

ISSN 2414-0562 (Print)

ISSN 2617-2224 (Online)

DOI: 10.32689/2617-2224-2019-16-1

NGO "UKRAINIAN ASSEMBLY
OF DOCTORS OF SCIENCE
IN PUBLIC ADMINISTRATION"

INTERREGIONAL ACADEMY
OF PERSONNEL MANAGEMENT



ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ PUBLIC MANAGEMENT

№ 1 (16) — січень 2019

*Збірник підготовлений у науковому партнерстві
з Українською Технологічною Академією*



Українська
Технологічна Академія



IIAS
International Institute
of Administrative Sciences



Київ
ДП "Видавничий дім "Персонал"
2019

Редакція

Головний редактор
Романенко Євген Олександрович,
доктор наук з державного управління,
професор, академік Української Технологічної
Академії, Міжнародної Кадрової Академії
та Академії наук публічного управління,
заслужений юрист України

Заступник головного редактора
Чаплай Ірина Віталіївна,
кандидат наук з державного управління, доцент

Випусковий редактор *А. А. Тютюнник*
Комп'ютерне макетування *А. П. Нечипорук*

Публічне урядування
Свідоцтво KB 21596-11496 Р

Видається з листопада 2015 року
Періодичність: 1 раз на квартал + 1 на рік
Друкується за рішенням Вченої ради
Міжрегіональної Академії управління персоналом
(протокол № 1 від 30.01.2019)

Збірник внесено до міжнародних
наукометричних баз даних Index Copernicus,
РИНЦ, ResearchBib, CiteFactor, Turkish
Education Index, Eurasian Scientific Journal Index,
Polish Scholarly Bibliography, Electronic Journals
Library, КиберЛенинка, до пошукової системи
Google Scholar, а також до вітчизняної
реферативної бази даних “Україніка наукова”,
українського реферативного журналу “Джерело”.
Згідно з Наказом Міністерства освіти і науки
України від 07.11.2018 № 1218 збірник
“Публічне урядування” внесено до Списку
друкованих періодичних видань, що включаються
до Переліку наукових фахових видань України,
яким присвоєно категорію “Б”.

Відповідальність за зміст, достовірність фактів,
цитат, цифр несуть автори матеріалів. Редакція
залишає за собою право на незначне редагування
і скорочення (зі збереженням авторського стилю та
головних висновків). Редакція не завжди поділяє
думки авторів та не несе відповідальність за надану
ними інформацію. Матеріали подано
в авторській редакції.

Передрук — тільки з дозволу редакції.

Адреса редакційної колегії: Андріївський узвіз,
буд. 11, оф. 68, м. Київ, Україна, 04070
E-mail: Assembly2015@ukr.net
www.vadnd.org.ua

Адреса видавництва:
ДП “Видавничий дім “Персонал”
просп. Червонозорянний, 119, літ. XX,
Київ, Україна, 03039

Editorial

Editorial in Chief
Yevgen Oleksandrovych Romanenko,
Doctor of sciences in Public Administration, Professor,
Academician of the Ukrainian Technological Academy,
International Personnel Academy and Academy
of Sciences of Public Administration, Honored Lawyer
of Ukraine

Deputy Editor
Iryna Vitaliivna Chaplay,
PhD in Public Administration, assistant professor

Managing Editor *Y. A. Hosanchuk*
Computer modeling *A. P. Hechyporuk*

Public management
Certificate KB 21596-11496 Р

Published from november 2015
Pereodisity: 4 times on a year + one
Published by the decision of Academic council of
Interregional Academy of Personnel Management
(Protocol № 1 from 30.01.2019)

Collection is included to the international
Scientometrics database Index Copernicus
International, ResearchBib, CiteFactor, Turkish
Education Index, Eurasian Scientific Journal Index,
Polish Scholarly Bibliography, Electronic Journals
Library, РИНЦ, КиберЛенинка, to the search system
Google Scholar, also it was included
in the abstract database “Україніка наукова”
and in the Ukrainian abstract journal “Джерело”
(Series 3. Social and Human Sciences. Arts).
According to the Order of the Ministry of Education
and Science of Ukraine dated November 7, 2018,
№ 1218, the collection “Public management”
is included in the List of printed periodicals, which are
included in the List of scientific professional editions
of Ukraine, which have been assigned the category “B”.

