

## ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ ЯК ЗАСІБ ІНТЕГРАЦІЇ ДО СКЛАДУ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ (КІНЕЦЬ ХVІІІ – ПОЧАТОК ХХ СТОЛІТТЯ)

Держава для раціонального управління поділяє свої землі на територіально- адміністративні одиниці, враховуючи соціально-економічне становище, ландшафт, кліматичні зони, соціоетнічний склад або чисельність населення. Відповідно до такого поділу встановлюються її інституції, покликані виконувати основні фінансові, військові чи господарські функції, аби зміцнювати державну владу. Одні держави, як-от США, при поділі на штати зважали на географічні умови, у Франції під час революції 1789 р. замість національних провінцій під час встановлення департаментів брали до уваги регіональні особливості. Однак інша справа – завойовані території. Перебуваючи, наприклад, у колоніальній залежності від Великобританії Індія не змінювала ні своєї назви, ні назви регіонів. Ба більше, її домініони, як-от Канада 1867 р., Австралія 1901 р., Нова Зеландія 1907 р. та інші, отримали статус самоврядних. Франція, дотримуючись політики тісної інтеграції, чинила інакше. Алжирські і туніські департаменти були приєднані до її адміністративної системи<sup>1</sup>. Після завоювання Алжир було поділено на території, керівництво якими здійснювали військовими і цивільними методами.

Російська імперія, будучи континентальною, суттєво відрізнялася від заморських імперій, бо запроваджувала однакові форми правління для внутрішніх і для завойованих територій. Водночас вона мала ознаки, яких не було в євроазійських держав. Росія найчастіше здобувала території військовою силою, тоді як, скажімо, Австро-Угорщину будували шляхом укладання шлюбів, договорів і угод. Унаслідок цього імперія Романових була оточена окраїнними етнотериторіальними утвореннями, які могли будь-коли підірвати її стабільність чи загрожувати сепаратистськими рухами<sup>2</sup>. Маючи велику протяжність набутих земель і їхню поліетнічність, Росія надавала великого значення адміністративним поділам, географії влади, яка б постійно контролювала периферію, від якої залежала її стабільність та безпека. Тоді як такі ж заходи уніфікації в Габсбурзькій монархії не увінчалися успіхом<sup>3</sup>. Спроби Відня ліквідувати самоврядування в Угорщині та замінити оподаткування закінчилися невдачею.

Катерина II, скасовуючи політичну автономію та ліквідовуючи державність Гетьманщини, набуваючи землі від Речі Посполитої та Османської Порти, запроваджувала принцип уніфікації для усєї території імперії. Зважаючи на західні взірці та моделі, структуруючи імперський простір, вдавалась, окрім територіальних, і до арифметичних підрахунків чисельності населення, аби мати зрівняні суми податкових надходжень. Орієнтувалась вона на такі ж показники, як і у внутрішній Росії:

<sup>1</sup> Девіс Н. Європа: Історія / пер. з англ. Петро Тарашук, 2-ге вид. Київ: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001. С. 877.

<sup>2</sup> Рибер А. Сравнивая континентальные империи. *Российская империя в сравнительной перспективе*: сб. статей. Москва: Новое издательство, 2004. С. 36–37, 40, 66.

<sup>3</sup> Каменский А. Элиты Российской империи и механизмы административного управления. *Российская империя в сравнительной перспективе*: сб. статей. Москва: Новое издательство, 2004. С. 134.

аби у кожному повіті проживали від 20 до 30 тис. осіб, а повітове місто мало б знаходитися у центрі, рівновіддалено від населених пунктів, щоб людям було однаково добиратися до державних установ. Кільканадцять повітів склали губернію, населення якої становило в середньому 300–400 тис. осіб. При поділі на такі територіальні одиниці засновувалися й установи місцевої адміністрації, в яких поєднувалися державні і станові самоврядні управлінські підходи із призначення чиновників з центру та з місцевої еліти, якщо їй надавалося право обіймати державні посади.

Гетьманщина мала військово-адміністративний устрій, який протримався до вступу Катерини II на престол. Після його ліквідації для запровадження адміністративної однорідності верховна влада вдалася до нового поділу. 1765 р. 13 південних сотень Полтавського полку увійшли до Новоросійської губернії, а 1775 р. до Новоросії передали останніх п'ять його сотень, а Полтава у 1784–1796 рр. набула статусу повітового міста Катеринославського намісництва<sup>4</sup>. Цьому перерозподілу передували перепис населення, а наслідком стало введення петровського податку та запровадження військової рекрутської повинності.

У створених 1781 р. в Гетьманщині трьох намісництвах – Новгород-Сіверському, Чернігівському і Київському, повітовими центрами ставали колишні полкові міста. Посада намісника поєднувала цивільну і військову влади. У складі Російської імперії Гетьманщина вже ніколи не використовувала власну назву в жодній адміністративній одиниці. Слобідська Україна, історичний регіон, що сформувався у XVII ст. на українсько-російському порубіжжі, пройшла у 1763–1765 рр. той же шлях ліквідації полків та стала Харківським намісництвом і для цього її адміністративним центром призначено Харків замість Белгорода. На конструювання Слобідської України як окремого регіону вплинула позиція колишньої козацької старшини<sup>5</sup>.

