

ІСТОРИЧНІ ТА ЕТНОКУЛЬТУРНІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

*Бортніков Валерій Іванович, доктор політичних наук, професор,
завідувач кафедри політології та державного управління*

Східноєвропейського національного університету ім. Лесі Українки

ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО АПАРАТУ ВОЛИНСЬКОЇ ГУБЕРНІЇ НАПРИКІНЦІ ХІХ – НА ПОЧАТКУ ХХ ст.

Діяльність вищих та центральних органів державної влади, апарату територіального управління Південно-Західного краю обумовлена сукупністю обставин, пов'язаних із поділами Речі Посполитої й процесом інтегрування правобережних українських земель до складу Російської імперії. Процес входження цих земель до Росії відбувався на тлі гострого суперництва за право панування над автохтонним українським населенням між офіційною російською владою й місцевою польською: самодержавство мало долати спротив місцевої еліти, оскільки абсолютну більшість поміщиків становили польські дворяни, які тяжіли до історичної Польщі («від моря до моря»).

Метою доповіді є аналіз історичних умов становлення й специфіки функціонування окремих структур адміністративного апарату Південно-Західного краю та Волинської губернії наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст.

Характер і методи формування адміністративного апарату Західних губерній Російської імперії визначалися загальною концепцією деполонізації та русифікації краю. Ця політика з різною інтенсивністю й використанням величезних ресурсів здійснювалася практично весь період існування самодержавства. Поряд зі створенням пільгових умов для служби на приєднаних територіях російськомовного православного населення стосовно поляків створювалися перешкоди для обіймання певних державних посад. Так, наприклад, однією з дискримінаційних мір щодо полонізованого дворянства Західного краю, що водночас мало суто прагматичне спрямування, стало встановлення 1837 р. заборони їм займати посади в центральному апараті міністерств і столичних установ доти, доки вони не прослужать п'ять років у російській провінції й не вивчать російську мову [1, с. 188].

Принциповим щодо залучення польського дворянства до державної служби став указ Миколи I від 21 квітня 1852 р., який стосувався молодих дворян, дітей поміщиків, хто мав у власності понад сто душ, тобто охоплював як магнатів, так і середню шляхту:

«Ми завжди хотіли, щоб дворяни польського походження західних губерній могли конкурувати з дворянами великоросійських губерній на

державній службі, в рядах нашого непереможного війська та на цивільній службі.

Це побажання, за винятком окремих випадків, досі не здійснене: більшість молодих дворян цих губерній віддається неробству.

Таке неприхильне ставлення до звичного дворянського обов'язку довше терпіти не можна. Ось чому ми наказуємо, щоб:

1) Сини неправославних дворян у восьми західних губерніях, які володіють самі або від імені дружин більше, ніж сотнею кріпаків (навіть якщо ті розкидані по різних повітах), у віці 18 років після складання іспиту повинні йти на службу в чині підпоручика або юнкера. Якщо вони не складуть іспит, то служитимуть у війську як прості солдати, зберігаючи права дворян.

2) Цьому рішенню не підлягають бажуючі йти служити у віці від 16 до 18 років. Вони можуть вибирати полк і рід військ після обов'язкового складання іспиту.

3) Ті, що виберуть цивільну службу, повинні назвати місце, куди вони хочуть поїхати, обов'язково в якійсь великоросійській губернії.

4) Цивільні губернатори можуть звільнити від служби через слабе здоров'я.

5) *Те саме – для синів-одинаків...*» [2, с. 353–354].

Отже, уперше після приєднання царській уряд примушував рештки польської шляхти масово увійти до російської системи.

Для більш ефективного проведення політики русифікації в губерніях Правобережної України та заохочення російського чиновництва, учителів і духовенства протягом 1864–1869 рр. приймається низка нормативних документів, відповідно до яких для останніх вводяться надбавки до зарплати від 20 до 50 %. Це, зокрема, «Про збільшення утримання і видання допомоги, підйомних і грошей на проїзд російським чиновникам відомства Міністерства внутрішніх справ в Південно-Західному краї» (5 березня 1864 р.) і «Положення про 50 % доповнення грошового утримання особам російського походження» (21 листопада 1869 р.)

На державну службу могли вступати особи, які в інших губерніях не мали на неї права (іноземці, купці, особисті почесні громадяни, міщани, вихідці з податних станів) і ті, котрі не мали табельного чину до восьмого класу, а заміщення посад восьмого й дев'ятого класів дозволялося лише генерал-губернатором. Скорочувався термін служби для отримання чинів, орденів, зберігалися прогонні, одноразові допомоги, повні оклади для отримання пенсії та відсоткові надбавки до жалування [3, с. 153].

