

# АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС



***Надія Шербак,***

*доктор історичних наук, професор,  
професор кафедри конституційного,  
адміністративного та міжнародного права  
Київського інституту інтелектуальної власності  
та права Національного університету  
«Одеська юридична академія»*

УДК 342.9 (477.4)

## ***Адміністративні органи та дворянське самоуправління у Правобережній Україні в першій третині XIX ст.***

Діяльність місцевої адміністрації, дворянства в українських землях у першій третині XIX ст. розглядалась ще у дорадянський період у працях Є. Анучина, О. Романовича-Славатинського та ін. [1]. Досліджувалася частково вона і в радянські часи [2]. У межах сучасного історіографічного періоду виокремимо дослідження з даної проблеми французького вченого Д. Бовуа [3].

Метою даної статті є висвітлення діяльності органів місцевої адміністрації у правобережних українських землях, що входили до складу Російської імперії, та їх взаємодію у першій третині XIX ст. з органами дворянського самоуправління.

Правобережні українські землі, які були приєднані до Російської імперії наприкінці XVIII ст. за поділами Польщі, успадкували від Речі Посполитої чисельну польську (або ж сполонізовану українську) шляхту,

яка складала близько 8 % населення території. Ще після першого поділу Польщі указом від 28 травня 1772 р. царський уряд гарантував збереження всіх прав, вольностей і привілеїв громадян, і передусім найбагатшій шляхті. Згодом на Правобережжя була поширена чинність Жалуваної грамоти дворянству 1785 р. Таким чином, як і на попередніх етапах своєї експансії, самодержавство намагалось зробити своїм союзником регіональну еліту. Уряд Катерини II підтвердив лояльній польській шляхті, яка була кооптована в російське дворянство, її право на землю і кріпаків.

Прийняття у 1775 р. загальнодержавного законодавчого акту «Установи для управління губерніями Всеросійської імперії» у процесі реформування місцевого управління створювало правову базу перебудови усієї управлінської структури тогочасної російської держави. Зазначена

реформа передбачала розширення прав органів управління середньої та нижчої ланок, заохочення дворянства до участі в державних справах, зокрема, через введення елементів його самоуправління.

Завдяки ухваленню «Установ для управління губерніями» 1775 р. та «Жалуваної грамоти дворянству» 1785 р. дворяни отримали законну можливість створювати свої станові органи на рівні губернії та повіту, право комплектувати зі свого середовища шляхом виборів кадровий склад деяких державних адміністративних органів і становий дворянський суд. При реформуванні місцевих органів влади участь дворянства в управлінських структурах ставала необхідною, оскільки за їхньою допомогою Катерина II розраховувала заповнити штати чисельних губернських та повітових інституцій, включити дворянство в систему місцевого управління, передати йому всю повітову і значну частину губернських прерогатив влади. Виборна служба мала стати проміжною ланкою між військовою службою та цивільною, оскільки більшість виборних посад обіймали військові у відставці.

Дворянство кожної губернії імперії складало самостійну корпорацію. Згідно тогочасного законодавства участь дворянства у державному й місцевому управлінні мала проявлятися у певних формах, а саме: 1) у формуванні шляхом виборів від дворянства частини штатних чиновницьких посад у державних установах; 2) у діяльності предводителів дворянства; 3) у функціонуванні місцевих дворянських зібрань та дворянського депутатського зібрання.

До виборних посад у штатах місцевих владних структур належали посади голів палат кримінального і цивільного судів, засідателів цих судових органів, посади совісного судді, повітових суддів і засідателів повітових судів, а також земських справників та засідателів земських судів. Загалом дворяни вибирали третину всього штату місцевих чиновників,

що давало їм реальну можливість впливати на діяльність місцевої адміністрації, зокрема, повітової. Система комплектування штатів повітових установ дещо відрізнялася від комплектування губернських. Фактично вся виконавча влада в повіті передавалася повітовим дворянським зібранням – становому органу дворянства. Дворяни кожного повіту обирали зі свого середовища капітана-справника і засідателів нижнього земського суду, функції і обов'язки котрих у повіті відповідали компетенції таких владних інституцій губернського рівня як губернатор та губернське правління.

