

---

**Валентина Шандра**

**«ГУБЕРНИИ НА ОСОБЫХ  
ПРАВАХ И ПРИВИЛЕГИЯХ  
СОСТОЯЩИЕ...»  
ЯК ПОЛІТИЧНИЙ ПРОЕКТ**

Історія взаємин центру та регіонів держави, як наукова проблема, стоїть сьогодні досить гостро перед тими, хто займається дослідженням перебування українських губерній у складі Російської імперії. Взаємовідносини верховної влади і спільнот через їхні станові корпорації чи будь-які інші угруповання потребують поглибленого з'ясування, оскільки попередники, що спиралися на теорії класової чи національної боротьби, не дали відповіді на багато питань, зокрема щодо форм та методів взаємодії центру й еліт набутих земель, які були як односторонніми, так і двосторонніми, а то й багатосторонніми. Їх дослідження надають нові, часом непередбачувані можливості до розуміння взаємозалежності влади і суспільства на окремих історичних етапах, особливо в переломні часи. До таких переходових варто віднести й часову межу, яка розділила управління Катерини II і її наступника на троні Павла I.

Відмовляючись від попередніх управлінських підходів, Павло I запропонував виміряні у гатчинському усамітненні пропозиції, які окреслилися зокрема й через поняття «губернії на особых правах и привилегиях состоящие», яке імператор сформулював й вжив його у законодавчому акті від 12 грудня 1796 р. Павло I перевів державу на новий адміністративно-територіальний поділ, що свідчило не лише про перерозподіл населених пунктів, а й про нову видову організацію влади. Намісництва змінювалися губерніями, відповідно й генерал-губернаторів змінили губернатори. Серед губерній окремо називалися ті, управління в яких здійснювалося на загальних підставах, а значна їх частина була віднесена до категорії з врахуванням їх «особых прав и привилегий»: Малоросійська, Ліфляндська, Естляндська, Выборзька, Курляндська, Литовська, Мінська, Білоруська, Волинська, Подільська, Київська<sup>1</sup>. Тоді ж з'явилися краї, що перебували «под одинокими и особливими законами и учреждениями»<sup>2</sup>: Выборзький, Ревельський, Ризький, Білоруський і Український.

---

<sup>1</sup> Полное собрание законов Российской империи (далее ПСЗ). — Первое собрание. — СПб., 1830. — Т. 24: С 6 ноября 1796–1798. — № 17634.

<sup>2</sup> Цит. за: Четвертков А. М. К вопросу о правовом положении западных национальных районов в составе Российской империи в первой четверти XIX в. // Вестник Московского университета. — Серия 11: Право. — 1986. — № 6. — С. 65.

У чому ж полягала ідея застосування особливих прав та привілеїв? Яким було їхнє змістове наповнення? Слід чітко знати їх перелік, повноту та географію розповсюдження, а також обставини їх появи в російському законодавстві, що вплинули на політичні міркування монархів — Павла I й інших. Важливим є з'ясування тривалості практичного втілення та використання особливих прав і привілеїв, а також питання про те, коли та у який спосіб вони ліквідувалися. Поодинокі, не пов'язані між собою факти із наукових досліджень, як і не проаналізоване законодавство, не дозволяють чітко уявити обсяги застосування наведеного правового поняття<sup>3</sup>. Отримання відповідей на ці та дотичні до проблеми питання є завданням автора цієї статті.

Винесений до заголовку термін, як і подібні до нього формулювання<sup>4</sup>, протрималися в російському державному житті, і, зокрема, в російському законодавстві тривалий час. Починаючи з 1805 і до 1830-х рр., відомості про склад чиновників губерній з особливими правами в петербурзькому виданні Академії наук — «Месяцеслове с росписью чиновных особ в государстве» — вміщувалися окремим списком від решти губерній. До них були зараховані: українські лівобережні (Чернігівська і Полтавська) та правобережні (Київська, Подільська та Волинська) губернії, а також Білоруська, Ліфляндська, Естляндська, Курляндська, Выборзька, Литовська, Гродненська, Мінська. А з новими набуттями Російською імперією державних утворень до них додалися й Велике князівство Фінляндське, Білостокська та Бессарабська області, а також Область Війська Донського та Імеретія.

До з'ясування цієї наукової проблеми чи не найперше звернулися історики права, зокрема, О. В. Романовський-Славатинський в докторській дисертації намагався пояснити відношення українського дворянства до реформ Павла I<sup>5</sup>. Проте найбільш обґрунтоване пояснення зустрічаємо у Б. Е. Нольде, який зауважив, що російські монархи здавна надавали завойованим землям — Малоросії, Грузії, Прибалтиці — в певний час та за певних обставин особливі права і привілеї, хоча їх норми ніколи не розглядалися як вічні та непохитні<sup>6</sup>. Професор М. В. Клочков дійшов висновку, що про повне повернення Павлом I колишніх прав і привілеїв говорити не доводиться<sup>7</sup>. З сучас-

<sup>3</sup> Нічого про них не сказано й в останньому виданні, що спеціально присвячене законодавчій діяльності Павла I — Законодательство императора Павла I / Сост., авт. предис. и биограф. очерка В. А. Томсинов. — М., 2008.