Кроком, щодо зміцнення російського прошарку в середовищі бюрократії Правобережної України, стала пропозиція київського генерал-губернатора О. П. Безака по завершенні аграрної реформи переводити на вільні посади повітових предводителів дворянства голів з'їздів мирових посередників. Окрім цього, губернські предводителі дворянства почали отримувати жалування за свою службу, що не практикувалося в російських

та тих губерніях, інтеграція яких до імперії була набагато вищою від правобережних [3, с. 150].

Комплекс заходів, спрямованих на залучення російськомовного населення в Західних губерніях, отримав законодавче оформлення в російському законодавстві. Так, наприклад «Устав о службе по определению от правительства», видання 1876 р. в частині ст. 225 містив додаток «Правила о преимуществах службы в отдаленных и малонаселенных краях империи и в губерниях: Виленской, Гродненской, Ковенской и Минской», а «Свод уставов о службе гражданской», 1906 р. видання вже мав доповнення, яке безпосередньо стосувалося й Волинської губернії: «Положение об особых преимуществах гражданской службы в отдаленных местностях, а также в губерниях западных и Царства Польского», що включало всі діючі на той час пільги, прийняті в різні роки:

...39. В девяти западных губерниях, впредь до издания для местных установлений новых штатов, лицам русского происхождения, исключая однако местных уроженцев, производятся, по некоторым должностям, прибавки к содержанию на следующих основаниях: 1) занимающим классные должности в канцеляриях духовных консисторий православного исповедания, в канцеляриях губернаторов, в городских и уездных полицейских управлениях, а также классным чинам городских и уездных полиций и учителям приходских училищ, – в размере пятидесяти процентов получаемого ими жалованья (ст. 11), и 2) занимающим должности от четырнадцатого до восьмого класса включительно, с определенными штатными окладами, в губернских правлениях, в приказах общественного призрения (в губерниях Виленской, Гродненской и Ковенской), в почтовых конторах, в духовно-учебных заведениях и в канцеляриях: попечителей учебных округов, учебных заведений ведомства Министерства народного просвещения и дирекций народных училищ, равно как смотрителям и учителям уездных училищ и соответствующих им городских училищ в трех Юго-Западных губерниях, уездным врачам, уездным землемерам и чинам ведомства Министерства путей сообщения (кроме инженеров) – в размере двадцати процентов получаемого жалованья (ст. 11). При назначении прибавки лицам, занимающим должность восьмого класса, наблюдается однако, чтобы оклад их, вместе с прибавкою, не превышал содержания, получаемого в том же учреждении должностным лицам седьмого класса. ...

Примечание 2. Мировым посредникам в губерниях Киевской, Подольской и Волынской, назначаемым не из местных дворян-помещиков, определяется добавочное содержание по пятьсот рублей в год, сверх оклада, их должности присвоенного [4, с. 17–18].

Органи державної влади й місцевого самоврядування, насамперед їх кадровий склад – чиновництво та посадовці, ставали предметом пильної уваги центральної й місцевої влади. Вони мали відповідати певним

стандартам виховання та поведінки, де особливу увагу приділено віросповіданню, рівню освіти й повазі до закону. У цьому зв'язку викликає інтерес Подання волинського губернського прокурора Руссова губернському правлінню в лютому 1808 р. Документ висвітлював окремі аспекти процедурного питання – приведення особи до присяги під час поступлення на державну службу. Характерно, що під час розгляду питання прокурор апелює до давніх норм як російського, так і польського законодавства, зокрема, ст. 3 глави 14 російського Уложення (1649 р.) і положення польської конституції 1505 р. У них йшлося про те, що люди різних релігій, які обираються на службу або свідчать на суді, давали присягу за канонами їхньої релігії в присутності відповідних духовних осіб. Однак, на зауваження прокурора, порушуючи ці норми, *«евреи в некоторых местах приводятся к присяге не тем обрядом, какой употребляется духовными их особами... но с их религиею не согласно и мало ими уважаемую, от чего в делах делаются разные запутанности»*. Зваживши на це, губернське правління суворо наказало всім установам, *«чтобы они во всех случаях где от еврея требуется присяга, исполняли оною с обрядами в законах о евреях предписанными»*[5, арк. 36].

