.

<sup>23</sup> Приміром, “Вісник Державного секретаріату військових справ” за часів ЗУНР. Нині такі офіційні бюлетені видають практично всі міністерства, державні комітети.

<sup>24</sup> Приклад такого видання офіційних документів: Сборник циркуляров по Юго-Западному краю киевского, подольского и волынского генерал-губернатора генерал-адъютанта Н. В. Клейгельсона. — К., 1905.

<sup>25</sup> Див.: Денежный отчет за 1913 г. [Подільського губернського земства]. — Каменец-Подольск, 1915; Денежный отчет Волчанской земской управы за 1914 г. — Волчанск, 1915 та ін.

<sup>26</sup> Всеподданейший отчет киевского, подольского и волынского генерал-губернатора за 1889–1893 гг. — [К., 1893]; Деятельность Совета народных комиссаров и Совета труда и обороны: сводные материалы за IV квартал 1924–1925 гг. — М., 1925. Деятельность областных и местных военно-промышленных комитетов. — Ч. 1. — Пг.: Изд. Центр. военно-пром. к-та, 1916.

<sup>27</sup> Див., наприклад, нариси історії вищого адміністративно-юридичного органу Російської імперії: История Правительствующего Сената за 200 лет. 1711–1911. — Тт. 1, 2. — СПб., 1911; Уряду Російської імперії у XIX ст.: *Середонин С. М.* Исторический обзор деятельности Комитета министров. — СПб.: Издание КМ, 1902. — Тт. 1, 2; Державної ради тієї ж імперії: Государственный Совет: 1801–1901. — СПб., 1901; або історичний нарис міністерства: Министерство внутренних дел: Ист. очерк. — СПб., 1901; Краткий исторический очерк развития и деятельности ведомства путей сообщения

за сто лет его существования (1798–1898). — СПб., 1898; Столетие учреждения Лесного департамента: 1798–1898. — СПб., 1898.

<sup>28</sup> Бош Е. Б. Год борьбы: борьба за власть на Украине с апреля 1917 г. до немецкой оккупации. — М.; Л.: Госиздат, 1925; Винниченко В. К. Відродження нації. — Тт. 1–3. — К.-Відень, 1920; Дорошенко Д. Мої спомини про недавнє-минуле. (1914–1920). — Ч. 3–4. — Львів: Червона калина, 1923; Скоропадський П. Спогади: кінець 1917 — грудень 1918. — К., Філадельфія, 1995; Ковалевський М. При джерелах боротьби: Спомини, враження, рефлексії. — Іннсбрук: Накладом Марії Ковалевської, 1969; та ін.

<sup>29</sup> Дневник П. А. Валуева, министра внутренних дел. — В 2-х т. — М., 1961; Дневник государственного секретаря А. А. Половцова. — В 2-х томах. — М.: Наука, 1966; Дневник Д. А. Милютин. — Тт. 1–4. — М.: ГБЛ, Отд. рукописей, 1948–1950; Винниченко В. К. Щоденник. — Т. 1: 1911–1920. — Едмонтон; Нью-Йорк: Вид. Канадського інституту українських студій та УВАН у США, 1980.

<sup>30</sup> “Архив князя Воронцова” — багатотомний збірник документів (автобіографічні записки, листування, офіційні документи) фамільного архіву графів (з 1845 р. — князів) Воронцових, який видавався у 1870–1895 роках за ред. П. Бартенева. Друком вийшло 40 томів. Кожен том мав власну назву, але нумерація була загальна.

<sup>31</sup> Універсали Богдана Хмельницького (1648–1657). — К.: Вид. дім “Альтернативи”, 1998; Універсали Івана Мазепи (1687–1709). — Кн. 1. — Київ–Львів: Вид. НТШ, 2002; Універсали українських гетьманів від Івана Виговського до Івана Самойловича (1657–1687). — Київ–Львів, 2004; Універсали Павла Полуботка (1722–1723). — К., 2008.

<sup>32</sup> Судіенко М. Матеріали для отечественной истории. — Т. 1. — К., 1853.

<sup>33</sup> Українська Центральна Рада: Документи і матеріали у двох томах. — К.: Наукова думка, 1996–1997; Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки. Листопад 1918 — листопад 1920 рр.: Док. і матеріали. У 2-х томах, 3-х частинах. / Упоряд.: В. Верстюк (керівник) та ін. — К.: Видавництво імені Олени Теліги, 2006.

<sup>34</sup> Руська (Волинська) Метрика: Регести документів коронної канцелярії для українських земель (Волинське, Київське, Брацлавське, Чернігівське воєводства 1586–1673) // Упор. Г. Боржак, Г. Вайс, К. Вислобоков, Л. Демченко, П. К. Грімстед, В. Кравченко, В. Страшко, Н. Яковенко. — К., 2002.; Литовська Метрика. Кн. 561: Ревізії українських замків 1545 р. / Підг. В. Кравченко. — К., 2005.

<sup>35</sup> Архів Коша Нової Запорозької Січі: Корпус документів. — Т. 1–4. — К., 1998–2006.

<sup>36</sup> Канцелярія Новосербського корпусу / Упор. В. Мільчев, О. Посулько // Джерела з історії Південної України. — Т. 7. — Запоріжжя, 2005.

<sup>37</sup> Див.: Державний архів Полтавської області: Анотований реєстр описів. — Т. 1: Фонди дорадянського періоду. — Полтава, 2004. — С. 6–7.

<sup>38</sup> Наприклад, фонд Комісії з питань ліквідації австрійських установ на Буковині за 1919–1923 роки або Комісії з питань уніфікації австрійських адміністративних установ на Буковині за 1920–1923 роки: Державний архів Чернівецької області: Путівник. — Т. 1: Фонди дорадянського періоду. — К. — Чернівці, 2006. — С. 139.

<sup>39</sup> Наприклад, у фонді Галицької крайової комісії з розподілу службовців окружних управлінь ХІХ ст., яка підпорядковувалася Галицькому намісництву Австрійської імперії, зберігаються розпорядження та обіжники самого намісництва; у фонді Крайової комісії з персональних питань службовців повітових управлінь міститься листування з повітовими управліннями щодо призначення, переміщення та звільнення службовців, звіти про перевіряння роботи службовців таких управлінь. Див.: Центральний державний історичний архів України, м. Львів: Путівник. — Львів-К., 2001. — С. 39–40.

<sup>40</sup> Див. досі неопубліковані спогади начальника Особистого штабу гетьмана всієї України і військ козацьких Б. Стеллецького “Гетман Павло Скоропадский. Воспоми-

нання о событиях на Украине в 1918 г.: от Грушевского до Петлюры” (ЦДАВО України, ф. 4547, оп. 1, спр. 1–2), або мемуари міністра внутрішніх справ Української Держави В. Рейнбота “Четыре месяца в кресле министра гетманского правительства: Записки бывшего министра” (ГА РФ, ф. 5881, оп. 1, спр. 443). Більшість таких спогадів писалося з метою наступної публікації, що наближує даний вид джерел до опублікованих, але таке оприлюднення відбувалося не завжди, і в такому випадку архівний примірник мемуарів має надзвичайну цінність.

<sup>41</sup> Див. ост. видання: *Ключевський В. О.* Боярская дума древней Руси // *Ключевський В. О.* О государственности в России. — М.: Мысль, 2003. — С. 3–448.

<sup>42</sup> *Антонович В. Б.* Очерк истории Великого Княжества Литовского до смерти великого князя Ольгерда // *Антонович В. Б.* Моя сповідь: вибрані історичні та публіцистичні твори. — Київ, 1995. — С. 625–743; *Любавский М.* Областное деление и местное управление Литовско-Русского государства во время издания 1-го Литовского статута: Исторические очерки. — М., 1892; *Его же.* Очерки истории Литовско-русского государства до Люблинской унии включительно. — М., 1915; *Ланно И. И.* Великое княжество Литовское во второй половине XVI в.: Литовско-русский повет и его сеймик. — Юрьев, 1911.

<sup>43</sup> *Łowmiański H.* Studja nad początkami społeczeństwa i państwa litewskiego. — Wilno, 1931, 1932. — Т. 1, 2.

<sup>44</sup> *Baranauskas T.* Lietuvos valstybės ištakos. — Vilnius: «Vaga», 2000.

<sup>45</sup> Готье Ю. В. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II. — Т. 1. — М., 1913; Т. 2. — М., 1941.

<sup>46</sup> *Градовский А. Д.* Высшая администрация России XVIII в. и генерал-прокуроры // Собр. соч. — Т. 1. — СПб., 1899; *Его же.* Исторический очерк учреждения генерал-губернаторства в России // Там же; *Его же.* История местного управления в России // Там же. — Т. 2. — СПб., 1899.

<sup>47</sup> *Довнар-Запольский М. В.* Зарождение министерств в России. — М., 1902.

<sup>48</sup> *Романовский В. Е.* Государственные учреждения древней и новой России. — М., 1911.

<sup>49</sup> *Славатинский А.* Исторический очерк губернского правления от первых преобразований Петра Великого до учреждения губерний в 1775 г. — К.: Университетская типография, 1859.

<sup>50</sup> *Зайончковский П. А.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. — М.: «Мысль», 1978.

<sup>51</sup> *Ерошкин Н. П., Куликов Ю. В., Чернов А. В.* История государственных учреждений до Великой Октябрьской социалистической революции: Учебное пособие. — М.: Московский историко-архивный институт, 1965; *Ерошкин Н. П.* История государственных учреждений дореволюционной России. 3-е изд. — М., 1983; *Коржихина Т. П.* История и современная организация государственных учреждений СССР. 1917–1972 гг. М., 1974; *Ее же.* История государственных учреждений СССР. — М., 1986; *Ее же.* Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917 г. — декабрь 1991 г. 2-е изд. — М., 1994; *Смирнова Т. М.* Государственные учреждения союзных республик и местные органы СССР в условиях развитого социализма (фондообразователи государственных архивов СССР). — М., 1979; *Ее же.* Государственные учреждения СССР в условиях развитого социализма: Фондообразователи центральных государственных архивов СССР. — М., 1982; *Коржихина Т. П., Сенин А. С.* История российской государственности. — М., 1995; *Архипова Т. Г., Румянцева М. Ф., Сенин А. С.* История государственной службы в России XVIII–XX века. — М., 1999; *Куликов В. И.* История государственного управления в России. — М., 2003; *Бабич М. В.* Государственные учреждения XVIII века: Комиссии петровского времени. — М., 2003; *Писарькова Л. Ф.* Государственное управление

России с конца XVII до конца XVIII века: Эволюция бюрократической системы. — М.: РОССПЭН, 2007 та ін.

<sup>52</sup> *Бахтурина А. Ю.* Политика Российской империи в Восточной Галиции в годы Первой мировой войны. — М.: АИРО-XX, 2000; *Ее же.* Окраины Российской империи: Государственное управление и национальная политика в годы Первой мировой войны (1914–1917). — М.: РОССПЭН, 2004.

<sup>53</sup> *Владимирский-Буданов М. Ф.* Обзор истории русского права. — К., 1888; *Зубрицкий Д.* История древнего Галичско-русского княжества. — Т. 1–3. — Львів, 1852–1856.

<sup>54</sup> *Чубатий М.* Огляд історії українського права. — Мюнхен, 1947.

<sup>55</sup> *Слабченко М.* Центральные учреждения Украины XVII–XVIII веков. — Одесса, 1918; *Окішневич Л.* Генеральна Рада на Україні–Гетьманщині XVII–XVIII ст. // Праці комісії для виучування історії Західно-Руського та Українського права. — Т. IV. — К., 1928. — С. ; *Його ж.* Рада старшинська на Гетьманщині XVII–XVIII ст. // Праці комісії для виучування історії Західно-Руського та Українського права. — Т. VII, VIII, — К., 1929. — С. ; *Крип'якевич І.* Студії над державою Богдана Хмельницького // Записки Наукового товариства ім. Шевченка. — Тт. 130, 134–135, 138–140, 144, 151 та ін.

<sup>56</sup> *Когут З.* Російський централізм і українська автономія: Ліквідація Гетьманщини 1760–1830. — К.: “Основи”, 1996; *Смолій В., Степанков В.* Українська державна ідея: проблеми формування, еволюції, реалізації. — К.: “Альтернативи”, 1997; *Гуржій О.* Українська козацька держава в другій половині XVII–XVIII ст.: кордони, населення, право. — К.: “Основи”, 1996; *Горобець В.* Присмерк Гетьманщини; Україна в роки реформ Петра I. — К.: Інститут історії України НАН України, 1998; *Його ж.* “Волимо царя східного...”: Український Гетьманат та російська династія до і після Переяслава. — К.: “Критика”, 2007; *Чухліб Т.* Гетьмани Правобережної України в історії Центрально-Східної Європи. — К.: Вид. дім “Києво-Могилянська Академія”, 2002 та ін.

<sup>57</sup> *Жбалюк В. Р.* Податкові органи Російської імперії в Україні у другій половині XIX — на початку XX ст.: організаційно-правові засади діяльності. — К.: Атіка, 2001; *Орлик В. М.* Казенні палати в системі фінансового управління Російської імперії в кінці XVIII — у XIX ст. (на матеріалах Київської губернії) // УІЖ. — 2003. — № 2. — С. 66–73; *Його ж.* Органи фінансового управління Російської імперії в Україні (кінець XVIII — сер. XIX ст.) // Проблеми історії України XIX — поч. XX ст. — Вип. VII. — К., 2004. — С. 75–81; *Його ж.* Митна політика Російської імперії та організація митного контролю в українських губерніях у дореформений період (1795–1861) // Проблеми історії України XIX — поч. XX ст. — Вип. VI. — К., 2003. — С. 70–77; *Ярмиш О. Н.* Каральний апарат самодержавства в Україні в кінці XIX — на початку XX ст. — Х.: Консум, 2001.

<sup>58</sup> Див.: *Солдатенко В. Ф.* Українська революція. Історичний нарис. — К.: Либідь, 1999; Українська революція і державність (1917–1920): Наук.-бібліограф. вид. / Укл.: А. Л. Панова, В. Ф. Солдатенко, Л. В. Беляєва та ін. — К.: НАН України, Нац. б-ка ім. В. І. Вернадського, 2001.

<sup>59</sup> Уряди України у XX ст.: Науково-довідкове видання. — К.: Наукова думка, 2001.

<sup>60</sup> *Єрмолаєв В. М.* Історія вищих представницьких органів влади в Україні: Навчальний посібник / Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого. — Х.: “Право”, 2007.

<sup>61</sup> *Шандор Вікентій.* Закарпаття: історично-правничий нарис від IX ст. до 1920. — Нью-Йорк: Карпатський Союз, 1992; *Shandor V.* Carpatho-Ukraine in the Twentieth Century: A political and legal history. — Cambridge, Mass.: Harvard Un. Press, 1997.

<sup>62</sup> *Левченко Л.* Історія Миколаївського і Севастопольського військового губернаторства (1805–1900): Навчальний посібник. — Миколаїв: Вид. МДГУ ім. Петра Могили, 2006.

<sup>63</sup> *Воробей Р. Б.* Система місцевих органів влади та управління в другій половині XIX ст. (на прикладі Чернігівської губернії). — Чернігів: КП „Вид. “Чернігівські береги”, 2004;



---

*Її ж.* Формування та становлення системи місцевих органів державної влади та управління в Україні у др. пол. XIX — на поч. XX століття. — Чернігів: КП “Вид. “Чернігівські обереги”, 2009.

<sup>64</sup> *Кресін О. В.* Політико-правова спадщина української політичної еміграції першої половини XVIII ст. — К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001.

<sup>65</sup> *Шульгин О.* Без території: Ідеологія та чин Уряду УНР на чужині. — Париж: Вид. “Меч”, 1934.

<sup>66</sup> Державний центр Української Народної Республіки в екзилі: Статті та матеріали / Ред. Л. Вінар, Н. Пазуняк. — Філадельфія-Київ-Вашингтон, 1993.

<sup>67</sup> *Шандра В. С.* Київське генерал-губернаторство (1832–1914): Історія створення та діяльності, архівний комплекс і його інформативний потенціал. — К.: УДНДІАСД. — 1999; *Її ж.* Малоросійське генерал-губернаторство, 1802–1856: функції, структура, архів. — К.: [Держ. ком. архівів України], 2001; *Її ж.* Генерал-губернаторства в Україні: XIX — поч. XX ст. — К.: Інститут історії України НАН України, 2005.

<sup>68</sup> *Посохов С. И., Ярмыш А. Н.* Губернаторы и генерал-губернаторы. — Изд. 2, испр. и доп. — Х.: Инст. внутр. дел, 1997; Черниговские губернаторы и генерал-губернаторы: Библиографический справочник // Сост. А. В. Морозова, Н. М. Полетун. — Чернигов: РИК “Деснянська правда”, 2006.

<sup>69</sup> *Лозицький В. С.* Політбюро ЦК Компартії України: історія, особи, стосунки (1918–1991). — К.: “Генеза”, 2005.

<sup>70</sup> *Urządnicy Dawnej Rzeczypospolitej XII–XVIII wieku.* — Т. III: Ziemie Ruskie. — Zeszyt 1: Urządnicy Województwa Ruskiego XIV–XVIII wieku. — 1987; Zeszyt 2: Urządnicy Województwa Bełskiego i ziemi Chełmskiej XIV–XVIII wieku. — 1992; Zeszyt 3: Urządnicy Podolscy XIV–XVIII wieku. — 1998; Zeszyt 4: Urządnicy Województw Kijowskiego i Czerніhowskiego XV–XVIII wieku. — 2002; *Urządnicy Wołyńscy XIV–XVIII wieku.* — 2007.

<sup>71</sup> *Шевчук В. П., Тараненко М. Г.* Історія української державності: Курс лекцій. — Київ: Либідь, 1999.

<sup>72</sup> *Вол Б., Малик Я., Чуприна В.* Історія української державності. — Л.: Світ, 1995.

<sup>73</sup> *Котляр М. Ф.* Історія давньоруської державності. — К.: Київськ. славістичний ун-т, 2002.

<sup>74</sup> Нариси історії державної служби в Україні / О. Г. Аркуша, Є. І. Бородін, С. В. Віднянський та ін. — К.: Вид. “Ніка-Центр”, 2008.

<sup>75</sup> *Wiszka E.* Systemy polityczne Ukrainy. — Toruń: Wyd. Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2007.

### 3. УРЯДУЮЧІ ІНСТИТУЦІЇ ДАВНЬОЇ РУСІ (IX–XIII ст.)

#### 3.1. УРЯДУЮЧІ УСТАНОВИ УКРАЇНИ — КИЇВСЬКОЇ РУСІ

Історіографія урядуючих інституцій Давньої Русі водночас є дуже широкою і надто обмеженою. Згадування про давньоруські уряди та урядників можна знайти у працях відомих українських істориків М. Грушевського, Д. Дорошенка, Н. Полонської-Василенка, сучасних дослідників М. Брайчевського, М. Котляра, П. Толочка, Н. Яковенко; російських та радянських вчених В. Ключевського, Б. Грекова, О. Преснякова, В. Мавродіна, Б. Рибаківа, І. Фроянова, Л. Черепніна та ін. Разом з тим практично відсутні ґрунтовні спеціальні дослідження, які б розкривали механізм реалізації тогочасної державної політики через певних посадовців, їх функції та завдання тощо. Лише останнім часом з'явилися праці М. Котляра та В. Рички, що детально розповідають про роль князівської дружини та двору в державній системі Давньої Русі<sup>1</sup>.

Джерела з історії урядуючих інституцій давньої Русі практично вичерпуються літописними зводами, оскільки документація князівського двору та окремих урядовців, якщо вона і зафіксувала їхню діяльність, не збереглася через усі війни та ворожі навали, що прокотилися територією України впродовж останнього тисячоліття. Зник і великокнязівський архів давньоруської доби, а сучасні історики, на жаль, так і не змогли реконструювати його склад. Тому дослідникам доводиться буквально по крихтам виловлювати з літописних статей інформацію про княжих та земських урядовців того часу.

\*\*\*

Першою державою на теренах сучасної України, існування та діяльність якої історично достеменно зафіксовані, стала Київська Русь (книжна назва значно пізнішого періоду) — Давньоруська держава, створена нашими предками понад одинадцять століть тому. Її вихід на світову арену (у розумінні тогочасного світу — романо-византійського) був зафіксований влітку 860 р., коли руський флот із 200 лодій раптово

вдерся до Константинопольської бухти Золотий Ріг, з нього висадилися воїни, і розпочалася облога столиці світової держави — Східної Римської імперії, від якої “лукавим грекам” зрештою вдалося відкупитися. І хоча цей похід, як дві краплі води, був схожий на навалу північних варварів — вікінгів або норманів, на відміну від таких набігів він сповістив тогочасний цивілізований світ про існування ще однієї держави (“*Готичної Русі*”, за висловом Карла Маркса), гідної виборювати своє місце у Південно-Східній Європі.

Але, перш ніж говорити про складові системи державних установ Київської Русі–України, слід зробити три засадничі зауваження, що мають принципове значення для розуміння особливостей створення та діяльності державного апарату (правильніше — урядуючих органів) перших ранньосередньовічних держав по всій Європі. Такі держави були, по суті, народжені епохою військової демократії, стали її прямим спадкоємцем, а головною колективною дійовою особою виступав народ-військо. Саме тому тогочасній військовій організації були притаманні значні державні функції, а дружина правителя (військового начальника) практично відігравала роль державного апарату. Відомий український археолог О. Моця підкреслює: *“Саме вона [дружина — Авт.] створювала органи управління центральної великокнязівської влади та виконувала чисто військові функції (збір до казни додаткового продукту і його перерозподіл, частково через контроль над зовнішньою торгівлею; підпорядкування нових територій та їх інтеграція в державну систему; охорона підвладних земель, на які поширювалася центральна влада; організація походів на сусідів та ін.). Пізніше, в часи феодальної роздробленості XII–XIII ст., ці функції розширювалися, модернізувалися, що також знайшло відображення у соціально-економічній та політичній моделі давньоруської держави”*<sup>2</sup>.

Справжніх державних установ, у нашому розумінні цього терміна, на той час взагалі не існувало, та вони навіть і не могли бути створені в такого роду варварських державах. З великою долею припущення варто вести мову про виконання державних управлінських функцій не інституціями, а певними посадовими особами.

Друге, дуже важливе, зауваження стосується **хронології державотворення** Давньої Русі, констатації значних відмінностей між періодами IX–X ст., XI–XII та наступних століть. Відомий історик С. Юшков, який наприкінці 1930-х років констатував цей факт, звинуватив своїх попередників у “догматичному підході” до соціально-економічної історії Київської Русі. Він, зокрема, писав: *“Спрямовуючи основну увагу на період розквіту Київської держави, тобто на XI ст., вони звичайно характеристику цього періоду автоматично поширювали на Русь IX–X ст.”*<sup>3</sup> Іншими словами, плідний підхід Юшкова полягав в аналізі

державних інституцій Давньої Русі як живих організмів, що поступово формувалися і трансформувалися впродовж 300 років, а не були сталими утвореннями. Сам історик визначав перший період як “дофеодальний”, а наступний — як “феодальний”. Маючи сумнів щодо дійсно феодального змісту соціальних відносин XI ст., вважаємо саме такий підхід надзвичайно плідним. Сучасний дослідник М. Котляр так само виділяє “дружинний” та “двірський” періоди розвитку давньоруської державності<sup>4</sup>.

Третє зауваження стосується **співвіднесення особистого та суспільного (державного)** у таких ранньофеодальних державах. Як правило, правитель не відділяв своїх функцій управителя держави від прав володаря власних маєтків. Питання про принципове відділення органів державного управління від органів управління приватними справами князя навіть не виникало. Хто входив у склад князівського двору, той уже через це вважався придатним і для виконання державних функцій. Призначені на публічні посади чини двору зберігали за собою ту назву, яка належала їм у приватному господарстві князя. Втім, спочатку він і не мав ніякої окремої власності, а просто володарював усім князівством: з його землями, добрами, товарами, людьми. За тогочасними поглядами, **володарювання** було функцією, невідчужуваною сутністю правителя, а підвладна йому територія сприймалась як буквально тілесне продовження володаря, тобто перебувала у безпосередній залежності від фізичного здоров'я правителя, його вдачі, поведінки тощо.

Держава Рюриковичів — найбільша за територією країна ранньосередньовічної Європі — об'єднувала населення Прикарпаття, Подніпров'я, Поільміння, Верхнього Поволжя: як слов'ян (словенів, сіверян, кривичів, радимичів, древлян, уличів, дулібів та хорватів), так і їхніх сусідів фінно-угорського (чудь, весь, меря) та навіть тюркського походження. За формою правління в період свого розквіту вона була ранньофеодальною монархією, що трималася на системі надаваного за військово-державну службу землеволодіння.

За формою державного устрою це була федерація земель. Землями були території проживання окремих племен на чолі з власними правителями. С. Юшков зауважував: *“Перші князі воювали з уличами і тиверцями, з деревлянами, радимичами і вятичами. Про сіверян як про окреме плем'я говорить ще в XI ст.”* Проте вже тоді розпочався процес руйнування племінних земель. *“Цей процес розпаду племінних територій починає виявлятися або в об'єднанні їх, або в дроблінні на самостійні частини. Племінні зв'язки, руйнуючись, вступають місце територіально-економічним. На початок XI ст. розпад племінних територій можна в основному вважати закінченим. Сини князя Володимира сидять уже не в племінних князівствах, а в окремих територіальних комплексах”*<sup>5</sup>.

За політичним режимом Давньоруську державу відносять до автократії<sup>6</sup>. Крім того, наявними були ознаки патримоніальності, тобто влада панівного роду та підпорядкована йому територія вважалися нерозривно поєднаними; право на владу мав кожен член роду, а після смерті чергового правителя територія розподілялася між його синами як співучасниками володарювання. Цю стадію розвитку держави в історичній науці називають **Corpus fratrum** (дослівно — “тіло братів”); на наступному етапі вона переростає у **сеньйорат** (зверхність старшого з братів), і тільки потім — у **монархію** (владу одного). Характерна особливість давньоруської держави — архаїчне уявлення про князя як сакральне тіло, справою якого було володарювання — недарма у Київській Русі не прижився християнський обряд миропомазання сюзерена, а церемонія вступу на престол чергового володаря жодного разу не була детально вимальована літописцем: кожен з князів-Рюриковичів від народження сприймався володарем, який не потребував для прийняття влади жодної особливої церемонії. Згадаймо, що основним аргументом виправдання дій Олега, який, за “Повістю временних літ”, завоював Київ і вбив князів Аскольда та Діра, була констатація, що вони — не княжого (тобто не Рюрикова) роду. Сам Олег теж не був Рюриковичем, але пред’явив киянам на знак свої повноважень малого сина Рюрика — Ігоря.

Уся вища влада в такій державі належала великому князю Київському. Сучасний російський дослідник державного управління В. Ігнатов пише: *“На чолі Київської Русі стояв великий князь. Він поєднував у своїх руках політичну, військову та сакральну владу (щодо останнього свідчать прізвиська київських князів: Олег Віщий, Володимир Сонце, ритуальний характер розправи Ольги над древлянами; та ін.). Зміцнення влади великого київського князя йшло як у боротьбі, так і в процесі синтезу родоплемінних систем управління з центральним державним управлінням, що формувалося. Первісно функції язичницьких князів так або інакше були пов’язані з військовими завданнями і невіддільними від них дипломатичними зносинами, охороною торгівельних шляхів, збиранням данини (полюддя) та її наступним продажем. Владу київського князя підсилювалася по мірі поглинання влади князів союзів племен, підвладних Києву. Зростання багатства також сприяло посиленню його авторитету і влади, але багатство було не засобом експлуатації, а носило сакральний і престижний характер. Поступово посилюється роль князя в підтримці внутрішнього порядку”*<sup>7</sup>.

Політична роль князя вже з XI ст. була надзвичайною. За зауваженням того ж Ігнатова, *“Князь був необхідним і ключовим елементом державності. Безкнязівство порушувало нормальне життя країни та її регіонів, тягнуло за собою дестабілізаційні внутрішні незгоди та послаблення можливості захисту від зовнішніх ворогів”*<sup>8</sup>.

Сакральна влада князя досить виразно проявилася за князя Володимира — під час спроби формування державного язичницького пантеону, і пізніше, у вигляді т. зв. “вибору віри”. Певні риси сакральності княжої влади збереглися і після прийняття християнства, коли князь фактично призначав митрополита та єпископів, а наявність єпископського столу в удільному князівстві ставала обов’язковою умовою його існування.

Законодавча влада князя полягала у виданні уставів, судних грамот, кодифікації норм права, укладанні міжнародних угод. Великокняжий суд був найвищою судовою та апеляційною інстанцією. Як верховний адміністратор, князь установлював адміністративний поділ у князівстві, призначав місцевих керівників усіх рівнів. Безпосередньо князю підпорядковувалася численний апарат урядовців як у центрі (**дружина**, згодом **княж-двір**), так і на місцях.

С. Юшков з цього приводу стверджував: *“Центром, з якого виходили в цю епоху всі нитки управління, був князівський двір, де були зосереджені князівські дружина і слуги. Що князівський двір був центральним адміністративним місцем, досить добре підкреслюється статтею Руської Правди: “Аже убьют татя на своем дворе, любо у клети, или у хлева, то той убит: аще ли до света держать, то внести его на княжь двор”.*

Першою державною функцією, зафіксованою в літописах, було збирання данини з підкорених народів (полюддя). За спостереженнями О. Моці, *“Початковий розвиток феодалних відносин в Східній Європі (й на землях сучасної України зокрема), як і в багатьох інших сусідніх регіонах, був тісно пов’язаний із формуванням процесу відчуження натуральних повинностей на користь “сильних світу сього”.* Вони збиралися за допомогою “полюддя”, а цей механізм якраз і реалізовувався силами військового князівського оточення (хто ж би віддавав своє добровільно?). Зібрана данина концентрувалася в укріплених осередках нової влади й охоронялася за допомогою “київського” меча. Такі пункти, окрім політично-військово-адміністративної функції, використовувалися як осередки збуту податків на міжнародних ринках”<sup>9</sup>. Цим і займалася князівська дружина. Збереглося свідчення візантійського імператора Костянтина Порфірородного про те, як відбувалося виконання цієї державної функції: у листопаді київські князі з дружиною виїжджали до підкорених племен; цілу зиму там вешталися, з’їдали запаси продовольства, збирали данину, творили суд, а у квітні, вже водою, поверталися до Києва.

Роль дружини в Київській Русі була такою, що деякі російські дослідники (Е. Мельникова, В. Ігнатов) навіть називали її за формою правління *“дружинною державою”.* Нам це видається певним пере-

більшенням, але перебільшенням, викликаним фактичною оцінкою значення дружини серед державних установ.

Різні прошарки дружини мали різні функції. За словами О. Моці, *“власне “дружиною” треба називати, наперед усе, “малу дружину”, до складу якої входили так звані отроки або гриді. Вони і являлися професійними воїнами. А в широкому значенні до дружини входили всі ті, хто був зобов’язаним служити “вірою і правдою” князю (спочатку великому київському, а потім і удільному). Це були “ліпші мужі”, “бояри”. В археологічному відношенні рівні градації серед дружинників може бути прослідкований на чотирьох щабелях: одиночне поховання воїна, поховання воїна з конем, поховання воїна із жінкою-наложницею, поховання воїна та жінки з конем. Звичайно, тут мова йде про часи, коли панували язичницькі звичаї під час правління перших князів. Далі християнська обрядовість знівелювала такі жорстокі деталі захоронення”*<sup>10</sup>. Натомість російський археолог-зброєзнавець А. В. Кірпи́чников підкреслював вирішальну роль бояр-дружинників як важкоозброєних воїнів, аналогів західноєвропейських лицарів, і, спираючись на літописні свідчення, доводив, що отроки (децькі) були виключно легкоозброєною кіннотою<sup>11</sup>.

У системі державного управління чільне місце посіла верхівка княжої дружини, яка мале змішане походження (варяги, слов’яни, чудь, меря, тюрки тощо). Саме вони представляли князівську дружину в широкому значенні, як специфічну державну інституцію.

Серед цієї дружинної верхівки були місцеві князі та бояри. Договори Русі з Візантією IX–X ст. згадують “світлих князів”, імовірно, — правителів окремих частин (земель) давньоруської держави. О. Є. Пресняков, очевидно, мав рацію, відмовившись зарахувати членів княжого дому (Рюриковичів) до таких світлих князів.

Він, зокрема, писав: *“В літописному викладі, виділення Рюрикового роду із загальної маси “всякого княжся” як роду володільців виступає поступово, починаючи з часів Святослава і, наскільки можна судити зі скупих натяків старих переказів, які відбилися у наших літописах і зводах, не без боротьби завоював цей рід для себе монополію на князівське звання і князівське володіння”*<sup>12</sup>.

Одним з найвпливовіших серед таких князів, судячи з усього, був древлянський Мал, знищений Ольгою 945 р. Та ж літописна легенда дозволяє говорити, що єдиною функцією центральної влади на племінних землях було збирання данини. “Світлим князям” (намісникам або племінним очільникам), очевидно, належали “гради” навколо відомих давньоруських центрів. Проте жоден із цих князів, за винятком Мала, у період смут (після загибелі Ігоря, Святослава) не пред’являв своїх претензій на київський стіл — очевидно, право на нього Рюриковичів уже на перших етапах існування Давньої Русі встигло міцно вкоренилося в суспільну свідомість.

Утім, на початку правління Святослава Ігоревича (964) місцеві володарі фактично зникають. С. Юшков цілком слушно напряму пов'язував цей процес з іншими державними реформами княгині Ольги. Після смерті Святослава наприкінці X ст. літописець згадував лише двох місцевих правителів: Рогволда Полоцького (варязького походження), з донькою якого так брутально повівся Володимир Святославович, та Ходоту Вятицького (місцевого походження). Незалежно від цього, вони, скоріше за все, керували певними землями іменем київського князя. Про це свідчить той факт, що вбивство Рогволда Володимиром, спадкоємцем київського столу, було байдуже сприйняте полочанами. Раніше древліани так само не помстилися Ользі за гибель свого князя Мала. Поступово місце “світлих князів” заступили прямі князівські ставленики — члени княжої родини або воєводи-бояри, верхівка великокняжої дружини. С. Юшков влучно зауважив: *“Князівські посадники дедалі більше перетворюються в місцеві органи князівської влади”*<sup>13</sup>. Таким чином, за Володимира Старого була остаточно сформована надплеменна держава, збудована за принципом територіального підпорядкування.

Княжа дружина (у вузькому та широкому значеннях) була досить мобільною, часто слідувала за князем у разі його переміщення на інший стіл. Разом з тим частину дружини обов'язково становили місцеві уродженці, які заприсягалися князю. Історик Т. Вілкул, яка досліджувала взаємини віча-дружини, стверджує: *“Як взаємодіяли місцеві й немісцеві елементи дружини — питання суперечливе, а, можливе, і нерозв'язне на давньоруському матеріалі. Князі приводили дружину (смолян у Новгород, волинян — у Київ і т. п.), і це було загальноприйнятою практикою. Переміщення особисто відданих людей на інше місце давало, очевидно, деякі переваги володарю (скажімо, сприяло зменшенню проявів місцевого партикуляризму)”*<sup>14</sup>. Нерозв'язаним питанням лишається і доля земельних володінь боярства у разі переміщення володаря. Судячи зі згадок літописів, чернігівці, смоляне та інші зберігали маєтки і при зміні князі чи своєму переміщенні за князем.

Обов'язковим атрибутом тогочасної системи державних установ був дорадчий орган при князі — зібрання наближених осіб — **рада бояр** (Боярська дума). Утім, С. Юшков свого часу спростовував думки про існування такої особливої інституції: *“...у дофеодальний період особливої установи — боярської і князівської думи — не існувало і не могло існувати. В усякому разі, в джерелах ми не знаходимо ніякої згадки про неї”*. Він стверджував, що ті ради, які проводили київські князі зі своїм оточенням та народними представниками, не були оформлені як державна інституція. А в пізніший період князь узагалі не потребував якісь окремих дорадчих органів: *“Князеві, що постійно радився з дружиною, не було ніякої рації створювати якусь особливу надбудову, якусь особливу*



установу, куди однаково повинна була ввійти верхівка дружини. Та й не було інших феодальних груп, які могли б протистояти дружинній організації і вимагати створення установи, що мала враховувати ці інтереси. Коли з'являються ці нові елементи, їх притягають до нарад поруч з дружиною”<sup>15</sup>.

Проте інший видатний історик, В. О. Ключевський, який першим дослідив тривалу історію Боярської думи — від київського (X ст.) до кінця старомосковського (початок XVIII ст.) періодів, — стверджував: “Боярська дума стояла на чолі давньоруської адміністрації, була привідним колесом, яке запускало в дію весь урядовий механізм; вона ж здебільшого і створювала цей механізм...”<sup>16</sup>. За згадками, розкиданими у перших літописах, можна з'ясувати, що боярська/дружинна рада була постійним органом при князі, з яким той радився в усіх справах військового та цивільного управління. Від часу прийняття християнства в її складі з'явилися нові члени — єпископи. З ними обговорювалися не лише питання дотримання церковного закону, але й проблеми кримінального покарання. Так, за словами **Начального літопису**, саме єпископи запропонували Володимирі після того, як на Русі побільшало число розбоїв, карати розбійників не старою вирою, тобто штрафом, а смертю. Присутніми на раді у князя були також старці градські, тобто старійшини, які репрезентували київське населення, на відміну від дружини. Втім, уже після Володимира літопис не згадував їх у складі Думи, тому можна припустити, що цей залишок минулої демократії вже відійшов при наступних князях (Ярославі та його нащадках).

Громадська думка тодішньої Русі надавала великої політичної ваги боярській пораді, вважала її необхідною запорукою доброго княжого правління. Якщо ж князь не радився з боярами, літописець називав його “недобрим князем”. Від порадників напряду залежали політичні успіхи князя, його добрі або ворожі стосунки з іншими князями. Князь мав право вибору порадників, але, якщо він діяв без згоди бояр, суспільство зустрічало такі дії з недовірою. Бояри навіть могли відмовити у сприянні князю, якщо той задумав якусь справу без їхнього відома та згоди. На жаль, усі літописні згадки про політичне значення Боярської думи в X–XII ст. не розкривають її устрою та функцій як державної установи. За словами В. О. Ключевського, “Хід внутрішнього управління, проходження щоденних адміністративних справ залишаються у літописця в затінку, у глибині сцени, на якій відбуваються події, ним писані. Через це багато що в устрої та діяльності Боярської думи лишається нез'ясованим”<sup>17</sup>.

Те саме стосується ролі і значення *воєвод* у державному правлінні. Окрім того, що вони були найближчими дорадниками князя, командувачами окремих частин війська (або окремих загонів, що діяли на самостійних оперативних напрямках), відомостей виявлено дуже мало.

Так, при неповнолітніх князях були наставники-воєводи, зокрема, при Святославових синах: Ярополку — Свенельд, Володимирі — Добриня (рідний дядька). Можна вважати їх своєрідними регентами-правителями, які здійснювали державні функції від імені юнака-князя. Так само не викликає сумнівів і той факт, що свої адміністративні посади вони обіймали на засадах спадковості. Як писав С. Юшков, *“Можна встановити, що боярином почали називати насамперед заслуженого члена дружини, який набував не тільки великої громадської ваги, а й певної господарської самостійності. Цю господарську самостійність можна було добути, тільки утворивши свою власну дружину, свій двір. Звідси в паралель князівській дружині наші пам’ятники починають говорити про дружину боярську. Перші відомості про боярську дружину з’являються досить рано: першою згадкою про неї є багато разів цитована нами літописна звістка про дружину (отроків) Свенельда, боярина кн. Ігоря, доходи якої викликали заздрість князівської дружини”*<sup>18</sup>.

На думку О. Є. Преснякова, функції боярства в князівському апараті були досить складними. З одного боку, вони становили верхівку дружини, отримуючи більшість своїх повноважень від князя. З іншого боку, були *“сильними людьми”* в конкретній землі (уділі), а тому мали відстоювати і *“земські інтереси”*<sup>19</sup>.

В адміністративному плані все Велике князівство Київське поділялося на **землі** (Київську, Волинську, Новгородську, Смоленську, Чернігівську та інші), ті — на **уділи**, якими управляли князі або воєводи великого князя. Уділи, в свою чергу, ділилися на **волості**, **повіти та погости**, на чолі яких стояли тіуни. Найнижчою адміністративною одиницею Київської Русі були **верві** — місцеві сільські громади з вервним старостою на чолі.

Загальнодержавне управління та здійснення судочинства відбувалося час від часу — коли наїздила княжа дружина збирати данину. Якими подіями це супроводжувалося, відомо з літописного оповідання за 945 рік про страшний кінець київського князя Ігоря в Іскоростені в той час, коли він вимагав повторну данину від деревлян. Після таких трагічних подій і ще більш жорстокої помсти вдови Ігоря Ольги нею все ж було впроваджене обкладання даниною підкорених народів — встановлено фіксований розмір, час і місце збирання оброку, його поділ на три частини, дві з яких йшли на Київ (тобто державі), а одна — на Вишгород (особисто князю). Наталя Полонська-Василенко бачить у цьому розмежуванні *“ідею поділу між державним прибутком і власністю князя”*<sup>20</sup>, але, на нашу думку, скоріше це було натяком на таку ідею, яка прижилася лише у навітню добу.

За рахунок зібраних продуктів і товарів утримувалися князівська дружина і дружини бояр — найближчих сподвижників князя. Випадок з

Ігорем, який став жертвою заздрості своїх дружинників до воїв боярина Свенельда, свідчить, що “отроки” останнього, яким так заздрила княжа дружина, отримували свою частку від загальнодержавного збору з деревлян, оскільки останні знаходилися у віданні Свенельда. Така частка, вочевидь, була немалою. В руках воєводи-боярина напевно осідала значна частина отриманого державою прибуткового продукту. Про це свідчить і приклад сина Володимира Ярослава, який у Новгороді збирав данину для київського великого князя. З трьох тисяч гривень дві лишалися самому Ярославу на утримання дружини, і лише одну отримував Київ.

Відповідно до тогочасних уявлень князь не усвідомлював державу як своє неподільне, цілісне надбання. Уже Святослав розподілив її між трьома синами; причому сам планував осісти не в Києві, а на Дунаї — “середині своєї землі”. Цей захід започаткував державну реформу, внаслідок якої вся Русь опинилася в руках однієї княжої династії Рюриковичів. Завершив її син Святослава Володимир. Надалі подібні розподіли між князівськими нащадками відбувалися впродовж усього XI ст. У XII ст. навіть склалася система дуумвірату, коли Великими князями Київськими одночасно були представники різних родів правлячої династії, за кожним з яких стояла власна територія — Смоленське князівство за Ростиславом та його сином Рюриком, Волинь — за Ізяславом та його сином Мстиславом, за Святославом Всеволодовичем — все гніздо чернігівських Ольговичів. Уже з 60-х років XII ст. визначальною стала тенденція княжого сепаратизму, розробленості українських земель. Утворилися 15 більших князівств, кожне з яких жило самостійним політичним життям, визнаючи “старійшинство” київського князя лише номінально. Але в силу архаїчних уявлень про князівську родину як колективного власника всієї Русі розподіл спадщини Володимира між його нащадками не сприймався сучасниками як остаточний розпад Київської держави.

Можна стверджувати, що форма державного устрою Київського князівства упродовж усього періоду його існування зазнала значної трансформації. Спочатку воно було централізованою державою, в якій усі землі-волості та князівства безпосередньо підпорядковувалися Великому князю Київському. У XII ст. Київська Русь перетворилася на федерацію кількох великих князівств на чолі з великим князем Київським. Така форма державного устрою отримала назву “**колективного сюзеренітету**”. Згодом титул Великого князя Київського став більше почесним, ніж реальним, і Київська Русь стала сеньйоральною формою монархії. Спільною лишалися територія, культура, закони, церква, але управління здійснювалося вже окремо у кожному князівстві.

Відтоді інструментом узгодження державної політики ставали *княжі з'їзди (снеми)*, перший з яких відбувся в Любечі **1097 р.** Докладно

описаний у літопису, він дає наочне уявлення щодо кола питань, які розглядалися і на наступних з'їздах. “Онуки Ярослава” домовилися на ньому про розподіл доти спільної “отчини” на три окремі частини, закріплені за старшими лініями Ярославового дому: нащадками Ізяслава, Святослава і Всеволода. Так уперше був проголошений принцип спадкового володіння підвладними територіями, а отчини набули правового статусу родової власності. Попри те, що не всі постанови Любецького з'їзду було здійснено, він мав винятковий вплив на подальший державний розвиток Русі. У Любечі було опрацьовано норми міжкняжих взаємин, спрямовані на подолання міжусобної боротьби, забезпечення більшої політичної стабільності в країні. На з'їзді, судячи з усього, був також затверджений загальноруський судово-правовий кодекс. С. Юшков слушно зауважував, що склад учасників таких князівських з'їздів був досить широким: там були присутні не тільки князі, але й боярство та дружина. Зрештою, маємо відомості про з'їзди, повноважними учасниками яких були як князі, а і їх представники. Безперечно, що т. зв. Правду Ярославичів обговорювали саме на такому з'їзді: *“Правда оуоставлена Роуськой земли, егда ся съвокупил Изяслав, Всеволод, Святослав, Коснячко, Перенег, Микыфор Кыянин, Чюдин, Микола”*. Відбували і снєми, де під головуванням великого князя радились не князі, а лише їх представники. Так, зміни до статті “о резах” ухвалена на такому з'їзді: *“По Святополце созва дружину свою на Берестовем: Ратибора, тысячьского Киевского, Прокопия, тысячьского Белогородского, Станисдава, тысячьского Переяславского, Нажира, Мирослава, Иванка Чюдиновича, Ольгова мужа и уставили и до третяго резу, аже емлеть куны в рез в треть...”* Князівські з'їзди Київської Русі скликалися тоді, коли в них була потреба. Отже ніякої періодичності в їх проведенні не простежується. Скликати з'їзди міг кожен, хто хотів притягти увагу до певного питання, мав достатню силу і вплив. Водночас загальноземські з'їзди скликали виключно великі князі, бо тільки вони могли організувати такі з'їзди.

Значення ухвалених з'їздом постанов, як і на Заході, визначалось їх фактичною підтримкою учасниками зібрання. Великий князь Київський міг кінцем і відмовитися від ухваленої постанови. Отже, князівський з'їзд не мав справжньої влади союзного органу. Літопис наводить ряд випадків відмови від прийнятих постанов, у тому числі щодо спільних військових походів.

Значну і, без перебільшення, провідну роль в “одержавленні” всіх варварських народів, у тому числі предків українців, відіграла *християнська церква*. Саме на неї, після офіційного прийняття Руссю християнства у 988 р., окрім душпастирства, лягала відповідальність за політичну та соціальну сфери життя. Відомий дослідник ідей та уявлень

українського середньовіччя Наталя Яковенко писала з цього приводу: *“Освячуючи сходження на престол чи приймаючи присяги при укладанні договорів, представники Церкви надавали світським владам законності. Як єдиний письмений прошарок населення, особи духовного стану концентрували у своїх руках вище адміністративне управління, а як люди, наділені правом “учити іменем Бога”, прищеплювали нові погляди на владу, родину, шлюб, доброчесність тощо”*<sup>21</sup>. Крім того, церква з її поділом на єпархії з єпископом на чолі та парафії, очолювані священиками, виконувала й певні безпосередньо державні функції. Н. Яковенко зауважує: *“При єпископах формувалися свої органи управління, де господарськими справами займалися “владичні тіуни”, а судові функції виконували “владичні намісники” (до церковної юрисдикції належали справи, пов’язані з родинним життям, а також судочинство між кліром та простолюдом, що підлягав церковним інституціям). Єпископи виступали також посередниками у міжкнязівських конфліктах — як послы та представники Церкви, що приймали взаємні присяги (“хресні цілування”)*<sup>22</sup>. Наявність єпископської кафедри ніби засвідчувала самостійність князівства, його “повноцінність”, тому напередодні монгольської навали в Київській метрополії існувало 16 таких кафедр, що збігалось з кількістю та кордонами тодішніх руських князівств. Державницька функція церкви підкреслювалася також утриманням церков та монастирів державним коштом, адже на видатки церкви з великокнязівської скарбниці надходила десята частина всіх доходів: від данин, мита, прибутків княжого суду (штрафів, що відраховувалися на користь князя). Від цієї норми походить назва першого собору — Десятинної церкви (церкви Св. Богородиці). Зрештою, церква залишалася єдиним інститутом держави, яка, всупереч реаліям політичного життя, уникла розпаду, а церковні книжники зберегли і пропагували ідею “єдності Руської землі” навіть тоді, коли Київської держави як єдності насправді вже не існувало.

Дискусійною є роль давньоруського нащадка **народних зборів** часів військової демократії — **віча** — у державному управлінні. Сучасна дослідниця Т. Вілкул підкреслює, що досить усталеною є думка істориків про елітний характер віча. Це засвідчує безліч опосередкованих літописних свідчень. По-перше, кількість “вічників” ніколи не була завеликою (до кількох сот, зрідка до тисячі): вони легко розміщувалися на невеликих майданах середньовічного міста. По-друге, вони всі мали “броню”, тобто важке озброєння, та коней, а, відповідно, — високий майновий і суспільний статус, належали до верхівки міської громади. По-третє, невід’ємною частиною віча було “хресне цілування” — процедура, яку неможливо зробити на велелюдному збіговиську<sup>23</sup>.

Літописи зберегли свідчення про зібрання киян, новгородців, галичан, чернігівців тощо лише під час вирішення кризових питань: оборона

міста, запрошення нового князя, повстання проти утисків старого володаря. Тому незрозуміло, чи було віче постійно діючим органом, чи обговорювалися на них якісь поточні питання державного управління. За визначенням академіка Петра Толочка, при сильному князі цей орган був покірним додатком верховної влади, при слабкому залежність могла бути і зворотною. Іншими словами, на Русі у X–XIII ст. співіснували, доповнюючи один одного, а часом і вступаючи у гострі протиріччя, орган феодалної демократії, в якому головну роль відігравала боярсько-купецька верхівка населення (віче) і репрезентант монархічної влади — князь<sup>24</sup>. Слід наголосити, що роль боярства, віча та князів у різних землях була неоднаковою. Так, Новгород та Галич мали давні традиції вирішального впливу боярської ради, віча на вибір князів, засади управління в князівстві. На Київщині, навпаки, традиційною була визначальна роль князя, при якому Боярська рада мала лише дорадчі функції, а віче взагалі збиралося зрідка.

Посеред адміністраторів, яких називають у літописах, варто відзначити **тисяцьких** — керівників міського ополчення. В. Ключевський слушно зауважував, що тисяцький командував ним, *“як військовий управитель міста; йому були підпорядковані предводителі частин тисячі, соцькі, десяцькі. Прикметно, що лише головні міста старовинних областей створювали повні тисячі; молодші міста або пригороди не були такими повними полками або тисячами, хоча й поділялися на сотні подібно до старших”*<sup>25</sup>. За часів ранньої Київської Русі тисяцькі не призначались, а обиралися міським населенням, тому їх можна вважати вибірними адміністраторами, які не тільки здійснювали військові функції, але й мали певну цивільну владу. С. Юшков доводив іншу думку: *“При завоюванні племен кийвські князі повинні були ставити в племінних чи в інших великих центрах свої гарнізони. В племінних і особливо важливих центрах вони ставили більший гарнізон — тисячу, яка розпадалась на сотні; тисяцький був начальником гарнізону, а сотники — командирами окремих частин. У містах меншого значення ставили й менший гарнізон, яким командував соцький. Цілком можливо, що в дофеодальний період тисячі й сотні почали втрачати своє реальне, математичне значення. Можливо, що гарнізон, на чолі якого стояв тисяцький, мав понад тисячу воїнів. Можливо і навпаки. В міру того, як влада кийвського центру здійснювалась над племенами, влада тисяцьких і соцьких почала обростати адміністративними, вірніше, судово-поліційними [фіскальними] функціями. Оскільки виникають окремі органи місцевого управління — посадники в місті і волостелі в волостях, природно, що функції тисяцьких і соцьких починають спеціалізуватись”*<sup>26</sup>. У X–XI ст. тисяцькі, будучи насамперед керівниками військових сил даного князівства чи округи, зосередили у своїх руках і всю адміністративну владу — фінан-

сову, судову, поліцейську. Тисяцькі виступали найближчими помічниками князя з управління.

Поступово, із зростанням території та економічним розвитком земель Давньої Русі, вдосконалювалися функції центральної влади. С. Юшков стверджував: *“...особливо ускладнилась діяльність князя у власному домені, де йому доводилось призначати посадників, волостелів, тіунів та інших численних представників адміністрації. В міру того, як данина почала перетворюватись у феодалну ренту, встановлюються торговельні мита в містах, утворюється складна фінансово-адміністративна система. В міру того, як почала розвиватись зовнішня і внутрішня торгівля, князеві доводилось організувати будівництво шляхів і мостів. Багато уваги треба було віддавати охороні торговельних шляхів, а особливо основного — шляху в Візантію”*<sup>27</sup>.

Від середини XII ст. М. Котляр відзначає “княжий двір” як окрему та авторитетну владну структуру. Він пов’язує заміну дружинного управління двірським з перетворенням Русі на федеративну монархію, розвитком княжого та боярського землеволодіння, втратою панівною верствою загальнодержавної корпоративності. Вчений доходить висновку, що княжий двір *“був рушійною силою влади, органом державного управління, інструментом здійснення государем завдань внутрішньої та зовнішньої політики”*<sup>28</sup>.

З князівських слуг, які виконували державні функції, за часів Київської Русі згадують насамперед *ключників* (сучасною мовою — скарбник, казначей), тобто керівників ресорту прибуткового і витратного. Такою ключницею при Ользі було Малуша, донька Малха Любечанина і мати князя Володимира Святославовича. Щодо цієї посади теж немає усталеного погляду. Деякі дослідники вважають ключників ледь не верхівкою суспільства, особами знатного походження. Інші, спираючись на свідчення літописів, намагаються довести, що при призначенні на посаду в княжій адміністрації мало значення не походження, а особиста відданість, і ключником міг бути “раб”, військовополонений, іноземець тощо.

У літописах та “Правді Руській” згадувалися також *тіуни* (тивуни), *вирники*, *мечники*, *огнищани* та інші княжі урядовці. Перші були адміністраторами, завідували княжим (боярським) господарством, здійснювали суд від імені князя. Є відомості, що принаймні в XI ст. кандидатуру київського тіуна князь мав погоджувати з киянами. Пізніше князівські тіуни почали відігравати величезну роль не тільки в управлінні князівським господарством, а й у загальній адміністративно-фінансовій і судовій організації. Літопис, наприклад, розповідає, що під час правління князя Всеволода всіма справами відали його тіуни. Поступово розвинулася спеціалізація князівських тіунів: виділилися тіуни, що завідували

князівським двором-вогнищем, — тіуни вогнищні; ті, що відали стайнею князя, — тіуни конюші і т. д. Значна частина тіунів була відряджена на місця виконувати різні адміністративні й господарські обов'язки. Інші виступали як сучасні судові виконавці (збирали виру, тобто штрафи, що накладалися на злочинців).

Остаточо оформився другий дуже важливий двірський чин — *конюшого*. Про нього літопис уперше згадав 1185 р.: разом з князем Ігорем Святославичем у половецький полон потрапив, між іншим, і його конюший. Відомство конюшого мало велике значення в тогочасній адміністративній системі. До його обов'язків входило забезпечення князівського війська кінським складом, тому від його діяльності залежала сила найголовнішої частини князівського війська — кінноти.

Перша згадка про один з найважливіших двірських чинів — *двірського, дворецького* (в Західній Європі — мажордому) належить до 1171 р. Іпатіївський літопис розповідає: *“И поможже бог Андреевичю Мьстиславу с братьею, и взяша Киев. Мьстислав же Изяславич бежа ис Киева на Василев. И постигше и Бастеева чадь, начаша стреляти в плечи ему, и много изоимшаша дружины около его: яша Дмитра Хороброго и Олексу дворьского”*.

З цієї оповіді стає зрозумілим, що Олексій не був двірським тіуном давнішого часу. Двірський уже брав участь у військових діях і був однією з визначних осіб найближчого князівського оточення. Його захоплення в полон справило на сучасників таке враження, що літописець поспішив спеціально про це повідомити, адже, перебуваючи безпосередньо при суверені, двірський відав усім князівським господарством.

У XIII ст. виокремився і третій значний двірський чин — *мечоноша*, посада якого утворилась з посади мечника. Мечоноша, звичайно, не носив за князем меч — це була справа інших, дрібних князівських слуг. Можна думати, що він завідував князівським арсеналом, палатою зброї. Першу звітку про мечоношу літопис наводить під 1210 р.

Відбулася “спеціалізація” і серед нижчих князевих слуг — *гриднів, отроків, дєтських (дєцьких)*. Видається, що останні, наприклад, стали відтепер “судово-адміністративними агентами”. Що ж до інших, серед яких фігурували ще *сідельничий, покладник, ловчий, осменик, дирич, подвойський* та інші, то їхні функції достеменно нам невідомі. Частина з них була, поза сумнівом, дворовими слугами невисокого рангу; інші ж, навпаки, входили до складу того, що можна вважати центральним урядом тогочасного князівства. За спостереженнями С. Юшкова, *“...в IX–X ст. ще не склалась відомча спеціалізація дружинників, тіунів та інших князівських слуг. Але в міру поглиблення і розширення процесу феодалізації, розширення і ускладнення князівського господарства, ця спеціалізація почала потроху виявлятися. Ми вже говорили, що коли основний кон-*



*тингент дружинників, особливо верхівка їх, почав відриватись від князівського двору, почав осідати на землю і дружинні відносини стали переростати в відносини васалітету, — основними адміністративними князівськими агентами стали нижчі двірські слуги, яких здебільшого набирали з княжих холопів, — тіуни, мечники тощо”.*

Місцевими органами управління за часів Київської Русі були *посадники* в містах і *волостелі* у волостях/погостах. Посадник у місті був повноважним представником князівської влади.

Функції посадника набули універсального характеру. Як представник князя в місті, посадник виконував той обшир влади, який належав самому князеві: судив, збирав данину й різні мита, видав поліційними справами, керував військовими силами міста. Частина зібраних з населення данини й мит він лишав на свою користь, причому, очевидно, діставав ще “корм” від населення.

Волостель був таким же повноважним представником князівської влади в нижчій адміністративній одиниці — у волостях, і виконував, як і посадник, усі державні функції. Утримання його також складалося з відрахувань з князівських доходів і з “корму”.

Посадники і волостелі мали своїх помічників в особі тіунів і рядовичів, які, мабуть, призначалися з належних їм рабів. Вони також отримували “корм” з населення та відрахування з різних поборів. У них були помічники із спеціальних галузей управління — вирники для збирання вира, мостовики тощо.

Важливо відмітити, що державний апарат Київської Русі пройшов тривалу еволюцію, не був незмінним і зазнавав впливу конкретних історичних, політичних та економічних умов. Інститути державного управління впродовж усього періоду свого існування перебували в процесі становлення і зміни питомої ваги в державному житті.

Разом з тим можна стверджувати, що за часів Київської Русі форми державного устрою та інститутів державного управління співпадали у загальних рисах із загальноєвропейськими, характерними для всіх ранньофеодальних держав (імперія Каролінгів, англо-саксонські держави на Британському острові тощо).

### **3.2. УРЯДУЮЧІ ІНСТИТУЦІ ГАЛИЦЬКО-ВОЛИНСЬКОГО КНЯЗІВСТВА/КОРОЛІВСТВА**

Уперше терени майбутнього Галицько-Волинського князівства (зокрема, міста Перемишль та Червен) були приєднані до Київської Русі Володимиром Святим 981 р. Саме він заклав м. Володимир на р. Лузі, а згодом там з’явилась і Володимирська єпархія Київської митрополії. До кінця XI ст. волинські та підкарпатські землі створювали окрему

адміністративну одиницю, підпорядковану київському великокняжому столу. До неї входили такі волості: Володимирська, Луцька, Погоринська, Болохівська, Берестейська, Холмська, Червенська, Белзька, Перелиська, Звенігородська, Теремовляньська, Галицька (це нинішні Волинська область, частина Брестської області Білорусі, а також Тернопільщина, Івано-Франківщина, Львівщина, Поділля, східні регіони Польщі — Холмщина та Підляшшя).

Саме ці землі створили Галицько-Волинське князівство, яке згодом стало правонаступником Київської Русі і набуло державної єдності наприкінці XII ст. Цьому передувало створення двох незалежних від Києва князівств: Галицького та Волинського.

П. Грицак називав творцями Галицького князівства Ростиславовичів Рюрика, Володаря та Василька, нащадків онука Ярослава Мудрого Ростислава Володимировича, які жили в XI — на початку XII ст.: *“Вони не тільки основоположники галицької династії, вони — творці Галицького князівства, дарма, що воно ще тоді так не називалося, “добрі” галицькі князі, що самотні з усіх галицьких князів ніколи не мали жадних конфліктів з галицькою верхівкою...”*<sup>29</sup>.

Столицею Галицької землі за Володимира Володаровича в 1141 р. став Галич (замість Перемишля), а його син Ярослав (на прізвисько Осмомисл) остаточно відстояв її незалежність як від київського великого князя, так і від угорців (1152). Він перетворив Галицьке князівство на найсильніше, але з його смертю почалися заворушення і війна між синами, і 1199 р. рід Ростиславичів згас. Ініціативний сусід — волинський князь Роман зміг з'єднати ці дві землі в єдине князівство.

Волинське князівство відділилося від Києва наприкінці 1160-х років, і осіли тут нащадки Володимира Мономаха. Роман Мстиславич був сином великого князя Київського Мстислава Ізяславича, який і відділив Луцько-Волинську землю від Київського домену.

Проте справжнім героєм-творцем Галицько-Волинської Русі, яка замінила Київську Русь, став Данило Романович. Він припинив сорокалітню боротьбу за галицьку спадщину, зміг встановити внутрішній мир у державі й забезпечити її авторитет серед сусідів. Про це свідчить прийняття Данилом 1253 р. з рук папського посланця “вінця, скіпетра і корони”, що символізувало створення першого на Русі королівства — Галицько-Волинського. Після його смерті не обійшлося без тертя між спадкоємцями, але братовбивчих війн не було. Востаннє титул “короля Русі” вжив онук Данила Юрій Львович, а його сини-дуумвірати Лев та Андрій уже вважалися відповідно “князем Галичини” та “князем Володимирії”.

Галицько-Волинська Русь практично повністю успадкувала систему державного управління та державних установ, притаманну Київській Русі.

*Княжий двір* виконував функції центрального органу державного управління. Князь, як і в Києві, був найвищим керівником, зосереджував у своїх руках всю повноту влади, яку намагався вирвати з рук бояр. З 1253 р., коли Данило Галицький отримав від папи Римського королівську корону, великий князь Галицький і Волинський набув формального титулу короля. Але він фактично не мав абсолютної влади, оскільки боярська дума обмежувала його функції і взагалі могла закликати на стіл іншого князя. Ще однією особливістю Галицько-Волинського князівства була можливість *дуумвірату*, коли в Галичі й Луцьку одночасно правили два князі (Данила та Василько Романовичі, Лев та Андрій Юрійовичі).

С. Юшков свого часу підкреслював таку особливість Галицького князівства: “...князь і його дружина, його боярство не зуміли пустити коріння в землі-князівстві, не зуміли організувати свого домену”<sup>30</sup>. Саме до цього він зводив князівсько-боярський конфлікт на Галичині.

*Боярська рада* зазнала в Галицько-Волинському князівстві певної трансформації. Формально залишаючись дорадчим органом, вона об’єднала всю верхівку тогочасного суспільства. До ради входили бояри-аристократи, галицький єпископ, воєводи, намісники та суддя княжого двору (всі без винятку бояри). З числа бояр-членів ради обирали регентів при малолітніх князях або в період міжкнязівства, окремі бояри вважали себе у праві обіцяти трон князю за своїм вибором, а боярин Володислав Кормильчич у 1213 р. навіть проголосив себе князем Галицьким, що для Давньої Русі було нечуваним зухвальством<sup>31</sup>. Проте нині через брак джерел важко з’ясувати, чи був це постійно діючий державний інститут, чи вона збиралася ситуативно. Права боярської думи були дуже великими: так, вона висунула умови щодо перебування на Галицькому столі Данила Романовича — виведення з-під княжого контролю всього земельного фонду. У боротьбі з боярством Данило Галицький намагався спиратися на *віче* (1213 та 1235), але зломити спротив бояр зміг тільки збройною силою (Ярославська битва 1245 р.). Лише після цього відновилося Велике Галицько-Волинське князівство.

Боярство на Галичині мало свою специфіку: на відміну від бояр інших українських земель було здебільшого місцевого походження (нащадки колишньої родоплемінної верхівки), володіло великими земельними угіддями на правах вотчинної власності та специфічної для Галичини системи *кормління*, вело самостійну міжнародну торгівлю, насамперед галицькою сіллю, збирало значне мито з іноземних купців, тому, відповідно, було традиційно незалежне від князівської влади і поступово забрало до своїх рук головні органи місцевого самоврядування та влади. Фактично від них залежало запрошення на галицький стіл того або іншого князя. Так, у 1211 р. сини Ігоря Святославовича, які спільно керували князівством за запрошенням того ж боярства з 1205 р. (тоді

загадковою смертю помер засновник князівства князь Роман), почали утискати бояр, то останні навіть залучили угорців і фізично знищили всіх Ігоровичів на Галичині. Такі свої широкі права бояри здійснювали через *боярську раду* (думу). Взагалі галицькі бояри прагнули поставити князів у таке становище, щоб вони лише князували, але не правили, віддавши реальну владу — політичну та адміністративну — їм. З літописів відомі прізвища найвпливовіших бояр: Арбузовичі, Веремійовичі, Бернатовичі, Молибоговичі, Кормильчичі, Суддичі.