The authors are responsible for the content,
accuracy of the facts, quotes, numbers. The editors
reserves the right for a little change and reduction
(with preservation of the author's style and main
conclusions). Editors can not share the world
views of the authors and are not responsible for the
information provided. Materials filed
in the author's edition.

Reprinting — with the editorial's permission strictly.

Address of the editorial board: 11, Andriyivskyy
Descent, office 68, Kyiv, Ukraine, 04070
E-mail: Assembly2015@ukr.net
www.vadnd.org.ua

Address of the editorial:
ДП “Видавничий дім “Персонал”
prospekt Chervonozorjanij, 119 lit. XX,
Kyiv, Ukraine, 03039



IIAS
International Institute
of Administrative Sciences



Українська
Технологічна Академія



NISPAcee
THE NETWORK OF INSTITUTES AND
SCHOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

ЗМІСТ

Аль-Атті Ірина

Методологічні особливості дослідження розвитку публічного управління..... 15

Богданенко А. І.

Світовий досвід державної інвестиційної політики та можливості його використання в Україні..... 24

Вавренюк С. А.

Моніторинг як засіб досягнення якості вищої освіти України..... 36

Гурковський В. І., Соловйов С. Г.

Цифровізація стратегічних комунікацій на прикладі реалізації реформ..... 47

Іваненко О. В.

Криза ефективності державного управління: теорія і практика..... 58

Лаврук О. В.

Державна політика у розвитку тваринництва України..... 74

Лебідь О. М., Лебедєва Н. А.

Дослідження потенціалу формування державної протекціоністської політики щодо аматорського кіномистецтва..... 84

Марушева О. А., Прав Ю. Г., Барзилович Д. В.

Сучасні концептуальні підходи до державного регулювання соціально-економічних відносин у будівництві..... 85

Мартишин Д. С.

Інформаційно-комунікативна політика як інструмент посилення взаємодії держави та церкви..... 110

Марусина Е. С.

Проблемы формирования новой образовательной политики в странах мира как одно из важнейших условий их инновационного, прогрессивного развития 124

Молодцов О. В.

Умови впровадження асиметричної децентралізації в Україні..... 133

Мудренко Н. В.

Сфера зовнішніх зносин: сутність поняття 146

Непомнящий О. М.

Основні принципи і складові ризик-менеджменту при будівництві та експлуатації споруд: державно-управлінський аспект 154

Охотникова О. В.

Формування управлінської еліти через систему іспитів: меритократичний підхід 170

Романенко Є. О., Шахов В. А., Чаплай І. В.

Парламентська опозиція. Європейський досвід для України 180

Серьогіна-Берестовська О. В.

Вплив держави на розвиток соціальної інфраструктури в малих містах..... 195

Твердохлеб М. Ю.

Технологія визначення індексу ціннісно-орієнтованої парламентської діяльності 206

Черноіваненко А. В.

Стратегічні напрями розбудови відносин між державою та політичними партіями в Україні..... 219

Чорна К. П.

Державне управління у підросійській
україні: особливості царського
адміністративно-поліцейського
апарату 232

Шостак С. М.

Термінологічні елементи механізму
державного управління

міжнародними інвестиційними
проектами 244

Юзькова О. І.