У 1792 р., коли російські війська увійшли на Правобережжя, генерал Михайло Кречетніков отримав таємний рескрипт з Петербурга про загальні підходи до організації адміністративно-територіального поділу завойованого краю. Його формування було завершено вже після третього поділу Речі Посполитої, коли Російська імперія забрала решту Волинського воєводства на правому березі Бугу. У Петербурзькому міжнародному трактаті про припинення існування Речі Посполитої йшлося як про доконаний факт, що землі, які увійшли до Російської імперії, будуть організовані у Брацлавську, Волинську і Подільську губернії з визначенням у кожній повітових центрів. Уточнений губернський поділ враховував колишні річпосполитські межі Подільського, Волинського і Київського воєводств, з насадженням адміністративної системи загальноросійського зразка. З невеликими змінами колишні воєводства ставали губерніями, а повіти – «уездами». Дейвіс Норман зауважив ще

<sup>4</sup> Сердюк І. Полкових городів обивателі: історико-демографічна характеристика міського населення Гетьманщини другої половини XVIII ст. Полтава: ТОВ «АСМІ», 2011. С. 57.

<sup>5</sup> Склокін В. Російська імперія і Слобідська Україна у другій половині XVIII ст.: просвічений абсолютизм, імперська інтеграція, локальне суспільство. Львів: Вид-во УКУ, 2019; Склокін В. Скасування автономії і трансформація ідентичностей у Слобідській Україні у другій половині XVIII ст. *Імперські ідентичності в українській історії XVIII – першої половини XIX ст.*: кол. моногр. / за ред. В. Ададунова і В. Склокіна. Львів: Вид-во УКУ, 2020. С. 75–112.

одну особливість: ліквідацію давніх демократичних інституцій Речі Посполитої під час заміни воєводств новою мережею губерній, у яких губернатор і військовий командир діяли як безпосередні інструменти урядової машини<sup>6</sup>.

Під час визначення повітових центрів зважали на зручність розташування міст для комунікації населення з владою, на чисельність дворянства, щоб залучати його до місцевого чиновницького апарату, а також співвідношення між християнським і юдейським населенням у кожному з них. Враховували й особисті та корпоративні від дворянських зібрань прохання надати тому чи іншому місту статус повітового центру. Адміністративні межі встановлювали губернатори, зважаючи, зокрема, і на прохання землевласників, щоб адміністративні межі не розділяли їхні маєтки. Поділ територій на губернії і на повіти супроводжувався межуванням земель і тривав практично до кінця XVIII ст., а подекуди і в перше десятиліття XIX ст.<sup>7</sup> Конфлікти між місцевою адміністрацією і власниками містечок, як це було з Бердичевом, коли князь Радзивіл вимагав залишити його у Махнівському повіті Київської губернії, а губернатор наполягав на Волинській, з'ясувався на найвищому рівні<sup>8</sup>.

Після Кючук-Кайнарджийського миру 1774 р. землі між Дніпром і Бугом та побережжя Чорного моря ввійшли до складу Російської імперії через заснування Азовської губернії, а території Війська Запорозького відходили до Новоросійської, причому під час розмежування на «уезди» враховувався традиційний козацький паланковий поділ, зберігалися їхні попередні назви<sup>9</sup>. Внутрішні межі часто змінювалися, а от зовнішні – жодного разу, й 1783 р. ці губернії увійшли до Катеринославського намісництва. В адміністративних інструкціях йшлося, щоби ці території не називалися більше Запорожжям чи Січчю, а старшинам і козакам, записуючи прізвище, наказано називати повіт. Наводили навіть приклад, як це робити: «Иван Яблоновской, козачий полковник Славянского уезда»<sup>10</sup>.

Кримське ханство, перебуваючи у сюзеренних відносинах з Османською імперією, зберігало незалежність у власних внутрішніх справах. Це змусило імперію спершу оголосити його автономію у 1783 р., «хоча і у дуже складній формі»<sup>11</sup>, а лише потім позбавити його державності. Андреас Каппелер характеризував цю акцію вже як збирання земель монгольської імперії Золотої Орди, яка була типовою територіальною колоніальною експансією<sup>12</sup>. Ханство поділялося на шість бейликів, свого роду

<sup>6</sup> Дейвіс Норман. Боже ігрище: історія Польщі / пер. з англ. П. Тарашук. Київ: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2008. С. 516.

<sup>7</sup> Філінюк А. Г. Розмежування губерній Правобережної України в 1801–1806 роках. *Наукові праці Кам'янець-Подільського національного університету. Історичні науки*. Кам'янець-Подільський, 2008. Т. 18: На пошану професора В. С. Степанкова. С. 198–208.

<sup>8</sup> Там само. С. 205.

<sup>9</sup> Савченко І. В. Територіальний устрій Південної України останньої чверті XVIII – початку XIX століття. *Наукові праці історичного факультету Запорізького державного університету*. Запоріжжя, 2006. Вип. XX. С. 58.

<sup>10</sup> Козирев В. К. Матеріали до історії адміністративного устрою Південної України (друга половина XVIII – XIX століття). Запоріжжя, 1999. С. 195.

