

ВІД БУФЕРНОГО ДО ВНУТРІШНЬОГО РЕГІОНУ: ЕВОЛЮЦІЯ РОЛІ СТЕПОВОЇ УКРАЇНИ В УПРАВЛІНСЬКІЙ ПОЛІТИЦІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ XVIII – першої половини XIX ст.

Розглянуто проблему моделювання регіональної управлінської політики Російської імперії на теренах Степової України періоду інтенсивної інкорпорації та колонізації регіону. Концептуально викладено специфічні риси формування структур державного управління в регіоні, дана періодизація еволюції регіональних управлінських моделей.

Ключові слова: Степова Україна, Російська імперія, інкорпорація, державне управління, губернія, канцелярія, генерал-губернаторство.

Рассмотрена проблема моделирования региональной управленческой политики Российской империи на территории Степной Украины периода интенсивной инкорпорации и колонизации региона. Концептуально изложены специфические черты формирования структур государственного управления в регионе, дана периодизация эволюции региональных управленческих моделей.

Ключевые слова: Степная Украина, Российская империя, инкорпорация, государственное управление, губерния, канцелярия, генерал-губернатор.

The problem of design of regional administrative policy of the Russian empire is considered on territory of Steppe Ukraine in the period of intensive incorporation and colonization of this region. The specific lines of forming of structures of state administration in the region are conceptually expounded; a division into periods of evolution of regional administrative models is given.

Key words: Steppe Ukraine, Russian empire, incorporation, state administration, province, office, governor general.

Північно-Причорноморський регіон завжди був об'єктом геополітичних інтересів та експансіоністських устремлінь найбільших державних утворень Східної Європи, від античних часів до сьогодення. Історично склалося так, що з урахуванням значення причорноморських територій в геополітичному, військовому та економічному сенсі, тут намагалися закріпитися основні геополітичні гравці різних історичних епох. І кожне державне утворення, як правило, виробляло та реалізовувало власну модель регіонального розвитку, ефективність якої залежала від ступеня органічності поєднання в ній зовнішніх та внутрішніх чинників. Упродовж XVIII століття Причорноморський регіон став ареною геополітичної конкуренції кількох європейських монархій, що виявлялося, передусім, у протистоянні Російської та Османської імперій,

проте на цьому тлі відчутним був і вплив таких країн, як Англія та Франція.

Проблеми формування та розвитку структур управління на теренах Степової України завжди розглядалися в історіографії як складова більш широких узагальнюючих робіт, присвячених історії регіону. Це, зокрема, праці Н. Д. Полонської-Василенко [9], О. Й. Дружиніної [1; 2], В. М. Кабузана [4]. Лише в останній час стали з'являтися роботи проблемного характеру, де висвітлюються певні питання розвитку структур управління на теренах регіону XVIII – XIX ст. В контексті теми статті звернемо увагу на роботи О. А. Лукашевич [5], В. С. Шандри [12]. На жаль, самостійних монографічних досліджень проблема історії державного управління Степовою Україною поки що не отримала.

Об'єктом нашого дослідження є моделювання регіонального розвитку Степової України в політиці Російської імперії другої половини XVIII – XIX ст. Предметом є сутнісна еволюція парадигм управлінської політики на регіональному рівні щодо Степової України. Метою роботи є аналіз базових моделей регіональної державної політики на матеріалах Степової України. Ця мета реалізується через наступні завдання: 1) окреслити роль і місце Степової України в процесі експансії Російської імперії у Північно-Причорноморському регіоні; 2) виокремити основні моделі регіонального розвитку та показати їх еволюцію, визначити історичні етапи їх функціонування.

У середині XVIII ст. виразно домінує модель, яку можна назвати моделлю «регіону-форпосту» (1730-1770-і рр.). Регіон цікавить Російську імперію виключно як буферна зона в міждержавних контактах. Водночас здійснюються певні заходи в напрямку «закріплення». Це, зокрема, утворення Нової Сербії і Слов'яносербії та дедалі зростаючий тиск на керівництво Запорозьких Вольностей.

