

Валентина ШАНДРА (*Вишневе, Київська обл.*)

ДО ІСТОРІЇ ОДНОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПРОЕКТУ КІНЦЯ 1880-х РОКІВ

У кінці 1880-х рр. київська громадськість отримала унікальну можливість узяти участь в обговоренні питання про вдосконалення державного управління краєм. Приводом, що спонукав до цього, стала перспектива ліквідації Київського генерал-губернаторства у складі однойменної Подільської та Волинської губерній. Створене відразу після придушення польського Листопадового повстання 1830 р., воно, на думку деяких вищих урядових кіл, виконало своє основне завдання: відмінності соціальної структури були ліквідовані та приведені до російського стандарту. Правове поле колишньої держави, Речі Посполитої, також перестало існувати: вся адміністративно-судова система функціонувала, спираючись на російське законодавство. До того ж судові статuti 1864 р., нехай із запізненням, але проголошували принцип рівності всіх перед законом. Великі реформи 1860-х – 1870-х рр. ліквідували залишки польських соціально-господарських традицій.

Незаміщення посади київського, подільського і волинського генерал-губернатора впродовж тривалого часу після раптової смерті 15 липня 1888 р. генерал-губернатора О. Р. Дрентельна, що сталася на параді в честь святкування 900-річного ювілею хрещення Русі, також сприяло осмисленню можливих адміністративно-політичних реформ. Доцільність існування генерал-губернаторства з надзвичайними владними повноваженнями його керівника вимагала перегляду – її було поставлено під сумнів. Здавалося, що основні інтеграційні завдання ця інституція виконала, і посаду генерал-губернатора з деконцентрацією повноважень верхньої влади можна було б ліквідувати як таку, що заважала розбудові централізованої імперії. На порядок дня ставало питання, якими тепер мають бути відносини центру імперії з одним із ще недавно найнестабільніших її регіонів, Правобережною Україною. Здавалося, що владні повноваження генерал-губернатора з його здатністю самостійно, дискретно приймати рішення надаються хоча б до часткової децентралізації управління, характерної для процесів регіоналізації.

Ідея обговорення реінтеграційного перетворення генерал-губернаторства могла бути також відлунням напруги, що виникла між Росією і Німеччиною та Австро-Угорщиною. Існувала навіть реальна загроза спалаху війни, а заява Отто Бісмарка про те, що послабити Росію можна створенням Київського королівства під австрійською протекцією¹, викликала стурбований галас російської преси.

¹ Див. докладніше: *Антонович Марко*. Історія українофільства // Український історик – 1981. – № 1–4. – С. 77.

Сьогодні, на початку ХХІ ст., наукові проблеми відносин центру імперії з її провінціями набрали актуальності і, за визначенням польського дослідника Анджея Новака, виник навіть модний напрям імперіологія². Саме тому цікаво знати, як оцінювали імперську регіональну політику місцеві урядовці, сучасники й учасники того процесу, точці зору яких ми не можемо не довіряти й мусимо продуктивно враховувати в сучасних історичних дослідженнях. Адже значний інтерес становить різниця в поглядах на регіональні проблеми місцевих і центральних властей. Тим більше, що діяльність громадівців в українській історіографії більше пов'язується з культурницьким рухом і менше з державницькими структурами питань політико-адміністративного облаштування Російської імперії³.

Погляди, висловлені в записках, що друкуються нижче, можна було б назвати спробою теоретичного обґрунтування перспектив децентралізованого управління регіонами, тому що централізація розумілась як повне зосередження владних повноважень у центрі, що шкодило б розвитку регіону, його внутрішній консолідації. Саме виходячи з цього розглядалася можливість подовження часу існування генерал-губернаторської структури влади. Роздуми та суперечки з генерал-губернаторської канцелярії переходили на сторінки київських газет, причому “Києвлянин” наполегливо доводив важливість цієї структури, знайшли вони відображення і в спогадах киян⁴, що свідчить про високий рівень політичної культури київської спільноти. Тоді ж дискусію підтримали й правники, зокрема у Києві вийшла анонімна брошура “Генерал-губернаторили губернатор” (1889), що належала перу, скоріше за все, професора Університету св. Володимира О. В. Романовича-Славатинського.