Особливості розвитку
інноваційного лідерства
в системі державного
управління..... 258



DOI <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-16-1-225-236>

UDC: 351.82

Чорна Катерина Павлівна,

кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри господарського, трудового права та цивільно-правових дисциплін, Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 258 21 24, e-mail: katerynachornackp@gmail.com

ORCID: 0000-0002-0318-5237

Черная Екатерина Павловна,

кандидат юридических наук, профессор кафедры хозяйственного, трудового права и гражданско-правовых дисциплин, Межрегиональная Академия управления персоналом, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (044)258-21-24, e-mail: katerynachornackp@gmail.com

ORCID: 0000-0002-0318-5237

Chorna Kateryna Pavlovna,

PhD. of Law, Associated Professor, Professor of the Department of Business law, labour rights and civil-law disciplines, Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (044) 258 21 24, e-mail: katerynachornackp@gmail.com

ORCID: 0000-0002-0318-5237

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У ПІДРОСІЙСЬКІЙ УКРАЇНІ: ОСОБЛИВОСТІ ЦАРСЬКОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІЦЕЙСЬКОГО АПАРАТУ

Анотація. Досліджено характерні особливості урядування в етнічних українських землях після скасування Гетьманщини та входження її (а також Слобідської України та воєводств Царства Польського) до складу Російської імперії. Зосереджено увагу на причинах та принципах створення генерал-губернаторств та діяльності управлінських механізмів, на функціях губернаторських канцелярій та ролі поліцейського сегмента цієї галузі: доводиться його участь в урядуванні на всіх рівнях, паралельно висвітлюється робота виконавчих органів, сформованих виборною владою.

Простежено вплив центрального апарату на місцеве самоврядування та поступове передання повноважень окремих підрозділів губернських канцелярій галузевим московським міністерствам (колишнім приказам), описано

функції Міністерства внутрішніх справ — головного урядового органу, який контролював прикордонні території; також схарактеризовано суперечності між центральною та місцевою владою, які полягали, насамперед, у формах та методах втілення державної політики в імперських віддалених губерніях, де ризики соціально-економічних потрясінь існували нарівні із загрозами національних вибухів.

З огляду на це, значна частина викладеного матеріалу присвячена вивченню урядових наглядових повноважень, а також методам діяльності політичної поліції — жандармерії, та її боротьбі з національними рухами. Головна ідея полягає у доведенні тези про неефективність та вразливість місцевої влади, яка використовує насильницькі методи для втілення політики центру, не здійснюючи політичних, соціально-економічних, культурних, релігійних заходів щодо здобуття лояльності місцевого населення, — адже саме кризові явища в урядуванні і стали однією з найголовніших причин краху царського режиму і виникнення можливостей для майбутньої розбудови власних національних інституцій.

Ключові слова: імператор, “Власна Його Величності Канцелярія”, міністерства, губернія, генерал-губернатор, губернатор, градоначальник, поліцмейстер, справник, жандармерія, реформи, земський суд, земства, міська дума.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В УКРАИНЕ ВО ВРЕМЕНА ПОДЧИНЕНИЯ РОССИИ: ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИЦЕЙСКОГО АППАРАТА

Аннотация. Исследованы характерные особенности управления в украинских землях после отмены Гетманщины и вхождения ее (а также других этнических территорий — Слободской Украины и воеводств Царства Польского) в состав Российской империи. Внимание сосредоточено на управленческих функциях полицейского сегмента: доказывается его определяющая роль в управлении на всех уровнях, освещается и деятельность исполнительных органов, сформированных избирательной властью.

Прослежено влияние центрального аппарата на местное самоуправление и постепенную передачу полномочий отдельных подразделений губернских канцелярий отраслевым московским министерствам (бывшим приказам), описаны функции Министерства внутренних дел — главного правительственного органа, который контролировал пограничные территории; также охарактеризованы противоречия между центральной и местной властью, которые заключались прежде всего в формах и методах реализации государственной политики в имперских отдаленных губерниях, где риски социально-экономических потрясений существовали наравне с угрозами национальных взрывов.

Учитывая это, значительная часть изложенного материала посвящена изучению правительственных надзорных полномочий, а также методам деятельности политической полиции — жандармерии, и ее борьбе с нацио-

нальными движениями. Главной же идеей является доказательство тезиса о неэффективности и уязвимости местной власти, которая использует насильственные методы для реализации политики центра, не совершая политических, социально-экономических, культурных, религиозных мероприятий по получению лояльности местного населения — ведь именно кризисные явления в управлении и стали одной из главных причин краха царского режима и возникновения возможностей для будущего развития собственных национальных институтов.

