

КОНТРОЛЬ ТА НАГЛЯД ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ГУБЕРНАТОРА У РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ В ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ СТ. (НА МАТЕРІАЛАХ ВОЛИНСЬКОЇ ГУБЕРНІЇ)

У статті розглянуто різноманітні форми контролю та нагляду за діяльністю губернатора, а також проаналізовано зміну владних повноважень губернатора в залежності від появи чи утворення нових контролюючих чи наглядових органів.

Ключові слова: губернатор, військовий губернатор, генерал-губернатор, Волинська губернія, Російська імперія.

Діяльність губернаторів в Російській імперії завжди перебувала у центрі уваги, оскільки вони знаходилися всередині владної вертикалі – “центр – регіони”. Головними принципами відносин губернаторів із центральною владою було постійне законодавче врегулювання його діяльності у поєднанні з наглядом та контролем за законністю їх дій. Окрім цього імперський уряд використовував горизонтальну ротацію губернаторів, завдяки якій він намагався боротися із корумпованістю та зловживанням губернаторів, сподіваючись, що відсутність особистих зв'язків сприятиме цьому. З цією ж метою високопосадовцям заборонялося купувати маєтки і землі у ввірених їм губерніях.

Сукупність різних важелів контролю за діяльністю губернаторів, прикордонне розташування губернії та складне етнополітичне становище, що склалося у Волинській губернії на початку ХІХ ст. переносило її в розряд губерній із “важким” управлінням. Саме тому дослідження адміністративного контролю та нагляду на Волині здатне продемонструвати різноманітність методів та засобів контролю за діяльністю губернаторів.

Історико-правове дослідження місця органів правосуддя та прокуратури у державному механізмі Російської імперії, після проведення судової реформи 1864 р., дослідив В. Сухонос [20]. В. Шандра вивчала передумови, причини створення та еволюція київського генерал-губернаторства [21–22]. М. Бармак, залучивши широке коло маловідомих історичних джерел, розкрив процес формування владних інституцій Російської імперії на Правобережній Україні [2–3].

Істотний внесок у розробку проблеми вніс радянський професор П. Зайончковський, який одним із перших звернувся до аналізу функціональних обов'язків чиновництва [7].

Усі важливі законодавчі акти, які за змістом були управлінськими розпорядженнями, опубліковано у трьох “Повних зібраннях законів Російської імперії”. Використання значної кількості фактичного матеріалу, що міститься у цих зібраннях, у процесі дослідження дозволило скласти чітку картину законодавчого забезпечення урядової політики в контексті становлення російського управління на Волині наприкінці ХVІІІ – на початку ХІХ ст. Проте, контроль та нагляд за діяльністю губернатора на Волині не піддавався ґрунтовному аналізу, залишився поза увагою науковців.

Метою статті є висвітлення різноманітних форм контролю та нагляду за діяльністю губернатора, а також з'ясування особливостей зміни владних повноважень волинського губернатора, в залежності від появи чи утворення нових контролюючих чи наглядових органів.

Управління губернією усі губернатори здійснювали, згідно із “Установленнями для управління губерній Всеросійської імперії” від 1775 р. Волинська губернія, створена 1796 р., керувалася також цим положенням, проте під безпосереднім контролем генерал-губернатора. Використання генерал-губернаторів на початкових етапах становлення територіальних одиниць в Російській імперії було звичною практикою. Роль генерал-губернаторів влучно охарактеризував східносибірський генерал-губернатор Д. Анучин: “При будь-якому збільшенні нашої території... приєднані області не включалися негайно до загального складу держави із загальними управліннями, а пов'язувалися з імперією через посередництва. Так було на Кавказі, в Сибіру і в усій Центральній Азії” [17, с. 66]. У період становлення російської влади у Волинській губернії військова діяльність генерал-губернатора переважала над цивільною, адже він був ніби “криголам-першопроходець” перед встановленням губернаторської влади. Саме тому першочерговими завданнями адміністративних установ волинського губернатора було вирішення питань щодо облаштування та постачання усім необхідним військових частин, розташованих у губернії.