Голови палат кримінального і цивільного судів, а також совісні судді затверджувалися Сенатом, всі інші вибрані дворянами чиновники затверджувалися на посадах губернатором. У випадку, якщо з якої-небудь причини вибори не відбулися, вакантні посади заміщалися тими особами, яких призначав уряд. Кандидати на ту чи іншу виборну посаду повинні були мати цивільний або ж військовий чин. На посади дрібних чиновників (до X класу), могли претендувати особи, які не мали чину.

Крім виборних посад в установах місцевої адміністрації існували виборні посади і в становому самоуправлінні. Серед них найважливішими були посади губернського і повітових предводителів дворянства. Відіграючи керівну роль у становій дворянській корпорації, вони не лише зосереджували у своїх руках функції керівників дворянських громад, але й були важливою ланкою адміністративно-управлінського апарату Російської імперії. Кандидатів на посади губернського і повітового предводителів дворянства, обраних дворянськими зібраннями, спочатку затверджував губернатор. Губернський і повітові предводителі при виконанні своїх обов'язків не залежали один від одного, а їхні функції були багатоманітними, схожими при вирішенні станових та адміністративних питань місцевого управління. Керівництво діяльністю



дворянських зібрань, подача уряду прохань про дворянські потреби, зберігання скарбниці дворянської громади та виділення коштів на різні потреби, збір відомостей про народження дітей, про майновий стан членів громади, видача свідоцтв – такими були найбільш типові обов'язки губернського предводителя дворянства.

Російське законодавство того часу відводило органам місцевої дворянської корпорації вирішальне місце не лише в дворянських станових справах, але й в управлінні губернією. Губернські дворянські зібрання обирали повітових суддів, засідателів до Головного суду та інших суддівських чиновників. Предводителі дворянства виступали одночасно головами повітових комісій та присутствій. Оскільки даровані російському дворянству привілеї були поширені на місцеву шляхту Правобережжя України, то в усіх виборних установах польські магнати та шляхта одразу ж почали посідати провідне місце. Їх частка в Головному та земських судах за правління Павла I була досить вагомою. Тоді ж вперше на законодавчому рівні постало питання про взаємовідносини місцевої шляхти з губернаторами, які призначали повітових справників, а шляхетство обирало під наглядом губернаторів засідателів.

Дещо зміцнивши свої економічні та політичні позиції на Правобережжі, влада перейшла у наступ проти учасників польського шляхетського руху. Зокрема, ще у листопаді 1796 р. вийшов царський указ, згідно з яким усі шляхтичі Правобережжя повинні були пред'явити свої родовідні книги до намісницьких правлінь, у випадку ж невиконання цього вони позбавлялися дворянських прав.

Особливою увагою губернатора користувалися органи дворянського (шляхетського) самоврядування. Повітові зібрання шляхти, яку поляки продовжували називати сеймиками, за часів Речі Посполитої становили підґрунтя політичного життя держа-

ви. Адже кожен сеймик посилав своїх представників до Варшави на засідання сейму, де обирався польський король. Польська шляхта, як провідна суспільна сила польсько-литовської держави, продовжувала претендувати на таку ж політичну роль й після втрати державності. Шляхта приєднаних до Росії західних земель стійко захищала своє право на зібрання, адже її ментальність була невіддільна від цього символу шляхетського самоврядування. Завдяки петиціям до Павла I та Олександра I шляхетські зібрання в імперії були збережені. Їх діяльність в даний період на Правобережжі України регулювалась указами: від 11 вересня 1797 р. про судові установи, діяльність яких мала базуватись на підвалинах згідно колишніх прав і привілеїв, відображених у Литовському статуті і Конституціях, від 6 лютого 1797 р.; від 14 жовтня 1800 р.; 17 квітня 1801р. і т.п. Оскільки дворянство на Правобережжі України переважно було польським, то це відобразилось на складі дворянських установ. Зокрема, губернськими предводителями дворянства (маршалками) у краї на той період були поляки: Т. Козловський, Ад. Ржевуцький, Фр.Потоцький та ін. З повітових предводителів лише в двох повітах – черкаському і чигиринському були росіяни, в інших – усі поляки. Київський губернатор вказував, що у губернії земська поліція складається переважно з дрібнопомісної польської шляхти, яка повністю залежала від польських магнатів і виконувала їх волю, тому у веденні справ немає ані справедливості, ані успішного руху [4, с. 279]. Подібна ситуація склалася і в інших правобережних українських губерніях.