<sup>11</sup> Возгрин В. Е. Исторические судьбы крымских татар. Москва: Мысль, 1992. С. 261.

<sup>12</sup> Каппелер А. Формирование Российской империи в XV – начале XVIII: наследие Руси, Византии и Орды. *Российская империя в сравнительной перспективе*. С. 99.

князівств, за чисельністю знатних родів. Їх представники становили верхівку пануючого стану, у руках яких була й адміністративна, і судова влада. Спершу імператриця не запроваджувала там адміністративно-територіальне розмежування за реформою місцевого управління 1775 р., а зберігала деякий час колишній поділ зі сільськими самоврядними громадами – джиматами. Однак такий перехідний період був нетривалим, бо, повоювавшись Османської імперії, яка не визнала самостійності ханства, практично відразу взялася до поділу за російським взірцем, традиційно приховуючи справжні цілі імперії. Варто зробити так, щоб «в майбутньому Кримський півострів був не гніздом розбійників і заколотників, а територією російської держави. Тому ми з повним розумінням повідомляємо всім нашу волю на привласнення Кримського півострова та на приєднання його до Росії»<sup>13</sup>. Подібне пояснення супроводжувало і ліквідацію Запорозької Січі як необхідність припинити розбійну вольність<sup>14</sup>. Наказом від 2 лютого 1784 р. створювалася Таврійська область, до складу якої увійшли території ханства: Кримський півострів, Тамань і землі на північ від Перекопа до Катеринославського намісництва за винятком Кубані. Визначивши військово-політичні завдання, Катерина II здолала етноцентризм державних практик Кримського ханства. Таврійську область було поділено на декілька простих повітів, у яких були засновані адміністративні установи згідно з «Учреждениями для управления губерний Всероссийской империей». До служби в них підбирали вихідців із місцевої знаті, зокрема мурзи, яким надавали дворянське звання і присвоювали російські чини. Проте на темпи запровадження адміністративного поділу суттєво впливала міжнародна ситуація, яку Російська імперія враховувала. Зокрема, коли йшлося про землі, що перебували у складі інших держав і були нею завойовані. Як правило, цей період був нетривалим, бо імперії йшлося про уніфікацію, як засіб прискорення освоєння нових земель та залучення їхніх природних та демографічних резервів на користь імперії.

Вибірково імперія вирішила етноконфесійні відмінності, однак на них вона під час адміністративних поділів загалом не зважала. Враховуючи чисельність єврейського населення та його зайнятість, 1791 р. запроваджено смугу осілості, до якої увійшли: Катеринославська, Київська, Волинська, Подільська, Херсонська, Таврійська, Чернігівська, Полтавська та Бессарабська губернії. Лише на цих територіях було дозволено проживати євреям. Причинами її запровадження стала потреба захистити кріпосне селянство внутрішніх губерній Росії, яке не витримувало економічної конкуренції з вільним єврейським етносом. Євреї сповідували релігію, яка суттєво впливала на поведінку їхнього перебування в середовищі інших етносів, а тому, запроваджуючи смугу осілості, держава оберігала самих євреїв від погромів і переслідувань<sup>15</sup>. Умови співіснування з місцевим людом, обов'язки євреїв перед державою і їхня зайнятість регламентувало окреме державне законодавство.

<sup>13</sup> Цит. за: Бикова Т.Б Кримські татари в імперській Росії: Витіснення з Батьківщини *Український історичний журнал*. 2017. № 4. С. 49.

<sup>14</sup> Гайдамацький рух на Україні в XVIII ст.: зб. док. / упоряд.: І. Л. Бутич, М. І. Бутич, О. А. Купчинський та ін. Київ: Наукова думка, 1970. С. 573.

<sup>15</sup> Тихонов А.К. Католики, мусульмане и иудеи Российской империи в последней четверти XVIII – начале XX в. 2-е изд., испр. и доп. Санкт-Петербург: Изд-во С.-Петербурга, 2008. С. 130.

Запропоновані Катериною II принципи уніфікації в адмініструванні протрималися в імперії практично до ліберальних реформ 1860–1870-х років. Одні з них пройшли перевірку часом, інші залишилися лише на папері, деякі спростилися, а якісь, навпаки, ускладнилися. На ці зміни впливало не лише ставлення наступних самодержців до державотворчості попередниці, а й місцеві умови, за яких функціональна спрямованість трансформацій чутливо вловлювала різницю у соціальній структурі населення та його господарській зайнятості. Регіональна специфіка найбільше виявлялась у прикордонні, де панували інші, відмінні від центру, соціальні й виробничі відносини та традиції місцевого самоврядування, що вимагали від російської держави зважати на них, аби забезпечити надходження до державної скарбниці та мати стабільність у прикордонних територіях. Досягали цього шляхом суттєвих змін внутрішніх структур управлінських інституцій. У державних установах створювали нові відділення, які не були передбачені попереднім штатним розписом. Наприклад, у складі Катеринославської казенної палати 1795 р. було засновано військову експедицію, яка опікувалася заготівлею хліба для армії у розмірі понад 102 тис. четвертей муки і приблизно 6,5 тис. четвертей круп. Цього запасу мало вистачити для утримання армії на південних рубежах і флоту, що перебував у віданні Чорноморського адміралтейського управління. Крім того, у структурі цієї ж казенної палати було створено гірничу експедицію, що хоча й перебувала в її штаті, однак функціонувала як самостійна одиниця. Її основне завдання – заснувати Луганський завод, який мав виробляти чавун та гармати, необхідні для ведення війни з Туреччиною<sup>16</sup>.