У Російській імперії накопичено значний досвід організації державної служби, який включав особливі відносини між різними структурними елементами складного державного механізму, визначену ієрархію чинів, титулів і звань, специфіку діловодства; існувала й проблема виконавчої дисципліни, якісного оформлення документів, порядок їх проходження. Із розвитком та ускладненням структури державного управління, запровадженням великої кількості посад, за браком освічених кадрів, добитися дотримання відповідних правил усіма державними службовцями й чиновниками органів громадського управління в масштабах всієї країни було надзвичайно складно.

Особливої гостроти набувала проблема налагодження чіткої взаємодії на рівні губернії всіх ланок адміністративного управління. Улітку 1808 р. губернське правління слухало пропозицію цивільного губернатора М. І. Комбурлея, який визначив термін відповідей на всі його папери у два тижні. До того ж доставлялися вони обов'язково *«с первою почтою ... не продолжали бы далее третьей почты...»*. В протилежному випадку винні мали бути покарані в адміністративному порядку. Заради об'єктивності слід зауважити, що доставка пошти залежала від якості доріг, які на той час були в жахливому стані (1832 р. їх розділено на п'ять класів: державні або дороги головних сполучень, дороги великих сполучень, поштових сполучень з губернії в губернію, повітових торгових і поштових сполучень, сільські й степові). *«Правила для проезжающих на почтах станционных чиновников и почтарей»* (1808 р.) установлювали швидкість поштових перевезень: улітку не більше 10 верст, узимку – 12, восени – 8 верст. Кур'єри ж і фельд'єгери *«имеют быть возимы столь поспешно, сколько сие будет возможно»*. Добре відомий нам із художньої літератури

поштовий чиновник – станційний наглядач – мав найнижчий у чиновницькій ієрархії клас, 14. Ураховуючи важливість місцевих поштових працівників та їх незахищеність на великих просторах імперії, за образу станційного смотрителя або поштаря передбачався штраф 100 руб. [6, арк. 405 зв.].

Низька виконавська дисципліна чиновників різних відомств обумовила прийняття керівництвом краю екстраординарних заходів: улітку 1811 р. Волинське губернське правління слухало розпорядження цивільного губернатора, у якому йшлося про введення в штат адміністрації особливої посади – езекутора, на якого покладались обов'язки *«наблюдения за скорейшим получением от подведомственных губернскому правлению мест и лиц донесений и за исполнением канцелярскими служащими возложенных на них обязанностей, равно и для других надобностей»*[7, арк. 194].

Однією з умов нормальної роботи державних установ у всі часи є належний контроль із боку прямого начальства. Як, правило всі успішні адміністратори про стан справ на місцях знають не з чужих слів, а використовують усю сукупність джерел інформації, в тому числі й отриману під час особистих візитів. Так само робили й волинські губернатори. Перед відвідуванням у робочому порядку підвідомчої території на місця відправляли повідомлення, у якому вказували мету поїздки, міста й установи, які підлягали перевірці, а також проблеми та завдання, що повинні бути розв'язані або виконані. На час відрядження губернатора мав заміщати віце- губернатор, про що також робилося відповідне розпорядження.

На зауваження істориків, у першій половині XIX ст. характерною рисою роботи губернських адміністрацій були низька виконавча дисципліна, бюрократизм та корупція. Певною мірою це пов'язувалося з бідністю основної частини чиновництва, воєнними подіями першої чверті століття, тривалою відсутністю російського імператора Олександра I та його пасивністю у внутрішньополітичних питаннях країни, але головним чином – із недосконалістю законодавства, низькою культурою чиновників місцевої адміністрації та її фактичною безкарністю [8, с. 86].

Влада, як могла, боролась із хабарництвом, яке поділялося на «мздоимство» й «лихоимство». Їх різниця полягала в тому, що, на відміну від першого, другий випадок передбачав не лише порушення службової етики, а й закону. Не випадково міністр поліції наказом від 15 листопада 1810 р., посилаючись на монаршу волю, заборонив *«приносить подарков начальникам губерний и прочим чиновникам»* [9, арк. 11].

Серед інших антикорупційних заходів, які розглядалися на засіданнях Волинського губернського правління, можна назвати, наприклад, припис головнокомандувача в С.-Петербурзі про заборону участі чиновників внутрішньої стражі в підрядах (1816 р). Антикорупційною мірою слід вважати й заборону чиновникам, *«коим поручено от правительства продажу каких-либо имуществ»*, брати участь у їх придбанні (1820 р.) [10, арк. 13–13 зв.].