Ключевые слова: император, “Собственная Его Величества Канцелярия”, министерства, губерния, генерал-губернатор, губернатор, градоначальник, полицмейстер, деловод, жандармерия, реформы, земский суд, земства, городская дума.

STATE GOVERNANCE IN UKRAINE DURING THE TIMES OF SUBORDINATION TO RUSSIA: PECULIARITIES OF THE ADMINISTRATIVE AND POLICE APPARATUS

Abstract. The article examines the characteristic features of governance in the Ukrainian lands after the abolition of the Hetman and its entry (as well as other ethnic territories — Sloboda Ukraine and the provinces of the Kingdom of Poland) into the Russian Empire. Attention is focused on the managerial functions of the police segment: the author proves his decisive role in management at all levels, while at the same time covering the activities of the executive bodies formed by the electoral authority.

The work traces the influence of the central apparatus on local self-government and the gradual transfer of powers of individual units of provincial offices to sectoral Moscow ministries (former orders), the expanded functions of the Ministry of Internal Affairs, the main governmental body that controlled the border territories; also characterized the contradictions between the central and local authorities, which consisted primarily in the forms and methods of implementation of state policy in imperial districts, where the risks of socio-economic upheavals existed along with the threats of national explosions.

Given this, a significant part of the material presented is devoted to the study of government oversight powers, as well as the methods of the political police — the gendarmerie, and its struggle with national movements. The main idea of the article is to prove the thesis about the inefficiency and vulnerability of local authorities, which use violent methods to implement the center's policy, without taking political, socio-economic, cultural, religious activities to gain the loyalty of the local population — after all, it's crisis management and become one of the main reasons for the collapse of the tsarist regime and the emergence of opportunities for the future development of their own national institutions.

Keywords: the emperor, His Majesty's Own Office, ministries, province, governor-general, governor, mayor, chief of police, business case, gendarmerie, reform, district court, zemstvos, city council.

Постановка проблеми у тезовій формі та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Поступальний похід російського самодержавства на українську державну самостійність розпочався за часів гетьмана Богдана Хмельницького і продовжується донині. Тут по чергову існували різні наглядові органи: працював інститут царського резидента при гетьманській булаві, періодично відновлювала свою діяльність Малоросійська колегія, московські воєводи мали необмежені повноваження в окремих землях, урядування в Лівобережжі здійснювалося Правлінням гетьманського уряду, формувалися тоталітарні апарати царизму і більшовизму, формувалися латентні проросійські структури, які впливали на урядові рішення в незалежній Україні.

У козацький період великоруська влада все-таки змушена була рахуватися з національними традиціями врядування, оскільки ці поступки слугували здобуттю народної прихильності: наприклад, серед низового козацтва навіть побутував вислів: “цариця-матінка”, а царська служба сприймалася як затребувана козацька місія [1]. Також відомо багато історичних фактів щодо віри у “доброго” правителя, поширеної у селянському та робітничому середовищі. Безперечно, очільники імперії протягом 1654–1917 років періодично здійснювали ліберальні кроки, які свідчать про спроби центру завоювати лояльність приєднаних земель. Проте методи їх втілення урядовими органами, які працювали в підросійських зем-

лях, спричиняли руйнацію довіри до влади і постійне усвідомлення власного підневільного становища, — усі ці питання потребують у наш час додаткового наукового розгляду.

Аналіз досліджень і публікацій.

Головними джерелами для опрацювання вказаної теми є матеріали архівів [10], добірки законодавчих [2; 4] та статистичних актів [3; 8], а також наукові праці безпосереднього учасника тогочасної організації врядування у прикордонних землях П. Столипіна [14] та оцінка його діяльності світовою політологією. Автор використовує роботи російського історика А. Корнілова [9], посилається на дослідження Д. Яворницького [1], послуговується матеріалами Енциклопедії історії України [7; 11; 13]. Одним із важливих джерел є й історичний аналіз особливостей адміністрування в етнічних українських землях, здійснений О. Ярмишем [6].