А доки казенні палати уточнювали реальну кількість нових підданих та сплачуваних ними податків, Павло I вирішив створити нові губернії. Про це йшлося в іменному указі Сенату від 12 грудня 1796 р. про адміністративний поділ держави з таким визначенням: губернії «на особых правах и привилегиях состоящие». Реформуючи місцеве адміністрування, Павло I повертав губернський поділ, бо вважав, що катерининські намісники зосереджують на собі забагато державної влади. Губернії поділялися на ті, управління в яких здійснювалося на загальних підставах і на «особых правах и привилегиях». Серед останніх: Малоросійська, Лівонська, Естляндська, Виборзька, Курляндська, Литовська, Мінська, Білоруська, Волинська, Подільська і Київська, що їх історик-юрист Борис Нольде назвав свого часу завойованими<sup>17</sup>.

Імператор змінив підходи до адміністративно-територіального поділу і прагнув відновити історично сформовані регіони<sup>18</sup>, об'єднані спільною територією, історичною спадщиною, економічними зв'язками та релігійними традиціями. У такий спосіб засуджувалась поспішна централізація Катерини II і нещодавно приєднаним землям поверталися елементи колишнього врядування, зокрема судової влади. Указ імператора недвозначно підкреслював, що адміністративний поділ повинен співпадати з межами історично сформованих територій. Повернення до традиційної системи права та

<sup>16</sup> Шандра В. С. *Донецчина: Адміністративно-територіальний і відомчий поділ (кінець XVIII – початок XX ст.)*. Київ: Інститут історії України НАН України, 2015. С. 25–26.

<sup>17</sup> Нольде Б. Э. *Очерки русского государственного права*. Санкт-Петербург: Тип. «Правда», 1911. С. 278.

<sup>18</sup> Шандра В. С. «Губернии на особых правах и привилегиях состоящие...» як політичний проект. *Регіональна історія України: зб. наук. статей*. 2009. Вип. 3. С. 191–204.

судочинства підкреслювало їх особливе становище, що фіксувалося цивільним, карним, адміністративним, а також становим законодавством. Людність правобережних і лівобережних губерній послуговувалася Литовським статутом, на правовій основі якого діяла місцева судова система.

Без сумніву, центр не відмовлявся від інтеграції країв у адміністративно-правовий простір імперії, проте робив це не так прямолінійно, як Катерина II. Павло I, не ослабляючи самодержавну владу, як його навчав Олександр Безбородько, мусив обрати інший шлях, аби не відбулося «відторгнення західних провінцій»<sup>19</sup>. Відмова від попереднього формального поділу держави та перехід на історичні регіони призвела до створення 1796 р. замість трьох намісництв (Новгород-Сіверського, Чернігівського і Київського) однієї Малоросійської губернії із центром у Чернігові з її поділом на 20 повітів. Слобідсько-Українська губернія також відновлювалась у кордонах 1765 р. 1797 року були уточнені її межі, коли враховувався етнічний поділ на слобідські та «великоросійські» села («за сортом жителів»), із тією різницею, що колишнім слободам Ізюму і Старобільську тепер було присвоєно статус міст. До Слобідсько-Української губернії віднесено й частину Слов'янського повіту зі Слов'янськом, а до Воронежської губернії – іншу частину Слов'янського, Донецького, Бахмутського повітів.

І все ж не доводиться говорити про послідовність імператора. У пошуках геополітичного центру для південно-західних губерній Павло відступив від цього принципу і вдався 1796 р. до заснування нової Київської губернії. До неї увійшли в повному складі ті землі, що були «повернуті в імперію від Польщі». Губернським містом ставав Київ, що історично належав Лівобережжю і який спеціально виводився з Малої Росії<sup>20</sup>, аби бути не лише адміністративним осередком правобережної Київської губернії. Це був перший і важливий крок до руйнування тривалого кордону між Росією і Річчю Посполитою, до зламу демаркаційної лінії між католицизмом і православ'ям. Метою було інтенсивне залучення колишніх польських земель у імперський простір держави. Ігнорувалися і демографічні, і господарські та й історичні зв'язки.

Межі Новоросійської губернії, до якої приєднано решту Бахмутського й Маріупольського повітів<sup>21</sup> знову були уточнені 1797 року. Знайшло підтримку імператора клопотання новоросійського губернатора Івана Селецького про вибір центру для Маріупольського повіту. Сам Маріуполь ним стати не міг через грецьке населення, яке мало в місті власні владні установи. Токмак не влаштував своїм розташуванням, а от казенне село Оріхове виявилось найбільш придатним, адже знаходилося у самому центрі повіту, стояло на перетині шляхів, зокрема із Криму. Село мало 300 впорядкованих дворів, де могли мешкати чиновники – як місцеві, так і приїжджі. Тож 19 лютого 1801 р. Оріхове отримало статус повітового міста<sup>22</sup>. Були змінені й межі

<sup>19</sup> Записка князя Безбородки о потребностях империи Российской. *Русский архив*. 1877. Кн. 1. Вып. 3. С. 297.

