

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ НАПРИКІНЦІ ХVІІІ – У ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ СТ.

У статті розкрито особливості формування загальноімперської моделі адміністративно-територіального апарату в українських землях наприкінці ХVІІІ – у першій половині ХІХ ст.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, волость, генерал-губернаторство, губернія, повіт.

Наприкінці ХVІІІ – у першій половині ХІХ ст. відбулася зміна адміністративно-територіального устрою українських земель. Причиною цього були поділи Речі Посполитої між Росією, Австрією і Пруссією та ліквідація Гетьманщини. Як наслідок цього значна частина території України потрапила під контроль Російської імперії. На новоприєднаних землях почався процес формування імперської системи державного правління з метою посилити та зміцнити свої тут позиції та сприяти посиленню централізації держави.

Питання формування адміністративно-територіальної структури на території України є предметом дослідження багатьох науковців-істориків. Так, цією проблематикою займались: Бармак М. [1; 2], Варига В. [3], Верменич Я. [4], Калініч Т. [6], Музиченко П. [8], Терлюк І. [10].

Після другого і третього поділів Польщі до складу Російської імперії відійшли Київщина, Брацлавщина і Волинь. Згідно з указом Сенату від 23 квітня 1793 р. на приєднаній до Росії території утворено Заславське та Брацлавське намісництва і Кам'янецьку область. Указом Сенату від 1 травня 1795 р. на території, що входила в Заславську і Брацлавську губернії та Кам'янецьку область, створено Волинську, Подільську і Брацлавську губернії [9, с. 100].

5 липня 1795 р. Катерина ІІ новим указом «Про заснування Волинської та Подільської губерній» проголосила

створення Волинського та Подільського намісництв, затвердивши також і штати державних службовців у цих регіонах Російської імперії [1, с. 7].

З цього часу губернії стали називати намісництвами, але це тривало недовго. 12 грудня 1796 р. було видано імператорський наказ нового самодержця Російської імперії Павла I «О новом разделении государства на губернии», згідно з яким намісництво як територіальна одиниця мало бути виведене з ужитку, а вся територія Російської імперії перерозподілялася на 41 губернію [6, с. 6]. У результаті цієї реорганізації на зміну триланковій вертикалі влади «Сенат – намісник – губернатор» прийшла система «Сенат – губернатор». Свої повноваження намісники повинні були до 1 травня 1797 р. передати військовим губернаторам. Губернатори знову ставали основними керівниками губернії [2, с. 160].

В 1796 р. була ліквідована Брацлавська губернія. Її територія, за винятком приєднаних до Київської губернії Липовецького, Махнівського, П'ятигірського і Сквирського повітів, відійшла до Подільської губернії. Разом з тим Базалійський, Дубенський, Кременецький, Старокостянтинівський і Ямпільський повіти Подільської губернії увійшли до складу Волинської губернії [9, с. 100].

Остаточо згідно з указом Павла I від 29 серпня 1797 р. три новоутворені правобережні губернії мали такий вигляд: Волинська у складі 12 округів (Володимирський, Дубнівський, Житомирський, Заславський, Ковельський, Кременецький, Луцький, Новоград-Волинський, Овруцький, Острозький, Рівненський, Старокостянтинівський); Київська з 12 повітів (Київський, Махнівецький, Радомишльський, Черкаський, Чигиринський, Богуславський, Васильківський, Уманський, Липовецький, П'ятигірський, Катеринопольський, Сквирський) та Подільська з 12 округів (Вінницький, Єленський, Брацлавський, Гайсинський, Ушицький, Могилівський, Ольгопільський, Ямпільський, Летичівський, Літинський, Проскурівський, Кам'янецький). Центрами губерній стали Київ, Кам'янець-Подільський та Новоград-Волинський. Але вже наступного 1798 року кордони повітів Київської губернії було

дещо змінено, а замість Катеринопольського повіту створено Звенигородський. Функції центру Волинської губернії виконував Житомир, оскільки у Новоград-Волинську не було відповідних приміщень для розташування губернських установ [4, с. 51].

Виходячи із вище зазначеного, ми можемо констатувати, що одразу ж після приєднання на нових землях почалася активна політика зміни державно-адміністративної системи, яка мала на меті як скоріше підкорити Правобережжя та відірвати його від тих польських традицій, що тут існували протягом багатьох років. Такі дії забезпечили швидке встановлення над цими територіями контролю з імперського центру.

На території Лівобережної та Слобідської України теж відбувалися значні зміни. В 1775 р. на цих землях були створені Харківське, Київське, Чернігівське, Новгород-Сіверське та Катеринославське намісництва. До управлінської вертикалі намісництв входили: намісник (здійснював адміністративної-поліцейські функції), губернатор, віце-губернатор та два радники. Ці посадові особи відали адміністративними, судовим фінансовими справами [9, с. 97–98].