Жодному з великих князів не вдалося подолати політичної сили боярства, і тривалий час між ними велася підспудна й відкрита боротьба, яка врешті призвела до оволодіння галицьким столом литовським князем Любартом 1340 р., та приєднання Галицько-Волинської Русі до Польського королівства у 1349 р. Через таку постійну борню важко говорити про чинні державні установи Галича, адже за таких обставин важко відрізнити випадок від норми, факт від права, оскільки право припиняло свою дію, а випадок приймав обличчя права. За зауваженням В. Ключевського, *“панування галицького боярства, як його зображує літопис XII та XIII ст., справляє враження боярської анархії, якій не вдалося перетворитися на сталий аристократичний порядок. Тому, можливо, це панування не відбилося помітно на галицькій боярській думі. Вона могла бути чисельнішою за боярську раду київських князів, і могли бути точніше визначені її склад та відношення до інших органів управління; але чи був більш окресленим і конкретнішим її політичний авторитет перед особою князя, цього не видно з літописів”*<sup>32</sup>.

Віче як орган державного управління скликалося час від часу, в разі виникнення серйозних криз у суспільстві, і могло використовуватися як князем проти боярства, так і боярами проти князя. 1231 р. князь Данило скликав галичан на віче, питаючи, чи залишаться вони йому вірними, якщо піде війною на бояр. У відповідь він почув від віча: *“Пане! Якщо не подушиши бджіл, меду не з’їси”*. Віче не мало формально окресленого кола учасників, визначених регламенту, повноважень і компетенції. Поступово його роль занепадала, і вже XIV ст. про віче в Галичині вже не згадувалося.

Система управління в Галицько-Волинській державі була двірсько-вотчинною. Центральна виконавча влада перебувала в руках *двірського* (дворецького), який керував князівським двором та вотчинами, чинив суд від імені князя, виконував найвідповідальніші доручення. За палацовою *“табелю про ранги”* він ішов безпосередньо після єпископа і належав до числа найвпливовіших посадових осіб. Зокрема, цей двірський *“возбраняв”* Данилові займати Галич. Він же виконував дуже відповідальні доручення: наприклад, був посланий з військом на Перемишль з дорученням вигнати звідти князя Костянтина Рязанського, ворога князя Данила. Галицько-Волинський літопис містить його звіт про руйнування

там боярських вотчин і навіть двору церковного ієрарха — владики Перемишлянського. Утім, про їхні конкретні державні функції говорити за браком свідчень важко. Знаємо лише, що вони були виконавцями відповідальних княжих доручень.

Серед державних урядовців — керівників інституцій на Галичині вперше з'явилася службова особа, яка керувала княжим двором — княжий *печатник* (канцлер). При дворі великого князя Данила Галицького печатником був Курило (Кирило), який завідував княжою канцелярією, вів діловодство, охороняв княжу печатку, керував писарями, перекладачами, виконував важливі державні завдання. Виконував він також інші відповідальні доручення. Так, в 1241 р. князь Данило відрядив його в Бакоту “*исписати грабительство нечистивых бояр, и утиши землю*”. Він же був посланий воєводою в Болоховську землю. Згодом свого печатника Данило призначив митрополитом Київським (1246). Цей факт дозволяє нам стверджувати, що відповідальні державні посади займали люди грамотні, освічені, які часто мали священницький сан.

Нарешті, останній придворний чин, що оформився в Галицько-Волинському князівстві, — це чин *стольника*. Початкове призначення стольників — прислужувати за столом князеві, подавати йому страви. Але, мабуть, уже невдовзі вони почали відати всім князівським столом, як придворні чини виконувати численні, часто дуже важливі доручення. Через свого стольника Якова князь Данило проводив у кризовому 1241 р. переговори з галицькими боярами. За деякими свідченнями, стольник очолював також фінансову службу.

Серед інших державних мужів літопис згадує писарів та перекладачів, які працювали в канцелярії. Були також *збройники, отроки, децькі*. Збройник забезпечував військо зброєю, запасами, продовольством, отроки і децькі виконували князівські доручення. Дещо окремо стоять *бродники*: традиційно їх прийнято вважати вільним населенням Подунавського низу, що належав Галицько-Волинській державі, попередниками козаків; водночас П. Грицак доводить, що насправді вони були княжими відпоручниками і контролювали переправи через Дунай та його гірло<sup>33</sup>.

Місцеву адміністрацію уособлювали *воєводи*, які здійснювали управління значними центрами Галицько-Волинської землі, а в разі відсутності на місці великого князя — і Галичем. За свідченням літопису, вони мали досить значні повноваження — аж до укладання угод. Так, коли 1232 р. волинський боярин Мирослав заміщав князя у Галичі, він не зміг протистояти угорському війську і здав місто, уклавши угоду з угорським королем. Данило потім дорікав йому, але не за перевищення повноважень, а за не вигідні статті згаданої угоди<sup>34</sup>. Воєводи були ставлениками князя і провідниками його політики, нерідко — взагалі чужинцями,

особисто відданими князю. Так, під час облоги галицького Звенигорода київським князем Всеволодом місцеві городяни вирішили піддатися йому, але воєвода на ім'я Іван Халдіїв (явний іноземець) придушив бунт.

Загалом можна стверджувати, що при вдосконаленні державного апарату, прагнучи до спеціалізації його ланок, князі, певною мірою, спиралися на досвід інших країн. Якщо аналогію печатнику можна було знайти у Візантії, то посади стольника, сидельничого були явно запозичені у західних сусідів Русі. Відбувалась і трансформація певних посад. Якщо первісно тисяцький був керівником міського ополчення, то згодом перетворився на княжого слугу — намісника у підкорених містах. Так, від імені Данила Галицького Києвом керував тисяцький Дмитро, який намагався організувати опір війську хана Батия 1240 р.

Галицько-Волинська Русь активно запозичувала терміни, що позначали державні інституції, із Заходу. Так, в одній з грамот короля Юрія до магістра Німецького ордену згадувалися *барони* як найближчі радники короля. Четверо з цих сімох баронів названі *палатинами*, тобто намісниками головних міст князівства. Але наразі важко сказати, чи були насправді такими їх звання, чи просто таким чином руські терміни були перекладені латиною.

Певне і, очевидно, не останнє місце в управлінні територією Галицько-Волинського князівства посідали місцеві канцелярії. Насамперед це були *старостинські* канцелярії. Достеменно відомі два галицько-волинські старости, або управителі: березький Григорій на Закарпатті та "*староста землі Русі*" Дмитро Дедко, який, визнаючи своїми сюзеренами одночасно трьох сусідніх королів — Любарта Литовського, Казимира III Польського та Людвіка Угорського, намагався проводити самостійну політику. Втім, очевидно, що посада старост набула такого значення на останньому етапі існування Галицько-Волинської Русі, коли роль верховної князівсько-королівської влади підупала. Також існували *міські* канцелярії (канцелярія міста Володимира). Вони відомі нам з тих галицько-волинських грамот, що збереглися.

Отже, Галицько-Волинська держава продемонструвала подальшу трансформацію порядку державного управління і дещо відмінний від Київської Русі набір урядуючих установ, які здійснювали повсякденне управління цим західним регіоном України. Разом з тим усі вони засвідчують генетичне походження з єдиного давньоруського кореня, що зазнав трансформації під впливом загальноісторичних процесів та місцевої специфіки.

### **Висновки:**

За часів Давньоруської держави (Київської та Галицько-Волинської Русі) відбулося становлення державного апарату, на теренах України

виникли перші урядуючі інституції. Брак достовірних відомостей не дозволяє нам точно назвати їх і вичерпно окреслити державні функції кожної. Разом з тим наявна інформація про діяльність княжої адміністрації надає можливість говорити про номенклатуру посад тодішніх державних службовців (княжих людей), завдання, які вони виконували за дорученнями князя.

Отже, можна коротко охарактеризувати структуру державного управління наступним чином. На чолі держави стояв *князь* — військовий вождь, адміністратор, суддя, і навіть церковний зверхник, оскільки саме він скликав собор єпископів і, зрештою, вирішував, кого поставити митрополитом.

*Боярська дума* була радою прибічних бояр, неодмінним учасником державного управління. Її вплив був значним — якщо князь учиняв щось без поради з дружиною, то вона мала право відмовити князю у підтримці. На зібрання додатково запрошували духівництво, найзаможніших купців. У своєму “Повчанні” Володимир Мономах згадував наради з боярами як постійні, майже щоденні. Літописець докоряв тим князям, які не радилися з боярами, або ж надавали перевагу порадам молодих дружинників, а не досвідчених, статечних бояр. Проте боярська дума не стала державним органом з окресленими функціями та компетенцією: у ній брали участь за запрошенням князя, обговорювали питання, що пропонувалися ним.

*Віче*, що бере свій початок від часів родоплемінного устрою, у згаданий період було вже, фактично, атавізмом, утім літописець фіксував, що з ним князю краще було домовлятися (“укладати ряд”), аніж суперечити йому. Воно докорінно змінилося за своїм складом, перетворилося на елітний орган, втратило функції постійної інституції. Скликання віча в XI–XII ст. було скоріше винятком, кожного разу окремо зафіксованим літописцем, аніж постійною практикою.

*Урядовців* будь-якого рівня призначав особисто князь, від нього вони залежали, були відповідальними особисто перед ним. Один з них — *печатник* — свого роду канцлер Давньої Русі. Найголовнішим урядовцем князя був *тисяцький*, який заміщав князя на час відсутності, за ним ішли *соцькі*, *десяцькі*. Усі вони виконували військові, адміністративні, а також фінансові (фіскальні) функції.

*Тіуни*, *посадники*, *вирники*, *мечники*, *отроки* тощо виконували адміністративні та судові функції: керували певною територією, збирали мито, судили і виконували вироки.

У загальних рисах така організація державного апарату була притаманна більшості ранньофеодальних держав, які утворилися на теренах Західної, Центральної та Східної Європи за доби раннього середньовіччя.

## Завдання для самостійної роботи

1. Сформулювати основні особливості державного устрою Давньої Русі.
2. З'ясуйте роль княжої дружини та двору в державному управлінні Давньої Русі в X та XI ст.
3. Визначити роль Боярської думи і князівських з'їздів у Давній Русі.
4. Виділити особливості державної організації Галицько-Волинського князівства.

## Запитання для самоперевірки:

1. Хто уособлював вищу державну владу в Київській Русі?
2. Які верстви населення брав участь у давньоруському вічі?
3. Якими були функції Боярської ради (думи) в XI–XIII ст.?
4. Якими були обов'язки печатника при князі?

---

<sup>1</sup> Котляр М. Ф., Ричка В. М. Княжий двір Південної Русі X–XIII ст. — К.: Наукова думка, 2008; Ричка В. М. “Вся королівська рать” (Влада Київської Русі). — К.: Інститут історії України, 2009.

<sup>2</sup> Моця О. П. Місце князівської військової дружини в державній системі Київської Русі // Воєнна історія. — № 5–6 (23–24), 2005. — С. 53.

<sup>3</sup> Юшков С. Нариси з історії виникнення і початкового розвитку феодалізму в Київській Русі. <http://litopys.org.ua/yushkov2/yush.htm>

<sup>4</sup> Див.: Нариси історії державної служби в Україні. — К.: Вид. “Ніка-Центр”, 2008. — С. 22–23.

<sup>5</sup> Юшков С. Нариси з історії виникнення і початкового розвитку феодалізму в Київській Русі.

<sup>6</sup> Див.: Заруба В. М. Держава і право Київської та Галицько-Волинської Русі (кінець VIII ст. — початок XIV ст.): Навчальний посібник. — К.: Вид. “Істина”, 2007. — С. 17.

<sup>7</sup> Игнатов В. Г. История государственного управления России. [http://polbu.ru/ignatov\\_gosupr/](http://polbu.ru/ignatov_gosupr/)

<sup>8</sup> Там само.

<sup>9</sup> Моця О. П. Місце князівської військової дружини в державній системі Київської Русі. — С. 59.

<sup>10</sup> Там само.

<sup>11</sup> Кирпичников А. В. Древнерусское оружие. — Вып. 3: Доспех, комплекс боевых средств IX–XIII вв. — Ленинград: Изд. «Наука», 1971. — С. 61.

<sup>12</sup> Пресняков А. Е. Княжое право в Древней Руси. Очерки по истории X–XII ст. — СПб., 1909. — С. 25.

<sup>13</sup> Юшков С. Нариси з історії виникнення і початкового розвитку феодалізму в Київській Русі.

<sup>14</sup> Вілкул Т. Дружина-віче: баланс абстракцій // СОЦІУМ: Альманах соціальної історії. — Вип. 1. — К., 2002. — С. 35.



- 
- <sup>15</sup> Юшков С. Нариси з історії виникнення і початкового розвитку феодалізму в Київській Русі.
- <sup>16</sup> Ключевский В. О. Боярская дума Древней Руси // Ключевский В. О. О государственности в России. — М.: Мысль, 2003. — С. 3.
- <sup>17</sup> Там само. — С. 44.
- <sup>18</sup> Юшков С. Нариси з історії виникнення і початкового розвитку феодалізму в Київській Русі.
- <sup>19</sup> Пресняков А. Е. Княжое право в Древней Руси. — С. 248, 249, 252 та ін.
- <sup>20</sup> Полонська-Василенко Н. Історія України. — Т. 1: До середини XVII ст. — К.: “Либідь”, 1995. — С. 102.
- <sup>21</sup> Яковенко Н. Нарис історії середньовічної та ранньомодерної України. — Вид. 2-е, перероблене і розширене. — К.: “Критика”, 2005. — С. 45.
- <sup>22</sup> Там само. — С. 65.
- <sup>23</sup> Вілкул Т. Дружина-віче: баланс абстракцій. — С. 28–29.
- <sup>24</sup> Толочко П. П. Древняя Русь: очерки социально-политической истории. — К.: “Наукова думка”, 1987. — С. 230.
- <sup>25</sup> Ключевский В. О. Боярская дума Древней Руси. — С. 23.
- <sup>26</sup> Юшков С. Нариси з історії виникнення і початкового розвитку феодалізму в Київській Русі.
- <sup>27</sup> Там само.
- <sup>28</sup> Див.: Нариси історії державної служби. — С. 27–32.
- <sup>29</sup> Грицак П. Галицько-Волинська держава. — Галич, 1995. — С. 23.
- <sup>30</sup> Юшков С. Нариси з історії виникнення і початкового розвитку феодалізму в Київській Русі.
- <sup>31</sup> Котляр М. Данило Галицький: Біографічний нарис. — К.: Вид. дім “Альтернативи”, 2002. — С. 96.
- <sup>32</sup> Ключевский В. О. Боярская дума Древней Руси. — С. 55.
- <sup>33</sup> Грицак П. Галицько-Волинська держава. — С. 43.
- <sup>34</sup> Котляр М. Данило Галицький. — С. 212.

## 4. УРЯДУЮЧІ ІНСТИТУЦІЇ ВЕЛИКОГО КНЯЗІВСТВА ЛИТОВСЬКОГО ТА РЕЧІ ПОСПОЛИТОЇ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ (XIV–XVIII ст.)

### 4.1. ІСТОРИЧНА ДОЛЯ УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ ТА ІНСТИТУЦІЙНА СПАДЩИНА ДАВНЬОЇ РУСІ у XIV–XVI ст.

Друга половина XIV — середина XVI ст. є періодом входження більшої частини українських земель до Великого князівства Литовського (ВКЛ) та Польського королівства, коли функції державного управління над ними здійснювали центральні та місцеві установи обох держав.

Утрата внаслідок унутрішніх усобиць і зовнішніх завоювань незалежності Давньоруської держави призвела до встановлення суверенітету інших країн над українськими землями. Так, значна частина Правобережної та Центральної України опинилась у складі Великого князівства Литовського, Західна України — стала частиною Польського королівства. 1349 р. Польща завоювала Галицько-Холмське та Перемишлянське князівства; Литва у 60-х роках XIV ст. підпорядкувала собі Поділля, Київщину, Чернігівщину, Переяславщину, східну частину Галичини. Приблизно тоді ж, 1370 р. Закарпаття (*Marchia Ruthenorum*) остаточно підпало під владу угорських королів, які певний час претендувало навіть на всю Галичину і вели запеклу боротьбу з Данилом Галицьким. На Закарпатті почала урядувати угорська адміністрація, хоча назви адміністративних одиниць (*жути*) мали сліди слов'янського походження. Одним з правителів краю — *жупанів* наприкінці XIV — на початку XV ст. був литовський князь Федір Коріатович, до того — володар Поділля. Належні раніше до Галицько-Волинського князівства землі між Дністром та Бугом, у тому числі значна частина сучасної Буковини, опинилися у складі Молдавського князівства, яке тільки-но почало формуватись. Ця нова держава запозичила вагомі ознаки давньоруської державності, насамперед офіційну мову (давньоруську), а також більшість державних інституцій.

Таким чином відбувся розподіл державної спадщини та самої території Давньої Русі між її сусідами. Місце українських урядуючих інституцій, які здійснювали тут управління, посіли державні органи інших країн. Незалежно від їх форми, назви та функцій, які могли збігатися з установами попереднього часу, або були просто запозиченими, засадниче значення мав основний факт: правління та суд вони чинили іменем іноземного господаря, тобто були вже не вітчизняними органами управління, а іноземними управлінськими структурами на українських теренах.

Важливим негативним чинником, характерним для дослідження інституційної історії, як і загальної історії цього періоду, є відносно вузька джерельна база. Слід зазначити, що відомостей про події XIV–XVII ст. на українських землях збереглося навіть менше, ніж про часи Київської та Галицько-Волинської Русі. Історики зізнаються, що й донині ледь орієнтуються в подіях цієї доби, насамперед загадкового XIV ст., що подеколи практично не піддаються реконструкції<sup>1</sup>.

#### **4.2. ІНСТИТУЦІЙНО-ДЕРЖАВНИЙ УСТРІЙ ВЕЛИКОГО КНЯЗІВСТВА ЛИТОВСЬКОГО ТА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ У ЙОГО СКЛАДІ**

Змушені констатувати, що, на відміну від Литви та особливо Беларусі, сучасна українська історична наука практично не вивчає державні інституції доби Великого князівства Литовського, обмежуючись короткими згадуваннями про долю українських земель у складі цієї держави. Тому доводиться обмежитися посиланням на класичні нариси В. Антоновича, М. Любавського, І. Лаппо<sup>2</sup>. Зародження Литовської держави та особливості її розвитку вивчав відомий польський історик Г. Ловмянський<sup>3</sup>. Найновішою є праця литовського історика Т. Баранускаса “Витоки Литовської держави”, в якій він розглядав роль “ранніх мастків” як центрів державного управління на початковому етапі становлення ВКЛ<sup>4</sup>.

Основними джерелами для вивчення урядуючих інституцій цього періоду виступають литовсько-руські та перші українські літописи, відомі за іменами своїх авторів або ж власників, місцю віднайдення (*Авраамки, Супрасльський, Биховця, Баркулабовський, Густинський, Межигірський, Львівський*), європейські, насамперед польські хроніки, юридичні акти Великого князівства Литовського: обласні привілеї, Судебник Казимира IV, Литовські статuti тощо.

\*\*\*

Литовське князівство почало стрімко зростати з кінця XII — початку XIII ст. завдяки, з одного боку, занепаду Київської Русі, з іншого —

під тиском німецьких лицарів-хрестоносців, боротьба з якими відіграла роль каталізатора державного піднесення. Перші походи литовців на руські князівства зафіксовані у XII ст. Запис 1183 р. Новгородського першого літопису повідомляє: *“В ту зиму бились псковичи с литовцами и много было сделано вреда псковичам”*. У 1196 г. Іпатський літопис уперше згадав ятвязькі напади на Волинське князівство: *“В ту же зиму [1196 р.] ходил Роман Мстиславич на ятвягов отмщать, ибо они воевали его волость”*.

Уже від самого початку свого існування ВКЛ не було моноетнічною державою. Досі тривають дискусії щодо того, чиєю ж державою було Велике князівство Литовське. Окрім самих литовців, на його спадщину активно претендують білоруси, українці, поляки та навіть росіяни, вважаючи його *“Русско-литовским государством”*.

Зрозуміло, що титульним та державоутворюючим елементом були численні литовські племена (жемайти, ятвяги, власно литовці), а їх походи на руські землі, за висновком Т. Баранаускаса, стали першою ознакою створення і функціонування ВКЛ<sup>5</sup>. Початок такої військової активності на кількох геополітичних напрямках був пов'язаний з іменем легендарного литовського князя Скирмантаса, який першим об'єднав литовські та жемайтійські племена. Але очевидним є й те, що з часів фактичного засновника ВКЛ Міндаугаса (1237–1263) воно включало Чорну Русь з центром у Новгороді-Литовському (суч. Новогрудок, Беларусь), який до того ж був однією з столиць князівства. За спостереженням В. Антоновича, *“Поширюючи межі своїх володінь на Русі за допомогою литовського ополчення з свого Керновського уділу, Мендовг набував у підкорених ним руських землях нові сили, які надавали йому можливість продовжувати дальші завоювання на Русі, й поставити у залежне від себе становище інших, сусідніх з його володіннями, дрібних литовських родоначалників; групуючи таким чином сили, князь Кернова и Новогродка-Литовського за допомогою Литви утримував и набував руські землі та, спираючись на ополчення своїх руських областей, підкоряв собі розпорошені дрібні литовські володіння”*<sup>6</sup>. У другій половині XIII — на початку XIV ст. ця держава зростала за рахунок східно-слов'янських земель, які істотно переважали власне Литву як за своєю територією, так і за рівнем соціально-економічного, культурного і політичного розвитку. Наслідком цього стало *“зрушення”* литовської правлячої династії й усього устрою молодій держави, яка носила офіційну назву Великого князівства Литовського, Руського та Жемайтського. Першим великим володарем цієї держави став князь Гедимінас (1316–1341). Литовська держава увібрала в себе значну кількість руських князівств (Полоцьке, Вітебське, Менське, Заславське, Турово-Пінське), а також Підляшшя, Волинь та Київщину. Скориставшись послабленням

Золотої Орди, син Гедимінаса Коріат почав просуватися на Поділля; за Ольгерда Гедиміновича (1345–1377) відбулося включення до князівства Чернігово-Сіверщини та Наддніпрянщини. Поступово ВКЛ стало однією з найбільших держав середньовічної Європи.

Не задовольняючися цим, пасіонарна частина литовської правлячої еліти посіла і деякі князівські столи поза межами ВКЛ. Так, з 1340 р. Галицько-Волинський стіл обійняв Любарт Гедимінович (хрещений у православ'я як Дмитро); у 1393–1414 роках на Закарпатті осів зі згоди угорського короля Жигмонда Федір Коріатович (колишній подільський удільний князь). У грамотах він називав себе “Князем подільським, ішаном (жупаном) берегським та шаришським”<sup>7</sup>. Литовські князі з початку XIII до другої половини XV ст. не менше 15 разів запрошувалися також на новгородське та псковське княжіння (тоді ще незалежні від Московії). Найвідоміший з них, Довмонт, учасник убивства Міндаугаса і за це вигнаний з Литви, правив у Пскові в 1265–1299 роках і за свої ратні подвиги був віднесений до лику святих.

Ситуація у державно-правовому полі молоді литовсько-руської держави була досить специфічною. Бурхливий вихід на міжнародну арену, географічне та політичне зростання держави спричинювали появу, за влучним зауваженням польського історика А. Закшевського, нових правових та державних інститутів, оскільки попередні вже не відповідали потребам молодого східноєвропейського гіганта. Він назвав і ті державно-правові зразки, якими користувалася ВКЛ: давньоруська спадщина (з початку XIV ст.), державна практика Ордену хрестоносців (тоді ж або з середини XIV ст.), Польського Королівства (з наступного століття), а також чеські, німецькі та інші зразки. Причому він наполягає на тому, що дуже важко розібратися, “коли місце мала справжня рецепція, а коли — лише запозичення термінології, оскільки не завжди запозичений термін визначав у Литві те саме, що і в країні походження”. Як на приклади, польський історик посилається на адміністративно-територіальний термін *воєводство*, державно-інституційні — *воєвода (староста)*, *бояри*, які змістовно різнилися від руських і польських похідних<sup>8</sup>.

Державна структура давньої Литви мала за основу маєток. Відсутність міст (фортець, замків або ж просто великих укріплених городищ) як адміністративно-державних центрів у литовців у ранній період відзначали всі іноземні спостерігачі-сучасники, літописці та історики. Тому маєтки набували не тільки господарського, але й політичного значення; їх формування невіддільне від розвитку політичної організації та держави у ВКЛ. За висновками литовського історика Т. Баранаускаса, “маєток був адміністративним центром волості, з якого здійснювалося управління всіма вільними громадами, що перебували на території волості. Сюди ж стікалися і данини волості”. Він також зазначає, що першими

власниками маєтків були князі, центрами маєтків ставали городища. Основним завданням маєтків було не стільки обслуговування князя в його господарських потребах, скільки забезпечення виконання його державних функцій як управителя волості: “Володіння маєтком було пов’язано з перебуванням у владі, а не з особистим збагаченням”.

Джерела XIII ст. згадують маєтки-замки, що належали дрібним князям у балтських та фінських землях. Загальна кількість таких князів (скоріше, племінних чи кланових вождів) доходила до сотні, принаймні такі цифри називаються у повідомленнях про військові походи (на Волині в 1234 р. загинуло 40 ятвязьких князів). Іноді такі замки називались іменем володаря (скальський князь Сарейка в 1276 р. мав замок, названий на його честь, — нині городище Шерейклаукіс).

Поступово волосний центр ставав пунктом збору данини з місцевої людності. Разом з тим з’явилися і умови для виникнення маєтків та обслуговуючого персоналу для них — ті, хто не міг сплачувати данину, потрапляли у залежність від волосного князя і працювали вже на нього. За таких умов центр волості трансформувалася в маєток.

Формування подібних маєтків слід пов’язувати з пізніми городищами — резиденціями князів. У східній Литві — колисці литовської державності — вони почали з’являтися в XI ст. Від XIII–XIV ст. вони відомі вже як великокнязівські маєтки. І до XV ст., на думку Т. Баранускаса, основою державної структури ВКЛ залишалися такі маєтки правителя.

Українські дослідники дотримуються інших поглядів, виводячі урядуючи інституції ВКЛ, за давньоруською традицією, з дружини князя, яка з розширенням території держави трансформувалася у великокнязівський двір<sup>9</sup>. Але таким поглядам суперечить удільний характер раннього ВКЛ, яке пройшло шлях, протилежний Давній Русі — не від єдиної держави до удільних князівств, а від удільних князівств, що лише визнавали першість віленського князя, через державу Гедиміновичів, де нащадки панівного роду посіли місце удільних князів, до єдиної держави.

Державний устрій Великого князівства Литовського можна охарактеризувати таким чином. На чолі держави стояв *великий князь*. Він був однозначно монархом, але отримував престол на змішаних підставах наслідування й обрання: спадкоємцем ставав будь-який із синів великого князя, не обов’язково старший. Це було найголовнішою специфічною рисою престолонаслідування у ВКЛ. Невизначеність щодо правонаступництва влади спричиняла в ранній Литві смуту, яка мала місце, приміром, після загибелі Гедиміна. Тоді все князівство розпалося на вісім уділів на чолі з братом і синами покійного князя.

Згодом цей порядок унормовувався. Спочатку спадкоємця призначав батько-князь, за звичаєм не обмежений правом старшинства.

З часом все більшу роль в обранні спадкоємця відігравала знать, яка об'єднувалася в Панів-Раду. Дійшло до того, що в 1440 р. главу держави — короля Казимира — було вперше обрано всупереч волі його батька.

Новообраний великий князь після урочистого ставлення складав присягу-обіцянку чинити згідно зі старими звичаями. *“Ми старини не рушимо, і новини не вводимо”* — таким було офіційне гасло литовської влади, хоча насправді декларативний консервативний підхід не заважав проведенню потрібних державі реформ.

Князь поєднував у своїх руках законодавчу, виконавчу і судову владу, був керівником збройних сил, підтримував дипломатичні стосунки з іншими державами, проголошував війну і мир, призначав і звільняв державних урядовців.

Управління державою здійснювалося шляхом постійних подорожей правителя країною. Князь уособлював центр державного життя, яке разом з ним мандрувало по теренах держави. Місцями зупинок князя були центри волостей і маєтки, що розташовувалися там. Під час подорожей правитель не тільки виконував свої функції (судив, віддавав розпорядження, радився з місцевою знаттю), але й збирав утримання. У ВКЛ це називалося *поседи* — пригощання правителя та вручення йому дарунків, які тривалий час займали у доходах князя найважливіше місце. Вони отримувалися грошима, кіньми, хутром, що засвідчує, зокрема, опис однієї подорожі великого князя Вітовта 1428 р.: *“Доставлено йому під час походу 2700 коней, не рахуючи тих, які йому ще мають відправити до Смоленська. Князь Сигізмунд, коли великий князь прибув до його краю, надав йому десять коней, а коли прийняв його в замку, доставив двісті коней; а крім того, підніс у подарунок коштовні хутра, соболів і багато татарських грошей. Потім поїхав до Свидригайла; цей князь доставив дев'яносто коней, багато хутра, соболів, і багато інших подарунків”*.

Разом з тим великий князь потребував, з огляду на значну незалежність окремих територій, що входили до складу ВКЛ, більш надійної опори у підвладних землях. За влучним спостереженням Т. Баранускаса, він не міг задовольнитися лише роллю гостя на територіях волосних князів. Мандруючий правитель та його дружина потребували насамперед коней (і великі кінські табуни навіть у пізніший час були атрибутом маєтку володаря), зброї, іншого майна, що могла забезпечити лише мережа власних великокнязівських маєтків.

Уже за Міндаугаса чималі маєтки верховного правителя існували навіть у слабо контрольованих ним ятвязьких землях. Причому такі маєтки були також у тих волостях, якими володіли місцеві князі. Так, волостью Кресменой, окрім великого князя, володів ятвязький князь Скомантас. Таким чином, у волосному центрі знаходилися два маєтки — великого і місцевого князів, куди стікалися відповідні доходи і данини, розподілені, очевидно, за ієрархічним принципом.

Та частина маєтків, яка належала безпосередньо великому князю, називалася, незалежно від місця її знаходження, *Литвою*, а люди, котрі належали йому — *лейтями*, давнім іменем литовців. В українських землях ця назва трансформувалася в *литвини*. Вони започаткували прошарок “державних людей”, які обслуговували не тільки маєтки, але й всі потреби правителя, захищали його інтереси у віддалених землях ВКЛ, виконували військові, поліцейські та інші державні функції. Є всі підстави вважати їх не людьми залежними, які втратили свободу, а, навпаки, такими, котрі мали високий суспільний статус і привілейоване становище.

У XV ст. інститут мандруючого правителя практично зник. Великі князі більшу частину часу проводили в основних центрах держави, а подорожі на периферію ставали все більш короткими та рідкісними. Приміром, Казимир 78% свого часу провів у Вільні, Троках та Гродні — трьох основних великокнязівських резиденціях. Епоха ранніх маєтків закінчилася. На місце державних (князівських) маєтків прийшли шляхетські, які, втім, зберегли і певну частину політичних функцій.

За висновками Т. Баранаускаса, такі маєтки посіли провідне місце в механізмі державного управління, стали “*суттєвою частиною державної структури, що відділяла її від додержавних структур і забезпечувала функціонування професійного апарату державної влади*”<sup>10</sup>. Від себе додамо — і формування такого апарату. Іншими словами, саме маєтки та їх служники стали першими державними установами і державними службовцями ВКЛ.

Становище великого князя зазнало значної еволюції. У XIV ст. його влада фактично обмежувалася Віленським уділом (великокнязівським доменом), з якого він за допомогою *двору* керував усією державою. В останні роки XIV та на початку XV ст. уся державна влада перебувала в руках великого князя, а Пани-Рада при ньому існували як суто консультативний орган.

Упродовж всього XIV ст. урядуючим органом був *великокнязівський двір*, який і здійснював усе державне управління. Потреби в розгалуженій системі установ не існувало, адже практично всі державні функції на місцях виконували удільні князі. Великокнязівському двору надходили лише “живі” гроші від мита, а також натуральні збори у вигляді *поседів* і продуктів, споживаних двором під час його пересувань державою.

Але з ліквідацією удільних князівств (“погромом Гедиміновичів”) двір перебирав на себе все більше функцій, і влада двірських урядів (*маршалки, двірські, чашиники*) поширилася на всю державу. Відповідної трансформації зазнали також уряди *старост* і *воєвод*, які замінили удільних князів.

З плином часу прерогативи великого князя зазнавали все більших змін. З XV ст. він уже поділяв законодавчу владу з Панами-Радою.



Приблизно тоді ж функції суду над усім князівством перейшли від удільних князів до великого князя, і по всіх землях сиділи його намісники. Від середини XV ст. представницьких функцій набув Сейм.

Наприкінці XV — на початку XVI ст. Пани-Рада, за привілеями 1492 та 1505 років, перебрали від князя більшу частину його державних повноважень, зокрема позбавили його права самостійно вести дипломатичні стосунки, видавати закони, призначати на уряди. Цей державний орган здобув собі право суду разом з великим князем. Більше того, Пани-Рада отримали вирішальний голос у справах провінційного та центрального управління.

Від початку XVI ст. (за Радомською конституцією) склалася система вищих державних установ станової монархії, фактично повністю запозичена від Польщі: двопалатний парламент (сенат та шляхетська ізба); шляхетські сеймики (регіональні зібрання вищого стану), які мали право законодавчої діяльності та окремі функції державного управління.

Упродовж того ж століття відбулася рецепція інших державних зразків Польського королівства, у тому числі в територіальному устрої: встановлені нові воєводства, що поділялися на повіти; новий повіт став не лише судовою, а й сеймиковою, адміністративною та військовою одиницею. Судова структура стала повністю аналогічною польській: створювалися суди земські, гродські та підкоморські.

Систему місцевих органів влади у XIV–XV ст. очолював *удільний князь*. Як правило, він був литовського походження (з роду Гедимінаса), і мав у своїй землі права найвищого урядовця: адміністратора, судді, командував військами, збирав податки. При ньому перебувала рада із служилих бояр, значних урядовців, єпископів. Великий князь навіть не міг втручатися в адміністрацію або приймати апеляцію на присуди удільного князя.

Численні нащадки Гедимінаса поступово замістили старих удільних князів руського походження, але наслідували від них сталі традиції управління. Лише за часів Ягайла та Вітовта (кінець XIV — початок XV ст.) децентралізації управління у ВКЛ був покладений край: відбувся “погром князів Гедиміновичів”, і до кінця XV ст. лишилися тільки два, але наймогутніші: Свидригайло Волинський та Олелько Київський. Такі князі могли навіть сперечатися з великим князем. Усі інші литовські княжата стали в один ряд з колишніми українськими князями, позбавленими державних прав.

Особливе становище *Волинської землі* фіксувалося двома привілеями Владислава Ягайла від 1392 р. про надання тутешнім боярам усіх прав і звичаїв земель Львівської землі, і від 1432 р. — про звільнення їх від усіх повинностей, окрім військової, та гарантування рівних прав православним і католикам. На думку Н. Яковенко, “*Вокняжіння Свид-*

ригайла, кумира аристократів, стало ніби останньою цеглиною, що вивершила й узаконила соціальну піраміду, в якій місце кожної людини визначалося її статусом”<sup>11</sup>. На найвищому щаблі перебували сподвижники Свидригайла — князі (Гедиміновичи та Рюриковичі), кожен з яких був повновладним володарем у своєму уділі, зобов’язаним “з власної охоти” надавати князеві “допомогу і пораду”. “Допомога” полягала у наданні озброєного власним коштом війська у разі війни, а “порада” передбачала участь в князівській раді. Після смерті Свидригайла в 1452 р. ті ж обов’язки правилися вже на користь великого князя. Таких “мікрокнязівств” на Волині було декілька: Острозьке, Несвізьке, володіння Сангушків, Чорторійських, Корецьких, Четвертенських, та ще більша кількість дрібніших володінь інших родів. Ті, у свою чергу, віддавали землі “господарським слугам” — озброєному люду, зобов’язаному військовою службою, судовою та податковою підлеглистю. Це вже були васали князів Острозьких, Збараських, Вишневецьких, Сангушків, Четвертенських та ін. Вони не розпоряджалися маєтками на власний розсуд, а тримали їх за умови служби княжому дому. Служба полягала в участі у княжих походах, а також “при фортеці” — забезпеченні належного утримання та ремонтів найближчих замків силами своїх підданих. Ще один обов’язок був архаїчним: “гостинність”, тобто утримання і супровід сюзерена з його почтом під час об’їзду володінь.

Звідси, з Волині, почав свою тріумфальну ходу по державах Східної Європи термін, який згодом став універсальним у визначенні людини військового фаху і занять: *шляхта*.

Іншою, ніж Волинь, за визначенням Н. Яковенко, виглядала в XV ст. *Київська земля*, де вся влада була зосереджена в руках нащадків першого удільного київського князя литовського походження Володимира Ольгердовича: його сина Івана (до 1435 р.), брата останнього — Олелька (1441–1454) та його сина Семена (1454–1470). Київська гілка Ольгердовичів посідала дуже високе місце в ієрархії нащадків Гедиміна. Сучасники, а за ними й деякі сучасні історики навіть умовно називали державу Володимира Ольгердовича та його нащадків другим Українським королівством, хоча його зверхники офіційно королівського титулу не мали. У ньому деякі дослідники вбачають відродження української державності, щоправда, васальної до великого князя литовського. Н. Яковенко підкреслює, що сусіди вважали їх суверенними володарями мало не всієї давньоруської території, “що простягалася від Мозиря на півночі до гирла Дніпра і Дністра на півдні та річки Сіверський Донець на сході”<sup>12</sup>. У Вільні скося дивилися на таке територіальне вкорінення бічної гілки великих литовських князів, і після смерті Семена Олельковича в 1470 р. не затвердили князями жодного з його синів, натомість надіславши до Києва намісника Мартина Гаштольда. Таке призначення

виклало обурення киян, адже новий правитель не був князем з династії Гедиміна. Однак цей спротив Гаштольд подолав силою, і окремішності Київського князівства було покладено край.

Наступною категорією привілейованого населення, яке виконувало державні функції і знаходилося між князями і господарськими (тобто незалежними, не княжими) боярами, були *пани*. Це слово, запозичене, як і багато інших (грод, рицер, шляхтич, староста, дідич), з чеської канцелярської мови, вперше ввійшло в ужиток саме на Волині за часів Свидригайла, означало власника спадкової, а не наданої землі. За Городельською унією 1413 р. литовські пани отримали всі привілеї польської шляхти, включно з правами отримувати привілеї, посідати церковні кафедри та намісницькі уряди.

Другим після князя значним чинником центральної влади були *Пани-Рада*. Спочатку в радах брали участь родичі великого князя (Гедиміновичі), бояри, урядовці та міщани, але вирішальний голос мали виключно Гедиміновичі. За великого князя Вітовта (з 1401) набувають право вирішального слова службові князі та магнати — маєткова аристократія, на яку спирався Вітовт. Але Рада тоді ще не набула статусу державної установи, мала виключно дорадчі функції, і великий князь не був зобов'язаний дослухатися до її порад. Під кінець правління Казимира (1492) великокнязівська рада — власне Пани-Рада — поділила владу з великим князем. У його відсутність Пани-Рада вела закордонну політику, провадила суди, проголошувала загальну мобілізацію.

Того року були внормовані правове становище, компетенція та склад Панів-Ради. Спочатку до неї належали чотири католицьких єпископи, деякі удільні князі, намісники більших земель, а з урядовців — канцлер, маршалок, підскарбій земський, гетьман найвищий та ін. У XVI ст., коли вже не було удільних князів, загальне число провінційних та центральних урядовців у Раді досягло 80. Вступ до Ради був відкритим тільки для католиків, хоча допускалися й непоодинокі винятки. Так, впливовим членом Ради тривалий час був відомий захисник православ'я волинський князь Костянтин Острозький. Така велика кількість членів робила Раду дуже неповороткою, позбавляло її оперативності, тому великий князь призначив з її складу Таємну раду з 8–10 осіб, серед яких були єпископи, воєводи, каштелян та провідні великокнязівські урядовці.

Соціальним прошарком, з представників якого склалися Пани-Рада, були нащадки руських удільних князів та найбільших бояр. Утративши певною мірою політичні та станові права, вони зберегли великі земельні володіння. До них згодом приєдналися князі литовського походження (Ольгердовичі, Коріатовичі, Любартовичі). Разом вони склали дуже впливову верству магнатів, “княжат”. Найбільше руських князівських родів збереглося на Чернігівщині. Звідти вони, протестуючи

проти утисків центральної влади ВКЛ, намагаючись зберегти незалежність та православ'я, поволі переходили до Москви. На Волині були відомі 30 княжих родів (Заславські, Четвертенські, Ружинські, Острозькі та ін.). До княжат своїм багатством і впливом наближалися нащадки бояр: Боговитини, Гуревичі, Загоровські, Монтовти, Немиричі, Семашки, Сенюти та ін.

Магнати володіли великими маєтностями і посідали вищі уряди. З них складалася Пани-Рада — найвища державна установа ВКЛ. До того ж, вони були звільнені від підсудності місцевої адміністрації і підлягали суду лише великого князя.

З представників магнатсько-шляхетського стану в XV ст. сформувався становий *сейм*: від перших надзвичайних з'їздів бояр-шляхти в 1401, 1413, 1447 роках до постійно діючого державного органу наприкінці століття. Остаточні органи станової монархії були зафіксовані Радомською конституцією 1505 р. (двопалатний сейм ВКЛ, місцеві шляхетські сеймики, які мали право законодавчої ініціативи та деякі функції управління).

Центральна адміністрація складалася спочатку з урядовців двору Віленського удільного князівства, володар якого одночасно був великим князем Литовським. Згодом до них приєдналися урядовці, які перейняли справи всього Великого князівства Литовського. Тому характерною ознакою державного апарату ВКЛ був посадовий дуалізм, тобто наявність двох урядовців з однаковими назвами, причому перший був помічником другого.

Першою особою при дворі великого князя був *маршалок земський*, який за відсутності великого князя головував на зборах Панів-Ради. *Маршалок двірський* був його заступником і вів справи самого великого князя. Таким маршалком на початку XVI ст. став представник місцевого князівського роду з Полтавщини Михайло Глинський, відомий тим, що 1508 р. підняв повстання, а після його поразки втік на Московщину. Державною канцелярією керував *канцлер*, заступником його був *підканцлер*. Ця посада з'явилася за Вітовта (1392–1430) з функціями звичайного секретаря при монархові, але з часом її ранг підвищився; найбільшого впливу вона набула за канцлера Ольбрахта Гаштольда в першій третині XVI ст. Фінансами завідував *земський підскарбій*, а його заступником був *підскарбій двірський*. До канцелярії належали також уряди *писаря великого литовського*, *писарів скарбових*, *писарів польного та дворів і волостей господарських*.

Командувачем війська був *гетьман земський* (згодом великий), а його заступником — *гетьман двірський* (потім — польний). Першим гетьманом став відомий руський князь Костянтин Острозький (з 90-х років XV ст.). Причиною досить пізнього становлення уряду гетьмана

була низка обставин, що викликали потребу в постаті окремого головнокомандувача: ліквідація місцевих військ удільних князів, поява найманців, артилерії, інженерних підрозділів, а також відхід великого князя від безпосереднього командування військом. До того ж з 80-х років XV ст. ВКЛ вступила в період важких військових конфліктів. Гетьманом двірським також часто був русин, як от київський воєвода Андрій Немирович, який 1530 р. розгромив татар на р. Голтва.

Уряд *хорунжого великого* (земського) виник 1432 р. при дворі Свидригайла Ольгердовича, але постійним став з кінця XV ст. Кількома роками пізніше з'явився уряд *хорунжого надвірного*, причому його влада не виходила за межі двору. Назва посади походить від “хоругва” — прапор, знамено, і первісно означала воїна, який несе прапор; у ВКЛ — командувач окремим загоном шляхетського ополчення, помічник гетьмана.

Існували також уряди *титулярні*, тобто без змістового наповнення, а їхні повноваження залежали виключно від волі господаря. До таких належали *чашиник*, *підчаший*, яких при дворі могло бути декілька. Вони виконували суддівські, дипломатичні, розвідувальні функції та окремі доручення князя.

Завданням інших урядів було обслуговування потреб великого князя, але згодом вони набули і титулярного значення: *конюший*, *підконюший*, *кухмістер*, *ловчий* (були ловчий великий і ловчий надвірний) тощо.

Місцева великокнязівська адміністрація з'явилася після ліквідації удільних князів. Їх замінили *намісники-старости*. У великих містах (Вільно, Тракай, Київ) представниками центральної влади були не старости, а *воєводи*, які за своїми функціями значно різнилися від давньоруських воєвод. Так, за часів Гедіміна був відомий гродненський воєвода Давид, руського походження, великий знавець військової, дипломатичної та адміністративної справи, якого сучасники вважали другою особою в державі після великого князя. Його вплив на державні справи збільшувався ще й тим, що Давид був зятем великого князя<sup>13</sup>. Фактично староста став проміжною постаттю, *господарським намісником*, залежним як від верховного господаря, так і від місцевих представників знаті<sup>14</sup>. Разом з тим, на думку Матвія Любавського, господарський намісник отримував уряд за умови особистої унії з великим князем, яка скріплювалася присягою на вірність сюзерену<sup>15</sup>. При інтронізації наступного володаря присяга відновлялася.

Намісники менших міст називалися *державцями*. Нижчий прошарок князівських управителів складали *тіуни*.

У таких державних посадовцях явно простежується запозичення з державного устрою Давньої Русі. Саме звідти походять такі назви

державних службовців, як *городничий, ключник, конюший, підконюший, пристав, десятник, дяк, децький*. Разом з тим польський історик Єжі Охманський на підставі аналізу давньоруських запозичень у Литовській державі стверджував, що найбільше їх було в судочинстві, а значно менше — в системі державного управління. Він обґрунтував це відносно пізнім формуванням придворного управління<sup>16</sup>.

Для прикладу розглянемо роль і місце Луцького замкового уряду в системі державних установ ВКЛ XVI ст. На думку сучасного українського дослідника В. Поліщука, посада *замкового старости (намісника)* у цей період була перехідною між князівською та становою добою розвитку ВКЛ, оскільки поєднувала в собі риси князівського і шляхетського права<sup>17</sup>. При намісникові створювався й відповідний адміністративний апарат (замковий уряд), який став особливо помітним після заведення *замкових книг*, тобто, створення якогось аналога сучасної канцелярії. Коло старостинських слуг, які брали участь у виконанні публічних повноважень, було таким: *сравця староства, підстароста, писар, дяк, ворітний*. Від замкового уряду слід відрізнити *повітових суддів*, які утворювали орган шляхетського самоврядування, але певний час діяли в структурі замкового уряду.

Інститут староства (намісництва) тримався на поєднанні *officium* та *beneficium*, тобто отриманні за виконання державно-публічних функцій тих прибутків, які йшли з даної місцевості (російською — *кормленіє*). Залежно від конкретної ситуації, це могли бути всі доходи або їх фіксована частина. Відтак староства могли переходити у спадок чи навіть віддаватись у заставу. Так, луцький староста отримував частину мита, що сплачувалось у місті на великого князя; мостові, грошові та соляні збори; а також інші збори (подвірне, ординщина, верховщина, воскобійне тощо), які вони навіть відмовились оприлюднити під час ревізії 1545 р. Частина такої плати, що збиралася з навколишніх сіл, ішла на утримання дрібних старостинських службовців. Оскільки замковий уряд мав і суддівські функції, то на його користь йшли також судові збори і штрафи<sup>18</sup>.

Територія староств (повітів) була неоднаковою. Меншими були литовські повіти, а більшими — українські. Намісник або староста був не лише державним урядовцем, який виконував державні функції. Водночас він управляв державним доменом — великокнязівським двором з усім його складним господарством (нащадком старого маєтку). Старости збирали податки, стежили, щоб не “пустіли” селянські ґрунти, здійснювали судові функції, організовували оборону підлеглої їм території, пильнували за справністю замків, забезпеченням їх зброєю, спорядженням, припасами.

Серед помічників старост, які мали давньоруські назви (*тіуни, децькі*), з’явилися нові. Ними стали *возні*, які виконували судові рішення,

забезпечували явку покликаних на суд; у кожному повіті були *хорунжі*, *городничі*, які здійснювали догляд за замком, *мостовничі* — організатори дорожньої служби. Функції старост були різнобічними — як адміністративними, так і поліцейськими.

Значних змін зазнали функції державних службовців, які позначалися давньоруськими назвами служилих людей. Так, якщо в Давній Русі боярами називали вищий прошарок суспільства, то за часів ВКЛ назву *бояри* пов'язували з найдрібнішими службовцями, які несли багато повинностей (розвозили пошту, ремонтували мости, підтримували у належному стані шляхи сполучення, захищали місто, замок у разі небезпеки). Фактично вони перетворилися на тяглове населення з певними залишками привілейованого стану, яке за латинським формуляром 1599 р. називалося — *scartabellus*, тобто гірший, неповноправний шляхтич (вояк). Найнижчу привілейовану верству складали панцерні слуги, які служили у війську одноосібно, за що отримували невелику земельну ділянку.

На західних землях України тим часом зростав польський вплив. Він був не всюди однаковим. Найбільше він торкнувся Галичини, де все місцеве привілейоване населення перетворилося на польську шляхту. Внаслідок посиленої польської колонізації підпало під нього і Підляшшя.

Натомість Волинь, Поділля, Брацлавщина, Київщина, Сіверщина, Переяславщина — майже не зазнали в XV ст. польського впливу (аж до Люблінської унії). Тут вирішальним був литовський вплив, а в литовському державному устрої від початку провідне місце належало староруським традиціям. Консервативному ставленню литовського уряду до українських традицій сприяли кілька факторів. Найпершим з них був вищий розвиток давньоруської культури, права, системи управління порівняно з литовським. Другим, не менш важливим, стала децентралізація управління у ВКЛ, ліквідована лише наприкінці XIV — на початку XV ст., коли відбувся “погром князів Гедиміновичів”.

Однак окремі землі й надалі зберігали свої права, автономію, а колишнє боярство — широку монополію в управлінні. Такі права підтверджувалися “земськими привілеями”, або **Земськими уставами**. Вони були своєрідними конституційними хартіями для окремих земель. Надання таких уставів регламентувалося звичаєвим правом; вони в жодному разі не були актами ласки великих князів, а, навпаки, їх обов'язком. Вони берегли “старовину” і поширювалися не на окремі стани, а на землю в цілому, з'ясовували відношення всього місцевого населення до держави і державних органів. Не всі такі грамоти збереглися. З тих, що дійшли до нашого часу, найдавнішою є грамота Ягайла 1424 або 1430 р. Луцькій землі, якою він підтверджував старі права лучан, однакові для всіх мешканців, незалежно від сповідуваної ними віри. Решта грамот — пізнішого часу, переважно XVI ст., так само з

підтвердженням давніх прав мешканців Волині, Київщини, Поділля, Вітебської, Полоцької та Смоленської земель. На думку істориків-правознавців, підставою для видавання таких уставів був процес усунення від влади удільних князів та заміна їх намісниками великого князя. Щоб така акція не спричинювала заворушень серед місцевого населення, і видавалися устава, які засвідчували, що новий правитель користуватиметься виключно тим обсягом повноважень, який мав удільний князь. На початку XVI ст. землю репрезентували “князі, бояри, міщани і вся земля”. Стани брали участь у суді намісника, мали свій скарб, а найголовніше — були в праві вимагати зміни “нелюбого” намісника.

Разом з тим не можна стверджувати, що ВКЛ, як і будь-якому державному організмові, не були притаманні прогрес у розвитку державно-суспільних відносин. Закликаючи новопоставленого в 1492 р. великого князя Олександра урядувати по-литовськи, за Вітольдівим звичаєм, еліта ВКЛ чудово розуміла, що формально “не порушуючи старини”, центральна влада модернізувала державу. Великі князі запроваджували нові традиції, спираючись на суспільну підтримку. Так, за влучним зауваженням А. Закшевського, *магдебурзьке право* в містах вводилося на вимогу міщан<sup>19</sup>. У привілеї 1552 р. м. Мінську, зокрема, зазначалося: “*напервей выймуемъ тое место нашо Менскъ с права литовского и руского (...) у право немецкое майтбарское переменяем*”.

Київщина одержала привілеї 1507 р. уже від Казимира, Волинь — у 1501 та 1509 роках. Скрізь пани-шляхта мали право брати участь в управлінні, залагоджувати земські справи, згодом — висилати своїх послів до сеймів.

Неспроможність протистояти тискові Московського царства у Лівонській війні (1558–1583), прагнення шляхти ВКЛ обмежити магнатів, зрівнятися у правах з польською шляхтою призвели до Люблінської унії 1569 р. Як наслідок утворилася нова федеративна держава двох народів — Річ Посполита. У ній Литва зберегла значну автономію: власні державні органи, військо, фінанси, судочинство, державну мову (руську). Водночас практично всі українські землі за цією унією відійшли до Польщі. Так завершилася історія державних установ ВКЛ на українських теренах.

#### **4.3. УРЯДУВАННЯ ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИМИ ЗЕМЛЯМИ ПОЛЬСЬКОГО КОРОЛІВСТВА (XIV–XVI ст.)**

На землях, завойованих Польщею, навіть галицькі бояри відчували себе “людьми другого сорту”. На відміну від етнічної польської шляхти, яка наприкінці XIV ст. одержала повне право власності на свої маєтки, вони залишалися “слугами короля”, які тримали землю на умовах



військової служби, робіт з укріплення та ремонту замків, мостів, шляхів, і навіть сплачували деякі натуральні податки. Судова юрисдикція над місцевим боярсько-служилим людом здійснювалася королівськими *каштелянами* (управителями великих замків). Військове керівництво їхніми збройними загонами здійснювали місцеві *городові воєводи*, які підпорядковувалися згаданим каштелянам. До 1434 р. існувала посада і генерального руського (львівського) старости як уповноваженого правителя Галичини.

У 1430–1434 роках за Єдлінським привілеєм Галичина та Західне Поділля втратили статус власного домену короля і перейшли на загальноземський статус. Тоді в Галичині, Холмщині та Підляшші з'явилися *земські уряди* (*officium terrestre*) на чолі з призначеними королем *старостами*. Було утворено Руське воєводство у складі земель Львівської, Перемишльської, Сяноцької, Галицької та згодом — Хомської, і Подільське воєводство з центром у Кам'янці-Подільському. 1462 р. такий саме статус отримала Белзька земля, що перебувала у складі Мазовецького князівства — відтоді Белзьке воєводство. У цей час на зазначених теренах остаточно було ліквідовано руське право і запроваджене польське. Від 1566 р. земські уряди з'явилися також у Київському, Волинському та Брацлавському воєводствах, які після Люблінської унії перейшли під владу польській короні. Найостаннішим з українських земель земський уряд отримало Чернігівське воєводство (1633).

Найдавніший перелік земських урядовців Корони польської містить мирний договір між Польщею та Тевтонським орденом 1435 р. Там названо осіб, що займали посади в урядах Руського та Подільського воєводств і Белзької землі в їх ієрархічній послідовності: *воєвода, каштелян, підкоморій, хорунжий, суддя, стольник, ловчий, чашиник, підсудок, підстолий, військовий*. Відомий дослідник цього питання М. Крикун наголошує, що “для того часу перелік не є повний”, і додає до нього посади *писаря, мечника, підчашого*. Загалом він нараховує для того часу до 14 земських урядів<sup>20</sup>.

Остаточно структура та ієрархія земських урядів Речі Посполитої була затверджена сеймовими конституціями 1611 та 1635 років у такому вигляді: *воєвода, каштелян* (дигнітарства, найвищі посади), *підкоморій, судовий староста, хорунжий, суддя, стольник, підчаший, підсудок, підстолий, чашиник, ловчий, військовий, писар, мечник, військовий менший, скарбник*. Така номенклатура посад (урядів) відзначалася сталим характером, оскільки шляхта тримала під пильним контролем роздавання урядів, монопольне право на які мав король, і вимагала від останнього не вносити до неї кількісних та якісних змін.

Претенденти на земський уряд мали належати до шляхетського стану і бути землевласниками в тій адміністративно-територіальній

одиниці, до якої цей уряд мав відношення. У разі незаконного отримання королівського привілею на земський уряд (не підкріпленого справжньою осілістю) такі документи визнавалися недійсними, а винуватець штрафувався на 200 гривень. При цьому володіння *королівщиною* (державним) чи орендованим маєтком не вважалося справжньою осілістю. Володіння урядом було пожиттєвим: надані за королівським привілеєм уряди “ніхто ні від кого під жодним претекстом відбирати не повинен”, як записано в “Кардинальних правах” 1768 р. Підставою для позбавлення уряду могли стати лише державна зрада, втрата громадянських прав та шляхетства. Тож не існувало механізму усунення від посади нездатного чи небажаючого виконувати свої обов’язки урядовця.

Роздавання земських урядів королі використовували як найголовніший важіль впливу на шляхту, здобуття її прихильності. У свою чергу, шляхта постійно виявляла бажання посісти ті або інші уряди, навіть попри те, що лише деякі з них давали відчутний матеріальний прибуток. Це пояснюється відсутністю в Речі Посполитій практично до XVIII ст. власних титулів, отже, з’явилася привабливість урядових звань. Виникло навіть прислів’я: “*Шляхтич без уряду як пес без хвоста*”. Завдяки цьому поширювалася практика продажу земських урядів, яка офіційно не схвалювалася, але фактично давала значний прибуток королю. Тому пропозиція познанського воєводи Кшиштофа Гжимултовського на сеймі 1685 р. затвердити офіційну оцінку всіх урядів — від найвищого до найнижчого — не дістала підтримки. Шляхта вважала це порушенням принципу рівності, а королівська влада не бажала втрачати джерело додаткового, неконтрольованого Сеймом прибутку.

Як зазначає М. Крикун, формуляр номінаційного привілею не був текстуально формалізованим, але “*структура його загалом була сталою і включала в себе: 1) мотиви номінації (вказувалося на заслуги певної особи); 2) зазначення уряду, який ця особа отримує, і які йому належать прерогативи; 3) звернення, адресоване земським урядникам адміністративної території, до якої уряд відносився, з закликом прийняти до свого кола номіната і дати йому в місцевій земській ієрархії належне місце*”<sup>21</sup>.

Усі земські уряди поділялися на дигнітарства та власне уряди. Перші посідали воєводи та каштеляни, чиї посади іменувалися також сенаторськими. У сенаті їхні місця навіть були понумеровані, і 1569 р. така нумерація змінилась у зв’язку з входженням до сенату воєвод та каштелянів Волинського, Брацлавського та Київського воєводств, а також вищих урядовців ВКЛ. Загальна кількість воєвод співпадала з кількістю цих адміністративних одиниць; каштелянів же було більше, оскільки у випадку поділу воєводства на кілька земель кожна з них мала власного каштеляна. Існувала і певна ієрархія серед самих каштелянських урядів.

Так, вища сходинка від Руського воєводства належала в сенаті каштеляну львівському, за ним по низхідній — перемишльському, галицькому, сяноцькому, холмському. У Подільському воєводстві на першому плані була подільсько-кам'янецька ієрархія, за нею йшли летичівська та червоногородська. Аналогічна ієрархія існувала і на повітовому рівні.

Як пише М. Крикун, функції дигнітаріїв склалися в Короні у XIV ст. і відтоді до кінця XVIII ст. залишалися незмінними: воєвода керував шляхетським ополченням своєї території, головував на елекційних сеймиках, де раз на чотири роки обиралися кандидати на земські уряди, котрі потім призначалися королем, здійснював нагляд за цінами, вагами і мірами в королівських містах, чинив юрисдикцію щодо євреїв, очолював вічовий суд. Каштелян допомагав воєводі, був його намісником і заступником, а у воєводських землях виконував аналогічні функції.

Власне, земські уряди можна поділити на три групи, що були діючими в буквальному розумінні цього слова: уряди підкоморія, гродського старости, судді, підсудка та писаря.

*Підкоморій* займався розмежуванням спірних шляхетських земель; йому допомагали *комірник*, *мірник* та *копачі*. Підкоморіїв у воєводствах було стільки ж, скільки каштелянів. Спочатку король на власний розсуд призначав їх, але згодом шляхта виборола новий порядок призначення на цю посаду — такий саме, як щодо інших земських урядників.

*Гродський староста* виступав охоронцем королівського замку (гроду), що був адміністративним центром воєводства, землі або повіту, очолював гродський суд, де вирішувалися кримінальні справи.

*Суддя*, *підсудок* і *писар* складали земський суд, який розглядав цивільні справи в межах свого адміністративного округу.

До іншої групи урядовців слід віднести *хорунжого* і *військового*: їх уряди мали значення в XV–XVII ст., але згодом перетворилися на почесні. *Хорунжий* керував місцевою військовою коругвою (законом шляхетського ополчення), надавав допомогу воєводі та каштеляну у формуванні шляхетських загонів, а також брав участь у вічовому суді. *Військовий* забезпечував громадський спокій на ввіреній йому території на момент виходу шляхти у похід, а тому у військовий час постійно мав перебувати в замку і звідти урядувати. Цей уряд, пов'язаний з отриманням певних матеріальних зисків, став дуже привабливим для шляхти.

Третю групу складали всі інші уряди (*стольник*, *підчаший*, *підстолій*, *чашиник*, *ловчий*, *мечник*, *скарбник*), які від початку були виключно почесними, тобто титулярними.

Староста, суддя, підсудок, писар і підкоморій одержували за своєю посадою певні грошові доходи: перші чотири — з оплат за виконання судових функцій та від діяльності земської й гродської судових канцелярій, останній — за проведення розмежування маєтків. Староста отри-

мував, окрім того, більшу частину прибутків, що йшли від повинностей населення королівському маєтку, центром якого був грод. За деякими з решти урядів (але не скрізь) були закріплені землеволодіння, здебільшого ж прибутковою статтею для урядовців ставали надходження від мита.

Ієрархію урядів у жодному разі не можна розглядати як службову: воевода не був начальником каштеляна і далі по низхідній. Компетенції, якими наділявся певний уряд, виконували не нижче розташовані урядники, а призначений відповідним урядовцем апарат. Носії почесних урядів такого апарату не мали, як не мали і конкретних службових функцій. Не запроваджуючи форм службової залежності, земська ієрархія працювала як механізм престижності, як своєрідна ієрархія престижу. Загальна кількість таких урядовців досягала кількох тисяч і охоплювала значну частину шляхти, яка проживала на українських землях<sup>22</sup>.

Після приєднання до Корони нащадків руського боярства було прирівняно до прийшлої польської шляхти. Вони отримали всі її права і привілеї, й навіть зберегли унікальні в Речі Посполитій князівські титули. Серед надбаних прав було і право вирішувати всі проблеми місцевого життя на регулярних шляхетських з'їздах — *сеймиках*. Саме на такі установи було покладено значну частину державних управлінських функцій.

Між серединою XV — серединою XVI ст. на теренах колишньої Галицької Русі утворилися чотири сеймики — у Судовій Вишні, Холмі, Белзі, Кам'янці-Подільському; з 1563 р. — ще один у Тереховлі. Посли, обрані на них, представляли інтереси місцевої шляхти на загальнодержавних сеймах. 1356 роком датується поширення на Львів за привілеєм Казимира III Магдебурзького права, яке поступово проникало вглиб руських земель. За ним міста звільнялися від юрисдикції каштелянів, воевод, судів; судити міщан міг тільки міський вїйт, який відповідав безпосередньо перед королем або призначеним ним старостою.

#### **4.4. ДЕРЖАВНІ УСТАНОВИ РЕЧІ ПОСПОЛИТОЇ ДВОХ НАРОДІВ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ (XVI–XVIII ст.)**

1569 р. відбулася значна подія в історії всієї Центрально-Східної Європи — Люблінський сейм, на якому зібралися магнати, шляхта й духівництво Польщі та литовських земель. Він постановив об'єднати дві держави і створити Річ Посполиту двох народів. Хоча питання про державну унію Литви і Польщі стояло на порядку денному вже давно, а особиста унія правителів існувала ще з кінця XIV ст., коли литовський князь Ягайло посів польський престол, остаточно це було вирішено і закріплено саме в Любліні. Задля справедливості слід наголосити, що найбільше проти такого об'єднання були налаштовані руські князі та

магнати. Зокрема, цей спротив пояснювався тим, що, за умовами унії, всі українські землі відривалися від ВКЛ і включалися до польської частини Речі Посполитої. Але у тогочасних політичних умовах їм не вдалося відстояти державної незалежності ВКЛ.

Державний устрій Речі Посполитої повністю оформився при королі Генріхові Валуа (1573–1574) за так званими Генріховими артикулами і Сеймовим статутом (*Pacta Conventa*) 1573 р. Коротко його можна схарактеризувати як федеративну шляхетську республіку з виборним королем та оригінальною, змішаною станово-представницькою системою управління (*Monarhia Mixta*). У новій об'єднаній державі вкоренилася концепція станової держави-шляхти. Право голосу мала лише шляхта як провідний стан суспільства. До цього стану відносилися як магнати, так і середня й дрібна шляхта, що формально мали всі права “благородного стану”.

Відповідно до умов Люблінської унії, найвища влада у польсько-литовській державі належала загальношляхетському польсько-литовському *Сейму вальному*. Він обирав короля. У період між сеймами король управляв державою разом і за згодою з обраною сеймом *Радою резидентів*. До компетенції сейму належали зовнішня і внутрішня політика, оголошення стану війни, введення податків, контроль за діяльністю центрального уряду та самого короля. Сеймові конституції передбачали право шляхти на повстання проти суверена, який порушив її права і вольності, не знаходив порозуміння із сеймом.

За Люблінською унією Сейм ВКЛ зливався з Сеймом Речі Посполитої. Постала необхідність досягти порозуміння литовських крайових послів перед загальним сеймом, і тому виник *Головний сеймик Слонімський*, який скликали перед загальним Сеймом. Окрім делегатів (послів), у його роботі брали участь члени сенату ВКЛ. Відбувалися також повітові сеймики, які скликав король перед Вальним Сеймом. Вони надавали інструкції делегатам, від яких ті не сміли відступати. Таких сеймиків налічувалося 23, кожен обирав по два делегати.

З другої половини XV ст. у Польщі усталилася двопалатна структура Сейму, який складався з двох ізб — сенаторів і послів; остання репрезентувала шляхту — виборців. До складу сенаторів входили вищі достойники Речі Посполитої (воєводи, каштеляни, єпископи). Це було приблизно 140 осіб, які виконували свої функції пожиттєво. У сенаті не відбувалося голосувань: сенатори висловлювали свою особисту думку, на підставі якої король або канцлер формулював *конклюдію* — спільну думку сенату. До складу посольської ізби — найвпливовішої частини сейму — входило 170 послів, обраних на повітових сеймиках. Вони репрезентували земську шляхту і керувались у своїй діяльності інструкціями (наказами), отриманими на згаданих сеймиках. Після завершення

сеймової сесії послі звітували на так званих реляційних сеймиках про виконання наказів.