Записки, що публікуються, не мають точної дати написання, а також не містять підписів, які б дали змогу встановити імена їх авторів. Отож спробуємо шляхом аналізу основних ідей та ситуації, що склалася, запропонувати коло осіб, які могли бути причетними до їхнього створення. За змістом та за ситуацією, що склалася в Київському генерал-губернаторстві їх можна датувати 1888 р.

Автор першої записки відразу заявив, що він не є прибічником централістсько-бюрократичного управління імперією, внаслідок якого не враховуються місцеві інтереси, що вказує на його патріотичні переконання, притаманні діячам київської громади. Глибоке знання автором процесу розгляду справ у міністерських департаментах дає змогу стверджувати, що він знайомий з імперською практикою управління, отже, належить до близького оточення генерал-губернатора. Його зауваження щодо наслідків організації адміністративного управління для політичної консолідації Франції та Англії свідчать, що автор записки добре

² Новак А. Клопоти з імперією // Критика. – 2003. – № 11 (73). – С. 11.

³ Цікаво, що І. Я. Рудченко змушений був визнати, що його доробок поділяється на дві частини, з яких зібрані українські пісні та казки принесли йому славу і визнання. А про його пропозиції генерал-губернатору щодо з'ясування долі сотень тисяч чиншовиків і “вольних людей”, які були враховані урядом, ніхто й не згадає (Відділ рукопису Інституту літератури ім. Т. Шевченка – Ф. 5. – № 1257. – Арк. 2).

⁴ [Ярон С. Г.] Киев в восьмидесятих годах. Воспоминания старожила. – К., 1910.

знайомий з двома альтернативними підходами до цього питання в Європі і що вони постійно обговорювалися в його оточенні. А от неточні дані з історії формування адміністративної системи в Росії дають підстави вважати, що автор не отримав належної освіти, і, скоріше за все, не навчався в університеті. Він робить спробу переконати генерал-губернатора (а саме йому адресовано записку), в необхідності зберегти свою посаду та надати їй нового функціонального змісту – формувати цілісну регіональну політику на противагу інтеграційній імперського центру.

Автор другої записки намагається ознайомити генерал-губернатора з історією централізованих і децентралізованих державних утворень ще за часів давніх імперій та коротко зупиняється на традиції, що існувала в Російській державі.

Зміст записок дає нам змогу, спираючись на попередні зауваження, стверджувати, що її автори належали до того кола київських громадянців, які служили в канцелярії київського генерал-губернатора. Серед них найяскравішою особистістю був чиновник із особливих доручень у генерал-губернатора І. Я. Рудченко (1881–1884), а також М. М. Меркулов, який займав таку ж посаду у 1881–1888 рр. Наближеним до громадівського кола був і М. О. Снєжко, також чиновник з особливих доручень у 1878–1887 рр., який до того ж обіймав посаду секретаря Київського благодійного товариства. Вони намагалися скористатися своєю службовою близькістю до генерал-губернатора, щоб переконати його, що російському уряду варто змінити імперську ідеологію та практику у ставленні до українського населення. Малися на увазі, перш за все, селянство та інтелігенція.

І. Я. Рудченко був автором відомого урядового звернення генерал-губернатора М. І. Черткова про можливість відміни обмежень Емського указу щодо української мови, званого як меморандум Черткова-Рудченка⁵. Разом з М. М. Меркуловим вони підготували доповідну записку цьому ж генерал-губернаторові про те, що домагання колишньої чиншової шляхти, а тепер селян, на право володіння чиншовою землею є історично справедливим⁶. Врешті, підготовкатаких чи подібних записок входила у функціональні посадові обов'язки чиновників із особливих доручень.

Точку зору окремої частини громадянців висловив один із поміркованих її членів, професор-правник О. Ф. Кістяківський. Спостерігаючи, як привласнюється земля в краї після поразки польського Січневого повстання 1863 р., він завважував явну несправедливість урядової політики в цьому питанні. Позитивно оцінюючи збільшення селянських наділів внаслідок аграрної реформи 1861 р., він разом з тим вважав, що конфісковані у поляків, учасників повстання землі не повинні роздаватися російським чиновникам. Із них слід було утворити, на його думку, земельний фонд, від продажу якого зібралися б відповідні кошти на заснування шкіл і лікарень для українського народу, що "... дійсно виніс на своїх

⁵ *Миллер А. И.* "Украинский вопрос" в политике властей и русском общественном мнении (вторая половина XIX в.). – СПб., 2000. – С. 206–207.

