

Ніколайчук Д. О.
аспірант
Інституту історії України Національної академії наук України

КИЇВСЬКОГО ЦИВІЛЬНОГО ГУБЕРНАТОРА: ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ

Упродовж кінця XVIII - поч. XX ст. уряди Російської і Австро- Угорської імперій, зазначає доктор історичних наук, професор О. Реєнт [9], здійснювали щодо українців колонізаторську політику, постійно намагалися розчинити їх у пануючому етнічному середовищі, позбавити можливості для будь-яких форм національної самоорганізації.

Важливим інструментом цієї політики стали губернські правління та їхні очільники.

Система губернського управління в Російській імперії була громіздкою, заплутаною, в якій досить складно виділити прерогативи сфер діяльності чиновницького апарату. Але все-таки центральною фігурою державного управління на місцях був губернатор, який за своїм статусом був єдиним і повноважним представником центральної влади [4, с. 92].

Київська губернія як адміністративно-територіальна одиниця Російської імперії утворена 18 грудня 1708 р. при першому поділі Росії на губернії. Губернське правління було введено указом 7 листопада 1775 р., а за указами від 16 та 18 вересня 1781 р. Київська губернія реформована у намісництво. Відповідними указами від 30 листопада, 12 та 31 грудня 1796 р. замість Брацлавської губернії утворено нову - Київську, принаймні, придніпровська частина колишньої Київської губернії відійшла до тодішньої Малоросійської, 1802 р. поділеної на Чернігівську та Полтавську. Такий адміністративно-територіальний поділ зберігався до 1925 р. [6, с. 220]. Київська губернія адміністративно поділялась на 12 повітів: Київський, Бердичівський, Васильківський, Звенигородський, Канівський, Липовецький, Радомисльський, Сквирський, Таращанський, Уманський, Черкаський, Чигиринський [7, с. 24-25].

Обов'язки та повноваження цивільного губернатора у різні періоди становлення управлінської моделі Російської імперії пройшло ряд етапів. Після інкорпорації українських земель до складу Російської імперії та ліквідації традиційної системи полково-сотенного устрою, упродовж XIX ст. відбувається процес формування та утвердження інституту цивільного губернатора, який фактично став чиновником вищої влади управління в краї, що призначався

імператором для виконання «Його Волі» [1, с. 46].

Усе коло повноважень губернатора регламентувалися такими нормативно-правовими актами: «Наказ гражданским губернаторам» [15] (1837 р.), «Положения о земских губернских и уездных учреждениях» [10] (1864 р.), «О пространстве и пределах власти Губернаторов» [11] (1866 р.), «О предоставлении местным административным властям права издавать обязательнее постановления» [12] (1876 р.), «О мерах к охранению государственной безопасности и общественного спокойствия» [13] (1881 р.), «Правила о местностях, объявляемых состоящими на военном положении» [14] (1892 р.).

«Наказ губернаторам» від 3 червня 1837 р. найповніше відобразив обов'язки губернатора та детально означив звітність, яка на той час поступово ставала важливою формою контролю за його діяльністю. Зазначений законодавчий акт вперше детально визначав куди, кому і яка конкретно інформація мала надаватись, що дозволяє нині визначити першочергові завдання губернатора у кожен конкретний період [8]. За оцінкою російського історика О.Градовського, посада губернатора відзначалась надлишком повноважень. Так, йому необхідно було стільки бачити, передбачити, направити, відвернути, вказати, простежити і заборонити, що добросовісне виконання повноважень з кожним роком ставало все важчим [3, с. 477].

Сучасна вітчизняна дослідниця, Р.Воробей, оцінюючи загальний обсяг повноважень губернатора зазначає: «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» [2, с. 19]. При цьому, науковець, виділяє, що «головна функція губернатора полягала саме в здійсненні загального нагляду за діяльністю всіх установ, посадових осіб та органів самоврядування губернії» [2, с. 19].

Упродовж другої половини XIX ст. владні повноваження начальника губернії Російської імперії лише розширювались. Якщо центральна влада намагалася забезпечити якнайкраще виконання свого розпорядження, то воно адресувалося заздалегідь губернатору. Цим пояснюється велика кількість його обов'язків, які за своїм змістом були різносторонні [5, с. 35].

Повноваження губернатора, як головного представника імператора й центральної влади в губернії полягали в керівництві всією місцевою адміністрацією, у тому числі і становою, а також в оприлюдненні законів. Нагляд здійснювався шляхом щорічних ревізій, перевіркою звітної документації.

Губернатор головував у комітетах і комісіях, які укладали кошториси земських зборів, встановлювали ціни на основні продукти харчування, контролював виконання державних і місцевих повинностей, зокрема виплату прямих податків і недоїмок, схвалював торги до 20 тис. рублів. На губернатора покладался обов'язок комплектувати й утримувати війська, контролювати виконання рекрутської повинності. Губернатор був начальником місцевої поліції, відповідав за дотримання державної безпеки та соціально-господарської життєдіяльності населення, зокрема за функціонування медичної і санітарної служб [16, с. 238].