Спочатку вальні сейми скликалися королем у довільні терміни, залежно від потреб. Згодом утвердилася практика їх проведення раз на два роки. У разі нагальної потреби скликалися екстраординарні сейми. Сеймові ухвали (*конституції*) розроблялися посольською ізбою, а остаточно приймалися на засадах повної одноголосності на спільному зібранні сейму. Під час прийняття рішень сеймом існувало право *liberum veto* — кожен з учасників сейму міг накласти вето на прийняття певного рішення вимовивши слова “*Nie porwalam*” (не дозволяю). Звичайно, це було можливим лише у випадку, коли подібні дії передбачалися наказом відповідного сеймику.

Найбільш урочистими були засідання *конвокаційних* сеймів, які вирішували питання про час, місце й обставини обрання короля, *елекційних*, на яких короля обирали, та *коронаційних*, де їх коронували<sup>23</sup>.

На елекційних сеймах сенат засідав у великому королівському наметі, що звався *шопою*, а послі воєводств і земель — на *майдані*, оточеному ровом, так званому *Колі*. Присутня на елекції шляхта, участь якої у виборах не обмежувалася, збиралася в окремих наметах, поза Колом. Зокрема, від шляхти правобережних воєводств, враховуючи послів, присутніми на елекції 1632 р. було 186 осіб.

Король Речі Посполитій не був абсолютним володарем. Його влада була суттєво обмежена обома палатами сейму, а також зобов'язаннями, взятими на себе під час обрання. У нього були певні законодавчі функції: право законодавчої ініціативи та затвердження сеймових ухвал. Разом з тим він здійснював керівництво всією центральною виконавчою владою, а також призначав усіх місцевих урядовців: загалом 180 земських урядів. Проте змістити жодного з урядовців він не мав права.

Певні повноваження, причому ширші, ніж у внутрішній політиці, король мав у зовнішньополітичних акціях. Він був також верховним головнокомандувачем, роздавав у пожиттєве користування земельні маєтності корони<sup>24</sup>.

У здійсненні державного управління його помічниками були: *великий маршалок*, який керував королівським двором, *гетьман коронний*, котрий стояв на чолі війська, *підскарбій коронний*, який відповідав за стан фінансів у федеративній державі.

Центральний уряд був репрезентований також *канцлером коронним* і *підканцлером*, при яких існував значний канцелярський штат (*Коронна канцелярія*). Канцелярія контролювала королівські маєтки, гроди (замки) в усіх воєводствах. З них Руське, Белзьке, Подільське, як старі землі у складі Корони, належали до компетенції коронної канцелярії. До них в 1633 р. було долучено новостворене Чернігівське воєводство. Для керів-

ництва Волинським, Київським, Брацлавським воєводствами, що відійшли від ВКЛ, упродовж 1569–1673 років існувало спеціальне відділення королівської канцелярії — Руська канцелярія, із своїм окремим діловодством руською мовою.

За часів Польсько-Литовської держави великого значення набули судові установи, що виконували не лише судові функції, але й брали на себе відповідальність за окремі ланки державного управління, передусім на місцевому рівні. Вищою апеляційною установою для шляхетського стану був *Коронний трибунал*, члени якого обиралися на провінційних сеймиках. Поряд з ним діяв *Асесорський суд*, що розглядав апеляції на вироки судів міст, суперечки між міськими громадами та магістратами, тлумачив королівські привілеї щодо міст. Інший вищий суд — *референдарський* — розглядав питання щодо королівських сіл і суперечки під час розмежування королівських та приватних маєтностей. Контролюючим органом щодо всіх названих судів був *Сеймовий суд* на чолі з королем, який спеціально не скликався, а відбувався під час проведення сеймів.

Значними правами, зокрема на Галичині, користувалися органи місцевого самоврядування. У містах, які мали Магдебурзьке право (тобто право самоуправління, закріплене певним королівським актом), вони склалися з ради, лави і громади, які підпорядковувалися *старості*, призначеному королем. Членами *ради* були *райці*, очолювані *бурмистрами*, і виконувала вона адміністративні функції. *Лава* здійснювала судову владу, утворюючи міський суд, що складався з *лавників* (присяжних) на чолі з *війтом*. Саме *війту* король, а у приватних містах — власник міста — видавали *локаційний привілей*, тобто право на здійснення повноважень самоврядної міської громади. Згодом посада *війта* стала виборною. Рада і лава разом з кількома комісіями (переважно економічними) та допоміжними урядами утворювали *магістрат*. *Громада* мала лише опосередкований вплив на господарство міста. Об'єднуючи передусім нижчі верстви католицького населення, цехи, братства, дрібніших купців, вона подеколи використовувала норми міського права у боротьбі проти засилля міської верхівки.

На селі самоврядування здійснювалося *громадськими урядами*, що наслідували традиції давньоруського громадського устрою. Після завоювання Галичини Польщею розпочалася посилена німецька колонізація українських земель. Тоді самоврядування багатьох сіл перейшло на польське, німецьке та волоське право. Деякі села мали навіть Магдебурзьке право.

Сільські громадські уряди склалися з *війта*, *підвійта* та п'ятох *присяжних*. *Війт* обирався зі складу присяжних, обраних громадою. Коло їх компетенції визначалося правовою системою, на якій ґрунтувався уряд,

і до середини XVI ст. охоплював усі сторони сільського життя: розподіл і стягнення податків, збір коштів на громадські потреби, нагляд за виконанням повинностей, дотриманням громадського спокою, затвердження майнових угод селян, а в селах на волоському та німецькому праві — також здійснення судочинства. Вироки у карних справах виносила адміністрація, яка була апеляційною інстанцією.

### ***Висновки:***

Упродовж XIV–XVIII ст. на українських землях діяли адміністративні установи й інституції Великого князівства Литовського, Польського королівства, з 1569 р. — об'єднаної Польсько-Литовської держави (Речі Посполитої двох народів). Урядуючі інституції першої держави багато в чому ввібрали державну спадщину Давньої Русі-України, зокрема, виникнення і роль Панів-Ради; функції великого князя та удільних князів ВКЛ були певною мірою продовженням традиції давньоруського інституціоналізму. Разом з тим подальший розвиток обох східноєвропейських держав, що поділили між собою українські землі, пішов у напрямку формування станово-представницьких органів влади та управління, які й набули основного значення на останньому етапі існування Речі Посполитої. Це була унікальна держава, яка поєднувала республіканські інститути представницького правління з монархічним керівництвом держави. Причому королю належала лише виконавча влада, а законодавча перебувала у Сеймі, який формально представляв увесь народ-шляхту Речі Посполитої. Інші стани суспільства були обмежені в правах, не мали представництва на загальнодержавному рівні, хоча отримали достатньо широкі права місцевого (насамперед міського) самоуправління. Українська еліта стала частиною народу-шляхти цієї держави, хоча й не мала, на відміну від етнічних поляків та литовців, свого окремого представництва в ній. Система земських урядів сприяла широкому залученню всієї шляхти до участі в державному управлінні. Форми та повноваження польсько-литовських державних інституцій, що склались у цей час, були використані для розбудови урядуючих органів Української козацько-гетьманської держави наступної доби.

### **Завдання для самостійної роботи**

1. Скласти хронологію входження українських земель до Великого князівства Литовського.
2. Визначити роль “ранніх маєтків” Литви як центрів державного управління.
3. Назвати основні джерела формування системи урядуючих інституцій Великого князівства Литовського.



4. Сформулювати права і функції Панів-Ради в XIV, XV та XVI ст.
5. Виявити основні ознаки перетворення Великого князівства Литовського на станову державу.
6. На основі аналізу статей Люблінської унії 1569 р. з'ясувати формат державного устрою українських земель у Речі Посполитої
7. Дати характеристику структури державного управління Речі Посполитої.
8. Сформулювати ознаки станово-представницької системи управління Речі Посполитої та її державних органів.
9. Скласти перелік земських урядовців Речі Посполитою за ієрархічною ознакою.
10. Визначити роль судових органів в управлінні Річчю Посполитою.

### **Питання для самоперевірки:**

1. Що таке “ранні маєтки” Литви та їх роль у формуванні урядуючих інституцій Великого князівства Литовського.
2. До якого типу держав відносилось Велике князівство Литовське: моноетнічних чи поліетнічних, і який вплив це мало на створення урядуючих інституцій?
3. Якою була роль нащадків давньоруських князів, бояр та дружинників у Великому князівстві Литовському?
4. Яке значення відіграли Волинське та Київське удільні князівства у формуванні Великого князівства Литовського?
5. До складу якої частини об'єднаної Речі Посполитої двох народів ввійшли українські землі після Люблінської унії?
6. Що таке шляхетський стан у Речі Посполитої та які державні функції він виконував?
7. Сформулюйте державні функції шляхетських сеймиків.
8. Які питання вирішував Вальний Сейм у Речі Посполитій?
9. Якими були функції короля у Речі Посполитій?
10. Чому земські уряди, навіть якщо вони не винагороджувалися, вважалася престижними для шляхти?

---

<sup>1</sup> Історія України: нове бачення. — Т. 2. — К.: Вид. “Україна”, 1995. — С. 113.

<sup>2</sup> Антонович В. Б. Очерк истории Великого Княжества Литовского до смерти великого князя Ольгерда // Антонович В. Б. Моя сповідь: вибрані історичні та публіцистичні твори. — Київ, 1995. — С. 625–743; Любавский М. Областное деление и местное

управление Литовско-Русского государства во время издания 1-го Литовского статута: Исторические очерки. — М., 1892; *Его же*. Очерки истории Литовско-русского государства до Люблинской унии включительно. — М., 1915; *Ланно И. И.* Великое княжество Литовское во второй половине XVI в.: Литовско-русский совет и его сеймик. — Юрьев, 1911.

<sup>3</sup> *Łowmiański H.* Studja nad początkami społeczeństwa i państwa litewskiego. — Wilno, 1931, 1932. — Т. 1, 2.

<sup>4</sup> *Baranauskas T.* Lietuvos valstybės ištakos. — Vilnius: «Vaga», 2000.

<sup>5</sup> *Ibid.* — Р. 123–124.

<sup>6</sup> *Антонович В. Б.* Очерк истории Великого Княжества Литовского до смерти великого князя Ольгерда // *Антонович В. Б.* Моя сповідь: вибрані історичні та публіцистичні твори. — К., 1995. — С. 643.

<sup>7</sup> Див.: *Шандор В.* Закарпаття: Історично-правний нарис від IX ст. до 1920 р. — Нью-Йорк: Карпатський союз, Інк., 1992. — С. 46–48.

<sup>8</sup> *Закшевский А.* Великое княжество Литовское в XIV–XVII веках: своеобразие права и государственного строя: <http://www.historia.ru/2005/01/zakrzewski.htm>

<sup>9</sup> Нариси історії державної служби в Україні... — С. 39–40.

<sup>10</sup> *Baranauskas T.* Ankstyvieji Lietuvos dvarai // Lietuvos dvarai — praeitis, dabartis ir ateitis: konferencijos medžiaga: 2001 m. birželio 22-23 d. — Vilnius, 2001. — Р. 10-18.

<sup>11</sup> *Яковенко Н.* Нарис історії середньовічної та ранньомодерної України. — С. 149.

<sup>12</sup> Там само. — С. 152.

<sup>13</sup> *Антонович В. Б.* Очерк истории Великого Княжества Литовского до смерти великого князя Ольгерда. — С. 657–659.

<sup>14</sup> Див.: *Полищук В. В.* Луцький замковий уряд в адміністративній системі Великого князівства Литовського до реформи 1564–1566 років // УІЖ. — 2003. — № 2. — С. 6–7.

<sup>15</sup> *Любавский М.* Областное деление и местное управление Литовско-Русского государства во время издания 1-го Литовского статута: Исторические очерки. — М., 1892. — С. 563.

<sup>16</sup> *Ochmański J.* Ruskie wzory organizacyjne w państwie litewskim XIV–XV wieku // *Idem.* Dawna Litwa. — Olsztyn, 1986. — S. 75–78.

<sup>17</sup> *Полищук В. В.* Луцький замковий уряд в адміністративній системі Великого князівства Литовського до реформи 1564–1566 років // УІЖ. — 2003. — № 2. — С. 9.

<sup>18</sup> Там само // УІЖ. — 2003. — № 3. — С. 116–120.

<sup>19</sup> *Закшевский А.* Великое княжество Литовское в XIV–XVII веках.

<sup>20</sup> *Крикун М.* Земські уряди на українських землях у XV–XVIII ст. // Записки НТШ. — Т. 228: Праці Історико-філологічної секції. Львів, 2000. — С. 70.

<sup>21</sup> Там само. — С. 74.

<sup>22</sup> Див.: *Urządnicy Dawnej Rzeczypospolitej XII–XVIII wieku.* — Т. III: Ziemie Ruskie. — Zeszyt I: Urządnicy Województwa Ruskiego XIV–XVIII wieku. — 1987; Zeszyt 2: Urządnicy Województwa Belskiego i ziemi Chełmskiej XIV–XVIII wieku. — 1992; Zeszyt 3: Urządnicy Podolscy XIV–XVIII wieku. — 1998; Zeszyt 4: Urządnicy Województw Kijowskiego i Czernihowskiego XV–XVIII wieku. — 2002; Urządnicy Wołyńscy XIV–XVIII wieku. — 2007.

<sup>23</sup> Див.: *Wiszka E.* Systemy polityczne Ukrainy. — Toruń: Wud. Naukowe Uniwersytetu M. Kopernika, 2007. — S. 38–39.

<sup>24</sup> *Чаплинский В.* Органы государственной власти в Польше XVI–XVII веков // Вопросы истории. — 1977. — № 12. — С. 123–156.

## **5. ДЕРЖАВНІ УСТАНОВИ КОЗАЦЬКО-ГЕТЬМАНСЬКОЇ ДОБИ (XVII–XVIII ст.)**

### **5.1. ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ УРЯДУЮЧИХ ІНСТИТУЦІЙ В УКРАЇНІ XVII–XVIII ст.**

Характерною особливістю організації та функціонування політичної системи на українських землях у XVII–XVIII ст., на думку сучасних істориків, була поліваріантність існуючих політичних моделей та різновекторність їх еволюції. Зокрема, державний устрій українських земель, що підпорядковувалися гетьманові (Гетьманат, самоназва — Військо Запорозьке, сучасна історіографічна назва — Українська козацька/гетьмансько-козацька держава), ввібрав досвід функціонування військово-політичної організації — Запорозької Січі, але в процесі розвитку набув чимало специфічних ознак, які відділили його від свого прообразу, а також моделі організації політичних відносин в автономній (а часами і самостійній) стосовно гетьманської влади Січі. Крім того, модель державно-політичного устрою Гетьманату в досить своєрідній формі у ході української колонізації південно-західних окраїн Московської держави була екстрапольована на ґрунт Слобідської України, яка належала Московському царству. Однак усі ці модифікації з вихідної форми козацького устрою Запорожжя принципово відрізнялася від моделі політичної організації суспільства на Правобережній та Західній Україні, які практично до кінця XVIII ст. перебували під владою Речі Посполитої. Водночас можна стверджувати, що навіть у межах правобережного регіону до початку XVIII ст. паралельно з польською державно-адміністративною системою зберігався асистемний щодо неї козацький-полковий устрій.

Ще однією характерною особливістю функціонування державного апарату тієї доби були перманентні трансформації механізму взаємодії політичних інституцій у межах їх окремих складових. Це зумовив політичний курс Московської держави/Російської імперії, спрямований на обмеження і ліквідацію української державності, інкорпорацію українських земель до складу імперії<sup>1</sup>.

До того ж геополітичне становище України, яка перебувала у центрі більшості історичних подій, що відбувалися в Центрально-Східній Європі протягом XVI–XVII ст., насамперед боротьби з турецькою інвазією, антигабсбурзьких постань, польсько-української та польсько-шведської боротьби, суттєво вплинуло на стан її державного управління і політичної системи. У період свого розквіту, тобто за часів Богдана Хмельницького, Українська козацька держава претендувала на порубіжні території інших держав (Білорусь, Молдова), де також намагалася запровадити козацький устрій.

Непростою була доля історичних земель, відірвані від України — Закарпаття й Буковини. Основна територія Закарпаття з другої чверті XVI ст., коли відбувся розпад Угорського королівства, потрапила до складу Габсбурзької монархії, а Мараморошчина — до Семиградського (Трансільванського) князівства, під владою якого перебувала до 1733 р. Семиградський володар Юрій II Ракоці певний час був союзником Богдана Хмельницького і спільно з ним боровся з поляками. Габсбурги та Ракоці намагалися завоювати симпатії населення Закарпаття, тому *комітати Земплин, Унг та Берег* отримали фактичну автономію й управлялися вибірними урядовцями — *кенезами*, у діяльність яких віденський двір не втручався. На території сучасної Буковини існували Чернівецька та Хотинська волості Молдавського князівства, яке з кінця 30-х років XVI ст. потрапило у васальну залежність від Стамбула. У другій половині XVII ст. західна частина Поділля складала *Подільський айялет* Османської імперії.

## **5.2. ІНСТИТУЦІЙНИЙ УСТРІЙ ВІЙСЬКА ЗАПОРОЗЬКОГО НИЗОВОГО (ЗАПОРОЗЬКОЇ СІЧІ)**

Українське козацтво як окремий соціальний стан спочатку Великого князівства Литовського, а потім Речі Посполитої двох народів, почало формуватися всередині цих держав приблизно з другої половини XV ст. Первісно він існував у державній системі Речі Посполитої на правах, окреслених королівськими привілеями, що видавалися під час війн, коли Речі Посполитій загрожувала реальна зовнішня небезпека. Утім, після подолання ворожої навали польська влада робила все можливе, аби відібрати в козаків їхні права, здобуті військовою звитягою<sup>2</sup>.

Соціальна напруга, яка наростала на українських землях польсько-литовської держави після Люблінської унії, була пов'язана із запровадженням нового станового ладу та нових соціальних відносин між польсько-литовською шляхтою та рештою населення. У таких умовах різко зростало значення козацтва як соціального стану, до якого задля відстоювання своїх прав та свободи приставали як залежне населення

(посполиті, міщани), так і нащадки привілейованих станів ВКЛ: околична шляхта, бояри, панцерні слуги. Вони “козачилися”, втікали на територію Дикого поля, Великого Лугу — незаселених земель, які формально знаходилися під владою Кримського ханства. У другій половині XV ст. князь Дмитро Вишневецький (зі старовинного українського роду Несвицьких) побудував на о. Хортиця перший дерев'яний замок — прообраз майбутньої Січі. Вона проіснувала недовго (всього три роки), і вже в 1570-х роках перемістилася на о. Томаківка (Томаківська Січ). Прагнучи залучити козаків до боротьби з турками, польський король Стефан Баторій 1576 р. призначив їм гетьмана та старшину, дав булаву, хоругву, бунчук та печатку з військовим гербом — зображенням козака з рушницею. Разом з королівськими грамотами вони склали перші запорізькі клейноди — знаки державності Війська Запорозького.

Саме на Томаківській Січі козацтво набуло форми військово-політичного об'єднання козаків — був сформований **Кіш Війська Запорозького**. Разом з тим Січ однозначно не можна вважати державою, адже вона не мала своїх постійних підданих-мешканців, а була лише державним утворенням з республіканською, демократичною формою управління<sup>3</sup>. Запорозька Січ визнавалася республікою безпосереднього управління, в якій законодавча влада належала всьому народу-козацтву, а не тільки його представникам. Таке безпосереднє управління об'єктивно можливе лише у невеликих республіках, до яких належала і Січ. Тут налічувалося кілька десятків тисяч осіб, а по всіх Вольностях Запорозьких — декілька сотень тисяч. Козацька рада була органом законодавчої влади, але не у формі представницького органу, яким були станові парламенти європейських держав тих часів, а у формі прямої участі в управлінні справами Війська Запорозького всіх членів козацького війська, тобто всього козацького стану. Вона, по суті, була органом найвищого порядку в управлінні козацьким військом.

Запорізька Січ мала свої символи: печатку-герб, на якій був зображений козак з мушкетом на плечі та шаблею при боці; січовий прапор малинового кольору із зображенням святого Архангела Михаїла з білим хрестом. Це також свідчило, що Запорозька Січ перетворилась на своєрідну демократичну та військово-адміністративну організацію — державне утворення.

Упродовж усієї історії Запорозької Січі існував подвійний поділ — військовий та територіальний. Розвиток специфічної бойової козацької системи призвів до створення такої тактико-господарської “одиниці”, як запорозький *курінь*. Уважають, що цей термін — монгольського походження, який згодом перейшов до тюрків, а потім — і до українців. Уперше вживання слово “курінь” на Запорожжі зафіксоване 1626 р. У Запорозькій Січі XVIII ст. термін “курінь” мав кілька значень. Це слово

вживалося на позначення самостійної військової одиниці, а також житла. Вся Січ поділялася на курені. У період найвищого розквіту Січі їх налічувалося 38. Вони носили територіальні назви (мабуть, об'єднували земляків — Канівський, Корсунський, Полтавський, Уманський тощо), або ж найменування невідомого походження (Коніловський, Незамаївський). Курені сприймалися як казарма, де проживали козаки, а також як господарська одиниця, що мала запаси озброєння, продовольства, угіддя для користування, для накопичення таких продуктів. Курені не були рівними як за своїм кількісним складом, так і за своїм впливом на загальні січові справи. Старші й авторитетніші курені, як правило, під час виборів проводили на посади кошового отамана і старшини своїх членів.

Очолювали курінь *курінний отаман* та *курінний хорунжий*, які обиралися козаками зі свого середовища. Курінний отаман мав широкі повноваження адміністративно-поліцейного характеру, був суддею у дрібних справах, організатором господарської діяльності куреня. Всі козаки куреня були членами *курінної ради* — установи низового управління на Січі.

Система органів управління Запорозької Січі була вибудована на принципах широкої демократії. Кожен запорожець був вільною людиною, мав право обирати кошову старшину, брати участь в управлінні Кошем через ради, міг користуватися господарськими угіддями і промислами. Козацька старшина не мала необмеженої влади над козаками і підпорядковувалася звичаєвому праву, рішенням козацьких рад. Ради збиралися на майдані, що розміщувався посередині фортеці. Навколо майдану містилися військові установи — канцелярія, пушкарня, склади, будинки старшини<sup>4</sup>.

Козацька рада була вищим органом влади на Запорожжі. Всього існували три види рад: *загальна (військова) рада*, *старшинська рада* та *чорна рада*. Перша з них розглядала найважливіші питання козацького життя: війни та миру, закордонних відносин, військових походів, покарання злочинців, обрання посадових осіб. Така рада була органом прямого народоправства, обов'язково скликалася тричі на рік, а на вимогу козацького товариства — і частіше. Певною мірою в ній можна побачити спадщину військової демократії та давньоруського віча.

Загальна рада, в якій брали участь кілька тисяч козаків, практично була нездатна обговорювати будь-які рішення, а могла лише приймати чи відхиляти готові пропозиції. Тому обговорення найважливіших питань організації життя Січі відбувалося на *старшинській раді* з досить обмеженим числом учасників і можливістю проведення усної дискусії. До кола учасників старшинської ради входила вся кошова курінна і полкова старшина, а також категорія “стариків” чи “старших козаків”, під якими слід розуміти не обов'язково літніх запорожців, а найдосвідченіших

рядових козаків, а також вибірних від козацької ради. На жаль, точних документальних даних щодо цього не збереглося. Така рада набувала ознак постійного представницького органу при кошовому, мала значний вплив як на старшину, так і на військову раду. На ній обговорювалися питання організації оборони, кандидатури на важливі посади, адміністративні, судові та господарські справи. З часом запорозька старшина намагалася звести Військову раду до органу, що схвалював уже винесені старшинською радою рішення.

Не можна забувати, що згадані ради були становими органами влади, тобто право голосу там мали виключно козаки. Селяни (посполиті), торгівці, міщани, жінки не мали права брати участь у радах, до того ж останнім взагалі було заборонено знаходитися на території Січі.

*Чорна рада* відрізнялася від попередніх тим, що на неї збирався народ (“чернь”) без старшин, і не лише козаки, а також міщани, посполиті й загалом усе населення, яке вдалося сповістити. Загальновідомою є рада 1663 р. у Ніжині, унаслідок якої було обрано гетьманом запорозького кошового Івана Брюховецького, а інших претендентів на гетьманство страчено. Рішення такої ради старшина повинна була приймати беззастережно, інакше могло вибухнути повстання. Основна маса козаків у такому випадку мала моральне право на непослух, щоб силою примусити старшину виконувати рішення більшості.

Окрім загальних військових рад, козаки Війська Запорозького Низового обговорювали нагальні питання на *полкових* та *сотенних радах*. Існували також *курінні* та *паланкові ради*. На них розглядалися таємні та термінові справи, що вимагали негайного вирішення, прикордонні суперечки, питання організації невеликих військових походів (набігів). До компетенції паланкових рад входив розгляд дрібних справ, переважно межових суперечок<sup>5</sup>.

*Кошовий отаман* був повновладним володарем Січі. Така назва склалась історично, і тривалий час вживалася поряд з термінами “гетьман” (від німецького — *hauptman*, військовий командир, запозичено через польську мову), “старший війська Запорозького” (коли підкреслювалося його призначення або погодження коронним польським гетьманом). Після створення Гетьманської держави відбувся остаточний розподіл назв. Гетьманом почали називати володаря всього Війська Запорозького — Гетьманської України; очільник низового війська — Січі — остаточно став кошовим отаманом.

Його слово було законом, до скликання наступної ради він вирішував усі найважливіші справи. По суті, він уособлював вищий виконавчий орган. Його добробут був напряму пов’язаний з господарством Січі, адже ніяких власних прибутків він не мав, а тільки розпоряджався громадською власністю. Разом з тим кошовий був тимчасовим прави-

телем (органом влади). Його обирали, як правило, на рік, проте, за вимогою Січової ради, могли змістити в будь-який час (окрім періоду військових походів). Кошовими обирали авторитетних, заслужених козаків. Їм не заборонялося кілька термінів поспіль бути кошовими, і факт багаторазового посідання цієї посади свідчив про надзвичайний авторитет обраних на неї. Таких кошових було відносно небагато, а найвідоміші з них — Петро Сагайдачний, Іван Сірко, Кость Гордієнко, Петро Калнишевський.

Кошовий отаман виконував військові, адміністративні, судові та частково духовні функції. Йому належало право дарувати козакам, які здійснили злочини, життя, або ж карати смертю. Поточні дипломатичні зв'язки здійснювалися кошовим від імені товариства. Важливі справи передавалися на розгляд Січової ради. Січова старшина підкорялася розпорядженням кошового, але обиралася та звільнялася не ним, а Січовою радою. Кошовий лише затверджував обраних радою *військового писаря, військового суддю, військового осавула*, які були його найближчими радниками та помічниками. Іншу старшину — полкову, наказну, а також, за звичай, військових служителів (*довбиша, тлумача, кантаржія, гармаша*) — він призначав особисто. На час своєї відсутності або здійснення військового походу частиною козаків кошовий призначав їм наказного отамана.

Залежний від Січової ради, не вільний в обранні найближчих помічників, обраний на певний, дуже короткий термін і з умовою, що його можуть відставити задовго до закінчення цього терміну, кошовий був представником влади республіканського типу, влада якого обмежувалася народними зборами. Більше того, якщо січова громада визнавала за ним скоєння важкого злочину, то могла і покарати на смерть. Лише на час ведення бойових дій він отримував необмежені права диктатора. Тому Січове товариство, за звичай волелюбне і не особливо слухняне, у військових походах діяло як згуртований бойовий механізм із залізною дисципліною.

Символами влади кошового були *клейноди*: залізна булава, яку він тримав у руках під час бойових дій та урочистих заходів, та *комишина* — довга палиця, якою він користувався у мирний час. Клейнодами були також *прапор* і *бунчук*. Клейноди дарувалися запорожцям польськими королями і московськими царями. Дарування клейнодів означало визнання цими суверенами запорозького товариства або підтвердження його прав.

Другою після кошового особою у запорізькому війську-державі був *військовий суддя*. Втім, його посада з'явилася значно пізніше за інші (уперше згадана 1625 р.), що свідчить про попереднє виконання судових обов'язків самим кошовим. Лише згодом, коли чисельність козаків



збільшилася, виникла необхідність в окремому судді. Окрім виконання суто судових функцій, він був заступником і найближчим помічником кошового, міг виступати наказним отаманом, а також скарбником, начальником артилерії, завідувачем усіма військовими припасами. Суддя стежив за дотриманням звичаїв та одвічних порядків, на яких трималася вся система Січі. Зовнішньою ознакою влади військового судді була велика срібна печатка та комишина (“суддівська тростина”, “суддівська ласка”).

Третє місце в Січовій адміністрації посідав *військовий писар*. У документах про нього згадується з 1578 р. як про людину, котра посідала одну з важливих і відповідальних посад. Писар вів усю канцелярію, всі “писемні справи” Війська Запорозького Низового, рахунок прибутків та витрат, підписував усі листи від Січі, приймав усі документи, що надходили на Запоріжжя від володарів, вельмож, простих людей, виголошував рішення старшини на раді, сповіщав вирок засудженим. Чужинці називали його канцлером, бо він опікувався всією закордонною політикою Січі. Тому він обов’язково мав володіти іноземними мовами, у тому числі — латиною. Писар, на відміну від іншої старшини, рідко переобирався Січовою радою, і саме він забезпечував тяглість управління під час щорічної зміни кошових. Ознакою посади військового писаря був *каламар* (чорнильниця) та гусяче перо. Допомогали писарю заступник — військовий підписарій — та канцеляристи. Набирали їх здебільшого з вихованців Могилянської академії, братських шкіл, випускників європейських університетів.

Вплив військового писаря на всі події в Запорожжі був надзвичайним: він мав достатньо важелів, щоб впливати на формування політики Коша та настрої запорожців. Недарма Богдан Хмельницький, Іван Виговський до того, як стати гетьманами, посідали посаду писаря Війська Запорозького Низового.

Безпосередньо військовому писарю підпорядковувалася *військова канцелярія*, яка розглядала найважливіші справи адміністративного та військового характеру. Через неї йшло все внутрішнє та зовнішнє листування Січі, всі дипломатичні, політичні, господарські та майнові справи.

*Військовий осавул* (згадується з 1545 р.) наглядав за дотриманням порядку на Січі, стежив за виконанням судових рішень кошового та військової ради, провадив дізнання за вчиненими злочинами, заготовляв продовольство, приймав і розподіляв хлібну та грошову платню між козаками, опікувався охороною проїзних шляхів у запорізьких степах. Символом його влади була *тростина*. Кількість військових осавулів була різною у різні періоди: спочатку (1601) вісім, згодом (1625) — лише два. На той час вони вважалися ад’ютантами при гетьманові.

*Військовий обозний* (згадується з 1601 р.) завідував артилерією та фортифікацією на Січі. Саме він керував побудовою табору з возів, завдяки якому козаки вдало відбивали всі атаки, а також штурмом укріплень ворога. Він займався обліком, комплектацією війська, підтримував дисципліну. Помічником у нього був *пушкар*.

Нижчою старшинською посадою, але обов'язковою для подальшого зайняття будь-якої посади у Війську Запорозькому, була посада *курінного отамана*. Його обирали козаки куреня виключно з-поміж себе, і курінні були найбільш шанованими як господарі, інтенданти — від них залежало постачання всім потрібним, цілісність кошової казни. Знаком влади курінного був невеликий прапорець, який перед ним носив *курінний хорунжий*. Усі курінні отамани Січі об'єднувалися в курію, або *отаманію*, — дорадчий орган, що погоджував всі рішення курінних. Під час війни курінні залишалися в Січі, а загопи козаків замість них вели у бій *наказні курінні отамани* (полковники)<sup>6</sup>.

У Війську Запорозькому існував досить великий штат військових служителів. *Військовий довбиш* відав литаврами, якими скликалися козаки на раду, був присутнім при виконанні судових вироків, забезпечував повну і своєчасну сплату податків. *Військовий пушкар* завідував січовою артилерією, дбав про зберігання пороху, свинцю, ядер, командував гармашами, а також забезпечував функціонування військової в'язниці. *Військовий тлумач* був не лише перекладачем, але й очолював розвідку та контррозвідку, був дипломатом. *Військові шафари* збирали мито з проїжджих купців та чумаків. *Військові булавничий, бунчужний, хорунжий* відповідали за збереження клейнодів Війська Запорозького Низового, носили їх під час походів та урочистостей. *Військові чауши* були послами. *Військовий кантаржій* зберігав ваги і міри на Січі, стежив за збиранням податків, призначав ціни на товари.

Козацький уряд — Кіш пройшов певний еволюційний шлях у своєму розвитку. Зростала кількість козаків, урізноманітнювалися функції Коша, розширювалася й збагачувалася сфера його діяльності. Кіш як козацький уряд спочатку був виконавчим органом, що обирався та контролювався Військовою радою. Але за часів Нової Січі (друга половина XVIII ст.), коли компетенція козацької ради звузилась, Кіш узяв на себе частину її функцій. Залишаючись центральним органом розпорядчово-виконавчої влади, Кіш займався вирішенням також поточних питань. В останні десятиріччя існування Січі Кіш лише формально обирався Військовою радою, а фактично призначався радою старшин.

Наприкінці XVII — у XVIII ст. адміністративно-територіальний устрій Запорозької Січі зазнав значної трансформації. Від 1663 р. на Січі постійно перебувала московська залога (до 500 стрільців), яка мала за мету пильнувати настрої запорожців, а в разі будь-яких антимосковських

дій приборкати їх у самому серці Січі. Того ж року кошовий Січі Іван Брюховецький на відомій Чорній Раді був обраний гетьманом, на якийсь час адміністративно поєднавши Запорожжя з усією Україною. Проте дуже скоро запорожці відхилилися від Брюховецького, який вів відверто промосковську політику, й обрали іншого кошового. Після Андрусівського миру між Росією та Польщею, який поділив всю України на Правобережну — польську та Лівобережну — московську, а Січ оголосив у спільному управлінні, там мали стояти вже дві залоги (польська та московська). Щоправда, поляки так і не з'явилися на Запорожжі, московська залога теж із часом змушена була його залишити. Втім, уже за Петра I розпочалося будівництво московських фортець поблизу Запорожжя, на річках Дніпрі та Самарі, а в Кам'яному Затоні розмістився московський гарнізон. Ці фортеці фактично стали московським анклавом на січовій території.

Традиційно Січ була осередком антимосковської боротьби. І тому під час повстання Івана Мазепи кошовий Кость Гордієнко приєднався до українсько-шведського союзу, розпочав відкриту боротьбу з Москвою. Наслідком цього стало повне знищення Січі 1709 р. московським загоном полковника Яковлева та українським кампанійським полком під проводом Гната Галагана. Запорозька фортеця була знищена вщент, і Базовлуцька (Чортомлицька) Січ припинила своє існування.

Ті запорожці, які разом із Гордієнком билися на стороні Мазепи та шведів, осіли на татарській території, заснувавши там Олешківську Січ (1711–1728). Але її історія була сповнена боротьби і страждань: татари активно використовували людські та військові потенціали запорожців, обклали їх важкими податками, натомість забороняючи їм будувати укріплення, мати гармати, вести прикордонну торгівлю. Внаслідок цього вибухнуло повстання 1728 р., а після його придушення козаки, взявши військові клейноди, рушили на Запорожжя. Того ж року в поході помер Кость Гордієнко, а російська влада напередодні чергової війни за Крим дозволила січовикам оселитися на річці Підпільній, неподалік від колишньої Чортомлицької Січі. У березні 1734 р. був заснований Кіш Нової Запорозької Січі (1734–1775): цариця Анна Іоаннівна віддала запорожцям усю їх колишню територію, призначила щорічну плату війську в 20 тис. рублів, виділила кошти на спорудження січової фортеці<sup>7</sup>. Така поблажливість була викликана необхідністю залучитися військовою підтримкою запорожців напередодні війни з Кримом та Туреччиною (1735–1739).

Цей період був водночас добою як економічного розквіту, так і політичного занепаду Січі, що передував її остаточній ліквідації. Ускладнилася система нижчої (місцевої) ланки адміністративно-політичного управління Січі. Поділ Вольностей Запорозьких, які активно осво-

ювалися запорожцями, на *паланки* обумовив появу додаткових посадових осіб в місцевих адміністраціях. Таких паланок було спочатку 5, а потім — до 8. На правому березі Дніпра розташовувалися Козацька, Бугогардівська, Інгульська, на лівому — Протовчанська, Орельська, Самарська, Кальміуська, Прогноїнська паланки.

До паланкової старшини входили *полковник, осавул, писар, хорунжий, підосавул та підписарій*, яких призначала кошова старшина.

Паланковій адміністрації були підпорядковані лише хутори посполитих (селян) та одружених козаків, хоча були й випадки їх прямих зносин з Кошем. Зимівники ж січового товариства тільки номінально залишалися підпорядкованими Січі, фактично ж мали певну автономію, і їх залежність від Січі обмежувалася залежністю господаря від влади курінного, до якого він був приписаний.

*Полковник* мав ознаку влади — *пірнач*, який носив за поясом, власну печатку, а також значок, що його ніс *хорунжий* попереду команди. Полковник представляв на території паланки кошового, отримував накази безпосередньо від нього, відповідав за моральний стан і дисципліну козаків у слободах та на зимівниках, за своєчасний збір війська на вимогу кошового. Він також міг карати і страчувати злочинців за наказом з Січі. До військових служителів паланки належали: *громадський отаман, військовий табунник, військовий скотар та військовий чабан*.

Усі представники паланкової адміністрації обиралися на свої пости й залишали їх після рішення загальної Військової ради, тобто через рік. Але щоразу того чи іншого представника з відповідної посади могла скинути Січова рада — ще до закінчення терміну його повноважень, в разі незадоволення козаками його діяльністю. У XVIII ст., з піднесенням ролі старшин і зниженням впливу рад, певні особи перебували кілька років на посадах січової старшини, і через це значною мірою втрачався їх тимчасовий характер.

Поряд із козаками в паланках мешкали посполиті. Вони не брали участі у виборах старшини, а підлягали *виборним отаманам* селянських громад.

Адміністративно Кіш Нової Запорозької Січі був підпорядкований Київському генерал-губернатору, а після відновлення гетьманства (1750) — безпосередньо гетьману. Крім того, російський уряд почав будувати на теренах Запорозжя свої фортеці (Новосіченський ретраншемент, укріплення Св. Єлизавети — нинішній Кіровоград, Криловський, Орловський шанці тощо). На правому березі Дніпра, у міжріччі Південного Буга та Дніпра, у північно-західній частині Вольностей Запорозьких, 1751 р. колишній австрійський офіцер Іван Хорват за наказом імператриці заснував Ново-Сербію з центром у фортеці св. Єлизавети. На північно-східних землях Січі була заснована так звана Слов'яно-Сербія,

де оселялися вихідці з Балканів, які не хотіли підкорятися ново-сербському командирі І. Хорвату. Запорозькі землі почали роздавати іноземним колоністам, офіцерам, урядовцям. Поряд із цим царський уряд узяв курс на ліквідацію військової ради, заміну вибірної старшини своїми призначеннями. Зі свого боку, керівництво Коша намагалося відвести загрозу ліквідації, що насувалася, в масовому порядку приймаючи до лав козацького низового товариства російських високопосадовців та воєначальників (Г. Потьомкіна, П. Паніна, князів М. Голіцина, П. Прозоровського, М. Кутузова та ін.)<sup>8</sup>.

Зрештою, 1775 р. Січ, оточена царським військом під проводом генерала П. Текелія (серба), визнала себе переможеною. На представників вищої влади Січі чекало жорстоке покарання. Останній кошовий Петро Калнишевський, військовий суддя Павло Головатий та писар Глоба були засуджені до страти, яку згодом замінили довічним ув'язненням в монастирі. Як відомо, Калнишевський перебував в ув'язненні на Соловках і помер 1803 р., а його товариші загинули в сибірських монастирях.

Найактивніша частина запорожців (до 5 тис. чол.) змогла втекти Дніпром на Чорне море і згодом оселилися на території Туреччини, заснувавши там Задунайську Січ.

Загалом запорізьке козацьке братство значною мірою вплинуло на процеси державотворення, становлення специфічних управлінських інституцій; багатуший досвід самобутньої козацької організації врядування був використаний у ході Української революції 1648–1657 років. Своє актуальне пізнавально-історичне значення він не втратив і донині.

### **5.3. ДЕРЖАВНІ УСТАНОВИ ВІЙСЬКА ЗАПОРОЗЬКОГО (ГЕТЬМАНСЬКОЇ УКРАЇНИ)**

За влучним зауваженням сучасного історика О. К. Струкевича, *“не зважаючи на досить значну кількість праць, присвячених історії Української козацької держави загалом, досліджень, в яких би розглядалися її окремі установи, не так уже і багато”*. Далі він також зазначає, що дана тема фігурувала на рівні дотичних, супутніх, *“маргінальних”* розвідок<sup>9</sup>. У синтетичних працях їх автори звертали увагу на питання юридичного статусу гетьмана з визначенням його прав та компетенції (дослідження Л. Окиншевича, Л. Мельника, В. Горобця, І. Гуржія, колективна монографія про українську державність XVII ст. тощо<sup>10</sup>). Узагальнюючим дослідженням з оглядом історії козацьких державних установ є *“Історія українського козацтва”*, підготовлена фахівцями Інституту історії України НАНУ<sup>11</sup>. Дещо осторонь від такої традиційної тематики стоїть стаття С. Плохія про *“Божественне право гетьманів”* (ідеться про спроби легі-

тимізувати главу козацької держави у тогочасній ієрархії європейських володарів)<sup>12</sup>. Системи управління Гетьманщини розглядалися у працях В. Заруби та інших з історії полкового устрою.

Проблема адміністративного управління українськими землями вирішувалась у міру збільшення території, на які поширювало свою юрисдикцію Військо Запорозьке. На межі XV та XVI ст. частина дрібної української шляхти та козацтва почала здійснювати певні заходи щодо отримання окремими козацькими регіонами у складі Речі Посполитої автономії. Але, водночас, уже в той період відбувався процес перенесення інституцій Запорозької Січі на периферію, де козаки виносили без будь-яких попередніх роздумів “козацький присуд”. А це, власне, означало скасування юрисдикції польської місцевої адміністрації в цілих регіонах. Саме тоді і в таких умовах розпочалося формування територіального ядра та установ майбутньої Української держави. Роль стимулюючого фактора відігравали досвід діяльності з початку XVII ст. у Середньому Подніпров’ї органів козацького самоврядування, базованого на системі реєстрових козацьких полків.

Але справжня козацька держава була започаткована під час вибуху Української революції середини XVII ст. Її створення безпосередньо пов’язане з іменем нашого національного героя Богдана-Зіновія Хмельницького. Козацько-гетьманська Україна практично повністю успадкувала традиційні форми козацького устрою, назви державних установ та урядників. Разом з тим суттєвої трансформації зазнали засади управління, компетенції установ, права та обов’язки їх керівників і посадовців.

Процес державотворення в цей період відбувався у специфічних умовах. Формування державного каркасу Гетьманату здійснювалось одночасно з руйнацією старої системи влади, що перед тим функціонувала на українських землях як відгалуження державної структури Речі Посполитої. Новій державній системі було притаманне спрощення структури адміністрування, прагнення звільнитися від традиційних умов та обмежень, характерних для шляхетської держави та її апарату<sup>13</sup>.

Істотне зростання в роки революції політичної ролі Війська Запорозького як окремої соціально-політичної інституції, що відповідала відтепер за всі суспільні верстви (козацтво, міщанство та поспільство), його вихід на міжнародну арену як репрезентанта волі всього українського (руського) політичного народу неминуче потребували вдосконалення механізму козацького самоврядування, відповідної формалізації державного життя.

Разом з тим, до державотворчих процесів поруч з козацтвом приєдналася значна група православної української шляхти, яка мала чималий досвід участі в діяльності державних установ Речі Посполитої. Цей український нобілітет збагатив своїм досвідом систему козацького

адміністративного управління. Прикладом такого привнесення минулого державного досвіду в діяльність нової адміністративної системи слугують репрезентант нової української державності гетьман Богдан Хмельницький, син підстарости Чигиринського, свого часу — конюший у магната Миколи Потоцького, а також його генеральний писар Іван Виговський, шляхтич, який служив у волинських та київських судах, був намісником прилуцького старости, а в роки революції пристав до служби козакам. Нова держава, яка зберегла самоназву — Військо Запорозьке, стала сплавом такого досвіду та січових адміністративних традицій.

На рівні організації центральної влади було використано модель традиційного козацького адміністрування. Вся влада зосереджувалася в руках гетьмана, а його помічниками — найвищими урядовцями виступали військові чини (обозний, осавули, писар, суддя). Однак перебирання Військом Запорозьким на себе функції повноцінного державного організму неминуче призвело до принципових змін у всій ланці державного управління. Було розбудовано дієздатний орган виконавчої влади — Генеральну військову канцелярію. Відбулося також ускладнення структури генеральної старшини через включення до її числа хорунжого, підскарбія та бунчужного, вибудови її певної ієрархії, вироблення норм службового зростання старшин. Але найголовніше — у новій державі всі посади та інституції вже не мали тимчасового і вибірною характеру. Якщо вибори самого гетьмана (або зовнішня форма виборів) збереглися, то перебував він при владі пожиттєво, і власноруч призначав усю старшину. Відбулося також трансформування інституту козацьких рад, які невпинно еволюціонували від загальних до елітарних, представницьких, при збереженні за першими лише функцій легітимування обрання гетьмана.

Друга характерна риса Гетьманату другої половини XVII–XVIII ст. полягала у постійній трансформації державних інститутів та їх повноважень при зовнішньому збереженні їх первісних назв. Сама влада гетьмана еволюціонувала від вибірного керівника на початку Української революції до майже необмеженого володаря в другій половині 1650-х років, коли Богдан Хмельницький, за свідченням сучасників, *“володіє всім один, що накаже, то всім військом і роблять”*. Гетьман тоді власноручно призначав не тільки полковників, але й сотників, володів правом на життя будь-якого мешканця держави, незалежно від посади, і карав неслухняних. Змінився навіть титул глави держави: *“Божою милістю великий государ, гетьман Війська Запорозького”*. Така тенденція існувала не тільки за Богдана: в пізніші часи авторитаризм проявлявся під час правління Івана Виговського, Юрія Хмельницького, Дем’яна Ігнатовича (Многогрішного), Івана Самойловича, і найбільш яскраво — Івана Мазепи.

Водночас інша, вкрай важлива ознака українського державотворення другої половини XVII ст. — підпадання Гетьманату під протекцію могутніх сусідніх правителів, з чітко вираженою тенденцією до посилення залежності від них, — істотно гальмувала процеси розвитку власної державно-адміністративної структури, а *“від певного моменту взагалі започаткувала незворотні уніфікаційні процеси, спрямовані на ліквідацію самобутнього державного устрою України”*<sup>14</sup>.

Центральне місце серед державних інституцій Війська Запорозького посідав інститут *гетьманства*. Вибірний *гетьман* зосереджував у своїх руках надзвичайно велике коло повноважень: скликав Загальну (генеральну) раду, раду старшини, керував їх діяльністю, брав участь в обговоренні та ухваленні рішень ради, організовував їх виконання, очолював усю адміністрацію. Гетьман своїм підписом надавав чинності найважливішим розпорядженням та універсалам, керував судочинством як вища апеляційна інстанція, а також фінансами, зовнішньої політикою, стояв на чолі війська. Гетьман як верховний правитель підпорядковував собі всі суспільні стани, користувався правом законодавства, вищої адміністративної та судової влади: для козаків — в ролі безпосереднього глави, для решти станів — як верховний арбітр.

У своїй основі влада гетьмана була обмеженою. Формально він обирався пожиттєво, оскільки “Березневі статті” 1654 р. та наступні українсько-московські договори кінця XVII ст. зафіксували такий стан, що нові вибори призначалися лише у випадку смерті володаря гетьманської булави, а “Переяславські статті” 1659 р. містили навіть заборону Війську Запорозькому змінювати гетьмана без царського указу. Але фактично, як засвідчувала доля усіх гетьманів після Богдана Хмельницького (його наступника Івана Виговського, сина Юрія Хмельницького, Івана Брюховецького, Павла Тетері та ін.), позбавлених гетьманства рішенням Генеральної Ради або внаслідок заколоту, свої повноваження гетьман виконував до “ласки військової”. Тим не менше практично кожен з гетьманів, не виключаючи й останнього — Кирила Розумовського — намагався перетворити її на спадкову чи принаймні вплинути на вибір спадкоємця.

Авторитарні замаху гетьманів наражалися на опір вищої старшини, яка часто отримувала дійову допомогу з боку московської влади. За спостереженнями авторів нарисів “Історія українського козацтва”, *“протягом усієї другої половини XVII–XVIII ст. політичний курс Москви виразно тяжіє до обмеження гетьманських прерогатив на свою користь та перерозподілу їх з-поміж вищої козацької старшини”*<sup>15</sup>. Переяславські статті 1659 р. позбавляли гетьмана права самостійно розпоряджатись українським військом, воювати без дозволу царя з сусідніми країнами чи надавати їм військову допомогу, не призначати *“без ради і совіту всій*



*черни*” на полковничі та старшинські уряди і позбавляти таких урядів, виводили з під його юрисдикції певних представників старшини, котрі мали заслуги перед царем. Пізніші “статті” позбавляли гетьмана на користь Москви права вести зовнішню політику, карати старшину одноосібно, а лише за рішенням Генерального суду, а також знімати з урядування; передбачали підсудність самого гетьмана московському цареві.

Важливу роль у державному управлінні відіграла генеральна старшина, на яку покладалися завдання з оперативного управління державою. Її представники були виконавцями наказів гетьмана, найближчими його порадниками, утворювали при ньому дорадчий орган — *старшинську раду*. Функції колегії генеральної старшини були закріплені традиціями козацької держави, зафіксованими в українсько-російських угодах (статтях). Особливо ж зростала її роль у часи міжгетьманства, коли управління здійснювали представники генеральної старшини: як правило, генеральний писар, генеральний обозний та суддя.

Найближчим до гетьмана був *генеральний обозний* як обов’язкова та доволі важлива ланкою державного та військового управління козацької держави. На цю посаду обирали найавторитетніших і найдосвідченіших командирів. Свій уряд вони тримали, за звичай, дуже довго — від 4 до 20 років (цей максимум належав Петру Забілі). Щоправда, лише один генеральний обозний — Петро Дорошенко — став після того гетьманом. Як правило, ця посада увінчувала службову кар’єру даного представника козацької еліти.

Генеральний обозний був керівником *Генеральної військової артилерії* (установи, що складалася з осавула, хорунжого, писарів, пушкарів та гармашів). Він керував артилерією Війська Запорозького під час військових дій, забезпечував її матеріальне утримання. Крім того, відповідав за ведення реєстру козацького війська. Доволі часто він призначався наказним гетьманом (у разі походів козацького війська за межі України) та заступником гетьмана у разі від’їзду останнього. Обозний міг бути і керівником найважливіших надзвичайних посольств (до Варшави, Москви). Значною була роль генерального обозного на Генеральних радах (він, власне, і скликав їх), а також на елекційних радах (вручав новообраному гетьманові булаву).

Не менш впливовим був уряд *генерального писаря*. Він фактично не мав військових повноважень, але у сфері цивільного урядування був найвпливовішим з усієї старшини. Крім того, ця посада відкривала шлях до гетьманства, адже писар був найдовіренішою особою гетьмана. Майже всі гетьмани кінця XVII — початку XVIII ст., починаючи від самого Богдана Хмельницького, а також Іван Виговський, Павло Тетеря, Пилип Орлик, пройшли через цей уряд і саме з нього досягли гетьманства.

Їх клейнодним знаком була державна печатка, відтиск якої прикладався до всіх офіційних документів, а без того вони не набували сили. З усієї генеральної старшини писар був найтісніше причетний до формування закордонної політики. Іноземці називали його канцлером або першим міністром, і дійсно генерального писаря можна порівняти з такими першими міністрами при французькому дворі, як кардинали Рішельє та Мазаріні. Цей урядовець керував *Генеральною військовою канцелярією* — урядом Гетьманщини другої половини XVII — початку XVIII ст. У канцелярії розглядалися найважливіші справи військового та адміністративного характеру — звіти й листування полкової та сотенної старшини, прохання і скарги окремих осіб, дипломатичне листування, здійснювалася підготовка гетьманських універсалів, ордерів, майнових надань. Генеральних писарів певний час (у XVII ст.) було двоє, але згодом посада другого писаря була ліквідована, перетворилася на *реєнта* Генеральної військової канцелярії, тобто помічника генерального писаря.

Про значення цього уряду свідчить і той факт, що практика принаймні двічі зафіксувала виконання генеральним писарем гетьманських функцій (щодо підписання універсалів). За Івана Мазепи Василь Кочубей<sup>16</sup>, а за Івана Скоропадського Семен Савич були викриті в тому, що в деяких випадках (важка хвороба або тривала відсутність рейментаря) вони оформлювали і підписували універсали замість гетьмана. Так, 1720 р. царська адміністрація порушила справу про те, що інколи гетьманські універсали, всупереч своєму традиційному формулярові (“*звншменованний гетьман рукою власною*”) підписувалися не Іваном Скоропадським особисто, а в Генеральній військовій канцелярії генеральним писарем С. Савичем або кимось з канцеляристів. Докладна інформація про це міститься в скарзі відставного гетьмана Кирила Розумовського 1768 р.: “*в распросных речах от взятых из Глухова канцеляристов Григория Михайлова и Василия Дорошенка показано в Григория что во время его гетмана Скоропадского на хирогру болезнь уневерсалы его писма подписывает о войсковых всяческих делах генеральный писар Семен Савич да и той канцелярии Григорий, власним его именем как бы он гетман сам подписывал*”<sup>17</sup>. Щоправда, такою була загальноприйнята діловодна практика того часу: адже і царські укази, адресовані гетьману, часто-густо підписувалися секретарями Петра I, у важливих випадках — канцлером, і вже в зовсім виняткових — особисто царем. Форма ж їх лишалася усталеною, всі вони видавалися від імені царя.

Як правило, двоє було і *генеральних суддів*. Але не завжди друга вакансія (після смерті урядовця) швидко заповнювалася. Якщо ж їх було двоє, то один називався старшим, а другий — молодшим. На цей уряд призначали здебільшого авторитетних та заслужених козаків, які перед тим уже посідали досить високі уряди або мали значні звання у козацькій

ієрархії. Прямим обов'язком судді був розгляд цивільних справ. Для вирішення карних справ скликали суддівську колегію — *Генеральний військовий суд*, в якому головував або особисто гетьман, або ж генеральний суддя. Клейнодом судді була *комишина* — тростина, оправлена у срібло, та суддівська печатка.

Як авторитетну особу, генерального суддю залучали до виконання інших державних обов'язків — він міг очолювати посольства і навіть стати наказним гетьманом. Щоправда, гетьманського уряду вдалося досягти лише одному колишньому генеральному судді — Івану Самойловичу.

З фінансовими справами ситуація була значно складнішою. *Генеральний підскарбій* як міністр фінансів глухо згадувався за гетьманства Богдана Хмельницького. Інші гетьмани доручали керівництво державними фінансами своїм господарям — управителям, таким чином навмисно поєднуючи державний бюджет з власною кишенею. Лише з 1728 р. цей уряд став окремим і постійним. До обов'язків генерального підскарбія належали питання обкладання податками та їх збирання, організація зберігання натуральних зборів. Він встановлював *дозорців* у полках, визначав терміни сплати податків, контролював їх надходження до Генерального військового скарбу. У зв'язку з досить пізнім уведенням цього уряду підскарбіїв було формально двоє, причому один обов'язково росіянин, якого призначав петербурзький уряд. Першим генеральним підскарбієм став Андрій Маркович, а його наступником у 1741 р. — племінник гетьмана Івана Скоропадського Михайло Скоропадський. До речі, вже наступного року він домігся скасування другої посади, лишившись єдиним генеральним підскарбієм. Про значення цього уряду свідчить той факт, що за гетьмана Кирила Розумовського Михайло Скоропадський входив до тріумвірату (генеральні суддя, підскарбій та осавул), які фактично правили Україною за відсутності рейментаря<sup>18</sup>. Саме підскарбій зберігав у себе всі гетьманські клейноди (грамоти на гетьманське і графське звання, булави, бунчуки, військові печатки, литаври, труби та знамена)<sup>19</sup>.

Усі згадані представники генеральної старшини складали “вищу” групу гетьманського уряду. Під ними були “нижчі” генеральні старшини: генеральний осавул, хорунжий та бунчужний. У ієрархічній структурі старшини Війська Запорозького вони стояли нижче за полковників, і тому досить поширеним явищем було посідання ними полковницького рангу після генерального осавула (так було з Іваном Скоропадським, який після генерального осавула став полковником Стародубським, а вже потім — гетьманом). Серед інших генеральних осавулів, призначених пізніше полковниками, були Матвій Гвинтівка, Іван Лисенко, Михайло Миклашевський, Леонтій Полуботок. Утім, автори “Історії українського

козацтва” наполягають на тому, що уряд генерального осавула слід все ж таки “віднести до першої, “вищої”, групи генеральних старшин та урядників”<sup>20</sup>.

Про це свідчать такі факти. Уряд *генерального осавула* був започаткований на Запоріжжі з кінця XVI — початку XVII ст. Їх було, як правило, двоє. За доби Української революції середини XVII ст. осавули входили до складу генеральної старшини і, подібно до обозного, були найтісніше пов’язані з військовими справами. Часто їх призначають командирами окремих частин козацької армії (наказними гетьманами). Третина з тих, хто обіймав цей уряд у XVII ст., до того були полковниками, а потім отримали інші уряди генеральної старшини.

Коли генеральний осавул не був наказним гетьманом, то відповідав за караульну службу Війська Запорозького, а в мирний час виконував здебільшого поліцейські функції: проводив різноманітні розслідування, приводив до виконання вироки Генерального військового суду. Активно залучався він і до виконання дипломатичних місій. Під час проведення Генеральних рад осавул виступав розпорядником заходу.

*Генеральні хорунжий* та *бунчужний* мали дещо інші посадові завдання. Їхні посади виникли фактично вже після початку Української революції. Їх запровадження було пов’язане з ускладненням функцій гетьманського проводу в умовах стрімкого еволюціонування козацької державності. До кола їх чітко окреслених функціональних обов’язків входило: у хорунжого — пильнувати *військові хорозви* (знамена), у бунчужного — гетьманський *бунчук*, а під час урочистостей виносити їх перед козацьким військом. Тому з початку це були уряди не військові, а скоріше двірські. І пізніше вони мали знаходитися при гетьмані для виконання його доручень і наказів. За тогочасними документами, ці посади не мали точно виписаних обов’язків. Як і осавулу, їм доручали командування окремими загонами, проведення судових розслідувань, засідати у Генеральному військовому суді. Залучалися вони також до виконання дипломатичних доручень, хоча випадки очолювання ними місій не зафіксовані. Посада генерального бунчужного слугувала своєрідним трампліном для успішного просування службовими сходами Війська Запорозького. Зазвичай бунчужними призначали козаків, які перед тим перебували на полкових та сотенних старшинських урядах. Але звідти відкривався шлях до полковницьких урядів, урядів “вищої” генеральної старшини.

Загальною для всього складу генеральної старшини була прерогатива участі в управлінні країною під керівництвом гетьмана. Нехтування думкою генеральної старшини при вирішенні державних справ стало причиною усунення від влади гетьманів Дем’яна Ігнатовича (Многогрішного) в 1672 р. та Івана Самойловича в 1687 р.

Генеральній старшині належало також право доповідати гетьманові про справи державної ваги. Цю функцію намагалися законодавчо закріпити творці Конституції 1710 р. як її виняткову прерогативу. Ще одним правом генеральної старшини була законодавча ініціатива — доведення до гетьмана своєї думки з питань, що потребували термінового розв'язання.

Хоча формально запорозького звичаю відставки всієї старшини в разі зміни гетьмана не було відмінено, фактично його не дотримувалися, і старшина посідала свої уряди при кількох гетьманах. Лише за виняткових обставин відбувалася повна зміна її складу. Так було 1659 р., коли Юрій Хмельницький, прийшовши до влади, змінив генеральних суддів, писарів та осавула. Після Ніжинської Чорної ради 1663 р. гетьман Іван Брюховецький повністю замінив склад генеральної старшини та полковників. Суттєві кадрові зміни відбулися й після скинення Дем'яна Ігнатовича (Многогрішного) в 1672 р., коли владу втратили наближені до нього генеральні осавул, бунчужний та хорунжий.

На відміну від практики Речі Посполитої, фактично не зафіксовано випадків обіймання однією особою кількох генеральних урядів. Натомість поширеною була практика тимчасового виконання урядів “наказною” генеральною старшиною. Як правило, це було пов'язано з відсутністю в Гетьманщині повноправного носія уряду: дипломатична поїздка, перебування за кордоном з військовими відділами.

За виконання урядової служби призначалася винагорода. Особливістю Гетьманату було те, що платня виділялася царським урядом, за умовами різноманітних “статей”. Найбільше грошей отримував генеральний писар (1000 злотих), найменше — генеральний бунчужний (50, згодом 100 злотих). Що ж до платні від Війська Запорозького, то вона надходила у вигляді земельних пожалувань, частки від прибутків корпоративної власності Війська тощо.

Залишком січових звичаїв та прав у Гетьманщині залишилися ради — як норма прямого волевиявлення всіх без винятку повноправних представників козацької рицарської корпорації.

*Загальна* (генеральна, повна) *рада* Війська Запорозького виступала головним розпорядчим органом створеної в результаті Української революції середини XVII ст. держави. Богдан Хмельницький скликав Загальні ради 1648 р. в Білій Церкві, Чигирині та Замості. В них брало участь по кілька тисяч козаків, і обговорювали вони актуальні питання взаємин з Польщею, Кримом, умови замирення з королем тощо. Тому Загальна рада на Гетьманщині спочатку мало чим відрізнялася від січової Загальної ради. Очолював її гетьман, за порядком стежили осавули. Проте, звичайно, стримати і повести за собою кілька тисяч козаків, якщо вони в більшості думали інакше, ніж старшина, було важко. Тому надалі Богдан

Хмельницький усе рідше вдавався до їх скликання, використовуючи загальні козацькі ради для зміцнення своєї власної позиції у боротьбі зі старшиною. Відтоді Загальні ради скликалися зрідка, як данина традиції, для легалізації вже готових рішень, а не для їх обговорення.

За часів Руїни різні претенденти на гетьманство використовували загальні ради для боротьби зі своїми суперниками. В умовах стабілізації внутрішньополітичної ситуації наприкінці XVII ст. загальні ради зберегли за собою виняткові права гетьманської елекції, формування колегії генеральної старшини, затвердження угод з Московією. Зрештою і такі функції занепали, оскільки питання обрання гетьмана вирішувалося вже не Загальною козацькою радою, а Старшинською, у порозумінні з царськими резидентами. Перша лише слугувала прикриттям для таких кулуарних рішень.

Прерогатива скликання загальної ради належала гетьманові або вищій старшині, яка урядувала в період міжгетьманства. З цією метою розсилались універсали-запрошення всім полковникам для прибуття з полковою старшиною, сотниками, писарями, осавулами та всім полковим козацьким товариством. У конфліктних ситуаціях, коли Москва не визнавала правомочності гетьманського обрання, запрошення могли розсилатися від імені царя. На Генеральній раді головував гетьман, а в ролі розпорядників виступали осавули, які питали у козацького товариства його думку. Чисельність таких рад була різною, найбільшою — коли вони скликалися під час походів, тобто за повної мобілізації всього громадянства/козацтва Війська Запорозького. Практикувалося представництво, коли певні полки делегували вибірних від козаків, які репрезентували все полкове товариство. У XVIII ст. уже офіційно на загальні ради скликали тільки полковників, полкову старшину, сотників, бунчукове та значне товариство, оминаючи рядових козаків.

Сталою була практика запрошення на значні ради вищого духовництва — митрополитів, архімандритів та ігуменів православних монастирів. Відмічено випадки участі в радах також представників міщан, зокрема посадових осіб місцевого самоврядування (*війтів, бурмістрів, райців, лавників*).

Із занепадом Генеральної ради зростало значення *Старшинської ради*. Вона так само була запозичена зі Січі, але за Гетьманату її значення надзвичайно зросло. На розгляд старшинської ради виносилися найрізноманітніші питання суспільно-політичного життя, зовнішньої політики, військово-стратегічного планування. Часто старшинські ради передували Генеральним, які лише підтверджували рішення, прийняті на перших. Так було в січні 1654 р., коли перед загальновідомою Генеральною Переяславською радою відбулася старшинська рада, що затвердила умови договору з московським царем.

Ще більшу роль відіграла Старшинська рада при наступниках Богдана Хмельницького. Позбавлені притаманної тому харизми, сили волі та сміливості, гетьмани мусили більше рахуватися із своїм старшинським оточенням. За таких умов на обговорення старшинської ради виносилися всі найважливіші проблеми політичного та економічного життя держави.

Зовнішньополітичні питання також належали до прерогатив Старшинської ради. Дипломатичні акти Гетьманщини виразно свідчать про колективний характер їх ухвалення. Так само Старшинська рада фактично вирішувала елекційні питання, які потім тільки легітимувалися Генеральною радою. Усі гетьмани, починаючи з Івана Виговського, отримували свою булаву на старшинській раді, і чекали від загальної ради лише формального підтвердження факту свого обрання.

Старшинська рада вирішувала проблеми регулювання податкової політики, фінансові питання, розпоряджалася разом з гетьманом загальним земельним фондом Гетьманщини (визначала, кому і скільки надавати млинів та ґрунтів). Те ж стосувалося і кадрової політики: гетьман заповнював вакантні уряди генеральної старшини та полковників після попереднього обговорення таких призначень Старшинською радою.

Зазвичай старшинські ради відбувалися в разі потреби в їх проведенні. Проте вже з часів Богдана Хмельницького простежувалася певна закономірність скликання таких рад: навесні, після Великодня, та взимку, перед Різдом. Такий графік був зумовлений потребами організації військових кампаній, які велися здебільшого влітку: підбиття підсумків попередньої та визначення стратегічного плану наступної.