⁶ *Кістяківський О. Ф.* Щоденник (1874–1885): У 2 т. / Упоряд В. С. Шандра (старш. упоряд), М. І. Бутич, І. І. Глизь та ін. – К., 1995. – Т. 2: 1880–1885. – С. 426.

плечах російську ідею... відстояв російську владу і перетворив у ніщо польські витівки”⁷. Такі помірковані погляди на те, що завдяки наближеності до ключової фігури генерал-губернатора нібито можна впливати на прийняття урядових рішень в інтересах місцевих спільнот, поділяли не всі діячі українського руху. Зокрема М. П. Драгоманов у листі до В. Б. Антоновича від 10 вересня 1885 р. застерігав, що українцям варто триматися “... консеквентно, а не прыгать, как прыгала братия, то до Славянского комитета, то до террористов, то до Лорис-Меликова, то до Дрентельна”⁸.

Отже, плани і пропозиції з Києва переглянути управління регіонами та створити на основі адміністративно-територіальних або національних принципів нову область, де генерал-губернатор наділявся б такими повноваженнями, які дозволяли б йому відстоювати місцеві інтереси, не були та й не могли бути врахованими центром. Насамперед, вони не вписувалися в самодержавну природу верховної влади, й тому Російська імперія продовжувала перетворюватися на централізовану державу, зосереджуючись над модернізацією владних структур шляхом управлінської уніфікації. Кахановська урядова комісія у 1881–1885 рр. схилилась до думки зміни принципів місцевого врядування у відповідність до реформ 1860-х – 1870-х рр., а тому на запит департаменту загальних справ із Києва надійшов перелік обов’язків – “предметов ведомства” генерал-губернатора з посиланнями на законодавчі акти й урядові розпорядження, що склали 83 позиції (від 16 грудня 1888 р.)⁹. Крім завдань, передбачених загальною інструкцією 1853 р., генерал-губернатор забезпечував надання пільг і привілеїв чиновникам російського походження, контролював діяльність дворянських установ, врегульовував земленабуття, зокрема й щодо посягань поміщиків на селянські наділи, а також особливо прискіпливо стежив за дотриманням тих пунктів, що стосувалися землеволодіння поляків і євреїв. Крім того, на генерал-губернатора покладался й контроль за публічними виступами українською мовою. Все це разом посприяло тому, що Київське генерал-губернаторство було ліквідоване і проіснувало до 1914 р.

Сподіваюсь, що публікація записок дасть змогу не лише розширити наші знання про ставлення київських урядовців до імперських структур влади, а й зауважити, як вони в міру своїх можливостей намагалися використати своє службове становище в інтересах регіону.

⁷ *Його жс. Щоденник...* – 1994. – Т. 1: 1874–1879. – С. 230.

⁸ Архів Михайла Драгоманова – Варшава, 1938. – Т. 1: Листування Київської старої громади з М. Драгомановим (1870–1895 рр.). – С. 31.

⁹ ЦДІАК України – Ф. 442. – Оп. 644. – Спр. 336. – Арк. 14–18; *Ярмыш А. Н.* Наблюдают неотступно...: Административно-полицейский аппарат царизма и органы политического сыска в Украине в конце XIX – начале XX веков. – К., 1992. – С. 40.

ДОКУМЕНТИ

№ 1

Общий взгляд на централизацию и децентрализацию.

(К записке о разделении России на генерал-губернаторства).

Общий взгляд на централизацию и децентрализацию.

Реформы других ведомств.

Общие изменения государственного строя.

Новые потребности общества и отдельных частей империи.

Местные интересы.

Железные дороги, переносящие центры торговли и промышленности на другие пункты, объединяющие до толеразрозненные интересы различных местностей, изменяющие прежние экономические условия¹. Наконец, вызываемая самодеятельность сословий, гласность², все это побуждает считаться с обществом и не подчинять оное безусловно бюрократическим видам и целям центральных учреждений, а последним приравливаться к потребностям общества, чем легче и прочнее можно и руководить оным.

Деление России на наместничества Екатериною³, её виды и инструкции в этом отношении во многом ценны и важны⁴. Изменение прежнего порядка есть бюрократический плод. Централизация является последствием того узкого правительственного взгляда, желающего более власти, забирая в руки все мелочи управления. Несостоятельности и бессилие суть последствия подобного порядка. Значение местных властей утрачено, и власть центральная только мнимо сильна. Интересы местные приносятся на жертву личному самолюбию директора департамента и бюрократическим взглядам канцелярии.