<sup>4</sup> Зокрема такі, як губернії «особыми правами пользующиеся», «на особых по правам и привилегиям их основания» (ПСЗ. — СПб., 1830. — Т. 25: 1798–1799. — № 19230; Т. 24. — № 17634).

<sup>5</sup> Романович-Славатинский А. В. Дворянство в России: От начала XVIII века до отмены крепостного права. — СПб., 1870.

<sup>6</sup> Нольде Б. Э. Очерки русского государственного права. — СПб., 1911. — С. 278.

<sup>7</sup> Клочков М. В. Очерки правительственной деятельности времени Павла I. — Пг., 1916. — С. 426.

них досліджень окремим аспектам цієї проблеми увагу приділено в надзвичайно докладній та ґрунтовній монографії А. А. Комзолової<sup>8</sup> про Північно-Західний край як окрему судово-адміністративну одиницю Російської імперії з Віленською, Ковенською, Гродненською, Могильовською і Вітебською, а з 1862 р. і Мінською губернією, що функціонували на основі особливого правового статусу. Авторка продовжила розпочату Б. Е. Нольде традицію дослідження історичних регіонів.

Політика Катерини II у ставленні до приєднаних земель не відразу набула центроспрямованого вигляду. При вступі на престол нею були поновлені грамоти Петра I Остзейському краю з огляду на ту обставину, що місцева знать виявила слухняність, внаслідок чого їй продовжено можливість користуватися особливими правами<sup>9</sup>. Однак вже тоді, 1762 р., імператриця почала сумніватися у правомірності схвалених нею привілеїв. «... полезно ли это для страны. Обычай ли это, привычки или законы? Но я рассудила, что спокойствие целой провинции дороже всего остального»<sup>10</sup>, — писала Катерина II генерал-фельдцейхмейстеру російської армії О. М. Вільбоа. Після відвідання 1764 р. Прибалтики імператриця, незважаючи на триумфальну, влаштовану їй естляндським і ліфляндським дворянством зустріч, приступила до ліквідації автономії краю, спрямовуючи надходження його статків до російської державної скарбниці.

Спроба з новими установами, які запроваджувалися згідно з законом від 7 листопада 1775 р. «Учреждения для управления губерний Российской империи», нівелювати регіональну специфіку не вдалася. Законодавчий акт спершу запроваджувався лише у корінних російських губерніях. Імператриця пояснювала свій відступ від єдиного принципу генерал-прокурору Сенату князю О. О. Вяземському тим, що їй заважають регіони з «конфірмованими привілеями», наділені особливими статутами, а тому там управління до часу залишиться на колишніх принципах<sup>11</sup>. Але на цих позиціях вона протрималась недовго, і поступово закон від 7 листопада 1775 р. почав набувати повсюдної чинності. Хроніка цього наступу така. Якщо говорити про білоруські землі (Полоцька і Могильовська губернії), набуті Російською імперією за першим поділом Речі Посполитої, то тут «Учреждения для управления губерний...» запроваджувалися 1778 р., внаслідок чого ліквідовувалися повіти і воєводства. 1783 року іменним указом Сенату від 3 травня лік-

<sup>8</sup> Комзолова А. А. Политика самодержавия в Северо-Западном крае в эпоху Великих реформ. — М., 2005. — С. 20.

<sup>9</sup> Градовский А. Д. Собрание сочинений. — СПб., 1908. — Т. 9: Начала русского государственного права. — Ч. III: Органы местного управления. — С. 130.

<sup>10</sup> Цит. за: Мадариага де И. Россия в эпоху Екатерины Великой. — М., 2002. — С. 114.

<sup>11</sup> Российское законодательство X-XX веков. — В 9-ти т. — М., 1987. — Т. 5: Законодательство периода расцвета абсолютизма. — С. 167-295: Учреждения для управления губерний; Ключков М. В. Очерки правительственной деятельности времени Павла I. — С. 410.

відовувалася фінансова автономія Остзейського краю разом з станово-корпоративною системою управління. Тут запроваджувалися намісництва та набирала чинності Жалувана грамота дворянству 1785 р., згідно з якою станові права місцевої знаті впритул наближалися до прав російського дворянства. Людність литовських земель розпочала нову організацію державного життя з поширенням на неї «Учреждений для управления губерниями...» 1794 р. В останні роки свого царювання Катерина II розповсюдила губернські установи на тільки-но приєднані від Речі Посполитої губернії, переслідуючи мету якнайшвидше наблизити їх до Росії. Ще раніше імператриця здійснила наступ і на автономний статус України, спираючись на ідеї та практичні рекомендації Г. М. Теплової, ще недавнього наставника й ад'ютанта Кирила Розумовського<sup>12</sup>. Тривала російська експансія на Україну завершувалася, як і в Остзейському краї, запровадженням намісництва 1781 р., подушного податку — 1783 р. (з міщан — 1 руб. 20 коп., із селян — 70 коп.) та рекрутської повинності — 1789 р. В такий спосіб, руйнуючи основи автономного статусу окраїн і регіонів в імперії, вона сподівалась пришвидшити процес перетворення їх в провінції з єдиним російським центром. Катерина встигла практично повністю завершити свої трансформації, за винятком територій, приєднаних від Речі Посполитої за останнім її поділом.