Великою проблемою в справі організації ефективної роботи державного апарату був величезний потік паперів, що надходив до кожного «присутствія» всієї владної вертикалі. Наочне уявлення про цю «снігову кулю» дають такі дані. За інформацією Міністерства внутрішніх справ, деякі губернатори в 1840 р. щорічно візували або підписували до ста тисяч документів, тобто по двісті сімдесят папірців, що входили й виходили щоденно [8, с. 85]. Можна лише уявити, скільки часу потребувало їх ретельне вивчення, а тому, зрозуміло, що багато з цих документів проходили поза увагою губернатора, який передовіряв їх заступникам або підлеглим.

Свідченням зусиль у напрямі зменшення обсягу паперового обігу є лист одного поліцейського чину від 8 червня 1852 р., який надійшов до Ковельського магістрату. У ньому йшлося про те, що багато повітових установ і посадових осіб надсилають до нього доповідні про отримання відповідних розпоряджень і приписів, а також їх виконання, хоча цього від останніх не вимагалось. *«Имея в виду § 25 правил о сокращении переписки, – ишлося в листі, – подтверждаю, донесение об исполнении моих предписаний или же собственно о получении оных, присылать тогда только, когда это окажется необходимым по обстоятельствам дела или же когда об этом сказано будет в самом предписании»* [11, арк. 98].

Дотримання загального принципу послідовності проходження документів від нижчого до вищого є свідченням певного класу державного службовця. Не випадково порушення існуючого порядку відносин 1853 р. стало предметом особливої уваги губернської влади. Так, до Ковельського магістрату надійшло зауваження від Волинського губернського правління, про те, що один із земських судів Волинської губернії, порушуючи порядок відносин, визначених у низці статей «Установлений Сенату» і Статуту про цивільну службу, звернувся з представленням до Сенату про надсилання столоначальнику того ж суду патенту на пожалування йому чин губернського секретаря в той час, як із цим представленням йому варто було звертатися до губернського правління. За таке порушення від законного порядку, що супроводжувалося *«крайней невнимательностью по службе»*, членам и секретарю того суду винесено сувору догану із внесенням до книги, *«с строгим притом внушением, дабы пред сего, подобных беспорядков допускаемо не было»* [12, арк. 56].

Процес діловодства в приєднаних територіях зазнав певної еволюції: від використання листів різного формату, писаних гусячим пером на аркушах паперу, які не вирізнялися білизною (як правило, вони були блакитного або рожевого кольору) і навіть не були обрізаними по краях, – до використання друкарської машинки й запровадження бланків окремими установами на якісному папері. Усі офіційні листи в обов'язковому порядку скріплювалися сургучною печаткою. У 1811 р. на місця надійшов наказ із центру, відповідно до якого міністерствам і підпорядкованим їм департаментам Сенат забороняв використання іншого сургучу, крім того, що виробляється в Росії та *«имеет стемпель с изображением Российского герба и с означением имени фабриканта или мастера»* [13, арк. 255]. Останній захід, можна вважати,

пов'язаний не лише з конфіденційністю державних документів і технологічними особливостями виготовлення вітчизняного сургучу, а й із підтримкою російського товаровиробника.

У цьому контексті викликає інтерес розпорядження Волинського губернського правління, яке надійшло до Ковельського магістрату в серпні 1857 р. У ньому, зокрема, йшлося про те, що повітові установи й посадові особи неодноразово надсилають до лікарської управи свої рекомендації *«на четвертушках, а иногда даже на лоскутках пропускной бумаги ... на неприличном формате»*, унаслідок чого багато з них (важливі за змістом) просто губляться. Губернське правління наказало: *«...отношения свои в Врачебную управу и вообще официальные бумаги писать на соответствующем формате бумаги с соблюдением должного приличия и формы»* [14, арк. 150].

Як видно з численних архівних документів, становлення процесу діловодства пройшло складну еволюцію від хаотичного нагромадження ділових паперів – до його раціоналізації і диференціації. У серпні 1899 р. посадові особи закладів та установ органів місцевого громадського управління Волині отримали від канцелярії губернатора циркуляр, у якому йшлося про належне оформлення звернень та відповідей на запити губернських установ. Віце-губернатор П. І. Каталей зауважував, що відсутність вихідних даних та відповідальних осіб заважає процедурі вирішення питання по суті, викликає необхідність додаткових довідок, ускладнює процес реєстрації документа. Він вимагав в обов'язковому порядку вказувати на полях документу установу, відділення і стіл, за якими проходив документ, що потребує відповіді.