Министр, поглощенный мелочами (я лично видел, как представлялись к подписи министра план на утверждение ничтожной деревянной пристройки к отхожим местам Тобольского тюремного замка), теряет из виду общее направление, частные доклады по одиночным делам и разрешения часто противоречат общему направлению и идут в разрезе с разрешенными мерами в одной части. Числительность дел в министерстве производит общий застой.

*Qui trop embrosse mal [étpeint]*⁵.

(В этом смысле, подкрепленными примерами дел, входящих до министра, может быть составлено Введение).

Потребность изменения порядка этого все сильнее и сильнее чувствуется обществом и провинцией. Администрация местная давно сознает утрату своего значения и несостоятельность к удовлетворению нужд общества. Министерство также обращает внимание на этот вопрос, но, по-видимому, смотрит совершенно односторонне на дело. По изменении штатов губерний и реформы в администрации⁶, оно доселе ограничивается составлением и усилением штатов центрального управления министерства, т. е. поощрением централизации в ущерб местным интересам империи. Относительно губернаторов речь идет об усилении власти (слово власть выражает мысль и бюрократическую и несовременную), следует понимание значение.

Как же думает министерство возвысить власть губернаторов, предоставив более прав их произволу, более самостоятельности от судебной власти, более возможности взыскания с подчиненных и т. п., т. е. усилить власть правом карать, взыскивать, т. е. делать зло⁷. Между тем, тоже министерство умаляет значение губернаторов в глазах управляемых недоверием во всех вопросах обыденной потребности общества и частных лиц. Так, например, выдать паспорт заграничный не достигшему 23 лет нужно представить министру, разрешить ничтожную постройку, переделку казенного здания, перенесение почтовой станции, устройство моста (и т. д. примеры), – на все требуется разрешение министерства; дела тянутся, время уходит, потребность усиливается и вселяется неудовольствие и недоверие к местному начальству.

Правительство доверяет судьбу честь частных лиц часто произволу губернатора, а не допускает ничтожного права на расход на пользу общества. Тот же губернатор, об усилении власти и значении которого по-видимому, заботится министерство, не получает по году и более разрешение, ни даже отзыва, на представления свои о вопросах первой местной важности для вверенных ему губерний. Тот же губернатор, прибыв в Петербург, не всегда добивается аудиенции директора департамента и получает самые, иногда несправедливые и оскорбительные замечания за подписью министра (но, разумеется, без его ведома, в массе подписываемых бумаг по текущим делам) по неоснованным или неполным докладом какого-нибудь директора. Обратив на подобные бумаги внимание министра, значит, поставить против себя всю центральную бюрократию министерства.

Дальнейшее управление губерниею сделается невозможным, постоянные придирки, отказы, где личности заступают место делу, неминуемо отразились бы на всех местных интересах губернии, представляемой губернатором, не пользующимся поддержкою или содействием директора департамента. Невозможно винить в этих обстоятельствах министра, заваленного более важными общими государственными делами и непомерною механическою работою, которою директора обременяют для сохранения своего значения в глазах министра. Министр не имеет достаточного времени назначить даже доклад каждому приезжему губернатору и еще менее выслушать его объяснения на справки и обвинения директоров, которыми обыкновенно директор прикрывают свои ошибки или вредную медленность в делах. Таким образом, все-таки остается министру окончательно судить о деле только по справкам и объяснениям своего директора.

Самый добросовестный директор, отчужденный от живого прикосновения с делом своими бюрократическими занятиями, а тем менее знакомый с современными условиями жизни провинции, несомненно, внесет свой добросовестный, но большею частию, непрактический взгляд на дело в докладе министру; сей последний, не имея объяснений другой стороны, решает или составляет себе ложное понятие о вопросах как общих, так особенно местных.

Что же бывает, когда дело вмешивается, как обыкновенно, личные взгляды, личные страсти и пререкания местных властей с второстепенными деятелями

центральной власти? Примеров слишком и слишком много и последствия слишком горько отзываются на провинции.

При существующем порядке при власти (в этом случае именно власти) департаментов, никакими положениями, ни правами, не возвысится значение губернаторов наконец, трудно, даже невозможно приискать 40 или 80 губернаторов⁸ достаточно независимых или по положению своему, или по убеждениям, чтобы бороться с настоящим порядком. Времена, где Разумовские, Сакены и другие, наконец, в новейшее время, где Шереметьевы считали честным занимать губернаторские посты – прошли безвозвратно⁹. Значение этих постов окончательно поколеблено самим министерством и бюрократической централизацией столицы.