<sup>20</sup> Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). 1-е собр. Санкт-Петербург, 1830. Т. 24: 1796–1798. № 17594.

<sup>21</sup> Там само. № 17948, 18117.

<sup>22</sup> Там само. Т. 26: 1800–1801. № 19763.

Ростовського повіту, який окреслено землями Чорноморського війська, Нахичеванню, Таганрогом, Азовом і Кагальником<sup>23</sup>.

Адміністративний поділ продовжив здійснювати й Олександр I 1802 р. Зменшуючи надвеликі розміри Новоросійської губернії, на її території було створено три одиниці – Миколаївську (з 1803 р. – Херсонська, до якої увійшли землі між Бугом і Дністром), Катеринославську й Таврійську губернії. Остання мала сім повітів: три материкові (Тмутораканський, Дніпровський, Мелітопольський) і чотири кримські (Перекопський, Євпаторійський, Сімферопольський, Феодосійський із Керч-Єнікальським градоначальством). 1838 р. було засновано Ялтинський повіт із Севастопольським градоначальством, а 1842 р. – Бердянський.

Місцева державна адміністрація отримала від імператора своєрідний наказ із орієнтацією на головні для неї завдання: з огляду на вигідне становище краю для торгівлі сприяти її розвитку, запобігати поширенню «морової язви» та протистояти «хижацьким набігам» зі сторони Кубані. Усім південним містам, зокрема Маріуполю й Ростову, надано право утримувати винні відкупи аби мати кошти для власного розвитку<sup>24</sup>. Тоді ж із Маріупольського повіту до Області Війська Донського було переселено калмиків, які тут кочували<sup>25</sup>. До складу Катеринославської губернії ввійшли території донецьких повітів – Бахмутського, Маріупольського, Ростовського з Нахичеванським вірменським округом, а також щойно створене Таганрозьке градоначальство, яке виділялося з губернського управління й підпорядковувалося новоросійському та бессарабському генерал-губернаторові, оскільки засновувалося в портовому місті, якому надавалося значення військово-стратегічного й торговельного центру Росії на Азовському морі<sup>26</sup>.

Південні приморські володіння спричинили появу ще однієї специфічної адміністративної одиниці, яка позначалася одноособовою владою градоначальника. Ця посада засновувалася практично в усіх великих містах-портах (Таганрог, Феодосія, Ізмаїл, Одеса, Керч-Єникале, Севастопол, Ялта), які одночасно розбудовувалися і як військові, і як торговельні центри. Повноваження призначеного центром градоначальника поширювалися на міську територію та прилеглі населені пункти, і в його особі зосереджувалася військова (через обов'язки командира портів, начальника місцевих гарнізонів, комендантів) і поліцейська влада, однак основним було «покровительство торгующим». Міста ж у Миколаївській, пізніше Херсонській та Катеринославській губерніях, отримували органи влади, передбачені для внутрішніх губерній<sup>27</sup>.

Межі Катеринославської губернії змінилися лише 1887 р., коли Ростовський повіт разом із Таганрозьким градоначальством, містами Ростовом, Нахичеванню, посадом Азов та Міуським округом приєднали до Області Війська Донського. Тоді ж

<sup>23</sup> Памятна книжка Екатеринославской губернии на 1867 г. Екатеринослав, 1867. Ч. 2. С. 17.

<sup>24</sup> Варадинов Н. История Министерства внутренних дел. Санкт-Петербург, 1858. Ч. 1. С. 195–196.

<sup>25</sup> ПСЗРИ. 1-е собр. Санкт-Петербург, 1830. Т. 27: 1802–1803, № 20643; Дружинина Е. И. Южная Украина 1800–1825 гг. Москва, 1970. С. 118.

<sup>26</sup> ПСЗРИ. 1-е собр. Санкт-Петербург, 1830. Т. 27: 1802–1803. № 20449.

<sup>27</sup> Там само.

припинило існування як окрема адміністративна одиниця Таганрозьке градоначальство<sup>28</sup>. Оскільки це питання Державна рада розглядала за ініціативою військового міністра, очевидно, що керувалися саме відповідними потребами імперії, зокрема завершенням формування цього регіону як напіввійськового з поширенням на нього місцевих військових традицій. Адже після входження до Області Війська Донського в Ростовському повіті скасовувалося земське самоврядування.

Досить своєрідною була історія перебування в Росії Бессарабії, регіону між Дністром, Прутом, Дунаєм та Чорним морем. Вона стала частиною імперії внаслідок Бухарестського мирного договору 1812 р., що було наслідком імперської експансії в умовах конституційних і федералістських експериментів Олександра I. На відміну від інших набутих Росією земель Бессарабія не була історичною територіальною одиницею, і її межі «конструювалися» не стільки географічними природними кордонами, як пошуком місця російського впливу на Балканах<sup>29</sup>. З 1813 р. були запроваджені правила тимчасового управління Бессарабією, укладені російським дипломатом І. Каподістрією. Згідно з ними вона отримала обмежену автономію. Надалі становище провінції в політичному просторі Російської імперії визначив статут про утворення Бессарабської області, підписаний Олександром I 1818 р. Бессарабію поділено на повіти: Аккерманський, Бендерський, Ізмаїльський, Оргіївський, Хотинський та Яський (до 1818 р. зберігався поділ на цинуги). Із запровадженням 1822 р. посади новоросійського і бессарабського генерал-губернатора розпочалося зближення краю з південними губерніями у складі Новоросійського і Бессарабського генерал-губернаторства (до цього воно відбувалося із західними).