З 1800 р. 1 департамент Сенату розглядав справу про шляхту приєднаних від Польщі територій. Сенат вважав її кількість завеликою. Так, за офіційними даними на 1802 р. у Подільській губернії нараховувалось 94990 осіб дворянського стану. З них лише 8791 осіб обох статей були

землевласниками, а решта 81199 (близько 81 %) були безземельною чиншевою шляхтою [5, с. 90-91]. Однак місцеві дворянські зібрання, які майже виключно склалися з поляків, затверджували у дворянстві все нових і нових дрібнопомісних і чиншових шляхтичів. З огляду на те, що до 1 січня 1803 р. потрібно було подати списки всієї шляхти, затверджені у дворянських правах, волинське дворянське зібрання лише 1802 р. визнало у шляхетській гідності 4288 осіб [6, с. 21-29]. Згодом у 1803 р. ця цифра складала 1917 осіб, згодом у 1804 р. – лише 44. Однак всі терміни остаточного подання списків не виконувались. Сенат встановлював все нові терміни. І впродовж всієї першої третини ХІХ ст. дворянські зібрання продовжували розгляд справ про доведення шляхетської гідності. Тривав цей процес й дещо пізніше. Зокрема, згадане волинське дворянське зібрання (всі протоколи якого, до речі, з 1801 по 1833 рік писані виключно польською мовою) у 1816 р. визнало у дворянстві 281 шляхтича, у 1817 р. – 131; у 1818 р. – 204; у 1819 р. – 292 і т.д. З 1801 по 1830 р. воно підтвердило дворянські права 10820 польських родів та осіб [7, с. 29-30, 48].

У 1802 р. губернатор Феньш доповідав Сенату про те, що із завершенням в місті Києві губернських дворянських виборів, які проводилися у вказаний Сенатом термін згідно 48 і 49 статей Жалуваної грамоти дворянству, місцева шляхта подала через губернського маршалка таємного радника Т.Козловського клопотання про свої потреби. Мова йшла про складність подання в короткий термін (впродовж двох років) всіх необхідних письмових доказів шляхетської гідності, про доцільність розширення штатів департаментів Головного суду і т.п. Губернатор підтримав клопотання шляхти, і у грудні 1802 р. міністр внутрішніх справ граф В.Кочубей повідомляв про те, що термін доведення шляхетської гідності продовжено ще на рік. Однак і через рік шлях-

та не виконала вимог указу і у травні 1803 р. Т. Козловський знову звертався до міністра з проханням про продовження термінів. З подібними клопотаннями зверталася шляхта й інших губерній Правобережжя. Зокрема у січні 1804 р. до міністерства внутрішніх справ звернувся волинський маршалок таємний радник С.Ворцель з проханням про продовження термінів і про визнання Герольдією Сенату чинів польської служби незаперечним доказом шляхетської гідності місцевої шляхти.

Влада регулювала як порядок призначення чиновників на виборні дворянські посади, так і сам порядок проведення дворянських виборів. Зокрема, 3 березня 1805 р. було оголошено іменний указ Сенату «Про порядок дворянських виборів в губерніях, від Польщі приєднаних», яким право голосу в дворянському зібранні надавалось шляхтичам, що володіли нерухомістю з прибутком не менш, аніж 150 руб. на рік. До виборів не допускалися неповнолітні шляхтичі до 18 років, а на виборні дворянські посади не могли обиратись особи молодші 23 років, навіть за наявності достатньої кількості нерухомості. Губернатор та губернські предводителі дворянства (маршалки) мали слідкувати за дотриманням під час виборів порядку, зокрема, стежачи за тим, щоб до виборів допускались лише шляхтичі, внесені до повітової книги. При цьому губернатор не мав права особисто втручатись у проведення дворянських виборів.