Формулювання мети статті:

- описати територіально-адміністративний устрій етнічних українських земель після скасування Гетьманщини та їх подальшого підросійського підпорядкування;

- дати характеристику механізмам управління губерніями, повітами та волостями; довести визначальну участь поліцейського апарату в місцевому врядуванні;

- висвітлити значення діяльності виконавчих структур, створених виборними органами влади;

- наголосити на кризових явищах у царському урядуванні як на основних причинах краху самодержавства.

Виклад основного матеріалу дослідження з обґрунтуванням отриманих результатів. Традиційна козацька вольниця — численні спроби звільнитися з-під будь-якого зовнішнього тиску (або змінити східний вектор на західний), неодноразові намагання зробити гетьманську булаву спадковою реліквією і здобути самостійність для українських земель примусили царський уряд вдатися до жорстких заходів і припинити у другій половині XVIII століття діяльність національного уряду. Тим більше, виникли і об'єктивні (для Росії) передумови для цього: після перемоги у російсько-турецьких війнах зникла загроза з Криму, а отже, і потреба в грізній прикордонній силі, якою було козацтво. Таким чином, після ліквідації Гетьманщини і Запорозької Січі розпочався довгий період російського врядування на українських землях.

Наприкінці XVIII — на початку XIX століття майже 80 % українських етнічних земель входило до складу Російської імперії: після скасування гетьманського устрою у 9 губерніях проживало понад 8 мільйонів населення (до кінця XIX століття ця цифра зросла до 24 мільйонів осіб, більш як 17 мільйонів були етнічними українцями. Так, на Поділлі українство становило до 90 % місцевого населення; переважно неукраїнським було лише населення великих міст — Києва, Одеси, Харкова [2].

Адміністративно-територіальний поділ тут був доволі своєрідний, оскільки збереглася історична ідентифікація земель: Лівобереж-

жя, Правобережжя, Слобожанщина, Південна Україна, а також Крим (після російсько-турецьких протистоянь).

Офіційно ж існували три генерал-губернаторства: Малоросійське (з Харківською, Чернігівською, Полтавською губерніями); Київське (з Київською, Волинською, Подільською губерніями); Катеринославська, Херсонська і Таврійська губернії входили до складу Новоросійського і Бессарабського генерал-губернаторства. Цей устрій зазнавав численних змін, які залежали від ряду обставин: національного руху, воєнних кампаній, міграційних процесів [3].

Офіційним главою держави був російський імператор; урядові ж функції колишньої Малоросійської колегії були передані Власній Його Величності Канцелярії та галузевим міністерствам, зокрема новому Міністерству внутрішніх справ, якому належала головна роль у затвердженні генерал-губернаторів та губернаторів і в накресленні шляхів реалізації імперської політики. Суть цієї політики, як і, зрештою, в Сибіру, Середній Азії або на Північному Кавказі полягала в упокоренні місцевого населення та використанні ресурсів, а основним методом її втілення був примус.

Генерал-губернаторство — інститут влади, який у царській Росії було введено при підкоренні та організації підпорядкування пасіонарних окраїнних земель, населення яких чинило опір (або становило потенційну загрозу) імперській владі; відповідно, генерал-губернатор, особистий царський представник —

нова посада у місцевому управлінні, характерна лише для прикордонних територій, приєднаних у ході військових компаній або соціально-економічної колонізації. Його, як і раніше, продовжували називати “намісником земель”. Очільник генерал-губернаторства, звичайно, призначався із числа воєначальників, що мали досвід у веденні військових кампаній та придушенні національних повстань; він володів додатковим ресурсом задля цієї мети і був безпосереднім представником абсолютистського режиму у місцевому адміністративному апараті, зосереджуючи у власних руках усю повноту влади (військову, адміністративну і до реформ 60-х років — навіть судову) [4]. Важливе право карати належало йому без огляду на чини, звання та посади осіб, які вчинили опір заведеним порядкам.