Початок закріплення Росії на теренах Степової України можна датувати серединою XVIII століття, хоча вектор такого закріплення був визначений ще політикою Петра I, перерваною невдалою Прутською кампанією. У середині XVIII століття царський уряд ухвалює стратегічне рішення, приймаючи під російський протекторат запорозьке козацтво та повертаючи йому колишні земельні володіння. Як і у випадку з двома відновленнями та скасуваннями гетьманства в середині XVIII століття, цей захід царського уряду можна розглядати передусім, під кутом зору геостратегічного маневру, покликаного лише відстрочити остаточне вирішення «запорозької проблеми».

Разом із заснуванням Нової Січі (1734-1775) царський уряд починає моделювати екстериторіальні анклавні утворення на теренах Степової України, для яких виробляються окремі моделі управлінських структур. Тридцять – сорокові роки XVIII століття позначені, перш за все, утворенням Української лінії фортець, яка, крім військово-оборонної, несла важливі колонізаційні функції, та поступовим заселенням «Задніпрянських місць» на правому березі Дніпра, в оточенні земель Запорозької Січі, Речі Посполитої та Туреччини. Всі ці утворення базувалися на парадигмі форпосту і були авангардними поселеннями, не розрахованими на тривале існування. Точніше, засновники цих утворень не мали жодних гарантій сталості нових поселень.

Вінцем політики «регіону-форпосту» слід вважати утворення Нової Сербії та Слов'яносербії. Ці анклавні утворення, безпосередньо керовані з Санкт-Петербурга, мали дві головні мети. По-перше, довготривале закріплення, заселення та освоєння нових імперських територій, по-друге, оточення запорозьких вольностей виразно колоніальними структурами. На цьому етапі Російська

імперія веде досить ефективну політику подвійних стандартів, одночасно провокуючи конфлікти між запорозьцями та новими поселенцями, й, з іншого боку, виступаючи інструментом контролю та «заспокоєння» степового населення.

Варто відзначити ще одну важливу особливість імперської адміністративної політики розгляданого періоду. У суто управлінських питаннях присутня важлива культурно-ідеологічна складова, що досить типово для віку Просвітництва. Мається на увазі поліетнічний характер управлінських структур Нової Сербії та Слов'яносербії, та підпорядкованість цих структур вирішенню не тільки соціально-економічних, а й ледь не більшою мірою, культурно-ідеологічних завдань.

На всіх етапах інкорпорації Степової України до складу Російської імперії у другій половині XVIII – першій половині XIX століття культурно-ідеологічна політика тісно перепліталася з соціально-економічною. Аналізуючи перебіг колонізаційних та урбанізаційних процесів у цей час, важко навіть визначити пріоритет якоїсь з означених галузей, і все ж, можна, очевидно, зробити припущення, що завдання культурно-ідеологічної колонізації нерідко вступали в протиріччя з соціально-економічною колонізацією, породжуючи тим самим певні проблемні ситуації.

У 1764 році царський уряд суттєво вдосконалює систему управління підконтрольними територіями Степової України, водночас не змінюючи при цьому «парадигму форпосту», насамперед, орієнтацію на виконання військово-адміністративних функцій. Вперше утворюється Новоросійська губернія, до складу якої ввійшли більш ранні анклавні утворення – Нова Сербія та Слов'яно-Сербія. Можна погодитися із думкою Н. Д. Полонської-Василенко, що «висунута на далекий південь, оточена вороже налаштованими сусідами, Новоросійська губернія весь час свого існування зберігала напіввоєнний характер» [9, с. 134]. Далі дослідниця висловила твердження, що «Напіввоєнний характер Новоросійської губернії ілюструється, між іншим, і структурою її управління» [9, с. 134], починаючи з «головного командира», поставленого на чолі губернії, завершуючи місцевим управлінням, яке складалося з воєводської та полкової адміністрації. Ця реформа управління Новосербії та Слов'яносербії важлива з огляду на те, що «була знищена винятковість їх адміністрації, перетворений весь внутрішній устрій» [9, с. 131].

Важливий штрих: 22 березня того ж 1764 р. Катериною II був затверджений «План о поселении в Новороссийской губернии», який виконував функції колонізаційної програми для новоутвореного субрегіону Російської імперії. Причому цей план стосувався не тільки, і не стільки соціально-економічних питань, скільки являв собою спробу «охотити все життя краю та підпорядкувати його вимогам колонізації, починаючи з відводу землі й закінчуючи питаннями виховання та освіти» [9, с. 136].