Поспішні заходи Катерини II з їх запровадженням викликали заперечення навіть у деяких сановників. Позиція противників поспішної централізації найшла підтримку й порозуміння в політиці Павла I. Низкою указів 1796–1797 рр. він відновив права Малоросії, Ліфляндії, Естляндії, Курляндії, Выборга. А в колишніх річпосполитських губерніях нічого й не довелося поновлювати й чинне польське право було залишене в судівництві як цивільному, так і карному<sup>13</sup>. Як видно із записки О. Р. Воронцова Олександрові Павловичу 1801 р., той негативно віднісся до їх поширення на придбаний від Польщі край. У своїх міркуваннях він досить критично оцінив «Учреждения для управления губерний...» за велику кількість судів. Та вважав, що західні приєднані та завойовані провінції в державному відношенні були краще облаштовані, ніж внутрішні російські губернії, а тому було помилкою поширювати на них нову модель управління<sup>14</sup>.

Г. Р. Державін в своїх записках також підкреслював шкідливу поквапливість, яка може спричинити «в приобретенных завоеванием провинциях» безпорядок через явну неподібність та невідповідність польських законів з російськими. Людність білоруських земель звикла

<sup>12</sup> Козут З. Російський централізм і українська автономія: Ліквідація Гетьманщини 1760–1830. — К., 1996. — С. 89.

<sup>13</sup> Нольде Б. Э. Очерки русского государственного права. — С. 421–428.

<sup>14</sup> Записка графа А. Р. Воронцова о России в начале нынешнего века, представленная императору Александру Павловичу // Архив кн. Воронцова. — Т. 29: Письма иностранцев к графам Воронцовым. — М., 1883. — С. 460.

до власних, старих порядків, а нових не знає і не розуміє, а у наслідку може відбуватися не лише «много ссор и тяжб, но и самих убийств»<sup>15</sup>.

Якщо спробувати виявити ознаки особливих прав та привілеїв, то їх можна було б звести до кількох проявів. Коротку схему їх групування, запропоновану московським правознавцем А. М. Четвертковим<sup>16</sup>, варто розширити та доповнити новими складовими.

По-перше, були здійснені суттєві зміни в підходах до адміністративно-територіального поділу, і як наслідок відновлювалися історично сформовані регіони. Відмова від попереднього формального критерію поділу держави, що його впроваджувала Катерина II, а ним стала чисельність населення, призвела до створення Павлом I 1796 р. замість трьох намісництв (Новгород-Сіверського, Чернігівського і Київського) однієї Малоросійської губернії із центром у Чернігові та з поділом її на 20 повітів. Причому імператор повернув територію колишнього Полтавського полку з м. Кременчуком, а також Хорольський, Миргородський, Градизький, частину Олександрівського і Костянтинівського повітів до новостворюваної губернії, відібравши їх у Новоросії, відновивши у такий спосіб територіальну цілісність Малоросії. Слобідсько-Українська губернія відновлювалась у кордонах 1765 р.<sup>17</sup>

З колишніх польських областей, з яких при Катерині були створені Брацлавське, Подільське і Волинське намісництва, а також тієї їх частини, що була уведена до Київського та Вознесенського намісництв, організовані Волинська, Подільська та Київська губернії. До того ж, у західних губерніях переставали існувати 20 повітів, що значно «розріджувало» територіальну присутність місцевої влади на рахунок збільшення її обсягу в центрі. Вознесенське намісництво і Таврійська область ліквідувалися, натомість створювалась Новоросійська губернія. До того ж, з Полоцької та Могильовської створено одну Білоруську губернію<sup>18</sup>. Указ імператора недвозначно підкреслював, що адміністративний поділ повинен співпадати з межами історично сформованих територій.

Збереження в історичних регіонах традиційної системи права та судочинства підкреслює 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 владна судова система. Але оскільки той передбачав застосування в разі тяж-

<sup>15</sup> Державин Г. Р. Сочинения. — Т. 6: Переписка (1794–1816) и «Записки». — СПб., 1871. — С. 721.

<sup>16</sup> Названа схема викладена у кандидатській дисертації автора: Правовое положение западных национальных районов Российской империи в первой четверти XIX в. — М., 1986.

<sup>17</sup> ПСЗ. — СПб., 1830. — Т. 24. — № 17594, 18117.

<sup>18</sup> ПСЗ. — СПб., 1830. — Т. 24. — № 17634.



ких злочинів смертної кари, а російське карне законодавство від неї відмовилося, то 1799 р. було заборонено засуджувати до страти і у судах набутих територій<sup>19</sup>. Колишня судова процедура, яка практикувалася в губерніях Речі Посполитої з 1569 р., за спостереженням одного з небагатьох радянських фахівців з історії права П. Ф. Щербини, поверталася Павлом I і практично нічим не відрізнялась від польських судів до 1793 р. Зокрема право на апеляцію здійснювалося на підставі Литовського статуту та конституції конвокаційного сейму 1764 р.<sup>20</sup>

Малоросійська судова традиція («права тамошние») поновлювалася іменним указом Сенату від 30 листопада 1796 р., однак з тим, щоб розглянуті на місці «все уголовные и гражданские дела» «нами утверждались»<sup>21</sup>. Останнє зауваження вносить додаткову ясність щодо обсягу місцевих прав, якщо остаточний вирок набував чинності після схвалення у Петербурзі. Що ж до апеляційних сенатських справ, то за поданням малоросійського губернатора І. П. Салтикова запроваджувався річний термін, як і у великоросійських губерніях, а для внутрішньогубернських справ — 6-ти тижневий<sup>22</sup>. Щодо протестів й оскаржень судових рішень, то набув чинності місячний термін, а з врахуванням часу на дорогу додавалося ще 4 дні, з розрахунку, що кінь проходив за день 100 верст<sup>23</sup>. Однак у фінансових справах, коли держава брала на себе посередницьку відповідальність, закони діяли за російською традицією. Перенесення контрактів з Дубно до Києва вплинуло й на укладання угод, починаючи з 1798 р., за російськими зразками, як і закладення до банку маєтків<sup>24</sup>.