В настоящее время в губернаторы назначаются те же чиновники из министерства или молодые из других сфер люди, еще незнакомые с тем, что их ожидает¹⁰, – или генералы, ищущие эти места из опасения командовать дивизией в армии, люди семейные, которые в губернаторском посту видят средства к своему существованию.

Понятно, при таком составе как усиливается власть департамента и как уменьшается значение губернаторов в провинции, как трудно, невозможно министру узнавать через свои естественные, по-видимому, органы настоящее положение дел и вопросов местного интереса провинции.

Из представителей администрации в провинции одни еще генерал-губернаторы сохранили некоторое значение, основанное менее на существенных правах их, как на положении, занимаемом ими в обществе или в глазах государя прежнюю службу. Далекое настоящие генерал-губернаторы не пользуются тем значением, которое предоставлено им было наказами Екатерины, значащимися еще в Своде законов, но *de facto* не существующих. Всепоглощающая департаментская централизация и бюрократизм лишили их той самостоятельности, которая могла бы их сделать действительными представителями перед верховною властью интересов вверенных им частей. Отчасти те же затруднения, то же пассивное отношение, даже враждебное, к их представлениям встречают генерал-губернаторы в департаментах при известных случаях, где бюрократия опасается что-либо выпустить из рук своих.

Но в провинции значение генерал-губернатора еще не совсем утратило свою силу, а возможность лично у министров всегда докладывать о делах, а также иногда и присутствовать в Государственном совете и Комитете министров, служит некоторым ограждением против бюрократического деспотизма департаментов и обеспечивает отчасти успех ходатайств о местных и насущных нуждах провинции.

Никто ныне в провинции не верит весу губернаторов в Петербурге при отъезде их из губернии с местными ходатайствами. На представления генерал-губернаторов возлагают еще некоторую надежду, основанную больше на недавних преданиях об их значении у верховной власти.

Все вышесказанное приводит к мысли разделения административных частей империи на генерал-губернаторства, с расширением их права не в отношении

произвола, не в возможности карать без суда, не в наружных каких-либо атрибутах власти, а в доставлении генерал-губернаторам возможности делать больше добра, самостоятельно удовлетворять в скорости не отлагаемым нуждам вверенного им края (в известных, разумеется, пределах¹¹), не прибегая в самых ничтожных делах и случаях к разрешению министерства, избавив их от департаментской мелочной опеки, тормозящей и мертвящей всякое живое дело¹². Губернаторов следовало бы поставить в прямую зависимость и подчинение генерал-губернаторов и таким образом, сии последние явились бы действительными представителями власти во всех вверенных им частях империи. Управляемые, находясь скорее и на месте разрешение нужд своих, естественно, признавали бы власть, от приемов и свойств которой зависит будет сделать ее сочувственной или не сочувственной населению.

С другой стороны, казалось бы гораздо легче выбор 15–16 доверенных лиц, назначая как из гражданских, так и военных, которым поручить управление главными территориальными отделами России, чем отыскать 80 губернаторов, которых подвергать постоянному недоверию и опеке департаментов. Для единства общих административных действий и согласования местных потребностей с общими государственными интересами, казалось бы в высшей степени полезным собирать раз в году всех генерал-губернаторов в Петербурге для обсуждения под председательством министра всех более важных представлений, ими заблаговременно сообщенных в министерство для надлежащих справок и соображений.

Таким образом министр, направляя общую деятельность генерал-губернаторов к исполнению государственных видов и целей, вместе с тем имел бы самое прямое и живое соприкосновение с интересами провинций посредством их главных представителей. Сие последнее, знакомясь как с условиями других частей империи, так и с направлением правительства, получали бы общие инструкции для руководства по общим вопросам. Местные особенности постоянно сглаживались бы в виду государственных интересов, установилась бы административная система, которой положительно нельзя ожидать при нынешнем порядке управления.

Генерал-губернатор положительно не знает о предположениях своего соседа, каждый под видом местных особенностей проводит то ту, то другую меру, часто как те, так и другие совершенно противоположные взгляды в одном общем государственном вопросе получают утверждение и на место желаемого объединения частей России, совершается совершенно противоположное. Административная рознь в каждом управлении, централизация остается только в министерстве для всех второстепенных вопросов, а общая государственная идея далеко не осуществляется. Вот плод настоящей системы, где каждая административная личность, смотря по степени своего влияния или связей, вырывает то то, другое утверждение, может быть даже полезное для управляемой им местности, но несообразное часто с целями государственными, равно и с интересами других частей империи.

