

ПОЛІТИЧНА РЕФОРМА НА УКРАЇНІ В ПЕРШІЙ
ЧВЕРТІ ХУШ ст.

Еволюція української державності в силу об'єктивних історичних обставин, які склалися після Переяславської угоди 1654 р., протікала у тісному зв'язку з російською монархією, що значною мірою обумовило її напрям і кінцевий результат. Так, українська республіка, увійшовши до складу Росії на умовах цілковитої автономії, починаючи вже з кінця 50-х років ХУП ст. настійливо втягується в орбіту загальноросійського життя. Зближення двох країн при зверхності російського монарха детермінувало розвій української державності в бік її уніфікації з загальноросійськими порядками. Об'єктивно українські державні традиції, породжені суспільно-політичною активністю українського народу у роки Визвольної війни, носили демократичний, республіканський характер і тому перебували у різкому протиріччі з монархічними засадами Російської держави. В складі абсолютиської Росії республіканські традиції української держави були позбавлені перспектив розвитку і "рано чи пізно... повинні були поступитися загальноімперським нормам і порядкам" /Смолій В.А., Гуржій О.І. Становлення української феодальної держави.-- УІЖ, 1990, № 10. -С.20/.

Вплив російських державних структур на устої української республіки відзначався стабільним напрямом, але був неоднорідним у часі, що дозволяє при вивченні проблеми розчленувати її на декілька періодів. Періодом найбільш активних дій російської влади щодо політичної системи Гетьманщини було царювання Петра I, коли не тільки була знищена гетьманська влада, а й - ліквідована адміністративна, фінансова та судова самостійність України.

Хронологічно період петрівської реформи політичного устрою України окреслюється 1708-1727 роками. В ході її проведення спостерігається принципово різний підхід до українських справ в умовах Північної війни та після її успішного завершення. Тому при розгляді проблеми необхідно виділити етап підготовки царською адміністрацією ґрунту для глибокої реформи українського ладу - 1708-1721 рр., і власне реформу - 1722-1727 рр., яка асоціюється з діяльністю Малоросійської колегії.

План глибокого перетворення державного устрою України виник у Петра I ще до 1708 р. і своєю радикальністю свідчив про початок якісно нового періоду в житті українського суспільства/ за задумом царя передбачалось частину козацьких військових формувань перетворити у регулярні підрозділи, а решту козаків прирівняти до становища державних селян; ліквідувати виборний принцип у Війську Запорозькому і на місце виборної української старшини призначати з Москви царських чиновників/.

Але перебіг подій у Північній війні як то вступ на українську територію шведських військ і перехід на сторону Карла XII гетьмана І.Мазепи з частиною козаків стали на заваді реформаторським планам Петра. Політика російського уряду на Україні в таких умовах стала більш обережною і виваженою, і, в основному, переслідувала мету упередити можливий перехід українського народу на бік Швеції.

Проте незважаючи на превентивний характер російської політики і царські обіцянки українцям "все вольности, права и привелегии... свято, ненарушимо и цело содержат", починаючи вже з 1708 р., з проведення Глухівської ради по виборам нового гетьмана, Петро I започаткував один з домінуючих напрямів

діяльності російського уряду на Україні - здійснення активної кадрової політики. З одного боку це гарантувало цареві збереження "верности", а з іншого - готувало кадрове забезпечення майбутньої кардинальної реформи. Так, вибравши на свій розсуд гетьмана, російський уряд таким же чином діяв і у відношенні козацької старшини. Уже в 1713 р. фельдмаршал Шереметьєв вимагав звільнення зразу аж чотирьох козацьких полковників, у вірності яких царському тронові він не був переконаний. А царська грамота від 22 січня 1715 р. повністю ставила під контроль російського резидента заміщення вакансій полкової та сотенної старшини. Зміст цієї грамоти по своїй суті заперечував виборний принцип у Війську Запорозькому, оскільки відтепер у полках і сотнях старшина вибирала лише кандидатів на уряд, а призначення проводив гетьман разом із царським резидентом, який згідно таємної інструкції 1709 р. повинен був розвідувати хто "з Старшин и из Козаков на стороне Великого Государя доброжелательны, и какого уряду достойны".

Про інший напрям діяльності російської адміністрації на Україні довідуємося з листа Київського воеводи Голіцина до Сенату: "Для нашей безопасности на Украине надобно прежде всего посеять несогласие между гетьманом и полковниками... доносчикам не надобно показывать суровости: если двое придут с ложью, а суровости им не будет показано, то третий и с правдой придет, а гетьман и старшина будут опасаться" /Цит. по: Соловьев С.М. История России с древнейших времен. -СПб, Изд. "Общ.польза".-Кн. IV.-С.32/.