Одночасно на даному етапі Новоросійська губернія та Запорозжя існували як два субрегіони Степової України. Обидва знаходилися під контролем Російської імперії, однак для управління кожним з них застосовувалися якісно відмінні адміністративно-управлінські моделі. Якщо Запорозжя на даному етапі ще зберігало протодемократичний устрій, Новоросійська губернія одразу формувалася як регіон з жорсткою централізацією державного управління.

В умовах постійної зміни військово-політичної ситуації в Причорномор'ї, а також домінування південного вектору експансії Російської імперії, який почав визначатись в 1760-1770-х рр., політика щодо управління Степовою Україною характеризувалася своєю мінливістю та рухливістю й була, по суті, продовженням геополітичних трансформацій Російської імперії. Без стабілізації військово-політичної ситуації не було й мови про відхилення «буферної» парадигми колонізації та регіональної управлінської політики.

Кінцем «буферного часу» для регіону логічно визнати першу половину 1770-х років, коли на південному кордоні Запорозжя була побудована Нова Дніпровська лінія фортець, що означало включення Запорозжя до «внутрішніх земель» імперії. З іншого боку, це визнання Запорозжя «внутрішнім» регіоном автоматично означало його переформатування імперською державою, і в 1775 році Запорозька Січ була ліквідована. Блискавичну зміну внутрішньої ситуації дзеркально відображають документи, зокрема, листування Коша Запорозької Січі. Наприклад, у листі Пилипа Львовського до Коша від 13 липня 1770 р. вміщена звітка про те, що по Самарі будуються редути й заготовлюється сіно, на підставі чого автор робить промовистий висновок: *«нашим степям, как видно, вечная память... Проснали...»* [8, с. 193].

Два субрегіони Степової України – Запорозька Січ та Новоросійська губернія – перестали існувати у 1775 році. Як влучно висловився Н. Д. Полонська-Василенко, *«Запоріжжя виявилось оточеним російськими володіннями. Його існування стало зайвим – воно перестало слугувати заслоном на випадок нападу ворогів та виявилось перепорою на шляху до Чорного моря»* [9, с. 174]. З цього часу на території Степової України утворилися дві губернії – Новоросійська та Азовська. При цьому, незважаючи на збереження, зовнішньо подібної, дуалістичної моделі адміністративно-територіального устрою, нові губернії слід скоріше визнати двома частинами одного нового імперського регіону, оскільки обидві мали тожну структуру управління.

1775-1783 роки – виразно перехідний період у моделюванні регіонального розвитку та системи управління. Здебільшого це було обумовлено невизначеністю кримського питання на цьому етапі. Лише з 1783 року, коли відбулася анексія Кримського ханства Російською імперією, і особливо після 1791 року (укладення Яського мирного дого-

вору з Туреччиною), стала очевидною втрата домінуючого значення військово-адміністративної складової в управлінні регіоном з боку Російської імперії. Проте для Степової України існування двох губерній в одному імперському регіоні означало ще не остаточну стабілізацію управлінської моделі.

Після 1783 року відкрилися широкі можливості експериментів із моделюванням регіонального розвитку в складі Російської імперії. Частково використавши запорозьку спадщину, царський уряд, однак, вирішив надалі керувати регіоном у напрямку прискореної уніфікації та повної інкорпорації в імперську структуру. Наступні двадцять років у регіоні існувала оригінальна модель державного управління, яка враховувала труднощі перехідного періоду, являючи собою своєрідний демпфер між попереднім протодемократичним устроєм та новим імперським порядком. До речі, Григорій Потьомкін у зв'язку з цим в західній історіографії отримав неофіційний титул *«віце-короля Півдня»* [6, с. 572–596]. Відповідно, модель регіонального управління, реалізовану Г. О. Потьомкіним, можна визначити як потьомкінське південне «віце-королівство». На жаль, ця модель, як нам здається, недооцінена в українській історіографії. А між тим, існування такої прихованої напів-автономії чудово виконало функцію синтезу в одному новому імперському регіоні кількох колонізаційних течій з різними традиціями державного управління.