За Павла I на Лівобережжі і Слобідській Україні відбулася нова реорганізація, яка звелася переважно до скасування нововведень Катерини II. В указі від 12 грудня 1796 р. «О новом разделении государства на губернии» вже не йшлося ні про намісництва, ні про генерал-губернаторів; частина губерній скасовувалася і запроваджувався новий поділ на укрупнені повіти і переведенням більшості повітових міст у позаштатні. Замість Київського, Новгород-Сіверського та Чернігівського намісництв створювалася Чернігівська губернія, а Харківське намісництво знов було перетворене у Слобідсько-Українську губернію. До Чернігівської губернії, яка з 1797 р. стала називатися Малоросійською, було включено також частину Катеринославського намісництва. Київ до цієї губернії не увійшов, оскільки йому відводилася роль центру для новоприєднаних правобережних територій [4, с. 50–51].

Реорганізація політичного устрою південних земель почалася у 1764 р. Нова Сербія і Новослобідський козацький

полк були перетворені у Новоросійську губернію. Управління губернією складалося із двох департаментів – військового і цивільного [9, с. 98].

Адміністративно-територіальний устрій Новоросійської губернії формувалася за загальноросійським зразком, хоча враховувалися і попередні традиції військово-територіального козацького устрою. Спочатку Новоросійська губернія складалася з двох провінцій – Єлисаветградської і Катеринославської та одного повіту – Бахмутського. З 1775 р. все Північне Причорномор'я включено до складу двох губерній – Новоросійської та Азовської [9, с. 98].

Приєднання в 1783 р. до складу Російської імперії Криму призвело до змін політичного ладу і на території цього регіону. На землях колишнього Кримського ханства створено Таврійську область з центром у Сімферополі. Указом імператриці Катерини II від 30 березня 1783 р. з Азовської та Новоросійської губерній утворено Катеринославське намісництво [9, с. 98–99].

На величезних просторах, що простяглися від ріки Бугу на заході до ріки Кубані на південному сході та від Полтави на півночі до Криму на півдні, необмеженим володарем був царський намісник та генерал-губернатор Г. Потьомкін [3, с. 18].

По смерті Потьомкіна створено ще одне намісництво – Вознесенське (1795). Однак у листопаді 1796 р. цар Павло I ліквідував Катеринославське й Вознесенське намісництва, об'єднав їх із Таврійською областю, тобто Кримом, і створив величезну Новоросійську Губернію. Звідси пішла назва «Новоросія» для всієї південної України, яку закріпили сучасники й адміністратори аж до початку ХХ століття [3, с. 21].

Протягом першої половини ХІХ ст. адміністративно-територіальний устрій українських земель продовжував зазнавати змін. 27 лютого 1802 р. Малоросійська губернія була поділена на дві – Чернігівську і Полтавську. Сталося це вже за царювання Олександра I, політика якого, принаймні у зовнішніх своїх виявах, будувалася на засадах лібералізму і поміркованого реформаторства. Для українських губерній вона характеризувалася за формою частковим поверненням до катеринських принципів управління, а за змістом – спробами

врахування в політиці регіонального і етнічного чинників. Перші ж роки царювання Олександра I докорінно змінили структуру управління Новоросією. Новоросійська губернія указом від 8 жовтня 1802 р. була поділена на три – Миколаївську, Катеринославську і Таврійську, а Новоросійську повернуто попередню назву – Катеринослав. 15 травня 1803 р. Миколаївська губернія була перейменована на Херсонську – з переведенням губерньського правління з Миколаєва у Херсон [4, с. 51–52].

Особливий статус було надано Бессарабії, приєднаній до Росії в результаті російсько-турецької війни 1806–1812 рр. За зразком Великого князівства Фінляндського Бессарабія на короткий час дістала автономію. У 1828 р. вона була приєднана до Новоросійського генерал-губернаторства [4, с. 52].

В 1803 р. кількість українських губерній виросла до дев'яти. Це були такі губернії: Волинська, Катеринославська, Київська, Подільська, Полтавська, Слобідсько-Українська (з 1835 р. – Харківська), Таврійська, Херсонська, Чернігівська [8, с. 181]. В період наполеонівських військ до складу Російської імперії відійшов Тарнополь. У 1810 р. була створена Тарнопольська губернія, але вже у 1815 р. її територія стала надбанням Австрійської імперії [2, с. 161]. Таким чином кількість губерній повернулася до дев'яти.