Аналіз законодавства першої третини ХІХ ст. свідчить про намагання уряду Олександра І поєднати встановлення контролю над політичним життям приєднаних від Польщі територій, з лояльністю до багатой польської шляхти, в якій він бачив свою опору в даному краї. Її вимоги про використання польської мови в судах і присутствених місцях краю були підтверджені царським указом від 25 лютого 1807 р. Водночас, користуючись поступливістю влади, польська шляхта намагалася доби-



тись підтвердження своїх прав на маєтності. З 1808 року дворянськими зібраннями Західних губерній постійно розглядалося питання про право польських чинів на дворянство.

У вересні 1808 р. військовий міністр Аракчєєв доповідав у Комітеті міністрів про представлення київським маршалком таємним радником Т. Козловським для нагородження декількох повітових маршалків орденом Святого Володимира. З приводу цього міністр внутрішніх справ зауважив, що це справа губернатора, тому представлення Козловського було відхилене. Подібні непорозуміння польського дворянства і представників місцевої влади були неодинокими. Зокрема, десять років, а саме з 1818 по 1827 р., департамент цивільних і духовних справ Державної ради розглядав справу про виявлені сенатором Сіверсом зловживання під час ревізії Волинської губернії. Польська шляхта даної губернії неодноразово повідомляла губернатора Комбурлея про різні правопорушення з боку командування російських військових частин, розташованих у губернії. Однак губернатор не вживав ніяких заходів, не звертаючи на них уваги і потураючи військовим. Тоді потерпілі почали надсилати скарги до столиці, зокрема скарги надходили від сенатора Іллінського, де він писав про надмірне оподаткування місцевої шляхти, пригнічення військовими повинностями і зловживання при їх стягненні [8, с. 439-445]. В свою чергу Комбурлей у доповідях Комітету міністрів ставив під сумнів політичну надійність місцевого дворянства. Врешті решт конфлікт було доручено розслідувати сенатору Сіверсу. Спочатку сенатор позитивно відгукувався про діяльність ініціативного Комбурлея, але згодом, коли відкрилися факти контрабанди на Радзівіловській митниці та інші зловживання губернської влади (зокрема, докази вини губернатора Комбурлея, віце-губернатора Хрущова та інших чиновників, що були надані євреєм Вейтманом [8, с. 440-442],

справу розглядали Сенат, а згодом й Комітет міністрів. Прізвище волинського губернатора Комбурлея багато разів згадується в ПСЗ. Під час ревізії волинське шляхетство подало Сіверсу скаргу, приводом до укладання якої було незатвердження губернським маршалком графа Яна Мушки-Холоневського. Волинська шляхта скаржилася, що губернська влада використовує чиншову шляхту для різної служби, пропонувала зміни в управлінні губернією, які згодом були розглянуті Комітетом.

Внаслідок ревізії Волинської губернії сенатором Сіверсом (який був нагороджений за це орденом Олександра Невського) виникла справа, яку Сенат довго не міг вирішити. Лише попереднє донесення Сіверса було написано на 4000 аркушах, а згодом воно було значно доповнене. Незадоволений повільним розслідуванням справи Олександр І наказав Сенату засідати тричі на тиждень. У ході розслідування виникали нові факти зловживань. Комбурлей та Хрущов були звільнені з посад, а у жовтні 1821 р., коли слідство ще тривало, таємний радник М. Комбурлей помер.

Подібні конфлікти місцевої губернської влади і дворянства мали місце і в Київській губернії. З часу війни з Наполеоном київського маршала графа Потоцького було запідозрено у неблагонадійності і підготовці повстання. Згодом справа Потоцького знаходилась під особистим контролем Олександра І. Однак, на думку імператора, усунення Потоцького з предводительства в умовах загальної опозиційності шляхетства було недоцільним. Не дивлячись на це, на наступних виборах київський губернатор не затвердив обрання Потоцького. В жовтні 1817 р. зібрання повітових предводителів губернії з цієї причини надсилає скарги цареві і міністрові внутрішніх справ. Питання про незатвердження Потоцького предводителем того ж року розглядав Комітет міністрів. І департамент Се-

нату вирішив усунути Потоцького з посади.