У старшинській раді брали участь, насамперед полковники та генеральна старшина. Іноді для участі в розширених радах запрошували інших козацьких урядників, до сотників включно. У XVIII ст. звичайною стала участь у радах бунчукових та значкових військових товаришів. Збереглися відомості щодо участі в старшинській раді представників міщанства (війти, бурмістри).

Задля оперативного вирішення нагальних питань гетьман скликав збори генеральної старшини, що кваліфікуються дослідниками як “малий пленум” старшинської ради.

Старшинська рада була необхідним та обов’язковим інструментом законодавчо-розпорядчої діяльності гетьманської держави. Саме такою прагнув представляти її Богдан Хмельницький, залюбки посилаючись у розмовах з польськими послами на те, що “*без них не можу і не смію нічого робити*”. Утім, це не завадило Якимі Сомку 1661 р. в Козельці вимагати рішення такої ради під тиском заgonу відданих йому озброєних козаків, а Петру Дорошенку — скликати їх по кілька разів, вимагаючи зручного для себе зовнішньополітичного рішення<sup>21</sup>.

Центральними органами виконавчої влади Гетьманщини були *Генеральна військова канцелярія* та *Генеральна скарбова канцелярія*. Перша з них відігравала роль колективного органу виконавчої влади, слугувала інструментом реалізації рішень генеральних та старшинських рад, законодавчих ініціатив гетьмана. У канцелярії розглядалися найважливіші справи адміністративного та військового характеру, звіти та листування полкової і сотенної старшини, справи щодо міст, прохання й скарги окремих людей, дипломатичне листування. Тут концентрувалася інформація практично про всі питання внутрішньоекономічного та політичного життя Гетьманщини: від встановлення та діяльності форпостів, митних пунктів, розмежування кордонів полків та сотень, розбудови мережі поштових станцій до судової реформи за гетьмана Кирила Розумовського (запровадження гродських, земських та підкоморських судів). Канцелярія готувала гетьманські універсали, мобілізаційні накази, ордери, майнові документи. Під час військових походів створювалася *похідна Генеральна військова канцелярія*, яка керувала всім життям війська у поході, відала питаннями постачання, комплектування, утримання, медичного обслуговування полків Війська Запорозького. З 1750 р., за гетьманування Кирила Розумовського, який подовгу перебував поза межами України, така канцелярія супроводжувала гетьмана в його поїздках до Санкт-Петербурга, Москви. Вона мала назву “похідна його ясновельможності військова генеральна канцелярія”.

Важливе місце в структурі виконавчої влади належало Генеральній скарбовій канцелярії, вищому органу фінансового управління в Гетьманщині. Запровадили її 1720 р. для збирання податків, їх зберігання та реалізації видаткових статей. Керував нею генеральний підскарбій. Функції ж контролюючого органу у фіскальній сфері виконувала *Лічильна комісія*.

Найвищим судовим органом Гетьманщини був *Генеральний військовий суд*. До його складу, крім генеральних військових суддів, входили гетьман, який очолював суд і головував на його засіданнях, та генеральна старшина. Завданням цієї інституції були розгляд справ старшини, приймання апеляцій на ухвали сотенних та полкових судів, а за реформою 1763 р. — взагалі всіх судів на теренах України.

Оскільки наскрізною державотворчою ідеєю Гетьманщини була концепція “народу-війська”, що змінила річпосполитську концепцію “народу-шляхти”, то її адміністративний устрій дублював військову структуру. Територіальні одиниці відповідали ієрархії бойових підрозділів задля забезпечення швидкої мобілізації козацтва. При становленні полково-сотенного устрою Війська Запорозького використовувався досвід функціонування реєстрових козацьких полків. У 1625–1626 роках було зафіксовано 6 військово-територіальних одиниць з центрами в



Чигирині, Білій Церкві, Переяславі, Корсуні, Каневі та Черкасах. Згодом до них додалися Полтавський, Миргородський, Лубенський та Яблунівський полки.

У 1648 р. процеси розбудови полково-сотенного устрою суттєво інтенсифікувалися. Полки виникли повсюдно — на Лівобережній Україні, Київщині, Чернігівщині та Брацлавщині, на Правобережній Україні: Волині, Поділлі, півдні Галичини. Станом на 1649 р. існувало понад 20 козацьких полків, які спиралися на відповідні територіально-адміністративні округи.

За умовами Зборівського договору було легітимізовано 16 полків: Чигиринський, Білоцерківський, Корсунський, Черкаський, Уманський, Брацлавський, Кальницький, Канівський, Київський, Переяславський, Кропив'янський, Миргородський, Полтавський, Прилуцький, Ніжинський та Чернігівський. Згодом число полків зазнало змін: виник Паволоцький полк, з Ніжинського — виділився Стародубський, на кордонах Гетьманщини постали Турово-Пінський, Подільський, Волинський та Білоруський полки.

За несприятливих для Гетьманату зовнішньополітичних умов з кінця 1650-х років його територія невпинно меншала. Першими відійшли землі Волинського, Турово-Пінського та Білоруського полків. На Правобережжі після зречення Петра Дорошенка гетьманської булави польська влада поступово ліквідувала всі правобережні полки; поновити частину з них вдалося лише у 1684–1685 роках зусиллями Семена Палія (була створена т. зв. Паліївщина у складі Фастівського, Богуславського, Корсунського та Брацлавського полків). Утім, за умовами польсько-російської угоди 1712 р. козацька адміністрація була змушена остаточно залишити Правобережжя, а основна маса козацького населення мала перебраться на лівий берег Дніпра.

Натомість на Лівобережжі полковий устрій набув сталих рис. Тут впродовж кінця XVII — середини XVIII ст. сформувалося 10 полків: Ніжинський, Чернігівський, Стародубський, Прилуцький, Київський, Переяславський, Миргородський та Полтавський. Їх адміністративними центрами були однойменні міста і містечка, хоча існували і певні винятки.

За своєю територією вони були неоднорідними. Найбільшими стали новостворені полки, а “старі” поступалися їм. Тому й кількість сотень у полках була різною (від 8 до 23). Нерівномірною була також чисельність козаків та посполитих на території полків і сотень.

Представником військової та адміністративної влади на території полку був *полковник*, який мав досить широке коло повноважень: забезпечував мобілізацію полку, виконував доручення гетьмана, рішення генеральних та старшинських рад. Він розпоряджався земельним фондом полку (ранговими маєтностями), які виділяв старшині та козакам за

несення військової служби та виконання адміністративних обов'язків. До його компетенції належало також збирання податків до військового скарбу, віддання в оренду підприємств, що належали до військового фонду, збирання орендної плати. Таким чином, він контролював усе міське господарство. Від полковника залежала реалізація будь-яких гетьманських розпоряджень. Ця посада була обов'язковою для претендента на гетьманську булаву. Відставні полковники посідали й вищі уряди генеральної старшини.

При здійсненні своїх повноважень полковник спирався на полкову старшину, склад та номенклатура посад якої практично повністю повторювала склад гетьманського уряду: *полкові обозний, суддя, осавул, писар та хорунжий*. Безпосереднє управління полком здійснювала *полкова канцелярія*, очолювана полковим писарем.

Модель адміністративного устрою полку дублювалася на сотенному рівні, де владні функції мали *сотники*, які спиралися на сотенну старшину: *сотенних осавула, хорунжого та писаря*, а також *курінних отаманів*, які здійснювали безпосереднє врядування козацькими громадами сотні.

У містах, що були полковими центрами та гетьманськими резиденціями, існувала посада *городового отамана*. Його обов'язки передбачали виключно цивільне адміністрування в такому місті, без втручання у військову сферу. Таке обмеження не надто послабляло вплив цієї групи козацьких урядовців. За службовою ієрархією городовий отаман ішов за сотником полкової або першої міської сотні — перед курінними отаманами та іншою сотенною старшиною.

Формально посади як полкової, так і сотенної старшини вважалися вибірними, однак на практиці гетьман призначав їх особисто або за згодою старшинської ради. З 1709 р. цар заборонив гетьманові заповнювати полкові та старшинські вакансії без дозволу Петербурга. Царським указом 1713 р. було затверджено такий формальний порядок призначення полкової та сотенної старшини: на місці обиралися три претенденти на уряд, з них гетьман за участі російського резидента визначав одного — найдостойнішого, кандидатура якого і подавалася для затвердження Сенатом. Насправді ж ступінь втручання російської влади був ще більшим, оскільки поширилася практика призначення на уряди указами царя, Сенату, згодом — Малоросійської колегії. При цьому процедура попереднього розгляду кандидатур повністю ігнорувалася. Відтоді уряди полковників Війська Запорозького посідали і росіяни (наприклад, зять гетьмана Скоропадського Пьотр Толстой), серби (брати Милорадовичі) та ін.

Для приклада розглянемо особливості козацької адміністрації в полку Миргородському. Цей полк був одним з найдавніших військових,

територіально-адміністративних та судових округів козацької України, відомим ще з 1625 р.

Улітку 1648 року полк Миргородський значиться в документах як військовий козацький підрозділ і як звільнена від польських окупантів адміністративна територія. Законодавчо ж цей полк як адміністративну одиницю козацької автономії у складі Речі Посполитої створено після Зборівської угоди 16 жовтня 1649 р. У зв'язку з ліквідацією полку Лубенського до нього також приєднали центральні та північні сотні останнього.

За “Реєстром” 1649 р. полк Миргородський поділявся на 16 сотень, які мали осідком 12 містечок. Це були такі сотні: полкова Миргородська (м. Миргород); Глинська (м. Глинськ); Комишненська (м. Комишна); Костянтинівська (м. Костянтинів); Краснопольська (м. Краснополе); Лохвицька (м. Лохвиця); дві сотні Лубенські — міська і сільська (м. Лубни); Панківська (с. Панки); Роменська (м. Ромен і с. Липова Долина); Сенчанська (м. Сенча); Уцтивицька (м. Уцтивиця); Хорольська (м. Хорол); три сотні Миргородські, що назвалися іменами своїх сотників: Гаврила Гладченка (сина полковника миргородського М. Гладкого), Андрона Поповського та Кирила Поповського (Кирика Якименка). Полковим центром визначено місто Миргород (тепер районний центр Полтавської області).

Сотні Костянтинівська, Роменська та Глинська стали східним кордоном козацької автономії і державним кордоном Речі Посполитої з Московським царством, який було закріплено ще Поляновським миром 1634 року. Впродовж 1649–1654 років полк межував з такими полками: Полтавським (південь і південний схід), Чернігівським (північ, у 1649 р.), Ніжинським (північ, у 1654 р.), Прилуцьким та Кропивнянським (захід). У 1649 р. сотні мали таку кількість козаків: Костянтинівська — 99, Роменська — 300, Глинська — 80, Лохвицька — 300, Сенчанська — 112, Комишненська — 219, Краснопольська — 132, Уцтивицька — 131, три Миргородські — 969, дві Лубенські — 389, Хорольська — 165. Загалом реєстр зафіксував за полком 3009 осіб. За присяжними списками 1654 р. у полку присягнуло 4798 чоловік.

Унаслідок адміністративного і військового реформування територій полків Полтавського та Чигиринського, у зв'язку з утворенням та ліквідацією полків Кременчуцького (1660–1663), Гадяцького (1658–1660; 1672) і Зінківського (1662–1672), укладенням 30 січня 1667 р. між Росією та Польщею Андрусівського перемир'я з умовою поділу України по течії Дніпра територія полку Миргородського від 1660 до 1676 років зазнавала постійних, майже щорічних змін. Так, у Конотопських статтях (1672) від полку Миргородського стоять підписи лише чотирьох сотників — миргородського, уцтивицького, сорочинського та хорольського. Хоча це не означає, що інших сотень не існувало.

У цілому ж, до кінця 1687 р. у полку існували такі сотні: Власівська, Городиська [Градицька] (до цього — Максимівська), Кременчуцька, Омельницька, Потоцька — перейшли з Чигиринського полку; Багацька, Білоцерківська, Голтв'янська, Остапівська і Шишацька — перейшли з полку Полтавського; а також п'ять власних — Миргородська (у 1699–1708 роках — дві), Сорочинська, Уцтивицька, Хорольська та Ярецьківська. Практично у складі 15–16 сотень полк Миргородський існував до 1742 року, коли до нього приєднали сотні, створені біля Чорного шляху, на Правобережжі, для охорони від татарських вторгнень: Архангелогородську (1742), Крилівську (1744) та Цибулівську (1748).

Від 1676 р. поступово усталились і зовнішні кордони полку: північний схід — полк Гадяцький, південний схід — полк Полтавський, північний захід — Лубенський, і південний захід — “Вольності Війська Запорозького низового”. Внутрішня територія полку складала басейн рік Хорола та Псла. Окрім того зазначимо, що в 60–80-х рр. XVII ст. полк виконував роль територіального донора для населення Правобережної України, яке за часів Руїни цілими селами і містами добровільно або примусово переселялося на Лівобережжя, розселяючись там компактно і розсіюючись по полках і сотнях. Згідно з компутом 1723 р. полк мав 15 сотень, 454 піших і 4386 кінних козаків, 3250 заможних і середняків і 1527 убогих та злиденних. Найбільшими сотнями були Миргородська (18 населених пунктів) та Хорольська (17 населених пунктів), найменшою — Багацька.

Адміністративним штатом полку від 1648 р. передбачалися посади полковника, полкового обозного, писаря, осавула та хорунжого. Серед полковників миргородських значаться відомі полководці та державні діячі України: Матвій Гладкий, Григорій Лісницький, Павло Животовський, Павло, Данило і Павло Апостоли. Останні в особі діда, батька і сина тримали полковий уряд в Миргороді від кінця 50-х років XVII ст. до кінця 30-х років XVIII ст. Писарем полковим Миргородським був сподвижник Богдана Хмельницького Силуян Мужилівський (1653). Унаслідок ротації урядовців миргородські старшини посідали високі уряди також у полках Лубенському, Ніжинському, Гадяцькому та інших. У свою чергу, через тимчасову ліквідацію у 1649 р. полку Лубенського, в реєстрі миргородської старшини значаться майбутні полковники лубенські — Яків Засядько, Степан Шамлицький, Павло Швець. Серед полкової старшини знаходимо цілі династії осавулів (Зарудні), обозних (Родзянки), суддів (Остроградські).

Як видно з реєстрів, посада сотника ставала для багатьох старшин трампліном у їхній службовій кар'єрі до вищих полкових, а іноді — й генеральних посад. На початку XVIII ст. уже формуються родини, які тримали сотенний уряд десятиліттями і передавали його ледь чи не в

спадок від батька до сина. Такими були в сотні Хорольський Родзянки, що обіймали посади полкових старшин у Миргороді та Гадячі; у Голтв'янській — Остроградські (Матвій, Федір, Василь, Володимир), Остапівській та Білоцерківській — Базилевські (Василь, Федір, Лаврін, Іван, Григорій, Федір, Андрій). Урядовий реєстр передбачав також посади сотенного писаря, осавула, хорунжого і городского отамана сотенного містечка. Але дані про них досить уривчасті і потребують складання більш повного та цілісного списку<sup>22</sup>.

Наведені факти свідчать, що впродовж другої половини XVII — кінця XVIII ст. на українських землях Лівобережжя та частини Правобережжя Дніпра склалася досить оригінальна система організації державної влади. “Народ-військо” Гетьманщини сформував військово-адміністративні органи, які вдало поєднували функції оборони країни від зовнішніх ворогів та управління населенням, що складалося з козаків (повноправних громадян Війська Запорозького), посполитих та міщан (податкових неповноправних станів). Будучи державним спадком Війська Запорозького Низового, гетьманське Військо Запорозьке впродовж свого недовгого існування народило власні форми державних інституцій, які виявилися здатними керувати країною у надзвичайно складних умовах Руїни і поступової втрати Україною державного суверенітету під тиском зі Сходу та Заходу.

#### **5.4. АДМІНІСТРАТИВНО-ІНСТИТУЦІЙНИЙ УСТРІЙ СЛОБОЖАНЩИНИ**

Територія Слобідської України (Слобожанщини) простягалася на схід від Гетьманщини і була обмежена лінією Курськ — Воронеж на півночі, вододілом між Донцем та Доном на сході і землями Війська Донського на півдні. Західною межею слугував литовський чи малоросійський кордон, визначеним між Московією та Річчю Посполитою 1647 р., під час його генерального розмежування. У землі Дикого поля Слобожанщина виходила Белгородською лінією — фортифікаційними спорудами Московської держави, спорудженими наприкінці XVI — на початку XVII ст. для захисту від набігів татар. Проте постійного населення тут тривалий час не було. Масова колонізація українцями Слобожанщини почалася 1638 р., з переселенням під Чугуїв гетьмана Якова Остряниці (Острянина) з 900 козаками. Переселенці визнали владу над собою московського воєводи, який сидів у Белгороді, але зберегли козацький устрій. Проте цей досвід був невдалим — воєвода надто втручався у справи козаків; останні 1641 р. підняли бунт, забили Остряницю і повернулися назад.

Але певні невдалі кампанії доби Української революції 1648–1657 років, зокрема розгром під Берестечком 1651 р., змусив полковника

Острозького Івана Дзиковського перетнути московський кордон. З ним були 1000 козаків з родинами та худобою, вся полкова старшина і священики. 1652 р. вони заснували місто Острогоськ. Того ж року Іван Кондратьєв заснував місто Суми. Невдовзі переселенцями були засновані Харків, Лебедин, Зміїв тощо. Козаки заселили спорожнілі Охтирку, Царьборисів. Московський воєвода радо приймав переселенців, які ставали вирішальним фактором у боротьбі з татарами. Уряд Москви надавав переселенцям доволі широку автономію.

Переселенці утворили 5 козацьких полків: Острогоський, Сумський, Харківський, Зміївський та Колонтаївський. Згодом до них додався Охтирський, а два останніх наприкінці XVII ст. зникли. Полковотенний устрій Слобожанщини мав свої особливості: полковник та полкова старшина обиралися довічно, а полковничий уряд зазвичай був наслідуваним. Рід Донців дав 5 полковників, роди Кондратьєвих та Лесевицьких — по 4. Полковник мав широкі судові права у кримінальних та цивільних справах, аж до смертного вироку, виконував певне коло адміністративних обов'язків: керував межуванням, роздавав вільні землі, давав дозвіл на “займанщину”, побудову млина чи греблі, збирав мито та податки. Клейнодами, що позначали його посаду, були “*шестопер, литаври, знамено*” та грамота московського царя. Полковник особисто призначав усю полкову старшину, контролював вибори, а пізніше і призначав сотників. Але повністю незалежним господарем у полку він не був, оскільки багато кроків доводилось узгоджувати з московською адміністрацією. Це призводило до численних конфліктів, що подеколи набували форми відкритих збройних виступів (1668 р. — повстання харківського полковника Івана Сірка) або латентних протистоянь. Полковники досить успішно боролися за розширення своїх повноважень, але, зрештою, перемога опинилася на боці московської адміністрації.

Полкову старшину складали *обозний, суддя, два писарі, осавул, хорунжий та городовий отаман*. Сотник був підзвітним полковнику в усіх справах, а деякі питання (зокрема, кримінальні справи, розподіл маєностей) вирішувалися тільки полковником. Сотницькі уряди, так само, як і полковницькі, здебільшого переходили у спадщину, наслідувалися за родинними зв'язками.

Особливістю полкового устрою Слобожанщини була також наявність великих московських анклавів на її території, наприклад, Чугуївського поселення між Харківським та Ізюмським полками. А Острогоський полк був ніби нашпигований такими поселеннями. На росіян влада слобідських полковників не поширювалася: ними управляли безпосередньо белгородський воєвода та його адміністрація.

Слобідські полки тривалий час не мали спільного проводу — над полковниками стояв білгородський воєвода. Сучасні українські історики

вважають, що *“підпорядкування розрізаних слобідських полків російській владі визначило їхню державну слабкість, залежність від змін в імперії і, власне, призвело до швидкого скасування”*<sup>23</sup>. Окремо кожному полку видавалися жалувані грамоти, якими визначалися права та обов’язки полковників. Слобідські козаки не сплачували податків із землі, мали право вільної торгівлі та виготовлення горілки. У Москві справами слобідських полків опікувався Розрядний приказ (Белгородський стіл), а наприкінці XVII ст. — приказ великоросійських справ. З початком XVIII ст. устрій Слобожанщини зазнав суттєвих змін: було введено посаду бригадира Слобідських полків (з 1706 р.), запроваджений компут для обліку всіх козаків, а з 1732 р. розпочалася широка реформа слобідських полків, яка зрештою призвела до їх остаточної ліквідації<sup>24</sup>.

Історично короткий період напівнезалежного існування слобідських козацьких полків засвідчив, що в умовах підпорядкування московській адміністрації вони намагалися відтворити і втримати полковий козацький устрій як основу своєї самобутності. Загалом устрій органів козацького врядування на Слобожанщині повторював Гетьманщину, маючи лише деякі відмінності у характері й статусі вищої старшини. Найсуттєвішою особливістю була відсутність центральних козацьких органів Слобожанщини, що впливало з небажання московської влади мати справу із консолідованою козацькою силою на своїй території.

### **5.5. ДЕРЖАВНИЙ УСТРІЙ ТА УРЯДУЮЧІ ІНСТИТУЦІЇ НА ПРАВОБЕРЕЖНІЙ УКРАЇНІ У 1648–1712 РОКАХ**

Правобережна Україна (Волинь, Поділля, Покуття, Галичина) впродовж другої половини XVII — початку XVIII ст. була відірвана від основної території Гетьманщини за умовами Андрусівського миру 1667 р. На її геополітичному становищі також відбулися міжнародні процеси того часу: боротьба Австрії та Франції, Польщі та Швеції, турецька експансія в Центральній Європі. Формально перебуваючи під владою польських королів, північна частина Правобережжя (Поділля, Брацлавщина та Київщина) в умовах переможного наступу турецьких військ на Польщу, Австрію та Угорщину фактично впродовж усієї другої половини XVII ст. перебувала у запустінні, а владу тут здійснювали правобережні гетьмани — ставленики насамперед польської, турецької, татарської та навіть французької і шведської партій. Визначальним для всіх правобережних гетьманів, навіть єдиного неукраїнця серед них — молдаванина Юрія Дука — було не запровадження нових державних інституцій (на польський, турецький чи молдавський кшталт), *“а лише намагання відновити усталений тут суспільно-політичний устрій у вигляді Війська Запорозького”*<sup>25</sup>.

Згідно з тогочасними дипломатичними угодами, Правобережжя належало до турецької зони впливу.

Унаслідок завоювання турками Поділля та захоплення м. Кам'янця-Подільського у 1672 р. тут був створений *Подільський айялет*. Управління ним здійснював намісник — *бейлербей*, який поєднував у своїх руках військову та цивільну владу. Айялет поділявся на *санджаки* (Кам'янецький, Барський, Язловецький та Меджибізький), які, у свою чергу, складалися з менших адміністративних одиниць — *нахій*. Упродовж 27 років турецької окупації османська адміністрація досить толерантно ставилася до місцевого населення, і, незважаючи на присутність численної яничарської залоги, не допускала грабунків та вбивств, охороняла край від татарських набігів, не переслідувала православну церкву. 1684 р. поляки відвоювали навколишні міста, і, з метою позбавлення турецької залоги продовольства та фуражу, почали масовий згін населення на Волинь. У цей період турецька влада обмежувалася виключно місцевістю навколо Кам'янця-Подільського. Проте остаточно край повернувся під провід Речі Посполитої лише 1699 р.

Короткий час (1676–1681) на Правобережжі (територія Київщини та Брацлавщини) існувало васальне щодо Османської імперії *Князівство Малої Русі* на чолі з Юрієм Хмельницьким, що стало реалізацією іншого підходу Османської імперії до вирішення українського питання. Офіційним титулом глави цієї держави було: “Князь Малоруської України та вождь Війська Запорозького”, або “Князь Сарматський і гетьман Війська Запорозького”, “Князь Руський”, “Князь Малоросійський” тощо. Він посадив своїх прибічників у полки Брацлавський, Могілівський, Кальницький та Корсунський. Разом з турками князь Руський намагався захопити Чигирин (Чигиринські походи 1677–1678 років) та зробити його своєю столицею. Фактичним центром князівства був Немирів. Юрій Хмельницький вів і активну дипломатичну боротьбу з польською владою, вимагаючи від неї звільнення всієї Правобережної України відповідно до Журавненського договору 1676 р. між Туреччиною і Польщею. Але результати його князювання були невдалими: влітку 1681 р. Юрія відкликали до Стамбулу, і по дорозі він чи то помер, чи то був страчений своїми союзниками-турками. Після цього з історичної арени зникли й усі інституції Князівства Руського. Втім, на думку сучасних дослідників, “*по суті, вони були уособлені лише у титулуванні його правителя. Всі інші державно-політичні установи цього „напівкнязівства” дублювали уже усталені перед тим інституції Українського гетьманату*”<sup>26</sup>.

Іноді правобережна та лівобережна гетьманські булави навіть тимчасово поєднувалися (за Івана Самойловича, Івана Мазепи), але козацький устрій на Правобережжі поступово занепадав. Після зречення Петра Дорошенка гетьманської булави (1676) польська влада ліквідувала всі



правобережні полки. Поновити частину з них певною мірою вдалося лише на початку 1680-х років, коли зусиллями Семена Палія була створена т. зв. *Паліївщина* у складі полків Фастівського, Богуславського, Корсунського та Брацлавського. Палій неодноразово пропонував московському царю та лівобережному гетьману прийняти ці полки у підданство, але постійно отримував відмову. Тому з 1690 р. правобережні полки офіційно визнали зверхність короля Речі Посполитої, чим забезпечили своє існування аж до 1699 р. Після ухвали польського сейму про ліквідацію козацтва, датовану цим роком, Семен Палій підняв повстання (1702–1704). Однак це був останній спалах козаччини на правому березі Дніпра. Вже з 1712 р. лівобережна адміністрація була змушена зайнятися переселенням в організованому порядку козаків на лівий берег Дніпра, чим остаточно зліквідувала полковий устрій та всі його інституції на Правобережжі.

Таким чином, уже на початку XVIII ст. вся Правобережна Україна остаточно підпала під польську владу, а установи козацької держави, починаючи з полкового устрою, були повністю ліквідовані. Відновилися польські установи та урядуючі інституції, які продовжували діяти до останньої чверті XVIII ст.

### ***Висновки:***

Упродовж другої половини XVII — кінця XVIII ст. в Україні склалася власна система урядуючих інституцій, що базувалася на традиційній козацькій системі управління, але одночасно ввібрала в себе певні ознаки попереднього (польсько-литовського) періоду функціонування державних установ на українських теренах. Заміна станової організації суспільства того часу (народ-шляхта) на більш широку нову (народ-військо) призвела до виняткової ролі військових установ у житті України. Власне, і вся структура урядових інституцій, і сама назва держави (Військо Запорозьке) носила мілітарний характер, а адміністраторами були виключно носії військових звань. Управління некозацьким населенням здійснювалося або органами місцевого самоврядування (у містах та містечках), або козацькими адміністраторами (по селах). Така структура організації урядуючих інституцій існувала впродовж XVII–XVIII ст. (з деякими особливостями) практично по всій території — як на Лівобережній, так і на Правобережній Україні, Слобожанщині, і лише поступово, фактично — з середини XVIII ст., почала поступатися іноземним (російським, польським та австрійським) державним установам. Згадана система у цілому забезпечила ефективне державне управління в умовах постійних військових дій на українських теренах, періодичного захоплення їх різними загарбниками, політичної та економічної кризи (Руїни).

## Завдання для самостійної роботи

1. Вивчити адміністративну систему Запорозької Січі XVI–XVIII ст.
2. Проаналізувати систему органів влади Війська Запорозького.
3. Ознайомитися зі складом вищої (генеральної) старшини Війська Запорозького і скласти її список за ієрархічною ознакою.
4. Проаналізувати особливості полково-сотенного устрою Війська Запорозького.
5. Скласти список відмінностей в адміністративному устрої Гетьманщини та Слобожанщини.

## Питання для самоперевірки:

1. Чому курінь став основою адміністративного, військового та політичного життя Запорозької Січі?
2. Чи здійснювали урядуючі інституції Війська Запорозького Низового пряме народоправство?
3. Якими були основні особливості полково-сотенного устрою Гетьманщини?
4. Чому адміністративний устрій Слобожанщини у XVII–XVIII ст. відрізнявся від устрою Гетьманщини?

---

<sup>1</sup> Історія українського козацтва: Нариси у двох томах. — Т. 1. — К.: Вид. дім “Києво-Могилянська Академія”, 2006. — С. 283.

<sup>2</sup> Див.: *Щербак В.* Українське козацтво: формування соціального стану. Друга половина XV — середина XVII ст. — К.: Вид. Дім “KM Academia”, 2000. — С. 110–112.

<sup>3</sup> *Паньонко І. М.* Органи влади Запорозької Січі: Монографія. — Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2006. — С. 45.

<sup>4</sup> Див.: *Голобуцький В.* Запорозьке козацтво. — К.: “Вища школа”, 1994. — С. 165.

<sup>5</sup> *Паньонко І. М.* Органи влади Запорозької Січі — С. 88.

<sup>6</sup> Там само. — С. 103–104.

<sup>7</sup> Див.: *Голобуцький В.* Запорозьке козацтво. — С. 493–494.

<sup>8</sup> Там само. — С. 511–512.

<sup>9</sup> *Струкевич О. К.* Інституція гетьманства у політико-культурному сприйнятті старшинської еліти України-Гетьманщини // УГЖ. — 2002. — № 4. — С. 49.

<sup>10</sup> *Окиншевич Л.* Центральні установи України-Гетьманщини XVII–XVIII вв. Ч. 1. Генеральна Рада. — К., 1929; Ч. 2. Рада старшини. — К., 1930; *Його ж.* Лекції з історії українського права. Право державне. Доба становлення суспільства. — Мюнхен, 1947. — С. 46–51; *Мельник Л. Г.* Боротьба за українську державність (XVII ст.). — К., 1995; *Його ж.* Гетьманщина першої чверті XVIII ст. — К., 1997. — С. 66–94; *Горобець В. М.* Політичний устрій українських земель др. пол. XVII–XVIII ст. — К., 2000. — С. 26–32; *Гуржій І.* Гетьман Іван Скоропадський. — К., 1998. — С. 125–139; Становлення української державності в XVII ст.: Богдан Хмельницький та його спадкоємці. — К., 1998.

- 
- <sup>11</sup> Історія українського козацтва: Нариси у двох томах. — Т. 1. — К.: Вид. Дім “Києво-Могилянська академія”, 2006.
- <sup>12</sup> *Плохій С.* Божественне право гетьманів: Богдан Хмельницький і проблема легітимації гетьманської влади в Україні // *Mediaevalia ucraïnasa: ментальність та історія ідей.* — Т. III. — К., 1994. — С. 125–126.
- <sup>13</sup> Див.: Історія українського козацтва: Нариси у двох томах. — Т. 1. — С. 282–284.
- <sup>14</sup> Там само. — С. 284.
- <sup>15</sup> Там само. — С. 298.
- <sup>16</sup> Див.: *Оглоблин О.* Гетьман Іван Мазепа та його доба. — 2-е, доп. вид. — Нью-Йорк, Київ, Львів, Париж, Торонто, 2001. — С. 267.
- <sup>17</sup> ІР НБУВ, ф. VIII, №570/249, арк.277.
- <sup>18</sup> Див.: *Папакін Г.* Архів Скоропадських: фамільні архіви української еліти другої половини XVII–XX ст. та архівна спадщина роду Скоропадських. — К., 2004. — С. 194–196.
- <sup>19</sup> Там само. — С. 199.
- <sup>20</sup> Історія українського козацтва: Нариси у двох томах. — Т. 1. — С. 305.
- <sup>21</sup> Див.: Там само. — С. 285–294.
- <sup>22</sup> Див.: *Заруба В. М.* Миргородський полк у структурі територіального та адміністративного устрою Війська Запорозького // [http://www.ukrterra.com.ua/regions/reg4/zaruba\\_myrg\\_polk.htm](http://www.ukrterra.com.ua/regions/reg4/zaruba_myrg_polk.htm)
- <sup>23</sup> Історія українського козацтва: Нариси у двох томах. — Т. 1. — С. 640.
- <sup>24</sup> Див.: *Полонська-Василенко Н.* Історія України. — Т. 2. Від середини XVII ст. до 1923 р. — К.: “Либідь”, 1995. — С. 106–109.
- <sup>25</sup> *Чухліб Т.* Гетьмани Правобережної України в історії Центрально-Східної Європи (1663–1713). — К.: Вид. дім “Києво-Могилянська Академія”, 2004. — С. 161.
- <sup>26</sup> Там само. — С. 146.

## 6. ДЕРЖАВНІ УСТАНОВИ В УКРАЇНІ ЗА РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ (XVIII — початок XX ст.)

### 6.1. СТАНОВЛЕННЯ ГУБЕРНІАЛЬНОЇ СИСТЕМИ В РОСІЇ ТА ПЕРЕНЕСЕННЯ ЇЇ НА УКРАЇНСЬКІ ТЕРЕНИ

Кінець XVII — початок XVIII ст. пов'язані в Московському царстві/ Російській імперії з епохою реформ Петра I, які спричинили суттєві зміни в системі державного управління та структурі державних органів. Перехід від воєводсько-приказної системи державних установ до губернсько-колезької по-різному оцінювався в різні історичні епохи. У XIX ст. його називали перехідним *“від фіскального і військового управління XVII ст. до цивільного і благоустрійственого управління сучасної доби”*<sup>1</sup>. За радянських часів офіційна думка була такою: впродовж двох століть в умовах створення, розширення та зміцнення Російської централізованої держави існуючі на той час органи державного управління відіграли свою роль, *“склали міцну політичну надбудову, що успішно виконувала основні функції держави і сприяла розвитку і зміцненню економічного базису”*, але на новому етапі стали вже непридатними до виконання нових завдань<sup>2</sup>. На початку XXI ст. лунають інші оцінки. Так, Л. Писарькова стверджує: *“До перетворень Петра I в основі законодавчого процесу лежали здорові основи: законодавчі норми зростали природним шляхом з практичних завдань, що диктувалися потребами держави і суспільства”*. Але надалі все пішло неприродним шляхом через запозичення непридатної для Росії шведської системи колегій у центрі та губерній на місцях. Тому робиться висновок: *“Для Росії, країни з величезною малонаселеною територією, сильна центральна влада була необхідною запорукою збереження цілісності держави. Однак після реформ Петра посилення центральної влади було безпосередньо пов'язане з розширенням паперового діловодства і зростанням ролі бюрократії. Коли негативні наслідки такої централізації досягали критичної маси, законодавці зверталися до європейського досвіду і проводили реформи, спрямовані на децентралізацію державної влади”*<sup>3</sup>. Згодом, за твердженням історика, все починалося з початку саме через невідповідність європейських шаблонів для управління Росією.

Для нас усі ці проблеми становлять не лише академічний інтерес, оскільки понад два століття спочатку Східна Україна, а потім і її правобережжя, а також Крим перебували саме в російській губернській системі управління: на її теренах діяли російські губернські та генерал-губернаторські установи, які пильно контролювали все політичне, господарське та культурне життя місцевого населення.

Загалом для московської державно-політичної системи існування автономної козацької України було аномальним явищем. В унітарній Московській державі, з необмеженою і всеохоплюючою владою царя, не було місця територіальним привілеям, корпоративним правам соціальних груп, Магдебурзькому праву і місцевому самоврядуванню, Литовському статуту — тобто всім суттєвим елементам українського державно-політичного і правового життя. З точки зору Московської держави Гетьманщина мала розглядатись або як іноземна територія, пов'язана з Московією угодою, або як особливий власний домен царя. На практиці застосовувались обидва підходи, іноді — навіть одночасно; часом брав верх один із них. До кінця XVII ст. українськими справами завідував Малоросійський приказ — відгалуження Посольського приказу, до компетенції якого відносилися виключно іноземні справи, що засвідчувало визнання урядом Московії України іноземною державою. Разом з тим зміна титулатури монарха (самодержець усієї Великої і Малої Росії) нібито говорив про офіційний статус Малоросії як окремого домену царя.

Проте у щоденних стосунках з Гетьманщиною московська влада виходила переважно із завдань прагматичної політики. Вона намагалася забезпечити контроль над двома найважливішими центрами влади в Україні: державним (урядом гетьмана) та духовним (урядом Київського митрополита). Іншим шляхом впливу на Україну було призначення московських воєвод до найзначніших українських міст. За Богдана Хмельницького вони були у Києві та (всупереч Переяславським статтям 1654 р.) у Чернігові. Але вже за 10 років їх кількість збільшилася до п'яти (Київ, Переяслав, Ніжин, Чернігів та Остер). Первісно воєводи лише командували російськими залогами, але вже невдовзі почали втручатись у місцеві справи, збираючи скарги міщан на козацьку адміністрацію.

Становлення в Росії губернської системи місцевої адміністрації відноситься до початку XVII ст., коли на зміну старомосковській *воєводсько-приказній* системі Пётр I завів позичену з Швеції *губернсько-колезьку систему* державних установ. Стара система воєводського правління полягала в тому, що присланий з центру на певний період задля “кормлення” воєвода у “с'єзжей ізбе” вершив управління волостю. Згадана *ізба* являла собою “неорганізоване присутственое місце з невідзначеним порядком діловодства”<sup>4</sup>. *Ізба*, в свою чергу, ділилася на *повитія*, між якими справи розподілялися абсолютно випадково: у

фінансовому повітї могли вестися справи судові, у судовому — фінансові. *Ізба* не мала і сталої системи діловодства: не існувало затверджених форм для листів та звітів, визначених термінів для ведення справ, суворого порядку у зносінах адміністративних інстанцій.

Така система організації державного управління, що впливала з попередньої історії московського державного управління, отримала назву *бюрократичної децентралізації*. Вся влада на місцях зосереджувалася в руках правителів окремих адміністративних районів, а втручання центру в місцеві справи було мінімальним. Утім, деякі історики права XIX ст. називали характерною особливістю обласного управління кінця XVII ст. повну відсутність жодної адміністративної системи.

На зміну такій системі на початку XVIII ст. цар намагався запровадити іншу, змавповану з Швеції, де місцевим адміністратором був *губернатор*.

Самий термін “губернатор” уперше 1694 р. вжив Пьотр, звертаючись до архангельського воєводи Ф. М. Апраксіна. Від 1701 р. губернатором називали київського воєводу генерал-майора Ю. А. Менгдена. Усі його спадкоємці також мали це звання. 1702 р. А. Д. Меншиков став губернатором Петербурга.

Першу спробу ввести новий адміністративний поділ історики відносять до 1707 р. Тоді було зроблено спробу всі міста, що знаходилися на відстані більш як 100 верст від Москви, приписати до інших великих центрів (Київ, Смоленськ, Азов, Казань та Архангельськ). У результаті виникло шість округів, які ще не отримали назву губерній, але вже нагадували їх. У 1708 р. уся територія Росії була поділена на вісім губерній, що включали 339 міст з повітами: *Московську* (39 повітів), *Інгерманландську* (з 1710 р. — Санкт-Петербурзьку, 29 повітів), *Київську* (56 повітів), *Смоленську* (17), *Архангелогородську* (20), *Казанську* (71), *Азовську* (77), *Сибірську* (30). Українські терени увійшли до Київської та частково (Слобожанщина) до Азовської губерній. Під юрисдикцію азовського губернатора віддали міста Харків, Валки, Короча, які відстояли від Азова значно далі, ніж від Києва. Тому згодом їх віднесли все ж таки до Київської губернії. З тих саме причин до Київської губернії віднесли місто Трубчевськ на Курщині, виділивши його із Смоленської губернії. Як бачимо, губернії вийшли надзвичайно великими, з межами, що не були визначені раціонально.

Офіційно губернії 1708 р. склалися тільки з *повітів*, але на практиці між ними виникла середня управлінська ланка — *провінція*, відома ще з 1699 р. (створювалися тоді для вирішення комерційних справ). У 1710–1715 роках такою одиницею стали *обер-комендантські провінції* (на чолі з *обер-комендантом*). Вони формувалися шляхом приписки другорядних міст до головних і підпорядкування їх комен-

дантів (воєвод) воєводі головного міста (обер-коменданту). Як правило, в провінції об'єднувалися міста, віддалені від губернського центру. Відомо, приміром, що в 1712 р. Казанська та Азовська губернії включали по дві провінції, а Московська — сім провінцій. Від 1719 р. така адміністративно-територіальна одиниця набула юридичного статусу і повсюдного поширення. *Київська губернія* складалася з чотирьох провінцій: білгородської, севської, орловської та київської. Остання і була власне Малоросією (Гетьманщиною), з містами Київ, Переяслав, Ніжин, Чернігів, Перевалочна та Полтава, що були приписані до неї. Азовська губернія мала чотири провінції (воронізьку, елецьку, шацьку та бахмутську).

Адміністративна реформа 1708 р. переслідувала насамперед фінансово-військові цілі: губернії мали збирати приблизно однакову суму казенних доходів (понад 3 млн. рублів) та утримувати однакову кількість полків<sup>5</sup>.

Для вирішення фінансових проблем губернатори отримали надзвичайні повноваження, що призвело до перерозподілу владних функцій між столицею та губерніями на користь останніх. Адже фактично не існувало столиці: Москва вже перестала бути нею, а Петербург — ще не став. Центр уособлювався в імператорі, перед яким особисто були відповідальні 8 сатрапів. А новостворені губернські установи в силу їх насамперед фінансового змісту набули характер адміністративного преса для вижимання грошей із населення.

На відміну від старих воєвод, губернатори отримували свою посаду безстроково. Якщо вони очолювали прикордонні губернії або ж такі, що знаходилися на військовому стані, то називалися *генерал-губернаторами*. Тоді цей термін ще не означав влади над територією кількох губерній, як після 1775 р. Помічниками губернаторів були віце-губернатори, хоча певний час офіційним керівником Архангелогородської губернії був саме віце-губернатор.

Обласні правителі призначались особисто царем, а після створення *Сенату* — цією центральною установою. Сенат приводив губернатора до присяги і видавав йому інструкцію для управління губернією. Єдина форма такого наказу була введена 1719 р. (*Інструкція воєводам*). У разі необхідності до неї приписували пункти, що відбивали місцеву специфіку. Так тривало до 1726 р., коли *Верховна таємна рада* перебрала ці функції на себе. Після ліквідації Верховної таємної ради 1730 р. призначення губернаторів здійснювались іменними імператорськими указами, адресованими Сенату.

Безпосередньо губернатору підпорядковувалися чотири “персона”: *обер-комісар* (грошові збори), *обер-провіантмейстер* (хлібні збори), *обер-комендант* (головнокомандувач військом округу) та *ландріхтер* (судова влада). Останній на практиці, окрім суду, займався фінансовою та

адміністративною частиною губернської адміністрації. Тому замість запланованих чотирьох відомств губернська адміністрація поділялася на два: військове та цивільне (переважно фінансове).

У повітовому правлінні — найнижчій адміністративно-територіальній ланці — урядували *коменданнти* та *обер-коменданнти*. Повноваження нових повітових начальників були набагато ширшими, ніж у попередників, адже до них перейшли деякі функції центральних установ. Повітові урядники об'єднували у своїх руках усі сфери влади, але по кожній з них окремо підпорядковувалися відповідному губернському урядовцю. У місцевому управлінні були посади *комендантів* та *комісарів* (від слова “*комісія*”). Саме комісари набули на початку XVIII ст. найбільшого поширення. Так називали і державних урядовців, і “царських комісарів” з купців. Але поступово під *комісарами* стали розуміти головним чином фінансових урядовців, губернських та повітових. До 1719 р. наявність таких *комісарів* була провідною рисою місцевого управління. Це пояснювалося насамперед тим, що в губерніях та повітах фактично не існувало самостійних установ, а були лише правителі та їхні канцелярії.

Повіти, у свою чергу, ділилися на *пригородки* (міста приписні, на відміну від справжніх міст), *волості* та *стани*. Волості та стани об'єднували *сільські громади*.

Концентрація в одних руках непомірної влади на місцях викликала занепокоєння вищого керівництва держави. Тому законодавець почав шукати шляхи обмеження наданого ним же всевладдя. Важливим кроком у цьому стало введення з 1713 р. посади *ландріхтера*, який формально був помічником губернатора по судовій частині. Але насправді вони здійснювали контроль за діяльністю всіх судових урядовців губернії та навіть за губернатором, оскільки ландріхтери були вилучені з-під юрисдикції губернатора і підпорядковані безпосередньо Сенату. В такій спосіб намагалися забезпечити незалежність суду від місцевої адміністрації, піднести авторитет судових установ.

Подальшим кроком з обмеження влади губернаторів стало запровадження колегіального принципу управління. З 1713 р. при губернаторові засновувалися *губернські ради*, до складу яких входило 8–12 губернських радників з дворян (*ландратів*). Такі ж ради з'явилися в провінціях (2–9 ландратів). У радах всі справи вирішувалися більшістю голосів, а губернатор як голова колегії ландратів мав два голоси. Іноді ландратські ради навіть заміщували губернаторів. Оскільки в указі про заснування рад не йшлося про їх вибірність, то 1714 р. Сенат своїм рішенням призначив 65 “царедворців” (московських служилих людей і придворних) ландратами по губерніях. До Київської губернії виїхало 8 ландратів з Москви.

Наступного року ландрати отримали нові функції: вони очолили *долі* — нові податкові одиниці, введені для полегшення податкових



обрахунків. Долі включали від 5 до 8 тис. дворів і не завжди співпадали з повітами. Так, у Київській губернії налічувалося всього 5 долей (і 56 повітів).

Таким чином, російські ландрати поєднали в собі радників та адміністраторів, що надало цій посаді двоїстого характеру. З одного боку, вони лишалися “товаришами” губернатора, разом з ним обговорюючи нагальні справи губернії, з іншого — були підлеглими правителя губернії як адміністратори нижчого рівня. Друга функція набула визначального характеру тоді, коли за указом 1716 р. посада ландрата остаточно втратила навіть видимість вибірності, і ландратами почали призначати відставних офіцерів, уже нездатних до військової служби. Ради при губернаторах набули рис цілком бюрократичної установи.

Перетворення ландратів на адміністраторів потребувало значного збільшення їх кількості. Вони заміщували комендантів у тих містах, де не було гарнізонів, керували населенням повітів у адміністративних, поліцейських, фінансових та судових питаннях (міське управління та суд над міським населенням вчиняли *земські бурмістри*). При ландратах створювалися *канцелярії* для місцевих зборів та земських справ. До канцелярії ландрата входили комісар, 4 піддячих та 12 кінних розсильних. Здавалося б, що ландрати міцно увійшли в життя російської провінції, але вже 1719 р. їхні канцелярії були закриті, а самих ландратів відправили до Камер-колегії для призначення на інші посади. Отже, спроба законодавця врівноважити повноваження губернаторів за допомогою незалежних посадових осіб з місцевої адміністрації зазнало повного провалу.

Центральною установою в губернії була *губернська канцелярія* як вищий адміністративний і військовий орган влади. За штатами 1726 р. вона складалася з одного секретаря, 4 канцеляристів, 8 копійстів; при них було три сторожі. Так, Київська губернська канцелярія, створена 1709 р., розглядала такі питання: охорона кордонів, організація прикордонних застав, збирання мита, будівництво Української укріпленої лінії, ремонт мостів та шляхів, видавання паспортів на в'їзд з-за кордону та виїзд туди, управління слободами росіян-розкольників на теренах полків Стародубського та Чернігівського тощо. Воронежська (до 1727 р. — Азовська) губернська канцелярія здійснювала широкі адміністративні, господарські, фінансові та судові функції на всій величезній території кількох сучасних областей України та Російської Федерації. 1727 р. була створена Белгородська губернія, яка здійснювала адміністративне керівництво Харківським та іншими Слобідськими козацькими полками. З-під компетенції губернських канцелярій були вилучені справи судові та фінансові. Першими займалися судові інстанції, другими — відомство земського камерира.

Крім того, Пьотр намагався впорядкувати і діловодство губернських установ, обставивши його “*нормами точними і незмінними, вводячи*

*Генеральним регламентом та інструкцією губернському секретарю 1720 р. складну канцелярську процедуру*<sup>6</sup>.

За оцінками істориків кінця XIX — початку XX ст., така адміністративна реформа була спробою суто зовнішнього поєднання значної кількості повітів під владою губернатора для зручності керування. По суті, не були новими і губернські установи: структурно новостворені канцелярії повторювали *приказні палати* та *ізби*, поділяючися на такі ж само *столи*. Додано було лише *приказний*, або *урядовий стіл*, що займався всієї сферою діяльності регіональної адміністрації.

Для центрального управління Російською державою нарешті 1711 р. була утворена центральна інституція, яка отримала назву *Урядуючий (Правительствующий) Сенат*. До відкриття галузевих колегій його повноваження були надзвичайно широкими: судові, фіскальні, а також наглядові щодо всіх державних установ. Тому при Сенаті було відкрито *канцелярію* із столами: секретним, приказним, губернським, фіскальним та розрядним. Таким чином, Сенат мав з'єднати вищу виконавчу і розпорядчу влади, зв'язати центр з областями, стежити за повсюдним дотриманням законів.

Сенат складався з 9 членів (сенаторів) та канцелярії на чолі з обер-секретарем. При вступі на посаду сенатори складали присягу (текст її написав особисто Пётр I), порушення якої погрожувало страшними карами. Але втримати перших сенаторів від зловживань не могли ані присяга, ані жорстокість покарання. Не відрізнялися вони й освітнім рівнем — так, кн. М. Долгоруков був елементарно неписьменним, і за нього розписувались інші.

Сенатори мали засідати тричі на тиждень (понеділок, середа та п'ятниця). Відсутність на засіданні без поважної причини каралася значним грошовим штрафом. Сенатори мали рівні голоси і всі підписували укази власноручно; за відсутності одного підпису інші теж втрачали свою силу. Незгодний з прийнятим рішенням мав письмово викласти свою точку зору. Від 1714 р. в Сенаті, як і в інших установах, по кожній справі почали вести протоколи, які підписували всі члени Сенату.

*Сенатська канцелярія* була сформована 1711 р. Вона складалася з 86 піддячих, узятих переважно з Розрядного приказу і Санкт-Петербурзької канцелярії. Наприкінці 1713 р. Сенат з 20 піддячими остаточно переїхав до Санкт-Петербурга, залишивши більшу частину урядовців канцелярії в Москві. Таке розділення Сенату не призвело до збільшення службовців; навпаки, їх стало всього 66.

Для вирішення своїх завдань Сенат створював спеціальні посади. Так, зв'язок з місцевими установами мали забезпечували *губернські комісари*, які постійно знаходилися при сенатській канцелярії. Вони несли персональну відповідальність за своєчасне надходження до губер-

ній указів і грамот, а з губерній — відомостей та іншої інформації, яка вимагалася канцелярією. З часом функції та відповідальність комісарів зросли, і відомі випадки, коли вони безпосередньо несли покарання за губернаторів, які своєчасно не надіслали до столиці грошових зборів (їх поставили на *правьож*). У такий спосіб Сенат намагався тримати під контролем губернаторів, котрі здебільшого були поза його досяжністю.

Для відстеження діяльності губернаторів при Сенаті був створений і таємний нагляд, яким займалися фіскали. Справи, пов'язані з їхньою діяльністю, проходили в п'ятому (фіскальному) столі Сенату. Керівником такої служби був *обер-фіскал*, у підпорядкуванні якого знаходилися *провінціал-фіскали* і рядові *фіскали* (по одному в кожній галузі управління). Завданням цих осіб було розкриття злочинів, пов'язаних з казнокрадством, хабарництвом, ухилянням від служби та іншими порушеннями закону. Але особливістю посади фіскала було те, що він мав діяти таємно. Фіскали не підлягали жодній місцевій владі, були підсудні тільки Сенату, який їх призначав. Пізніше, з появою колегій, фіскали перейшли до відомства Юстиц-колегії (обер-фіскал) та надвірних судів (провінціал-фіскали). Інші фіскали продовжували знаходитися у містах.

Сенат як єдина найвища державна установа не був здатним осягнути всіх проблем, які виникали у стосунках між центром і провінціями. Тому набула надзвичайного значення роль спеціальних тимчасових установ — *комісій*, які московський уряд почав створювати ще з 60-х років XVII ст. Їхні функції були надзвичайно широкими — від межування до переписів, але за часів Петра I найголовнішим завданням комісій стало проведення розшукових та слідчих дій щодо зловживань посадових осіб. Усього за Петра було засновано 120 різних комісій, 2/3 яких були розшуковими. Це означало, що верховна влада фактично знаходилась у стані війни з власним регіональними інституціями, намагаючись у такий спосіб подолати негативні наслідки послаблення центральної влади та посилення місцевих адміністраторів. Уряд бачив своє завдання в установленні нагляду за їх діяльністю, і таке завдання вирішувалося властивими Петру жорстокими, нещадними і нераціональними заходами.

Для України діяльність спеціальних комісій означала насамперед війну з установами Гетьманщини. Як приклад, наведемо результати діяльності однієї з таких комісій, яка розслідувала питання щодо спадщини гетьмана Івана Скоропадського.

1726 р. за указом імператриці Єкатерини I Малоросійська колегія спеціально відрядила підполковника І. Сухарева для ревізії рангових маєтків покійного гетьмана Скоропадського. Серед його повноважень було й таке: *“в показанных владелческих селах и в хуторах у владелцов самих, а ежели самих в домех нет, то у старост и у войтов, потому же вьзять за их руками ведомости, и почему владеет з жалуванных грамот и с*

*универсалов и с протчих крепостей, какие имеются, за их руками коши, а подлинные отдать владельцам и служителем их с роспиской*”.

Там називалися 20 сіл, переважна більшість з яких фігурували в жалуваній грамоті Петра I від 1718 р. Лише села Охримовичі та Тихоновичі полку Ніжинського за універсалом 1709 р. відійшли брату гетьмана Василю. Це пожалування пізніше було закріплене також царським указом. Наслідком згаданої ревізії стало зарахування 1727 р. практично всього спадку гетьмана (за винятком земель, уже переданих братові та монастирям) до державного скарбу, всупереч царським гарантіям, зафіксованими клейнодною грамотою гетьмана. Згодом російська адміністрація пороздавала ці маєтки іншим власникам<sup>7</sup>.

Однак подібні надзвичайні органи не могли замінити ефективної системи центрального управління. Усвідомлення цього привело до створення за шведським зразком нових центральних органів управління — галузевих *колегій*, що, у свою чергу, зробило необхідним і реформи місцевого управління.

Процес створення колезької системи був досить тривалим — першою виникла Комерц-колегія (1713); упродовж 1717–1719 років працювали над створенням інших. Станом на 1720 р. систему центрального управління Росії становили: *Сенат* як найвища державна установа, 9 галузевих *колегій*, у тому числі: *іноземних справ*, *камер* (державні доходи), *юстиції*, *ревізійон* (контроль за доходами і видатками), *військова* (сухопутні війська), *адміралтейська* (морські сили), *комерц* (торгівля), *берг і мануфактур* (гірничозаводська та фабрична промисловість), *штатс-контора* (державні видатки).

Кожна колегія складалася з *присутствія*, до якого входили *президент*, *віце-президент*, 4–5 *радників*, стільки ж *асесорів* (помічників), та *канцелярії*. На чолі канцелярії був *секретар* або *обер-секретар*, якому підпорядковувались *нотаріус* або *протоколіст* (протоколював засідання), *актуаріус* (зберігав документи), *реєстратор* (вів облік вхідних та вихідних документів), *перекладач*, а також канцелярські службовці (*канцеляристи*, *підканцеляристи*, *копійисти*). Посадові обов’язки кожного службовця були визначені “*Генеральним регламентом*”: встановлювалися години перебування на службі, порядок прийняття рішень. За дотриманням цих правил стежив фіскал, який був приставлений доглядати і в разі порушень доносити на президента колегії обер-фіскалу. Із введенням 1722 р. органів прокуратури до кожної колегії ввели ще одного наглядача, цього разу вже відкритого — прокурора.

Регламенти й інструкції не тільки уніфікували структуру і склад колегій, але ввели складну процедуру і певний порядок прийняття управлінських рішень, загальні правила діловодства, нові формуляри документів.

Основною формою діяльності колегій було засідання членів присутствія, на розгляд яких від чергового урядовця надходили всі документи. При тому укази царя отримували тільки президент колегії, інші папери — її старший член. Після реєстрації документів секретар доповідав присутствію їхній зміст за важливістю, починаючи зі справ державних. Члени присутствія висловлювалися по черзі, починаючи від молодших. Рішення приймалося більшістю голосів, протокол і рішення підписували всі члени присутствія. За законом голова колегії мав лише ту перевагу, що його голос був вирішальним при рівнозасі сторін, але на практиці рішення приймав президент колегії, і воно було відоме ще до голосування. У цілому роль керівника була надзвичайно великою — саме на нього покладалася всі відповідальність за прийняті рішення, його закликали бути суворим у винесенні рішень і дотриманні посадових обов'язків: *“А когда послабит, то тем непременно оных (подчиненных) в непослушенство приведет и из добрых злых сочинит и нерадетельных, и в своем звании оплошных. И тако сам себе гроб ископает и империи Российской бедство приключит...”*.

Колегії, отримавши велику кількість місцевих справ, які до того переважували сенатську канцелярію, стали важливою сполучною ланкою між Сенатом і місцевими установами. Цар був дуже задоволений ними, оскільки побачив у колезькій системі засіб забезпечити законність управління, можливість досягти незалежності установ від впливових осіб, пильнувати інтереси держави.

Українські справи до 1722 р. належали до компетенції Колегії іноземних справ, хоча було вжито дійових заходів щодо контролю над козацькою адміністрацією: призначено повноважного міністра при гетьманові, який контролював усе його листування; встановлено контроль над Генеральною військовою канцелярією, Генеральним військовим судом, призначенням всієї генеральної старшини та полковників.

Колезька система набувала подальшого розвитку, і наприкінці правління Петра налічувалося вже 12 колегій. Були створені *Головний магістрат*, *Духовна*, *Вотчинна* колегії; *Берг* та *Мануфактур*-колегія розділилася на дві самостійні. Разом з тим припинили існування Ревізіон-колегія та Штатс-контора, які в 1722 та 1723 роках були перетворені на контори Сенату. Крім того, 1722 р. була створена унікальна *Малоросійська колегія*, яка розміщувалася не в Петербурзі, як усі інші, а в гетьманській резиденції Глухові. Вона складалася з шості російських офіцерів з числа розміщених в Україні військ; президентом колегії був бригадир С. Вельямінов. Це свідчило про трактування Гетьманщини як інтегральної частини імперії. Після смерті гетьмана Івана Скоропадського взагалі було заборонено обирати його наступника, а призначений наказним гетьманом Павло Полуботок розплатився за це своїм життям. До

функцій колегії при її заснуванні було віднесено прийняття скарг від населення, вирішення судових справ, контроль за фінансами та податками. Але за відсутності гетьмана вона намагалася вирішувати абсолютно всі справи, фактично керувати всією Гетьманщиною. Період її діяльності залишив помітний слід в історії урядуючих інституцій, оскільки ігнорування розпоряджень колегії низовим ешелonom козацької адміністрації призвів до суцільного хаосу в управлінні, збиранні податків, судочинстві. Враховуючи це, а також готуючись до війни з Туреччиною і Кримом, де Україна ставала головним театром військових дій, а українське козацтво — основним військовим контингентом, 1727 р. Верховна таємна рада скасувала Малоросійську колегію, дозволивши обрати гетьманом Данилу Апостола (1728–1734), який знаходився під пильним імперським контролем.

Діяльність колегій мала свої негативні сторони. Передусім, на російському ґрунті, тим більше за абсолютистського режиму, виявився нежиттєздатним сам принцип колегіальності. Не дістав належного розвитку галузевий принцип розподілу справ між колегіями: всі вони здійснювали переважно судові та фінансові функції, адже збиранням важливіших податків займалися всі колегії. Окрім того, абсолютно самостійними у фінансовому питанні були двірське, монастирське та малоросійське відомства. Правильне функціонування колегій потребувало значно більше грамотних і досвідчених людей, ніж їх було в наявності. Таким чином, колезький апарат виявився не здатним виконати покладені на нього функції, а основним засобом спілкування з місцевими установами ставало службове листування.

За умов малої ефективності колегій, наявності збоїв в управлінні влада мала вдаватися до надзвичайних заходів. Подальшого розвитку набули спеціальні канцелярії та комісії, здебільшого слідчі та розшукові у справах про зловживання посадових осіб. Термін їх існування був різним, від кількох місяців до 9–10 років; вони створювали свої канцелярії, заводили власне діловодство. Апофеозом їх діяльності стало створення в селі Преображенському 1723 р. спеціального суду (*Преображенський приказ*), який невдовзі дістав назву Вищого суду, мав слідчі повноваження і, по суті, заступив розискні канцелярії. Ця установа розслідувала справи і виносила вироки щодо високих посадових осіб, звинувачених у службових зловживаннях та казнокрадстві: барона П. Шафірова, обер-фіскала А. Несторова, камергера В. Монса та ін. Саме з цим судом була пов'язана остання хвиля репресій, що перервалася лише зі смертю Петра I. Після того було прийнято рішення про закриття всіх розискних канцелярій, але не через їх непотрібність, а тільки тому, що планувалося створення постійної Розискної контори при Сенаті. Інші комісії займалися законодавчою роботою: опрацьовували морські та військові статuti,

Табель о рангах, готували проекти військових штатів, митного тарифу тощо. Кілька комісій займалися питаннями, пов'язаними з війною: розмежування кордонів, використання полонених, визначення прав на майно, захоплене під час військових дій. Цілих чотири комісії опрацьовували проблеми, породжені церковним розколом, що свідчить про злободенність цього питання.

Цікавою виявилася доля комісій, створених для перевірки результатів першого перепису (ревізії населення) 1719–1721 років. Від 1719 р. працювала *канцелярія переписних справ* на чолі з генерал-ревізором В. Н. Зотовим; 1722 р. в губерніях були створені 9 *переписних канцелярій*. Навіть після завершення роботи з перевірки результатів перепису (1723–1724) вони лишилися в губерніях, значно розширивши коло своїх повноважень, зокрема, щодо нагляду за місцевою адміністрацією, взявши на себе і роль її “*побудителя*” у виконанні вказівок центральних установ. У такому вигляді переписні канцелярії проіснували до кінця 1727 — початку 1728 років.

Необхідність у заснуванні таких комісій наочно засвідчувало недоліки в організації центрального управління, насамперед слабку розробку механізму взаємодії колегій з підвідомчими їм місцевими установами. Саме тому тимчасові комісії набули такого розвитку, і, зрештою, перетворилися на постійні установи. Отже, тимчасові комісії стали необхідною ланкою у структурі колезького управління, яка забезпечувала взаємодію центральних та місцевих урядуючих інституцій.

Слабкою стороною нової організації державного управління слід визнати повне ігнорування скарг населення, які раніше вважалися засобом контролю за діяльністю адміністрації. Від 1700 р. цар заборонив приймати скарги на своє ім'я, за винятком тих, де йшлося про державну зраду, загрозу життю царя або казнокрадство. Утім, останні скарги не віталися, оскільки цю справу повністю віднесли до компетенції фіскалів. Більш того, була запроваджена система покарання скаржників.

Але це не зменшило потік скарг на зловживання представників царської адміністрації. Тому 1720 р. була утворена спеціальна посада для прийняття скарг на центральні установи — *генерал-рекетмейстера* з окремою канцелярією. Наказ, даний йому, підтверджував закономірність скарг випадками порушення законодавства і зловживаннями представників влади. Іншою причиною введення нової посади стало бажання переканалізувати потік скарг від царя на рекетмейстера. Він став третьою посадовою особою при Сенаті — після генерал-прокурора і обер-прокурора.

Рекетмейстер мав подвійні функції: за скаргами на зволікання він підштовхував колегії до швидшого розгляду справ, а за відсутності успіхів у цьому доповідав Сенату. Якщо ж надходили скарги на несправедливі вироки суду, то справа доповідалася цареві.

Активна діяльність генерал-рекетмейстера не знаходила підтримки ані в імператора, ані в сенаторів, ані, тим більше, у президентів колегій. Останні не визнавали його повноважень, намагалися не приймати від нього інформації про зволікання у справах. Сенатори під різними приводами намагалися відмовити йому в доповіді, заважали роботі канцелярії. Особливо ускладнилася діяльність рекетмейстера, коли він порушив справу щодо катувань, які проводилися в будинку генерал-прокурора Сенату П. Ягужинського. Ще гіршими були справи з особистими доповідями царю: на того доводилося буквально полювати під час подорожей, в асамблеях, на прогулянках. Відучуючи населення від безпосереднього спілкування з верховною владою, остання позбавила себе зв'язків з ним, ускладнила свої завдання з нагляду за діяльністю адміністрації, яка помітно зміцнила свої позиції і стала більш незалежною.

Дуже своєрідною центральною установою став Святіший Синод. Після смерті патріарха Адріана в 1700 р. цар не дозволив провести вибори нового керівника православної церкви в Московській державі. Тривалий час керівництво всіма церковними справами знаходилося в руках митрополита Стефана Яворського, який носив звання “местоблюстителя” престолу патріарха. Лише 1719 р. була створена церковна комісія, яка опрацювала “Духовний регламент”, а 1721 р. за зразком колегій був створений Синод як колегія з церковних справ у складі президента, двох віце-президентів, чотирьох радників і такої ж кількості асесорів. Діяльність Синоду здійснювалась у трьох напрямках: законодавство, управління, суд. Щодо законодавства йому належало право складання законопроектів з питань церковного управління, які погоджувалися із Сенатом. Адміністративна влада Синоду поширювалась, як було сказано в указі про його заснування, на “*всякие духовные дела во всероссийской церкви*”, тобто охоплювала всі сфери духовного життя. Суду Синоду підлягало все духівництво, а також справи шлюбні, питання богохульства, ересі, чаклунства, розколу тощо. Підвідомчими Синоду установами були прикази: духовних, церковних справ, казенний, двірський, монастирський. Таким чином, духовне управління за Петра перетворилося на звичайну колегію і стало світською справою, а Синод до 1917 р. перебував серед вищих урядових інституцій. При тому стосунки Синоду з іншими колегіями та Сенатом були заплутаними, а офіційний статус — достатньо невизначеним.