У 1783-1784 роках дві губернії були об'єднані в єдине утворення – Катеринославське намісництво, яке обіймало величезні степові території від Південного Бугу до Сіверського Дінця. Поява цього намісництва означала остаточне формування на теренах Степової України нового імперського регіону. Першопричиною ж виникнення потьомкінського південного «віце-королівства» стала необхідність прискореної імперської колонізації регіону, і, водночас, неможливість проводити цей процес виключно на основі інституцій, вироблених на теренах «корінних» регіонів імперії.

Об'єктивні фактори експансії імперської держави специфічно перепліталися із впливом персонального чинника, що було обумовлено специфікою стилю правління Катерини II. Постать Г. О. Потьомкіна сама по собі була своєрідним медіатором між імперськими потребами та потребами регіонального розвитку. На думку І. де Мадаріаги, *«Потьомкін мав великі переваги, оскільки в його руках знаходилося і верховне воєнне командування в усій Російській імперії, і вища цивільна влада в його генерал-губернаторстві. Це дозволяло світлішому князю налагодити пряме керівництво та уникати чвар між відомствами, які суперничали»* [6, с. 588].

Спосіб листування між Катериною II та Г. О. Потьомкіним і офіційного листування між Г. О. Потьомкіним та його управлінцями на місцях теж стали феноменом адміністративного управління Степовою Україною. В листуванні Катерини II

з Г. О. Потьомкіним, приміром, оригінально перетиналися особисті та державно-політичні справи. Усі найважливіші справи управління своїм південним «віце-королівством» Г. О. Потьомкін вирішував в особистому листуванні з імператрицею. Майже необмежена довіра до персони Г. О. Потьомкіна з боку імператриці мала неабиякий результат – справи державної ваги вирішувалися за допомогою кількох записок князя. Саме така технологія дещо затримала одночасну незворотну уніфікацію управління й сприяла певним автономним тенденціям в управлінні Степовою Україною на цьому етапі.

Не менш цікавою можна вважати й технологію владного управління, яку застосовував Г. О. Потьомкін у своєму південному «віце-королівстві». Основними її елементами були потьомкінська канцелярія та його «ордери», тобто акти місцевого управління, які важко характеризувати в юридичному сенсі, однак їх можна порівняти саме з указами «віце-короля». Потьомкінські «ордери» не були органічною документальною складовою адміністративно-управлінської моделі Російської імперії, хоч вони й народжувалися у її надрах як продукт «освіченого абсолютизму» та одночасно з цим, як наслідок інституту фаворитизму XVIII століття. З одного боку, «ордери» Г. О. Потьомкіна були продуктом прискореної колонізації регіону в імперських інтересах, а з іншого – наслідком персонального чинника, себто делегування Катериною II величезних повноважень своєму улюбленцеві.

Канцелярія Г. О. Потьомкіна була фактично напівприхованим урядом цієї південної напівавтономії (історію канцелярії див. [5]). Та обставина, що Катерина II делегувала Г. О. Потьомкіну конкретні справи управління південним краєм, стала визначальною причиною більш інтенсивного ведення справ на Півдні та вирішування в терміновому порядку головним проблем управління. Навколо персони Г. О. Потьомкіна на Півдні склався свого роду «пересувний двір», до якого входили талановиті управлінці, зокрема, В. С. Попов, І. М. Синельников, В. В. Коховський та ін. Існування окремої потьомкінської канцелярії та «пересувного двору» тільки підкреслювало відповідність адміністративної політики князя стратегічній меті, віддзеркалюючи разом з тим кореляцію мінливих конкретних завдань відповідно до соціально-економічної та культурно-ідеологічної політики імперії на теренах регіону.

На даному етапі спостерігаємо певну амбівалентність державного курсу стосовно інкорпорації Степової України в загальноімперські структури. З одного боку, зберігалася «парадигма форпосту», тобто Новоросія мислилася як своєрідний форпост між Російською імперією та Новою Візантійською імперією, яку належало відновити згідно настанов так званого «грецького проекту» [11, с. 59–60]. Збільшилися тільки масштаби цього форпосту імперського контролю – від рівня Нової Сербії до всього степового Причорномор'я.

