Желізняк В.М. (Тернопіль)

ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ ЗА МАТЕРІАЛАМИ АНОНІМНОГО ДОНЕСЕННЯ

У статті автор досліджує питання державного управління в Російській імперії за матеріалами анонімного донесення, а також здійснює аналіз головних ідей щодо реформування губернської системи управління.

Інститут губернаторства та губернська система управління протягом значного періоду з 1708 до 1917 р. пройшли довгу і складну еволюцію. Міцність Російської імперії при всіх її контрастах забезпечувала єдина правляча династія, монолітність дворянства і чиновництва, а також достатньо організована губернська форма місцевого управління. Проте ця система на початку XX ст. не відповідала реаліям часу і так постала проблема реформування губернської влади на основі використання підходу централізації чи децентралізації, перевагу одного з яких ми прагнемо довести на основі архівних даних.

Проблеми становлення і розвитку інституту губернаторства в дореволюційній **історіографії** в основному привертали увагу лише вчених-правознавців. У 1905 р. вийшов друком історико-юридичний нарис Івана Блінова «Губернатори», який до сьогодні є найбільш повним і загальним дослідженням інституту губернаторства. Проблеми губернського та місцевого управління були проаналізовані й розкриті тогочасним міністром внутрішніх справ І. Андрієвським. Еволюцію виникнення інституту губернаторства та його роль і місце у системі влади в Російській імперії висвітлила дослідниця Л. Лисенко. Законодавчу базу існування інституту губернаторства обґрунтував правознавець Градовський, він показав зміни правового статусу губернатора у різні історичні періоди.

Метою наукової публікації, виходячи з актуальності дослідження, є комплексне висвітлення стану владних інституцій Російської імперії та можливих шляхів їх реформування на основі використання підходу децентралізації.

Принцип необмеженого самодержавства надовго став основним у житті суспільства, для поєднання якого зі становою моделлю Катерина II, як і Петро I, обрала один єдиний важіль – державу, оскільки інших владних інституцій не існувало. У 1775 р. вона запропонувала суспільству нову модель адміністративно-територіального управління із раціональною й ефективною системою влади, яка протрималася до епохи Великих реформ Олександра II. Законодавчим актом «Учреждения для управлення губерний Всероссийской империи» (1775 р.) створювалася мережа інституцій на принципах розподілу адміністративної, фінансової, військової і судової влади та становості з поєднанням призначення й виборності. Це гарантувало залучення до управління представників різних соціальних структур, насамперед дворянства, які за Жалуваною грамотою (1785 р.) отримали чимало економічних та соціальних можливостей – монопольне право на душеволодіння, маєтки, звільнення від обов'язкової державної служби тощо, перетворившись на дворянську корпорацію[1].

Із початком дії «Учреждения для управлення губерний Всероссийской империи» імператор, окрім постійного прагнення збільшити кількість обов'язків губернатора,

[1] *Шандра В.С.* Українські суспільні інститути у взаєминах з російським самодержавством // Український історичний журнал. – 2010. – № 4. – С. 61.

зосередив у його руках усі гілки місцевої влади. Удосконалювалося й галузеве управління через створення міністерств та формування бюрократії із фаховими знаннями, особливо в галузі права. Це зробило управління губерніями з центру більш компетентним і конкретним, адже місцеві державні установи розподілялися між відповідними міністерствами. Так Міністерство внутрішніх справ вирішило за допомогою змін досягнути двох цілей: по-перше, призначити губернаторами осіб, гідних займати таку важливу посаду; по-друге, здійснювати нагляд за їхньою діяльністю та визначити підстави відповідальності[1]. Загалом сформована міністерська система управління ліквідувала залишки децентралізації.