Принциповою новиною на шляху до вдосконалення процесу діловодства, набуття ним сучасного вигляду, став циркуляр Міністерства внутрішніх справ по департаменту загальних справ від 10.07.1904 р. Він спростив формули звернень і титулувань у письмових відносинах, унаслідок чого документ став більш демократичним за формою; водночас суттєво скорочувався його обсяг.

Віднині у зверненнях губернського начальства до Міністерства внутрішніх справ, а також у зносинах губернаторів і градоначальників із центральними установами та їх керівниками не треба було писати звернення *«господин»*, вимагалось запобігати повторення титулування, не використовувати висловів, типу: *«имею честь покорнейше просить»*, *«имею честь уведомить или препроводить»*, *«почтитъ уведомлением или заключением»* тощо і замінити їх словами *«прошу»*, *«уведомляю»*, *«препровожаю»* та ін. Писати рекомендувалося, за можливості, на напів- і чверть-листах, уникаючи дорогих сортів паперу. Відповіді на отримані запити рекомендувалося робити на цих самих запитах [15, арк. 377–378].

Ці новації були викликані потребами часу – демократизації всього суспільного життя, що й довела революція 1905–1907 рр. в Росії. Підписуючи циркуляр, міністр внутрішніх справ В. К. Плеве керувався й чисто прагматичними інтересами: війна з Японією вимагала жорсткої економії у всьому, у тому числі й на папері.

Отже, у своєму розвитку органи державної влади та адміністративний апарат приєднаних територій, у тому числі й Волинської губернії, пройшли складний шлях еволюції, особливостями якого стало тривале поєднання правової бази та порядків різних державних систем. Завдяки цілеспрямованим зусиллям центральної влади вже на початку ХХ ст. Правобережна Україна в цілому була інтегрована до політичної системи Російської імперії й почала жити за її нормами та правилами. Політика царизму стосовно польської шляхти західних губерній також еволюціонувала – від створення штучних перешкод для зайняття державних посад до майже примусового залучення на державну службу молодого покоління.

Список використаних джерел

1. Бортніков В. І. Органи державної влади та місцевого Волині самоврядування на (кінець ХVІІІ – початок ХХ ст.) : монографія / В. І. Бортніков. – Луцьк : СНУ ім. Лесі Українки. – 450 с.
2. Бовуа Д. Шляхтич, кріпак і ревизор. Польська шляхта між царизмом та українськими масами (1831–1863) / пер. з фр. З. Борисюк ; наук. ред. В. Шандра, Н. Яковенко / Даніель Бовуа – К. : ІНТЕЛ, 1996. – 415 с.
3. Шандра В. С. Формування бюрократії в Правобережній Україні (ХІХ – початок ХХ ст.) / В. С. Шандра // УІЖ. – 2007. – № 2. – С. 143–158.
4. Свод законов Российской империи. Т. третий. Свод законов о службе гражданской. Кн. третья и четвертая. Положение об особых преимуществах гражданской службы в отдаленных местностях, а также в губерниях западных и Царства Польского. Уставы эмиритальных касс гражданского ведомства. С примечаниями и ссылками на позднейш. узаконения : [неофиц. изд]. – СПб. : Рус. книж. т-во «Деятель», 1906. – С. 17–18.
5. Держархів Волинської обл, ф. 486, оп. 1, спр. 14, арк. 36.
6. Держархів Волинської обл., ф. 486, оп. 1, спр. 14, арк. 405 зв.
7. Держархів Волинської обл., ф. 486, оп. 1, спр. 23, арк. 194.
8. Шепелев Л. Е. Чиновный мир России: ХVІІІ – начало ХХ в. / Шепелев Л. Е. – СПб : Искусство-СПБ. – 479 с.
9. Держархів Волинської обл., ф. 486, оп. 1, спр. 23 арк. 11.
10. Держархів Волинської обл., ф. 486, оп. 1, спр. 49, арк. 13–13 зв.
11. Держархів Волинської обл., ф. 229, оп. 1, спр. 318, арк. 98.
12. О том, дабы представление о высылке патентов на чины присылаемы были в Губернское правление // Держархів Волинської обл., ф. 229, оп. 1, спр. 318, арк. 56.
13. Держархів Волинської обл., ф. 486, оп. 1, спр. 23, арк. 255.
14. О соблюдении формы уездным присутственным местам в сношениях с врачебною управою // Держархів Волинської обл., ф. 229, оп. 1, спр. 399, арк. 150.
15. Держархів Волинської обл., ф. 3, оп. 1, спр. 100, арк. 377–378.