Що ж до Прибалтійського історичного регіону, то зауважимо лише, що розвиток права тут здійснювався іншим шляхом і завершився «Сводом местных узаконений губерний остзейских», який був видрукуваний 1864 р. з продовженням 1890 р. та відрізнявся від російського станово-територіальним характером.

Не можна не враховувати й того явища, що у набутих губерніях відновлювалися або створювалися державні установи, яких не було у внутрішніх російських губерніях. Крім Білоруської, управління у якій здійснювали цивільні губернатори, котрі не мали над собою додаткових органів по вертикалі *губернатор — верховна влада*, у всіх інших губерніях запроваджувалася замість генерал-губернатора посада військового губернатора з повноваженнями цивільного, зокрема й тому,

<sup>19</sup> Писарькова Л. Ф. Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века: Эволюция бюрократической системы. — М., 2007. — С. 502.

<sup>20</sup> Щербина П. Ф. Судебная реформа 1864 года на Правобережной Украине. — Львов, 1974. — С. 55; ПСЗ. — СПб., 1830. — Т. 26. — № 19628.

<sup>21</sup> ПСЗ. — СПб., 1830. — Т. 24. — № 17594.

<sup>22</sup> ПСЗ. — СПб., 1830. — Т. 24. — № 18252.

<sup>23</sup> ПСЗ. — СПб., 1830. — Т. 24. — № 18147.

<sup>24</sup> ПСЗ. — СПб., 1830. — Т. 25. — № 18563, 18612.

що пограничне положення краю, у якому дислокувалися значні військові сили<sup>25</sup>, вимагало посиленої охорони західних кордонів Російської імперії. При губернаторах зберігали свої повноваження губернські правління. Спершу у Лівонії, Естляндії, Виборгу, Курляндії, Пільтенському окрузі відновлювалися присутствені місця, які існували там раніше. Потім відповідними указами їх було відтворено у Малоросії<sup>26</sup>. Однак діяльність адміністративно-поліцейських та фіскальних установ продовжувалася, стягування податків до загальноросійської скарбниці здійснювали казенні палати і казначейства, оскільки, як зазначалося, «оборона государственная требует, дабы все верноподданные нам области оной соразмерно способствовали»<sup>27</sup>. На чолі повітів залишалися земські капітани або ж справники, які очолювали нижні земські суди. Інакше кажучи, управління фінансами забезпечували установи, створені на основі «Учреждений для управления губерний...» 1775 р.

Крім того, у губерніях з особливим статусом Павло I запровадив посаду фіскалів, яка з'явилась спершу у Курляндській і Лівонській губерніях, а на початку 1799 р. — у Подільській, Волинській, Мінській, Литовській та Київській губерніях. На кінець року та на початок 1800 р. фіскалі з'явилися в правобережних та білоруських губерніях, де вони не лише збереглися, а й протрималися протягом всього правління Олександра I. До повноважень фіскалів, як і в петровські часи, належав контроль термінів виконання державних справ, забезпечення державних фінансових інтересів, стеження за владними посадовцями, аби вони не зловживали своїм становищем та не пригнічували населення, для чого фіскалі оглядали губернські установи щонайменше двічі на рік<sup>28</sup>.

Для з'ясування різноманітних суперечок поновлювалися колишні судові органи влади. Лівонський гофгеріхт і естляндський верхній земський суд 1796 р. переходили під «апеляцію Сенату»<sup>29</sup>. 1797 р. при створенні Литовської губернії відновлювався Литовський трибунал з новою назвою Головного литовського суду, у фінансуванні державної служби виборних членів якого держава участі не брала. Для Київської, Мінської, Білоруської, Подільської губерній засновувалися головні суди. З'ясування судових справ селян («поселян») Волинської, Подільської і Мінської губерній спеціальним указом 1797 р. за прикладом Литовської губернії покладалося на Волинський надворний суд<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> Градовский А. Д. Исторический очерк учреждения генерал-губернаторств в России // Ранние сочинения. — СПб., 1899. — Т. 1. — С. 314–315.

<sup>26</sup> ПСЗ. — СПб., 1830. — Т. 24. — № 17594 17637, 17681, 17785, 17838.

<sup>27</sup> ПСЗ. — СПб., 1830. — Т. 24. — № 17584, 17611.

<sup>28</sup> Писарькова Л. Ф. Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века: Эволюция бюрократической системы. — М., 2007. — С. 526; ПСЗ. — Т. 25. — № 18826.

<sup>29</sup> ПСЗ. — СПб., 1830. — Т. 24. — № 17584.