Відвертим ігноруванням козацьких "вольностей" було запровадження в 1709 р. при гетьмані нової інституції - царського резидента. В його компетенцію входило завдання слідкувати, щоб як "в нем, Гетмане, так и в Старшине и в Полковниках, никакой шатости к измене и к возмущению народа... не было". Для матеріалізації влади резидента на Україну було введено 10 драгунських полків "для оборони от неприятеля" з зобов'язанням вивести їх "по изгнании неприятельском и отдалении оного", але які так залишились на українській території і після завершення Північної війни.

Успішне здійснення профілактичних заходів на Україні переконали російський уряд в надійності свого становища, так як "если Турки не обявят войны, то Черкассы ничего не могут сделать", а копітка кадрова політика та заходи, спрямовані на формування відповідної громадської думки, в умовах соціальної та політичної диференціації українського суспільства в першій чверті ХУІІІ ст., підготували ґрунт для кардинального реформування українського державного устрою.

Глибока політична реформа на Україні розпочалася запровадженням у Глухові спеціальної політичної установи - Малоросійської колегії. Її компетенція та характер діяльності корінним чином відрізнялися від Інституту резидента, який існував раніше. Функції Колегії були визначені в Інструкції її президентові С.Вельямінову від 16 травня 1722 р. і включали у себе такі напрями: 1 /виконання обов'язків вищої судової інстанції; 2 / здійснення контролю над збиранням і зосередженням у своїх руках зібраних податків; 3/ виплата з зібраних сум грошового утримання компанійцям і сердюкам; 4/ нагляд за старшиною і полковниками, щоб вони не переобтяжували роботами козаків і посполитих; 5/ проведення розквартирування російських військ на Україні та здійснення за ними нагляду; 6/ контроль за діяльністю Генеральної військової канцелярії і гетьмана.

Функції, визначені Інструкцією від 16 травня, Імператор розглядав як відповідні /для детального їх визначення бракувало часу - Петро готувався до Перського походу/ і тому зобов'язував Вельямінова "усматривать" які ще потрібно надати Колегії повноваження понад передбачених документах. Про наявність більш широкої програми реформування політичного устрою України свідчив і сам Вельямінов, говорячи про існування такого царського указу, якого він не може не тільки старшині, але й членам колегії показати. Однак не приховувалось при цьому, що українські "давнини переменить велено".

Заснування Малоросійської колегії фактично означало знищення основних умов Переяславської угоди. Саме так розглядали цей крок російського уряду українське суспільство і гетьман Скоропадський, який "слізно молив" імператора "при прежних... правах и порядках Малую Россию содержать". Російський уряд,

розуміючи юридичну безпідставність акту заснування Колегії, приділив серйозну увагу її соціальному забезпеченню. Так, Петро I неодноразово декларував, що Малоросійська колегія запроваджена "... не для чого иного, токмо для того, дабы Малоросійский народ не от кого, как несправедливыми судами, так и от Старшины налогами, утесняем не был". Гажаючи упередити можливі виступи протесту проти свавілля по відношенню до козацьких "прав і вольностей", Колегія намагалась посіяти ворожнечу між окремими соціальними групами українського суспільства, а себе видати за оборонця козаків і посполитих. Наприклад, діяльність в Глухові Вельямінов розпочав з того, що розіслав по укр. Інських полках російських офіцерів для збору скарг на козацьку старшину. Примусивши державців і старшину дбати перш за все за утвердження свого власного становища і зарекомендувавши себе палким оборонцем соціальних низів, Вельямінов рішуче приступив до опанування всією повнотою влади на Україні, будучи переконаним, що деморалізована козацька старшина не зуміє організувати захист своїх "давнин".

