

Анатолій Скрипник,
доктор історичних наук, доцент
завідуючий кафедрою інформаційних
технологій, документознавства
і фундаментальних дисциплін
Подільського спеціального
навчально-реабілітаційного
соціально-економічного коледжу

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ БЮРОКРАТИЧНОЇ СИСТЕМИ ГУБЕРНСЬКИХ УСТАНОВ У МІЛІТАРНІЙ ПЛОЩИНІ НА ПОЧАТКУ XIX СТ.

Ключові слова: Російська імперія, регулярна армія, Поділля, губерна-тори, адміністрація, забезпечення, бюрократія.

У статті досліджений, розглянутий і підтверджений архівними матеріалами та законодавчими актами, поетапний процес бюрократич-ної розбудови механізму співпраці цивільних і військових установ з питань забезпечення частин російської регулярної армії на території Поділля. З'ясований мотиваційний характер, показані основні досягнення та недо-ліки в роботі губернських управлінських структур.

Історіографія проблематики дослідження діяльності місцевих губерн-ських органів влади в першій половині XIX ст. досить об'ємна, акумульо-вана та різноманітна за своїм змістом і не втратила актуальності дотепер. Доволі вичерпний і ґрунтовний огляд наукових здобутків істориків-фахів-ців за останні сто сорок років (з середини XIX – до початку XXI століття) систематизував і виклав у своїх тезах В. Молчанов¹. Також заслуговує на увагу колективна історична розвідка під редакцією В. Смолія, присвячена 200-річчю подій війни 1812 р. Зокрема, висвітлено економічні та суспіль-но-політичні передумови, що панували у краї перед російсько-французь-ким протистоянням². Втім, динаміка розвитку історичних подій того часу, як першопричина, а посилені військові приготування та змушена інтен-

1 Молчанов В. Джерельна база та історіографія проблеми міських органів влади в Правобережній Україні за часів наполеонівських війн / В. Молчанов // Міжнародна нау-ково-методична конференція. Вітчизняна війна 1812 р. і Україна : погляд крізь віки. Тези доповідей. – К., 2012. – С. 81–84.

2 Гуржій О. І. Війна 1812 року : український контекст / О. І. Гуржій, О. П. Ресент, А. І. Па-лій; під ред. В. А. Смолія. – К. : Ін-т історії України, 2012. – 154 с.

сивна діяльність утворених російських місцевих органів влади на початку XIX ст. – як наслідок, стали підґрунтям і мотивацією для подальшого історичного студіювання вище згаданої тематики.

Відразу ж після отримання Російською імперією 1793 р. частини анексованої території Речі Посполитої, самодержавство делегувало всі владні повноваження новоствореним територіальним управлінським структурам з яскраво вираженим військовим змістом. У якості уповноважених представників нової влади, на місця призначалися намісники й військові губернатори, пріоритетним змістом діяльності яких було вирішення питань із забезпечення усім необхідним регулярних військ, оперативне керівництво ними в мирний час та інспекторські функції³.

За необхідності передбачалося ситуативне підпорядкування всіх цивільних намісницьких, губернських, повітових установ і чиновників усіх рівнів, на чолі з цивільними губернаторами, військовому командуванню з метою оперативного вирішення невідкладних завдань, пов'язаних з перебуванням частин регулярної армії Російської імперії у краї. Як правило, це були господарські питання, які повинні вирішувати місцеві установи, надаючи військовослужбовцям все необхідне для повноцінного функціонування мілітарного механізму. Тому такі посади вважалися не тільки проміжною ланкою між вищими урядовими структурами та місцевими адміністративними установами, а й своєрідним інформаційним центром, до якого постійно надходили різноманітні повідомлення цивільного і військового змісту. Населення краю майже одразу ж відчувало і зрозуміло, хто реально володіє владою й спроможний вирішувати негайні та поточні проблеми життєдіяльності територій і громад.