<sup>30</sup> ПСЗ. — СПб., 1830. — Т. 24. — № 18181.

У Малоросійській губернії відновлювався Генеральний суд, що був найвищою судовою установою Гетьманщини в XVII–XVIII ст.<sup>31</sup> у складі двох департаментів: карних і цивільних справ, чиновниками якого були два генеральних судді IV класу, чотири радники і десять засідателів від дворянства. Останні обіймали посади внаслідок виборів серед дворянства, котрі відбувалися що три роки. Їхня служба наскільки добре оплачувалася місцевим дворянським зібранням, що були випадки, коли губернські предводители дворянства віддавали перевагу цій посаді перед предводительською. Відновлювалися також земські та підкоморські суди, запроваджені згідно з реформою гетьмана Кирила Розумовського в кожному повіті<sup>32</sup>.

Одночасно з цим Павло I ліквідував катерининські станові суди губернського рівня: верхній земський суд, губернський магістрат, верхню розправу, совісний суд, а заодно й приказ громадської опіки, а також посади повітових стряпчих, залишаючи натомість городовий магістрат і нижню розправу<sup>33</sup>. Зменшуючи кількість створених Катериною II судів, імператор ослабляв станову організацію суспільства.

Та найбільше вразило сучасників, що Павло I повернув до управління у західних губерніях сеймики, станові органи місцевої шляхти, які на виборному принципі формували органи місцевої влади. Повітові сеймики проіснували практично до 1809 р. Протягом цього часу їхня діяльність «вписувалася» у російське законодавство шляхом відмови від пожиттєвого обіймання судових посад з наближенням до корпоративної організації дворянства за російським взірцем, причому ініціювала внесення цих змін місцева шляхта. Це дало привід історичу-правознавцю Б. Е. Нольде констатувати, і не без вагомих на це підстав, припинення автономності судового ладу<sup>34</sup>.

Ідеї специфічних «прав і привілеїв», якщо порівнювати з центральними губерніями, реалізувалися також при формуванні бюрократичного апарату Російської імперії на порубіжних західних територіях. Іменними указами Сенату Павло I вказав, що в набутих областях обирати і звільняти урядників і чиновників варто згідно з місцевими традиціями і обрядами<sup>35</sup>. Ним була схвалена доповідь Сенату вихідця з українського дворянського роду, графа, мінського, волинського і подільського губернатора й головнокомандуючого російською армією на Заході І. В. Гудовича, який пропонував голів головних судів обирати

<sup>31</sup> Однак поновлюваний суд не повторював старої назви Генерального військового суду, вищої установи Гетьманщини, створеної у період визвольної боротьби 1648-1654 рр. З 1802 р. перебував у Полтаві. Припинив свою діяльність 1831 р.

<sup>32</sup> Романович-Славатинский А. В. Дворянство в России: От начала XVIII века до отмены крепостного права. — С.477.

<sup>33</sup> Ключков М. В. Очерки правительственной деятельности времени Павла I. — С. 416.

<sup>34</sup> Нольде Б. Э. Очерки русского государственного права. — С. 433.

<sup>35</sup> ПСЗ. — СПб., 1830. — Т. 25. — № 19154.



на дворянських повітових зібраннях на три роки, а засідателів — щорічно. Обрані дворянством шляхом балотування кандидатури (3 чи 4 особи) мали розглядатися губернатором і схвалюватися на посаді послідовно, спершу Сенатом, а потім — імператором. У такий же спосіб (що три роки) обиралися повітові маршалки і хорунжі. У поновлених земських і підкоморських судах відновлювалися посади підкоморіїв, повітових суддів, підсудків і писарів на тих же засадах, на яких вони функціонували у Речі Посполитій, а саме на виборному принципі (по 4 кандидатури) з довічним обійманням посади. Якщо вони раніше схвалювалися королем, то й тепер санкціонування призначення забезпечував Сенат і імператор («кого мы достойным тех мест за благо признаем») <sup>36</sup>. Слідство щодо вчинення посадових злочинів, як і покарання, здійснювалися також згідно із Литовським статутом <sup>37</sup>.

Що ж до станових дворянських виборних посад, то і тут Павло I схвалив пропозицію І. В. Гудовича: губернського предводителя дворянства обирати з повітових з поверненням йому старої назви — маршала <sup>38</sup>, який зараховувався до V класу Табелі про ранги, а повітових предводителів заміняли повітові маршали V та повітові хорунжі — VII класу. Для виконання станових обов'язків рекомендувалося обирати достойних та заслужених, бо тільки такі будуть схвалюватися верховною владою на посаді <sup>39</sup>. Ця технологія формування місцевої влади відрізнялася від попередньої політики Катерини II, сприяла зміцненню центральної влади, її консолідації під егідою імператора.

Однак, невдовзі цей порядок зазнав змін. Спершу у Литовській губернії на посаду земського справника, раніше виборну дворянством посаду, військовим губернатором почав призначатися чиновник від корони, а 1799 р. чинність цього закону поширилася і на губернії Правобережної України та білоруські, а 1800 р. — й на повітові і земські суди <sup>40</sup>. Одночасно під призначення потрапили й дворянські засідателі: губернські правління були наділені правом призначення на місця виборних від дворянства посадовців в разі їхнього передчасного вибуття <sup>41</sup>. Фінансувалися чиновники судового відомства коштом місцевого дворянства. У внутрішніх російських губерніях, крім них, дворяни утриму-

<sup>36</sup> Романович-Славатинский А. В. Дворянство в России: От начала XVIII века до отмены крепостного права. — С.479; ПСЗ. — СПб., 1830. — Т. 24. — № 17789.