Намагання вдосконалити контроль та нагляд за діяльністю губернаторів здійснювали усі імператори Російської імперії упродовж існування цього інституту влади. За часів керівництва Павла І зазнала вдосконалення система вищого керівництва регіонами Російської імперії, посада намісника (генерал-губернатора) фактично була ліквідована, а його повноваження передані новому

інституту адміністративної влади – військовому губернатору. На відміну від свого попередника, військові губернатори призначалися до міст, у яких мали виконувати лише військово-інспекторські функції. Проте майже усі вони за короткий термін отримували до своїх відносно вузьких повноважень ще й цивільний нагляд за справами у одній чи декількох губерніях. У такий спосіб центральна влада намагалася вдосконалити керівництво Волинню, зменшивши військовий контроль.

Управлінські реформи Павла I на Волині мали зворотній характер і спровокували суперечності між військовим та цивільним губернатором. Оскільки статус цивільного губернатора визначався як “керівник губернії”, а статус військового губернатора як “головноуправляющий в губернії” [16, с. 213]. Останньому, в його повноваженнях, це надавало функції стеження за моральним станом населення підпорядкованої губернії, до створення київського генерал-губернаторства у 1832 р. Науковець О. Романцов, зауважував, що відсутнім був юридичний документ, у якому були б розписані усі аспекти діяльності інституту військових губернаторів і оскільки до 1796 р. існував інститут генерал-губернаторів, то й аналогією повноважень слід проводити саме із ним. У той час доволі поширеною була практика відсилання до вже існуючих законів для роз’яснення тих чи інших нововведень [16, с. 208]. У зібранні законів про поліцейське управління 1832 р. зазначалося, що “військовим губернаторам, які мають цивільну владу, отримують і управління над поліцією на основі посади генерал-губернатора в Установленнях для управління губерніями описаних” [19, с. 146]. Невизначеність у повноваженнях цих посадовців викликала гострі суперечності між ними. Так, конфлікт між волинським губернатором Г. Решетніковим та військовим губернатором І. Ессеном закінчився рапортом на ім’я імператора, у якому він повідомляв, що його підлеглий “слабо виконує покладений на нього обов’язок” і не проявляє належної поваги до нього. Вирішуючи сформовану міжособистісну ситуацію, Олександр I звільнив Г. Решетнікова, зберігши розмір його заробітної плати “в пенсіон по смерті” [4, с. 108]. Зміна губернаторів, за їх власним проханням, “за домашніми обставинами”, за станом здоров’я часто було діловою формальністю, за якою приховувалася реальна причина. Таким чином, військовий губернатор, здійснюючи контроль за діяльністю губернаторів у ввірених йому губерніях, був додатковою адміністративною ланкою між імперським центром та регіоном, що за невизначеності його повноважень утруднювало управління краєм волинським губернаторам, які змінювалися майже щороку, що сповільнювало інтеграційні процеси.

Олександр I намагався усунути “безлад в управлінні”, який мав спільні риси в усіх губерніях імперії [11, с. 60]. Так, указом від 16 серпня 1802 р. “Про не порушення губернатором меж влади, призначеним їм законами” передбачено губернаторам управляти в точній відповідності із законами та встановленими ними рамками, “не поширювати владу свою за межі законів”, тобто, не допускати беззаконня, забезпечувати виконання законів усіма установами, які повинні діяти “по точній силі і словам закону”, також обмежувалося втручання губернатора в судочинство [8, с. 249]. Підтверджений був указ 1780 р. про відповідальність за хабарництво, завданням Сенату – контролювати його виконання та здійснювати нагляд над діяльністю губернаторів. Губернаторам наказано: “щоб ніякі побори, крім узаконених роблені не були, і ті, щоб відшкодовувались без надмірностей, але скільки дійсно належить” [8, с. 249]. 14 березня 1800 р. іменним указом імператора визначено структуру взаємовідносин між військовим та цивільним губернатором [13, с. 65].