У цьому й полягали причини складного еволюціонування адміністративно-бюрократичних відносин на губернському рівні, у яких одна сторона – військове командування – вимагала і брала все, що передбачалося державними законами, правилами та статутами, а інша – органи місцевого управління – часто демонстрували майже повну безпорадність, неможливість виконання через слабку кадрову організацію, а іноді відсутність належного господарського досвіду, обмежених матеріальних ресурсів, неадекватної міської інфраструктури та природних умов.

Створення та існування в Подільській губернії двох паралельно існуючих управлінських структур, одна з яких значно менша за чисельністю, але наділена набагато більшими повноваженнями, певною мірою сприяло покращенню і підвищенню якості загального управлінського менеджменту в той час, та було ще одним підтвердженням суто мілітарного змісту

3 Державний архів Хмельницької області, ф. 227, оп. 1, т. 1, спр. 3, арк. 31–32.

російської влади. Якщо виникала потреба, збільшення штату до військових канцелярій переводилися чиновники з цивільних.

На ім'я військових губернаторів надходило чимало рапортів, скарг, донесень, прохань, пов'язаних з проблемами суспільно-господарського життя губерній. Таким чином, військові посадовці змушені були займатися суто цивільними справами, що забиало немало часу і сил. Незабаром постало питання про створення власних канцелярій зі штатом професійних чиновників. Однак, такі сталі бюрократичні установи з'явилися лише через декілька років. Незважаючи на те, що повноваження таких органів законодавчо не були чітко окреслені, вони виконували чималу справочинну роботу із забезпечення першочергових питань діяльності військових губернаторів, а усі «другорядні, господарські справи» відправляли до канцелярій і присутніх місць цивільних губернаторів⁴.

З іншого боку, канцелярія губерньського правління, не маючи повної і достовірної інформації про останні оперативні зміни квартирування військ у губернії, не могли раціонально розмішувати нові частини і підрозділи на місцях, що ускладнювало взаємодію з генерал-квартирмейстером армії та корпусними штабами. Від того, як швидко канцелярія військового губернатора надавала необхідні відомості, залежало якісне забезпечення усім необхідним армійських підрозділів. Починаючи з середини 20-х рр. обидва бюрократичних органи проводили разом періодичні звірки, складали власні списки по дислокації в повітах і містах та загальну «Відомість» — як офіційний періодичний довідковий документ⁵.

Поступово почала складатися певна бюрократична вертикаль, яка займалася передислокацією, розташуванням та забезпеченням усім необхідним частин регулярних військ імперії. Безперечно, проглядається намагання російським вищим керівництвом на нових землях створити результативну, багатоступеневу систему, в якій кожна владна структура чи установа мала певні функції. Її змістом мала стати чітка і ефективна взаємодія між чиновниками на місцях та командирами військових частин, які марширували чи базувалися в повітах губернії.

Насамперед, Військова колегія наказала командирам корпусів і дивізій заздалегідь повідомляти місцеве начальство про появу на їхніх теренах нових військових підрозділів з метою завчасної підготовки останніми необхідної кількості продовольства і фуражу, придатних для проживання

4 Скрипник А. Ю. Російський військовий чинник у суспільно-політичному та економічному розвитку Правобережної України (1792–1865 рр.): монографія / А. Ю. Скрипник. — Кам'янець-Подільський: Видавець ФОП Зволейко Д. Г., 2016. — С. 229-230.

5 Центральний державний історичний архів України у м. Києві (ЦДІАК України), ф. 533, оп. 5, спр. 122, арк. 3–4 зв.