На чолі місцевої адміністративної системи (губернії) стояв губернатор, який призначався царем із середовища вищих військових чинів або відомих дворян. До складу губерньського правління входили також віце-губернатор, канцелярія, прокурор, радники. Існувала низка установ галузевого призначення – казенна палата, рекрутське присутствіє, присутствіє поліції. Всі ці органи також підпорядковувались губернаторові, влада якого була практично необмеженою завдяки підтримці станового дворянського зібрання на чолі з предводителем (маршалом) [5, с. 210].

Губернатори контролювали виконання службових обов'язків чиновниками, ревізували роботу цивільних установ губернії, а також мали право закривати приватні товариства, клуби у разі виявлення в їх діяльності чогось протиправного

державному порядку, громадській безпеці та моральності [9, с. 105].

За поданням губернатора Особлива нарада при Міністерстві внутрішніх справ вирішувала питання про адміністративне заслання. Губернатор організував поліцейний нагляд (гласний і негласний) за особами сумнівної політичної благонадійності. У підпорядкуванні губернатора перебував увесь поліцейний апарат губернії. Він безпосередньо призначав полицмейстерів і повітових справників з помічниками та станових приставів [9, с. 105].

Головним органом державного управління в губернії було губернське правління, очолюване губернатором. Йому належала вся повнота виконавчої влади, контроль за діяльністю всіх установ і посадових осіб губернії, практична реалізація урядових указів та розпоряджень в губернії. З цією метою губернатору були підпорядковані всі військові частини і команди, що знаходилися на території губернії [9, с. 105].

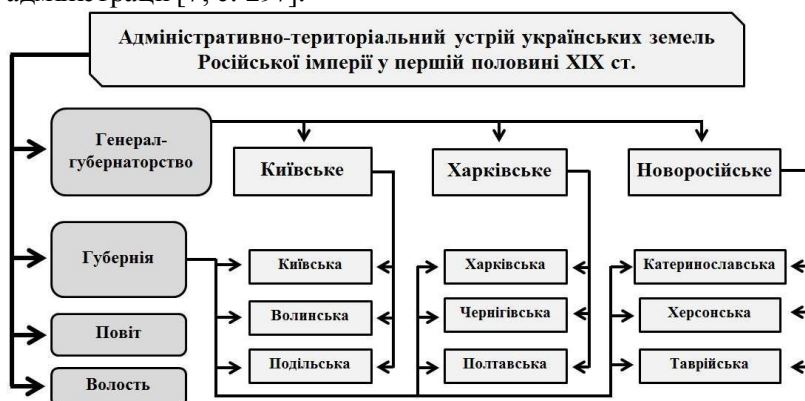
Фінансовими питаннями відала Казенна палата (збором податків, митних, кабацьких та інших зборів і платежів, їх витрачанням тощо), яку очолював помічник губернатора – віце-губернатор [9, с. 106].

Приказ громадської опіки відав школами, лікарнями, притулками, тюрмами тощо. Але на відміну від інших установ цей орган не отримав ні постійних штатів, ні необхідних засобів для виконання своїх функцій і повинен був існувати за рахунок штрафів і добровільних пожертв, більшість з яких йшла на утримання тюремних закладів [9, с. 106].

Губернії склалися з повітів, в яких найважливішими чиновниками були поліцейний справник і предводитель (маршалок) дворянства. Повітова адміністрація також мала керівний орган – Нижній земський суд, різні бюро та комітети. Кожен повіт мав власні дворянські збори, до яких входили всі дворяни, яким виповнилося двадцять п'ять років і чийі землі давали щорічний прибуток щонайменше у 100 карбованців. Дворянські збори обирали предводителя дворянства та поліцейного справника, котрі були двома вищими посадовцями на рівні повітової адміністрації [7, с. 297].

Повіти ділилися на волості, а ті, у свою чергу, склалися із сіл. У волостях і селах існували органи місцевого самоврядування: волосний сход, який складався з волосних і сільських службових осіб та виборних від кожних 10 дворів (на сході обирали старшину та інших штатних працівників); волосне правління, до якого входили волосний старшина, засідателі, писар з помічником [5, с. 210].

Ще одним рівнем адміністрації були міста, які зазнали інтенсивного розвитку. Ті, яким належало самоврядне Магдебурзьке право, не входили до губернської структури аж до 1831 р. (Київ до 1835 р.), коли Магдебурзьке право було скасовано. Починаючи з цього року, великі та малі міста з власною радою (думою) та виконавчим органом підпорядковувалися місцевій повітській або губернській адміністрації [7, с. 297].