Механізмом, який здійснював контроль над губернатором, був генерал-губернатор, посада якого за інструкцією від 29 травня 1853 року робила його найвпливовішим органом у місцевій адміністрації. Йому надано право вести загальний і повний нагляд за усіма сферами управління й контролю, за правильним виконанням законів, з можливістю усувати все те, що робилося всупереч уряду, інтереси якого йому потрібно захищати, як особі, яка користується повною довірою імператора. Генерал-губернатори стали «главными блюстителями неприкосновенности верховных прав самодержавия, пользы государства и точного исполнения законов и распоряжений правительства»[2]. Таке широке трактування влади й обов'язків генерал-губернатора юридично мало що визначало. Цей наказ, виданий Миколою І, проіснував до початку XX ст. без змін. Н. Огарьов намагався розібратися, у чому ж полягають повноваження генерал-губернатора та вимушений був констатувати: «Из всего этого хаоса определений невозможно составить себе понятия о том, что такое генерал-губернатор»[3].

Головною рисою інституту генерал-губернатора був особистісний, а не правовий характер його повноважень, де ступінь довіри з боку імператора до певної особи, яка займає цю посаду, визначав його фактично необмежену владу в довіреному йому регіоні[4]. І чим менше законів визначали його діяльність, тим успішніше він реалізовував особисту довіру імператора[5]. Зрозуміло, такий стан речей негативно впливав на губернське управління, про що свідчить знайдена в архіві анонімна записка того часу: «потребность изминения порядка этого все сильне и сельнее чуствуются обществом и провинциею. – Администрация империи давно сознает утрату своего значения и несостоятельность удовлетворения нужд общества. Министерство также обращает внимание на етот вопрос, но по видимому смотрит совершенно односторонне на дело.

По изминении штатов губернии и реформы в администрации, сейчас ограничевается составлением и усилением штатов центрального управления министерства, т.е., поощрением централизации в ущерб местным интересам империи. Относителто губернаторов речь идет об усилении власти (слово власть выражает мысль и бюрократическую и несовременную), следует понимать значение.

Между тем тоже Министерство уменшает значение губернаторов в глазах управляемых недоверием во всех вопросах обыденной потребности общества и частных лиц. Так например, выдать заграничний паспорт недостигшому 23 лет нужно представлять министру, разрешить ничтожную постройку, переделку казенного здания, перенесения почтовой станции, устройство моста (и т.д. примери), – на все требуется

[1] *Андриевский И.Е.* О наместниках, воеводах и губернаторах. – СПб., 1864. – С. 137.

[2] *Лысенко Л.М.* Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи (XVIII – начала XX века). – М.: Изд-во МПГУ, 2001. – С. 165.

[3] Там само. – С. 165.

[4] Там само. – С. 166.

[5] Там само. – С.167.

разрешение Министерства; дела тянутся, время уходит, потребность усиливается и вселяется недавольство и недоверие к местному начальству»[1].

Головним завданням реформування губернської системи автор анонімки визначає: «избавление губернаторов от Департаменсткой мелочной опеки, тормозящей и меретвящей всякое жывое дело. Губернаторов следовало-бы поставить в прямую зависимость и подчинение генерал-губернатора и таким образом, сие последние явились бы действительными представителями власти во всех вверeных им частях Империи.

Но в провинции значение генерал-губернатора еще несовсем утратило свою силу, а возможнось лично всегда докладывать о делах, а также иногда присутсвовать в Государственом совете и Комитете Министров, служыт некоторым ограждением против бюрократического деспотизма Департаментов и обеспечивает успех ходатейств о местных и насущних нуждах провинции»[2].

Ефективне вирішення цієї проблеми в губернському управлінні запропонував також правознавець І. Блінов, який хотів вирішити проблему в губернському правлінні, здійснивши реформу місцевого управління[3]. Провінційне життя має перебудовуватися на принципі децентралізації і розкутості особистості, адже деспотизм чиновника на місці відчувається більше населенням, ніж деспотизм центру. Суспільні самоуправлінські групи мають бути не під владою губернатора, коли виборна служба не є самостійним інститутом, а лише додатком до служби за призначенням уряду, а стояти поряд із ним. Тільки за цих умов можливе досягнення результативної співпраці. Зміни мали відбутися на принципах децентралізації, яка в Російській імперії проводилася лише у формі деконцентрації, коли повноваження щодо прийняття рішень перерозподіляються більш низьким чи регіональним рівнем центральної влади. Така форма зумовлювалася можливістю сепаратизму на окраїнах імперії, які були неготові до прийняття цієї системи.