Крім Сенату, офіційний нагляд за місцевими органами влади здійснював інститут губерньської прокуратури. Губерньським прокурорам належало слідкувати за дотриманням законів. Губернаторам вказано, щоб вони “ніяких особистих переписок у вигляді наказів не брали б і не вживали б, по усім справам губерній звертались не до особистостей, а прямо в ті місця, до якого яка справа належить” [12, с. 221–222]. Прокурор і два його помічника (стряпчі) підпорядковувались міністру юстиції, тому формально від губернатора не залежали. Губерньський прокурор міг відправляти у Сенат відповідні донесення і протести. Його зовнішній нагляд поширювався на рекрутські набори, збір податків і казенних прибутків, здійснення правосуддя, діяльність дворянських зборів. Прокурору надавалася можливість особисто бути присутнім на засіданнях та при службових діях, вимагати відомостей і справи для перегляду, робити пропозиції по суті справ, або давати висновки із юридичних питань. Він міг переглядати журнали і подавати протести на визначення і рішення. Без прокурорського надпису жодна постанова не могло мати законної сили. Разом із тим, посадовий авторитет губерньського прокурора був невисокий. Клас цієї посади (6–8) був нижче не тільки губернатора і віце-губернатора, але й голів палат, тому й одержувана платня була втричі меншою, ніж у губернатора. Статусна різниця надавала вразливості відноsinам прокурора і губернатора. До того ж, ефективність їх діяльності гальмувала відсутність “Зводу законів” до 1832 р., а також відсутність професійно підготовлених юристів [4, с. 106]. Науковець В. Сухонос, зауважував, що прокуратура хоча й мала власну ієрархічну структуру, але у своїй безпосередній діяльності підпорядковувалася місцевим губернаторам і військовим губернаторам,

враховуючи, що останні були у складі губернського правління, рішення якого були обов'язковими для усіх, в тому числі й для прокурора [20, с. 12]. Таким чином, прокурорський нагляд в губернії частково нівелювався недосконалістю законодавства, низьким професійним рівнем підготовлених юристів, що утруднювало боротьбу із місцевими зловживаннями влади та контролем за діяльністю губернатора.

“Маніфестом про заснування міністерств” від 8 вересня 1802 р. Олександр I створив міністерську систему управління, суть якої полягала у встановленні загального адміністративного управління за окремими галузями адміністрації в державі [5, с. 409]. Внаслідок міністерської реформи на зміну дволанковій вертикалі влади “сенат – губернатор” прийшла нова система управління “імператор – Міністерство внутрішніх справ (далі – МВС) – губернатор”, що суттєво применшувало статус губернаторів в ієрархії влади. МВС приймало участь в призначенні й усуненні від посади губернатора, його покаранні і заохоченні [9, с. 67]. Губернаторів, яких МВС хотіло заохотити, відправляли у кращу губернію, а покаранням для нього було призначення у Сенат або Державну Раду, але інколи далека від Петербурга губернія теж була покаранням.

Будучи зацікавленим у збереженні стабільності у новостворених губерніях, імператори враховували звернення Волинського дворянського зібрання, які скаржилися на місцевих губернаторів. За період правління Павла I обов'язки керівника Волинської губернії виконувало шість осіб.

З метою розмежування повноважень губернської влади та дворянського зібрання, у 1802 р. імператор наказував сенату, щоб “губернатори не втручалися у жодному разі в дворянські ...вибори, ...не домагалися б за бажанням своїм обрання одних, а інших усунення з посад”, наглядаючи, щоб дотримувалися норми, визначені в “Установленні для управління губерніями” [3, с. 422]. У разі порушення здійснювалися сенаторські ревізії. Так, предводитель волинського дворянства В. Гіжицький домігся ініціювання дворянством сенаторської ревізії у Волинській губернії. Конфлікт був спричинений правопорушеннями з боку командування російських військових частин, розташованих в губернії, які не розраховалися за провіант, який їм постачало Волинське дворянське зібрання на суму понад 1 млн крб., про що польська шляхта Волинської губернії неодноразово повідомляла губернатора, який ігнорував їх звернення [18, с. 439–441]. Результатами перевірки були звільнення з посад губернатора М. Комбурлея та віце-губернатора Хруцова.