Відміна бессарабської автономії була узаконена «Учреждением для управления Бессарабской областью» 1828 р. Цей акт зменшував участь бессарабського дворянства в місцевому управлінні краєм й дозволив генерал-губернаторові Михайлові Воронцову ліквідувати його автономію через контроль російської адміністрації за діяльністю обласної ради, яка все ще зберігала особливості, зокрема у використанні судового кодексу Арменопуло та звичаєвого права. Унаслідок Східної (Кримської) війни 1853–1856 рр. за Паризьким мирним договором південно-західна частина Бессарабії (Ізмаїльський повіт і дельта Дунаю) було віддано Молдавському князівству. Після Російсько-турецької війни 1877–1878 рр. територія Ізмаїльського повіту була повернута імперії Романових. Тож українські території у складі Російської імперії мали такі губернії: три в Південно-Західному краї – Київська, Подільська, Волинська; Лівобережжя з Слобожанщиною також склали три губернії: Чернігівська, Полтавська, Слобідсько-Українська (Харківська). Південь та Крим, своєю чергою, поділили на Катеринославську, Херсонську, Таврійську губернії та частково Бессарабську.

Запровадження міністерського (галузевого) управління виявило неготовність Петербурга до централізованого керівництва, оскільки внутрішні губернії держави і нещодавно завойовані не могли управлятися одними й тими самими законами, що

<sup>28</sup> Там само. 3-е собр., Санкт-Петербург, 1889. Т. 7: 1887. № 4466.

<sup>29</sup> Докладно див.: Кушко А., Таки В. Конструирова Бессарабию: имперские и национальные модели построения провинции. *Imperium inter pares: роль трансферов в истории Российской империи (1700–1917)*: сб. ст. Москва: Новое литературное обозрение, 2010. С. 210–243.



варто було зважати на регіональні особливості, які проявлялися у різних сферах. Аби забезпечити імперську територіальну цілість та повноцінне її управління, необхідно було витримати надбані землі у стані перехідного періоду. До цієї думки спонукали верховну владу прояви відмінностей у соціальних структурах, демографічних і природних особливостях нових територій, людність яких мала відмінний досвід перебування у складі інших держав. Давалося взнаки пограничне розташування територій та віддаленість їх від центру, що утруднювало комунікацію. Чинний тоді адміністративний поділ не задовольняв імперію, тому вона змушена була звернутися до формування нових адміністративно-політичних утворень. До того ж враховувалися історично сформована територія, час і умови її входження до імперії, а також етнічне походження та конфесійний склад людності. Управлінською формою насадження російської державної влади ставали генерал-губернаторства, котрі отримували назву від головного начальника краю – генерал-губернатора. Саме йому імператор делегував свої повноваження, аби він, перебуваючи на місці, визначав стратегічні шляхи інтегрування підлеглих у складі імперії. Практично всі українські території пройшли шлях перебування у цій формі влади. До запровадження генерал-губернаторського врядування Лівобережна, Слобідська, Правобережна і Південна Україна та Крим мали власні відмінні від російських державницькі традиції у сфері управління, підпорядкованості, строкату соціоетнічну й досить розвинуту господарську структуру та різне конфесійне населення. Кожне з генерал-губернаторств – Малоросійське, Новоросійське та Бессарабське і Київське – за всієї тотожності урядування, демонструвало локальні особливості, котрі змушували центр їх враховувати. Повноваження генерал-губернаторів розгорталися в кількох універсальних напрямках, які увиразнювали специфічні відмінності регіонів і свідчили про пошук загальних принципів управління. До найважливіших належить подолання протистояння етнонаціональних еліт, їхнього бачення власних політичних і господарських інтересів перебування в імперії. Важливими були й заходи, спрямовані на досягнення однорідності соціальних структур країв з російськими. Генерал-губернатори ініціювали приведення місцевого законодавства у відповідність із загальнодержавним або обмежували його поширення на певні категорії людності.

Формування бюрократичного апарату здійснювалося під їхнім контролем. Вони не лише схвалювали кандидатури на керівні посади, а й створювали умови аби дворянство відмовлялося від локального виміру державної служби і переймалися імперськими інтересами як своїми власними. Поеднання в особі генерал-губернатора цивільної та військової влади давало їм можливість швидко реагувати на спротиви і примусово спрямовувати їх у вигідне для імперії річище. Саме тому вони тривалий час очолювали військові округи. Часто саме генерал-губернатори визначали способи русифікації шляхом асиміляції і акультурації через насадження російської культури і освіти. Вони очолювали навчальні округи, або опосередковано спрямовували діяльність освітньої адміністрації.