і збереження майна приміщень⁶. Іноді командири середньої ланки забували це зробити, і з'являлися в тому чи іншому повіті чи містечку зі своїми солдатами, як сніг на голову місцевому начальству, чим викликали переполох і невдоволення серед мешканців⁷. З січня 1796 р. уряд наказав місцевим органам влади надавати військовому начальству точні відомості про ціни на фураж. Вважалося, що через часті й систематичні передислокації полків, самі полковники і шефи не знають реальної картини на ринку продовольства в губернії й повітах⁸. Від губернських правлінь вимагався постійний моніторинг стану наявної кількості та цін, щоб у будь-який момент проінформувати військових⁹. На практиці, за ринковими цінами по повітах і містах спостерігали міські магістрати і нижні земські суди, а губернські правління на підставі їх «Відомостей» встановлювали остаточні офіційні середні ціни по своїй губернії, відповідно до червневого указу 1802 р.

У березні 1800 р. урядовий Сенат наказав губернаторам всіляко сприяти роботі Комісіям провіантських депо та їх комісіонерам, вчасно надавати їм необхідні відомості про обсяги продовольства і вартість певних категорій товарів, агітувати і всіляко заохочувати місцевих поміщиків продавати провіант за цінами, нижчими за ринкові, допомагати в організації торгів і аукціонів у губернських центрах¹⁰. Починаючи з 1804 р. цивільні губернатори один раз на півроку звітували про готовність Казенних палат до торгів, сповіщали поміщиків про терміни, приблизні ціни та обсяги. Водночас військові губернатори надавали відомості про потреби в продовольстві і фуражеві військ, розташованих у губернії¹¹. Такий розподіл функцій між ними, без сумніву, позитивно відображався на загальних результатах їх роботи. Набагато складніше було на місцях.

У процесі роботи далеко не завжди вдавалося досягнути спільної мови між основними фігурантами взаємовідносин на рівні середньої, повітової ланки. Головна причина полягала в підсвідомій ворожості та різній ментальності повітових чиновників, переважно поляків, місцевих поміщиків та військових росіян. Перші не мали належного бюрократичного досвіду, а часто й бажання швидкого забезпечення такої кількості військ і виконання конкретних вимог, які перед ними ставилися новою владою.

6 Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ), Собр. 1. Т. XXV. № 18934. – СПб., 1830. – С. 619.

7 ПСЗРИ, Собр. 1. Т. XXVIII. № 21324. – СПб. 1830. – С. 365.

8 Русская военная сила / под ред. генерал-майора А. Н. Петрова. Т. II. – М.: изд. тов-ва И. Н. Кушнарков и К., 1897. – С. 271.

9 ПСЗРИ, Собр. 1. Т. XXIII. № 17433. – СПб. 1830. – С. 858–859.

10 ПСЗРИ, Собр. 1. Т. XXVI. № 19411. – СПб. 1830. – С. 151–153.

11 ЦДІАК України, ф. 533, оп. 1, спр. 786, арк. 2–6.

Росіяни ж нерідко поводити себе як окупанти, вимагаючи за будь-яку ціну забезпечити себе усім необхідним згідно із законами й розпорядженнями. Так, у 1798 р. військовий губернатор Кам'янця-Подільського І. Гудович звернувся до Подільського губернського правління щодо вирішення протиріч, які виникли між командирами військових частин та місцевими повітовими адміністративними установами. Останній пропонував правлінню ще раз пояснити обов'язки і дії місцевим чиновникам у майбутньому, інформування ж полків та батальйонів він брав на себе. Коли чвари не вдавалося приборкати, починалися кадрові зміни двома шляхами. По-перше непотупливих городничих чи повітових справників просто перевели на інше місце служби; по-друге — на зміну їм приходили не гоноровиті, а більш толерантні й гнучкі відставники.

Реальний стан справ спричинив усвідомлення губернським чиновництвом та військовими необхідності створення системи оперативного канцелярського листування, з метою швидкого і ефективного вирішення проблем і суперечок між собою на губернаторському рівні. Вона мала забезпечити прискорення роботи адміністративного механізму за допомогою певної бюрократичної конструкції, яка склалася на основі законодавчих актів і розпоряджень початку XIX ст., і поступово набирала обертів.