<sup>37</sup> ПСЗ. — СПб., 1830. — Т. 24. — № 18147.

<sup>38</sup> ПСЗ. — СПб., 1830. — Т. 26. — № 19628.

<sup>39</sup> Романович-Славатинский А. В. Дворянство в России: От начала XVIII века до отмены крепостного права. — С.478; ПСЗ. — СПб., 1830. — Т. 24. — № 17790.

<sup>40</sup> Всього за Павла I було ліквідовано 34 установи місцевого значення (Скоробогатов А. В. Государство и общество в идеологии и политике императора Павла I. — Казань, 2004. — С. 53, 71; ПСЗ. — СПб., 1830. — Т.26: 1800-1801. — № 19418.

<sup>41</sup> Писарькова Л. Ф. Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века: Эволюция бюрократической системы. — 499; ПСЗ. — СПб., 1830. — Т. 24. — № 18057.

вали своїм коштом ще й губернських і повітових землемірів, архітекторів, механіків та медичних чиновників і повивальних бабок лікарських управ, що становило, за підрахунками професора Харківського університету М. В. Клочкова, досить значну суму — понад півтора мільйона рублів, яка збиралася з дворянських маєтків. У такий «оригінальний» спосіб досягалося здешевлення державного апарату управління<sup>42</sup>.

До кінця царювання Павла I у західних губерніях, як, до речі, і у внутрішніх, повітова адміністрація стала призначатися верховною владою. Це дало підставу сучасному казанському історику А. В. Скоробогатову для висновку про протидію польському переважанню у західних губерніях внаслідок напливу осіб, котрі не належали до місцевого дворянства<sup>43</sup>. Імператор намагався таким чином мати у своєму підпорядкуванні «зайшлих» чиновників, гнучкіших виконавців його волі, ніж представники станової корпорації.

Яскравим свідченням особливого становища досліджуваних губерній було їхнє підпорядкування окремому департаменту Сенату, запроваджене ще Катериною II під час його реформування 1763 р. Тож перше відділення Третього апеляційного сенатського департаменту (1763–1888) з'ясовувало справи, що надходили саме з цих губерній, зокрема цивільні апеляційні з Волинської, Київської, Подільської губерній до 1840 р. Друге його відділення в 1840–1847 рр. розглядало крім тих, що доставлялися з лівобережних та правобережних українських губерній, справи з Курляндської, Лівонської, Фінляндської та Естляндської губерній. У спеціально створеному 1763 р. Четвертому департаменті Сенату розглядалися карні апеляційні справи, що надходили на ревізію з лівобережних та правобережних українських та інших з особливими правами губерній, куди заборонялося звертатися судовій владі великоросійських губерній. Згідно з указом Олександра I від 27 січня 1805 р. відбувся перерозподіл справ, однак цього разу у П'ятому департаменті зосереджувалися карні справи губерній з особливими правами одночасно з іншими великоросійськими. Шостий карний департамент розглядав справи з 27 губерній, до числа яких віднесено українські: Катеринославську, Таврійську, Херсонську і Слобідсько-Українську. Те ж саме стосувалося й Сьомого та Восьмого апеляційних департаментів<sup>44</sup>.

Більше того, наступна сенатська реорганізація 1809 р. знову врахувала особливе становище губерній, бо поділила Третій департамент Сенату на два відділення, перший з яких опрацював

<sup>42</sup> Клочков М. В. Очерки правительственной деятельности времени Павла I. — С. 423.

<sup>43</sup> Скоробогатов А. В. Государство и общество в идеологии и политике императора Павла I. — С. 75.

<sup>44</sup> Российский государственный исторический архив: Путеводитель в 4 т. — СПб., 2000. — Т. 1: Фонды высших государственных учреждений. — С. 112–121; ПСЗ. — СПб., 1830. — Т. 28: 1804–1805. — № 21605.

«тяжебні» справи західних губерній, Білостоцької області й одночасно Римсько-католицької колегії. Інше відділення Третього департаменту Сенату зосереджувалося на з'ясуванні справ лівобережних українських губерній, а також Ліфляндської, Естляндської, Курляндської, Фінляндської. Крім того, тут завершувалися справи, що надходили з Юстиць-колегії ліфляндських, естляндських і фінляндських справ, створеної ще Петром I. Судівництво губерній з особливими правами, як пояснював Олександр І міністр юстиції П. В. Лопухін, відрізняється судовим порядком, обрядом (процесом), великою кількістю справ, заплутаністю, різномірністю, що вимагало до себе особливої уваги, а також спеціально обізнаних чиновників для розв'язання судових справ, що надходили саме з цих губерній<sup>45</sup>.