З іншого боку, весь період до кінця XVIII століття позначений інтенсифікацією тенденції до перетворення Новоросії на внутрішній регіон імперії та кореляції внутрішнього устрою регіону із загальноімперськими порядками. Порівняно з Таврійською областю, утвореною в 1784 році на територіях анексованого Кримського ханства, територія Катеринославського намісництва розумілася як більш внутрішня зона імперії, як зона, в цілому інкорпорована в структуру імперії.

Новоросійська губернія часів Павла I (1796–1802) має розглядатися як цікавий адміністративно-політичний феномен. Будучи створеною фактично на противагу потьомкінському «віце-королівству», вона не стала ефективним інструментом інкорпорації регіону, оскільки охоплювала дуже велику територію із значними територіальними відмінностями. За великим рахунком, «друга» Новоросійська губернія також була однією з перехідних фаз від «парадигми форпосту» до «внутрішнього регіону».

Новоросійська губернія територіально охопила два колишніх адміністративно-територіальних утворення – Катеринославське намісництво та Таврійську область. Порівнюючи з вищенаведеним випадком утворення Катеринославського намісництва, відчувається схожа тенденція по утворенню вже єдиного імперського «суперрегіону». Однак, існує й помітна різниця, яка полягає в тім, що Новоросійська губернія й Запорозькі Вольності знаходилися в одній географічній зоні, й практично були відділені територіально лише в силу дії геополітичних та військово-політичних чинників.

Друга Новоросійська губернія Павла I була спробою об'єднати два окремі регіони, власне Степову Україну та Причорноморські території, які мали суттєві відмінності в кліматі, промислово-економічній, соціодемографічній та навіть історико-культурній специфіці. Утворення такого суперрегіону дійсно себе не виправдало, і царський уряд незабаром визнав це, утворивши три губернії – Катеринославську, Херсонську і Таврійську, з яких Катеринославська та більша частина Херсонської зайняли територію Степової України.

Перша половина XIX століття демонструє неухильну тенденцію до подальшого вписування Степової України в імперський державний механізм. Проте і на цьому завершальному етапі імперської інкорпорації відчувалася необхідність врахування регіональних особливостей. Це відобразилося, зокрема, в утворенні на місці єдиної Новоросійської губернії системи, яку можна назвати «триєдиною» щодо Катеринославської, Херсонської та Таврійської губерній і яка зберігалася до часу розпаду Російської імперії на початку XX століття.

Незабаром для покращення управління три губернії були об'єднані в Новоросійське генерал-губернаторство (1822–1874), яке зберігало певні автономні тенденції в управлінні. Давалася взнаки й схожість по деяких параметрах з потьомкінським

«віце-королівством». Наприклад, щодо ролі головної персони – генерал-губернатора, в даному разі М. С. Воронцова, який мав можливість особисто впливати на форми й механізми державного управління завдяки особистим контактам з імператором та вищими урядовцями. Канцелярія М. С. Воронцова, як і канцелярія Г. О. Потьомкіна, фактично перетворилася на місцевий уряд, була розділена на департаменти, й являла собою цікавий адміністративно-управлінський феномен [12].

Також слід відмітити існування екстериторіальних органів державної влади, приміром, Контори опікунства новоросійських іноземних поселенців, а згодом Попечительського комітету про іноземних колоністів південного краю Росії. Відіграючи роль окремого міністерства в справах колоністів, ці установи охоплювали виключно територію Новоросії і у своїй діяльності виходили з регіональних особливостей колонізаційного процесу.

Однак, порівнюючи два південних «віце-королівства» Г. О. Потьомкіна та М. С. Воронцова, слід звернути увагу на одну важливу обставину, яка відрізняє їх одне від одного. Річ у тім, що потьомкінська Новоросія мислилася як перехідна смуга, своєрідний медіатор між «корінною» Росією та Новою Візантією. Новоросійський край часів М. С. Воронцова існував уже в кардинально іншій геополітичній та культурній реальності. Реальності, де «грецький проект» назавжди відійшов у минуле. А тому історична мета Новоросійського

генерал-губернаторства полягала виключно в тому, щоб полегшити остаточну інкорпорацію земель Північного Причорномор'я і, Степової України в єдине імперське державне тіло.