Ситуацію, що склалася в Російській імперії, уважно відслідковував Наполеон Бонапарт, готуючись до війни і маючи намір скористатись з гостроти і невирішеності в державі багатьох проблем. Розпочавши у червні 1812 р. війну проти Росії і скликавши у Варшаві сесію сейму, Наполеон проголосив відновлення герцогства Польського. У російській кампанії диктатора взяла участь майже вся 100 – тисячна польська армія [9, с. 220].

Поразка Наполеона Бонапарта посилила проросійські настрої серед польського суспільства. Всі сподівання польської аристократії та шляхти на наполеонівську Францію зазнали краху. На Віденському конгресі, де були присутні 216 делегатів від усіх європейських держав, розгорнулася гостра дипломатична боротьба і лише «сто днів» Наполеона призвели до консолідації союзників та досягнення компромісу.

Згідно з рішеннями конгресу відбувся новий поділ польських земель між трьома європейськими монархіями: Росією, Прусією та Австрією. Росія отримувала територію Герцогства Варшавського (без Галичини та Познанщини; Прусія здобула Східне Помор'я з Гданськом і Торунем та Познанщину; Австрія повернула собі Тарнопільський округ. Краків отримував статус «вільного міста» під контролем всіх союзників, які зобов'язувались для польського населення своїх територій створити «національні державні інституції».

Намагання царського уряду залучити багату польську шляхту до співпраці, що простежувалось у першій третині XIX ст., не задовольняло шляхту, яка прагнула відродити польську державність і повернути собі всі попередні права і привілеї. Це привело до повстання 1830-1831 рр.

#### Список використаних джерел

1. *Анучин Е. Н.* Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России с учреждения о губерниях 1775 г. до настоящего времени. СПб. Тип. М-ва внутр. дел, 1872. 262с.; Романович-Славатинский А. Дворянство в России. От начала XVIII века до отмены крепостного права: Свод материалов для исторического исследования. СПб.: Тип. МВД, 1870. 562 с.
2. *Ерошкин Н. П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М.: Высшая школа, 1968. 368 с.
3. *Бовуа Даниель* Російська влада і польська шляхта в Україні. 1793 – 1830 рр. Львів: Кальварія, 2007. 296 с.
4. *Середонин С. М.* Исторический обзор деятельности Комитета министров. СПб., 1902. Т. 1: Комитет Министров в царствование императора Александра Первого. 610 с.
5. *Борисевич С. О.* Поміщицьке землеволодіння і землекористування на Поділлі (1793-1830 рр.) // Укр. істор. журнал. 1992. № 3. С.84-91.
6. *Имеретинский Н.* Дворянство Волынской губернии. Житомир, 1867.
7. *Там же.*
8. *Середонин С. М.* Исторический обзор деятельности Комитета министров. – СПб., 1902. Т. 1.
9. *Кабузан В. М.* Заселение Новороссии в XVIII – первой половине XIX века (1719-1858). М.: Наука, 1976. 306 с.



**Щербак Н. О. Адміністративні органи та дворянське самоуправління у Правобережній Україні в першій третині XIX ст.**

Висвітлюється діяльність органів місцевої влади у правобережних українських землях, що входили до складу Російської імперії, їх взаємодію з органами дворянського самоуправління у першій третині XIX ст.

**Ключові слова:** губернатор, губернське правління, дворянські зібрання, реформування, Російська імперія, правобережні українські землі.

**Щербак Н. А. Административные органы и дворянское самоуправление в Правобережной Украине в первой трети XIX в.**

Освещена деятельность органов местной власти в правобережных украинских землях, которые входили в состав Российской империи, их взаимодействие с органами дворянского самоуправления в первой трети XIX в.

**Ключевые слова:** губернатор, губернское правление, дворянское собрание, реформирование, Российская империя, правобережные украинские земли.

**Shcherbak N. Administrative bodies and the nobility of self-government in Right-Bank Ukraine in the first third of the nineteenth century.**

The activity of local authorities in the right-bank Ukrainian lands, which were part of the Russian Empire, their interaction with the organs of the nobility of self-government in the first third of the XIX century is highlighted.

**Keywords:** governor, provincial government, nobility assembly, reform, Russian empire, right-bank Ukrainian lands.