Лівобережжя (колишня Гетьманщина), хоча й втрачало після приєднання колишніх річпосполитських земель прикордонний статус, проте до середини 1850-х років продовжувало перебувати у складі Малоросійського генерал-губернаторства (1802–1856). Враховуючи внесок малоросійської еліти в розбудову імперії, верховна влада

зважала на її бажання зберегти край як окремий історико-територіальний, з економічними і культурними зв'язками, регіон, приєднавши в 1836 р. до Полтавської і Чернігівської ще й сусідську Харківську губернію. До неї було перенесено резиденцію генерал-губернаторства з Полтави до Харкова, де в університетських стінах активізувалося українське інтелектуальне життя.

Український південь також потребував особливого військово-адміністративного нагляду, який йому забезпечували спершу постійно діючі генерал-губернатори (до 1874 р.) та тимчасові (до 1889 р.). До владних повноважень цих генерал-губернаторів додавалася організація господарської колонізації південних губерній: Катеринославської, Херсонської, Таврійської та Бессарабської області, створення там, окрім військового морського кордону, ще й санітарного для убезпечення імперії від епідемій. Південний край мав відігравати важливу оборонну функцію як прикордонна територія, а також бути санітарним буфером імперії<sup>30</sup>. Одночасно з адміністративними поділами та визначенням губернських і повітових міст йшлося про закладення мережі міст-портів.

Правобережжя як прикордонний регіон, що суттєво різнився в соцієтнічній, правовій, адміністративній організації, зберігало генерал-губернаторську форму управління найдовше, до 1914 р. Вона поширювалася на три губернії: однойменну, Волинську та Подільську. Її запровадження було наслідком Листопадового польського повстання 1830 р., коли імперія зрозуміла, що знайти порозуміння з місцевою елітою їй не вдається. Еліта краю формувалася на традиції станової монархії Речі Посполитої, то ж самодержавній імперії знайти з нею компроміс вдалося не відразу. Київські генерал-губернатори найдовше виконували військово-примусову функцію щодо місцевої шляхти. Шляхом заміни місцевих поміщиків російськими, а шляхетське самоврядування – бюрократичними установами, імперія усувала шляхту від панування на анексованих у Речі Посполитій землях. Генерал-губернаторська влада проводили ревізування складнішої соціальної структури, зменшувала чисельність шляхти та дозували кількість її станових прав і привілеїв. Значна її частина позбавлялася статусу вільних людей і переводилася до категорії непривілейованого населення, яке сплачувало податки і відбувало рекрутську повинність. Конфлікт між польськими поміщиками й російською адміністрацією призвів до зосередження в руках генерал-губернатора перерозподільної і контролюючої функції за усіма формами землеволодіння і земленабуття.

Представники місцевої еліти не раз намагалися вдосконалити адміністративний устрій краю, висували різної зрілості проекти. Польські дворяни не побоялися запропонували Олександрові II приєднати край до Царства Польського. Для цього вони з'їхалися в травні 1861 р. на з'їзд до Житомира, аби укласти відповідний адрес. Таке прагнення не було випадковим, адже Царство продовжувало залишатися острівком державності колишньої Речі Посполитої, що 1815 року отримало від Олександра I конституцію, в основі якої лежали модерні французькі закони цивільно-правового регулювання. Вона забезпечувала соціальні й політичні права підданих, зокрема особисту

<sup>30</sup> Докладно див.: Шандра В. С. Генерал-губернаторства в Україні XIX – початок XX ст. Київ, 2005.

свободу, свободу друку і віровизнання, недоторканість приватної власності<sup>31</sup>. Адрес не було схвалено, бо його через радикалізм не підтримав Тадеуш Бобровський, авторитетний правник з Київської губернії. У вересні 1862 р. подільські дворяни вже у Кам'янці уклали новий адрес імператорові<sup>32</sup>, в якому знову просили приєднати їхню губернію, як і увесь Західний край, до Царства Польського, аби об'єднатися в одному державному осередку. Обговорення і підписання цього адреса відбувалося в будинку ушицького предводителя дворянства Ігнація Хелминського. За наказом губернатора Рудольфа Брауншвейга війська оточили будинок дворянського зібрання і арештували 12 предводителів повітового дворянства, потім доставили їх у столицю та заточили в Петропавлівську фортецю<sup>33</sup>. Так закінчилася спроба запропонувати самодержцю вдосконалити адміністративний крайовий устрій. Такі наміри змусили місцеву адміністрацію вживати відповідних заходів аби нейтралізувати подібні пропозиції.

Під час Січневого повстання 1863 р. київський генерал-губернатор Микола Анненков, на вимогу Олександра II вжити заходів для припинення антиросійських виступів, запропонував переглянути межі територій, увіреного йому генерал-губернаторства. Йшлося про приєднання до Волинської губернії з її польським населення сусідніх русифікованих повітів Подільської, Київської, Чернігівської, Полтавської, Херсонської губерній та Бессарабської області. Цю думку підтримав тодішній міністр внутрішніх справ Петро Валувєв<sup>34</sup>. Хоча цей проект не був реалізований через географічне положення Волинської губернії, однак він свідчить, настільки важливим інтеграційним інструментом вважався у середовищі вищої влади адміністративно-територіальний поділ.