Перетворення в центральному апараті потребували продовження реформування місцевих установ. У листопаді 1718 р. Сенат видав постанову про створення мережі губернських установ за шведським зразком. З наступного року такі установи створювалися в Санкт-Петербурзькій губернії, а від 1720 р. — в інших.

Першим етапом реформи стало введення нового адміністративно-територіального устрою: всі *губернії* поділялися на *провінції*, а провінції



складалися з *дистриктів*. Площа провінції була в кілька разів меншою за територію губернії. Так, Київська губернія мала 4 провінції. На чолі провінції ставав воєвода. Планувалося, що провінції замінять губернії, а дистрикти — повіти. Проте на практиці залишився одночасно старий і новий поділ, тобто і губернії, і повіти — поряд з новим адміністративним поділом. Тому поняття “губернія” набуло подвійного змісту: вона розумілась як великий військовий округ, і водночас — як адміністративна одиниця, що дорівнювала за площею новій провінції. Фактично провінційний воєвода став тим же губернатором, але на меншій території.

Таким чином, до 1727 р. *провінція* стала головною адміністративно-територіальною одиницею, а *воєвода* — її правителем. Воєвода безпосередньо відповідав за виконання законів та безпеку провінції; на нього покладався контроль за дотриманням прав різних станів, розвитком торгівлі, промисловості; його турботам доручали добродійні та просвітницькі установи, охорону суспільної моралі та чистоти віри. Проте це була програма, дуже далека від реального життя, оскільки в розпорядженні воєводи не було ані потрібних фінансів, ані установ.

Реально ж воєводи очолювали провінційні канцелярії, що повторювали за своєю структурою колегії. Канцелярія також складалася з *присутствія*, до якого, крім самого воєводи, входили його товариш та 2–4 асесори, секретар канцелярії. Були там і нижчі служителі: сторожі, розсильні тощо.

Українські терени (Гетьманщина і Слобожанщина) в умовах губернської реформи мали невизначений статус і, внаслідок цього, подвійне управління й дублюючу мережу установ (російських та українських). На думку сучасного дослідника історії Слобожанщини В. Маслійчука, *“розбудова московським царем Петром I поліційної держави передбачала “впорядкування” та інтеграцію до імперії автономних окраїн. Як і по всій імперії, тут йшлося про насильницьку, радикального ґибу модернізацію, покликану трансформувати всі галузі життя автономних територій, допасувавши їх до імперських потреб. Водночас малося на думці, що ці реформи здійснюватимуться обережно й будуть супроводжуватися соціальною демагогією, запевненням у дотриманні імперським урядом своїх зобов’язань”*<sup>8</sup>. Саме тому на Гетьманщині продовжували діяти місцеві установи, хоча фактично вона повністю входила до Київської губернії Російської імперії. На Слобожанщині ще на початку XVIII ст. змагалися за владні повноваження козацька та воєводська адміністрації. Підпорядкування російській адміністрації було подвійним: у цивільному плані — азовській (воронезькій), з 1727 р. — белгородській губернській канцелярії, а у військовому — Військовій колегії. Традиційний козацькій полковий устрій Слобожанщини зберігався до 1731 р., коли почалося будівництво Української укріпленої лінії пів-

денніше від території слобідських полків. Це зводило нанівець прикордонне становище слобідських полків, породжувало зазіхання на їх традиційні вольності, зрештою — призвело до заселення території полків росіянами.

Обласна реформа 1719 р. уперше в Росії створювала відомства з вертикаллю місцевих та центральних установ. У провінціях з'явилися *камерирські контори* (органи фінансового управління), які перебували у віданні Камер-колегії. Їх очолювали *камерири*, які пильнували за доходами держави — щоб вони не зменшувалися, а, по можливості, зростали. Провінційними органами Штатс-контор-колегії стали *рентмейстерські контори* (казначейства). Такі установи на чолі з рентмейстером (казначеем) приймали від камерира кошти, що надходили від сплати податків і мита, зберігали їх у *рентерее* (касі) і видавали за розпорядженням адміністрації. Окрім того, в кожній провінції діяли такі канцелярії: *вальдмейстерська* (керувала казенними лісами), *рекрутська*, *провіант-мейстерська*, *розискних справ*, що знаходилися у віданні адміралтейської, військової та інших колегій. Начальники провінційних канцелярій далеко не завжди дотримувалися субординації, визнавали авторитет воєводи як першої особи в провінції. Особливо складними були стосунки між воєводою та камериром, який посідав друге місце в ієрархії провінційних посад.

Найнижчою адміністративною одиницею — дистриктом — керував земський комісар, котрий підпорядковувався Камер-колегії. Він мав канцелярію з одного піддячого і трьох розсильних. Окрім фінансового управління (збір податків та передавання їх до рентмейстерських контор), комісари виконували адміністративні та поліцейські функції, а також виступали як судова інстанція з дрібних цивільних та кримінальних справ.

Одночасно з адміністративною відбулась і судова реформа, підставою для якої вперше в Росії став принцип розподілу влади на виконавчу і судову. Територія держави була розподілена на 11 судових округів, на чолі яких стояли *гофгеріхтери* або надвірні судді (у Петербурзі, Москві, Казані, Курську, Ярославлі, Воронежі, Нижньому Новгороді, Смоленську, Тобольську, Єнісейську) та спеціальний гофгеріхтер для Прибалтійського краю. Надвірні суди, запозичені від Швеції, підпорядковувались Юстиц-колегії і нагадували її за своїм устроєм. Їх присутствія складалися з президента, віце-президента, 6 членів (суддів, радників або асесорів). У кожному місті відкривалися нижчі суди. У великих містах вони були колегіальними (обер-ландріхтер та кілька асесорів); у всіх інших місцях правосуддя здійснювали міський або земський суддя. Міський суддя був також начальником місцевих нотаріусів — наглядачів кріпосних контор.

Таким чином, була сформована дуже складна чотирьохступенева судова система: нижчі суди у містах, надвірні — в губерніях, над ними стояла Юстиц-колегія, що відала призначенням суддів, і Сенат як вища судова інстанція. На заваді її реальному впровадженню стояла насамперед нестача кваліфікованих суддів, що зрештою змусило законодавця відмовитися від принципу розподілу гілок влади: президентами надвірних судів призначали воєвод та губернаторів. На посади радників та асесорів потрапляли, як правило, відставні військові. Знання законів цією категорією судових чинів, звичайно ж, було більш ніж сумнівним. Отже, принцип розподілу влади на практиці став ще однією нездійсненою ідеєю, яких було надто багато за часів Петра I. До того ж, адміністративна та судова гілки влади на провінційному рівні здебільшого конфліктували між собою, часто доходило навіть до відкритої конфронтації.

Новостворена система державних органів зазнала реформування буквально на старті, і 1722 р. став рубіжним у цьому сенсі. Усі перетворення державного апарату хронологічно можна поділити на дві епохи: 1719–1722 та 1722–1727 роки.

Серед подій 1722 р., які значною мірою вплинули на процес реформування державних установ, варто назвати такі:

- суттєві зміни в організації Сенату: створення канцелярій рекетмейстера та герольдмейстера (відав службою дворян); заснування інституту прокурорів на чолі з генерал-прокурором як “ока государева” та “стряпчего о делах государевих”; відкриття у Москві сенатської та колезьких контор, що полегшило взаємодію центральних та місцевих державних установ; зрештою, здобуття Сенатом права проводити ревізії місцевого управління;

- затвердження “Табели о рангах”, яка відтоді впродовж двох століть була головним інструментом в організації російської бюрократії;

- зміна керівництва колегій та призначення прокурорів, введення нових регламентів колегій, які дещо впорядкували їх склад, припинили плутанину у справах, сприяли впорядкуванню діловодства;

- відмова від відділення судової влади від адміністративної, відновлення воєводських судів і ліквідація ландріхтерів (міських суддів);

- фактичне перетворення губернські переписні канцелярії, створених 1722 р., у військові загони на чолі з генералами і полковниками, поставленими до керівництва кожною зі старих губерній. Повноваження цих канцелярій виходили далеко за межі первісних, і негативно позначилися на результатах обласної реформи 1719 р. Вони вводили новий адміністративно-фінансовий поділ (*полкові дистрикти*), скликали комісії для виборів земських комісарів, перевіряли наявність коштів у місцевих установах, а найголовніше, “понуждали” адміністрацію до активних дій, мали права саджати під арешт воєвод та камерирів, відстороняти їх від посад та призначати нових.

Здавалося б, названі першими заходи були спрямовані на подальшу регламентацію та уніфікацію державного управління, свідчили про посилення ролі в ньому бюрократичних принципів. Навіть переорієнтація судових установ — замість незалежності на єднання з адміністративною владою — ніби підтверджувало це.

Але вже введення нової адміністративно-фінансової одиниці (*полкового дистрикту*) та відповідної місцевої державної установи (*полкового двору*), пов'язаних з впровадженням подушного оподаткування, викликало розбалансування системи влади, що складалася, нове скорочення сфери впливу адміністративних установ та подальшу дискредитацію цивільної влади.

Полкові двори були центрами полкових дистриктів, на які поділялася вся територія Росії, і підпорядковувалися переписним канцеляріям. Але, якщо переписні канцелярії від початку мали статус тимчасових установ, полкові двори створювалися надовго. Полкова адміністрація на чолі з полковником мала забезпечувати надходження до казни подушного податку і контролювати діяльність земського комісара, до функцій якого і входило збирання податку. Полковий двір з'явився у цій схемі тільки тому, що частина подушного окладу йшла на утримання розквартированих на даній території військ. Однак, оскільки за законом земський комісар обирався місцевими дворянами, то полкові двори взяли до своїх рук усю організацію, проведення і результати виборів. Уряд явно надавав полковим дворам перевагу перед обласною адміністрацією, часто використовував ці військові установи для вирішення адміністративних проблем, тому їхні функції стали практично необмеженими. Полкові двори забезпечували громадську безпеку в дистрикті, завідували рекрутськими наборами, частково виконували й судові функції. У камерира залишилося лише збирання непрямих податків, але і це він робив з дозволу полкового керівництва.

Таким чином, адміністрація набула військового характеру, оскільки віднині полковники відповідали не лише за збір податків, дотримання громадського порядку. Вони, зрештою, контролювали діяльність губернаторів та воєвод. У такій формі організації державного апарату можна побачити певні запозичення з українського полкового устрою, що діяв на території Гетьманщини, хоча російські історики вбачають у ній лише розвиток старої системи фіскального управління, яка у XVIII ст. набула військового забарвлення.

Підсумок реформ Петра у сфері державного управління сучасні російські історики розцінюють як невтішний: *“Завдання їх полягало в тому, щоб підвести різномірні форми обласного управління під правильну адміністративну систему. Готовим взірцем такої системи для реформатора служив шведський статут, який він [Пётр I — Авт.] намагався*

застосувати в ситуації російської держави. Таким неорганічним характером Петрових реформ визначилась їх доля. Втиснуті могутньою рукою у своєрідне адміністративне середовище, іноземні форми недовго трималися на практиці; вони почали розкладатися мало-помалу, слідом за смертю Петра. Паралельно з тим перевагу набули форми туземні, і обласне управління наближалось до свого минулого типу — воєводського урядування XVII ст.”<sup>9</sup>.

Зміни, що були запроваджені в систему державного управління після смерті Петра I (1725), оцінюються російськими істориками-державознавцями по-різному: здебільшого як контрреформи, повернення до старомосковських порядків, рідше — як стабілізація, коригування, виправлення та доповнення попередніх реформ, що були, як ми вже бачимо, дуже далекими від досконалості.

Першими зазнали змін функції найвищої державної установи — Сенату. Його місце фактично посіла *Верховна таємна рада*, створена 1726 р. за Єкатерини I (вона складалась у рівній пропорції з видних діячів петровської доби та представників старої боярської аристократії). Сенат втратив значну частину колишніх повноважень, фактично перетворившись на другорядну колегію, і навіть змінив назву *Урядуючого* на *Високий*. Значно скоротився склад центральних установ: у кожній колегії залишилося тільки 6 урядовців. 1727 р. була остаточно ліквідована *Канцелярія рекетмейстерских справ*, а *Мануфактур-колегія* передала свої повноваження *Комерц-колегії*. Натомість була створена нова установа — *Доїмочна канцелярія*, яка займалась збиранням боргів, штрафів та недоплачених податків.

Проте найбільші зміни відбулися в місцевому урядуванні. Штат місцевих установ, насамперед *губернських і воєводських канцелярій*, значно скоротився, функції *рентмейстерів* перейшли до *камерирів*, а воєводам було офіційно доручено виконувати судові функції у зв'язку з ліквідацією надвірних судів. Було закрито *контори і канцелярії камерирів, земських комісарів, переписні канцелярії і полкові двори*. З місцевого життя зникли прокурори надвірних судів. 1729 р. був скасований також інститут фіскалів.

Центральною фігурою місцевого життя після ліквідації петровських нововведень знову став *воєвода*. 1727 р. цю посаду було відновлено в усіх містах, де воєводи існували до 1700 р. До їх рук знову повернулася вся повнота влади на місцях, всі фінансові, контрольні та військові функції.

Шляхом таких реформ, насамперед місцевого управління, було ліквідовано всі петровські напрацювання, а запозичену від Швеції систему обласних установ замінили традиційним московським всевладдям воєвод. За задумом законодавця, ця система вирізнялася простотою, дешевизною і стрункістю. 14 губерній, на які поділялася вся територія Росії (без п'яти

слобідських українських полків, Української військової лінії та Гетьманщини), складались з 47 провінцій та більш ніж 250 повітів. На чолі адміністрації стояв *губернський воєвода*, відповідальний перед верховною владою; йому підпорядковувалися *провінційні воєводи*, а їм — *повітові воєводи*, під керівництвом яких перебували *приміські воєводи*. Така адміністративно-службова драбина закріплювалася і відповідними рангами місцевих керівників. Якщо губернський воєвода був генералом, то провінційним воєводам Верховна таємна рада 1729 р. постановила надати полковничий ранг, міським — майорський; приміський воєвода отримував ранг поручника.

На думку деяких істориків, “у даному випадку нащадкам Петра вдалося зробити те, чого не зміг домогтися реформатор. Майже піввіковий період існування цієї системи управління служить красномовним свідченням її відповідності умовам життя Росії XVIII ст.”<sup>10</sup>. Разом з тим, вони ж відмічають недоліки такої системи: створення сприятливих умов для зловживань воєвод, а також дисбаланс між місцевим і центральним управлінням, яке лишалося розгалуженим. Воєводи як адміністратори в одній особі не встигали відповідати на всі запити та виконувати завдання численних центральних установ.

Система організації центральної влади та функції центральних установ у період правління спадкоємців Петра I не були стабільними. Прихід до влади імператриці Анни Іоаннівни супроводжувався спробою обмежити самодержавство і передати *Верховній таємній раді* деякі імператорські прерогативи. Тільки за її згодою імператриця могла б укладати мир та оголошувати війну, вводити податки, здійснювати витрати державного бюджету, надавати чини та звання тощо<sup>11</sup>. Якщо б така “*затейка*” верховників здійснилася, то Верховна таємна рада перетворилася б на найвищий державний орган. Проте імператриця, яка при запрошенні на престол обіцяла бути покірною членам Верховної таємної ради, відчула настрої дворянства, вже на коронації навесні 1730 р. “надірвала кондиції” і повернулася до самодержавного правління. За її царювання функції центральних органів влади знову зазнали змін. Таємна верховна рада була розпущена, а її членів піддано політичним репресіям.

У листопаді 1731 р. був створений *Кабінет імператорської величності*, що суттєво вплинуло на статус Сенату. Він складався з трьох (згодом чотирьох) *кабінет-міністрів*, які керували певними напрямками державного життя. За своїм статусом Кабінет був дорадчим органом при імператриці, але за умов, коли вона не переобтяжувала себе державними справами, фактично посів місце найвищого державного органу. Існувала навіть відповідна постанова, що оголошувала підписаний всіма трьома кабінет-міністрами указ рівним іменному імператорському. Про значення Кабінету свідчила і внутрішня боротьба в ньому: так, 1740 р. кабінет-

міністр А. Волинський був страчений за наказом імператриці<sup>12</sup>. Пізніше існували інші аналогічні органи, які відігравали велику роль в державному управлінні. Вони безпосередньо керували трьома найголовнішими колегіями: військовою, адміралтейською та іноземних справ, а також поліцією й органами таємного розшуку (сиску).

Натомість політична та державна вага *Сенату* в період після 1726 р. невпинно зменшувалася. Він був фактично підпорядкований Верховній таємній раді, потім — Кабінету та іншим органам при імператрицях, звітувався перед ними та виконував їх вказівки. Поступово Сенат перетворився на багатогалузеву виконавчу установу, приблизно на рівні колегії, і вирішував виключно поточні питання у межах існуючих регламентів. Проте за Сенатом збереглася роль найвищого суду<sup>13</sup>.

Слід згадати спроби відновити роль та значення Сенату як найвищої державної установи. Перша з них датується 1730 р. Число сенаторів збільшилося до 21, а структурно Сенат поділили на 5 департаментів: *духовних справ; військових, суходільних та морських; Камер-колегії справ, доходів та видатків государевих; юстиції та чолобитних справ; купецьких справ і державних заводів та фабрик*. Кожен департамент складався з *присутствія* (4–5 членів) та *канцелярії* на чолі з секретарем. Нагляд за їхньою діяльністю здійснювали два обер-секретарі. Тоді ж при Сенаті була відновлена посада *рекетмейстера* для прийняття скарг на діяльність адміністрації та неправий суд. Відновились і прокурори (при Сенаті — *генерал і обер-прокурори*, в колегіях та губернських канцеляріях — прокурори). Оскільки губернські канцелярії здійснювали як судові, та і адміністративні функції, губернські прокурори виконували адміністративно-судовий нагляд. При Сенаті була заснована і *Канцелярія розискних справ* (спадкоємиця сумнозвісного Преображенського приказу). 1734 р., після смерті гетьмана Данила Апостола, при Сенаті була заснована *Канцелярія малоросійських справ*, що знову засвідчило ставлення до українських проблем як до внутрішніх. Безпосередньо ж Гетьманщиною у 1734–1750 рр. керувало *Правління гетьманського уряду* (або Міністерське правління), яке формально складалося з рівної кількості (по троє) росіян-військових та українців з генеральної старшини. Фактично ж усі справи вирішував спеціально призначений міністр. Першим з них став князь А. Шаховський, який вважався знавцем українських справ після розроблення проекту реформування слобідських козачих полків. Згодом правителі змінювалися дуже часто, оскільки в умовах тривалої російсько-турецької війни 1735–1739 років ними були найвищі військові начальники на українських теренах. Серед них опинився навіть один шотландець російської служби — Дж. Кейтс. Від 1746 р., після смерті останнього керівника правління Бібікова, воно взагалі працювало без очільника.

Певних реформувань зазнав і традиційний полковий устрій Слобожанщини. Будівництво Української укріпленої лінії південніше від території слобідських полків зводило нанівець їх прикордонне становище, породжувало зазіхання на їх традиційні вольності, нарешті — призвело до заселення території полків росіянами. Початком 1730-х років датуються реформи А. Шаховського на Слобожанщині, метою яких сучасні історики вважають “зведення нанівець влади старшини у цивільній сфері зі збереженням за ними лише військових повноважень”<sup>14</sup>. Старшина фактично була позбавлена права судочинства, оскільки вироки старшинського суду могли оскаржуватись у Белгородській губернській канцелярії, а місце старих полкових ратуш зайняли нові бюрократичні установи — полкові канцелярії з найманими службовцями. Головними завданнями цих канцелярій були фіскальні, але невдовзі вони взялися і за судові справи. Для управління полками було створено *Канцелярію комісії для впорядкування слобідських полків*, де засідали двоє росіян-військових. Регулювання земельних відносин покладалося на кріпосні контори на російський кшталт. За їх допомогою вільне землекористування було поставлено під контроль держави.

Реформування Сенату не дало швидких результатів, і вже навесні 1731 р. поділ Сенату на департаменти був скасований, а кількість сенаторів скоротилася до 15. Та ж Канцелярія таємних розіскних справ стала самостійною, тобто підпорядкованою безпосередньо імператриці, і ліквідована була лише за Єлизавети (1740). Характерно, що центральна служба таємного розшуку не обходила своєю увагою мешканців Гетьманщини<sup>15</sup>.

1756 р. при Сенаті була створена Експедиція малоросійських справ, якій підпорядковувалися всі установи Лівобережної України (Гетьманщини). Вона вступила в цьому спадкоємицею Малоросійської колегії (1722–1726) та Колегії іноземних справ (1726–1756).

Сенат перебував під пильним наглядом імператорського двору. Задля здійснення такого нагляду 1740 р. посада рекетмейстера була створена вже при дворі, і приймав він скарги на дії Сенату.

Змінилась і структура центрального управління. Всупереч деклараціям про скорочення видатків на державний апарат, мережа столичних інституцій збільшилась, як і їх штати. 1730 р. повернулися до життя *Судний*, *Сискний* та *Сибірський* прикази, *Канцелярія рекетмейстерських справ* при Сенаті. 1731 р. були створені *Генеральний крігс-комісаріат*, 1736 р. — *контора ліфляндських та естляндських справ*, *колегія економії* з відповідною конторою. Структура існуючих установ ускладнилась шляхом виділення з канцелярій трьох–чотирьох експедицій, створення різного роду столів, контор і комісій.

На відміну від центральних, місцеві установи практично не зазнали реформування. Головною постаттю місцевого життя залишався *воєвода* —



з тією лише різницею, що задля запобігання хабарництву і насильству над населенням його спробували переміщувати до іншої провінції що два роки. До нового воєводи мали призначати і нового секретаря, хоча вже у 1733 р. від цього відмовилися. У строковості служби законодавець вбачав засіб контролю за діяльністю місцевої адміністрації. Губернським та воєводським канцеляріям з 1727 р. підпорядкували ратуші (до того — городові магістрати), чим був остаточно ліквідований принцип незалежності місцевого самоврядування. 1729 р. припинив існування інститут фіскалів, які раніше наводили жах на місцеву адміністрацію. Остаточно Фіскальну контору було закрито 1730 р.

Таким чином, упродовж 1730-х років накопичувався дисбаланс між системами органів центральної та місцевої виконавчої влади. Якщо місцеві органи влади спрощувались і розвивались у напрямку до концентрації влади в одних руках, центральні органи зазнали структуризації. Колегії за своєю організацією були виключно центральними установами, які здійснювали керування на відстані, шляхом листування. Від них щодня до губернаторів і воєвод надходили численні постанови, предписання, розпорядження, які створювали надзвичайне навантаження на місцеві канцелярії.

Період 1740–1750-х років (правління Єлизавети) пов'язаний, з одного боку, зі спробою повернутися до “петровських порядків”. *Кабінет міністрів* був скасований, *Сенату* повернули певну частину старих повноважень. З іншого боку, з 1741 р. неофіційно діяла *Конференція при найвищому дворі* (указ про її створення датований 1756 роком). Вона складалася з 16 найвищих урядовців, які обговорювали проблеми внутрішнього життя, зовнішньої політики, кадрових призначень, і готували імператриці відповідні подання. Самим своїм існуванням Конференція дещо применшувала значення Сенату, але не замінювала його, оскільки жодне питання внутрішнього життя не вирішувалося без урахування opinii Сенату. За підрахунками істориків, з 3,5 тис. указів 1740–1762 років, які увійшли до Повного зібрання законів Російської імперії, лише 800 були іменними імператорськими, а інші виходили з центральних установ, переважно Сенату<sup>16</sup>.

Що ж до інших центральних установ, то реформи тут були незначними: відновлено окремі *Берг-* та *Мануфактур-колегії*, призначено *прокурорів* до всіх колегій, введено новий, більш раціональний поділ центральних установ між обома столицями.

Разом з тим жодних змін не відбулося в організації місцевого управління. Упродовж 1744–1746 рр. було відхилено два проекти реформ, запропоновані Сенатом (відновлення окремої судової системи і введення безстрокової служби воєвод).

Натомість управління українськими землями зазнало докорінних реформ, пов'язаних з поверненням традиційних форм правління. Імпе-

ратриця Єлизавета прихильно ставилася до України, тому 1745 р. з теренів Гетьманщини були виведені російські війська, відновлено київську митрополію, і, нарешті, прийнято до розгляду звернення старшини з приводу відновлення гетьманату. 1750 р. у Глухові з величезною урочистістю відбулось обрання нового *гетьмана* — Кирила Розумовського (1750–1764). *Правління гетьманського уряду* було остаточно скасовано, а малоросійські справи з компетенції Сенату знову повернулися до *Колегії іноземних справ*. Утім, це не свідчило про ліквідацію або зменшення компетенції російських державних установ в Україні і відновлення всіх повноважень української (гетьманської) адміністрації. Коли 1756 р. через конфлікт гетьмана Кирила Розумовського з президентом Колегії іноземних справ А. П. Бестужевим-Рюїніним “малоросійські справи” було знову повернуто до Сенату (новостворена *Експедиція малоросійських справ*), це стало “пірровою перемогою” гетьмана, адже її наслідком виявилось різке погіршення статусу і становища України у складі імперії. Зокрема, було скасовано адміністративний і митний кордони Гетьманщини, а вся її територія підпала під юрисдикцію органу, що займався внутрішніми справами Росії.

### ***Висновки:***

Упродовж першої половини XVIII ст. в Російській імперії, до складу якої на юридично невизначених засадах входили вся Лівобережна Україна та Слобожанщина, відбувалися докорінні реформи центральних та місцевих урядуючих установ. Вони були пов’язані із запровадженням губернсько-колезької системи державних інституцій у 1707–1720-х роках, зі створенням надзвичайних комісій як засобу боротьби з всевладдям губернаторів. За спадкоємців Петра відбулася певна відмова від деяких її складових і повернення до старомосковських принципів управління. Поступово вибудувалася губернсько-воєводська система з концентрацією всієї повноти влади, аж до судової, в руках місцевого керівника. У центрі ж відбувався процес формування колезько-галузевої системи управління з періодичним відновленням старомосковських негалузових приказів і канцелярій.

На українських землях Лівобережжя та Слобожанщини продовжували діяти як національні державні установи, так і органи “Всеросійської держави”. Тому система управління Лівобережною Україною зазнала суттєвих реформувань, викликаних виключно зовнішніми чи суб’єктивними чинниками: від запровадження Малоросійської колегії до відновлення гетьманства за Данила Апостола та Кирила Розумовського з Правлінням міністерського уряду між ними. При цьому традиційний полково-сотенний устрій Гетьманщини та Слобожанщини формально ще не був скасований, хоча зазнавав суттєвих утручань з боку російської

адміністрації, а сфера суспільних та економічних відносин, регульованих російськими установами, невпинно розширювалася.

### **Завдання для самостійної роботи**

1. Складіть перелік центральних колегій на початку та наприкінці XVIII ст.
2. Визначить основні етапи формування губернської системи управління Російської імперії у XVIII ст.
3. Проаналізуйте становище Гетьманщини у складі Російської імперії у 1722–1764 роках.
4. Визначить основні засади здійснення губернського поділу в Російської імперії у XVIII ст.
5. Скласти перелік основних місцевих установ та їх функцій у XVIII ст.

### **Питання для самоперевірки:**

1. Яким чином в 1708–17643 роках в Україні губернський устрій поєднувався з традиційним устроєм Гетьманщини?
2. У чому полягали засадничі особливості колезької форми управління, запозиченої Петром I у Швеції?
3. Чому губернська реформа в Російській імперії здійснювалася впродовж всього XVIII ст.?
4. Яким чином спадкоємцям Петра I вдавалося поєднувати колезьку та приказну форми управління ?

## **6.2. ЦЕНТРАЛЬНІ ТА МІСЦЕВІ УСТАНОВИ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ XVIII СТ. РЕФОРМИ ЄКАТЕРИНИ II**

### **6.2.1. Центральні установи**

Період правління Єкатерини II відрізнявся від попереднього системним підходом до здійснення реформ у державному управлінні. На думку сучасних українських істориків, *“Петро I заклав підвалини модерної регульованої держави, але побудувала її Катерина II. За її правління були реорганізовані російська адміністрація та ціле суспільство, внаслідок чого українська автономія була ліквідована. Катерина проводила свої реформи за певними філософськими принципами, які слід дослідити для розуміння мотивів реформ”*<sup>17</sup>. Автор цих слів З. Когут називає такі принципи: “просвітницького правління”, добре впорядкованої поліцейської держави, а також ідеї суспільної організації, сформульовані представ-

никами раннього французького та німецького Просвітництва. Одразу після зайняття престолу Єкатерина визначилася з необхідністю заміни провінційної військової адміністрації професійною бюрократією, скорочення кількості адміністративних одиниць та залучення місцевої еліти до участі в провінційному урядуванні. Метою всіх програм Єкатерини була унітарна, добре регульована держава. Оскільки діяльність уряду мала базуватися на “засадах розуму”, тобто універсальних принципах, його закони та інститути повинні були однаково добре слугувати всім суб’єктам імперії, незалежно від їх місця проживання — Санкт-Петербурга, Москви, Сибіру, Ліфляндії або Гетьманщини. Єкатерина вірила в те, що внаслідок адміністративної інтеграції та більш однорідного розвитку регіональні відмінності зникнуть самі собою. Кінцевою ж метою була для неї “інституціональна русифікація”.

На початку свого правління Єкатерина проголошувала нерозривний зв’язок адміністративної реформи із запровадженням нових “розумних” законів. Цариця прагнула створити такий уніфікований кодекс законів, який би не тільки запроваджував раціональну і гуманну судову процедуру, але й визначав компетенцію кожного урядового організму. Пізніше вона скликала спеціальну Законодавчу комісію, яка мала опрацювати такі фундаментальні закони і визначити потрібний напрям адміністративної реформи в імперії. Скликання подібної комісії було для Росії справою нечуваною, і вона як надзвичайна тимчасова установа залишила значний слід в історії державних установ.

Загалом цей період історії був пов’язаний у Росії з наступним перерозподілом владних повноважень між центральними установами імперії.

Усе більшого значення набувала рада діячів, наближених до престолу. За Єлизавети вона мала назву *Конференція при найвищому дворі* (Конференція при высочайшем дворе) — 1756–1762; за нетривалого правління Петра III — *Рада при імператорі*; нарешті, за Єкатерини — *Рада при найвищому дворі* (Совет при высочайшем дворе). У такому статусі вона існувала впродовж 1769–1801 років. Сутність і роль цих органів державного управління була незмінною. В якості найвищих установ з дорадчими та розпорядчими функціями згадані конференції та ради брали активну участь у законотворчому процесі й намагалися зосередити у своїх руках головні важелі управління. Вони надсилали укази Сенату та іншим установам, вимагали від них звітності. За відсутності юридичної самостійності вони проводили свої рішення у вигляді імператорських указів. Діяльність цих рад не була постійною, проте участь у законотворчості та управлінні — обов’язковою.

Значно зменшилися повноваження *Сенату*. У грудні 1763 р. його розділили на шість відокремлених департаментів, два з яких розміщу-

валися у Москві; натомість Московську контору Сенату було ліквідовано. Кожен департамент мав своє коло повноважень. Так, перший займався питаннями фінансів, промисловості, торгу, охороною дворянських прав, управлінням державними та церковними маєтностями; другий — опікувався питаннями юстиції, політичного розшуку, прохань на царське ім'я, генерального межування тощо; третій — шляхового та каналового будівництва, медицини, науки, освіти та мистецтва, разом з тим — управлінням Україною та Балтійськими провінціями; на четвертий покладалися усі військові справи. Московські департаменти дублювали петербурзькі: п'ятий — перший, а шостий — другий. Департаменти практично не були пов'язані між собою, і лише найважливіші справи вирішувалися загальними зборами петербурзьких та московських департаментів.

На чолі першого департаменту стояв *генерал-прокурор*, який був водночас начальником канцелярії всього Сенату. Він контролював діяльність усіх інших департаментів, очолюваних *обер-прокурорами*. Департаменти поділялися на експедиції — за напрямками діяльності (експедиція про державні доходи, з казенних винокурних заводів, державних кінських заводів тощо; серед них — і *Експедиція малоросійських справ*).

Метою реформи Сенату, крім політичної (послаблення його впливу), було пристосування до ролі виконавчого органу з поточних справ управління. Розірваний на окремі частини, позбавлений політичних прав, залежний від генерал-прокурора і безпосередньо підпорядкований імператриці, Сенат став слухняним зряддям її політики.

Інші центральні органи були представлені *колегіями*, *канцеляріями* та *приказами*. При цьому кількість двох останніх видів установ постійно зростала при майже незмінному числі колегій. Лише 1763 р. з'явилися дві нові колегії (*Медична* та *Колегія економії*, що керувала секуляризованими монастирськими вотчинами). Головна різниця між всіма установами полягала в тому, що канцелярії та прикази діяли на засадах єдиноначальності, а колегії — за колегіальним принципом. В іншому ці установи не відрізнялися між собою.

На чолі канцелярій стояли *головні судді*, *директори* або *головно-присутні* (главноприсутствующие). Прикази очолювали *головні судді* або *головні командири*. Їм допомагали *радники* чи *асесори*, які склали присутствіє. Серед нових установ можна назвати *Сибірський приказ* (створений 1730 р.), у безпосередньому підпорядкуванні якого перебував сибірський губернатор (Тобольськ) та віце-губернатор (Іркутськ).

У колегіях поступово розвивалася внутрішня структура, яка не була одноманітною. Приміром, Військова колегія створила внутрішні контори, а Адміралтейська — експедиції. Вотчинна колегія та Юстиц-колегія поділялися на департаменти.

## 6.2.2. Єкатерининська законодавча комісія 1767–1768 років. Вибори та їх значення для України

Початок правління Єкатерини був пов'язаний зі створенням (скликанням) одної тимчасової, але дуже важливої вищої установи — *Законодавчої комісії* (Комиссия для сочинения проекта нового Уложения) 1767–1768 років. Такого роду органи не були новими для Росії (достатньо згадати Комісію, що прийняла Уложеніє 1649 р.), але, за думкою З. Когута, у двох аспектах вона стала унікальною: *“По-перше, вона мала широке представництво — були репрезентовані знать, міщани, козаки та вільні селяни з усіх куточків імперії. По-друге, “Наказ” Катерини для комісії переспівував ідеї західних мислителів, зокрема, Монтеस्क'є та Беккарі”*<sup>18</sup>.

Законодавча комісія мала характер станово-представницького органу, і не законодавчі, а лише законодорадчі (законосовещательные) функції. Іншими словами, її завданням було не затвердження нового звод законів Російської імперії, а лише його підготовка для наступного розгляду і конфірмації монархом.

Залучення автономних частин імперії (Гетьманщини та Балтійських провінцій) до вироблення загальноімперського законодавства висунуло багато проблем. Досі не існувало прецеденту участі представників Гетьманщини в опрацюванні загальноросійських законів та реформуванні адміністрації, адже вони формально зберегли власні закони і власну адміністрацію. Єкатерина довго вагалася щодо цього. У двох перших маніфестах щодо скликання Законодавчої комісії ця проблема була просто проігнорована. Третім маніфестом цариця надала Гетьманщині, Ліфляндії та Естляндії право вибору: або вони отримують квоту на представництво у Законодавчій комісії і підкоряються загальноімперському закону, або ж збережуть свої місцеві закони (але не більше ніж на 10 років) до подання прохання про прийняття майбутнього імперського кодексу. У заключному маніфесті знову не йшлося про спеціальний статус автономних регіонів — Законодавча комісія мала репрезентувати без винятку все населення Російської імперії. З цього випливало, що передбачені третім маніфестом права автономій були скасовані.

З означених причин звернення імператриці з приводу Законодавчої комісії було зустрінuto українською елітою вороже<sup>19</sup>. Сумніву піддавалася потреба в новій судово-адміністративній реформі; українське законодавство переглядалося в 1723–1743 роках, і для введення опрацьованого кодексу законів не вистачало тільки дозволу монарха; судову ж реформу 1763 р. тільки-но почали впроваджувати в життя.

Не зважаючи на це, імперський керівник Гетьманщини генерал-губернатор П. Румянцев призначив вибори депутатів до Законодавчої

комісії на березень 1767 р. Своїх депутатів на окремих зборах мали обирати шляхта (дворяни), міщани та козаки. Представництво в Комісії мала й Малоросійська колегія як урядова інституція. Українські єпархії повинні були надати до Священного Синоду, який представляв у Комісії церкву, перелік власних потреб. Одного депутата обирали навіть російські старовіри, які проживали на території Гетьманщини і мали статус державних селян. Таким чином, більшість вільного населення підросійської України було запрошено до участі в Законодавчій комісії. Заради цього імперська адміністрація, взагалі піддаючи сумніву легітимність українських рангів, пішла навіть на часткове визнання благородного статусу козацької старшини, надавши їй право обрання депутатів нарівні з російським дворянством та остзейським лицарством.

Передбачена маніфестами Єкатерини процедура виборів та формулювання наказів мала забезпечити збори від втручання місцевої адміністрації, але на теренах Гетьманщини все відбувалося з точністю до навпаки. Генерал-губернатор П. Румянцев не тільки особисто контролював вибори, намагаючись нейтралізувати небажаних претендентів, він активно втручався в процес складання станових наказів. Зокрема, його гнів викликали спроби шляхетства записати пропозиції щодо збереження українських прав і привілеїв, скасування податків на утримання російського війська, закріплення права на безмитну торгівлю. Адміністративними заходами генерал-губернатор сфальшував накази чернігівської та стародубської шляхти, проте ніжинська і батуринська шляхта опиралася йому і навіть висунула вимогу виборів нового гетьмана. Тоді Румянцев удався до заміни депутатів, а непокірних притяг до суду за надуманим звинуваченням. Утім, від глухівських, чернігівських і прилуцьких зборів було обрано Івана Скоропадського, непримиренного автономіста, про якого говорили як про можливого гетьмана<sup>20</sup>. Особливо зневажливо Румянцев підійшов до міських виборів: обрав усього лиш 14 міст Гетьманщини, де дозволив вибори депутатів від міщанства, а потім під надуманими приводами (відсутність міського населення, участь шляхти та козаків у голосуванні тощо) нещадно скасовував їхні накази і результати виборів.

Вибори від козаків мали проходити на рівні курінь-сотня-полк, але здебільшого відбувалися на сотенно-полковому рівні, під пильним контролем полкової старшини (тієї ж шляхти). Тому фактично в усіх полкових наказах не було скарг на козацьку адміністрацію, і вони відбивали скоріше настрої старшини, а не козаків. З тієї ж причини спостерігався великий збіг у змісті шляхетських і козацьких наказів: збереження автономії, прав та привілеїв, а в трьох наказах навіть містився заклик до обрання гетьмана. У більшості полкових наказів ішлося про збереження традиційної вибірності старшин, нагадувалась уряду необхідність ставитися до привілейованих воїнів-козаків як до дворян. Лише один чер-

нігівський наказ, складений без втручання старшини, привертав увагу уряду до втрати козаками своєї землі і тому — самого суспільного статусу. Для козаків збереження української автономії було запорукою соціально-економічного виживання, шляхом до повернення втрачених прав та статусу і навіть отримання шляхетства. Міщани також виступали за збереження старовинних прав міського населення, насамперед магдебурзького права, повернення автономії, поновлення юрисдикції над міськими та приміськими землями.

Наказ Малоросійської колегії містив програму подальшої русифікації Гетьманщини. Він передбачав посилення ролі самої колегії шляхом реформування її структури, повноважень, а також ліквідацію залишків української автономії. Зокрема, планувалося виокремити зі складу колегії три департаменти (військових справ, податково-фінансового та юстиції); замінити традиційний український сотенно-полковий устрій провінціями, визначеними за кількістю населення, а не за історичною традицією; утворення штату оплачуваних чиновників за російським зразком; запровадити єдиний податок; ліквідувати козацький стан шляхом введення регулярного війська; нарешті, розділити вищий прошарок Гетьманщини (старшину/шляхту) на дворян (офіційно затверджений шляхетний стан) і земство (нешляхетних землевласників)<sup>21</sup>.

30 липня 1767 р. Єкатерина урочисто відкрила перше засідання Законодавчої комісії у Москві. Головуючим комісії було обрано генерала А. І. Бібікова, якому допомагав комітет з п'яти осіб. Вони контролювали роботу численних підкомітетів та координували їх діяльність із засіданням всієї комісії (*великим зібранням*). Процедура, розроблена імператрицею, передбачала, що велике зібрання розгляне чинні російські закони, визначить, які з них слід переробити відповідним підкомітетам, котрі після опрацювання внесуть проекти нових законів на розгляд великого зібрання. У разі схвалення законопроекти мали передаватися на вивчення Сенату і колегіям, звідки вони мали потрапляти до імператриці на остаточну апробацію.

Така процедура була нечіткою, до того ж брак парламентської традиції спричиняв додаткові непорозуміння. Ніхто не знав, що робити з наказами, привезеними делегатами. Потім їх здогадалися здати до відповідних підкомітетів, але до того, поки не був вироблений загальний порядок денний, їх просто зачитували на загальних зборах. Промовці, яким надавали слово для зачитування наказів, часто збивалися на інші теми. Жодне питання не ставилося навіть на формальне голосування. Пізніші російські історики оцінювали перші засідання великого зібрання як *“абсолютно безцільну читальню і говорильню”*.

Утім, дебати на великому зібранні відбувалися, і перше питання, яке виникло на них, стосувалося саме статусу автономних земель Російської



імперії. Фактично це стало першим питанням, поданим на розгляд вищезгаданого комітету п'яти. Генеральний прокурор В'яземський поставив його таким чином: *“Оскільки Російська держава — наскільки це стоєть її законів — поділена на три частини: Великоросію, Малоросію та Лівонію, і кожна урядує згідно зі своїми власними законами, чи необхідно це буде в майбутньому?”*. Відповідь комітету була позитивною, і велике зібрання та підкомітети почали свою діяльність з розгляду російських законів.

Такий розвиток подій влаштовував делегацію Гетьманщини у складі 29 осіб (10 шляхтичів, 10 міщан та 9 козаків). Вони практично не брали участі у дискусіях великого зібрання, відповідаючи лише на прямі запитання на старовинні українські права і привілеї. Така стримана позиція узгоджувалася зі спільною думкою української еліти: використати Законодавчу комісію для захисту *“малоросійських прав і свобод”*.

Керівником малоросійської делегації мав стати генеральний осавул Іван Скоропадський, який здобув славу *“визнаного патріота і любителя вольностей”* (за характеристикою Румянцева, даною ним в листі імператриці). Певні кола Гетьманщини розглядали його як єдину прийнятну кандидатуру на гетьманський уряд у разі його гіпотетичного відновлення. Але він не вів активної діяльності, не ввійшов до жодної підкомісії, а в липні 1768 р. взагалі залишив роботу в Законодавчій комісії, яка вже перебралася до Санкт-Петербурга, склавши свої повноваження. З. Когут висуває припущення, що *“Скоропадський напевне знав, що за ним слідували і що будь-який політичний крок може бути дуже небезпечним для нього та його прихильників”*<sup>22</sup>. Функції керівника української делегації перейняв Григорій Полетика, який обрав шлях активного захисту інтересів Гетьманщини в Законодавчій комісії. Його першим кроком став меморандум щодо наказу Малоросійської колегії, який був не тільки проголошений на великому зібранні комісії, але й поширений серед української шляхти<sup>23</sup>. Особливістю позиції Полетика була відмова від надмірних політичних вимог (відновлення гетьманства, збереження традиційного устрою) і підкорення російській адміністрації при застереженні всіх інших політичних, соціальних та економічних інтересів шляхти. З. Когут назвав цю програму шляхетсько-республіканською, на відміну від програми відстоювання традиційної козацької автономії, що її дотримувався Скоропадський.

Делегати від інших частин України — Слобожанщини, Новоросії (Південної України), Запорозької Січі та м. Києва — сформували регіональні групи однодумців, які здебільшого підтримували делегацію Гетьманщини у відстоюванні своїх прав. Та й делегація теж продемонструвала внутрішню єдність, навіть попри станові розбіжності. Зовнішня загроза становим правам, що насувалася з боку імперського уряду, переважила все.

Утім, наприкінці 1768 р. робота Законодавчої комісії було брутально припинено. Протиріччя, які роздирали її зсередини, не дозволяли використати комісію так, як було задумано, а промови деяких депутатів, насамперед українців, лише дратували імператрицю. Тому, скориставшись початком російсько-турецької війни, Єкатерина назавжди розпустила Законодавчу комісію. Деякі думки, висловлені у дворянських та купецьких наказах, зрештою були використані у наступних реформах державного управління. Так, абсолютно доведеним став вплив дворянських наказів на наступну реформу місцевого управління. Л. Писарькова взагалі стверджує, що “*питання характеру реформ 1770–1780-х років було вирішене здебільшого завдяки роботі Законодавчої комісії*”<sup>24</sup>.

Разом з тим деякі спеціальні або “частные” комісії продовжували свою роботу і після розпуску Законодавчої комісії. Такою була, зокрема, комісія “Про порядок держави у силі загального права”, яку закрили лише у жовтні 1771 р. За цей час вона встигла напрацювати “Опыт чертежа нынешнего России правления” та розробити основи проекту нового обласного устрою на підставі рівномірного поділу населення між адміністративними утвореннями (губернія — 450000–600000; провінція — 70000–120000; повіт — 25000–40000 ревських душ).

### 6.2.3. Реформування органів місцевого управління Російської імперії в останній чверті XVIII ст.

Уже перші кроки нової імператриці продемонстрували основні напрями задуманої неї реформи. 1763 р. був уведений новий штатний розпис державних установ, що подвоїв кількість чиновників, утворив нові посади та врегулював систему оплати їхньої праці. Служба місцевих адміністраторів стала безстроковою, а, крім того, їм було дозволено володіти землею у регіонах, де вони виконували адміністративні функції (що раніше було заборонено Соборним Уложенієм 1649 р.). Ті саме штати передбачали збільшення кількості прокурорів: обер-прокурори вводилися в усіх департаментах Сенату; свої прокурори з’явилися у кожній провінції. Роль і значення прокурорів на початку 1760-х років зросла. Їх діяльність значно активізувалася, проте її ефективність залишалася недостатньою.

1764 р. став важливим етапом у розвитку державних установ Росії. Тоді стало зрозуміло, що нова імператриця планує опрацювати засади загальної реформи управління, насамперед місцевого. Таке реформування було задекларовано *Настановою губернаторам*, оголошеною того року. Цей акт містив думки, що визначили напрямок наступних реформ управління, підготовка яких тривала більше 10 років.

Настанова 1764 р. суттєво уточнювала функції провінційної адміністрації. Права *губернаторів* посилювалися: вони підлягали вже безпо-

середньо імператриці (з правом особистого листовного звертання) та Сенату; отримали право законодавчої ініціативи з проблем врегулювання недоліків законодавства, а також розвитку промисловості, торгівлі і землеробства. Губернаторам підпорядковувалися всі місцеві установи, включно з *митницями, магістратами, поліцією, ямськими правліннями*. Знаком довіри до місцевих адміністраторів стало і право володіти землею на території своєї губернії або провінції.

Проте вже невдовзі губернатори визнали надані їм повноваження вузькими, у зв'язку з чим 1768 р. подали імператриці спеціальну записку щодо необхідності розширення своїх владних функцій. Керівники Астраханської, Воронежської, Казанської та Слобідсько-Української губерній вимагали звільнення їх від опіки Сенату в питаннях призначення урядовців, надання їм права здійснювати судові функції без дотримання процедурних формальностей, а також залучати відставних дворян до здійснення адміністративних і слідчих заходів (усупереч Маніфесту про вольності дворянства 1762 р.).

За п'ять років пугачовський бунт наочно продемонстрував усю неефективність існуючої системи правління на провінційному рівні, а насамперед у національних окраїнах Російської імперії. Єкатерина була змушена різко прискорити реалізацію своєю програми реформ.

Саме тому листопадом 1775 р. датується затвердження законодавчого акта, відомого в історії як Указ про ***Установи для управління губерній Всеросійської імперії*** (Учреждения для управления губерний). Імператриця у листах до французьких філософів залюбки називала його своєю власноручною та найулюбленішою працею. Але є свідчення, що на остаточний варіант цього указу суттєво вплинули консультації та поради відомих державних діячів і адміністраторів. Зокрема, серед них були уродженці Гетьманщини О. А. Безбородько та П. В. Завадовський, на той час — статс-секретарі імператриці.

Основні засади нового місцевого управління зводилися до такого:

- уведення нового адміністративно-територіального поділу на намісництва (губерній) та повіти, виходячи з приблизно рівної кількості населення;
- наділення головних посадових осіб місцевої адміністрації надзвичайно широкими повноваженнями;
- запровадження галузевого устрою місцевих установ (створення розвинутої мережі адміністративно-поліцейських, судових та фінансово-господарських установ, підпорядкованих головній місцевій адміністрації);
- встановлення колегіального принципу здійснення влади;
- введення елементів станового представництва;
- посилення ролі прокурорського нагляду (при всіх місцевих установах діяли прокурори або стряпчі).

Загадом можна стверджувати, що Указ 1775 р. різко збільшив кількість чиновників місцевого уряду, розширив їхні функції і водночас змусив вибірних представників від основних прошарків суспільства взяти на себе частину державних функцій. До того ж в ньому містився докладний перелік усіх державних установ губерньського та повітового рівнів, які мали бути створені найближчим часом.

Запровадження нової системи місцевих установ, передбачених Статутом для управління губерній, розтягнулося на 10 років, а на територіях, завойованих імперією, насамперед на Правобережній Україні, тривало і до кінця правління Єкатерини. Відкриттю нових місцевих установ передував важливий підготовчий етап, у ході якого встановлювалися кордони повітів кожної губернії та їх кількість. Це було вкрай необхідним, адже відсутність чіткого територіального розмежування держави було каменем спотикання для всіх попередніх законодавців, які намагалися реформувати місцеве управління.

Унаслідок цього процес “відкриття губерній” розтягувався в часі й складався з кількох етапів: 1) *попередні заходи*; 2) *підготовка до відкриття*; 3) *відкриття намісництва*; 4) *відкриття повітів*. Така тривала процедура знайшла відображення у прийнятті двох законодавчих актів: ***Про заснування губерній*** (тобто окремої адміністративної одиниці з певною територією, яку належало окреслити) та ***Про заснування намісництва*** (відкриття установ для керівництва цією територією). Точкою відліку вважався перший указ, який зобов’язував майбутнього намісника об’їхати територію губернії, хоча фактично підготовчі роботи розпочиналися за кілька років до того. Згодом ставало достатньо й одного указу, в якому поєднувалися обидва завдання.

Таким чином, як вказує Л. Писарькова, “використання слів “губернія” та “намісництво” відповідало завданням губерньської реформи 1775 р., що передбачала проведення як територіальних, так і адміністративних перетворень. Такі нюанси, дуже важливі при відкритті губерній, надалі втрачали своє значення, і поняття “губернія” та “намісництво” вживались як синоніми. Підтвердженням цьому служують укази 1775–1795 років, що вводили штати нових губерній, у назві яких рівною мірою використовувалися слова як “намісництва”, так і “губернії”<sup>25</sup>.

Єкатерині так і не вдалося здійснити свого задуму щодо призначення намісників у кожен губерній. На практиці під владою однієї особи об’єднувалися дві або більше губерній. Однак це не були сталі адміністративні об’єднання під назвою “намісництва”. Ціком офіційно їх називали *генерал-губернаторствами*, а значно частіше — за іменем генерал-губернатора. На відміну від генерал-губернаторств початку ХІХ ст. вони охоплювали практично всі губернії, а не лише окраїнні.

Другою значною відмінністю була нестійкість таких об'єднань. Ситуація повністю залежала від постаті генерал-губернатора, враховувала його інтереси та можливості. Так, Р. І. Воронцов у 1780 р. був генерал-губернатором Пензенської, Володимирської та Тамбовської губерній; уже наступного року Пензенською губернією разом з Казанською керував П. С. Мещерський, а з 1786 р. та само губернія увійшла в генерал-губернаторство І. М. Ребіндера разом з Нижегородською.

Уся система нових місцевих установ, уведених реформою 1775 р., діяла незалежно від столичних колегій. Вони підпорядковувалися через намісників (генерал-губернаторів) безпосередньо вищим установам імперії. Такими місцевими установами були *казенна палата*, *палата цивільного суду*, *палата кримінального суду*, *приказ громадської опіки*. У містах функціонували поліцейські частини (*управи благочинія*), очолювані *городничим*. Але в містах, де був військовий гарнізон, поліція підпорядковувалася начальнику гарнізону.

Теоретично урядова система, запроваджена цими реформами, була системою абсолютистської держави, що управлялася через бюрократичну машину за допомогою саморегуляції трьох соціальних груп — дворянства, міщанства та сільського населення. У сільській місцевості держава ділила місцеве урядування з дворянством, у містах — з міщанством.

До губернської реформи 1775 р. територія Російської імперії складалася з 23 губерній, 66 провінцій та 270 повітів. Наприкінці правління Єкатерини, з урахуванням приєднаних земель Польщі, України та Білорусі, існувало 48 губерній (дві у Польщі ще створювалися), що включали 9 провінцій та більше як 570 повітів. Слід взяти до уваги, що саме за правління Єкатерини Російська імперія зросла територіально. Вона спромоглася загарбати значну частину Речі Посполитої (в результаті її поділів 1794 та 1795 років), у тому числі більшу частину Правобережної України (без Галичини, Буковини та Закарпаття) та всю Західну Білорусь, де також був запроваджений загальноімперський губернський устрій. На тих українських теренах, які увійшли до складу Російської імперії ще раніше (Малоросії-Гетьманщини, Слобожанщини), вона послідовно ліквідувала залишки регіональної автономії. 1775 р. була знищена Запорозька Січ, а територія Запорозьких Вольностей остаточно увійшла до складу Російської імперії. Внаслідок двох російсько-турецьких воєн 1768–1774 та 1787–1791 років було остаточно відвойовано Крим (1783) і закріплено його приєднання до Росії. Там також вводився губернський устрій.

Унаслідок губернської реформи чисельність установ, порівняно з попереднім періодом, значно збільшилася. За Штатами 1796 р. у губернських містах діяли 9, у повітових — 7 установ. Це були: *казенна*

палата, приказ громадського призріння, управи благочинія, палати кримінальних та цивільних справ; станові суди (верхній земський суд, губернський магістрат, верхня розправа). Крім того, існували “загальні чини”, які не входили до установ. На практиці створити всі необхідні установи, насамперед станові та судові, не вдавалося. Наприкінці правління Єкатерини у 48 губерніях та 553 повітах діяли 3700 установ, що в 5 разів перевищувало кількість провінційних установ за часів Петра.

З відкриттям нових губернських установ, які набули статусу *департаментів колегій*, сфера діяльності центральних органів управління поступово звужувалася. Більшість з них ставали просто зайвими. Упродовж 1779–1780 років було прийнято рішення щодо закриття всіх установ, які з уведенням губерній залишилися без справ. Однак у цей період фактично жодна з колегій не була закрита: вони продовжували працювати до остаточного закриття всіх справ, що знаходилися на виконанні. Наприкінці правління Єкатерини вище та центральне управління представляли *Сенат, Синод, іноземна, військова, адміралтейська колегія та комерц-колегія*. Проте останню частину своїх функцій передала місцевим казенним палатам. Натомість були створені деякі нові *експедиції* (з державних доходів, з винної частини, соляної частини, гірничих справ, кремлівського будівництва). Це засвідчило, що вже на початку 1780-х років виникла необхідність у відновленні окремих елементів центрального управління.

Таким чином, за задумом законодавця, губернії (намісництва) 1775 р. набули характеру замкнених, самодостатніх утворень, усі інтереси яких не виходили за межі їх території. Такій організації управління відповідала і створена широка мережа адміністративних та станових установ. За висновком більшості вчених, створена Єкатериною система губернських установ загалом завершила державне “освоєння” території Російської імперії<sup>26</sup>.

#### **6.2.4. Ліквідація гетьманства і запровадження російських установ на Лівобережній, Правобережній Україні й у Криму**

З’ясування конкретних обставин запровадження загальноімперського устрою в Україні потребує звернення до подій перших років правління Єкатерини. Не зважаючи на те, що під час державного перевороту 1762 р. Кирило Розумовський як шеф гвардійського Ізмайлівського полку та президент Академії наук відіграв значну роль, підтримавши Єкатерину<sup>27</sup>, 1764 р. посаду гетьмана було скасовано у зовсім брутальний спосіб. Наче звичайного російського службовця, Розумовського, який саме в цей час плекав надії перетворити Гетьманщину на спадкове “малоросійське князівство” на зразок тогочасних німецьких мінікня-

зівств<sup>28</sup>, змусили написати прохання про відставку. Всю повноту влади на території Гетьманщини перебрала призначена з Петербурга Друга *Малоросійська колегія* на чолі з графом П. Румянцевим, який отримав посаду малоросійського генерал-губернатора. Формально, як і її попередниця — комісія *Правління гетьманського уряду* 1734–1750 років, — вона складалася з рівної кількості українців та росіян, але вся повнота влади належала фактично одному Румянцеву. У таємній інструкції новому правителю імператриця різко критикувала основні засади українського державного устрою: переплетіння військової та цивільної влади, фіскальну та судову системи, автономні права українців, спонукаючи Румянцева, амбітного і талановитого військового й адміністратора, вжити всіх зусиль до інтеграції України в імперію.

Таким чином, *Малоросійська колегія* стала головною адміністративною інституцією, повністю перейнявши функції колишнього уряду Гетьманщини — *Генеральної військової канцелярії*. Її окремі *департаменти* відповідали за військові, судові та фінансові справи. Колегія підпорядковувалася *генерал-губернаторові* і *Сенату*. Генерал-губернатор, який фактично посів місце гетьмана, тільки із значно ширшими функціями (він командував усіма російськими військами в Україні, чого не міг робити жоден з гетьманів), доповідав безпосередньо імператриці і лише в окремих випадках спілкувався з Сенатом. Нижча адміністрація (полкова, сотенна) поки залишалася без змін, але і без права її обрання козаками: сотників призначав полковник<sup>29</sup>.

Таким чином, уперше на українських теренах була запроваджена система генерал-губернаторства, яка у XIX ст. набула такого поширення саме як надрегіональна, надзвичайна система управління підкореним краєм. Слід зазначити, що вибір був зроблений імператрицею вдало: “проконсул” Російської імперії Румянцев здійснив усе можливе для практично повної інтеграції колишньої Гетьманщини до імперії.

Наслідком першого етапу 25-річної діяльності П. Румянцева стала ліквідація Малоросійської колегії й остаточне скасування залишків автономії в 1781 році. Козацькі полки були перетворені на регулярні кіннокарабінерські, територію поділено на губернії, всі традиційні органи влади попередньої доби ліквідовані, а замість них насаджені звичайні провінційні російські установи, передбачені реформою 1775 р.

На території Гетьманщини ця загальноімперська адміністративна реформа почала впроваджуватися пізніше — з травня 1779 р., коли її основні засади вже пройшли випробування на російських регіонах, а генерал-губернатор Румянцев набув досвіду, керуючи створенням Курської губернії. На допомогу йому імператриця призначила Андрія Милорадовича, серба за походженням, вихідця з української шляхти, генерал-майора, учасника двох російсько-турецьких кампаній. Він організував

обстеження та перепис усього населення Гетьманщини. 1781 р. у результаті підготовчої роботи вся територія Гетьманщини була поділена на три *намісництва* (губернії): Київське, Новгород-Сіверське та Чернігівське. У свою чергу, кожне намісництво включало 11 повітів, кордони яких визначалися місцевою шляхтою разом з державними обстежувачами. Новий адміністративний поділ цілком ігнорував історико-економічні традиції, але міг вважатися зразком математичної раціональності.

Офіційна церемонія відкриття намісництв, виборів на різні урядові посади та початку діяльності нових установ відбулася в трьох намісницьких центрах одночасно — у січні 1782 р.

Були скасовані всі раніше засновані установи Гетьманщини — як давні козацькі (*Скарбова канцелярія, Генеральний військовий суд, гродські, земські та підкоморські суди*), так і російські (*Малоросійська колегія, українська поштова служба, комісаріат для збирання податків*). Усі діловодні справи (одразу або після закінчення — як у Генеральному військовому суді, що продовжило його існування на кілька років) передавалися новим намісницьким установам, у тому числі судовим.

Нова адміністративна система поєднувала в собі персональне правління генерал-губернатора з раціональною бюрократичною системою. Як місцевий представник абсолютного монарха, генерал-губернатор Румянцев, призначений Єкатериною на цю посаду довічно, мав право звертатися безпосередньо до імператриці, оминаючи Сенат та інші центральні інституції. Він міг відмінити будь-яке рішення місцевої адміністрації й видати свій наказ, обов'язковий для виконання всіма урядовими інституціями в провінціях, але з єдиним винятком — не мав права втручатися в рішення судів. Утім, довічно П. Румянцев не керував Малоросією: 1790 р. його через постійні чвари та суперництво з Г. Потьомкіним замінив генерал М. Кречетніков, відомий своєю участю у придушенні Коліївщини 1768 р.

*Губернатор намісництва* безпосередньо підпорядковувався генерал-губернатору. Як головний адміністратор, губернатор був основною ланкою між генерал-губернатором і намісницькими інститутами. Ними стали: у Чернігові — Андрій Милорадович, у Новгороді-Сіверському — колишній генеральний суддя Ілля Журман, у Києві — генерал-майор Семен Ширков.

Посади в нових установах обійняли козацькі урядовці, дрібні чиновники та інші особи місцевого походження. Українська шляхта отримала не тільки вибірні, але й призначувані посади. Крім того, при кожній новій інституції утворювався бюрократичний апарат: писарі, рахівники, дрібні урядовці, що надавало колишнім сотенним і полковим чиновникам, молодим випускникам Київської академії, навіть грамотним вибірним козакам можливість розпочати і продовжити службову кар'єру. І вже за



чотири роки (1782–1786) українське самоврядування, що своїм корінням сягало історичної традиції польсько-литовського (а, можливо, і давньоруського) періоду і мало більш як сторічний досвід у Гетьманщині, рішучо заступила імперська провінційна адміністрація. Єдиним фактом, що хоч якоюсь мірою забезпечував тяглість історичної традиції, стало те, що практично всі нові урядовці за своїм походженням були українцями.

Створення *Новгород-Сіверського намісництва* у складі 11 повітів, що раніше входили до полків Стародубського, Ніжинського та Чернігівського, призвело до занепаду гетьманської столиці Глухова. Натомість зросло значення колись маленького сотенного містечка Новгород-Сіверського. Тут розмішувалися нові губернські установи, сюди перемістився центр єпархії, була заснована головна народна школа, і навіть виникла думка щодо створення власного університету. Велике значення мали інші центри намісництва: Київ з Академією, Чернігів з Колегіумом.

Решта українських земель також були остаточно інкорпоровані до складу Російської імперії на правах звичайних губерній. Територію Слобожанщини, яка складала Слобідсько-Українську губернію, 1786 р. перейменували в *Харківське намісництво* з центром у Харкові. Територію Південної України поділили на дві частини: *Новоросійську губернію* на півночі та територію *Вольностей Запорозьких* — на півдні. 1775 р., після остаточного розгрому Запорозької Січі, остання частина була поділена між двома губерніями: все, що розташовувалося на правому березі Дніпра, відійшло до Новоросійської, на лівому — Азовської губернії. Після Кучук-Карнаджійського договору до першої відійшла також територія між Бугом та Дністром. Обома губерніями керував світліший князь Г. Потьомкін.

Після створення намісництв Новоросійську та Азовську губернії перейменували в *Катеринославське намісництво*, центром якого спочатку був Кременчук, а з 1784 р. — Катеринослав. До цього намісництва приєднали території колишніх Полтавського та Миргородського полків, які створили Полтавський, Кременчуцький, Олександрівський повіти. Намісником тут весь час був Г. Потьомкін. 1795 р., після смерті Потьомкіна, з трьох повітів намісництва (Єлисаветградського, Новомиргородського, Херсонського) та земель на правому березі Дніпра (до Черкас) було сформовано *Вознесенське намісництво* (намісник — князь П. Зубов).

На Правобережній Україні, включеної до складу Російської імперії в два етапи (після другого та третього розборів Речі Посполитої) також запроваджувався губернській устрій. Генерал-губернатором приєданого краю став генерал-аншеф Кречетніков. 23 квітня 1793 р. указом Сенату тут було створено три губернії (*Мінську, Ізяславську, Брацлавську*) та окрему *Кам'янецьку область*, що об'єднувалися в єдиному генерал-губернаторстві. Резиденцією генерал-губернатора стало м. Лабунь на

Поділлі. Новостворена Ізяславська губернія включала землі колишнього Волинського та північної частини Київського воєводств Польщі (всього 13 повітів).

Указ від 1 травня 1795 р. у зв'язку з приєднанням до Росії після третього поділу Польщі нових земель встановив на Правобережжі новий територіальний устрій. Було створено *Мінську, Волинську, Брацлавську та Подільську* губернії з приєднанням до них території західної Волині та Поділля. Адміністративним центром *Волинської губернії* було визначено м. Звягіль, тоді ж перейменоване у Новоград-Волинський. Але, оскільки там не виявилося пристойних приміщень для розміщення губернських установ, центром губернії стало м. Житомир<sup>30</sup>. Центр *Подільської губернії* опинився в Кам'янці-Подільському, де вже наступного року діяли Подільське *намісницьке правління, губернські палати* та інші присутственні місця. Одночасно була створена і канцелярію *Подільського військового губернатора*, адже Подільська губернія входила до числа прикордонних<sup>31</sup>.

Після смерті Єкаторини новий імператор Павел I у грудні 1796 року ліквідував намісництва, замінивши їх *губерніями*, і провів повний перерозподіл адміністративних кордонів. Загальна кількість адміністративних одиниць скоротилася. На території України були створені: *Малоросійська губернія* з центром у Чернігові; *Новоросійська губернія* з центром у Новоросійську (колишньому Катеринославі); *Харківська (Слобідська) губернія* з приєднанням східних повітів Катеринославського намісництва (Олексіпольського, Слов'янського, Донецького, Павлоградського); три західні губернії (*Волинська* з центром у Житомирі, *Подільська* з центром у Кам'янці та *Київська*).