Зміни “Загального установлення міністерств” у червні 1811 р., які стосувалися впорядкування документообігу між губернаторами та вищими урядовими інституціями, зобов'язували губернатора листуватися із міністерством через військового губернатора, який став додатковою ланкою між центром та регіонами. Відповідно до змін, міністрам надано право безпосередньо надсилати свої накази губернаторам, повідомляючи про них військового губернатора, який мав здійснювати контроль за виконанням наказів [15, с. 709]. Таким чином, обмежувалися владні повноваження губернаторів, через зобов'язання здійснювати документообіг із міністерствами через військового губернатора.

Запровадження Київського генерал-губернаторства у 1832 р. сформувало, на наше переконання, нову вертикаль влади, що складалася із чотирьох ланок: “губернатор – генерал-губернатор – МВС – імператор”. Під час створення цього губернаторства в указі зазначалося, що “генерал-губернатор є особливим органом в місцевій адміністрації, так як йому надано здійснювати контроль над губернським управлінням та виконанням законів й усувати все, що йде всупереч волі уряду, адже інтереси уряду йому відомі, як людині, яка користується повною довірою государя імператора” [1, с. 136]. Як результат, відбулося символічне усунення дистанції між верховною владою та її військовою опорою, що по суті знімало перешкоди на шляху спонтанного включення військових у політичну діяльність при наступних повстаннях, а головне – дозволяло генерал-губернатору повністю контролювати ввірені йому губернії.

Цікаво те, що у відповідності з “Наказом” губернаторам від 1837 р. вони “безпосередньо підлягали” Сенату, однак на практиці це підпорядкування не було таким однозначним. Службові відносини губернатора із Сенатом були вкрай обмеженими. Губернатори зверталися до Сенату лише за роз'ясненнями у випадках протиріч адміністративних розпоряджень законодавчим актам, або ж неясності самих цих актів. Окрім того, до Сенату губернатори подавали справи про накладання та зняття опіки із дворянських маєтків, їх продаж та закладання, зверталися зі скаргами на повільний розгляд справ в органах дворянського самоврядування. Сенат мав право скеровувати в губернії сенаторів для ревізії стану місцевого управління. Однак робити офіційні зауваження, оголошувати догану, віддавати губернаторів під суд за зловживання – усе це залежало від волі імператора [6, с. 46].

Іменний рескрипт 1840 р. Микола I затвердив “Настанови київському військовому, подільському й волинському генерал-губернаторові”, до якого увійшли пропозиції генерал-

губернатора Д. Бібікова, які значно посилювали його владу в регіоні [21, с. 86]. Генерал-губернатор отримав надзвичайні повноваження, відповідно до яких міг власними розпорядженнями впроваджувати й зміцнювати російську державність на її “колишніх” землях, тобто, став другою владною особою у краї після імператора. Д. Бібіков сформулював своє завдання по-військовому, на новій посаді: “Намагатися злити цей край з Великоросією” [22, с. 277].

Особливості управління Правобережною Україною відмітив і Микола I на зустрічі із місцевим дворянством під час свого триденного перебування у Києві в травні 1845 р. Підсумовуючи враження після огляду губернських державних установ Південно-Західного краю, із задоволенням зазначав: “Я знаю, як важко вами керувати, панове! Кращий губернатор моїх великоросійських губерній у тутешньому краї може бути тільки посереднім керівником, але кожен посередній ваш губернатор там буде кращим!” [10, с. 113].

Окрім посадового контролю існував також “паперовий” контроль. Тому губернатор був автором щорічних звітів, у яких висвітлювався не лише стан промисловості, сільського господарства, охорони здоров'я, народної освіти й інших сфер, але і повідомлялося про конкретні дії, скеровані на ліквідацію недоліків і упущень у вказаних галузях [2, с. 60]. Саме тому і зберігався особистісний контакт губернатора із імператором, якому він мав доносити безпосередньо у руки річний звіт про стан в губернії [14, с. 667].