Здатність надгубернської державної адміністрації одноособово вирішувати багато регіональних питань спонукала місцевих діячів спробувати надати генерал-губернаторству іншої конфігурації владних повноважень. Для цього слід варто скористатися або створити сприятливі умови, щоб впливати на рішення генерал-губернаторів. Йдеться про ініціативи Івана Рудченка, чиновника з особливих доручень, який переконав генерал-губернатора Михайла Черткова обмежити чинність Емського указу. А також зауважити необлаштоване становище чиншової шляхти, яка внаслідок селянської реформи залишилася без землі, та запропонувати вихід з цієї ситуації<sup>35</sup>.

Спроба використати генерал-губернаторську владу Південно-Західного краю, аби та приймала рішення в інтересах місцевого населення, а не лише імперського центру, повторилася на початку ХХ ст. Вона була пов'язана тепер із діяльністю начальника канцелярії київського генерал-губернатора Нікандра Молчановського, який також прагнув переконати регіональну владу про шкідливість мовної політики, що

<sup>31</sup> Карліна О. Конституційна проблема під час Листопадового повстання. *Польське національне повстання 1830–1831 рр. на Правобережній Україні: від міфів до фактів* / за ред. І. Кривошеї, Н. Моравця. Київ: КНТ, 2017. С. 198, 200.

<sup>32</sup> Батюшков П. Н. Подолия: Историческое описание. Санкт-Петербург: Типография товарищества «Общественная польза», 1891. С. 256.

<sup>33</sup> Бовуа Д. Гордиев узел: Власть, шляхта и народ на Правобережной Украине (1793–1917). Москва: Новое литературное обозрение, 2011. С. 446.

<sup>34</sup> Шандра В. С. Про призначення адміністративно-територіальних реформ у Російській імперії. *Проблеми історії України XIX–XX ст.* 2006. № 12. С. 20–24.

<sup>35</sup> Шандра в. До історії одного адміністративно-територіального проекту кінця 1880-х років. *Український археографічний щорічник*. Київ, 2005. Вип. 13/14. С. 460.

веде держава в краї<sup>36</sup>. Пропоновані проекти не були реалізовані, а тому дискримінація дворянства та його деполонізація уповільнила поширення в правобережних губерніях ліберальних реформ, а нездатність з'ясувати назріваючі національні конфлікти призвела до загострення соціального протистояння соціетнічних коаліцій: поляки, євреї – росіяни, українці.

Під час облаштування територіальних одиниць на українських землях Російська імперія проводила політику жорсткої адміністративної інтеграції. Її заходи були ситуативними та прагматичними і кожний регіон мав чимало спільного із сусідніми територіями. Спільність в адміністративній політиці пояснюється тим, що їх входження до складу Російської імперії відбувалося практично одночасно – за Катерини II. На першому етапі інтеграції вона використовувала адміністративно-територіальний поділ, що існував на цих землях, коли вони перебували у складі інших держав. Потім відмовлялася від них і переходила на традиційну російську систему. Класична схема за чисельністю населення доповнювалася запозиченням колишнього розподілу територій відібраних у держав-сусідів. Враховувалися і «природні» межі, найчастіше русла рік та рельєф поверхні. Якщо спробувати вибудувати ієрархію, то на останньому місці буде етнічна ідентичність. На темпи поширення російського адміністративно-територіального поділу впливали міжнародне становище та ступінь лояльності еліт. Окрім традиційних повітів та губерній, практикувався і гнучкіший поділ, зокрема на губернії з особливими правами та регіональний, коли засновувалися генерал-губернаторства з покладеними на них інтеграційними функціями у господарській, соціальній та етно-релігійній сферах. Йшлося насамперед про контроль за вчасним надходженням до імперської скарбниці податкових коштів, постійне поповнення армії людськими ресурсами та забезпечення дислокації військ коштами місцевого населення. Пізніше, у часи промислової революції, таку ж зміцнюючу роль імперії почали відігравати залізниці.

Услід за Емою Томпсон, яка вперше з'ясувала, як російська художня література словесно присвоювала частину неросійської території, роблячи їх російськими<sup>37</sup>, можемо стверджувати, що цьому явищу передували дуже конкретні та практичні адміністративно-територіальні поділи, у результаті яких Росія пришвидшувала створення на завойованих землях однакового імперського простору з насаджуванням державних інституцій і спільного законодавчого поля. Цю інкорпорацію обґрунтовувала ідеологема про збирання російських земель. Не важко помітити, що у конструюванні Росії як імперії адміністративно-територіальний поділ ставав важливим етапом її утвердження, своєрідним просторовим маркером присвоєння територій з владою самодержця над багаточисельними народами аби консолідувати їх до спільної внутрішньоімперської політики та економіки. Він був сильною стороною. Однак за всього бажання центру мати єдину і неподільну імперію не зміг зупинити вимог громадянських і політичних прав, зокрема і право на національну ідентичність різних етносів на українських землях.

*Валентина Шандра*

<sup>36</sup> Гаухман М. «У війні над мапою»: український образ міжнаціональних відносин на Правобережній Україні в другій половині XIX – на початку XX ст. *Україна модерна*. 2014. Ч. 21. С. 56–58.

<sup>37</sup> Томпсон Ева М. Трубадури імперії. Російська література і колоніалізм / пер. з англ. М. Корчинська. 2-ге вид. Київ: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2008. С. 85.