Саме ця остання обставина в кінцевому підсумку й обумовила ліквідацію Новоросійського генерал-губернаторства в 1874 році й перехід кожної з трьох губерній у центральне підпорядкування імперської влади.

Остаточною історичною межею, яка закріпила парадигму «внутрішнього регіону» в моделюванні регіонального розвитку та в управлінській політиці Російської імперії щодо Степової України, стала Кримська (Східна) війна 1853-1856 рр. Ця війна завершила процес вирішення кримського питання й поставила крапку в питанні геополітичної конкуренції різних імперських державних утворень за контроль над регіоном. Відтоді Новоросія перетворилася на повноправний «внутрішній регіон» імперії.

За умов розвитку підприємництва та бурхливої промислово-економічної модернізації регіону в останній третині XIX століття місцеві особливості та потреби набагато яскравіше відбивалися саме в економічній сфері, аніж у політико-адміністративній, де імперія міцно тримала всі головні важелі управління. У добу прискореної модернізації Новоросія, частиною якої була в той час Степова Україна, вступила вже будучи в цілому інкорпорованою в адміністративно-управлінському контексті в єдиний імперський державний механізм.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Дружинина Е. И. Северное Причерноморье в 1775-1800 гг. / Е. И. Дружинина. – М. : АН СССР, 1959. – 280 с., карт.
2. Дружинина Е. И. Южная Украина в 1800-1825 гг. / Е. И. Дружинина. – М. : Наука, 1970. – 384 с., карт.
3. Екатерина II и Г. А. Потемкин: Личная переписка. 1769-1791 / [изд. подгот. В. С. Лопатин]. – М. : Наука, 1997. – 992 с.
4. Кабузан В. М. Заселение Новороссии (Екатеринославской и Херсонской губерний) в XVIII – первой половине XIX века (1719-1858 гг.) / В. М. Кабузан. – М. : Наука, 1976. – 308 с.
5. Лукашевич О. А. Історія створення канцелярії генерал-губернатора Катеринославського намісництва Г. О. Потьомкіна (до джерелознавства документації з діловодства останньої чверті XVIII століття) / О. А. Лукашевич // Записки науково-дослідної лабораторії історії Південної України Запорізького державного університету: Південна Україна XVIII – XIX ст. / Редкол.: А. В. Бойко (гол. ред.) та ін. – Запоріжжя : РА «Тандем У» 1999. – Вип. 4(5). – С. 159–166.
6. Мадариага И. де. Россия в эпоху Екатерины Великой / И. де Мадариага / Пер. с англ. Н. Л. Лужецкой. – М. : Новое лит. обозрение, 2002. – 976 с.
7. Монтефиоре С. Потемкин / С. Монтефиоре. – М. : Вагриус, 2003. – 560 с.
8. Новицкий Я. П. История города Александровска в связи с историей возникновения крепостей Днепровской линии. 1770-1806 гг. // Новицкий Я. Твори: В 5 т. – Запоріжжя : А. А. Тандем, 2007. – С. 184–304.
9. Полонская-Василенко Н. Д. Из истории Южной Украины в XVIII в. Заселение Новороссийской губернии (1764-1775) / Н. Д. Полонская-Василенко // Исторические записки / Отв. ред. Б. Д. Греков. – М. : Изд-во АН СССР, 1942. – Вып. 13. – С. 130–174.
10. Посуньмо О. М. Історія Нової Сербії та Слов'яносербії / О. М. Посунько. – Запоріжжя : РА «Тандем У», 1998. – 80 с.
11. Тиктопуло Я. Мираж Царьграда: О судьбе греческого проекта Екатерины II / Я. Тиктопуло // Родина. – 1991. – № 11-12. – С. 57–60.
12. Шандра В. С. Канцелярія Новоросійського і Бессарабського генерал-губернатора (1822-1874): структура, особовий склад, архів // Архіви України. – 2001. – № 3.

РЕЦЕНЗЕНТИ: д.і.н., професор **Я. В. Верменич**, д.і.н., професор **П. М. Тригуб**

© В. В. Іваненко, М. Е. Кавун, 2010

Стаття надійшла до редакції 11.05.2010