Губернатор очолював управління найбільшою територіальною одиницею. Губернія поділялася на повіти; ті, своєю чергою, складалися з волостей. Губернії, повіти і волості мали свої центри і місцеві офіційні органи виконавчої влади, — проте, окрім управлінь, у пореформений період у багатьох містах активізували свою діяльність виборні міські ради, магістрати і ратуші; створювалися впливові дворянські зібрання на чолі з предводителями, які брали найактивнішу участь у формуванні місцевого врядування; намагалися організуватися земства (діяльність останніх завжди зустрічала негласне опортя з боку царських урядовців), серед яких траплялися і винятки. Так, Голова уряду Росії П. А. Столипін за часів перебування на посту

Міністра внутрішніх справ, якому підпорядковувались “малоросійські” урядовці, вважаючи за необхідне лібералізацію режиму в підросійських землях, здійснив ряд заходів у цьому напрямі, — від збільшення чиновницької відповідальності за жорстоке ставлення до населення і аж до розпуску Державної думи унаслідок бездіяльності під час народних хвилювань 1905 року.

Губернське управління здійснювала канцелярія губернатора, посада якого з’явилася в Росії ще за Петра I, також віце-губернатор, губернаторські радники та прокурор. Окремо діяли галузеві губернські управлінські установи, губернські судові палати і формувалися розгалужені поліцейські служби — “присутствія”, які виконували, насамперед, каральні функції; у губернських містах цю службу очолювали поліцмейстери; у повітах — городничі; служба приставів та наглядачів діяла у менших територіальних одиницях, вони ж виконували і більшість функцій колишніх судових чиновників — возних. Усі ці призначення губернатор здійснював одноосібно; до щоденних звітів Міністерству внутрішніх справ він додавав і звіти поліцейських та жандармських служб щодо лояльності населення, що окремо свідчить про певний напрям його управлінської діяльності.

У повітах же, де існували дворянські зібрання і земські установи і які мали власні казначейства, митні структури та управління державних маєтностей, головним органом місцевого врядування (як у дореформений, так і у післяреформений період) був земський суд. Його повноважен-

ня були надзвичайними: справника (голову) призначало Міністерство внутрішніх справ, тож окрім правосуддя, підпорядкована йому структура здійснювала реальне управління на місцях, — контролювала правопорядок, наглядала за податками, державними маєтностями, митом, формувала поліцейські структури, втілювала укази генерал-губернаторів, управляла дворянством [6].

Отже, після введення у дію інституту генерал-губернаторства, а також після створення галузевих міністерств, які поступово почали самі формувати власні місцеві структури, господарські функції намісника-губернатора почали нівелюватися. Але ця посада не втратила свого головного (наглядового) статусу: здійснюючи контроль за діяльністю урядових губернських структур, поширюючи власну владу на судові установи та затверджуючи судові постанови, він, по суті, перетворився на чиновника Міністерства внутрішніх справ, який був відповідальним за виконання законів Російської імперії, за втілення указів Урядового сенату на підпорядкованих йому землях [6].

У повітах, де існували дворянські зібрання і земські установи, і які мали власні казначейства, митні структури та управління державних маєтностей, головним органом місцевого врядування (як у дореформений, так і у пореформений період) був земський суд. Його повноваження були надзвичайними: справника (голову) призначало Міністерство внутрішніх справ, і, окрім правосуддя, підпорядкована йому структура здійснювала реальне управління на місцях, — контролювала право-

порядок, наглядала за податками, державними маєтностями, митом, формувала поліцейські структури, втілювала укази генерал-губернаторів, управляла дворянством.

Проте головною особливістю організації місцевого врядування у підросійських землях за часів самодержавства було надання надзвичайних управлінських повноважень окремим посадовцям, відповідальним за внутрішні справи: порівняно з губернаторськими, посадові обов'язки, наприклад, градоначальників (очільників прикордонних міст) були навіть ширшими, — оскільки вони вводилися у найбільш вибухонебезпечних з точки зору національних та соціальних конфліктів місцевостях.