Министр, избавленный от настоящих мелочей управления, мог бы тогда ежегодно посвящать вакантное время на объезд генерал-губернаторств и озна-

комление на месте как с потребностями края, так и с личностями, и поверять взгляды генерал-губернаторов. В случае вопросов по другим министерствам, присутствие генерал-губернаторов в известный срок в Петербурге давало бы возможность министру внутренних дел приглашать их в собрание Государственного совета и Комитета министров для нужных разъяснений обсуждаемых местных вопросов.

Роль и значение министра внутренних дел при предполагаемом преобразовании действительно была бы достойна представителя важнейшего управления в империи. Он явился бы прямым руководителем администрации, представителем перед верховною властью интересов вверенной ему части. Генерал-губернаторы сделались бы непосредственными его помощниками, прямо к нему относящимися и ему подчиненными. Министр соприкасался бы живою и естественною связью с разнородными частями своего управления, ему одному подлежало бы судить и согласовать разнородные местные вопросы и направлять к общей государственной цели. Министр избавлен был бы от мелочной, обременительной и несоответственной его значению механической работы – подписи тысячи номеров, которые в министерстве делают его не министром, а старшим подписчиком бумаг, которые он подписывает, не имея физической возможности ознакомиться, хотя поверхностно с делом, которое решается. В министерстве сосредоточилась бы главная подготовка общих вопросов управления, главное обсуждение важнейших местных представлений, а не канцелярская работа по текущим второстепенным делам всех губерний обширного нашего отечества, в ущерб интересам местным всей России и даже здравому смыслу.

Нет сомнения, что всё и все выиграли бы от настоящего предположения утратилось бы значение и власть только департаментов, директоров и сонма бюрократических центральных отделений с их служителями. Вместе с тем сократились бы и все излишние должности и отделения по министерству, тормозящие и располагающие дела и переписки для оправдания своего существования. Достаточно указать на земский отдел Министерства внутренних дел¹³.

Не полагаю ставить в пример Францию относительно управления¹⁴. Бюрократизм и централизация развиты там почти в одинаковой степени с Россиею. Но мы видим результаты этого порядка, и нет сомнения, что бедствиям и неурядицам Франции немало способствовала, кроме других причин, и непомерная бюрократическая централизация страны. Бросим взгляд на Англию, с ее обширными и раскинутыми по всем частям света управлениями, обратимся к ее твердой систематической последовательности во внутреннем управлении¹⁵; между тем состав центрального управления Министерства внутренних дел, ежели не ошибаюсь, доходите два до 200 человек, включая министра и привратника здания министерства.

Сопоставим эти цифры с фалангою чиновников центрального управления Министерства внутренних дел и оценим результаты управления двух стран. В 11-ть часов утра все залы департаментов еще пусты, в 4 часа по полудни нет уже ни одного чиновника, одни огромные массы папиросных окурков, подметаемые сторожами, свидетельствуют о непродолжительной деятельности чинов-

ников. Все дело лежит на нескольких тружениках в каждом отделении и на директорах департаментов или скорее, их помощниках.

Взглянем на провинцию: в 9-ть часов утра в канцеляриях и губернском правлении все чиновники за делом, в 4 часа еще все на местах, а с 7 до полуночи все почти присутственные места освещены и везде чиновники еще за делом. В губерниях несообразные штаты по числу личного состава, а еще более по неприличным некоторыми тружениками получаемым окладам, настоятельно требуют изменения, сознанным и министром, но никакие местных властей представления не получают разрешения, между тем, в провинции толькополучаются сведения о преобразованиях штатов и усилении содержания центральному управлению. Понятно впечатление, производимое в провинции не только в среде служащих, но и в обществе подобными действиями.

При благодетельных реформах, обновивших жизнь нашего государства, прошло время, где Россия существовала для петербургского чиновника; пора сознать и сознать заблаговременно, что чиновник петербургский существует для России. До сих пор все нововведения, все изменения исходили сверху, этому пути не следует изменять и в настоящем случае, как верным залогом спокойствия, силы и порядка в России и доверии общества к верховной власти.