Важливим обов'язком губернатора було формування дієвого і надійного місцевого адміністративного апарату. Раз на три роки проводились дворянські вибори до місцевих адміністративних органів. Міські - через два дні після дворянських. За три дні до їх початку, губернатор надсилав губернському голові дворянства списки за даними кримінального департаменту та повітових судів про тих дворян, які перебували під судом або слідством. Останній надавав зустрічну інформацію начальнику губернії про осіб, які прибули на вибори і просив письмового дозволу на відкриття першого засідання. Фактично цим і обмежувалась участь губернатора у виборах, за умови, якщо присутні дотримуватимуться норм та вимог законодавства [5, с. 38].

Ліберальні реформи 1860-70-х рр. значно вплинули на повноваження губернатора. Селянська реформа 1861 р., проведена за участю губернаторів, залишала за цією посадою функцію нагляду за селянським самоуправлінням. Відокремлення суду від місцевої адміністрації 1864 р. зводило нанівець судові повноваження губернатора. Земська реформа 1864 р. і міська реформа 1870 р. звільнили губернатора від вирішення місцевих соціально-господарських питань, але підвищили наглядово-контролюючі функції. Контрреформи імператора Олександра III розширили повноваження губернатора, надали йому право впливати на судові рішення, контролювати вибори суддів та присяжних засідателів, затверджувати на посадах членів земських установ. У роки царювання імператора Миколи II губернатори брали участь в організації боротьби з революційним, радикальним і соціально-національними рухами. Інститут губернаторства був ліквідований у ході лютневих подій Російської революції 1917-1921 рр. [16, с. 238].

Отже, на губернатора, як керівника краю покладался контроль за дотриманням на місцях законів Російської імперії, формування губернського чиновницького апарату, нагляд за відбуванням повинностей в краї, збором казенних коштів, вирішення господарських питань, ревізії стану речей в губернії.

Разом з тим губернатор виконував додаткові обов'язки: призначати та затверджувати на виборних посадах чиновників, брати участь у спеціально створених комісіях з різного життя губернії, забезпечувати війська провіантом та фуражем, стежити за належним станом доріг та інших сфер інфраструктури в краї. Губернатор, фактично, виконував роль фундатора російської державності на місцевому рівні.

Література

1. Воробей Р.Б. Формування та становлення системи місцевих органів державної влади та управління в Україні у другій половині XIX - на початку XX століття (на прикладі Чернігівської губернії) / Р.Б.Воробей: Дис... канд. наук: 25.00.01. - 2008. - 354 с.

2. Воробей Р.Б. Система місцевих органів влади та управління в другій половині XIX ст. (на прикладі Чернігівської губернії). - Чернігів: КП «Вид. «Чернігівські обереги», 2004. - 104 с.

3. Градовский А.Д. Собрание сочинений. Т. 9: Начала русского государственного права. Ч.3: Органы местного самоуправления. - 2-е изд. - СПб.: Тип. М.М.Стасюлевич, 1908. - 793 с.

4. Грукач В. Нормативно-правова база діяльності органів місцевої влади в Україні у XIX - на початку XX ст. / В. Грукач // Наукові записки з української історії. - 2012. - Вип. 32. - С.92.

5. Маркевич О. Один рік з життя губернатора / О.Маркевич // Київська старовина. - 2011. - №2. - С. 34-47.

6. Маркова О.Є. Київська губернія / О.Є.Маркова // Енциклопедія історії України: Т. 4: Ка-Ком / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. - К.: В-во «Наукова думка», 2007. - 528 с.

7. Мозговой В.Г. Киевская губерния. Очерк / В.Г.Мозговой. - Киев: Губернская типография, 1881. - 106 с.

8. Полное Собрание Законов Российской Империи (далі: ПСЗ РИ). - Собр. II. - Т. XII. - № 10303.

9. Реєнт О.П. Україна в імперську добу: (XIX - початок XX ст.) / О.П.Реєнт. - Киев: НАН України, Ін-т історії України, 2003. - 338 с.

10. ПСЗ РИ. - Собр. 2-е. - Т. XXXIX. - № 40457.

11. ПСЗ РИ. - Собр. 2-е. - Т. XLI. - № 43501.

12. ПСЗ РИ. - Собр. 2-е. - Т. LI. - № 56203.

13. ПСЗ РИ. - Собр. 3-е. - Т. I. - № 350.

14. ПСЗ РИ - Собр. 3. - Т. XII. - № 8757.

15. ПСЗ РИ. - Собр. 2-е. - Т. ХН - №10303.

16. Шандра В. Губернатор / В.Шандра // Енциклопедія історії України: Т.2: Г-Д / Редкол.: В.А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. - К.:В-во «Наукова думка», 2004. - С.238.