Так, градоначальники міст Одеси, Севастополя, Керчі, Миколаєва були повноправними господарями міст, зосередивши у своїх руках законодавчу виконавчу і судову (цивільну і військову владу); підпорядкування ж генерал-губернатору краю було виключно номінальним, оскільки градоначальники призначалися імператором і звітували йому через Міністерство внутрішніх справ. Як свідчать джерела, самоврядування у цих містах існувало лише де-юре (принаймні — до реформ 60–80-х років XIX століття і створення безстанових міських дум та їх виконавчих органів — міських управ, які мали деякі повноваження у соціально-економічній сфері), оскільки усі постанови міської місцевої влади затверджувалися градоначальниками [8].

Адміністративно-поліцейський апарат управління зазнав істотних змін після царського указу 1862 року і мав би бути звільнений від не-

доцільних для поліції владних повноважень у галузі політики та соціально-економічної сфери і зосередитись на охороні правопорядку, “благопристойного устрою” населення та розшуковій діяльності.

Вотчинна поліція була скасована після ліквідації кріпосного права. Проте губернські поліцмейстери, повітові справники, а також міські чини — дільничні пристави та їх помічники, поліцейські наглядачі, городові та волосні поліцейські урядники продовжували здійснювати всезагальний нагляд за усіма сферами суспільного життя, а після масових селянських та робітничих хвилювань кількість поліцейських підрозділів значно зросла (у тому числі і за рахунок поліцейських підрозділів, — зазедве не перших у Європі, утворених на приватний кошт).

Царський режим продовжував підтверджувати роль жандарма Європи і в усіх колонізованих землях та на силоміць підкорених територіях: роль політичної поліції в управлінні неухильно посилювалася, пошуки і покарання “антиурядового сегмента” набували неабияких обсягів, особливо “на території Малоросії і Польщі, де переслідувалися навіть намагання відстояти уніатську або католицьку віру, малоруську або польську мову” [9]. Саме з огляду на це “не допускалися на службу в корпус жандармів представники корінних етносів, католики і євреї; майже стовідсотково жандарми мали дворянське походження, високий рівень освіти, найвищу галузеву оплату. В Україні працювало 9 жандармських корпусів (у 9 губерніях), окремі корпуси — в м. Одесі і Севастополі (піс-

ля революційних бунтів 1914 року), штати яких постійно поповнювалися більш досвідченими фахівцями з метрополії.

Окрім політичного нагляду за різними верствами населення, розшуку ворогів уряду та їх ліквідації важливою особливістю діяльності жандармерії, як і усіх каральних організацій в Україні, була боротьба з націоналізмом. У таємному циркулярі МВС “Об инородцах и сепаратизме” зазначалося, що “необходимо наблюдать за духом всего населения и за избавлением от политических идей общества, стараясь исследовать причины неблагоприятного Правительству настроения умов” [10]. Маючи вказівки від імперського уряду відкрито не втручатися у питання національної культури і надавати українцям і полякам можливість реалізації мовної політики, жандармські служби володіли неабияким умінням перекваліфікувати культурні та мовні справи у політичні злочини.

Така специфіка діяльності породжувала презирливе ставлення до жандармів не лише серед місцевого населення, а й серед російських військових та інтелігенції і навіть серед освічених поліцейських чинів: шпигунство, негласний нагляд, провокації, численні сфабриковані селянські і робітничі справи, психологічні методи дізнання та вербування, доноси і бюрократія, взаємний нагляд один за одним, боротьба з конфесіями, особлива “не геройська” роль у Першій світовій війні таємно і явно осуджувалися тодішньою елітою як недостойна діяльність для “служилих дворян” [11].

Таким чином, відбулася остаточна ліквідація козащини та магдебурщини (і, заодно, феодального намісництва) на українських землях. “Власна Його Величності Канцелярія” сформувала власну систему врядування. Козацькі військові формування розчинилися серед казенних селян або перетворилися на драгунські і гусарські полки. Українська шляхта, козацька старшина Гетьманщини отримала дворянські титули (“Жалувана грамота дворянству”) і здобули можливість посісти високі чиновницькі посади (“Табель про ранги”). Обидва цих царських укази тепер регулювали місце станів у державній ієрархії; для Слобідської України указом “О Малороссийских чинах, дающих право на действительное или потомственное дворянство” було здійснено аналогічні кроки [12].