Потрібно зазначити, що губернії об'єднувались у генерал-губернаторства: Київське – у складі Київської, Волинської та Подільської губерній (існувало з 1832 р. до 1914 р.); Малоросійське (1802–1835 рр.), що об'єднувало Чернігівську та Полтавську губернії; Харківське – у складі Харківської та Воронежської губерній; Новоросійське – у складі Катеринославської, Херсонської і Таврійської губерній [10, с. 233]. Коли 1828 р. до Новоросійського генерал-губернаторства приєднали Бессарабську губернію, воно стало називатися

Новоросійським і Бессарабським генерал-губернаторством (існувало до 1874 р.) [4, с. 52].

У 30-х рр. XIX ст. у структурі генерал-губернаторств в Україні сталися зміни. Інтересами поглиблення інтеграції України у загальноімперський економічний і політичний простір було продиктоване рішення Миколи I про включення у 1835 р. до складу Малоросійського генерал-губернаторства Харківської губернії й перенесення його центру з Полтави до Харкова. Відтоді до складу регіону (Харківського генерал-губернаторства) входили вже три губернії – Чернігівська, Полтавська й Харківська [4, с. 52].

Апарат генерал-губернатора складався з канцелярії та декількох урядовців з особливих доручень. Генерал-губернатор володів правом ревізувати дії підвідомчих йому осіб, доповнювати, змінювати або скасовувати постанови підпорядкованих йому губернаторів, а за необхідності безпосередньо вживати заходи до поновлення порядку та запобігання безладам [9, с. 101].

Таким чином, протягом кінця XVIII – першої половини XIX ст. відбувався активний процес інкорпорації українських земель до складу Російської імперії. На приєднаних територіях встановлювалася імперська форма державного устрою. Завдяки такій політиці російським імператорам вдалося досить швидко встановити та закріпити свою владу в Україні. Крім того, потрібно відзначити, що протягом зазначеного періоду адміністративно-територіальний устрій постійно змінювався, причиною цього було те, що тоді не існувало єдиної уніфікованої адміністративної системи. Також певний вплив на формування устрою українських земель мали відгомони минулого – це, зокрема, існування Гетьманщини та перебування Правобережної України у складі Речі Посполитої. І все ж до середини XIX ст. адміністративно-територіальний устрій України визначився у складі дев'яти губерній, які проіснували до початку XX ст. Саме апарат губернського управління забезпечував функціонування адміністративно-територіальної одиниці, а губернатор, який стояв на його чолі та був призначений особисто царем, мав необмежені повноваження.

Список використаних джерел

1. Бармак М. Правова основа формування територіально-адміністративного устрою Правобережної України наприкінці XVIII ст. / М. Бармак // Наукові записки ТНПУ ім. В. Гнатюка. Сер. Історія. – Тернопіль, 2006. – Вип. 3. – С. 4–9.
2. Бармак М. Формування владних інституцій Російської імперії на Правобережній Україні (кінець XVIII – перша половина XIX ст.) / М. Бармак. – Тернопіль, 2007. – 512 с.
3. Варига В. Нариси з історії України (к. XVIII– поч. XX ст.) / В. Варига. – Львів: Світ, 1996. – 446 с.
4. Верменич Я. Адміністративно-територіальний устрій українських земель в історичній ретроспективі / Я. Верменич // Історія в школах України. – 2009. – №1–2. – С. 50–56.
5. Історія держави і права України: Навч. посіб. / А. С. Чайковський (кер. кол. авт.), В. І. Батрименко, О. М. Копиленко та інші; За ред. А. С. Чайковського. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 384 с.
6. Калініч Т. Початковий етап інкорпорації правобережної України до складу Російської імперії / Т. Калініч // Історія України. – 2007. – №37. – С. 3–7.
7. Магочій П. Р. Україна. Історія її земель та народів / П. Р. Магочій; авт. пер. з англ.: Е. Гийдель, С. Грачов, Н. Кушко, О. Сидорчук; наук. ред. С. Біленський; покажч. Л. Ільченко; карти П. Р. Магочій. – Ужгород: Видавництво В. Падяка, 2013. – 794 с.
8. Музиченко П. П. Історія держави і права України: Навч. посіб. – 5-те вид., випр. і доп. / П. П. Музиченко. – К.: Т-во «Знання», КОО, 2006. – 437 с.
9. Олуйко В. М. Історія влади / В. М. Олуйко. – Хмельницький, 2012. – 248 с.
10. Терлюк І. Я. Історія держави і права України: Навчальний посібник / І. Я. Терлюк. – К.: Атіко, 2011. – 944 с.

Кусук R.

ADMINISTRATIVE DIVISION OF UKRAINIAN LANDS OF THE RUSSIAN EMPIRE DURING LATE EIGHTEENTH AND THE – FIRST HALF OF THE NINETEENTH CENTURY.

The article deals with the peculiarities of the formation model of general administrative and territorial unit in Ukrainian lands during late eighteenth and the first half of the nineteenth century.

Key words: *administrative divisions, counties, Governor-General, province, district.*