Для кращої взаємодії між центральними та місцевими органами управління в другій половині XIX ст., крім звітів, існувала ще одна форма контролю, яка порівняно із річними звітами губернаторів мала менше значення, хоча й відігравала певну роль у механізмі управління. Це щотижневі записки губернаторів міністру внутрішніх справ [7, с. 183]. Стаття 346 “Наказу” зобов'язувала їх відверто, не очікуючи спонукання, доносити про усе важливе та гідне уваги. Існувала спеціальна форма представлень до міністра від губернатора. Окрім цього, було розроблено 19 відомостей, у яких губернатор двічі на місяць мав повідомляти МВС та Третє відділення про різні випадки, які траплялися в губернії. Проте губернатори повідомляли, що в губернії “не відбулося нічого, варто уваги”, чи містили другорядні, нетаємні відомості, що дозволяло губернатору зменшити втручання у його губернію.

Отже, локалізація дослідження в рамках однієї губернії дозволила співвіднести декларовану політику із регіональними управлінськими практиками, коли управлінські реформи створювали конфліктні ситуації такі, як незрозумілість у межах компетенції між: “військовим і цивільним губернатором”, “предводителем дворянства і губернатором”. Реформи Олександра I щодо покращення нагляду за діяльністю губернатора, з боку Сенату і губернського правління, продемонстрували різноманітність легітимних способів втручання у владні повноваження губернаторів, що не рідко нівелювалися недосконалістю законодавства. Прихід до влади Миколи I та утворення Київського генерал-губернаторства дозволило владі найбільш ефективно контролювати діяльність губернаторів на Правобережній Україні.

Микола I остаточно зруйнував дистанцію між верховною владою та її військовою опорою, що знімало перешкоди на шляху спонтанного включення військових у політичну діяльність. Таким чином, найбільш ефективним для Російської імперії засобом контролю та нагляду імперія обрала військовий, який уже не опирався на місцеве дворянство, а лише на військо, яке на Правобережжі було досить численним. Цей стиль управління не передбачав децентралізації влади і не сприяв демократичним перетворенням у краї, а лише забезпечував політичну стабільність у краї, який міг “вибухнути” у будь-який час.

Список використаних джерел

1. Андреевский И. Е. О наместниках, воеводах и губернаторах / И. Е. Андреевский. – СПб.: [б. и.], 1864. – 158 с. 2. Бармак М. В. Державна служба в Російській імперії: правові основи формування та функціонування корпусу цивільних службовців (XVIII – перша половина XIX ст.): монографія / М. В. Бармак. – Тернопіль: Астон, 2006. – 288 с. 3. Бармак М. В. Формування владних інституцій Російської імперії на Правобережній Україні (кінець XVIII – перша половина XIX ст.) / М. В. Бармак. – Тернопіль: АСТОН, 2007. – 512 с. 4. Бикташева А. Н. Надзор и наказания губернаторов (первая половина XIX века) / А. Н. Бикташева // Научные ведомости БелГУ. Серия: История. Политология. Экономика. Информатика. – Белгород, 2007. Том 2. – Вып. 3. – С. 104–109. – Режим доступу: <http://cyberleninka.ru/article/n/nadzor-i-nakazaniya-gubernatorov-pervaya-pоловина-xix-veka#ixzz2k9ow35Gz>. 5. Градовский А. Д. Начала русского государственного права в 2 т. Т. 2: Органы управления; [под ред. и с предисл. В. А. Томсинова] / А. Д. Градовский. – М.: Зерцало, 2006. – 542 с. 6. Грицак В. М. Губернатор в державному механізмі Російської імперії в другій половині XIX ст. (на матеріалах Харківської губернії): монографія [за наук. ред. О. Н. Ярмиша] / В. М. Грицак. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 160 с. 7. Зайончковский П. А. Российское самодержавие в конце XIX в (политическая реакция 70-х – начала 80-х годов) / П. А. Зайончковский. – М.: Мысль, 1970. – 442 с. 8. История государственного управления России: учебник / [отв. ред. В. Г. Игнатов]. – Ростов н/Д.: Феникс, 2002. – 608 с. 9. Лысенко Л. М. Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи (XVIII–XX века) / Л. М. Лысенко. – М.: Изд-во МПГУ, 2001. – 358 с. 10.