Сообразно с изложенными взглядами составлена карта предполагаемого разделения государства на генерал-губернаторства¹⁶. При чем руководством служило обобщение в одном управлении экономических, административных и отчасти политических интересов каждого отдела. Весь этот труд подлежит тщательному ближайшему соображению и проверке и есть скорее наглядное выражение общей мысли записки, которая не имея официального характера, есть скорее выражение общей идеи, чем разработка окончательная столь важного вопроса, как перемена существующего порядка в Министерстве внутренних дел.

В этих предположениях слишком страдают интересы той бюрократической силы, которая поддерживала и создала настоящий порядок, чтобы надеяться на какой-либо успех к осуществлению реформы Министерства внутренних дел. Одно время или особые обстоятельства могут вызвать подобную столь, по видимому, необходимую реформу.

Пусть же настоящая записка в виде и форме *via desiderata*¹⁷ одного из представителей отдела местного управления того же Министерства внутренних дел ожидает более благоприятных обстоятельств, чтобы увидеть свет и пусть в свое время отнесутся к ней заинтересованные лица беспристрастно – *sine ira et suspitione*¹⁸.

ЦДІАК України – Ф. 442. – Оп. 644. – Спр. 336. – Арк. 1–12. Чернетка

№ 2

Понятия об административной централизации и децентрализации суть понятия условные. Во все времена, у всех народов возникали сомнения и недоразумения о том, что лучше – сильная централизованная власть или сильная местная власть. Эти сомнения никогда не разрешались теоретически, а всегда практи-

чески, согласно условиям времени и в пользу того, кто был сильнее. История представляет примеры крайней централизации и крайней децентрализации – и то, и другое оказывалось дурно, но последнее всегда хуже

Народы, не имевшие сильной центральной власти, всегда были слабы, ссорились и дрались между собою, подвергались нападениям соседей и погибали. Такая судьба постигла греческие республики; наше отечество разьединенное и раздробленное подвергалось величайшей опасности и только благодаря великому здравому смыслу русского народа (смыслу, недостаточное еще оцененному самими русскими) Россия успела вовремя соединиться и сплотиться в одно целое.

Примеры крайней централизации можно видеть в огромной монархии Александра, в Римской республике впоследствии в Римской империи. Там город Рим поглощал все, весь мир был завоеван, провинции управлялись проконсулами как иными чиновниками с огромною властью и с полною подчиненностью Риму. Но управление было дурно, жестоко, своекорыстно и возбуждало ненависть.

Правители провинций, имея в своем распоряжении войска, подымали оружие против Рима. Хотя вообще римляне сохранили за жителями провинций право управляться самими, но они во всё вмешивались; так, например, из переписки Плиния¹⁹ с Траяном²⁰ видно, что он спрашивает разрешения на постройку водопровода, бань, открытие ярмарки.

В настоящее время народы пришли к сознанию, что выгоднее находиться под сильною властью, хотя бы и не столько хорошею, нежели под властью слабою; а потому народы стремятся соединиться в сильные политические организмы, но вместе с тем, они стремятся принять участие в правлении, дабы смягчить то, что может быть жестокого в центральной власти. У нас в России этого нет, вся Россия только и желает сильной центральной власти; навязанные ей земские и городские учреждения приняты весьма холодно по справедливости почитаются тягостями. Собирая все это весьма трудно провести ту правильную границу в распределении, которая удовлетворила бы и государственному единству и местным потребностям населения.

ЦДІАК України – Ф. 442. – Оп. 644. – Спр. 336. – Арк. 13–14. Чернетка

КОМЕНТАРІ

1. Важливо звернути увагу що саме залізниці автор надавав того значення, до якого через деякий час прийде уряд, формуючи концепцію “єдиної і неподільної Росії”, бо саме залізниця стягуватиме своїми коліями імперську могутність

2. Йдеться про реформи місцевого самоврядування, а також судову реформу 1860-х – 1870-х рр.

3. Намісництва, що об'єднували у своєму складі повіти двох-трьох губерній, створювали в імперії впродовж 1775–1785 рр. на основі законодавчого акта “Учреждения для управления губерний Российской империи” від 5 листопада 1775 р. Їх створення підштовхнуло повстання Пугачова, яке вказало Катерині II на недосконалість місцевої системи управління. На чолі намісництв ставилися намісники або генерал-губернатори, яким імператриця делегувала частину власних повноважень, наділяючи їх значними адміністративними можливостями.