Бюрократизація управління та його неодмінної складової — діловодства — у приєднаних західних губерніях також демонструє відмінності від внутрішніх російських губерній та Прибалтійського краю. І серед них найперше варто згадати про мову документування управлінських процедур. Першим її поставив перед Павлом мінський, волинський і подільський генерал-губернатор О. А. Беклешов, ще недавно ризький губернатор, досвід спілкування якого з остзейськими елітами підказував, що судочинство у ввірених йому губерніях має відбуватися двома мовами. Зокрема в судах нижньої інстанції — польською, а у Головному суді — польською і російською. При цьому всі основні записи у книгах та екстрактах мають робитися російською, а тому й секретарів слід призначати із знанням прав і обрядів судочинства краю, як і польської мови<sup>46</sup>. Російська мова запроваджувалася у діловодство лише в державних установах Правобережної України, тоді як в Остзейському краї пануючою залишалася німецька. Що ж до діловодних форм, то вони повинні здійснюватися на основі «Учреждений для управления губерний...», про що йшлося в одному з указів, оскільки підсудок Стародубського повітового суду склав донесення за підписом двох возних та свідків за формою «статутного права»<sup>47</sup>. Зверталася увага також і на запровадження гербового паперу, а оскільки й при польському правлінні прибуток від цього надходив до держави, то й тепер держава вводила гербову оплату<sup>48</sup>.

В інших спрямуваннях державного життя також можна помітити ознаки політики врахування верховною владою особливого статусу західних губерній. Окремо варто говорити й про політику Павла I в конфесійній сфері, оскільки імператор спершу притримувався декларованого Катериною II принципу свободи віросповідання. Іменними

<sup>45</sup> ПСЗ. — СПб., 1830. — Т. 30: 1808–1809. — № 23436.

<sup>46</sup> ПСЗ. — СПб., 1830. — Т. 24. — № 18135; Т. 25. — № 18670.

<sup>47</sup> ПСЗ. — СПб., 1830. — Т. 25. — № 19230.

<sup>48</sup> ПСЗ. — СПб., 1830. — Т. 25. — № 18532.

указами Сенату 1798 р. у приєднаних до Росії областях створювалося Полоцьке архієпископство для уніатів та шість діоцезій для католиків: Могильовська, Віленська, Самогітська, Луцька, Кам'янська, Мінська<sup>49</sup>. Навернення уніатів у православ'я впродовж 179–1896 рр. викликало протест Святого престолу, і Павло I припинив перехід<sup>50</sup>.

До привілеїв відносилися право на виготовлення та продаж спиртних напоїв у вільному режимі, яке поширювалося не лише на дворянство, а й на козаків. Однак з часом держава обмежувала ці права шляхом стягування митної сплати. За Маніфестом 1810 р. її розмір встановлювали місцева влада разом з повітовими предводителями дворянства; в Полтавській губернії, наприклад, вона становила 60 коп. з відра. Таке рішення піддав сумніву малоросійський генерал-губернатор Я. І. Лобанов-Ростовський, який вважав цю цифру заниженою<sup>51</sup>. Суперечки про розмір мита та географію його поширення тривали до 1864 р., часу запровадження правил про акцизний збір.

Окремо можна говорити про землеволодіння в західних губерніях, зокрема про його різні форми, як його розглянув в монографічному дослідженні С. О. Борисевич<sup>52</sup>.

В цілому еліта набутих територій позитивно поставилася до реформ Павла I, адже імператор рахувався з їхнім становищем, та вони й самі неодноразово, як свідчать тексти законодавчих актів, ініціювали потрібні їм зміни<sup>53</sup>. Хоча були й протилежні оцінки. О. В. Романович-Славатинський для ілюстрації ставлення українського дворянства посиляється на анонімну записку, скоріше антипольського спрямування, у якій автор звинуватив О. А. Безбородька у реставраційних заходах, внаслідок чого створювалася величезна за територіальним виміром Малоросійська губернія. До того ж вона позбувалася Києва, а панство мусило формувати місцеве самоврядування за польськими зразками<sup>54</sup>. Про вплив на реформи Павла I відомого своїми патріотичними зусиллями О. А. Безбородька свідчив Адам Чарторижський, адже канцлер залишився із катерининського оточення єдиним у колі імператора<sup>55</sup> і за його настановами відбулося повернення судочинства Гетьманщини.

<sup>49</sup> ПСЗ. — СПб., 1830. — Т. 25.. — № 18503, 18504.

<sup>50</sup> Западные окраины Российской империи. — М., 2006. — С.108.

<sup>51</sup> Павловский И. Ф. К истории полтавского дворянства 1802-1902 г.: Очерки по архивным данным с рисунками. — Полтава, 1906. — С. 215.

<sup>52</sup> Борисевич С. О. Законодавче регулювання поземельних відносин у Правобережній Україні (1793-1886 роки). — К., 2007.

<sup>53</sup> Скажімо, у законодавчому акті від 24 вересня 1798 р. йшлося про звернення естляндського рицарства про поділ губернії на дистрикти з запровадженням додаткових посад гагенріхтерів (ПСЗ. — Т. 25. — № 18675).

<sup>54</sup> Романович-Славатинский А. В. Дворянство в России: От начала XVIII века до отмены крепостного права. — С.480-481.

<sup>55</sup> Чарторижский А. Мемуары. — М., 1998. — С. 99.