Реформа державного устрою України першої чверті ХІІІ ст. корінним чином змінювала всю структуру влади, передаючи адміністративно-політичні, фінансові та судові повноваження Малоросійській колегії. Процесові передачі адміністративно-політичної влади в руки Колегії сприяв той факт, що всю роботу вона розпочала у період міжгетьманства /Скоропадський помер 3 липня 1722 р., а Вельямінов прибув до Глухова 24 липня інші члени Колегії - у кінці серпня - на початку вересня/. Призначений наказним гетьманом П.Полуботок був фактично повністю позбавлений влади на користь Колегії, а коли спробував підняти голос на захист української автономії - потрапив до в'язниці. Така ж доля спіткала і його наступників В.Жураковського та Я.Лизогуба. Всі домагання старшини відносно дозволу вибрати нового гетьмана закінчились категоричною відмовою імператора: "Понеже всем известно, что от времени первого гетмана Богдана Хмельницкого, даже до Скоропадского, все гетманы явились изменниками ... во избрание в гетманы zelo вернаго и известнаго человека сыскать надлежит ... и для того в сем деле докучать не надлежит"/Полное собрание законов

Російської імперії, СПб., 1830. -Т.УП, № 4252/. Влада, яка раніше була в руках гетьмана, згідно з царським указом передавалась Малоросійській колегії і генеральна старшина повинна була виконувати всі розпорядження останньої.

Опанувавши центральну владу російська адміністрація звернула увагу і на місцеву. Так, 27 лютого 1723 р. було оголошено царський указ, згідно з яким дозволялось призначити на посаду полковників російських офіцерів. Ще раніше у полкові міста було призначено російських комендантів, яких уряд зобов'язував поволі опанувати місцеву владу, щоб у перспективі оволодіти нею.

Значну / якщо не найбільшу / увагу Малоросійська колегія приділила реформуванню фінансів України. Вже інструкція Вельямінову започаткувала якісно новий підхід до фінансової проблеми: якщо раніше прибутки, збирані з українського народу, йшли до військового та гетьманського скарбів, а також на утримання генеральної, полкової та сотенної старшини, то відтепер збір податків здійснювався під контролем Колегії і зібрані кошти надходили до государевої скарбниці.

Зосередивши у своїх руках фінансову владу, Вельямінов здійснив докорінну реформу всієї фінансової системи Гетьманщини. Зокрема, їй було надано певної стрункості. Безпосереднім збором як грошових, так і натуральних податків були зайняті особи, яких призначала полкова адміністрація /по 2-3 чоловіки з заможних селян у кожній сотні/. Контроль над ними здійснювали спочатку полкові комісари, а з 1723 р. - спеціальні наглядачі, яких призначала Колегія з унтер-офіцерів Глухівського гарнізону. Увінчували фіскальну структуру Малоросійської колегії комісар грошового скарбу з приданими йому рахівниками /спочатку їх було 4, а з 1724 р. -10 чоловік/. Загальний нагляд за фінансовою справою на Україні здійснювали канцеляристи та прокурор Малоросійської колегії.

Серйозним нововведенням Колегії був принцип оподаткування "не обходя нікого", тобто знищувались привілеї старшини, з якої раніше податків не стягували. Велику винахідність виявила Колегія, вишукуючи нові статті прибутку. Так, відмінивши

деякі незначні податки, Вельямінов поширив окремі збори /тютюнова та медова десятини/ на всю територію Гетьманщини, а також значно розширив перелік прибуткових статей: проказанщину почали збирати з козаків /раніше - тільки з пєсполитих/, скатне замінене на більш прибуткове покуховне, міщан обкладено роковим збором, оподатковані за новою системою млини, рибні лови та озера, перевози, солодовні, воскобієні, погребі, камори та будки, громадські лазні, стрілецькі та бобрівницькі промисли. В результаті проведеної фінансової реформи збір коштів з українського суспільства збільшився з 45527 крб. у 1722 р. до 141342 - у 1724.

Певну увагу Колегія приділила іншому важливому атрибуту держави - судочинству. Не задовільняючись функціями вищої судової інстанції на Україні, вона активно втручалась у судові процеси, заохочуючи населення до прямої подачі позову до Колегії, знижуючи цим саме традиційну систему судочинства. Мета, яку переслідував при цьому Вельямінов, яскраво прослідковується при знайомстві з таємною інструкцією Сенату від 22 жовтня 1722 р., у котрій президентові Колегії наказувалось спонукати українців до подачі прохань про переміну судочинства на Україні, щоб надалі їх судили згідно традиційних російських законів.

Таким чином, в результаті політичної реформи першої чверті XVIII ст. була ліквідована українська адміністративно-політична, фінансова та судова самостійність, що означало значний крок у напрямі ліквідації автономії України. Процес носив об'єктивний характер і був детермінований усім попереднім розвитком російсько-українських державних відносин. Хоч, безперечно, щодо темпів і глибини перемін, ніс на собі карб особистості імператора Петра I.