Ситуація з уведенням на Кримському півострові губернського правління була аналогічною. Входження території півострова до складу Російської імперії декларовано указом Єкаторини II від 8 квітня 1783 р. З того часу вся повнота влади в Криму належала командувачу військами, розміщеними там, і флотами Чорного та Каспійського морів генерал-поручику О. Ігельстрому. Адміністративний устрій спочатку зберігався старий: *каймаканства і кадилики* Кримського ханства. Лише 2 лютого 1784 р. була створена *Таврійська область*, до якої ввійшли Кримській півострів, Тамань та землі на північ від Перекопу (до кордонів Катеринославського намісництва). Таврійську область склали 7 повітів. За кілька днів розпочали свою діяльність *обласне правління, казенна палата*; з 1784 р. — *обласний та городовий магістрати, палати цивільного та кримінального судів, верхній земський суд, верхня та нижня земські розправи*.

Уже згаданим указом Павла I від 12 грудня 1796 р. *Таврійська область* як самостійна адміністративно одиниця була ліквідована, а її територія приєднана до *Новоросійської губернії*<sup>32</sup>.

Таким чином, на кінець XVIII ст. значна частина території України опинилася під владою російським імператорів, які запровадили тут загальноімперський губернський устрій і остаточно ліквідували навіть залишки регіональної автономії та місцевих установ.

### ***Висновки:***

Період другої половини XVIII ст. в історії державних установ Російської імперії можна охарактеризувати як добу системних реформ центрального та місцевого управління, спрямованих на створення ефективного централізованого бюрократично-поліцейського державного механізму. Перерозподіл владних повноважень призвів до збільшення ваги дорадчого органу при імператорі/імператриці за рахунок зменшення ролі Сенату; скорочення числа колегій і зростання кількості канцелярій і приказів, що діяли за принципом єдиноначальності. Спроба імператриці задіяти для реформування законодавства і системи урядуючих установ становий представницький дорадчий орган (Законодавчу комісію) зазнала краху, оскільки за умов відсутності досвіду скликання і діяльності будь-яких представницьких органів в Росії його робота була паралізована вже на початку.

Значно ефективніше проходила губернська реформа 1775 р., що поділила всю територію імперії на приблизно рівні за кількістю населення регіони, наділила головних посадових осіб надзвичайно широкими повноваженнями, утворила розгалужену мережу місцевих державних установ, залучила до управління представників вищого стану суспільства. Завдяки ґрунтовній підготовці процесу створення губерній/намісництв був закладений міцний фундамент місцевого управління, який довів свою стійкість за умов розширення поглинання Російською імперією східних територій Речі Посполитої, а також Кримського ханства, адміністративні пертурбації за часів Павла I.

Водночас така система державних установ не могла допустити існування поруч з собою регіональних автономій (Гетьманщини та Запорозької Січі), які Єкатерина вважала анахронізмом, неприпустимим у “добре врегульованій поліцейській державі”. Тому посаду гетьмана було ліквідовано 1768 р., а впродовж 1775–1781 років і внаслідок діяльності Другої Малоросійської колегії — остаточно знищено залишки козацької адміністрації. На всю територію України (за винятком Галичини, Закарпаття та Буковини) поширили свою діяльність звичайні губернські установи Російської імперії.

### **Завдання для самостійної роботи**

1. Сформулюйте основні причини реформування губернської системи управління Російської імперії наприкінці XVIII ст.
2. Проаналізуйте накази українських станів до Законодавчої комісії 1767–1768 років і виділити їх основний зміст.
3. З'ясуйте основні положення Статуту для управління губерній 1775 р.
4. Складіть перелік і хронологію створення губерній на Лівобережній та Правобережній Україні наприкінці XVIII ст.

### **Питання для самоперевірки:**

1. Які події останньої чверті XVIII ст. остаточно довели необхідність губернської реформи в Російській імперії?
2. Чому Законодавча комісія 1767–1768 років може вважатися першим представницьким органом Російської імперії?
3. Якими були причини ліквідації автономного устрою Гетьманщини та Запорозької Січі у 1775–1781 роках?
4. Якими правами користувався генерал-губернатор Малоросійської губернії граф П. Румянцев?
5. Якою була мережа місцевих губернських установ наприкінці XVIII ст.?

## **6.3. РОСІЙСЬКА СИСТЕМА ГЕНЕРАЛ-ГУБЕРНАТОРСЬКОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ XIX — початку XX ст.**

### **6.3.1. Система центральних установ Російської імперії у XIX ст. та їх взаємини з місцевими інституціями**

Історія державних установ Російської імперії впродовж XIX ст. достатньо повно досліджена російськими істориками та правознавцями. Серед таких дослідників варто згадати А. Д. Градовського, П. А. Зайончковського, М. П. Єрошкіна і особливо — професора Казанського університету кінця XIX ст. В. Івановського, який у своїй синтетичній праці про державне право виклав історію, тогочасний стан, завдання і повноваження більшості вищих та місцевих установ на тлі загальноєвропейських ідей та практики. До 100-річного ювілею створення Державної ради, Комітету міністрів, системи міністерств, 200-річного — Сенату та Синоду на початку XX ст. з'явилися нариси з історії цих вищих установ, окремих міністерств і відомств.

Більшість джерел з історії державних установ Російської імперії опубліковано. Основна маса законодавчо-нормативних актів, дотичних цій темі, вміщена в офіційних виданнях — Зводі законів та Повному зібранні законів Російської імперії. Окремі найбільш значущі акти випускалися для загального відома і виконання спеціальними виданнями. Велике значення мають звіти, насамперед фінансові, про діяльність центральних та місцевих установ. Найбільшими сховищами різноманітних документів державних установ цього періоду є Державний архів Російської Федерації (ГАРФ), Російський державний історичний архів (РГИА), з українських архівосховищ — Центральний державний історичний архів України, м. Київ (ЦДІАК), держархіви тих регіонів та областей, де знаходилися губернські центри (Держархів в Автономній Республіці Крим, держархіви Дніпропетровської, Київської, Миколаївської, Одеської, Полтавської, Харківської, Херсонської, Хмельницької, Чернігівської областей).

Система центрального управління Російською імперією, що поступово сформувалася впродовж ХІХ ст., мала на своїй вершині *імператора* як єдиного носія верховної влади, а нижче — підпорядковані йому безпосередньо (і створювані ним) *Державну раду*, *Комітет міністрів*, *Сенат*, *Синод*, інші центральні *міністерства* і *відомств*, через які він здійснював свою владу.

Уся повнота влади в державі належала імператору. В першому томі Зводу законів Російської імперії, розділі першому, ст. 1 було зазначено: *“Імператор Всероссийский, есть монарх самодержавный и неограниченный. Повиноваться верховной Его власти, не токмо за страх, но и за совесть сам Бог повелевает”*. Фахівець з конституційного права кінця ХІХ ст. проф. В. Івановський так розтлумачував це: *“Вислів “самодержавный” означає, що російський імператор користується верховною владою за власним правом, незалежно від будь-кого, і не поділяє її ні з ким. [...] Вислів “необмежений” означає, що російський імператор у проявах своєї волі не обмежений жодними законодавчими нормами, і що його владі ніяка інша влада на землі юридично не може поставити меж”*<sup>33</sup>. Разом з тим, абсолютна влада імператора передбачала наявність *“законів, настанов та статутів”*, що походили від неї ж, тобто мала здійснюватися через одноосібно видані імператором обов’язкові для виконання на всій території імперії укази, закони, маніфести тощо. Причому, за тогочасним російським законодавством, законами вважалися санкціоновані імператором норми незалежно від їх назви, якщо вони підписані царем власноручно; *“височайшими повеліннями”* вважались усні розпорядження імператора, оголошені уповноваженими на те установами або особами, тобто відомчі акти. Власне, діяльність усіх державних органів зводилася фактично до точного і повсюдного впрова-

дження волі імператора й контролю за її виконанням. Стосовно ж самого самодержця діяли лише дві законодавчі норми: щодо порядку успадкування престолу та сповідання православної віри; втім, вони мали більше моральний, аніж обов'язковий характер.

Імператор здійснював безпосередньо законодавчі, адміністративні та судові функції. У сфері законотворення органів підпорядкованого управління не існувало, а діяли лише органи верховного управління, що брали участь у впровадженні волі монарха як дорадчі (Державна рада). Монарху ж належало право оголошення війни, укладання миру, затвердження кошторису державних доходів та витрат, відчуження державного майна, експропріації приватного майна для державних потреб, роздавання привілеїв, почесних звань тощо.

Особливість адміністративних прав верховної влади полягала в тому, що вона була делегована органам підпорядкованого управління, і тільки найважливіші питання вирішувалися безпосередньо імператором. До них належали такі, що перевищували компетенцію окремих державних установ; надзвичайні заходи у виняткових випадках, насамперед по військовому відомству та зовнішніх стосунках. Судову діяльність здійснювали спеціальні судові установи (Сенат та судові місця), проте виконували її від імені монарха, а деякі питання належали виключно до його компетенції (помилування, відновлення прав тощо). У сфері церковного управління імператор виступав захисником догматів православної церкви, він був її главою, і здійснюючи свої функції через Синод: призначав органи вищої церковної адміністрації і здійснював нагляд за її діяльністю<sup>34</sup>.

З огляду на всеохоплюючі повноваження російського імператора, для вирішення питань, що належали до його безпосередньої особистої компетенції, а також справ, якими він хотів безпосередньо опікуватися, була створена *Власна Його імператорської величності канцелярія* (Собственная Его императорского величества канцелярия). На думку правознавців кінця XIX ст., вона належала до органів вищого управління, оскільки, будучи особистою канцелярією імператора; не мала повноважень ухвалювати будь-які акти. Межі компетенції канцелярії встановлював сам імператор. Так, при її створенні у 1812 р. вона лише обслуговувала персональне листування царя. За Ніколая I її функції значно розширилися, і створено чотири відділення. Перше займалося справами, що підлягали особистому розгляду імператора та нагляду за виконанням височайших повелінь (1846–1857); у 1894–1917 роках — інспекція державної служби цивільного відомства, йому ж підлягала нагородна справа. Друге було створено спеціально для підготовки зводу законів та повного зібрання законів (1826–1882). Третє, найбільш відоме, опікувалося справами вищої поліції під керівництвом шефа корпусу

жандармів, тобто це була політична поліція, таємний нагляд, керівництво місцями ув'язнення (1826–1880). Четверте, створене 1828 року, проіснувало найдовше, до 1917 р., і займалося керівництвом добровільними та навчальними установами. До нього ввійшла згодом Опікунська рада, створена 1874 р. як вищий законодавчий і фінансовий орган (“відомство імператриці Марії Федорівни”). У 1836–1860 роках Власна імператорська канцелярія мала також п'ять відділень, що займалося питаннями управління державними (казенними) селянами. 1843 р. розпочало свою діяльність тимчасове шосте відділення — спеціально для “розробки правил для Закавказького краю”, але дуже скоро його ліквідували. До загальної компетенції Канцелярії належало виконання імператорських повелінь, підготовка указів, рескриптів, розгляд отриманих “всеподданнейших донесений” та інших документів “на Высочайшее имя”, опрацювання резолюцій на них.

У здійсненні владних повноважень імператору допомагали вищі державні установи з досить розмитими статусом і функціями. Зокрема, це стосується *Державної ради*, щодо статусу якої однозначної точки зору не існує.

Більшість дослідників вважають її вищою законодавчою установою з окремими функціями вищого управління. Разом з тим В. Івановський підкреслював, що “компетенція Державної ради у справах законодавчих не обмежується виключно розглядом законопроектів; на неї ж покладається розгляд питань про відміну, зміну, доповнення і роз'яснення законів”. На його думку, оскільки законодавчі функції належали самодержцю, то він один міг винести законопроект на обговорення Державної ради, але так само міг прийняти закон без попереднього обговорення нею<sup>35</sup>. Інші науковці відмічають, що така постановка питання суперечить основному документу, що регулював діяльність Держради (“Образование Государственного Совета”), згідно з яким законами ставали лише схвалені Радою законопроекти. Згодом важливе місце в діяльності Держради зайняли питання розгляду кошторисів (тому числі загальнодержавного бюджету), штатів вищих установ, статутних документів, які підлягали затвердженню верховною владою.

Вищий законодавчий орган був створений ще в березні 1801 р., одразу після воцаріння Александра I, під назвою *Неодмінна рада* (Непременный совет); з 1810 р. його перейменували на *Державну раду*. Це стало першим кроком з втілення проекту державних реформ, розроблених М. М. Сперанським. За його задумом, проекти всіх законів мали обговорюватися радою перед їх затвердженням імператором. Її головою до 1865 р. перебував голова Комітету міністрів, що свідчило про існування цього органу як окремого присутствія Державної ради. Але здебільшого на засіданнях Держради головував сам імператор. У якості обслуго-

вуючого органу тоді ж було створено *Державну канцелярію*. При Держраді почали діяти також комісії: *укладання законів для створення Зводу законів Російської імперії* (існувала до 1826 р.), *з прийняття прохань* (скарг на діяльність вищих органів влади), *розгляду проектів реформ* (діяла до 1835 р.). Структуру Державної ради склали чотири департаменти: *законів* (розглядав законопроекти загальнодержавного значення), *цивільних та духовних справ* (питання юстиції, поліції та духовного відомства), *державної економії* (питання фінансів, промисловості, торгівлі, науки тощо), *військовий* (існував до 1850-х років).

Упродовж XIX ст. функції Державної ради звужувалися та значно змінювалися — вже за Ніколая I вона перестала відігравати суттєву роль в управлінні. На перше місце в державі за обсягом своїх повноважень вийшов *Комітет міністрів*. Імператор заявляв: „*Рада існує в моєму розумінні для того, щоб сумлінно висловлювати мені свою точку зору (убеждение) з тих питань, з яких я її запитую, ні більше, ні менше...*”<sup>36</sup>. Членами Державної ради, яких призначав особисто цар, були міністри (або головноуправителі відомств у ранзі міністрів) — за займаною посадою, члени імператорської родини, інші особи, які перебували при дворі (генерали почту, камергери та ін.). Прикладом, станом на 1825 рік до нього входили 45 членів: два представники імператорської родини, інші — сановники не нижче третього класу і спадкові дворяни, третина членів ради мала графські та князівські титули, іще третина — придворні звання. Всі вони представляли вищу бюрократію імперії<sup>37</sup>. Загалом це було від 42 членів (при створенні) до 90 (у 1905 р.). Поряд з обговоренням різних законопроектів Державна рада розглядала деякі адміністративні й судові справи. Зокрема, до її судової компетенції входили справи, які стосувалися міністрів, генерал-губернаторів, найвищих військових чинів, цивільних чинів перших трьох класів з адміністративного і загального судочинства, а також такі, щодо яких не було спільної думки в Сенаті. Результатом розгляду справ Держрадою могло бути притягнення високопосадовців до кримінальної відповідальності або ж усунення з посади.

Щодо функцій та статусу іншої вищої установи — *Комітету міністрів* — вчені так само не мають єдиної думки. Зокрема, В. Івановський стверджував: “*Це одна з тих установ, які, не маючи жодної теоретичної основи, зростали лише в силу життєвої практики. І дійсно, слідкуючи за долею цієї інституції, не можна не помітити, що у процесі її розвитку головну роль відігравали випадковість, різні виняткові обставини, які б не мали місця за правильного і звичного перебігу державного життя*”. На думку С. Ю. Вітте, голови Комітету міністрів у 1903–1905, і Ради міністрів у 1905–1906 роках, Комітет міністрів не був “об’єднаним урядом”. Він зазначав: “*Комітет представляв вищу адміністративну установу, яка дуже мало прислужилася об’єднанню уряду, до нього*



вносилася маса адміністративного непотребу — все, що більш-менш точно визначено законами, а також важливі законодавчі акти, які ризикували зустріти систематичний і впертий опір з боку Державної ради”<sup>38</sup>. Здійсненню Комітетом міністрів Росії функцій уряду заважала також практика вирішення найважливіших питань під час особистих доповідей міністрів царю, що вносило певну дезорганізацію в і без того заплутану систему управління імперією.

Комітет міністрів був створений Александром I у вересні 1802 р. як вищий адміністративний орган Російської імперії, що координував діяльність новостворених міністерств. На той момент він був, за влучним спостереженням В. Івановського, “ні чим іншим, як тільки особливим видом присутствія в заснованій 1801 р. “Неодмінній раді”. Адже всі міністри були членами ради, і вона не могла засідати, якщо не збиралися як мінімум п’ять міністрів. Лише 1805 р. були виділені напрями, що становили компетенцію безпосередньо Комітету міністрів: справи, по яких міністри робили доповіді государю; справи, які імператор вносив до комітету; справи, що вносилися міністрами для вирішення міжвідомчих суперечок.

Тем не менш, з плином часу цей комітет став не лише вищим виконавчим органом; в окремих випадках йому були надані також законододатчі та законодавчі функції. Комітет мав і регентські повноваження: самостійно вирішував деякі справи в період тимчасової відсутності царя; до досягнення спадкоємцем трону повноліття мав бути повноправним колективним регентом. Саме ці обставини, на думку В. Івановського, сприяли посиленню значення Комітету міністрів. Деякі питання Комітет міністрів вирішував самостійно навіть у той час, коли імператор перебував у столиці. Він складався з голови, міністрів та головнуправителів відомств (шляхів сполучення, державного контролера, державного скарбника, статс-секретаря Царства Польського), голів департаментів Державної ради, членів імператорської родини (загалом до 20 осіб). Комітет міністрів розглядав проекти нових указів, постанов та правил, вирішував питання, що зачіпали інтереси кількох відомств або ж перевищували повноваження одного міністерства, здійснював нагляд за державним апаратом, розглядав скарги, з 1872 р. виконував також функції вищої цензурної інстанції. До нього перейшли і функції контролю за органами виконавчої влади, оскільки міністри представляли сюди відомості про вирішені та невіршені справи.

Складним було питання про легітимність рішень і актів Комітету міністрів. З одного боку, ст. 59 “Установлення Комитета министров” 1810 р. стверджувала, що “жодне рішення Комітету міністрів не приводиться у виконання до тих пір, поки воно не розглянуто Государем Императором і не знайшло Височайшого утвердження”. Але вже на-

ступна стаття (60) містить виняток з цього правила: рішення з питань, остаточно розв'язання яких покладено на Комітет, не потребують затвердження царем. Причому перелік таких питань ніколи не був сформульованим. Більше того, Комітет міністрів не мав жодних виконавчих функцій, і виконання його рішень покладалося на міністрів за належністю. Останній штрих до характеристики Комітету міністрів: його голова ніколи не мав повноважень прем'єра, тобто керівника уряду, а лише був головуєчим на засіданнях. Усі справи на розгляд комітету готувалися в *канцелярії Комітету міністрів*, яку очолював *управитель справами Комітету міністрів*. Висновки Комітету заносилися до журналу і подавалися імператору, який затверджував їх у формі *“Височайше затверджених положень Комітету міністрів”*.

У середині XIX ст. виник ще один центральний адміністративний орган, який мав консолідувати діяльність міністерств — *Рада міністрів*. Навіть дата її заснування точно не визначена: якщо В. Івановський називав 1861 р., то сучасний дослідник С. Макаров стверджує, що таємне заснування Ради міністрів відбулося ще 1857 р., і наголошує, що таким чином було зроблено спробу вирішити *“проблему забезпечення єдності державного управління і проведення узгодженої урядової політики”*, чого вочевидь не міг зробити Комітет міністрів. Окрім того, він підкреслює політичний підтекст створення даної установи: в умовах підготовки системних ліберальних реформ середини XIX ст. потрібно було мати новий адміністративний орган, *“який не залежав би від інших інститутів державної влади і діяв під безпосереднім контролем імператора”*<sup>39</sup>. На нього покладалися завдання встановлення колегіальності вищого управління, вироблення узгодженої урядової політики, здійснення ефективного контролю над міністерствами і відомствами, об'єднання галузей державного управління тощо, а насамперед — обмеження *“міністерського свавілля”*. До складу Ради міністрів були введені всі міністри, керівники відомств, глава Комітету міністрів та державні діячі за вибором царя. Очолював її особисто імператор. Фактично Рада міністрів стала черговим дорадчим органом при ньому, але з деякими відмінностями у розгляді справ, без власної канцелярії (його обслуговувала канцелярія Комітету міністрів). Вирішення питань відбувалося безпосередньо в присутності государя, а рішення набували форму *“височайших повелінь”*.

Проте поставлена мета досягнута не була: міністри уникали внесення питань до Ради міністрів і, фактично, їх розгляд здійснювався тільки за ініціативою імператора. Засідання Ради проводилися зрідка, а після 1882 р. взагалі припинилися. Тому можна стверджувати, що ефективність діяльності Ради міністрів була низькою, і вона як виключно дорадчий орган імператора Александра II припинила своє існування після його загибелі. Сучасні історики вбачають причини цього також у немож-

ливості на той час в умовах російської системи державного управління ввести посаду прем'єра як керівника Ради міністрів.

*Сенат* продовжував своє існування, але перетворився у XIX ст. на вищу судову інстанцію та орган нагляду за адміністрацією. В імператорському указі від 8 вересня 1802 р. про нове заснування Сенату, зокрема, вказувалося, що до компетенції “верховного места імперии” належали: верховна ревізія у справах цивільних, кримінальних та межових; нагляд за збиранням податей, “тишею і спокоєм у державі”; турбота про полегшення народних потреб тощо. Лише імператор міг відмінити і зупинити сенатські укази. Їх слід було виконувати як його власні укази. Певний час за Александра I генерал-прокурор Сенату був водночас міністром юстиції, але згодом від цього відмовилися, і за даним органом остаточно закріпилася функція “*хранилища законів*”. За Ніколая I Сенат складався з 12 департаментів, розподілених між головними містами імперії: у Санкт-Петербурзі розміщувалися з першого по п'ятий департаменти; у Москві — з шостого по восьмий; у Варшаві — дев'ятий та десятий. Це були судові департаменти, між якими розподілялися всі губернії та області імперії стосовно цивільної та кримінальної підсудності. Ще два департаменти (герольдії та межовий) перебували в столиці<sup>40</sup>. У ході реформ та контрреформ другої половини XIX ст. кількість департаментів скоротилася до восьми (п'ять судових, два касаційних та герольдії). До Сенату входили також загальне, особливе (для розгляду справ про державні злочини) та вище дисциплінарне присутствія, канцелярія, господарський комітет, друкарня та архів. Членами Сенату були: сенатори, котрі обиралися безпосередньо царем з осіб трьох перших класів цивільного та судового відомств; міністри або їх заступники; начальники губерній під час свого перебування у Петербурзі. На чолі Сенату формально стояв імператор, хоча на кінець XIX ст. правники вважали це анахронізмом, оскільки “*сенат — орган підпорядкованого управління, і головування в ньому імператора перетворило б його на орган верховного управління*”<sup>41</sup>. Тому главою Сенату вважався генерал-прокурор (міністр юстиції за посадою).

З компетенції Сенату були повністю вилучені справи духовного та військового відомств, йому жодним чином не підпорядковувалися: Державна рада, Комітет і Рада міністрів, міністерство імператорського двору. Щодо місцевих установ, то Сенат розглядав скарги на губернські органи, накладав адміністративні стягнення і притягав до суду посадових осіб не вище четвертого рангу. За висновком В. Івановського, Сенат “*визнається зосередженням (средоточием) всіх тих справ, вирішення яких не потребує нового закону. Тому всі справи, що перевищують ступінь влади міністрів и не потребують нового закону, вирішуються сенатом*”. Разом з тим, всі нові закони вводилися в дію через Сенат: тут

вони реєструвалися, кодифікувалися, друкувалися в сенатській друкарні, і поширювалися по всій території імперії.

У XIX ст. зміни відбулися також в управлінні духовними справами, що зосереджувалися з початку попереднього століття в *Святійшому Синоді*. Щоправда, в 1817–1824 роках існувало міністерство духовних справ та народної просвіти, яке підпорядкувало собі Синод, але ще за життя Александра I справи православної конфесії було вилучено звідти і повернуто Синоду. З того часу він став “*вищим органом (установленим) у державі у справах церковного управління. Синод слугує як органом верховного управління, так и підпорядкованого*”<sup>42</sup>. Головування у Синоді здійснював за відсутності патріарха Санкт-Петербурзький митрополит, хоча фактично всією повнотою влади користувався *обер-прокурор*, особа світська, який представляв Синод у взаєминах з іншими державними органами. Саме він уособлював Синод в Державній раді, Комітеті міністрів, доповідав з церковних питань імператору. Через нього той оголошував “Височайші повеління” Синоду та церкві; від нього цар отримував щорічні звіти про стан православної церкви. Нарешті, саме обер-прокурор був керівником синодальної канцелярії та всіх урядовців цієї установи. На думку тогочасних правознавців, обсяг влади у сфері керівництва духовним життям та діяльністю церкви, що належала безпосередньо обер-прокурору як представнику світської влади, був не меншим, а то і перевищував суму повноважень Синоду як колегіального органу церковного управління. До того ж, обер-прокурор Синоду жодним чином не залежав від церковної колегії цього органу, призначався царем і був підзвітний тільки йому. Саме такий, особливий статус Синоду дозволяє говорити про нього не як про своєрідне “міністерство у конфесійних справах”, а як про окремих вищий орган державного управління духовним життям та церквою всієї імперії.

До сфери відповідальності Синоду належали такі питання: церковно-адміністративні (безпосереднє управління церквою), у тому числі контроль за чистотою православної віри, викорінення розколу, навернення у православ'я іновірців; духовно-навчальні; судові; господарські; приватноправові (переважно розірвання церковних шлюбів).

1802 р. за царським маніфестом були створені вісім *міністерств* для управління окремими галузями суспільного життя: *військове сухопутних сил, військове морських сил, іноземних справ, юстиції, внутрішніх справ, фінансів, комерції, народної освіти*. Кожен міністр одноосібно керував своїм міністерством і був підзвітний спочатку Сенату, згодом — Кабінету міністрів. Підготовлене М. М. Сперанським “Общее учреждение министерств” 1811 р. визначало основні принципи діяльності міністерств: єдиноначальність, одноманітність структури, діловодства та звітності, систему взаємовідносин усередині міністерства та між міністерствами.

Саме поняття “міністерство” трактувалося наступним чином: “*міністерства являють собою орган (установление), через який (посредством коего) верховна виконавча влада діє на всі частини управління*”. Кожне міністерство очолювали міністр та його заступник (товариш міністра), яких призначав цар. При міністрі діяв дорадчий орган з керівників структурних підрозділів міністерства, експертів чи спеціалістів (рада міністра/міністерства). Виконавчий апарат складався з міністерської канцелярії, департаментів, “*особливих установлений*” (особливих канцелярій та столів), вчених комітетів, допоміжних установ фінансового, технічного та спеціального призначення. В середині міністерства діяла сувора бюрократична централізація: вся повнота влади і право прийняття рішення належали виключно міністру. Міністерства керували підлеглими установами за допомогою циркулярів і розпоряджень, проводили регулярні ревізії їх діяльності. Разом з ними міністерства становили окремі відомства з власними адміністративними порядками, штатом чиновників, бюджетом, а подеколи — з відомчим адміністративним поділом, що не співпадав з адміністративним (округи шляхів сполучення, навчальні, військові, судові тощо). Наприкінці XIX ст. структура міністерств ускладнилась: з’явилися головні управління та управління, відділи, зросла кількість дорадчих органів.

Найскладнішими були структура і завдання *міністерства внутрішніх справ*, що опікувалося всіма адміністративними установами, місцевим життям, діяльністю поліції, жандармерії і політичним розшуком загалом (з 1880 р.), цензурою тощо.

Кількість міністерств поступово змінювалася. Упродовж XIX ст. створювалися і ліквідовувалися такі міністерства: поліції, шляхів сполучення, імператорського двору та уділів, державного майна, землеробства та державних маєтностей, пошт і телеграфів тощо.

Таким чином, на початку правління Александра I відбулося переведення управління на новий, відомчий принцип, зі створенням в центрі галузевих державних органів. Кожне міністерство керувало підпорядкованою йому вертикаллю місцевих установ. Це певною мірою похитнуло становище генерал-губернаторів як головних посадових осіб регіонального рівня<sup>43</sup>. Але в період свого формування міністерська форма організації управління ще не виявила суперечностей між централізацією та децентралізацією, територіальним та відомчим підходами, і тому досить мирно співіснувала з генерал-губернаторствами. Нормативним актом, що регламентував стосунки генерал-губернаторів і міністрів, стало “Общее учреждение министерств” 1811 р. Кількома параграфами 4 розділу встановлювався такий порядок, що генерал-губернатори і військові губернатори мусили підпорядковуватися центральним органам, однак на місцях вони і далі вважалися управлінською структурою верховної влади<sup>44</sup>.

Але в цілому стосунки між центральними відомствами і регіональними намісниками були досить напруженими, тривала боротьба між територіальним і відомчими підходами до управління імперією. За правління Александра I кілька разів скликалися різні наради з метою їх упорядкування. Ніколай I як прибічник суворої централізації остаточно відкинув усі натяки на федералізацію, залишивши генерал-губернаторства лише там, де були потрібні надзвичайні повноваження регіонального керівника (обидві столиці та окраїни імперії). Упродовж другої половини 1820-х років повноваження регіональних керівників було суворо регламентовано, зокрема встановлено порядок зносин з імператором, центральними органами влади: з надзвичайних питань генерал-губернатор звертався до царя, з питань особливої важливості — до Комітету міністрів, окремих міністерств; усі інші питання він мав вирішувати самостійно. Тоді ж губернатори були остаточно підпорядковані генерал-губернаторам<sup>45</sup>. Це сприяло створенню у середині XIX ст. доволі уніфікованої центральної та регіональної структури управлінських органів Російської імперії: Комітету міністрів, міністерств, двох намісництв, десяти генерал-губернаторств, три з яких знаходилися на території сучасної України, та губернаторів.

1853 року імператором була схвалена підготовлена канцелярією Комітету міністрів спеціальна інструкція генерал-губернаторам, яка остаточно затвердила їх підпорядкування загальноімперському міністерству внутрішніх справ. За висновком В. Шандри, згадана інструкція *“узаконила вже сформовані напрями діяльності генерал-губернаторів, надала їм універсальності, деперсоніфікувала посаду як таку. Генерал-губернатор залишався охоронцем недоторканості верховних прав самодержавства, мав дбати про державну користь, загальне благо. Підтверджувалася його відповідальність за внутрішню безпеку, охорону здоров'я та продовольство, судочинство, особовий склад місцевої бюрократії...”*<sup>46</sup>.

Згодом, після військової реформи 1860-х років, коли були створені військові округи, очолювані генерал-губернаторами, вноrmувалося також їх підпорядкування військовому міністру.

### **6.3.2. Регіональна система управління в Російській імперії: генерал-губернаторства в Україні**

Губернська система місцевого управління, що постала наприкінці XVIII ст., після смерті Єкатерини 1796 р. зазнала певної трансформації. Новий імператор Павел I, намагаючись позбутися спадщини своєї матери, запровадив змінений губернський поділ (намісництва були остаточно ліквідовані), увівши посаду військового губернатора у нещодавно приєд-

наних до імперії або ж прикордонних місцевостях. Військові губернатори були в Подільській, Миколаївській та Херсонській губерніях. Згодом було відновлено посаду генерал-губернатора як імперського керівника певного регіону.

Інститут *генерал-губернаторства*, запозичений Петром I від Швеції, та запроваджений Єкатериною II як намісницька посада з надзвичайними повноваженнями, за Ніколая I перетворилася в основний механізм державного керування окраїнами імперії, перебравши на себе наглядово-контролюючі, соціально-господарські, політичні, поліцейські та військові функції. За висновком В. Шандри, *“Інституція генерал-губернаторства зберігала неодмінною посаду намісника/генерал-губернатора із децентралізацією та концентрацією владних повноважень і поєднанням багатofункціональних державних завдань із неоднаковим впливом на вищі і центральні установи на різних історичних етапах”*<sup>47</sup>.

Згодом намісницька посада, задумана як тимчасова, хоч і з надзвичайними повноваженнями, трансформувалась у владну інституцію з особливими управлінськими й політичними функціями і посіла окреме місце в системі регіонального управління Російської імперії.

Історики поділяють усі російські генерал-губернаторства на політичні та адміністративні. У перших місцеве життя регулювалося радше розпорядженнями адміністративної влади, ніж загальноімперськими законами. З українських генерал-губернаторств до таких адміністративних одиниць відносилось Київське, де головним завданням усіх адміністраторів була русифікація населення. Адміністративні генерал-губернаторства було впроваджено на підкорених територіях Азії, населення якої, на думку тодішніх адміністраторів, ще не доросло до сприйняття російських законів.

Остаточно інтегровані впродовж останньої чверті XVIII ст. до Російській імперії українські території — Лівобережна Україна (колишня Гетьманщина), а також Слобожанщина, Новоросія, тобто Південна Україна з Кримом (землі колишніх Вольностей Запорозьких і Кримського ханства), та підпольське Правобережжя (разом 9 губерній) істотно відрізнялися між собою; до того ж вони мали значні відмінності від інших російських регіонів. Вони виявлялися насамперед у формуванні та статусі місцевих еліт, специфічній становій структурі, різноманітності форм землеволодіння й землекористування, етнічній та конфесійній строкатості, наявності регіональних норм права. Усе це значно ускладнювало, а часто робило неможливим негайне запровадження тут уніфікованої загальноросійської губернської системи державних установ.

Саме тому був відновлений інститут генерал-губернаторства, створений ще на початку XVIII ст. як урядуюча інституція для прикордонних губерній або територій на військовому стані. Але з початком XIX ст. ця

форма організації місцевої влади зазнала істотних змін, уніфікації, і перетворилася на специфічний інструмент управління на західних національних окраїнах Російської імперії. Самодержавство поставило перед генерал-губернаторами завдання ліквідувати відмінності регіонів, успадковані від попередніх державних утворень, і домогтися повної інтеграції окраїн до загальноімперської структури. Таке завдання вимагало оперативних, часом жорстких, силових і водночас гнучких, неоднозначних підходів до вирішення найголовнішої мети: здійснення ефективних інтеграційних заходів.

Як специфічна форма організації місцевої влади в Україні, генерал-губернаторства набули статусу вищих надгубернських установ: їх повноваження поширювались на територію кількох (від двох до трьох) звичайних губерній, об'єднаних в єдине ціле за спільністю політичних, соціально-економічних ознак та історико-культурних традицій. Зasadничою особливістю цього інституту державного управління було делегування верховною владою в особі імператора значних владних повноважень *персонально* державному сановникові, яким став генерал-губернатор. Це надавало його посаді в приєднаних землях виняткової легітимності та самостійності. Крім того, за визначенням П. А. Зайончковського, “*наявність генерал-губернаторів значно примениувала роль і значення губернаторів*”<sup>48</sup>. З іншого боку, необхідність концентрації такої значної адміністративної, політичної та військової влади в руках генерал-губернатора була ознакою того, що на українські терени до певного часу (друга половина XIX ст., а в деяких регіонах — його кінець) так і не поширилася повною мірою загальноросійська система управління. Саме тому генерал-губернаторства як специфічний соціальний інститут виокремлюють із загальної інституційної історії України.

Інститут генерал-губернаторства в Україні впродовж XIX ст. поширив свої повноваження: з'явилися адміністративно-територіальні й політичні одиниці, як *Малоросійське, Новоросійське і Бессарабське, Київське Подільське та Волинське* генерал-губернаторства. Хронологічними межами функціонування цього інституту на теренах України були XIX — початок XX ст., від заснування першого Малоросійського у 1802 р. до припинення існування Київського генерал-губернаторства в 1914 р.

Діяльність генерал-губернаторів як державної інституції мала за мету якнайповнішу інтеграцію регіонів до складу імперії та асиміляцію місцевої еліти. Засобом її досягнення стало зосередження в руках однієї владної особи наглядово-політичних і управлінсько-господарських повноважень. Функції генерал-губернаторів суттєво залежали від особливостей кожного регіону та впливали на пріоритети їхньої діяльності, проте, в основному, зводилися до політико-адміністративного нагляду та контролю за діяльністю всіх державних установ, керівництва поліцейськими



органами та військовими частинами. Суть влади генерал-губернатора визначив П. А. Зайончковський: *“Головне ж полягало в тому, що влада їх по суті нічим не була обмежена”*<sup>49</sup>.

Виконання завдань з інтеграції українських земель до державної системи Російської імперії звичайно покладалося на визначних російських сановників. Генерал-губернаторами призначали, як правило, людей високої політичної культури, які займали гнучку позицію щодо регіонів, вміли залагодити складні протиріччя між центральною владою та місцевими етнічно-регіональними елітами. Попри урядову уніфікацію, кожне генерал-губернаторство по-своєму входило до складу імперії, мало різний рівень підпорядкування центру.

Оскільки інституційно посада генерал-губернатора перебувала то в статусі центральної державної установи (регіональне міністерство), то в статусі органу регіональної влади, а стосунки з міністрами залишались остаточно не впорядкованими, часто рівноправними, — на тлі цих суперечностей набувала значення постать головного правителя краю. Кожен з генерал-губернаторів визначав значущість і впливовість своєї посади, взаємодію центру та провінції на різних етапах інтеграції регіонів залежно від власних переконань, ділових якостей, ступеня переймання місцевими потребами, близькості до імператора та його найближчого оточення. Підпорядкованість генерал-губернаторів імператору й міністерствам, протистояння міністерського, централізованого і регіонального начал, особистість головного правителя краю зумовлювали своєрідність входження регіонів до імперії. Ось чому помітними стали періоди управління таких постатей, як Малоросійського генерал-губернатора М. Г. Рєпніна, Новоросійського — М. С. Воронцова, Київського — Д. Г. Бібікова, пізніше — М. І. Драгомирова.

Вища надгубернська регіональна влада в Україні пройшла за 112 років кілька періодів в своєму розвитку, виконавши основну функцію — коригування глибинних процесів інтеграції, а також винайдення легітимних шляхів опанування кожним краєм. Перший з них — 1802–1827 роки, період протистояння міністерського централізованого і генерал-губернаторського, федеративного, децентралізованого управління. Він завершився відміною інституції генерал-губернатора в центральних російських губерніях із подовженням його функціонування на прикордонних землях. Другий — 1828–1853 роки, період централізації влади і посиленого контролю за провінціями, надання поліцейських функцій генерал-губернаторам. Завершився він укладенням інструкції для генерал-губернатора, де ця посада-установа набирає функції політичного нагляду з підпорядкуванням Міністерству внутрішніх справ. Третій — 1854–1870-ті роки, період подальшої централізації і, як наслідок, ліквідації двох генерал-губернаторств в Україні та трансформації функцій від загального нагляду

до надзвичайних повноважень з правом оголошення посиленої охорони і військового стану. Четвертий — 1880-ті — 1914 роки, період поступового обмеження функцій генерал-губернатора з передаванням його повноважень цивільним губернаторам і місцевим установам Департаменту поліції та ліквідації його посади.

Посада-установа генерал-губернаторство здійснювала свої функції через канцелярію, що мала статус вищої наглядово-управлінської регіональної державної інституції з надгубернськими повноваженнями. Як зазначає В. Шандра, *“міністерське управління постійно прагнуло обмежити повноваження генерал-губернаторських канцелярій, хоча спроби перетворити їх на складову централізованої системи, підпорядкувати й надати роль проміжної ланки між краями та міністерствами не давали значного ефекту. Канцелярія генерал-губернатора діяла в особливих умовах і відіграла важливу роль, бо кожний з генерал-губернаторів у дорученому йому регіоні перебирав на себе значні повноваження — не лише центральних органів управління, а й місцевих, і, з огляду на це, облаштовував при собі повноцінний бюрократичний апарат управління”*<sup>50</sup>.

Варто відзначити раціональність організації канцелярії генерал-губернатора, що суттєво позначилося на документуванні найважливіших соціальних процесів, які контролювалися цією державною установою, а також контрольно-інтеграційній кадровій політиці: найважливіші посади в Канцелярії обіймали чиновники російського походження, яких делегував сюди імперський центр, середні та нижчі посади могли займати вихідці з місцевих станів.

Як орган управління Канцелярія розвивалась по двох напрямках. По-перше, поступово зростала її роль і значущість у регіоні, вона вивершувалася над губернськими установами. По-друге, ускладнювалася її внутрішня структура відповідно до зміни владних повноважень генерал-губернатора. Бюрократичний апарат раціонального управління, яким ставала Канцелярія генерал-губернатора, створював відповідну її функціям організаційно-розпорядчу документацію. Місце Канцелярії генерал-губернатора в системі місцевих установ, характер та специфіка її відносин з вищими, центральними та місцевими структурами визначили й відповідну систему документування її управлінської діяльності. Місцеві умови, віддаленість від центру, потреба в аналітичному осмисленні локальних соціально-політичних факторів сприяли зростанню документопотоку, який надходив від установ і посадових осіб і виходив із самої канцелярії. Підпорядкування генерал-губернаторської структури влади двом рівням — вищій, імператору, і центральній, міністерствам, спричинювало особливості її наглядово-управлінської діяльності. До імператора генерал-губернатор спрямовував обмежену кількість документів,

але обсяг і рівень уміщеної там аналітичної інформації був значним. Міністерства отримували від Канцелярії генерал-губернатора конкретну інформацію у ході службового листування, в якому обговорювалися та узгоджувалися загальнодержавні наміри з регіональними особливостями.

Канцелярія генерал-губернатора встановила струнку систему взаємовідносин із центром і місцевими установами. Її значущість визначалася ставленням імператора і уряду до неї як до військово-похідних канцелярій минулого століття і здатністю оперативного, по-військового реагувати на місцеві події. Структура Канцелярії сприяла швидкому виконанню розпоряджень генерал-губернатора, забезпечувала його необхідними фактичними даними, на основі яких укладалися проекти нормативних і законодавчих документів, проводилися офіційні розслідування. Її апарат складався з чиновників з особливих доручень як вищої ланки забезпечення управління, а також керівників середньої ланки. Вища ланка формувалася з високоосвічених управлінців міністерського рівня та досвідчених — губернського. Крім штатних, набиралися чиновники понад штат із кількох міністерств: внутрішніх справ, військового, юстиції, торгівлі, які відряджались для обіймання державних посад в губерніях і повітах. Посади чиновників нижчої категорії обіймали вихідці з місцевого дворянства, для яких служба в Канцелярії генерал-губернатора відкривала можливість кар'єрного зростання, отримання орденів, пенсій, набуття землі тощо.

**6.3.2.1. Малоросійське генерал-губернаторство (1802–1856)** поширювало свою владу на Чернігівську, Полтавську, а з 1835 р. — і на Харківську губернії. Його центром від моменту заснування була Полтава, з 1835 р. ним став Харків.

Велике значення мала діяльність двох перших малоросійських генерал-губернаторів — князів О. Б. Куракіна (1802–1808) та Я. І. Лобанова-Ростовського (1808–1816), які здійснили значні інтеграційні заходи у ході боротьби за лідерство в управлінні та представництві регіону з вихідцями з місцевої еліти, насамперед В. Кочубеєм, Д. Трошинським. Останні були високими урядовцями в Санкт-Петербурзі та намагалися виконувати роль політичних представників і господарів у ввіреному генерал-губернаторам краї. У процесі повернення дворянства на бік імперії генерал-губернатори як особисті представники імператора вдавалися до запровадження елементів унормованої централізованої держави, опікувались питаннями економічного використання природних ресурсів і культурно-просвітницького розвитку регіону. Під час управління Я. І. Лобанова-Ростовського втягнення цих українських теренів до загальноімперського простору в зв'язку з підготовкою до російсько-французької війни 1812 р. і в ході самого військового конфлікту здійснювалося ще більш інтенсивно, а вся урядова політика ставала брутальнішою та жорсткішою, спрямованою

насамперед на експлуатацію людських та матеріальних ресурсів. Однак, дворянство в особі імперських урядових сановників, таких, наприклад, як Д. П. Трощинський, ще в змозі були контролювати та впливати на призначення урядом для місцевого врядування сановників, здатних проводити більш гнучку й поступливу політику в інтересах української еліти<sup>51</sup>.

Одним з найвідоміших в Україні генерал-губернаторів став князь М. Г. Рєпнін, який упродовж 19 років був правителем регіону (1816–1834). За його врядування було здійснено остаточне злиття українського судочинства з російським, унормовано становище двох найзначніших станів — дворян і козаків. Заходи М. Г. Рєпніна щодо розширення соціальної бази імперії шляхом якнайширшого залучення до державної служби малоросійського дворянства сприяли його популярності серед місцевої еліти. Водночас ідея використання козацтва з намаганням відродити його давній статус як специфічного військово-служилого стану зустріло непорозуміння не лише в Ніколая I, а й голови Державної ради і Комітету міністрів В. П. Кочубея, міністра фінансів Д. О. Гур'єва.

Зростання авторитету російського адміністрування вело до прискорення політичної інтеграції. Повагу місцевого дворянства генерал-губернатор здобув також захистом його майнових інтересів. Сповідуючи принципи врегульованої поліцейської держави, з якими він був добре обізнаним у період врядування в Саксонії (1813–1814), М. Г. Рєпнін здійснював державний контроль з детальним регламентуванням, раціональною опікою й наглядом за всіма проявами соціального руху. За час його врядування Лівобережна Україна практично інтегрувалась до складу Російської імперії, оскільки процес здійснювався поступово та з врахуванням інтересів основних станів — дворянства й козацтва. М. Г. Рєпнін сприяв повній інтеграції малоросійського дворянства до російського, що зміцнювало позиції колишньої української шляхти у межах імперії. Він скоригував дії уряду щодо внормування відповідності старих козацьких урядів до імперської Табелі про ранги. Тим самим була знята загроза консолідації місцевої еліти на регіональному рівні, що було потенційно небезпечним для цілісності імперії<sup>52</sup>.

Становище малоросійських козаків, їх чималий військовий досвід і прагнення до господарювання на землі переконали генерал-губернатора, що центральний уряд чинив неправильно, намагаючись прискорено перевести численне козацтво до стану державних селян, ліквідувати їхні привілеї. Для аргументації своєї позиції М. Г. Рєпнін удався до з'ясування генези козацтва і в зносинах з Санкт-Петербургом відстоював історичну легітимність його права на землеволодіння. Наприкінці свого врядування він виокремив управління козаками, яке відтоді здійснювала *Головна господарська контора*. У цей саме час генерал-губернаторські інституції

намагалися донести до українського населення ідею вигідності імперського стабільного управління.

Найбільших успіхів М. Г. Рєпнін досягнув у царині культурної асиміляції, опікуючись заснуванням дворянських станових освітніх закладів, театру. Він сприяв появі праці Д. М. Бантиша-Каменського “История Малой России”, в якій історія України недвозначно пов’язується з історією Росії. Молодь здобувала освіту через російську мову, культурну традицію, виховувалася в любові до імператора та спільного “отечества”. Принципи його світоглядної парадигми полягали в урахуванні місцевих особливостей (“*бо влада йде зверху, а довіра — знизу*”); він уводив колишню Гетьманщину до Російської імперії, враховуючи її регіональні відмінності. Разом з тим за 19 років перебування при владі в Малоросії М. Г. Рєпнін перетворився на впливового захисника її інтересів, що зрештою призвело до його відставки<sup>53</sup>.

Нова хвиля урядового наступу на регіональні особливості Лівобережної України почалася у 1830-х роках, коли до Малоросійського генерал-губернаторства було приєднано більш зросійщену Харківську губернію (колишню Слобожанщину) і центр управління регіоном перенесено з Полтави до Харкова. Одночасно відбулась і зміна назви цієї адміністративної одиниці. За час існування Чернігівського, Полтавського і Харківського генерал-губернаторства (1835–1856) було здійснено низку заходів, спрямованих на втягування регіону в загальноросійську державну економічну систему, ліквідовано залишки привілейованого вільного гуральництва і торгівлі спиртними напоями, давню податкову недоїмку збіжжям. Такий вид стягнення державного податку був запроваджений у цьому генерал-губернаторстві вперше. Великого значення надавалося розвитку нових торговельних шляхів. Генерал-губернатори мали все менше можливостей схилити уряд на свій бік і переконувати у слушності вжитих ними заходів. Відбулося різке зниження статусу керівника регіону — фактично до рівня звичайного губернатора. Спроби виділити регіон та займатися його господарським облаштуванням центр зустрічав з певним невдоволенням, тим більше, що на той час уряд більше переймався організацією управління на нових приєднаних землях. Місцеве дворянство вже не становило явної опозиції російській владі, сприймаючи її як власну. Хоча уряд і використав місцевий адміністративний ресурс та залучив господарські і людські резерви регіону під час Кримської (Східної) війни 1854–1856 років, але ліквідація генерал-губернаторства за часів генерал-губернатора С. О. Кокошкіна (1847–1856) стала неминучою<sup>54</sup>.

Канцелярія генерал-губернатора відрізнялася простотою структури, а відділи формувалися з огляду на напрями діяльності. Штат канцелярії складав 25 осіб; структурно вона розпадалася на поліцейську, госпо-

дарську та судову частини. Наближеними до генерал-губернатора співробітниками канцелярії були чиновники з особливих доручень (від одного до трьох). Вони очолювали комітети та комісії при генерал-губернаторові або входили до них на правах членів з конкретними завданнями. На чолі канцелярію стояв правитель, котрий відповідав за діловодство, розподіляв вхідні документи для виконання, стежив за відправленням кореспонденції, складав річні звіти та відомості. Ефективність місцевого врядування при невеличкому бюрократичному апараті досягалася залученням до управлінських завдань місцевих мешканців, які входили до різних комітетів та комісій з дорадчими або виконавчими функціями. Такі комісії керували будівництвом казенних споруд, організацією ярмарків та виставок. Під час поїздок генерал-губернатора з метою особистого ревізування його супроводжувала невеличка похідна канцелярія. За інструкцією 1853 р. уся генерал-губернаторська канцелярія утримувалася за рахунок бюджетних коштів, а також коштів приказів громадської опіки<sup>55</sup>.

**6.3.2.2. Новоросійське й Бессарабське генерал-губернаторство** (1822–1874) відіграло значну роль у колонізаційних заходах Російської держави на Півдні, тобто на колишніх землях Війська Запорозького Низового та Кримського ханства. Інститут південного генерал-губернаторства у складі Катеринославської, Херсонської, Таврійської та Бессарабської губерній мав певні особливості, насамперед ту, що діяльність генерал-губернаторів була спрямована на колонізацію і залюднення регіону, розвиток міст-портів, морського флоту і транспорту, торгівлі, адаптацію законодавства для здійснення економічних реформ в інтересах імперії.

Специфіка формування інституції державного управління південним регіоном після його приєднання до Російської імперії яскраво проявилася у діяльності перших очільників краю в ХІХ ст. Ними були (не за формальною посадою, а за обсягом повноважень) А. Е. Рішельє — одеський градоначальник, херсонський військовий губернатор, цивільний губернатор Катеринославської та Таврійської губерній (1802–1815) і О. Ф. Ланжерон (1815–1822). За часів їхнього правління на Півдні панувала атмосфера підприємливості та комерційної конкуренції, орієнтованість на ринкове суспільство та поліетнічність, а політика вирізнялася податливістю і споглядальністю за стихійними процесами в краї, пасивністю у запровадженні російських порядків, що дратувало центр. Уважаючи суто колонізаційні завдання виконаними, він вирішив відмовитися від багатополюсного управління, для чого і було створено окреме Новоросійське і Бессарабське генерал-губернаторство<sup>56</sup>. Щоправда, сама Бессарабія ввійшла до складу нового адміністративного утворення 1828 р., а до того часу існувало тільки Новоросійське генерал-губернаторство<sup>57</sup>.

Діяльність першого генерал-губернатора М. С. Воронцова (1822–1854), одного з найвпливовіших російських сановників, В. С. Шандра визначає як політику державного “освоєння” та зросійщення. За час перебування на генерал-губернаторській посади він підніс роль і місце цієї інституції в системі регіонального врядування, сприяв розвитку генерал-губернаторства, регулював шляхом запровадження законодавчих і нормативних актів різноманітні привілеї місцевих колоністів. Колонізація південних земель, три чверті населення яких були вихідцями з українських губерній, решта — росіяни та іммігранти (німці, італійці, французи, поляки, євреї, греки, болгары та ін.), що додавало місцевій спільноті підприємливої винахідливості, була підтримана регіональною владою в особі генерал-губернатора. Вона зрозуміла особливості динамічних соціальних угруповань Півдня, який тяжів до вільної торгівлі та господарювання, що не дозволило владі поширити в краї кріпосницькі відносини, як у центральній Росії. Асиміляція корінних етносів та іммігрантів відбувалася в умовах ліберальної політики М. С. Воронцова та надання привілеїв з феодальною системою опіки і проявами фритредерства.

Не останню роль відіграло й те, що генерал-губернатор був яскравою особистістю, до того ж власником великих місцевих земельних володінь, підприємливим господарником, сприяв зростанню вільної торгівлі, зовнішніх зносин. Військово-адміністративний нагляд, який здійснював М. С. Воронцов, поширювався на армійські військові частини на пості, Азовське козацьке військо, дунайські козацькі полки. Таким чином, обсяг його військових повноважень був не меншим, ніж командира окремого корпусу в мирний час. А з 1844 р. він став ще і кавказьким намісником з необмеженими повноваженнями.

Окрім цього, М. С. Воронцов мав і дипломатичні повноваження, що пояснювалося прикордонним розташуванням краю. Він уклав міжнародну угоду — Акерманську конвенцію 1826 р., контролював діяльність консульств та консульських представництв Франції, Австрії, Пруссії, Іспанії, Великої Британії, США та інших держав, що відкривалися в Одесі з початку XIX ст. і сприяли налагодженню зносин з ними<sup>58</sup>.

Генерал-губернатор, по суті, мав влади більше, ніж офіційно вважалося, і зумів це використати для економічного освоєння краю. Він особисто відповідав перед імператором за витрати значних коштів на будівництво портів, суднобудування, розвиток торгового судноплавства, очищення рік, прокладання в Криму гірських доріг, садівництво тощо. На Півдні України, на відміну від інших регіонів, вільна торгівля стала для держави прибутковою галуззю, темпи і форми поступу якої визначав генерал-губернатор. Урядування М. С. Воронцова значно пришвидшило інтеграцію Південної України та Криму до складу Росії, що відбувалась

як з урахуванням інтересів імперії, так і більшості підприємливого населення регіону. Він став першим провідником політики зросійщення Півдня у сфері управління, культури, освіти і науки та вміло перетворював центр генерал-губернаторства, Одесу, з європейського в російське місто. Інститут генерал-губернаторства продемонстрував переваги регіональної влади, яка вміло реагувала на потреби спільнот, вдало поєднувала інтереси центру і регіону.

Наступний генерал-губернатор О. Г. Строганов (1855–1862) вирізнявся відстоюванням регіональних інтересів, і в цілому був нетиповою постаттю серед тогочасних політиків. Окрім військового фаху, він мав інженерну освіту, вивчав у Парижі державне управління і т. і.<sup>59</sup>. Задля піднесення власного престижу О. Г. Строганов підтримував існування Новоросійського козацького війська, підпорядкував собі миколаївського та севастопольського військових губернаторів.

Діяльність генерал-губернаторів напередодні та під час російських реформ 1860–1870-х років полягала в тому, що більшість з них намагалася наслідувати політику попередника, поєднували інтереси регіону і центру. Діяльність генерал-губернаторів — наступників Воронцова здійснювалась по таких основних напрямках: адаптація загальноросійських законодавчих і нормативних актів, нагляд за дотриманням законів, згідно з якими здійснювались реформи в південному генерал-губернаторстві, а також — забезпеченні необхідних потреб населення в екстремальних воєнних обставинах, протиепідемічних, карантинних заходів, зносин з іншими державами. Проте імперське, колонізаційне розуміння генерал-губернаторами регіональних соціальних процесів призвело до таких катаклізмів, як масове переселення татар до Туреччини у 1860–1862 роках, утечі колоністів за межі Росії, занедбання шляхів сполучення, міжнародної торгівлі та уповільнення темпів розвитку сільського господарства, особливо в Криму. Та все ж і тут діяльність інституту генерал-губернаторства забезпечила успіх інтеграції в основних галузях життєдіяльності регіону та культурно-освітній сфері.

Діяльність канцелярії Новоросійського генерал-губернатора продемонструвала залежність її функцій від завдань, поставлених урядом і генерал-губернатором в управлінській діяльності. Внутрішня будова цієї установи була раціональною, складнішою у порівнянні з іншими канцеляріями, а чиновницький склад чисельнішим. Так, на середину 1840-х років у структурі Канцелярії існували розпорядче, господарське, судне, карантинне відділення, а також особлива структура під назвою “відділення Бессарабської області” й особлива канцелярія. Кожне з таких відділень складалося з кількох столів. Апарат Канцелярії був компетентним, функціонально мобільним, забезпечував нагляд за різнобічним розвитком регіону, регулював міжнародну торгівлю, дипломатичні зно-



сини. В результаті адміністративного управління краєм, різнопланової діяльності Канцелярії та її документаційного забезпечення створено об'ємний відомчий архів (близько 145 тис. справ). До нашого часу дійшла лише п'ята частина його первісного складу, причому з'ясовано, що найбільше справ було знищено ще в період відомчого зберігання.

Іменним указом імператора Сенату 17 січня 1874 р. посаду Новоросійського і Бессарабського генерал-губернатора та його Канцелярію було ліквідовано, а управління в Херсонській, Катеринославській, Таврійській і Бессарабській губерніях переведено на загальноімперські норми. Хоча про причини ліквідації в указі не йшлося, слід розуміти, що край, незважаючи на його особливості, вже не потребував децентралізованого врядування. За зауваженням В. Шандри, *“завдання, яке ставилося перед генерал-губернаторством, як структурою влади — враховуючи місцеві особливості, безболісно провести в краї соціальні реформи і не допустити серйозних ускладнень в управлінні, — було виконано”*<sup>60</sup>. Тим більше, що припинення функціонування інституту генерал-губернаторства на Півдні України пов'язувалось урядом з невиконанням правителями краю радикальних інтеграційних заходів, оскільки більшість новоросійських і бессарабських генерал-губернаторів зосереджувалися на інтересах регіону, не завжди виконуючи завдання центру.

**6.3.3.3. Київське, Подільське і Волинське генерал-губернаторство (1832–1914)** також мало свою специфіку, що спричинювалося особливостями регіону.

До 1830-х років російське володарювання на Правобережній Україні було досить ліберальним: збереглися шляхетські сеймики, відновлювалися станові суди, місцева еліта зберегла свої земельні володіння і владу над селянами, мало переймаючися службою й інтересами Російської імперії. Ще за Павла I владні повноваження були передані тут військовим губернаторам, які координували дії цивільних, виконуючи таким чином обов'язки генерал-губернаторів. Тоді була заснована канцелярія Подільського військового губернатора (1796–1857), якому підпорядковувалися також Мінська (до 1801 р.) та Волинська (до 1839 р.) губернії<sup>61</sup>. Військовий губернатор був поставлений Павлом і на чолі новоствореної Київської губернії.

Військові губернатори, дбаючи про міцний тил на прикордонних територіях, намагалися виконувати імперські завдання у порозумінні з місцевими елітами. Продовжував діяти Литовський статут, польська мова залишалася офіційною мовою в судах та установах, збільшилася кількість католицьких єпархій, тривала полонізація краю. Таким чином були підготовлені організаційні та ідеологічні підвалини польсько-литовського визвольного повстання, що вибухнуло в 1830–1831 роках.

Після його придушення з трьох військових губернаторств 24 лютого 1832 р. було утворено Київське генерал-губернаторство, яке очолив генерал-ад'ютант граф В. В. Левашов (1832–1836). Центром регіону став Київ, куди з Житомира переїхала канцелярія генерал-губернатора й усі центральні установи. Спадщиною військової генези цього генерал-губернаторства стали посади військових чиновників при його канцелярії.

Із заснуванням Київського генерал-губернаторства центральний уряд повністю відмовився від співпраці з місцевою елітою, поставив стратегічні завдання: репресивними методами усувати її від землеволодіння і представницьких повноважень, запровадити дію загальноімперського законодавства, поширювати в краї російську мову, культуру, освіту, просувати православ'я.

Заходи київських генерал-губернаторів Д. Г. Бібікова (1837–1852), І. І. Васильчикова (1852–1862), О. П. Безака (1865–1869) були спрямовані на поглиблення інтеграції регіону у складі імперії. Наступальним курсом відзначився Д. Г. Бібіков, який започаткував жорсткий державний контроль як в соціально-економічному, так і в політико-культурному житті. Сучасники не без іронії зазначали, що Д. Г. Бібіков не отримав призначення генерал-губернатором, а зайняв київський стіл. Цей сановник цілком відповідав миколаївському стилю централізованого, бюрократичного управління. Правитель його канцелярії Е. І. Стогов зазначав, що Бібіков відрізнявся рідкісною безграмотністю: *“Наук він не знав ніяких, говорив за звичаєм французькою та німецькою, але писати не вмів жодною мовою”*<sup>62</sup>.

Бібіков зосередив свою діяльність на вирішенні таких проблем як запровадження російського Зводу законів (1832) замість крайового законодавства і судочинства, усунення польської шляхти від місцевого управління та її асиміляція через військову і державну службу у великоросійських губерніях. Він намагався втрутитися у відносини між державою, поляком-поміщиком та українським селянином, змінити їх на користь держави. Нелояльне ставлення шляхти до влади призвело до піднесення статусу поліції на теренах генерал-губернаторства та надання їй примусово-контролюючих функцій. Цілком закономірно практика заміни станової поліції державною, вперше запроваджена тут, згодом поширилася на всю Російську імперію. Адміністративний нагляд Д. Г. Бібіков забезпечував шляхом призначення благонадійних чиновників з військовим досвідом. Спроба асимілювати представників місцевої шляхти, спираючись на їхній досвід, завдяки службі в російських установах, зрештою не дала очікуваного ефекту. Інвентарною реформою Д. Г. Бібіков блокував лідерство шляхти та намагався повернути симпатії селянство на свій бік. Подібні мотиви супроводжували і проведення аграрної реформи 1861 р., контроль за якою повністю зосереджувався в руках генерал-губернаторів.

Після наступного повстання 1863–1864 років політика обмеження польського землеволодіння набула у генерал-губернаторстві наступального і цілеспрямованого характеру, тісно пов'язувалася з визначенням генерал-губернаторами міри впровадження буржуазних реформ у правобережних губерніях. Законодавчими пропозиціями, що подавалися до уряду, та практичною діяльністю І. І. Васильчиков та М. М. Анненков активізували зросійщенню регіону, який Росія вважала “споконвічно” своїм. Нова репресивна кампанія та місцеві особливості в соціальному, господарському, культурно-освітньому і релігійному напрямках суттєво змінили становище місцевої еліти. На відміну від німецької (прибалтійської), шведської еліт Російській імперії, які зберігали свій status-quo на власній землі, магнати й шляхта Правобережної України російською владою були відчужені й розпорошені, а дрібна чиншова шляхта позбавлялася багатьох ознак власної ідентичності. Натомість збільшувалася чисельність російського дворянства, яке переселялося до краю, отримуючи тут маєтки.

За період від 1860-х років до початку ХХ ст., тобто в епоху реформ і контрреформ, діяльність київських генерал-губернаторів також переслідувала мету більш поглибленої інтеграції Правобережної України до складу імперії. Головні начальники краю продовжували ініціювати урядову політику, звертаючи основну увагу на заміну польського землевласника російським, висували політичні проблеми та визначали уповільнене впровадження загальноросійських буржуазних реформ у ввіреному їхньому управлінню регіоні, вирішували нові завдання, пов'язані з формуванням урядової політики, обмеженням іноземної імміграції.

Функції генерал-губернаторів почали набувати репресивного характеру. Зокрема, вони оголошували надзвичайний стан у місцевостях, де активізувалася революційна пропаганда. З 1862 р. начальник краю став, до того ж, командувачем Київського військового округу, що призвело до концентрації в його руках вищої військової та цивільної влади, яку він і використав для придушення польського повстання 1863–1864 років. Після зазначених подій імператор остаточно відмовився від будь-яких компромісів з польською шляхтою. Права російського дворянства вона могла отримати виключно за державну службу; в протилежному випадку шляхта переходила до стану платників податків<sup>63</sup>. Генерал-губернатори М. І. Чертков (1878–1881) та О. Р. Дрентельн (1881–1888) дотримувалися жорсткого русифікаторського курсу, боролися як з польським, так і з українським рухами.

1882 р. влада київського генерал-губернатора поширилася на Чернігівську та Полтавську губернії з правом вживати надзвичайних заходів для посилення охорони державного спокою і громадського порядку.

Генерал-губернатор як представник надзвичайного державного інституту тривалий час утримував фактично весь історичний український регіон під пильним контролем через недовіру до місцевої еліти та у зв'язку з військовими і політичними подіями у Східній Європі. Вважається, що хоча поляки вже й не мали в цей час власної держави, а Російська імперія опрацювала потужний механізм підкорення інших народів, їхнє протистояння мало тут місце протягом усього XIX і початку XX ст. Отже, діяльність генерал-губернаторів зазначеного регіону здебільшого зосереджувалась на адміністративно-поліцейських і контрольних функціях.

Особливості діяльності Канцелярії Київського генерал-губернатора полягали у значній питомій вазі таких напрямів, як таємний нагляд і контроль за розвитком регіону, забезпечення виконання урядових завдань на перерозподіл земельної власності з метою передавання її російським власникам. Особовий склад Канцелярії набирался виключно з російських чиновників, на яких уряд покладав проведення урядової політики, тому ця установа суттєво відрізняється від інших, подібних їй. Посилені наглядові та контролюючі функції генерал-губернаторів об'єктивно приводили до наповнення документів важливою узагальнюючою інформацією соціально-економічного і політичного змісту, підвищення їх значення в управлінській діяльності. Власна Канцелярія генерал-губернатора, інститут позаштатних чиновників та міжвідомчі тимчасові комісії дозволяли правителю краю достатньо повно контролювати і скеровувати соціальні процеси у своєму регіоні.

Канцелярія генерал-губернатора організувала таку систему документообігу, яка поставила нижчі за статусом установи під повний контроль. Нагляд за соціальними процесами та спрямування їх у визначеному напрямі забезпечувало створення таких документів (звіти, огляди, циркуляри, протоколи, донесення, скарги), кожен вид якого містив відповідний рівень інформації про становище та тенденції розвитку регіону<sup>64</sup>.