Час припинення чинності особливих прав та привілеїв розпочався при Миколі I, а фактором, що його прискорив, стало польське Листопадове повстання 1830 р. Місцевим владним органам та посадовим особам, в тому числі й дворянським становим, присвоювалися назви згідно з «Учреждениями для управления губерний...», ліквідовувалися виборні посади (земського справника, голови суду, засідателів присутствених місць) та заміною особами, що їх призначав уряд за поданням місцевого губернатора. Запроваджувалися призначувані посади городничих та поліцеймейстерів. Понижувалося значення департаментів Головних судів з наданням їм статусу палат. Гродські суди для шляхетства ліквідовувалися з передачею справ до повітових земських судів, що тепер отримували назву повітових. Земським справникам і засідателям земських судів, а також городничим, подвоювався розмір жалування удвічі<sup>56</sup>, аби вони ретельніше дбали про державні справи.

Однак до тлумачення особливих прав та привілеїв державні діячі зверталися не раз, зокрема тоді, коли йшлося про відстоювання регіональних особливостей в разі наступу на них центру. Спроба Міністерства фінансів позбавити малоросійських козаків права продавати свої спадкові землі 1821 р. змусила М. Г. Рєпніна, тоді малоросійського військового губернатора, оскаржувати таке рішення, посилаючись на особливі права і привілеї. Подібне намагання поширити на Південну Україну загальнодержавну відкупну систему змусило М. С. Воронцова 1845 р. наполягати на праві вільного гуральництва, посилаючись при цьому на привілеї західних губерній<sup>57</sup>.

Підсумовуючи, зазначимо, що ідея губерній з особливими правами не випадково виникла саме при Павлі I. Вона була наслідком централізаторської політики Катерини II, яка поширювала на приєднані території уніфікований адміністративно-територіальний поділ для запровадження постійно діючих державних податків та рекрутської повинності. Реакція на них місцевих еліт не була однозначною й уподібнювала Російську імперію європейським монархічним режимам, де їх запровадження супроводжувалось обґрунтуванням права верховної влади оподатковувати усіх підданих без їхньої згоди для потреб держави, для захисту спільного, і верховної влади і підданих інтересу<sup>58</sup>. Аби знати розміри податків, держава вдавалася до змін адміністративно-територіального поділу, згідно з якими вона розміщувала і фіскально-поліцейські

<sup>56</sup> ПСЗ. — 2 собр. — СПб., 1832. — Т. 6. — Отд. 1: 1831. — № 4382, 4894.

<sup>57</sup> Шандра В. С. Малоросійське генерал-губернаторство 1802-1856: Функція, структура, архів. — К., 2001; *Ії ж.* Епізод із діяльності новоросійського і бессарабського генерал-губернатора М. С. Воронцова // Архіви України. 2002. — № 1–3. — С. 255.

<sup>58</sup> Цатурова С. К. Нина Александрова Хачатурян: портрет ученого в зрелості // Искусство власти: Сборник в честь профессора Н. А. Хачатурян. — СПб., 2007. — С. 17.



установи. Щоб зберегти та зміцнити політичний лад з огляду на революційні події у Франції, Павло I здійснював певні поступки місцевим елітам набутих західних територій.

Питання про особливі права чи не вперше поставили дворянські депутати, коли обговорювалися пропозиції до Законодавчої комісії 1767 р. На позиціях збереження відмінних від інших дворян прав на-полюгали депутати від Ліфляндської, Естляндської, Малоросійської і Смоленської губерній. Перші з чотирьох нагадували про дворянське самоврядування, яке у них існувало уже давно<sup>59</sup>. Наслідки поділу на податне і неподатне населення відчуло відразу, й саме цей поділ спричинив невдоволення, а то й боротьбу станів і соціальних груп за його скасування. Право на несплату вимагало легітимного пояснення, такого, щоб його визнавала верховна влада. Тож еліта набутих Росією народів західного пограниччя, маючи подібну до європейської васально-сеньйоріальну ієрархію, намагалася протистояти імператорській верховній владі, вдаючись до торгу чи обміну на поступки регіонального чи станового характеру. У її арсеналі були й незаконні, з погляду верховної влади, дії, зокрема захист свого права належати до привілейованого стану у такий спосіб, як фальшування записів у метричних та дворянських книгах тощо. Тож впроваджуючи статус губерній з особливими правами, Павло I запропонував проект, який здалеку нагадував щось подібне на угоду домовленостей, химерний «суспільний договір», з привілеями на територіальній основі.

Павло I, ставши імператором, не відкинув намірів та планів Катерини II зміцнити державу, а підійшов до них вибірково, почавши з адміністративно-територіального поділу у межах історично сформованих регіонів. Він повернув традиційне судівництво в набутих Росією землях на виборному самоврядуванні, однак залишив апеляцію за Сенатом, що значно зменшувало роль та значимість місцевої судової влади. Зверхність виконавчої влади щодо судової забезпечувала від будь-яких проявів локального сепаратизму. Павло I не ліквідував адміністративно-фінансові установи, не відмінив податкову реформу та рекрутський набір, керуючись при цьому загальними імперсько-державними інтересами. Реалізована ідея повернення набутих, зокрема і за правом завоювання, губерніям статусу особливих прав і привілеїв відіграла свою політичну роль як спроба залучення регіональної еліти до імперського проекту.

<sup>59</sup> Корф С. А. Дворянство и его сословное управление за столетие 1762–1855 годов. — СПб., 1906. — С. 70, 80.