Проте якою б корисною і важливою не була самостійна організація місцевого управління, вона не може принести хороших результатів, а, навпаки, зробитися злом, якщо паралельно не розвивати другий важливий принцип – відповідальність, де губернатор не може бути хорошим адміністратором і органом контролю одночасно, оскільки принципи їх діяльності різні.

Контроль за виконанням реформ місцевого управління тільки тоді ефективний, якщо буде організований контроль за діяльністю губернаторів. Досягнути цього можна лише одним способом, поклавши контроль на суди, а саме на Сенат і судові палати. І якщо до цього всього добавити спрощений та полегшений порядок подання скарг, усунення дискримінаційної влади губернатора й частини сенаторської ревізії, то нагляд за діяльністю стане досить ефективним.

Наскільки б хорошими не були ці пропозиції, все ж таки контролюючий орган втручався в справи управління, хоча між ними має бути чітка межа, яка б дала змогу ефективно працювати у своїй сфері діяльності та в межах своєї компетентності.

Ці ідеї І. Блінова були вдалими для Центральної Росії, але не для окраїн імперії, якими були землі Правобережної України, де генерал-губернаторська форма управління набула політико-адміністративного характеру й яскраво продемонструвала труднощі інтеграційних процесів, що їх переживала Російська імперія. Саме регіональні особливості та тенденції імперського розвитку знайшли відображення у діяльності Канцелярії генерал-губернатора, анонімне донесення є яскравим підтвердженням цього процесу. Діяльність цієї установи на території України відрізнялася за своєю суттю від напрямів діяльності тих, що діяли в інших неросійських землях. Генерал-губернаторська влада була органічною в системі поліцейсько-бюрократичного управління. Вона відповідала

---

[1] Центральний державний історичний архів України у м. Києві, ф. 442: Канцелярія Київського, Подільського і Волинського генерал-губернатора, оп. 644, спр. 336, арк. 2-3.

[2] Там само, арк. 6.

[3] *Блинов И.А.* Губернаторы: Историко-юридический очерк. – СПб., 1905. – С. 15.

імперським методам приєднання територій більше, ніж звичайні органи в державі. Українські землі поступово були введені в загальноросійську систему управління, але, як засвідчила історія, інтеграція не набрала завершального характеру.

Особливості реформування державної служби та губернської системи у Російській імперії характеризують слова французького дипломата Толейрана: «Велика частина тих, хто говорить проти централізації не хочуть насправді її руйнувати: одні – тому, що тримають у своїх руках владу, інші – тому, що хочуть нею заволодіти»[1].

Таким чином, питання державного управління у Російській імперії за матеріалами анонімного донесення чиновника МВС показує реальний стан справ в органах влади на місцях та дає змогу нам здійснити комплексний аналіз недоліків і переваг централізованого управління, які потрібно використовувати нашій владі для ефективної організації управління окремими адміністративно-територіальними одиницями, юридичного становища посадовців усіх рівнів, розподілу повноважень між структурними ланками управлінського апарату, узгодження інтересів центру й периферії. На сьогодні у період формування органів влади в Україні, з огляду на історичні особливості різних українських регіонів, важливим є запозичення позитивних управлінських рішень минулого для ефективного функціонування Української держави в майбутньому.

In the article an author probes the question of state administration in the Russian empire after materials of anonymous report, and also carries out the analysis of main ideas on reformation of province control system.

[1] Цит. за: *Блинов И.А.* Губернаторы: Историко-юридический очерк. – СПб., 1905. – С. 15.