Отже, приведення адміністративно-політичної структури регіону у відповідність із загальноімперською було найголовнішим заходом у першій половині XIX ст., у другій — генерал-губернатори лише довершували розпочате станове регулювання, зокрема найдовше — чиншової шляхти. Київські генерал-губернатори ініціювали появу правових актів для всього Правобережжя, якими вносили зміни до соціально-станові відносин; спираючись на укладені за їхньою участі закони, вони змінювали соціальний статус населення, уподібнюючи його до російського, вдаючися до репресивних методів, використовуючи військову силу. Майже всі генерал-губернатори у другій половині XIX ст. очолювали Київський військовий округ, що значно розширювало владні повноваження цієї інституції.

Інтеграційним процесам, ініційованим генерал-губернаторами, уряд надавав легітимності, обґрунтовуючи офіційною ідеологією “історичну

справедливість” повернення Правобережної України під російську корону. Ця доктрина жорстко детермінувала діяльність наукових установ. Опрацьована “громадівцями” у Південно-Західному відділенні Російського географічного товариства наукова схема регіонального історичного процесу призвела до його закриття. Культурна та релігійна відмінності регіону ігнорувалась як такі, що не відповідають духові російської присутності. “Вирішення українського питання”, ставлення уряду до якого визначали генерал-губернатори, мало свої особливості. На початковому етапі його зародження, вони, відмічаючи його слабкість, намагалися надати йому виразного антипольського спрямування. Більш значні його прояви були заблоковані Валуєвським циркуляром (1863) і Емським указом (1876). Українофільство було оголошене поза законом, а його представники, як і поляки, каралися й адміністративним шляхом висилалися за межі України.

\*\*\*

Під час революційних подій останньої чверті XIX та на початку наступного століття генерал-губернаторства були відроджені, але в іншій якості — як надзвичайні військово-адміністративні органи управління однією губернією в умовах оголошення військового стану (*тимчасові генерал-губернаторства*). У цей період генерал-губернатор зосереджував у своїх руках усю військову та цивільну владу, насамперед військовими частинами, які використовувалися з метою придушення революційних рухів. Їм надавалося право вживати надзвичайних заходів для посилення охорони державного ладу та забезпечення соціальної стабільності, недопущення революційних вибухів.

Тимчасові генерал-губернаторства наприкінці XIX ст. були засновані з центрами в Харкові (територія Воронежської, Курської, Орловської, Полтавської, Чернігівської, Харківської губерній), Одесі (територія Бессарабської, Катеринославської, Таврійської, Херсонської губерній, м. Ростов-на-Дону, порт Миколаїв). На початку XX ст. певний час існували Кременчуцьке, Миколаївське, Одеське, Сумське, Феодосійське, Харківське тимчасові генерал-губернаторства, а також відповідне утворення на території Донбасу, Таганрогу та Області Війська Донського з центром у Юзівці. Як тимчасові органи управління в революційну добу 1905–1907 років вони діяли недовго (один-два роки до вичерпання завдань).

### **Висновки:**

Становлення генерал-губернаторської форми управління відбувалося у кілька етапів. Російська імперія, що постійно зростала за рахунок нових територій, знайшла в ній управлінський інструмент під час

проведення місцевих адміністративних реформ. Генерал-губернатор як намісник царя, був продовжувачем одноосібної абсолютистської форми влади, забезпечував усіма заходами, аж до військових, утілення політичних і соціально-економічних інтересів імперії у ввірених його управлінню губерніях. Ускладнення державної організації, намагання влади проникнути вглиб соціальних процесів і змінити їх хід потребувало саме такої модернізації імперського апарату управління.

Територія України ввійшла до складу імперії через генерал-губернаторське управління у вигляді трьох великих утворень. Малоросійське генерал-губернаторство, створене на початку XIX ст., мало яскраві регіональні відмінності, але в результаті інтеграційного розвитку цей регіон першим був позбавлений соціальних особливостей, відданий під єдине, централізоване управління. На Півдні України генерал-губернаторство створювалося дещо пізніше, але після проведення буржуазних реформ і виконання завдань інтеграції було ліквідоване майже за однаковий проміжок часу з Малоросійським. Київське генерал-губернаторство створювалося з подібною метою, але тривалий спротив місцевої еліти подовжив період його функціонування.

Генерал-губернатор поєднував в своїй особі цивільне й військове управління, опікувався регулярними військами на своїй території, контролював виконання рекрутської повинності, що значно посилювало владні повноваження цієї посади-установи.

Ліквідація інституту генерал-губернаторства засвідчила, що уряд перестав розглядати даний регіон як особливу політико-адміністративну одиницю. Відтепер на нього поширювалися загальноросійські порядки з губерньською адміністративно-політичною системою в контексті імперської моделі врядування. І лише революційні події 1905–1907 років призвели до повсюдного створення тимчасових генерал-губернаторств, що мали яскраві військово-поліцейські функції.

Отже, за висновком В. Шандри, *“існування генерал-губернаторств — важлива ознака української історії модерного періоду, своєрідний лакмусовий папірець еволюціонування Російської імперії від багатоетнічної до унітарної. Ця управління інституція сприяла ліквідації базових відмінностей між колись набутими землями й внутрішніми російськими губерніями”*<sup>65</sup>.

### **Завдання для самостійної роботи**

1. Сформулюйте головні причини, що призвели до появи і тривалого існування на українських теренах інституту генерал-губернаторів.

2. Складіть хронологію основних етапів існування генерал-губернаторств та завдань, що вони виконували на кожному з цих етапів.
3. Визначити основні особливості діяльності кожного з трьох генерал-губернаторств в Україні.
4. Окреслить основні функції канцелярії генерал-губернатора.

### **Питання для самоперевірки:**

1. Чому інституція генерал-губернатора вважається посадою-установою?
2. У чому полягали надгубернські функції генерал-губернатора?
3. Якими були стосунки генерал-губернатора з центральною владою у різні історичні епохи?
4. Якими причинами можна пояснити різні дати ліквідації кожного з трьох генерал-губернаторств на українських теренах?
5. Чому і коли на початку ХХ ст. генерал-губернаторства були відроджені в якості тимчасових установ?

### **6.4. МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ УСТАНОВИ В ПІДРОСІЙСЬКІЙ УКРАЇНІ (XIX — початок ХХ ст.)**

Огляд адміністративної системи Російської імперії, що керувала всім політичним, економічним, релігійним життям на українських землях, буде не повним без розгляду системи місцевих органів влади та управління (губернських та повітових). Найдокладніший аналіз складу й функцій державного апарату самодержавної Росії у ХІХ ст. (здебільшого в особистісному вимірі) був здійснений ще минулого століття визначним знавцем цього періоду П. А. Зайончковським<sup>66</sup>. На жаль, сучасна історична література, зокрема, українська, не має таких узагальнюючих праць, які можна було б порівняти з дослідженням В. С. Шандри стосовно надгубернських установ — генерал-губернаторств. Наявні лише три спеціальні праці такої тематики. Л. М. Левченко досить докладно розкрила специфіку керування краєм військовими губернаторами Миколаєва і Севастополя впродовж усього ХІХ ст.<sup>67</sup> Р. Б. Воробей у двох монографіях дослідила систему губернських інституцій влади та управління Чернігівщини в другій половині ХІХ ст. та формування загальної системи місцевих органів влади до початку ХХ ст.<sup>68</sup> Можна згадати ще кілька розвідок про окремі державні органи (фінансові, митні, податкові та поліцейські) українських губерній у ХІХ ст.<sup>69</sup>, а також біографічні

довідники про керівників Харківської та Чернігівської губерній. Але цим фактично і вичерпується список досліджень із згаданої проблеми.

Натомість кількість невикористаних джерел з даної теми є на сьогодні величезною. Діяльність губернських інституцій відбито у друкованих звітах, інформаціях, аналітичних оглядах, насамперед в актах центрального уряду та інших офіційних матеріалах, що друкувались у Зводі законів Російської імперії, а також у місцевих виданнях. Нагадаємо, що в кожній губернії в XIX ст. існував офіційний пресовий орган — “Губернські відомості”, видання якого входило до компетенції *газетного столу* губернського правління під керівництвом одного з радників губернатора<sup>70</sup>. Багатючими, не зважаючи на втрати початку й середини XX ст., є різноманітні архівні джерела, що зберігаються в державних архівах усіх колишніх губернських центрів (Дніпропетровська, Житомира, Києва, Миколаєва, Полтави, Сімферополя, Харкова, Херсона, Чернігова): фонди губернських канцелярій, казенних палат, різних комітетів, численних присутствій та інших установ губернського рівня.

Остаточне оформлення більшості російських губерній на території Центральної та Східної України датуються початком XIX ст. Тоді ж здебільшого і були організовані відповідні губернські установи, які здійснювали повсякденне урядування регіоном та контроль за політичним, господарським, культурним та церковним життям місцевого населення.

Як зауважував П. А. Зайончковський, *“після 1797 р., коли статус намісника був ліквідований, “господарем” губернії, представником верхньої влади став губернатор”*<sup>71</sup>. У наказі від 3 червня 1837 р. їх завдання та функції формулювалися так: *“гражданские губернаторы, как непосредственные начальники вверенных им высочайшею волею губерний, суть первые в оных блюстители неприкосновенности верховных прав самодержавия, пользы государства и повсеместного точного исполнения законов, уставов, высочайших повелений, указов Правительствующего Сената и предписаний начальства”*<sup>72</sup>.

Обов'язки та права *губернатора* (цивільного губернатора) у різні історичні періоди мали певні відмінності. Упродовж XIX ст., із завершенням процесу інтеграції українських земель до складу Російської імперії та перетворення їх на звичайні губернії, губернатор набув подвійного статусу: представника вищої влади та уповноваженого міністерства внутрішніх справ. З одного боку, він призначався особисто імператором і безпосередньо йому підпорядковувався, щорічно звітуючи перед ним про стан губернії, з іншого — був високопоставленим урядовцем згаданого міністерства<sup>73</sup>.

Усе коло повноважень губернатора наприкінці XIX ст. було зафіксоване у Зводі законів Російської імперії 1892 р. Зокрема, там вказу-



валося, що губернатора призначають та звільняють іменними указами імператора. Губернаторів за часів Ніколая I здебільшого обирали з числа гвардійських полковників (при переході до відомства внутрішніх справ вони отримували звання генерал-майора), чинів Окремого корпусу жан-дармів. Іншу половину губернаторського корпусу складали урядовці міністерства внутрішніх справ або ж представники губернської адміністрації. За класними чинами вони були переважно таємними або дійсними статськими радниками<sup>74</sup>.

Під особистим контролем губернатора працювали такі установи: *губернське правління, губернський статистичний комітет, губернський розпорядчий комітет*, численні губернські присутствія: *у селянських справах, земських і міських справах, військових справах, питних справах, фабричних справах, лісоохоронний комітет, губернська комісія народного продовольства*, а також багато інших аналогічних інституцій. У разі відсутності губернатора його обов'язки виконував *віце-губернатор*.

Основний обов'язок губернатора полягав у забезпеченні недоторканості прав самодержавства, повного і точного виконання законів та указів Сенату шляхом тотального нагляду й контролю за місцевим життям. Піклуючись про добробут жителів губернії, він повинен був забезпечувати громадський спокій, безпеку мешканців та дотримання встановлених правил. Значна увага мала приділятися губернатором також створенню і дотриманню “благочинного та безпечного” морального клімату у відповідному регіоні. Широкими були його контролюючі функції: губернатор мав право контролювати діяльність усіх адміністративних установ та посадових осіб губернії. Значні повноваження він мав у кадровій сфері: на всіх урядовців губернських інституцій збиралися відомості щодо їх благонадійності, а переміщення чиновників на інші посади обов'язково мало діставати схвалення губернатора. У випадку негативної атестації на місці чиновник не отримував нового призначення. Нагородження, заохочення і підвищення місцевих урядовців також залежали від губернатора. До несумлінних чиновників він міг застосовувати догану, грошовий штраф, адміністративний арешт та звільнення.

Особливе коло функцій губернатора пов'язувалося з релігійним життям місцевого населення. Він мав забезпечувати дотримання прав православної церкви, стабільність віри, нагляд за розкольниками-старовірами. Закони зобов'язували губернатора захищати права вірних усіх конфесій, що проживали в губернії, але за обов'язкової умови: що вони не вестимуть місіонерської діяльності серед православних.

Керівник губернії опікувався також забезпеченням привілеїв, закріплених у Російській імперії за різними станами, насамперед дворянством. Він стежив за наданням привілеїв відповідно до станових прав і грамот, карав тих, хто користувався неналежними їм привілеями, відстоював

права дворянства під час звільнень і судових переслідувань, призначав опіку неповнолітнім, хворим. Уся діяльність губернських дворянських зборів відбувалась у тісному порозумінні з губернатором, який контролював і ведення родовідної книги дворянства губернії, затверджував копії дворянських дипломів тощо<sup>75</sup>.

Предметом повсякденних турбот губернатора було дотримання громадського спокою на території ввіреної йому місцевості, за чим стежила поліція. У випадку надзвичайних порушень, появи злочинних угруповань він міг використовувати і військові сили, одночасно невідкладно інформуючи міністерство внутрішніх справ про такі події. Під пильним наглядом керівника губернії перебували всі іноземці, які мешкали тут або ж приїздили. Поліція збирала всю інформацію щодо способу життя, поведінки та видів діяльності іноземних підданих та повідомляла її губернатору. З метою оперативного контролю за населенням, недопущення революційних проявів з 1876 р. губернатори стали видавати т. зв. *“обов’язкові постанови”* (про заборону зборів, закриття друкованих органів тощо). За кілька років (1881) вони отримали право під час введення режиму *“поширеної охорони”* закривати збори, торговельні та промислові підприємства, органи преси, арештовувати (на термін до трьох місяців) та штрафувати тих, хто не виконував таких постанов, а також висилати *“підозрілих”* і *“шкідливих”* людей за межі губернії (на термін до 5 років). Винятковою була роль губернаторів в організації поліцейського нагляду (гласного та таємного) за *“неблагонадійними”* та засланими, який здійснювався з 1882 р. У результаті судової контрреформи губернатор отримав можливість впливати на суди (контролював кандидатів у мирові судді та присяжні засідателі)<sup>76</sup>.

Керівник губернії відповідав також за розвиток промисловості, торгівлі (встановлював середні ціни на продукти харчування), ремесел, сільського господарства. Він опікувався благоустроєм міст, будівництвом шляхів та мостів, освітленням тощо.

Разом з тим губернатор був позбавлений самостійності у розв’язанні багатьох проблем місцевого життя. На проведення будь-яких заходів він мав отримати дозвіл від галузевих міністерств, а також регулярно інформувати міністерство внутрішніх справ про ситуацію в регіоні. Переважна більшість питань губернського рівня вирішувалася указами Сенату<sup>77</sup>.

Оцінюючи загальний обсяг повноважень губернатора, Р. Воробей доходить такого висновку: *“бачимо значний обсяг його прав і обов’язків та досить низький рівень самостійності у здійсненні керівництва губернією. Головні повноваження губернатора зводилися до впровадження системи заходів щодо збереження правопорядку та існуючого ладу”*. І далі: *“головна функція губернатора полягала саме в здійсненні загаль-*

ного нагляду за діяльністю всіх установ, посадових осіб та органів самоврядування губернії”<sup>78</sup>.

Що ж до самого інституту губернатора другої половини XIX — початку XX ст., то дослідниця назвала його особливим органом державної влади, який був наділений державно-владними повноваженнями з управління губернією та правом участі у вирішенні питань функціонування органів судової влади, органів земського, міського і станового представництва<sup>79</sup>.

Управління дорученим йому краєм губернатор здійснював за допомогою власної канцелярії, а також різнопрофільних губернських установ (присутствій, комітетів та комісій), які працювали під його безпосереднім головуванням.

Так, *Канцелярія Чернігівського цивільного губернатора* була створена 1802 р., після ліквідації Малоросійської губернії, і діяла до 1917 р. як виконавчий та допоміжний орган при губернаторові, що забезпечував виконання його функцій. Її структура була такою: *загальна канцелярія, столи* (секретний, міський, розподільчий, господарський, казначейський, звітний, земський) та *відділи* (військовий, кримінальний).

До функцій *губернських канцелярій*, згідно із законодавством другої половини XIX ст., входило таке коло питань:

- листування з проведення оглядів губернії, річних звітів, у справах земства та дворянських виборів, нагляду за видавничою справою та друкуванням;
- видавання закордонних паспортів та інших термінових документів;
- ведення справ губернського у військових справах присутствія, контроль за переміщенням і використанням військ.

Справи, що потребували подальшого розгляду після їх проходження через канцелярію губернатора, передавалися до губернського правління або відповідних установ.

Таким чином, канцелярія губернатора була його допоміжним органом, через який проходили та розподілялися для подальшого вирішення у профільних губернських установах справи особливої важливості. Канцелярія відала питаннями безпосередньої компетенції губернатора і була уповноважена ним здійснювати організаційно-координаційні функції<sup>80</sup>.

Другою посадовою особою в губернській адміністрації був *віце-губернатор*. У відповідному законі зазначалося: “*Прямое назначение вице-губернатора есть: 1) быть непосредственным помощником и сотрудником начальника губернии по всем частям управления оною; 2) иметь ближайший и ответственный надзор по всем частям губернского правления, наблюдать вообще за делопроизводством, благоустройством и порядком в целом правлении и особенно в канцелярии присутствия и частях ее; 3) заступать временно место начальника*

*губернии каждый раз, когда губернатор почему-либо не управляет губернией*”<sup>81</sup>.

Якщо губернаторами за часів Николая I, як правило, призначали військових, то практично всі віце-губернатори тієї доби мали цивільні чини. За “Табелю про ранги” вони відносилися до статських або колезьких радників; дійсні статські радники були серед них винятком. Оскільки і строк їх перебування на посаді був у середньому довшим, ніж у начальників губернії, то можна сказати, що при недосвідченому губернаторі основний обсяг владних обов’язків припадав саме на його заступника<sup>82</sup>.

У другій половині XIX ст. головним організаційно-розпорядчим та виконавчим адміністративним органом влади та управління губернії стало *губернське правління*. Підпорядковуючись безпосередньо імператору і Сенату, воно відіграло роль місцевого представництва центральної влади Російської імперії, основне завдання якого полягало в нагляді за виконанням законів і збереженні існуючого суспільного ладу. Обсяг повноважень губернського правління був надзвичайно широким: усі судово-поліцейські, примусові, розпорядчі та виконавчі функції в губернії. *Загальне присутствіє* губернського правління складалося з губернатора, віце-губернатора, радників, губернського лікарського інспектора, інженера, архітектора, агронома, землеміра, тюремного інспектора, асесора тощо. Загальне присутствіє мало й власну канцелярію.

Справи, що велись у правлінні, поділялися на адміністративні та судові. Перші, в свою чергу, також склали дві групи — такі, що вимагали обговорення, і такі, що передбачали виконання законних приписів. До категорії судових належали питання про віддання під суд чиновників, тлумачення законів, накладення грошових штрафів і стягнень, скарги на зволікання з вирішенням справ.

Губернські правління залежно від розмірів і кількості населення губерній, наявності тюремних установ поділялися на три категорії. До найвищої (першого розряду) з українських губерній належали Полтавське, Харківське і Чернігівське правління; до другого розряду — Таврійське, Херсонське і Бессарабське. Інші ж (Волинське, Київське, Подільське) відносилися до третього розряду. Два перші розряди дозволяли правлінням мати в структурі вісім столів, третій розряд передбачав наявність семи столів<sup>83</sup>.

Губернське правління посідало особливе місце серед місцевих органів влади XIX ст. Саме тут зосереджувалися всі важелі керівництва системою розгалужених губернських установ. Воно безпосередньо керувало діяльністю основних губернських інституцій, а щодо фінансово-податкових органів, не підпорядкованих йому, здійснювало загальний нагляд за їх функціонуванням. Особлива увага зверталася на керівництво

військово-поліцейським губернським апаратом, основна функція якого полягала у збереженні існуючого ладу та порядку.

У системі губернських установ, що склалася впродовж XIX ст., важливе місце посідала *казенна палата* — місцевий орган міністерства фінансів. Ще при створенні цих установ наприкінці XVIII ст. вони отримали величезний обсяг повноважень. Так, зазвичай у той час казенну палату очолював віце-губернатор, до її складу входили директор економії, губернський скарбник. Палати займались обліком податкового населення, доходів та витрат у губернії, контролем за надходженням податків, навіть рекрутськими справами.

Згодом казенна палата стала відати збиранням різного роду прямих (подушна подать, видавання гільдійських промислових та інших свідоцтв) та непрямих (відкупи, акцизи) податків. Разом з тим вона виконувала і контролюючі функції. Палата складалася, як правило, з п'яти *відділень*: ревізького, питних зборів, казначейств, соляного та контрольного. Присутствие палати включало її голову (з 1838 року ним був окремий урядовець), радників, губернського казначея, губернського контролера та асесорів. Крім них, у казенній палаті працювали чиновники з особливих доручень, різноманітні наглядачі та ревізори з акцизної частини.

Голова казенної палати призначався і звільнявся імператором за поданням міністра фінансів. За своїм статусом керівник губернського фінансового органу був третьою особою в місцевій ієрархії. У разі неможливості з боку віце-губернатора виконувати обов'язки начальника губернії саме він заступав губернатора. Але, оскільки голова казенної палати належав до іншого відомства, ніж перші посадові особи, практично не залежав від них, очолював повністю самостійну галузь губернського управління, а класний чин мав, як правило, вищий за віце-губернатора (дійсного статського або ж статського радника), то його можна вважати і другою за значенням особою в губернії<sup>84</sup>.

Структура Київської губернської казенної палати була дещо відмінною від загальної. Вона складалася з господарського, винного та соляного, казначейського, контрольного та лісового відділів.

Першим відділом керував радник. Йому підпорядковувалися п'ять столів, обов'язки яких полягали у веденні окладних книг про доходи з оброчних статей та від оренди маєтків, збиранні відомостей про посіви та врожаї, складанні розкладок для казенних і старостинських селян під час рекрутських наборів, кошторисів для стягнення коштів на утримання волосних правлінь, укладанні контрактів при наділенні орендними маєтками, розгляді скарг на власників, управителів та орендарів маєтків, проведенні торгів на постачання армії, казенних установ, встановленні відкупів і контрактів тощо.

Винний та соляний відділ був меншим за штатом та обсягом повноважень, відав переважно питним відкупом, контролював укладання відповідних контрактів та надходження зборів.

Контрольний відділ ревізував річні звіти та книги повітових казначейств, інших установ та “присутственных мест”, щорічні відомості, що стосувалися загальних державних доходів, а також генерального губерньського звіту з питань доходів, видатків та грошових залишків.

Відділ казначейств був аналогічним контрольному, займався обліком і перевіркою доходів та видатків губернії, складанням звітних відомостей для губернатора та департаментів міністерства фінансів, давав розпорядження стосовно видачі повітовим казначействам потрібних коштів.

Лісовий відділ був найменшим (4 урядовці) і вирішував питання лісового господарства губернії<sup>85</sup>.

Наприкінці 1830-х років повноваження казенної палати були переглянуті у зв'язку із створенням міністерства державного майна та його місцевих органів (палат державного майна). До компетенції останніх були віднесені державні селяни, ліса, що належали казні, та різного роду “оброчні статті”, що знаходилися на території державних земель. Але і тоді аж до кінця 60-х років XIX ст., за слушним зауваженням українського дослідника В. Жвалюка, для казенних палат були характерними розмитість і всеосяжність повноважень<sup>86</sup>.

Реформи 1860-х років значно звузили повноваження казенних палат, створюючи розгалужену структуру адміністративно-фінансових органів губерньського рівня. Так, 1863 р. виникли такі окремі губерньські установи, як *акцизні управління*, 1865 р. — *контрольні палати*. “Общее установление казенных палат” 1866 р. зафіксувало таку її структуру: канцелярія, два відділення (казначейств та ревізького) і пробірна частина. Відтоді казенну палату очолював управитель.

Відділення казначейств займалось обліком і звітністю надходжень та витрат обігових сум у підвідомчих палатах касах, ревізьке — проведенням ревізій (переписів) населення, а от повноваження канцелярії значно розширилися. Крім питань загальноканцелярських та з особового складу палати, вона займалася проведенням торгів, накладенням штрафів за порушення статутів казенного управління тощо<sup>87</sup>.

У прямому підпорядкуванні казенних палат перебували *губерньські та повітові казначейства*. Разом з тим казначей був зобов'язаний приймати до виконання постанови і накази губерньського правління та губернатора.

До головних функцій губерньського казначейства належали:

- приймання та зберігання всіх отримуваних доходів;
- здійснення видатків з надходжень до казначейства;

- продавання гербового паперу, марок, бланків, патентів;
- видавання промислових свідоцтв та квитків;
- проведення розрахунків з усіх надходжень та видатків, а також по дорученому для зберігання або продажу казенного майна<sup>88</sup>.

1865 р. у результаті реформування системи Державного контролю були утворені губернські контрольні палати, які підпорядковувалися центральному відомству. Їхня діяльність полягала передусім у здійсненні контролю за витратою державних коштів губернськими установами та проведенні ревізій таких інституцій. Незалежність контрольної палати від місцевої влади, яка проявлялася ще й в тому, що губернатор не мав права вимагати від неї звітів (на відміну від усіх інших губернських установ), робила її досить впливовим органом. Разом з тим висновки і приписи за результатами перевірок, здійснених палатою, було прерогативою губернського правління<sup>89</sup>.

Звуження і спеціалізація функцій казенних палат переважно до нагляду за надходженнями прямих податків, збиранням мита і казначейськими операціями призвели до парадоксальної ситуації. У казенних палатах зосередилось управління всіма прямими податками і митом, але розкладали і збирали ці платежі не вони, а громадські інституції, мирові посередники й органи поліції. Навіть для контролю на місцях палати не мали в повітах власних органів. І якщо в губернії існували спеціальні *податні присутствія* під головуванням управителя казенної палати, то для керівництва аналогічним повітовим органом наявність відповідного місцевого урядовця не передбачалася. виправити таку ситуацію був покликаний заснований 1885 р. інститут *податних інспекторів* — виконавчого органу казенних палат. Податна дільниця складалася з кількох повітів (в українських губерніях — переважно двох–трьох). На податних інспекторів покладался нагляд за розкладкою і надходженням прямих податків (поземельного, промислового та з міських нерухомостей). Водночас функції податних інспекторів були не визначеними, фактично вони лише спостерігали і повідомляли вищестоящі інстанції, не маючи змоги вплинути на ситуацію. Більше того, щодо надходження від селян окладних зборів їхні функції збігалися з повноваженнями повітової поліції, а з 1889 р. — і земських начальників. Ненормальність такого становища не лишилася поза увагою центральної влади. Тому, коли херсонський губернатор 1890 р. залучив податних інспекторів до безпосереднього стягнення податків та перевірки правильності волосного та сільського зборів, щоб використати зібрані ними відомості щодо платоспроможності населення, цей експеримент був схвалений імператором та міністром внутрішніх справ<sup>90</sup>.

*Палати державного майна* почали створювати в губерніях після 1838 р., тобто після організації відповідного центрального міністерства та

загальної реформи управління державними селянами. Вони опікувалися цим станом населення, а також лісами, що належали казні, та різного роду “оброчними статтями”, що знаходилися на території державних земель. Палату очолював управитель, який призначався височайшим указом за поданням профільного міністра. Як правило, це була цивільна особа V–VI рангів (дійсний статський радник чи статський радник) або ж військовий (генерал-майор, полковник).

Серед представників судового відомства перша роль у губернії належала, незаперечно, *прокурору*. В законодавстві щодо нього вказувалося: “*Губернський прокурор и состоящие при нем для совета и помощи губернские стряпчие имеют единственным предметом своих действий непосредственный надзор за порядком производства дел в местах губернских*”<sup>91</sup>. Безпосереднім начальником губернських прокурорів був міністр юстиції, і “*от него одного получают предписания и одобрения в заслугах и отличиях*”. Проте насправді губернський прокурор не був незалежним: про всі помічені недоліки та зловживання він повідомляв не міністра юстиції, а губернатора. А *губернські стряпчі* просто знаходилися в адміністративному підпорядкуванні начальника губернії.

Судовими установами в губерніях були *палати кримінального та цивільного судів*. На чолі палат стояли голови, які обиралися дворянством, причому це не обов’язково були професійні юристи або ж особи з юридичною освітою<sup>92</sup>.

Поразка Росії у Східній (Кримській) війні 1854–1856 років з усією очевидністю довела недолугість адміністративної системи, що усталилася в миколаївські часи. Постає нагальна необхідність докорінного реформування всієї системи державного управління та органів влади — від центральних до місцевих. Тому період 1860–1880 років у Російській імперії став добою системних змін апарату державного управління: спочатку ліберальних реформ Александра II, а пізніше — консервативних контрреформ його сина Александра III. Вони потягнули за собою створення нових організаційних структур губернського рівня.

За реформами 1860-х років у губерніях були запроваджені *присутствія* (присутственные места) для вирішення різнопланових питань діяльності губернської адміністрації. Кожне присутствіє складалося з *голови та членів*. Нагляд за їх діяльністю та дотриманням внутрішнього порядку здійснювали голова та губернський прокурор.

З ліквідацією за реформою 18 березня 1861 р. кріпосного стану в губерніях утворювалися *губернські у селянських справах присутствія*, які займалися питаннями наділення землею тимчасово зобов’язаних селян, оформленням селянських викупних договорів, виплати селянами викупних платежів, стягнення за допомогою поліції недоїмок з продажу селянського майна, ведення статистичної звітності з цих питань, а також



керували *мировими посередниками* і *повітовими у селянських справах присутствіями*. Очолював таке присутствіє сам губернатор, а до складу членів уходили віце-губернатор, предводитель дворянства (маршалок), управитель казенної палати, управитель палати державного майна, голова земської управи, прокурор окружного суду або його помічник.

Пізніше, у 1880-х роках, губернське у селянських справах присутствіє було трансформоване в інший орган — *губернське присутствіє*, що опікувалося селянством та здійснювало урядовий нагляд за селянським самоврядуванням. Це був адміністративно-судовий орган, який вирішував адміністративні справи та провадив судові слухання. Виконавчими особами при ньому були *земські начальники*, що поєднували у своїх руках адміністративну та судову владу на місцях. Губернське присутствіє здійснювало нагляд за діяльністю повітових з'їздів, земських начальників, волосних та сільських правлінь. Керував губернським присутствієм губернатор, членами присутствія були віце-губернатор, губернський маршалок, прокурор та два “неодмінні члени”. У розгляді адміністративних справ брали участь управителі казенної палати та палати державного майна, голова земської управи; учасниками судових засідань були голова або члени місцевого окружного суду.

1864 р. на підставі *Положення про губернські і повітові земські установи* для нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування було розпочато створення *особливих у земських справах присутствій*. Від 1870 р. відповідно до *Міського положення* для контролю за органами місцевого самоврядування виникли у *міських справах присутствія*. 1892 р. їх було об'єднано через подібність функцій у єдині *губернські у земських та міських справах присутствія*. Цей орган на чолі з губернатором контролював діяльність органів земського та міського самоврядування, здійснював нагляд за виборами до земств і міських дум, повітових та земських управ (виконавчих органів самоврядування), а після Маніфесту 17 жовтня 1905 р. — і до Державної думи, контролював фінансову діяльність дум та земств.

Губернатор очолював також *губернську комісію народного продовольства*, яка існувала у 1822–1867 роках для забезпечення населення продовольством у неврожайні роки через запасні хлібні магазини. З 1867 р. такі функції перейняли земські установи.

Під головуванням начальника губернії працювали також *розпорядчий комітет*, який розподіляв житло, і *губернський комітет народного здоров'я* (до 1865 р.). Пізніше замість останнього з'явилося *лікарське відділення губернського правління*<sup>93</sup>.

Значна увага у Росії в другій половині XIX ст. приділялася роботі губернських статистичних органів, що знаходились у відомстві *Центрального статистичного комітету*. Його органами на місцях були

*губернські статистичні комітети*, головне призначення яких полягало в належному складанні та веденні статистичних даних шляхом встановлення по кожній губернії правил збирання, оброблення та перевірки інформації про кількість і якість земель, народонаселення, виробничі сили губернії за єдиними формами, розробленими міністерством внутрішніх справ. Губернський статистичний комітет очолював губернатор, а його “неодмінними членами” були: губернський маршалок, віце-губернатор, керівники окремих галузей управління губернії (фінансів, держмайна, медицини, освіти, шляхів сполучення, духовної консисторії, духовних правлінь інших конфесій), які зобов’язувалися своєчасно забезпечувати комітет необхідною інформацією. Дійсними членами були особи духовного звання та вчені, добре обізнані у справах губернії та здатні підготувати статистичні праці.

Таким чином, більшість місцевих губернських органів мали подвійне підпорядкування: центральним міністерствам та відомствам, з одного боку, та губернатору, з іншого. Як слушно зазначає Р. Воробей, “Законодавством визначалося пряме підпорядкування казенної палати, податних інспекторів, губернських казначейств та акцизного управління міністерству фінансів, управління державним майном та межових палат — міністерству державного майна, проте окремо окреслювалися опосередковані шляхи впливу губернатора на їх діяльність. Особливий статус мала губернська контрольна палата. Втручання губернатора в її роботу виключалося”<sup>94</sup>.

Безпосередньо губернатору і губернському правлінню підпорядковувалися повітова і міська поліція, які були об’єднані указом імператора від 25 грудня 1862 р., одразу після проведення селянської реформи. До того, у 1775–1862 роках, існували окремо повітова поліція (на чолі із земським справником) та міська, очолювана городничим або поліцеймейстером. Окрім того, в сільській місцевості існувала вотчинна поліція, яку ліквідували після скасування кріпосництва. За новим указом у віданні повітової поліції перебувала вся територія повіту з повітовими та неповітовими містами. Окрему поліцію мали лише губернські та деякі визначні міста.

Керівним органом повітової поліції було *повітове поліцейське управління*, а міської — *міське поліцейське управління*.

Законодавство так визначало основні обов’язки поліцейських управлінь:

“1) *наблюдение за исполнением законов, охраной безопасности и дел общественного благоустройства;*

2) *исполнение обязанностей по делам казенного управления и общественного хозяйства;*

3) *исполнение обязанностей по делам судебного ведомства;*

4) *исполнение обязанностей по делам военного ведомства*”<sup>95</sup>.

Ці функції виконували: у повітовому управлінні — *повітовий справник* та його помічник; в міському — *поліцмейстер* та його помічник (їх могло бути декілька). Кожне поліцейське управління мало канцелярію, очолювану секретарем, та виконавчих урядовців. У повіті це були *станові пристави*, у містах — *дільничні пристави*, їх *помічники* та *поліцейські наглядачі*.

Кількість поліцейських установ у повіті визначав міністр внутрішніх справ, який міг дозволити формувати їх і за межами міст, але у такому випадку — за рахунок приватних коштів. Кількість станів (дрібних поліцейських дільниць) у повіті визначалася пропорційно до кількості його населення та території. При них існували поліцейська та кінно-поліцейська стража, а також нижчі поліцейські урядовці: урядники, соцькі (у стані), десяцькі (у поселеннях), городові.

Основним обов'язком повітової та міської поліції був нагляд за належним виконанням законів і запобігання їх порушень. Особливий нагляд здійснювався за “неблагонадійними”, щодо поведінки яких склалися звіти та статистичні довідки, причому нагляд міг бути як відкритим, так і таємним. Значна увага приділялася контролю за дотриманням акцизного законодавства, зокрема продажем горілки та тютюну.

Окремими органами охорони порядку були установи *жандармерії*, що офіційно перебували поза системою міністерства внутрішніх справ. Уся імперія поділялася на жандармські округи, а ті, у свою чергу — на *жандармські відділення*, що охоплювали своєю діяльністю територію однієї-двох губерній. Вони виконували функції органів політичної поліції. На території України жандармські управління діяли в усіх 9 губерніях, а також в Одесі та Севастополі. Їх штат складався з начальника відділення, помічника та ад'ютанта. У 1902–1913 роках функції політичного нагляду і сиску здійснювали *охоронні відділення*.

Функції військово-адміністративних установ виконували *губернські у рекрутських справах* (з 1874 р. — з *військової повинності*) *присутствія*. Їх очолював губернатор, членами були губернський маршалок, віце-губернатор, голова земської управи, прокурор окружного суду, губернський військовий начальник. Повітові присутствія очолювали повітові маршалки. Їх головна турбота полягала у підготовці та проведенні рекрутського набору (після введення військової повинності — призову) на території губернії та повіту.

Окрім того, військовими питаннями опікувався *губернський військовий начальник* зі своїм управлінням. До складу управління входили губернська збірна команда та губернський батальйон.

Усі ці наглядові, охоронні наглядові та військово-адміністративні функції на губернському рівні здійснювали установи, безпосередньо підпорядковані губернатору як урядовцю міністерства внутрішніх справ.

На початок XIX ст. у Російській імперії існувала також посада *військового губернатора*. Військовим губернатором призначали місцевого керівника з адміністративними, військовими та поліцейськими функціями у важливих у воєнному відношенні регіонах, а також у фортецях. Він повинен був мати відповідний військовий чин, користувався правами начальника дивізії і з військових питань підпорядковувався військовому (у випадку морського значення губернії — морському) міністру.

Як правило, це були прикордонні регіони, або такі, що мали військове значення. Посаду військового губернатора було запроваджено ще наприкінці XVIII ст. імператором Павлом I на заміну намісників (генерал-губернаторів) екатеринінського часу, але, по суті, змінилася лише назва посади. На українських землях з кінця XVIII ст. існувало кілька військових губернаторств, зокрема, *Подільське* (1796–1845). Даному військовому губернатору належала вся повнота влади, що поширювалася, крім Подільської, на Мінську (до 1801 р.) та Волинську (до 1839 р.) губернії. 1839 р. функції військового і цивільного губернатора були об'єднані з реорганізацією його канцелярії в *канцелярію військового губернатора м. Кам'янець-Подільського і подільського цивільного губернатора*. Такий статус установи утримувався до 1857 р. Паралельно з нею існувала *канцелярія подільського губернатора*, повноваження якого обмежувались однією губернією. Обидві канцелярії оперували необхідною для управління інформацією, яку отримували від повітових установ (повітових справників) і, опрацювавши, надавали в розпорядження кільком регіональним, центральним і вищим органам влади, які, поза тим, могли з'ясувати її надалі вже й без участі губернаторів. Кількісні параметри такої інформації залежали від політичної актуальності обговорюваних проблем на різних рівнях влади, ступеня й часу підпорядкування кам'янець-подільських установ<sup>96</sup>. Серед справ, що вирішувалися згаданою канцелярією, крім суто військових питань (призначення, звільнення і переміщення військових чинів, маршрути пересування військ по території губернії, нарешті, проведення рекрутських наборів), були і цивільні: проведення дворянських зборів у губернії, організація поліцейської служби тощо<sup>97</sup>.

Упродовж усього XIX ст. діяв *Миколаївський військовий губернатор* (Миколаївський та Севастопольський військовий губернатор), посада якого була створена у зв'язку з визнанням особливого значення військово-портових міст Миколаєва та Севастополя. Цей адміністративний орган був офіційно конституційований 1805 р., хоча фактично діяв раніше (принаймні з 1801 р.), а 1803 р. посада Миколаївського військового губернатора була об'єднана з посадою Чорноморського морського начальника.

До складу Миколаївського військового губернаторства входили: м. Миколаїв Херсонської губернії як головна верф Чорноморського флоту, з Чорноморським адміралтейським правлінням та конторою головного командира Чорноморського флоту і портів; м. Севастополь Таврійської губернії — головний російський військово-морський порт на Чорному морі; адміралтейські селища (шість у Херсонській губернії та два — Катеринославській). Центром такого військового губернаторства був Миколаїв, офіційно визнаний заштатним містом Херсонської губернії. Територія всіх цих міст та населених пунктів не підлягала цивільним Херсонському та Таврійському губернаторам. Його взаємини з новоросійським і бессарабським генерал-губернатором були складнішими: як зазначає Л. Левченко, М. Воронцов намагався його контролювати, а інші генерал-губернатори змирилися із значною самостійністю миколаївського військового начальника<sup>98</sup>.

Військовий губернатор з 1805 р. був одночасно головним командиром Чорноморського флоту і портів. Він очолював військову і цивільну адміністрацію, керував державними та становими установами, комендантами й гарнізонами в містах і селищах, що входили до складу губернії.

Управлінську структуру даного губернаторства складали: *канцелярія головного командира Чорноморського флоту, штаб та канцелярія чергування, аудиторіат, гідрографічне відділення і Чорноморське депо, медичне відділення, інтендантство, Миколаївський кораблебудівний обліковий комітет, господарський комітет морської будівельної частини, контора морського шпиталю* (все це знаходилося у Миколаєві); *контора Севастопольського порту*, ще один *кораблебудівний обліковий комітет, морський шпиталь, казначейське відділення, кригс-комісаріатська та обер-провіантмейстерська частини* (знаходились у Севастополі). Крім того, військовому губернатору підлягали також *контора Дунайського порту та управління Херсонського порту*<sup>99</sup>.

Від 1857 р. права військового губернатора були повністю прирівняні до прав цивільного губернатора, зокрема у справах ревізії адміністративних місць цивільного відомства, призначення і переміщення цивільних урядовців, призупинення всього, що могло загрожувати громадському спокою (зборів, клубів, зібрань тощо).

Поліцейські установи, як невід'ємна і важлива складова адміністративного апарату військового губернатора, було створено в Миколаєві 1806 р. До них відносилися: *поліцеймейстер, поліцейський пристав, кварталний наглядач, 9 десяцьких та поліцейська команда* (два унтер-офіцерів і 12 драгунів). Важливість покладених на них завдань спричинювалося тим, що і Миколаїв, і Севастополь були військово-морськими центрами, куди заборонялося заходити іноземним судам, де не дозволялося перебувати і селитися іноземцям (проте сам перший мико-

лаївський військовий губернатор француз де Траверсе не мав російського підданства)<sup>100</sup>.

### **Висновки:**

Від кінця XVIII до початку XX ст. на теренах спочатку Лівобережної, потім і Правобережної України Російська імперія створила власні органи місцевого урядування: від надгубернських (генерал-губернаторства) до губернських і місцевих. Цей процес був складним, міцно пов'язаним із загальноросійськими імперськими процесами, проте стрижень його становила політика русифікації, намагання ліквідувати будь-які національні та місцеві особливості, повністю привести статус українських земель до загального російського. Разом з тим, самий факт такого тривалого існування специфічних видів державних установ, створених спеціально для “Юго-Западного края” імперії, свідчив про наявність нездоланих особливостей політичного, економічного, культурного та релігійного життя на українських теренах, повністю позбутися яких, зрештою, і не вдалося. Вся могутня бюрократична машина великої імперії було здатна лише загнати їх вглиб.

### **Завдання для самостійної роботи**

1. Сформулювати коло обов'язків і завдань губернатора.
2. Окреслити завдання і функції канцелярії губернатора та губернського правління.
3. Назвати основні установи губернського рівня, у діяльності яких брали участь представники станів.
4. Скласти перелік основних місцевих установ та їх функцій у XIX ст.

### **Питання для самоперевірки:**

1. Яким центральним установам підпорядковувався губернатор?
2. Наскільки незалежними від влади губернатора були фінансові губернські установи?
3. У чому полягала різниця між цивільним та військовим губернаторами?
4. Чи була ефективною система губернських установ Російської імперії?

---

<sup>1</sup> Див.: *Славатинский А.* Исторический очерк губернского правления от первых преобразований Петра Великого до учреждения губерний в 1775 г. — К.: Университетская типография, 1859. — С. I.

- <sup>2</sup> *Ерошкин Н. П., Куликов Ю. В., Чернов А. В.* История государственных учреждений России до Великой Октябрьской социалистической революции: Учебное пособие. — М., 1965. — С. 73.
- <sup>3</sup> *Писарькова Л. Ф.* Государственное управление в России с конца XVII до конца XVIII века. — М.: РОССПЭН, 2007. — С. 542, 543.
- <sup>4</sup> *Славатинский А.* Исторический очерк губернского правления... — С. 1.
- <sup>5</sup> Там само. — С. 38–39.
- <sup>6</sup> Там само. — С. 8.
- <sup>7</sup> Див.: *Папакін Г.* Архів Скоропадських: Фамільні архіви української еліти другої половини XVII–XX ст. та архівна спадщина роду Скоропадських. — К., 2004. — С. 183.
- <sup>8</sup> *Маслійчук В.* Провінція на перехресті культур: Дослідження з історії Слобідської України XVII–XIX ст. — Харків: Харківський приватний музей міської садиби, 2007. — С. 110.
- <sup>9</sup> *Славатинский А.* Исторический очерк губернского правления... — С. 8–9.
- <sup>10</sup> *Писарькова Л. Ф.* Государственное управление в России с конца XVII до конца XVIII века. — С. 256–257.
- <sup>11</sup> Див.: *Павленко Н. И.* Анна Иоанновна: немцы при дворе. — М.: «АСТ–ПРЕСС КНИГА», 2002. — С. 36.
- <sup>12</sup> Там само. — С. 292–294.
- <sup>13</sup> Див.: *Ерошкин Н. П., Куликов Ю. В., Чернов А. В.* История государственных учреждений России до Великой Октябрьской социалистической революции. — С. 192–194.
- <sup>14</sup> *Маслійчук В.* Провінція на перехресті культур. — С. 135.
- <sup>15</sup> *Маркевич А.* Дело о Маркевичах в Тайной канцелярии // Киевская Старина. — 1891. — Т. XXXIII, № 5. — С. 298–303.
- <sup>16</sup> *Писарькова Л. Ф.* Государственное управление в России с конца XVII до конца XVIII века. — С. 270.
- <sup>17</sup> *Когут З.* Російський централізм і українська автономія: Ліквідація Гетьманщини 1760–1830. — К.: Основи, 1996. — С. 73.
- <sup>18</sup> Там само. — С. 114.
- <sup>19</sup> *Теличенко И.* Сословные нужды и желания малороссиян в эпоху Екатерининской комиссии // Киевская старина. — 1870. — Т. XXX, № 8. — С. 166–167.
- <sup>20</sup> *Максимович Г. А.* Выборы и наказы в Малороссии в Законодательную комиссию 1767 г. — Ч. 1: Выборы и составление наказов. — Нежин, 1917. — С. 7–15.
- <sup>21</sup> Наставления выборному от Малороссийской коллегии в Комиссию о сочинении нового уложения г. коллежскому советнику и члену этой коллегии Натальину, 1767 г. // Отечественные записки. — М., 1830. — № 42. — С. 324–356.
- <sup>22</sup> *Когут З.* Російський централізм і українська автономія. — С. 160.
- <sup>23</sup> Наставления выборному от Малороссийской коллегии в Комиссию о сочинении проекта нового уложения г. коллежскому советнику и члену коллегии Д. Натальину; Возражения депутата Григория Полетики на «Наставления Малороссийской коллегии господину ж депутату Дмитрию Натальину» // Чтения в Обществе любителей истории и древностей российских. — 1858. — Т. 3. — С. 51–102.
- <sup>24</sup> *Писарькова Л.* Государственное управление России... — С. 396.
- <sup>25</sup> Там само. — С. 405.
- <sup>26</sup> Там само. — С. 414–415.
- <sup>27</sup> Див. *Путро О.* Гетьман Кирило Розумовський та його доба (з історії українського державотворення XVIII ст.). — Ч. 1. — К.: ДАКККіМ, 2008. — С. 89–90.
- <sup>28</sup> Щоправда, О. І. Путро вважає, що у планах Кирила Розумовського було створення незалежної держави: Там само. — С. 108–109. На нашу думку, це є цілковитим перебільшенням.

- <sup>29</sup> Козут З. Російський централізм і українська автономія. — С. 101, 106.
- <sup>30</sup> Адміністративно-територіальний устрій Житомирщини: 1795–2006. Довідник / Упор. Р. Ю. Кондратюк, Д. Я. Самойлюк, Б. Ш. Табачник. — Житомир; Вид. “Волинь”, 2007. — С. 6.
- <sup>31</sup> Див.: Олуйко В. М., Слободянюк П. Я., Баюк М. І. Адміністративно-територіальний устрій Поділля: Історія і сучасність. — Хмельницький, 2005. — С. 31–32.
- <sup>32</sup> Адміністративно-територіальні преобразования в Крыму: 1783–1998. — Симферополь: “Таврия-Плюс”, 1999. — С. 7–8.
- <sup>33</sup> Ивановский В. Государственное право // Известия и ученые записки Казанского университета. — № 5, 1895 — № 11, 1896. <http://www.allpravo.ru/library/doc117p0>
- <sup>34</sup> Там само.
- <sup>35</sup> Там само.
- <sup>36</sup> Цит. за: Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. — М.: «Мысль», 1978. — С. 129.
- <sup>37</sup> Кодан С. В. “Постановить силу и блаженство империи Российской на незыблемом основании закона...”: Государственный Совет в России // Чиновник. — 2002. — № 1 (17): <http://chinovnik.uapa.ru/modern/article.php?id=168> )
- <sup>38</sup> Витте С. Ю. Воспоминания. — Т. 2. — М., 1960. — С. 259.
- <sup>39</sup> Макаров С. В. Создание Совета министров Российской империи // Правоведение. — 1993. — № 2. — С. 101–105.
- <sup>40</sup> Див.: Ивановский В. Государственное право.
- <sup>41</sup> Там само.
- <sup>42</sup> Там само.
- <sup>43</sup> Анучин Е. Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России с «Учреждения» о губерниях 1775 г. до последнего времени. — СПб., 1872. — С. 12.
- <sup>44</sup> Див.: Шандра В. С. Генерал-губернаторства в Україні: XIX — початок XX ст. — К.: НАН України, Інститут історії України, 2005. — С. 50–51.
- <sup>45</sup> Там само. — С. 54 — 55.
- <sup>46</sup> Там само. — С. 57.
- <sup>47</sup> Там само. — С. 74.
- <sup>48</sup> Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. — С. 145.
- <sup>49</sup> Там само.
- <sup>50</sup> Шандра В. С. Генерал-губернаторства в Україні. — С. 66.
- <sup>51</sup> Там само. — С. 95–97.
- <sup>52</sup> Там само. — С. 102–104.
- <sup>53</sup> Там само. — С. 115–117.
- <sup>54</sup> Там само. — С. 133–136.
- <sup>55</sup> Там само. — С. 142–145.
- <sup>56</sup> Там само. — С. 173–174.
- <sup>57</sup> Государственный архив Одесской области: Путеводитель. — Одесса: Одесское книжное издательство, 1961. — С. 11.
- <sup>58</sup> Шандра В. С. Генерал-губернаторства в Україні. — С. 200–201.
- <sup>59</sup> Там само. — С. 209–210.
- <sup>60</sup> Там само. — С. 229.
- <sup>61</sup> Там само. — С. 268–269.
- <sup>62</sup> Русская старина. — 1903. — Т. VIII. — С. 383–384.
- <sup>63</sup> Шандра В. С. Генерал-губернаторства в Україні. — С. 295–297.



---

<sup>64</sup> Там саме. — С. 339–349.

<sup>65</sup> Там само. — С. 381.

<sup>66</sup> *Зайончковский П. А.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. — М.: «Мысль», 1978.

<sup>67</sup> *Левченко Л.* Історія Миколаївського і Севастопольського військового губернаторства (1805–1900): Навчальний посібник. — Миколаїв: Вид. МДГУ ім. Петра Могили, 2006.

<sup>68</sup> *Воробей Р. Б.* Система місцевих органів влади та управління в другій половині XIX ст. (на прикладі Чернігівської губернії). — Чернігів: КП “Вид. “Чернігівські береги”, 2004; *Її ж.* Формування та становлення системи місцевих органів державної влади та управління в Україні у другій половині XIX — на початку XX ст. — Чернігів: Вид. “Чернігівські береги”, 2009.

<sup>69</sup> *Жвалюк В. Р.* Податкові органи Російської імперії в Україні у другій половині XIX — на початку XX ст.: організаційно-правові засади діяльності. — К.: Атіка, 2001; *Орлик В. М.* Казенні палати в системі фінансового управління Російської імперії в кінці XVIII — у XIX ст. (на матеріалах Київської губернії) // УІЖ. — 2003. — № 2. — С. 66–73; *Його ж.* Органи фінансового управління Російської імперії в Україні (кінець XVIII — сер. XIX ст.) // Проблеми історії України XIX — поч. XX ст. — Вип. VII. — К., 2004. — С. 75–81; *Його ж.* Митна політика Російської імперії та організація митного контролю в українських губерніях у дореформений період (1795–1861) // Проблеми історії України XIX — поч. XX ст. — Вип. VI. — К., 2003. — С. 70–77; *Ярмиш О. Н.* Каральний апарат самодержавства в Україні в кінці XIX — на початку XX ст. — Х.: Консум, 2001; *Ярмиш А.* Наблюдают неустанно. Административно-полицейский аппарат царизма и органы политического сыска в Украине в конце XIX — начале XX в. — К.: „Юринформ”, 1992.

<sup>70</sup> *Воробей Р. Б.* Система місцевих органів влади та управління в другій половині XIX ст. — С. 36.

<sup>71</sup> *Зайончковский П. А.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. — С. 144.

<sup>72</sup> ПСЗ, II. — Т. XII. — № 10303.

<sup>73</sup> *Воробей Р. Б.* Формування та становлення системи місцевих органів державної влади та управління. — С. 46.

<sup>74</sup> *Зайончковский П. А.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. — С. 151.

<sup>75</sup> *Воробей Р. Б.* Система місцевих органів влади та управління в другій половині XIX ст. — С. 12–16.

<sup>76</sup> *Ярмиш А.* Наблюдают неустанно. — С. 11–12.

<sup>77</sup> *Воробей Р. Б.* Формування та становлення системи місцевих органів державної влади та управління. — С. 58.

<sup>78</sup> *Її ж.* Система місцевих органів влади та управління в другій половині XIX ст. — С. 19.

<sup>79</sup> *Її ж.* Губернатор: права і обов’язки в другій половині XIX ст. // 36. наук. праць Національної академії державного управління при Президентіві України. — К., Вид. НАДУ, 2003. — Вип. 2. — С. 43–52.

<sup>80</sup> Там само. — С. 21–22.

<sup>81</sup> Свод законов Российской империи. — Изд. 1857 р. — Т. II, ч. 1. — Ст. 750.

<sup>82</sup> *Зайончковский П. А.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. — С. 161–162.

<sup>83</sup> *Воробей Р. Б.* Система місцевих органів влади та управління в другій половині XIX ст. — С. 27–34.

<sup>84</sup> *Зайончковский П. А.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. — С. 163.

- 
- <sup>85</sup> Орлик В. М. Казенні палати в системі фінансового управління Російської імперії в кінці XVIII — у XIX ст. (на матеріалах Київської губернії). — С. 68–69.
- <sup>86</sup> Жвалюк В. Р. Податкові органи Російської імперії в Україні у другій половині XIX — на початку XX ст.: організаційно-правові засади діяльності. — С. 95.
- <sup>87</sup> Орлик В. М. Казенні палати в системі фінансового управління Російської імперії в кінці XVIII — у XIX ст. (на матеріалах Київської губернії). — С. 70.
- <sup>88</sup> Воробей Р. Б. Система місцевих органів влади та управління в другій половині XIX ст. — С. 45.
- <sup>89</sup> Там само. — С. 47.
- <sup>90</sup> Орлик В. М. Казенні палати в системі фінансового управління Російської імперії в кінці XVIII — у XIX ст. — С. 71–72.
- <sup>91</sup> Свод учреждений государственных и губернских. — Ч. 2. — СПб, 1842. — Ст. 2300, 2331.
- <sup>92</sup> Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. — С. 171–172.
- <sup>93</sup> Там само. — С. 24–26.
- <sup>94</sup> Там само. — С. 59.
- <sup>95</sup> Свод законов Российской империи. — Т. 2: Свод губернских учреждений. — СПб, 1892. — С. 132, Ст. 680.
- <sup>96</sup> Див.: Шандра В. Від культури архівної справи до державної політики в архівній справі. Шляхи реконструкції втрачених фондів // Архіви України. — 2003. — № 1–3. — С. 42–43.
- <sup>97</sup> Анотовані реєстри описів фондів Кам'янець-Подільського міського архіву, пошкоджені внаслідок пожежі // Там саме. — С. 38.
- <sup>98</sup> Левченко Л. Миколаївське і Севастопольське військове губернаторство: історія створення та засади функціонування // Регіональна історія України: Зб. наук. ст. — Вип. 2. — С. 172–173.
- <sup>99</sup> Там само. — С. 175.
- <sup>100</sup> Її ж. Миколаївський військовий комендант І. І. де Траверсе // УІЖ. — 2000. — № 6. — С. 95–99.

## 7. УРЯДОВІ ІНСТИТУЦІЇ ГАБСБУРЗЬКОЇ / АВСТРІЙСЬКОЇ / АВСТРО-УГОРСЬКОЇ ІМПЕРІЇ НА ЗАХІДНІЙ УКРАЇНІ: 1772–1918

Період перебування західноукраїнських земель під владою Габсбургів, що тривав майже 150 років, практично не знайшов висвітлення в українській історичній літературі. Немає жодної спеціальної праці, присвяченої австрійським урядуючим інституціям на Галичині, Буковині та Закарпатті. Автори вітчизняних історичних праць здебільшого досліджують історію національного українського руху Галичини, практично не звертаючи уваги на державні інституції, що урядували краєм. Польська історіографія має значно більший доробок, оскільки впродовж ХІХ та ХХ ст. її представники активно досліджували як правовий статус Галичини в імперії Габсбургів, так і систему крайових державних інституцій<sup>1</sup>.

Джерела з даної теми представлені переважно архівними документами Центрального державного історичного архіву України, м. Львів, та державних архівів Закарпатської, Івано-Франківської, Тернопільської й Чернівецької областей. У них зосереджені фонди крайових урядів, представницьких органів, місцевих державних інституцій, що керували політичним, господарським та релігійним життям на Галичині, Буковині та Закарпатті<sup>2</sup>.

Розподіл державної спадщини Речі Посполитої між Австрією, Росією та Прусією вже після першого її розбору (1772) призвів до встановлення над західноукраїнськими землями суверенітету Габсбурзької (з 1804 р. — Австрійської, з 1867 р. — Австро-Угорської) імперії. Під владою імператорів з династії Габсбургів (на той час очолювана ними держава носила офіційну назву *Священна Римська імперія германської нації*) опинились українські землі Руського (без Холмщини), Белзького і частини Волинського та Подільського воєводств (нинішня територія Львівської, Івано-Франківської, західні частини Хмельницької, Тернопільської областей)<sup>3</sup>. Східна Буковина і Закарпаття також опинились у складі Австрійської імперії, але як державна спадщина Молдови й Угорщини. Перша, зокрема, за умовами австро-турецької угоди 1775 р. була включена до складу австрійської Галичини.

Закарпатська Русь становила одне з воєводств (*банатів*) Угорського королівства, яке, у свою чергу, поділялося на повіти (*комітати*). Управителів такими адміністративними одиницями призначав особисто король. Загальну політичну систему Угорського королівства можна визначити як станovo-представницьку: главою держави був король, а управління здійснювалося через становий парламент. Він складався з двох палат: вищої (там засідали представники магнатів та вищого духовництва) та нижчої (представники регіонів та вільних міст). До компетенції парламенту належало затвердження законів і встановлення податків. На місцях діяли станові органи (сеймики), які, однак, не мали таких широких прав, як сеймики Речі Посполитої<sup>4</sup>.

Після третього розбору Польщі (1795) віденський уряд штучно об'єднав українські землі Галичини з новонабутою південною частиною польських Краківського, Сандомирського та Люблінського воєводств у спільну адміністративну одиницю під назвою *Королівство Галичини та Лодомерії (Галичини та Володимирії*, тобто Галицько-Волинське королівство). Вона стала 22-ю складовою частиною цієї багатонаціональної імперії, яку в XIX ст. називали „клаптиковою монархією”, оскільки вона поєднувала землі західних і південних слов'ян, угорців, румунів, італійців та ін. Зокрема, до складу Габсбурзької імперії входили Королівства Богемія, Іллірія, Далмація, Хорватія та Славонія, Ломбардія та Венеція, архієпископство Австрія, кілька князівств, у тому числі Буковина, та ін. На момент входження західної України ця імперія переживала трансформаційний період — від конгломерату країв, пов'язаних між собою лише особою монарха, до централізованої держави, що управлялася вибудованою ієрархією державних органів і мала спільне законодавче поле. Такі перетворення були започатковані “Прагматичною санкцією” 1713 р. — першою спільною для всієї імперії правовою нормою, що охоплювала всі краї держави і трактувала їх як частини “нерозривної і неподільної єдності”<sup>5</sup>.

Офіційною датою створення Австрійської імперії є 11 серпня 1804 р., коли імператор Франц II у зв'язку з виходом більшості німецьких князівств зі Священної Римської імперії германської нації прийняв титул першого імператора Австрії (Франца I). Його титул був таким: “*Імператор Австрії, король Угорщини, Богемії, Хорватії, Словенії та Далмації*”.

Організація державної влади в Габсбурзькій монархії зазнавала постійних змін, трансформувалася шляхом проб і помилок. Метою перетворень було формування сильних органів державної влади для всієї держави. На верхівці владної піраміди перебував монарх, воля якого вважалась основним джерелом права; він керував виконавчою і судовою владою. Під назвою патентів, едиктів, надвірних декретів він видавав закони, що нормували політичне, економічне та суспільне життя.

Допоміжні функції при монархові виконувала особиста канцелярія, в якій працювало чимало урядників-секретарів.

Найвищим колегіальним органом з правом дорадчого голосу залишалася створена ще 1620 р. *Надвірна канцелярія*. Вона здійснювала управління у сферах внутрішньої та зовнішньої політики і судочинства, за винятком військових та бюджетних питань, що підлягали окремим органам влади (відповідно — *Надвірній військовій раді* та *Надвірній бюджетній палаті*).

Наприкінці XVIII ст. Надвірна канцелярія зазнала низки перетворень, спрямованих на розширення її повноважень. Певний час (1774–1776, 1797–1802) існувала окрема *Галицька надвірна канцелярія*; в інший період справи Галичини та Буковини вирішувалися у загальній Надвірній канцелярії.

З числа інших центральних урядуючих інституцій, які теж неодноразово реформувалися, слід згадати *Державну раду* — колегіальний дорадчий орган при цесареві (від 1760 р.). Тоді ж було створено *Надвірну рахункову палату*, яка контролювала витрати державної влади на всіх рівнях і була відокремлена від адміністрації. З Надвірної канцелярії згодом виокремились *Едукаційна комісія*, *Вища релігійна комісія*. На початку XIX ст. було створено міністерство поліції, яке опікувалося також цензурою<sup>6</sup>.

Зазвичай весь край, отриманий за розбором Польщі, називали Галичиною, а його українську частину — Східною Галичиною. Впродовж XIX ст. територія краю зазнавала змін: так, Тернопільський край у період наполеонівських війн (з 1806 до 1815 роки) відходив Російській імперії. Західна Галичина була відокремлена від Східної впродовж 1809–1846 років: спочатку як частина Польського королівства, а потім — вільна Республіка Краківська<sup>7</sup>.

Декретом від 11 вересня 1772 р. австрійська імператриця Марія Тереза призначила першим повноважним комісаром Королівства Галичини та Лодомерії графа Пергена. Наступного року було створено і *крайове губернаторство* — орган політичної та адміністративної влади з центром у Львові. На чолі цієї урядової інституції стояв *губернатор* з надзвичайно широкими повноваженнями. Згідно з австрійською реформою крайових управлінь 1763 р. до компетенції губернатора відносилися всі справи, за винятком фінансових. До судової реформи 1782–1784 років губернаторство займалося також апеляційним судочинством.

Губернатора, а також його радників призначав та звільняв особисто імператор. За адміністративною ознакою губернатор підпорядковувався *Надвірній канцелярії* — центральній урядовій інституції, яка часто змінювала свою назву, структуру і коло повноважень.

*Губернаторство* було найвищим органом австрійської влади в Галичині, покликаним реалізовувати на місцях політику віденського двору. При губернаторі існував становий представницький орган — крайовий сейм, що складався з представників місцевих магнатів, шляхти та вищого духовництва. Проте прав у сейму було небагато, а губернатор мав право розпустити його за першої слушної нагоди, а також припинити дію небажаних постанов сеймового комітету. За імператора Йосифа II губернатор отримав право вирішувати одноосібно всі питання, що належали до компетенції сейму.

Із розширенням компетенції та функціональних обов'язків губернатора збільшувався і персональний склад губернаторства. Губернські радники очолювали окремі відділи (реферати), які згодом перетворилися на департаменти. Первісно, у 1773 р., губернаторство ділилося на шість департаментів. Перший займався організацією і роботою канцелярії губернаторства, відав справами прикордонних конфліктів, санітарії та оподаткування. Другий опікувався судовими справами. До компетенції третього відносилися справи монополій та державних маєтків. До четвертого — справи загальної та спеціальної крайової поліції. П'ятий займався королівськими маєтками (доменами), регулюванням панщинних повинностей та релігійними справами. У шостому були зосереджені бухгалтерія, оподаткування, поштові та військові справи.

1803 року губернаторство мало вже 12 департаментів, а 1809 — 14. Функції між ними були розподілені таким чином:

*Перший*: справи загально-адміністративного керівництва краєм та справи єврейського населення;

*Другий*: справи римо-католицької та вірменської церков;

*Третій*: справи греко-католицької церкви;

*Четвертий*: церковно-економічні справи;

*П'ятий*: поліцейські справи;

*Шостий*: фінансові справи;

*Сьомий*: міські справи;

*Восьмий*: судові та фіскальні справи;

*Дев'ятий*: військові справи;

*Десятий*: торгівельні справи;

*Одинадцятий*: справи підданих і десятини;

*Дванадцятий*: справи фондаций, еміграції, такс і штемпелів;

*Тринадцятий*: справи державних маєтків та загальноекономічні справи;

*Чотирнадцятий*: санітарні справи.

У губернаторстві існували й окремі відділи: *відділ президії* та *канцелярії президії*.

Структура губернаторства зазнавала постійних змін. Так, 1811 р. кількість департаментів скоротилася знову до 12, 1833 р. їх стало вже 16,

1847 — 17. Потім почалося скорочення, і 1853 р. налічувалося всього 8 департаментів. Персональний склад губернаторства постійно зростав: у 1803 р. в ньому працювало 128 чиновників, а 1847 р. — 307 урядовців.