Макаров А. Н. Киевская старина в лицах. XIX в. / А. Н. Макаров. – К.: Довіра, 2005. – 878 с. 11. Маркова Н. С. История государственного управления в России: учеб. пособие / Н. С. Маркова. – М.: Изд-во МГОУ, 2009. – 91 с. 12. О неприступлении Губернаторамъ пределовъ власти, назначенныхъ имъ законами // Полное собрание законов Российской империи (далі – ПСЗРИ). – СПб., 1830. – Т. 27. – № 20.372: 1802–1803. – С. 221–222. 13. О предписывании отъ Сената по деламъ, касающимся до Губернскаго управления и Полицейскаго исполненія, Гражданскимъ Губернаторамъ // ПСЗРИ-1. – СПб., 1830. – Т. 26. – № 19.324: 1800–1801. – С. 65. 14. О формахъ всеподданнейшихъ рапортовъ Гражданскихъ Губернаторовъ по годовичному обозренію Губерній // ПСЗРИ-2. – СПб., 1885. – Т. 6. – № 4689: Отделение первое. 1831. – С. 667–671. 15. Общее Учреждение Министерствъ // ПСЗРИ-1. – СПб., 1830. – Т. 31. – № 24.686: 1810–1811. – С. 686–756. 16. Романцов О. Практика унормування правового статусу військових губернаторів у Російській імперії (кінець XVIII – початок XIX ст.) / О. Романцов // Регіональна історія України / Інститут історії України НАН України. – К., 2009. – Вип. 3. – С. 205–216. 17. Сборник главнейших официальных документов по управлению Восточной Сибирью: в 8 т. Т. 1, вып. 1: Всеподданнейшие отчеты командующего войсками округа за время с 1879 по 1882 г. и бумаги по общим вопросам для управления военного / Изд. по распоряжению генерал-губернатора Восточной Сибири Д. Г. Анучина. – Иркутск: Типография штаба Восточно-Сибирского военного округа, 1884. – 354 с. 18. Середонин С. М. Исторический обзор деятельности Комитета министров Т. I: Комитет министров в царствование императора Александра Первого (1802 сентября 8 – 1825 ноября 19) / С. М. Середонин. – СПб.: Изд-во Канцелярии Комитета министров, 1902. – 612 с. 19. Собрание законов о полицейском управлении или наказы губернаторские и устав Управы благочиния с включением законов, им предшествовавших и следовавших, с 1708 по апрель месяц 1823. – СПб.: Типография Правительствующаго Сената, 1823. – 460 с. 20. Сухонос В. В. Прокуратура у державному механізмі Російської імперії після судової реформи 1864 р.: монографія / В. В. Сухонос. – Суми: Університетська книга, 2012. – 104 с. 21. Шандра В. До історії Київського генерал-губернаторства: настанови Д. Г. Бібікова / В. Шандра // Студії з архівної справи та документознавства. – 1996. – Т. 1. – С. 85–91. 22. Шандра В. С. Генерал-губернаторства в Україні: XIX – початок XX століття: монографія / В. С. Шандра. – К.: Інститут історії України НАН України, 2005. – 427 с.

Василий Желизняк

**КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ГУБЕРНАТОРА
В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX В.
(НА МАТЕРИАЛАХ ВОЛЫНСКОЙ ГУБЕРНИИ)**

В статье рассмотрены различные формы контроля и надзора за деятельностью губернатора, а также проанализированы изменения властных полномочий губернатора в зависимости от появления или образования новых контролирующих или надзорных органов.

Ключевые слова: губернатор, военный губернатор, генерал-губернатор, Волынская губерния, Российская империя.

Vasyl Zheliznyak

**CONTROL AND SUPERVISION OF THE GOVERNOR
IN THE RUSSIAN EMPIRE IN THE FIRST HALF OF THE NINETEENTH CENTURY
(BASED ON VOLYN PROVINCE)**

The article reviews various forms of control and supervise the activities the governor, and analyzed the change of power governor depending on the appearance or formation of new control or supervisory bodies.

Key words: governor, the military governor, governor-general, Volyn province, Russian Empire.