Якщо у військових виникали проблеми, то це виглядало так:

- як правило, з початку надходили письмові повідомлення (рапорти, скарги, донесення) командирів рот чи батальйонів до своїх полкових начальників про негаразди з «аборигенами» на місцях, після їх візування вони потрапляли до командирів бригад, дивізій чи корпусів;

- старші офіцери і генерали мали можливість звернутися особисто чи через свої штаби одразу ж до цивільного губернатора, чи за субординацією — до військового губернатора, з вимогою чи проханням про сприяння у вирішенні питання;

- у свою чергу військовий губернатор через канцелярію, коли вважав за потрібне, передоручав прохання чи наказ до виконання цивільному губернатору;

- від цивільного губернатора надходили розпорядження про обов'язкове виконання до повітових маршалків, нижніх земських судів чи городничих;

- повітові чиновники особисто чи через губернське правління звітували про виконання губернаторам окремим рапортом.

Приблизно так само, але у зворотному напрямку, працювала цивільна бюрократія:

- скарги і прохання місцевих мешканців, сільських і повітових установ та чиновників щодо військових потрапляли до канцелярії цивільних губернаторів;

– після перевірки, підтвердження й фіксації урядовцями фактів неправомірності дій військовослужбовців чи зловживань цивільний губернатор направляв офіційну скаргу до військового;

– залежно від ступеня провини, від військового губернатора надходило повідомлення, розпорядження чи наказ у полк, батальйон, батарею про покарання винних.

Як бачимо, цивільна гілка влади перебувала в явному програшному становищі. Якщо військовим нічого не потрібно було доводити, їх інформація сприймалася як достовірний факт, то місцеве населення мало довести свою правоту і домогтися справедливого вирішення.

Головною причиною розбудови такої громіздкої системи справочинства, участь в якій брали десятки чиновників і канцеляристів, було принципове і вперте небажання: по-перше через суперечки, вирішувати поточні питання на місцях самостійно військовими і місцевою владою, попри усі намагання начальства знайти спільну мову; по-друге – і найголовніше – більша частина губернських чиновників та командирів середньої ланки просто не мали владних повноважень і не бажали брати відповідальність на себе. Таким чином, побудована бюрократична система не мала міцних і ефективних горизонтальних зв'язків між представниками цивільної і військової гілок влади, і все замикалося на губернаторах. На верхівці цієї конструкції перебували головнокомандувачі армій чи генерал-губернатори, які виступали арбітрами в разі виникнення гострих протиріч, які не могли вирішити на місцях. Крім того, обидві схеми супроводжувалися додатковим листуванням між різними суб'єктами цих процесів у вигляді довідок, другорядних рапортів, запитів тощо¹².

Заміна владних структур Речі Посполитої і, як наслідок, поступове поширення російської державності в краї з кінця XVIII ст. забезпечувалися виключно військово-адміністративними заходами. Влада намагався не тільки покращити місцеву управлінську систему Російської імперії шляхом створення нових установ з більш досконалою здатністю їх діяльності за умови збереження принципу політичного абсолютизму, а й можливості їх швидкого пристосування до внутрішніх надзвичайних ситуацій або умов повномасштабної війни із зовнішнім ворогом. Запровадження загальноросійських форм місцевого державного управління на новоприєднаних територіях з самого початку засвідчило їх часткову недосконалість і невідповідність місцевим умовам. Тому, з метою підвищення ефективності виконавчої судової і поліцейської влади, структури місцевої адміністрації були під постійним контролем намісників і військових губернаторів.

12 Скрипник А. Ю. Становлення і формування системи управлінської взаємодії адміністрацій південно-західних губерній з військовим командуванням у 1800–1812 рр. / А. Ю. Скрипник // Проблеми історії України XIX – початку XX ст.: зб. – Київ: Ін-т історії України, 2015 – Вип. XXIV. – С. 99–112.