Важливі події, що вплинули на стан державних інституцій, відбулись у ході революції 1848 р., т. зв. “Весни народів”. Саме тоді Австрія отримала першу Конституцію<sup>8</sup>. На теренах Галичини за згодою віденського уряду, який убачав в українцях противагу полякам та угорцям, 2 травня 1848 р. була заснована *Головна Руська Рада* — своєрідний тимчасовий національний уряд, який мав донести до імперського центру політичні та національні прагнення українського народу. Серед її засновників були дрібні урядовці, представники інтелігенції, духівництва, студентства, міщанства та один підприємець. На чолі Ради стояв єпископ Григорій Яхимович, а греко-католицькі деканати слугували організаційною основою формування її філій. Рада мала свій друкований орган — газету “Зоря Галицька” і навіть збройні сили — Національну гвардію для протидії польським намірам полонізувати всю Галичину. Метою Головної Руської Ради було створення єдиного коронного краю з усіх українських земель, що перебували під владою Габсбургів, тобто об’єднання Галичини, Буковини та Закарпаття.

Проте з цих планів мало що вдалося здійснити. 1849 р. віденський двір, придушивши революцію за допомогою російських військ, відмовився від Конституції та всіх своїх обіцянок, розпустив Головну Руську Раду, а всі високі посади в Галичині посіли переважно поляки<sup>9</sup>. Замість революційної конституції Піллерсдорфа був затверджений монархом (октройований) інший Основний закон від 4 березня 1849 р. Ним, зокрема, передбачалося створення крайових сеймів в усіх австрійських землях, а також затвердження впродовж 1849–1850 років крайових конституцій<sup>10</sup>.

Така конституція для Галичини була підготовлена Радою міністрів Австрії і затверджена 20 вересня 1850 р. Нею закріплювався поділ Галичини на три частини: Краківський, Львівський та Станіславівський округи. До Львівського входили: на заході — частини округів Сяноцького та Перемишлянського; округи Львівський, Жовківський та Самбірський; на сході — частини округів Стрийського, Золочівського та Бережанського. До Станіславівського округу ввійшли частини округів Стрийського, Золочівського та Бережанського, округи Тернопільський, Чортківський, Станіславівський і Коломийський.

1854 р. імператорським декретом губернаторство було реорганізовано у *намісництво (штатгальтерей)*, а місце губернатора посів *намісник (імператорсько-королівський штатгальтер)*.

Намісництво зберегло за собою функції найвищого крайового органу адміністративного та поліцейського управління, керувало всіма

справами торгівлі, ремесла, сільського господарства, будівництва, освіти та релігійних культів. Серед численних функцій намісництва був контроль за виконанням законів та актів імперського уряду. Для ознайомлення з такими актами намісництво мало свій друкований орган — “Вісник крайових законів і розпоряджень для Королівства Галичина і Лодомерія разом з Великим князівством Краківським” (видавався у 1854–1918 роках українською, польською та німецькими мовами).

Нижчою управлінською структурою стали окружні та повітові управління на чолі з окружними та повітовими начальниками. Начальник округу безпосередньо підпорядковувався наміснику. Його призначали від міністерства внутрішніх справ, але без визначення конкретного округу. Лише намісник вирішував, який саме округ той очолить.

Окружний начальник діяв одноосібно; всі посадові особи окружної адміністрації, що відповідали за окремі галузі управління, були його підлеглими. До компетенції начальника округу (*старости*) належало адміністративне управління економічним життям, охороною здоров'я, політичною поліцією та поліцією безпеки, жандармерією, або сільською поліцією, на підвладній території. Його апарат (*циркул*) складала 5 *ресортів*: *populare* (міграції населення, облік та статистика), *militare* (формування і постій війська), *commerciale* (рільництво, торгівля, промисли, шляхи сполучення), *camerale* (податки, мито), *politicum* (нагляд за духівництвом, публікація законів, поліція, освіта, регулювання аграрних суперечок). Але здебільшого робота циркулів зводилася до поточної роботи за розпорядженнями вищої влади<sup>11</sup>.

Адміністративний устрій Галичини змінювався кілька разів. За поділом 1782 р. існувало 18 округів, поділених на 176 повітів. За реформою 1867 р. такі адміністративні одиниці були ліквідовані, а натомість створено 74 повітових староства. Всі окружні управління та повітові староства підпорядковувалися безпосередньо губернаторству/намісництву.

У свою чергу, урядовці намісництва в питаннях проходження державної служби підпорядковувалися імперському міністерству внутрішніх справ, а з питань здійснення конкретних управлінських функцій — відповідним міністерствам та центральним палатам.

У 1854–1860 роках влада намісництва поширювалась на територію Львівського адміністративного округу (12 східних округів Галичини). Західна Галичина мала тоді власний адміністративний орган — Крайове управління в Кракові. Але 1860 р. воно було ліквідоване, і намісництво поширило свою владу на території всієї Галичини (12 східних та 4 західних округи) та Буковину. Остання недовго перебувала у підпорядкуванні Львова: вже 1861 р. у Чернівцях було створено окреме Крайове управління для Буковини у зв'язку з проголошенням її “Коронним краєм”.



1862 р. знову було створено окрему *Комісію намісництва* у Кракові для управління п'ятьма західними округами Галичини. Але цього разу вона перебувала в адміністративному підпорядкуванні намісництва у Львові. За п'ять років її знову було скасовано, і відтоді Львівське намісництво вже здійснювало адміністрування великою територією, що включала Королівство Галичини та Лодомерії, Велике князівство Краківське, князівства Освенцимське і Заторське. Загалом же до намісництва входили 74 староства.

Від 1860-х років Австрійська імперія вступила в період глибоких системних реформ. Унаслідок австро-угорського компромісу 1867 р. була створена дуалістична монархія — Австро-Угорська імперія. Парламент та уряд у Будапешті отримав такі саме права, як і парламент та уряд у Відні. Угорщина мала власного прем'єр-міністра, парламент і фактичну самостійність у всіх внутрішніх питаннях. До загальноімперської компетенції були віднесені лише верховне командування армією (хоч угорське та австрійське війська були самостійними) та флотом, фінанси, ведення закордонної політики та митні справи. Вся територія імперії була поділена на Ціслейтанію (власне Австрія, Чехія, Моравія, Сілезія, Галичина) та Транслейтанію (Угорщина, Трансільванія, Хорватія, Закарпаття, Словаччина та частина Далмації). Таким чином, українські землі опинилися в різних частинах імперії.

Реформування влади в імперії відбулося на основі компромісу між абсолютною владою монарха і національними засадами побудови держави (лише двох націй — німецької та угорської). Основна увага приділялась обмеженню прав імператора. Так, його законодавча влада обмежувалась як на рівні імперії: (австрійської частини — *Державною радою* (двопалатним парламентом), угорської частини — *Угорським сеймом*), так і на рівні провінцій (крайовими сеймами). Компетенцією цісаря лишилися: остаточне рішення у сфері законодавства, керівництво зовнішньою політикою, армією, виконавська влада. Формально діяв принцип “контрасигнації”, коли розпорядження цісаря набували сили після підписання відповідним міністром, але на практиці жоден з них не наважувався заблокувати імператорський акт. Парламент мав право у будь-який момент заслухати будь-кого з міністрів, але не міг ініціювати його відставку. Імператор особисто призначав прем'єр-міністра та міністрів, а завданням прем'єра було формування більшості в парламенті і співпраця з ним.

Державна рада займалася фінансово-господарськими, військово-оборонними, культурно-освітніми, медичними, судовими та адміністративними питаннями. Всі інші справи були віднесені до компетенції крайових сеймів. Вони діяли згідно з директивами (рамками) Державної ради.

Відповідно до імперського закону від 1868 р. до компетенції намісництва належали справи, які в першій інстанції вирішувалися міністерствами внутрішніх справ, віросповідань та освіти, сільського господарства, частково — міністерствами крайової оборони, торгівлі й фінансів. Для вирішення освітніх питань з 1867 р. при намісництві заснували *Крайову шкільну раду*, яку очолював сам намісник.

Як і в губернаторстві, кількість департаментів у намісництві постійно змінювалася. Найбільш сталим був період 1871–1908 років, коли діяли 10 департаментів. Від 1 жовтня 1908 р. було введено нову структуру намісництва, яка включала 26 департаментів, об'єднаних у чотири відділи/секції. Самостійним був лише *президіальний департамент*.

Цей департамент наглядав за діяльністю адміністративних і поліцейських органів, призначенням на посади службовців цих органів, працівників вищих навчальних закладів, вищого духовництва; він опікувався дозвільними справами, виборами до місцевого самоврядування, діяльністю преси, театрів, збиранням пожертв, проведенням лотерей, питаннями пошти і телеграфу.

Перший відділ (секція) включав сім департаментів, що займалися такими питаннями: організація діяльності канцелярії намісництва, державних кордонів, переписи, статистика, надання шляхетства; поліційно-карні справи, паспорти і прописка; діяльність громадських урядів земельних маєтків; надання громадянства та висилка за межі Австро-Угорської імперії; рекрутський набір та мобілізація; квартирування військ, фортифікація; адміністративно-рахункові справи.

Другий відділ також складався із семи департаментів і відав такими питаннями: курорти, аптеки; управління водними шляхами та гідрографія; будівництво шляхів сполучення, митні справи та залізниця; технічне управління державними будинками та архітектура.

Третій відділ мав п'ять департаментів, що опікувалися церковними справами, веденням актів цивільного стану, кредитними, ощадними та благодійними закладами, шкільними справами та охороною історичних пам'яток.

Четвертий відділ включав шість департаментів промислового та торговельного профілю, контролював стан лісового господарства, технічного нагляду, тваринництва тощо.

Чергове реформування структури намісництва відбулося вже за часів Першої світової війни, 2 червня 1916 р., коли в апараті були створені шість секцій і 33 департаменти, а президіальний департамент — перейменований на бюро.

Військові дії Першої світової війни призвели до захоплення території Східної Галичини російськими військами і створення тут російського тимчасового генерал-губернаторства. Австрійська адміністрація зі

Львова переїхала до м. Бяла (Західна Галичина), а третя секція намісництва — до Кракова. Після вигнання російської армії намісництво повернулося до Львова, де й перебувало до часу остаточної ліквідації Австро-Угорської імперії 31 жовтня 1918 р<sup>12</sup>.

Поруч з вищим адміністративним органом у Галичині діяли також інші представницькі органи та урядові установи. Зокрема, вже згадуваний *Галицький становий сейм* був створений на основі імператорського патенту від 13 червня 1775 р. як становий представницький орган з дорадчими функціями. До складу крайового сейму входили представники лише двох станів: магнатського (титулована знать та вище духівництво) і лицарського (шляхта). Окрім Галичини, сейм з 1787 р. представляв також стани Буковини. Виконавчим органом при сеймі був становий комітет, який розглядав питання місцевого значення. Сейм та комітет скликалися раз на рік, на їх засіданнях головував губернатор (намісник), який мав надзвичайно широкі повноваження щодо сейму (аж до розпуску). Остання сесія Галицького сейму відбулася 27 вересня 1845 р., і після цього він разом з комітетом припинив своє існування<sup>13</sup>. За весь час діяльності Галицького сейму в ньому не були представлені українці; делегатами (послами) сейму були виключно представники польської частини населення краю.

За крайовою конституцією 1850 р. почала діяти *Крайова станова репрезентація* з трьох курій, відповідно до трьох округів: Краківської (58 послів), Львівської (50) та Станиславівської (48). Завданнями сеймових курій була участь в опрацюванні крайового законодавства, яке мало визначати питання, не окреслені державними законами або крайовою конституцією. Рішення сеймових курій набували силу крайового закону після цісарської санкції. Виконавчим органом крайової репрезентації був *Крайовий виділ*, до якого кожна курія направляла п'ять членів. Була передбачена і спільна законодавча інституція — *Центральний виділ*, що складався з усіх членів крайового виділу та 18 послів (шість з кожної курії). До компетенції Центрального виділу входило затвердження спільних для всього краю законів у випадку, коли курії не могли дійти згоди. Якщо дві з них підтримували рішення, то воно набувало сили закону після затвердження Центральним виділом<sup>14</sup>.

1861 р. в Австрії було проголошено нову Конституцію, згідно з якою Галичина отримала певну автономію з власним законодавчим сеймом<sup>15</sup>.

26 лютого 1861 р. був скликаний Крайовий сейм як представницький орган внутрішнього самоврядування Галичини. Його головою став намісник. Сейм мав право ухвалювати крайові закони для Галичини та Буковини. З його компетенції були вилучені такі найважливіші питання державного життя, як міжнародні справи, оборона, суд, фінанси,

митна політика, освіта. Водночас крайовий сейм мав право ініціювати розгляд будь-якого з цих питань в *Імперській раді (Рейхсраті)*.

Фактично загальноімперські та крайові закони в Австрії мали однаковий юридичний статус. Будь-які зміни до крайових законів вносилися лише за рішенням регіональних сеймів. Більше того, імператор мав лише від'ємний вплив на їхню діяльність: у разі незадоволення діяльністю крайових сеймів він міг розпустити їх та обрати нові, або ж відмовитися затвердити їхні рішення<sup>16</sup>.

Виконавчим органом сейму був *Крайовий комітет* з 12 осіб: шість обраних сеймом депутатів та шість їх заступників. Очолював комітет маршал. За дорученням сейму комітет розробляв пропозиції та законопроекти. Він також розпоряджався державними і крайовими фондами, керував діяльністю деяких адміністративних установ, підпорядкованих йому безпосередньо. Функції комітету щодо нижчих органів місцевого самоврядування — повітів та громад — були адміністративно-контрольними. У свою чергу, його рішення та розпорядження контролювались імперськими урядовими органами — Надвірним судом і прокуратурою, а не сеймом.

Процедура виборів до Крайового сейму була досить демократичною і забезпечувала участь в його роботі представників як польського, так і українського населення. Сейм став школою політичної діяльності для більшості майбутніх діячів Західно-Української Народної Республіки (Є. Петрушевича, К. Левицького, С. Голубовича та ін.). Виборами займався Центральний передвиборчий комітет до Крайового сейму у Львові, який мав місцеві відділення (окружні, міські та повітові передвиборчі комітети)<sup>17</sup>.

Особливістю австрійської моделі організації державних установ була сувора централізація. Тому при центральному уряді з восьми міністрів, які очолювали галузеві міністерства, існували так звані “міністри без портфеля”, які представляли окремі краї. У 1869–1870 роках виникла і посада віденського “міністра для Галичини”<sup>18</sup>. На крайовому рівні централізація проявлялася в тому, що цілий ряд установ та організацій, які існували в Галичині, безпосередньо підпорядковувалися намісництву, або навіть намісник головував у них. Такі установи відали важливішими ділянками суспільно-політичного та економічного життя. Серед них були: *Міністерська комісія в справі звільнення від панщинних повинностей, Крайова аграрна комісія, Крайова будівельна дирекція, Крайова рада охорони здоров'я, Крайова шкільна рада* тощо.

При Намісництві діяли також спеціальні комісії, створювані на відносно короткий час для розв'язання конкретних політико-економічних питань та реалізації нових законів або ж проведення державних реформ.

Фінансовими питаннями в краю відав спеціальний орган, не підпорядкований губернатору/наміснику. До 1850 р. це було *Управління державних прибутків*, а після — *Галицька крайова фінансова дирекція*. Для захисту інтересів державної скарбниці, державних/крайових законів та крайових прав у 1773–1775 роках існувало *Фінансове управління*, у 1775–1852 роках — *Фінансова колегія*, а від того часу і до ліквідації у 1919 р. — *Галицька фінансова прокуратура*. До її функцій входило вирішення судових спорів у справі державного майна, юридична допомога установам, вирішення справ нафтової, гірничої, скляної промисловості, установ зв'язку, державних монополій тощо. На чолі фінансової прокуратури стояв прокурор скарбу. Ця установа знаходилась у безпосередньому підпорядкуванні міністерства фінансів.

1869 р. була створена *Крайова земельно-податкова комісія*, що займалася питаннями визначення розміру та організацією сплати поземельного податку. Крім львівської комісії, існували рівноправні підкомісії у Кракові та Тернополі. Компетенція львівської комісії поширювалася на 26 повітів, краківської — на 25, тернопільської — на 23 повіти Галичини. У кожному повіті існували повітові оціночні комісії, завданням яких було визначення розмірів чистого прибутку із земельних ділянок, та розміру податків<sup>19</sup>.

Значного реформування за часів австрійської влади зазнала система судових установ Галичини. Так, за реформою 1784 р. припинили свою діяльність усі гродські та земські суди. Вищою судовою інстанцією в Австрійській імперії була *Верховна судова палата* у Відні. Як державний судовий орган першої інстанції в краї був створений *Шляхетський суд* у Львові (1784–1855). Він розглядав справи державної скарбниці, майнові права шляхти, землевласників, духовенства, міщан, а також монастирів. Після заснування шляхетських судів у Станіславові (1787) та Чернівцях (1804) його компетенцію було поширено на всю Галичину та Буковину відносно табулярних та фінансових справ.

1850 р. відбулася нова судова реформа, основний зміст якої полягав у вивільненні судів від адміністративного впливу, надання органам правосуддя виключно державних функцій та покладанні їх на професійних суддів. З цією метою була створена система судів: апеляційні, крайові та міські. У Відні діяли *Вищий* та *Касаційний суди* як вища інстанція щодо цивільних та кримінальних справ. На Галичині 1855 року виникли *Вищий крайовий* та *окружні суди* (останні — у складі одного судді, т. зв. одноосібні). Перший замінив собою колишній Апеляційний суд. Його головним завданням стало підтримання правопорядку, охорона приватної власності, боротьба з революційним та національним рухом, рішення щодо екстрадиції злочинців та ін. Суд був колегіальним і складався з президента, віце-президента, судових радників, секретарів та

нижчих службовців. До структури Вищого крайового суду входили: *президія, цивільний сенат, карний сенат, дисциплінарна комісія*.

Дуже специфічною установою була *Королівська* (згодом *Крайова*) *табуля*, створена 1780 р. на основі імператорського патенту при Королівському трибуналі у Львові. З 1784 р., коли королівські трибунали були ліквідовані, отримала назву *Крайової табулі* і підпорядковувалася Львівському шляхетському судові. Табуля у Львові була єдиною для всієї Галичини. Метою діяльності табулі був облік нерухомого майна, підтвердження прав землевласників, вдосконалення системи збору податків. З 1854 р. підпорядковувалася Крайовому суду. Крайова табуля була ліквідована 1896 р., а її функції перейшли *Управлінню земельного кадастру* при Вищому крайовому суді.

Певні особливості були притаманні урядуючим установам Буковини. До 1775 р. вона входила до складу васальної щодо Турецької імперії Молдовської держави, на чолі якої стояв воєвода (*господар*). Його урядовий апарат складався з вищого та місцевих урядів, *канцлера*, комендантів фортець (*беркулабів*) та ін. Усі вони входили до *двірської ради* і намагалися разом з впливовими феодалами створювати противагу владі господаря. Уся Молдова поділялася на округи; одним з них і була Північна Буковина з центром у Чернівцях<sup>20</sup>.

Після включення краю до складу імперії Габсбургів за австро-турецькою мировою угодою 1775 р. до 1786 р. управління краєм здійснювала спеціальна *Військова адміністрація Буковини*, яка підпорядковувалася Надвірній військовій раді у Відні та військовому командуванню у Львові. Вона концентрувала у своїх руках всю військову, адміністративну та судову владу в краї. Усі адміністративні посади, окрім найнижчих (сільських старост), займали військові. Військова адміністрація займалася розглядом судових справ, встановленням розміру податків, зборів та стягнень, митними зборами поліцейським та санітарним наглядом, будівництвом державних приміщень, мостів та шляхів — практично всіма питаннями місцевого життя.

Від 1 листопада 1786 р. у зв'язку з включенням Буковини до Королівства Галичини і Лодомерії управління нею було зосереджено в *Буковинській окружній управі*, що була виконавчим органом Галицького намісництва і підпорядковувалася безпосередньо йому.

Окружна управа не мала структурних підрозділів, а лише штат працівників: начальник управи, заступник начальника, окружні комісари (за кількістю повітів), окружний секретар, окружний реєстрар, окружний інженер і т. п. До основних функцій управи входило: зміцнення державного ладу і забезпечення виконання законів, спостереження за настроями населення, вирішення конфліктів між селянами та землевласниками, оподаткування населення, контроль за діяльністю шкіл,

будівництво і підтримання доріг, охорона кордонів. З 4 березня 1849 р., коли Буковину проголосили автономною провінцією, окружна управа була ліквідована. За цісарським патентом від 29 вересня 1850 р. Буковина отримала крайову конституцію і право приймати крайові закони<sup>21</sup>.

1854 р. замість окружної управи як органу вищої адміністративної влади в Буковині була створена *крайова управа*. Вона складалася з бюро президії і самої управи на чолі з *президентом*, якого призначав імператор. До штату управи входили: радник намісництва, три крайові радники, крайовий санітарний радник, два секретарі, канцелярія. Буковинська крайова управа підпорядковувалася міністерству внутрішніх справ Австрії, і водночас була підвітна іншим міністерствам (віросповідань, освіти, торгівлі, сільського господарства), розташованим у Відні, у частині виконання їх наказів та розпоряджень у краї.

1859 р. у складі управи виникли департаменти, кількість і функції яких встановлював президент крайової управи. Спочатку їх було чотири, з 1916 р. — 12. Департаменти вели питання фінансів, віровизнання, освіти, землеробства, транспорту, зв'язку, будівництва, самоврядування, громадянства, охорони здоров'я, військової справи та жандармерії.

Функції крайової управи полягали у виконанні актів імператора та уряду Австрії, окремих міністерств, а також організації виборів до органів влади, регулюванні питань земельної власності, охороні громадського спокою, нагляді за політичними партіями, настроями населення, пресою, театрами, здійсненні дозвільної політики, опікуванні охороною здоров'я, освітою, керівництві поліцією.

При крайовій управі існували крайові комісії, у тому числі: *санітарна рада, комісія в справах відміни та викупу кріпосних відносин, з встановлення земельних податків*.

Нижчими адміністративними органами були *повітові управи*, створені 1855 р. як змішані повітові управи. Вони підпорядковувалися Буковинській крайовій управі, й керували діяльністю общинних управ.

1861 р. Буковину було визнано окремим "Коронним краєм", на правах воеводства, з подвійними адміністративними органами. Центральний уряд репрезентував призначений з Відня *крайовий президент*, якому підлягали старости та начальники повітів. Другою інституцією був крайовий представницький орган з досить широкими повноваженнями<sup>22</sup>. Нею став *Буковинський сейм*, скликаний згідно з указом австрійського цісаря від 26 лютого 1861 р. Депутатів (послів) до сейму обирали раз на шість років від трьох станів: землевласників, міщан (від міст та торговельно-промислової палати), селян (від сільських громад).

Для організації повсякденної роботи з управління краєм існував *Виконавчий комітет сейму*. Він складався з чотирьох (від 1910 р. — з восьми) засідателів, які були послами сейму і представляли стани і сейм в

цілому: від землевласників, міст та сільських громад, від сейму. Головою комітету за посадою був голова сейму. Фактично автономні інституції перебували в руках румунів та німців; українці ж були відсторонені від урядового та громадського життя.

На засіданні сейму з числа його депутатів обирався склад п'яти комітетів виконкому: фінансового, адміністративного, транспортного, шкільного, господарчого. Депутати працювали в комітетах одну каденцію (шість років). Ще два комітети були постійними: ревізійний та з розгляду петицій. До функцій виконавчого комітету входило призначення урядовців, управління ресурсами краю, облік крайових фондів, упорядкування річкового господарства, утримання і розміщення жандармських постів, поштових станцій, лікарень тощо<sup>23</sup>.

В історії урядуючих інституцій Закарпаття 1848–1849 роки також вирізняються як період певного державного піднесення. Делегація закарпатських русинів звернулася до цісаря з проханням розділити територію Угорщини на дистрикти за національною ознакою. Наслідком цього стало створення “Руського дистрикту” з центром в Ужгороді. Його намісником став відомий захисник прав неугорських народів А. Добрянський. Він призначав на високі пости у своїй адміністрації українців, що сприяло загальному культурному піднесенню. Але 1867 р., після австро-угорського компромісу, Закарпаття потрапило до угорської частини імперії, що призвело до повної ліквідації будь-яких автономних інституцій, посилення мадяризації Закарпаття. Станом на початок ХХ ст. Карпатська Русь перетворилася на найбільш занедбану територію серед інших українських земель<sup>24</sup>.

### ***Висновки:***

Розвиток системи урядуючих установ Австрійської та Австро-Угорської імперій на українських землях упродовж 145 років був досить складним. Його повністю визначав перебіг загальних історичних подій. Від початку система австрійського централізованого і жорстко регламентованого управління абсолютистської імперії призвела до створення в краї губернаторства, яке виступало одноосібним органом управління, при суто декоративних функціях станового представництва. Згодом процес поступової лібералізації державного устрою Австрії внаслідок революційних подій середини ХІХ ст., її поразки у війні з Прусією 1866–1867 років, створення дуалістичної Австро-Угорської монархії викликав суттєву трансформацію принципів управління і функцій крайових урядуючих органів. Лібералізація колись абсолютистської Габсбурзької імперії призвела до появи крайових конституцій та законів, скликання законодавчих представницьких органів (зокрема, Галицького та Буковинського крайових сеймів), у яких були представлені, хоч і не в рівній мірі, всі



народи імперії. Участь українських політичних і культурних діячів у роботі згаданих представницьких органів та інших державних установ стала школою виховання чільних діячів ЗУНР та національних визвольних змагань. Натомість Закарпаття, яке потрапило до угорської частини дуалістичної імперії, не мала власних інституцій, а діяльність угорських державних органів була спрямована на мадяризацію місцевого населення, нехтуванню національними особливостями краю<sup>25</sup>.

### **Завдання для самостійної роботи**

1. Визначити хронологічні межі існування Галицького губернаторства та намісництва.
2. Скласти перелік основних структурних підрозділів Галицького намісництва впродовж XIX ст.
3. З'ясувати особливості управління Буковиною наприкінці XVIII — у XIX ст.
4. Сформулювати спільні риси та основні відмінності російської та австрійської систем державних установ на українських теренах.

### **Питання для самоперевірки:**

1. Якими засадами у своїй діяльності керувалися перші австрійські генерал-губернатори Галичини?
2. Які функції мали Галицький та Буковинський сейми?
3. Які основні етапи створення австрійської системи управління в Західній Україні?
4. В якій частині дуалістичної Австро-Угорської імперії опинилося Закарпаття і яке значення це мало для створення там місцевих урядуючих інституцій?
5. Чим система державних установ Австрійської імперії відрізнялася від російської системи губернського правління?

---

<sup>1</sup> Це праці Антонія Вротновського про правовий статус автономної Галичини, Броніслава Лозинського з історії Галицького станового сейму, дослідження з місцевого самоврядування тощо.

<sup>2</sup> Див.: Центральний державний історичний архів України, м. Львів: Путівник. — Львів, К., 2001; Державний архів Івано-Франківської області. Путівник. — Т. 1: Фонди періоду до 1939 року. — К., 2008; Державний архів Чернівецької області: Путівник. — Т. 1: Фонди дорадянського періоду. — К., Чернівці, 2006; Державний архів Закарпатської області. Найкраще описаний фонд Галицького намісництва, який має опублікований докладний покажчик: Галицьке намісництво (1772–1921): Архівно-бібліографічний фондний покажчик. — К., 1990.

- 
- <sup>3</sup> Див.: *Starzynski St.* Historia ustroju Polski porozbiorowej. — Lwów, 1921.
- <sup>4</sup> Див.: *Wiszka E.* Systemy polityczne Ukrainy. — Toruń: Wyd. Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2007. — S. 57.
- <sup>5</sup> Нариси історії державної служби в Україні. — С. 133.
- <sup>6</sup> Там само. — С. 135–136.
- <sup>7</sup> *Лозинський М.* Утворення українського коронного краю в Австрії. — Б/м, 1915. — С. 6.
- <sup>8</sup> Так звану Конституцію Піллерсдорфа від 25 квітня 1848 р., згідно з якою Буковина і Галичина склали єдиний край.
- <sup>9</sup> Див.: *Полонська-Василенко Н.* Історія України. — Т. 2. — С. 328–329.
- <sup>10</sup> *Лозинський М.* Утворення українського коронного краю в Австрії. — С. 48.
- <sup>11</sup> Нариси історії державної служби в Україні. — С. 138.
- <sup>12</sup> Див.: Галицьке намісництво (1772–1921): Архівно-бібліографічний фондний покажчик. — К., 1990. — С. 3–16.
- <sup>13</sup> Див.: *Loziński V.* Galicyjski sejm stanowy 1817–1845. — Lwów, 1905.
- <sup>14</sup> *Лозинський М.* Утворення українського коронного краю в Австрії. — С. 50–52.
- <sup>15</sup> *Wrotnowski A.* Autonomia Galicji i jej samorząd. — Kraków, 1889.
- <sup>16</sup> *Хейфец Ю. Я.* Галиция: Политическое, административное и судебное устройство. — Пг.: Сенатская тип., 1915. — С. 14–17.
- <sup>17</sup> Див.: Центральний державний історичний архів України, м. Львів: Путівник. — Львів, К., 2001. — С. 33–39.
- <sup>18</sup> *Хейфец Ю. Я.* Галиция: Политическое, административное и судебное устройство. — С. 36–37.
- <sup>19</sup> Там само. — С. 113 — 115.
- <sup>20</sup> Див.: *Wiszka E.* Systemy polityczne Ukrainy. — S. 57.
- <sup>21</sup> *Лозинський М.* Утворення українського коронного краю в Австрії. — С. 6.
- <sup>22</sup> Див.: *Полонська-Василенко Н.* Історія України. — Т. 2. — С. 335.
- <sup>23</sup> Див.: Державний архів Чернівецької області: Путівник. — Т. 1: Фонди дорадянського періоду. — К., Чернівці, 2006. — С. 19–32.
- <sup>24</sup> Див.: *Полонська-Василенко Н.* Історія України. — Т. 2. — С. 339–339.
- <sup>25</sup> Див.: *Шандор В.* Закарпаття: Історично-правничий нарис від IX ст. до 1920 р. — Нью-Йорк: Карпатський союз, інк., 1992. — С. 144–156, 170–180.

## 8. РОСІЙСЬКІ ОРГАНИ УПРАВЛІННЯ СХІДНОЮ ГАЛИЧИНОЮ ТА ПІВДЕННОЮ БУКОВИНОЮ ПІД ЧАС ПЕРШОЇ СВІТОВОЇ ВІЙНИ (1914–1917)

Питання створення і функціонування російських тимчасових регіональних державних інституцій на західноукраїнських землях у період Першої світової війни донині перебуває практично поза увагою українських дослідників-державознавців. Досі немає жодної монографії, присвяченої цьому складному періоду історії державних інституцій в Україні. Єдина розвідка, що ставила за мету спеціальне дослідження історії тимчасового військового російського генерал-губернаторства Східної Галичини та всієї політики Російської імперії на західноукраїнських землях, здійснена нещодавно російським істориком А. Ю. Бахтуріною<sup>1</sup>.

Джерела з означеної теми існують як у друкованому, так і в архівному вигляді. Вже 1915 р. у відомчій пресі почали публікуватися звіти установ тимчасового генерал-губернаторства з наказами і розпорядженнями керівника краю, військових достойників (командувача фронтом, начальника штабу), офіційною статистикою<sup>2</sup>. Цінним джерелом є офіційне дипломатичне листування, матеріали періодичної преси. Існують спогади українських діячів, насамперед Д. Дорошенка, що розкривають основні напрями та результати здійснення політики самодержавства в регіоні, і т. п.

Неопубліковані документи щодо передісторії та задуму створення генерал-губернаторства Східної Галичини зберігаються здебільшого в російських архівах: Архіві зовнішньої політики Російської імперії, Державному архіві Російської Федерації, Російському державному військово-історичному архіві та ін.<sup>3</sup>

Українські архіви також мають певну кількість документів з історії російського державного управління на Східній Галичині. Так, фонди Канцелярії військового генерал-губернатора Галичини та Штабу військового генерал-губернатора Галичини за 1914–1917 роки знаходяться в ЦДІАК<sup>4</sup>. Два фонди — канцелярії губернатора Перемишльської губернії 1915–1916 років та управління начальника гарнізону російських військ у м. Ряшові 1914–1915 років — перебувають у ЦДІАЛ<sup>5</sup>. У держархівах Тернопільської та Чернівецької областей збереглися відносно невеликі

фонди канцелярій відповідних російських губернаторів, а також місцевих інституцій, створених за цієї доби (повітових управлінь, оціночних комісій, добродійно-громадських установ тощо)<sup>6</sup>. Фонди місцевих російських установ є також у Держархіві Івано-Франківської області<sup>7</sup>.

\*\*\*

Світова політико-економічна криза початку ХХ ст. призвела до розв'язання першого в історії людства всесвітнього збройного конфлікту. Велику роль відіграли в цьому також питання національні, оскільки між собою зіткнулися світові імперії (Австро-Угорська, Британська, Германська, Оттоманська, Російська, Французька), що мали поневолені народи або в складі основної території, або ж величезні колонії за морем. Особливим ставленням до підкорених націй вирізнялася Росія, яка офіційно претендувала на спадщину Східної римської (Візантійської) імперії (“Москва — третій Рим”), пропагувала панславізм, власний провід над усіма слов'янськими народами. Крім того, так само офіційно насаджувалась ідея єдиного російського народу від Карпат до Камчатки, “*виправлення кордонів на Заході*”.

Саме тому, перетнувши у серпні 1914 р. державний кордон з Австро-Угорщиною, російські війська здійснили військову окупацію Східної Галичини та Північної Буковини. Імперські політики спробували здійснити безпрецедентну, за висновком російської дослідниці А. Бахтуріної, “*спробу реалізувати в умовах війни завдання злиття Галичини з Російською імперією як органічної її частини*”<sup>8</sup>.

Організаційно-адміністративною формою такою спроби стало створення *тимчасового військового генерал-губернаторства Галичини* з центром у Львові як основного регіонального органу керівництва політичним, економічним, культурним та конфесійним життям підкореного краю в умовах продовження військових дій на цій та сусідній територіях. Офіційною датою відкриття генерал-губернаторства стало 29 серпня (11 вересня) 1914 р., коли був виданий відповідний наказ Верховного Головнокомандувача<sup>9</sup>. Влада генерал-губернатора поширювалася на театр військових дій, а до складу нового адміністративного утворення входили чотири засновані різного часу губернії: Львівська, Тернопільська, Чернівецька та Перемишльська. Доля цієї інституції була бурхливою: після поразки російської армії у травні-червні 1915 року практично вся територія Західної України повернулася під владу Австро-Угорщини, а генерал-губернатор з канцелярією перебрався до Києва. Імператорським указом від березня 1916 р. посаду начальника краю було скасовано. Лише після Брусилівського прориву навесні 1916 р. у липні того ж року його відродили під новою назвою: *Генерал-губернаторство областей Австро-Угорщини, зайнятих за правом війни*, з центром спочатку у Тернополі, а з

жовтня 1916 р. — у Чернівцях. Очевидно, що у такій зміні назви відбився крах російської спроби приєднання Галичини до Російської імперії, визнання власної неспроможності запровадити тут режим повної русифікації. Складалося воно лише з двох губерній: Тернопільської та Чернівецької. У такому статусі воно проіснувало до квітня 1917 р., коли Тимчасовий уряд Росії створив *Обласний комісаріат Галичини і Буковини*. А внаслідок липневого наступу 1917 р. німецьких та австро-угорських військ Росія остаточно втратила Західну Україну, завершив тим самим історію свого управління в Галичині та Буковині.

Першим військовим генерал-губернатором став генерал-лейтенант граф Г. А. Бобринський, розробник “Положення про управління областями Австро-Угорщини, зайнятими за правом війни” і штатного розпису генерал-губернаторства, з серпня 1914 р. — виконуючий обов’язки, з жовтня — повноправний генерал-губернатор. Його наступником після відновлення генерал-губернаторства з липня 1916 р. став генерал-ад’ютант Ф. Ф. Трепов.

За розробленим Бобринським Положенням нова адміністративна структура ставала проміжною ланкою між армією та прифронтової територією, а військовий генерал-губернатор безпосередньо підпорядковувався головному начальнику постачання фронту.

Військове управління генерал-губернаторства зосереджувалось у *штабі* і здійснювалось *управліннями*: інтендантським, з квартирного задоволення військ, військово-санітарним, військово-ветеринарним, військово-окружного контролера і комендантським. Функції цивільного управління належали *канцелярії генерал-губернатора*, а безпосередніми їх виконавцями мали стати губернатори, градоначальник Львова і начальники повітів.

Проте на практиці загальні організаційні питання, окрім генерал-губернатора, вирішувалися також керівництвом Львівського укріпленого району, а найголовніше — в управліннях головного начальника постачання армій Південно-Західного фронту. Панували повна неузгодженість і дублювання функцій між цивільними і військовими установами, і, як наслідок мала місце безконтрольність місцевої адміністрації, подолати яку військове відомство практично не могло<sup>10</sup>.

Значними були функції поліцейських установ, насамперед політичної поліції. Жандармське управління при військовому генерал-губернаторі активно боролось з явними та уявними австрійськими шпигунами. Першою їх жертвою став греко-католицький митрополит Андрей Шептицький. Арештували не тільки його, але й усі його папери, бібліотеку тощо. Там намагалися відшукати докази політичної діяльності найавторитетнішого галицького священика, духовного провідника українського народу<sup>11</sup>.

Російський уряд принципово призначав на нові адміністративні посади людей, надісланих з Росії, відмовившись від послуг місцевих уродженців, навіть якщо вони були москвофілами за переконанням. Освітній та кваліфікаційний рівень нових урядовців був надзвичайно низьким, не відповідав наявним потребам щодо заміщення австрійської адміністрації.

На новостворену адміністрацію було покладено ряд завдань: забезпечити російську гегемонію в краї, провести русифікацію місцевого культурного, політичного і конфесійного життя шляхом створення російських середніх шкіл і припинення діяльності навчальних закладів, що існували раніше, розгортання мережі російських установ, припинення діяльності низки громадських організацій, проведення агресивної пропаганди православ'я. Всі ці заходи були спрямовані на остаточне приєднання Галичини до Російської імперії вже у ході війни. З цією метою 27 вересня 1914 р. був оприлюднений обіжник Г. Бобринського губернатора Галичини, де містився перелік відповідних дій місцевої адміністрації<sup>12</sup>. Кількома днями перед тим Бобринський увів цензурні заборони, у тому числі на друкування і продаж книг українською мовою.

На тлі цієї політики повним нонсенсом, хоча й таким, що відповідав нормам міжнародного права і рішенням Гаазької конференції, стало збереження австрійської судової системи та відправлення судами Галичини та Буковини правосуддя від імені австро-угорського імператора, що було запроваджено військовим генерал-губернатором, який навіть утримував їх за рахунок російської казни<sup>13</sup>.

Специфічною серед інших російських установ в місцевостях Австро-Угорщини, зайнятих за правом війни, була система органів з оцінки збитків, завданих військовими діями, та надання допомоги населенню, яке потерпіло від війни. 15 листопада за наказом тимчасового військового генерал-губернатора був створений *Головний комітет з надання допомоги потерпілому від війни населенню*, очолюваний помічником генерал-губернатора з цивільної частини. Крім визначення розмірів та видів допомоги, організації її безпосереднього надання потерпілому населенню, створення повітових благодійних комітетів та пунктів харчування, комітет займався також наданням медичної допомоги, розробленням плану боротьби з епідеміями, ревізією надлишків сільськогосподарської продукції та продуктів харчування<sup>14</sup>.

Після окупації Галичини перед російською владою постало питання організації господарського використання новонабутих територій, насамперед експлуатації нафтової промисловості та лісового фонду. Але в цій царині діяльність російських управлінських органів була невдалою: під час захоплення Дрогобича документація місцевого нафтового заводу постраждала настільки, що відновити його роботу не вдалося, і фактично

все звелось до використання накопичених ще австрійцями запасів<sup>15</sup>. Такими ж мізерними були й результати діяльності і управління лісовим господарством Прикарпаття. Зокрема, на Буковині виникла спеціальна установа: *Рада у справах майна Православного релігійного фонду*, створена за наказом тимчасового генерал-губернатора Галичини Ф. Трепова від 18 листопада 1916 р. Її очолював Чернівецький губернатор В. Лігін, який здійснював розгляд попередніх прибутково-видаткових кошторисів, річних звітів, регулював видавання авансів, асигнування коштів на утримання православної церкви та управління її майном<sup>16</sup>. Фактично це була російська надбудова над історичною інституцією Буковини — *Православним релігійним фондом*, створеним ще 1786 р. за рішенням Придворної військової ради відповідно до Духовного регламенту Габсбурзької імперії з метою управління, збереження та використання коштів, лісових угідь, рибних господарств, будівництва та ремонту церков, парафіяльних будинків, утримання священників та їхніх удів, допомоги незможним студентам тощо. Православному фонду належала значна кількість лісів, пасовиськ, рибних господарств, рудників, які приносили або мали приносити значний прибуток, що витрачався з метою підтримання православ'я. Російська влада спробувала використати ці прибутки на власний розсуд, але короткий період її повноважень не дав можливості розгорнути таку діяльність.

Значне місце в структурі російських установ Галичини посіли благодійні організації, зокрема створене ще до війни Галицько-російське товариство, яке опікувалося організацією харчування населення, біженців, евакуацією дітей-сиріт. Такі функції брали на себе й урядові інституції. Так, продовольчій відділ управління генерал-губернатора організовував насінневу допомогу навесні 1915 р., а також постачання худоби галицьким селянам<sup>17</sup>.

Постійним фактором російської державної діяльності в Галичині були міністерські комісії, що мали оцінювати ситуацію в краї, шукали шляхи використання місцевих ресурсів для імперії. Упродовж 1914–1916 років у Галичину та на Буковину відряджалися представники міністерств торгівлі та промисловості (на нафтопромисли Дрогобича), внутрішніх справ (вивчення питання обернення уніатів на православних), закордонних справ тощо.

Структура російської губернської влади в Галичині вибудовувалася за зразком внутрішніх губерній, проте функції окремих державних органів мали суттєві особливості. Виконавчим органом при губернаторі була *канцелярія*. До її функцій у новоствореній Чернівецькій губернії, приміром, входили нагляд за особами, підозрюваними у ворожому ставленні до російського режиму та в опорі йому, організація їх висилки вглиб Росії, боротьба з дезертирами, шпигунами, накладання штрафів за

порушення постанов воєнного часу, відкриття лікувальних, навчальних закладів, відновлення промисловості, підприємницької діяльності, матеріальна допомога населенню<sup>18</sup>.

Одночасно створювалася система місцевих виконавчих органів, провідне місце серед яких посіли *управління начальників повітів*, що вирішували адміністративні питання, здійснювали загальний поліцейський нагляд на території повіту, збирали статистичну інформацію, здійснювали нагляд за залишеними маєтками, промисловими підприємствами. Значний обсяг обов'язків повітових начальників належав до поліційно-наглядових функцій: організація діяльності поліцейських урядників, розшук дезертирів, військовополонених, інших осіб, підозрюваних у шпигунстві та злочинах, формування робітничих загонів з військовозобов'язаних, охорона військового майна та оборонних споруд, надання допомоги населенню, постраждалому від військових дій, реквізицію худоби та фуражу для військових потреб тощо. Таких повітів на території Чернівецької губернії було сім<sup>19</sup>.

Наслідки діяльності російських тимчасових установ на Галичині та Буковині були мізерними. Військової потуги для утримання цієї території у Росії було недостатньо, а схилити на свій бік симпатії місцевого населення цивільна адміністрація виявилася нездатною. За своїм освітнім та фаховим рівнем російська адміністрація не досягла рівня австрійської, а переслідування українського руху, мови, громадських інституцій, агресивне насадження православ'я остаточно відштовхнуло галичан. До того ж, масова примусова евакуація населення після першого російського відступу з Галичини остаточно розвіяла сподівання навіть москвофілів. Тому не дарма у своєму виступі в Державній Думі П. Н. Мілюков назвав результати господарювання Г. Бобринського "повним провалом". Діяльність Ф. Трепова не була кращою, хіба що не такою наступально-агресивною.

### ***Висновки:***

Коротка історія тимчасового військового генерал-губернаторства Галичини як надзвичайної державної установи військового часу для управління окупованими територіями являє собою досить цікавий досвід намагання поширити апробовану впродовж ХІХ ст. систему генерал-губернаторського управління на своєрідний в політичному, економічному, культурному та історичному відношенні регіон. Фактично завдання генерал-губернаторства Галичина збігалися із завданнями Київського, Подільського та Волинського генерал-губернаторства. Засоби для русифікації суспільно-політичного життя були використані ті ж самі: зосередження адміністративної та військової влади в одних руках, надзвичайні контрольні функції адміністрації, велика питома вага поліцейських



функцій у крайових та місцевих урядовців, використання російських чиновників для формування адміністративного апарату. Проте результатів, співмірних з русифікацією “Юго-Западного края”, в інших політичних умовах та ще в період війни, досягти не вдалося.

### **Завдання для самостійної роботи**

1. Окреслить причини створення і завдання діяльності Тимчасового військового генерал-губернаторства Галичини.
2. Опишіть внутрішню структуру цивільної та військової частини генерал-губернаторства.
3. Сформулюйте основні причини низької ефективності діяльності адміністративних органів Російської імперії в Галичині.

### **Питання для самоперевірки:**

1. У чому полягала особливість структури Тимчасового військового генерал-губернаторства Галичини?
2. Які місцеві установи були створені на Галичині та Буковині у 1914–1917 роках?
3. Чому 1916 р. Тимчасове військове генерал-губернаторство Галичини було перейменовано на Генерал-губернаторство областей Австро-Угорщини, зайнятих за правом війни?

---

<sup>1</sup> Бахтуріна А. Ю. Политика Российской империи в Восточной Галиции в годы Первой мировой войны. — М.: «АИРО-XX», 2000.

<sup>2</sup> Приказы войскам временного военного генерал-губернаторства Галиции. — Б.м., 1915. — Т. 1–2; Отчет канцелярии временного военного Галицкого генерал-губернатора. — К., 1916.

<sup>3</sup> Див.: Бахтуріна А. Ю. Политика Российской империи в Восточной Галиции в годы Первой мировой войны. — С. 15–17.

<sup>4</sup> Див.: Центральный государственный исторический архив УССР в г. Киеве: Путеводитель. — К., 1958. — С. 73–74; Реєстр розсекречених архівних фондів України. — Т. 1, кн. 1. — К., 2009. — С. 37–38.

<sup>5</sup> Див.: Центральный державний історичний архів України, м. Львів: Путівник. — Львів-Київ, 2001. — С. 44, 92–93.

<sup>6</sup> Див.: Держархів Чернівецької області: Путівник. — Т. 1. — Чернівці, 2007. — С. 113–114, 115–131.

<sup>7</sup> Див.: Державний архів Івано-Франківської області: Путівник. — Т. 1: Фонди періоду до 1939 року. — К., 2008. — С. 55–63.

<sup>8</sup> Бахтуріна А. Ю. Политика Российской империи в Восточной Галиции в годы Первой мировой войны. — С. 9.

---

<sup>9</sup> Там само. — С. 77.

<sup>10</sup> Там само. — С. 79.

<sup>11</sup> Там само. — С. 155–159.

<sup>12</sup> Там само. — С. 91.

<sup>13</sup> Там само. — С. 83–85.

<sup>14</sup> Держархів Чернівецької області: Путівник. — Т. 1. — С. 122–123.

<sup>15</sup> *Бахтуріна А. Ю.* Политика Российской империи в Восточной Галиции в годы Первой мировой войны. — С. 97–99.

<sup>16</sup> Держархів Чернівецької області: Путівник. — Т. 1. — С. 119–120.

<sup>17</sup> Там само. — С. 104–105.

<sup>18</sup> Там само. — С. 113–114.

<sup>19</sup> Там само. — С. 115–117.

## ВИСНОВКИ ТА ПІДСУМКИ

Більш ніж тисячолітня історія становлення і розвитку урядуючих інституцій на українських теренах переконливо доводить *наступність процесу творення державних установ*, не дивлячись на суттєві трансформації державного устрою, зміни у верховному сюзеренітеті, включення до державних систем інших країн.

Незалежно від того, хто у той або інший історичний момент здійснював управління українськими землями: Велике князівство Литовське, Польське королівство, Річ Посполита, Російська чи Австрійська/Австро-Угорська імперія — всі вони мали враховувати в управлінні місцевим населенням руську/українську державну спадщину. Якщо, як за Великого князівства Литовського, таке усвідомлення було наріжним каменем формування і діяльності урядуючих інституцій, верховний сюзеренітет іноземної династії не сприймався як повністю чужорідний, а творчі сили української еліти спрямовувалися на розбудову цих інституцій, підвищення ефективності їх діяльності. Наступна доба Речі Посполитої двох народів сформувала протилежну тенденцію — спробу знехтувати руською державною спадщиною, здійснити значний колонізаційний тиск, що спричинило, з одного боку, процес “польщення Русі”, а з іншого — викликало соціальну напругу, яка зрештою вилилася в Українську революцію середини XVIII ст., рух еліти за відродження самостійного “Руського князівства”. Але навіть якщо, як за часів російського панування, українські державні інституції та їхня управлінська традиція повністю нехтувалися, центральна абсолютистська влада мала прикласти надзвичайних зусиль задля повної інтеграції українських земель до складу імперії, що засвідчив майже столітній досвід генерал-губернаторських структур на всій подросійській Україні. І все ж кінцева мета не була досягнута навіть такими екстраординарними заходами, остаточного поглинання Російською імперією наших теренів не відбулося, інституційні традиції Гетьманщини і Запорожжя не були повністю забуті, що засвідчили події початку XX ст., хід визвольних змагань 1917–1921 років (створення Української Центральної Ради, Української гетьманської держави, Західно-Української Народної Республіки).

Інший кардинальний висновок полягає у тому, що *становлення урядуючих інституцій в Україні відбувалося здебільшого у річці загаль-*

*ноєвропейських* (у певні періоди — східноєвропейських) *інституційних процесів*, починаючи від Давньої Русі. Натомість вплив азійських державних традицій, інспірований близькістю спочатку Золотої Орди, потім Кримського ханства, Османської/Оттоманської імперії, і навіть Московського великого князівства/царства з його євразійською системою державних установ, обмежувався переважно запозиченням назв урядів та інституційної термінології, але не змістом їх повноважень чи засобами їх реалізації.

Інституційна історія Давньої Русі була абсолютно повністю повторювала розвиток державних установ інших тогочасних варварських держав, а саме — провідна роль у здійсненні державних функцій дружини, згодом двору володаря та його урядовців. Навіть важко вирізнути візантійські тенденції у формуванні урядуючих інституцій, що були притаманні старомосковській системі управління. Очевидно, що їх запозичення в Москву йшло не через Київ, а напряду від Константинополя, і ці пізньовізантійські традиції вдало наклалися на азійські золотоординські впливи. Наступні століття української інституційної історії були напряду пов'язані з такими центрально-східноєвропейськими державами, як Велике князівство Литовське, Польське, Угорське королівства, Річ Посполита двох народів. Їхня інституційна спадщина обумовила характер розвитку урядуючих установ Війська Запорозького (Запорозької Січі та Гетьманщини) як виразно станово-представницьких. Західні українські регіони потрапили під управління вже з другої половини XIX ст. конституційної Австрійської/Австро-Угорської імперії, що остаточно закріпило там європейську інституційну традицію.

Ще одна потужна тенденція, що проходить наскрізне через всю інституційну історію України, пов'язана з *наявністю істотних демократичних* (які іноді переходили в олігархічні) *засад функціонування урядуючих інституцій*. Таке постійне обмеження єдиноначальства відіграло в історії України суперечливу, найчастіше негативну роль, але разом з тим засвідчувало впродовж віків демократичну генезу національних урядуючих інституцій.

Тут достатньо згадати давньоруські традиції прийняття колективних державних управлінських рішень (снем, боярська рада, віче). Вони були зміцнені досвідом управління українськими землями в адміністративній системі Великого князівства Литовського (майже самостійні удільні князівства, зростання ролі Панів-Ради і формування станово-представницької системи з сильними органами місцевого управління — сеймиками), унікальною системою державного управління Речі Посполитої (станово-представницької республіки з виборним королем) та земських урядів. Формування козацтва як окремого військового стану призвело до виникнення адміністративного утворення, що діяло на засадах прямого наро-

доправства (Війська Запорозького низового) і перенесення на всю Україну внаслідок Української революції середини XVII ст. традицій козацького управління вже у формі станового, формально вибірного урядництва, збереженням повноважень представницьких рад різного рівня (загальних, старшинських, чорних). Наступне XVIII ст. наповнені боротьбою української еліти за збереження таких інституційних традицій під назвою “старовинних прав і привілеїв” української шляхти, що зазнала поразки; тому для XIX ст. є характерним посилення тиску адміністраторів Російської імперії у запровадження засад абсолютистського централізованого управління. Але сам факт створення особливої, надзвичайної державної структури для України (генерал-губернаторств у ранзі багатогалузевих регіональних міністерств) свідчить про усвідомлену гостроту проблеми побороювання українського інституційного демократизму. На кінець XIX ст. здавалося, що демократична складова інституційних процесів міцно забута, але, підживлена суперечливим українським досвідом участі в представницьких інститутах конституційної Австро-Угорської імперії, вона повністю відродилася у ході новітньої національно-визвольної боротьби 1917–1921 років.

Нарешті, слід згадати про *особистісну складову українського інституційного процесу*. Її зміст полягає насамперед у тому, що урядовцями практично всіх державних інституцій, навіть створених іноземними суверенами, були місцеві уродженці, які здебільшого привносили в їх діяльність національний колорит, служили провідниками тієї наступності, європейськості, духу суто українського демократизму, які становлять стрижень вітчизняної історії урядуючих інституцій.

Національна складова була очевидно вирішальною у період існування Давньої Русі (Київського та Галицько-Волинського князівств). Не спростовуючи важливої ролі іноземців (насамперед варягів) у формуванні державного апарату, який існував тоді виключно на рівні “посада-установа”, та імовірні міграції посадовців за носієм верховної влади з одного князівства до іншого, маємо вести мову про переважно місцеве походження більшості урядовців. Надзвичайно великою була роль українських (руських) урядовців Великого князівства Литовського, які нарівні з етнічними литовцями формували всю вертикаль владної структури держави, обіймали значні уряди не лише в адміністративному апараті Київського та Волинського удільних князівств, але і на загальнодержавному рівні. За часів Речі Посполитої нащадки удільних князівських та боярських родів міцно інтегрувалися до складу “народу-шляхти” цієї держави, посіли відповідне місце в системі земського управління, здійснювали представницькі функції. Утім, це не завадило українській шляхті взяти активну участь в Українській революції середини XVII ст., формуванні урядів Гетьманщини, починаючи з найвищого.

Місцевий елемент відігравав значну роль і в державних установах Російської імперії (навіть до губернаторських посад), попри намагання абсолютистської держави обмежити його вплив, що найяскравіше проявилось в діяльності Київського, Подільського та Волинського генерал-губернаторства. Проте повністю обійтися без залучення української політичної і культурної еліт до здійснення державних функцій не змогли обійтися ані в підросійській Україні, ані за цивілізаційним кордоном — у Галичині та Буковині, керованими монархами з династії Габсбургів.

Особистісний вимір відіграє важливу роль і в керівництві державними установами, що пов'язане з дуже тривалою історією існування на українських теренах “посад-установ”. Такий характер мали практично всі інституції давньоруської доби, Великого князівства Литовського, Речі Посполитої, Війська Запорозького низового, Гетьманщини тощо. Традицію “посад-установ” успадкували московські/російські установи XVIII ст., що керували Україною, як-от перша та друга Малоросійські колегії, Правління гетьманського уряду, які лише формально перебували під колегіальним урядництвом, Малоросійське генерал-губернаторство під проводом П. Румянцева, створені впродовж XIX ст. три українські генерал-губернаторства. І на початку XX ст. в Україні продовжували існувати, зокрема, Київське, Подільське та Волинське генерал-губернаторство, тимчасові генерал-губернаторства революційних 1905–1907 років, нарешті — Тимчасове військове генерал-губернаторство Галичини, створене під час Першої світової війни для управління окупованими теренами Австро-Угорщини. Не слід забувати, що характер управління австрійським генерал-губернаторством Галичини, або ж Галицьким намісництвом також дозволяє говорити про помітні сліди “посади-установи”. Очільники таких державних установ мали надзвичайні повноваження, і, залежно від своєї здатності вирішувати поставлені завдання, ставлення до місцевого населення або окремих його груп, взаємин з центральним урядом залишили по собі позитивну або ж негативну пам'ять в історії.

### **РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:**

1. Административно-территориальные преобразования в Крыму: 1783–1998. — Симферополь: «Таврия-Плюс», 1999.
2. Адміністративно-територіальний устрій Житомирщини: 1795–2006. Довідник / Упор. Р. Ю. Кондратюк, Д. Я. Самойлюк, Б. Ш. Табачник. — Житомир; Вид. “Волинь”, 2007.
3. Антонович В. Б. Очерк истории Великого Княжества Литовского до смерти великого князя Ольгерда // Антонович В. Б. Моя сповідь: вибрані історичні та публіцистичні твори. — К., 1995. — С. 623–690.
4. Бахтурина А. Ю. Окраины Российской империи: Государственное управление и национальная политика в годы Первой мировой войны (1914–1917). — М.: РОССПЕН, 2004.
5. Бахтурина А. Ю. Политика Российской империи в Восточной Галиции в годы Первой мировой войны. — М.: «АИРО-XX», 2000.
6. Вілкул Т. Дружина-віче: баланс абстракцій // СОЦІУМ: Альманах соціальної історії. — Вип. 1. — К., 2002. — С. 33–45.
7. Вол Б., Малик Я. Чуприна В. Історія української державності. — Львів: Світ, 1995.
8. Воробей Р. Формування та становлення системи місцевих установ державної влади та управління в Україні у другій половині ХІХ — на початку ХХ століття. — Чернігів: “Чернігівські оберези”, 2008.
9. Галицьке намісництво (1772–1921): Архівно-бібліографічний фондový показчик. — К., 1990.
10. Гоббс Т. Левиофан. — М.: Мысль, 2001.
11. Градовский А. Д. Высшая администрация России XVIII в. и генерал-прокуроры // Собр. соч. — Т. 1. — СПб., 1899.
12. Его же. История местного управления в России // Там же. — Т. 2. — СПб., 1899.
13. Его же. Исторический очерк учреждения генерал-губернаторства в России // Там же. — Т. 2. — СПб., 1899.
14. Горобець В. Влада та соціум Гетьманату. Дослідження з політичної та соціальної історії ранньомодерної України. — К.: Інститут історії України, 2009.
15. Горобець В. Присмерк Гетьманщини: Україна в роки реформ Петра І. — К.: Інститут історії України НАН України, 1998.

16. *Гуржій І.* Гетьман Іван Скоропадський. — К., 1998.
17. *Гуржій О.* Українська козацька держава в другій половині XVII–XVIII ст.: кордони, населення, право. — К.: “Основи”, 1996.
18. Державний архів Івано-Франківської області: Путівник. — Т. 1: Фонди періоду до 1939 року. — К., 2008.
19. Державний архів Чернівецької області: Путівник. — Т. 1: Фонди дорадянського періоду. — Київ–Чернівці, 2006.
20. *Дорошенко Д.* Нарис історії України. — Т. 1–2. (різні видання).
21. *Єрмолаєв В. М.* Історія вищих представницьких органів влади в Україні: Навчальний посібник / Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого. — Х.: “Право”, 2007.
22. *Ерошкин Н. П., Куликов Ю. В., Чернов А. В.* История государственных учреждений до Великой Октябрьской социалистической революции: Учебное пособие. — М.: Московский историко-архивный институт, 1965.
23. *Ерошкин Н. П.* История государственных учреждений дореволюционной России. — 3-е изд. — М., 1983.
24. *Закшевский А.* Великое княжество Литовское в XIV–XVII веках: своеобразие права и государственного строя: <http://www.historia.ru/2005/01/zakrzewski.htm>
25. *Заруба В. М.* Держава і право Київської та Галицько-Волинської Русі (кінець VIII ст. — початок XIV ст.): Навч. посібник. — К.: Вид. “Істина”, 2007.
26. *Заруба В. М.* Миргородський полк у структурі територіального та адміністративного устрою Війська Запорозького // [http://www.ukrterra.com.ua/regions/reg4/zaruba\\_myrg\\_polk.htm](http://www.ukrterra.com.ua/regions/reg4/zaruba_myrg_polk.htm)
27. Історія державного управління України: термінологічний словник, збірник документів і матеріалів (XII–XX ст.), схеми та інтернет-довідник. Навч.-метод. вид. з курсу “Теорія та історія державного управління” / За заг. ред. Н. Р. Нижник; Авт.-укл.: С. М. Коник, Л. В. Покрова, Р. Б. Воробей, І. І. Тіщенко. — К., 2004.
28. Історія українського козацтва: Нариси у двох томах. — Т. 1. — К.: Вид. Дім “Києво-Могилянська Академія”, 2006.
29. *Івановський В.* Государственное право // Известия и ученые записки Казанского университета. — № 5, 1895 — № 11, 1896. <http://www.allpravo.ru/library/doc117p0>
30. *Ключевський В. О.* Боярская дума древней Руси // *Ключевський В. О.* О государственности в России. — М.: Мысль, 2003.
31. *Когут З.* Російський централізм і українська автономія: Ліквідація Гетьманщини 1760–1830. — К.: “Основи”, 1996.
32. *Коржухина Т. П., Сенин А. С.* История российской государственности. — М., 1995.



33. *Котляр М. Ф.* Історія давньоруської державності. — К.: Київськ. славістичний ун-т, 2002.
34. *Котляр М. Ф., Ричка В. М.* Княжий двір Південної Русі X–XIII ст. — К.: Наукова думка, 2008.
35. *Кресін О. В.* Політико-правова спадщина української політичної еміграції першої половини XVIII ст. — К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001.
36. *Крикун М.* Земські уряди на українських землях у XV–XVIII ст. // Записки НТШ. — Т. 228. Праці Історико-філологічної секції. Львів, 2000. — С. 68–90.
37. *Крип'якевич І.* Студії над державою Богдана Хмельницького // Записки Наукового товариства ім. Шевченка. — Тт. 130, 134–135, 138–140, 144, 151 та ін.
38. *Купчинський О.* Акти і документи Галицько-Волинського князівства XIII — першої половини XIV ст.: Дослідження, тексти. — Львів, 2005.
39. *Левченко Л.* Історія Миколаївського і Севастопольського військового губернаторства (1805–1900): Навчальний посібник. — Миколаїв: Вид. МДГУ ім. Петра Могили, 2006.
40. *Любавский М.* Областное деление и местное управление Литовско-Русского государства во время издания 1-го Литовского статута: Исторические очерки. — М., 1892.
41. *Максимович Г. А.* Выборы и указы в Малороссии в Законодательную комиссию 1767 г. — Ч. 1: Выборы и составление наказов. — Нежин, 1917.
42. *Маслійчук В.* Провінція на перехресті культур: Дослідження з історії Слобідської України XVII–XIX ст. — Харків: Харківський приватний музей міської садиби, 2007.
43. *Моця О. П.* Місце князівської військової дружини в державній системі Київської Русі // Воєнна історія. — № 5–6 (23–24), 2005. — С. 50–68.
44. *Музиченько П.* Історія держави і права України: Навчальний посібник. — 6-е вид., переробл. і доп. — К.: “Знання”, 2007.
45. Нариси історії державної служби в Україні. — К.: Вид. “Ніка-Центр”, 2008.
46. *Олуйко В. М., Слободянюк П. Я., Баюк М. І.* Адміністративно-територіальний устрій Поділля: Історія і сучасність. — Хмельницький, 2005.
47. *Паньонко І. М.* Органи влади Запорозької Січі: Монографія. — Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2006.
48. *Писарькова Л. Ф.* Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века: Эволюция бюрократической системы. — М.: РОССПЭН, 2007.

49. *Полонська-Василенко Н.* Історія України. — (різні видання).
50. *Ричка В. М.* “Вся королівська рать” (Влада Київської Русі). — К: Інститут історії України, 2009.
51. *Смолій В., Степанков В.* Українська державна ідея: проблеми формування, еволюції, реалізації. — К.: “Альтернативи”, 1997.
52. Центральний державний історичний архів України, м. Львів: Путівник. — Львів-Київ, 2001.
53. *Чухліб Т.* Гетьмани Правобережної України в історії Центрально-Східної Європи (1663–1713). — К.: Вид. дім “Києво-Могилянська Академія”, 2004.
54. *Шандор Вікентій.* Закарпаття: історично-правничий нарис від IX ст. до 1920. — Нью-Йорк: Карпатський Союз, 1992.
55. *Шандра В. С.* Генерал-губернаторства в Україні: XIX — початок XX ст. — К.: Інститут історії України, 2005.
56. *Шандра В. С.* Київське генерал-губернаторство 1832–1914. Історія, створення та діяльність, архівний комплекс та його інформативний потенціал. — К., 1999.
57. *Шандра В. С.* Малоросійське генерал-губернаторство, 1802–1856: функції, структура, архів. — К.: Держкомархів України, 2001.
58. *Шевчук В. П., Тараненко М. Г.* Історія української державності: Курс лекцій. — Київ: Либідь, 1999.
59. *Юшков С.* Нариси з історії виникнення і початкового розвитку феодалізму в Київській Русі. <http://litopys.org.ua/yushkov2/yush.htm>
60. *Яковенко Н.* Нарис історії середньовічної та ранньомодерної України. — Вид. 2-е, перероблене і розширене. — К.: “Критика”, 2005.
61. *Wiszka E.* Systemy polityczne Ukrainy. — Toruń: Wyd. Naukowe Uniwersitetu M. Kopernika, 2007.

Наукове видання

ГЕОРГІЙ ПАПАКІН

**ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВ УКРАЇНИ:  
Урядуючі інституції та державні установи  
ІХ — початку ХХ ст.**

*ЛЕКЦІЇ*

Редактор *Л. М. Васько*  
Комп'ютерне верстання *Л. А. Зубець*

Підписано до друку 28.12.2010 р. Формат 70х100/16.  
Ум. друк. арк. 19,74. Обл. вид. арк. 14,4.  
Тираж 300. Зам. 61. 2010.

Поліграф. д-ця Ін-ту історії України НАН України  
Київ-1, вул. Грушевського, 4