4. Для забезпечення в регіонах урядової політики намісники користувалися настановами Катерини II, що у вигляді інструкцій адресувалися конкретним генерал-губернаторам При

формуванні першочергових завдань бралися до уваги стратегічні військово-політичні завдання, адміністративне облаштування, а також інші заходи, що сприяли послідовній інтеграції регіону в імперський простір.

5. За двома зайцями поженешся, жодного не спіймаєш.

6. Йдеться про створення органів місцевого самоврядування внаслідок земської (1864) та міської (1870) реформ, у результаті яких державні установи позбавлялися значних повноважень, що відобразилося й на їхніх штатних розписах.

7. Народження громадської думки в 1860-х рр. викликало стурбованість властей, у результаті чого в уряді серйозно обговорювалося питання про наділення губернаторів додатковими контролюючими повноваженнями, зокрема такими, як ревізування державних інституцій будь-якого відомства (1866). У 1880-х рр. губернатор наділявся правом впливати на формування новостворюваних судових інституцій мирових суддів та присяжних засідателів.

8. Назване число губернаторів відображає динаміку поділу Російської імперії на губернії від 41 губернії в часи Катерини II їх кількість зросла до 78 в 1917 р. Зростання губерній свідчило про нові можливості центральної влади не лише щодо контролю в політичному сенсі, а й в економічному відношенні, в першу чергу йшлося про посилення контролю за збиранням податків, відбуванням військової і постоевої повинності.

9. Автор помиляється, вважаючи, що Розумовські та Сакени займали посади губернаторів. Вдалим виявився лише приклад з Шереметьєвими, очевидно через те, що автор записки пам'ятав ще свіжі факти призначення 1882 р. генерал-ад'ютанта С. О. Шереметьєва (1836–1896) начальником Кубанської області і 1884 р. помічником головного начальника цивільної частини на Кавказі та командувачем Кавказького військового округу. Скоріше за все, йшлося про інше, що саме такі визначні сановники залучалися на місцеві посади і могли самостійно управляти адміністративними одиницями.

10. Практику призначення на посади губернаторів чиновників, які не набули управлінських навичок на місцях і службовий досвід яких формувалася лише в центральних відомствах, було засуджено в уряді значно пізніше. Див. докладніше: *Берендтс Э. Н.* О прошлом и настоящем русской администрации. – СПб., 1913. – С. 113.

11. Автор записки, сам того, напевно, не підозрюючи, пропонував проект адміністративної реформи, подібної до планів-мрій ще Олександра I. Імператор вбачав у генерал-губернаторствах прообраз федеративного устрою багатоетнічної Російської імперії, а автор записки намагався зосередитися ще й на якості влади, її залежності від потреб місцевого населення.

12. Варто нагадати, що земська реформа 1864 р. на Київське генерал-губернаторство тоді ще не поширювалася.

13. Внаслідок реформ 1860-х – 1870-х рр., що сприяли уніфікації управлінських процесів, зросло значення Міністерства внутрішніх справ, в якому створювалися нові департаменти з адміністративно-поліцейськими функціями, зокрема й земський відділ. Спершу в ньому зосереджувалася робота, пов'язана з проведенням аграрних перетворень на селі. 1861 р. він став самостійною й однією з головних структур міністерства, в якій з'ясувалися господарські питання, проблеми переселення селян, комплектування армії.

14. У часи Наполеона I було здійснено сувору централізацію державного адміністративного апарату, що сприяло ліквідації неоднорідності континентальної Франції в етнічному культурному і мовному аспектах. Така політика в багатьох відношеннях ставала еталоном для Росії, зокрема за французьким зразком створювалися міністерства. Як і Франція, Росія забороняла національні мови.

15. На протигагу Франції Британія проводила іншу стратегію, більш диференційовану. На зміну репресіям в Ірландії та Шотландії у XIX ст. прийшла регіональна політика.

16. У справі карта відсутня.

17. Доброго побажання (*латин.*).

18. Без гніву й упередження(*латин.*).
19. Пліній Молодший (бл. 62 – бл. 114) – римський державний діяч і письменник, імператорський легат у провінціях Віфінія і Понт, був в опозиції правлячій династії, але примирився з імператорською владою при Нерві і Траяні. До останнього збереглося 10 листів.
20. Траян(53–117) – римський імператор, який посилював централізацію влади і встановив контроль над провінціями.