Підтримка царським урядом вищих верств населення здійснювалася і в соціально-економічній сфері, що значною мірою виявилось після введення майорату та закріпачення селянства, — усе це в сукупності дало змогу зберегти дворянське панівне становище і в політичній організації та формуванні органів місцевої влади — земствах. Інші ж вільні стани — міщани, духовенство різних конфесій, купецтво, буржуазія (новий український стан, який виріс запізно, порівняно з рештою Європи) — від широкої участі у врядуванні були відсторонені, — аж до земських реформ 1864 року та введення виборної куріальної системи, за якою не лише представники дворянства, великих землевласників, буржуазії, інтелігенції були до-

пущені до участі в земствах — право засідателів здобуло навіть заможне селянство, міщани, купці та ремісники, які тепер могли бути очільниками цих земств [13]. Частковий вплив на діяльність земств мали дворянські зібрання — інший виборний орган, предводитель якого затверджувався губернатором, проте його керівні функції у місцевому управлінні обмежувалися головуванням на земських засіданнях; дворяни ж збиралися один раз у три роки для вирішення локальних проблем, які, звичайно, не мали відношення до державного урядування.

Земствам належала величезна роль у розвитку місцевої економіки: ними створювалися заклади освіти і медицини, контролювалася торгівля і ціни, будувалися шляхи, виділялися кошти для місцевої промисловості, організовувалися поштові перевезення, проводилося утримання казенних приміщень, контролювався ряд соціальних проблем: хвороби, пошесті, засуха, голод, корупція, незаконне закріпачення, солдатчина тощо. Особливого значення набули земства під час втілення програми реформ П. А. Столипіна [14]. Проте на початку XIX століття легітимна, прийнята народом влада, яка для місцевого люду стала уособленням істинно народної влади (оскільки обиралися загальними сходами і утримувалися на кошти общини) опинилася під жорстким царським контролем: центральний уряд утворив присутствія із земських справ, які уже за кілька років обмежили передбачені реформами земські функції.

Щодо Правобережжя, то тут земства як органи місцевого врядуван-

ня утворилися лише на початку наступного XX століття. Цей процес у XIX столітті був уповільнений у зв'язку з польським національним рухом, який мав на меті відновити панування Царства Польського на українських правобережних землях. Проте польські “сепаратисти” не здобули підтримки місцевого населення, і їм дісталася політична доля козаччини: ліквідація державності, знешкодження армії, антикатолицькі кампанії, покарання бунтівників, — уже в другій половині цього ж століття тут запрацювала підросійська управлінська модель, яка ввела посади, що скасували рештки останнього Литовського статуту, увівши урядування, аналогічне для решти імперських територій

Висновки. Адміністративно-поліцейська система управління підросійськими землями формувалася за традиційними колоніальними взірцями новітньої історії: у приєднаних територіях панує, окрім економічного, ще й політичний, національний і духовний гніт, оскільки корінні етноси є носіями національної ідеї і національної боротьби (а, отже, небезпеки для режиму). Ліберально-прогресивна на папері (зважаючи на міжстанову земську, магдебурзьку та місцево-дворянську складові) і карально-репресивна насправді, ця система мала на меті зберегти основи самодержавства, зупинити революційні хвилювання, перешкодити поширенню національних тенденцій, адже усе це загрожувало цілісності імперії. Пам'ятаючи про політичну і військову загрозу козацтва, про досвід численних успішних повстань укра-

їнства проти протекторів, царський уряд не міг допустити повторення “весни народів” на власних територіях. Однак ці заходи провадилися не шляхом реформ, домовленостей та поступок, а винятково використанням апарату примусу, яке, в основному, полягало у домінуванні поліцейської складової в управлінні.

Нагляд, репресії, переслідування та покарання були основним методом діяльності усіх урядових ланок: від губернатора, який приймав одноосібницькі рішення про масові розстріли, до очільника волосного управління, який самовільно міг обмежити волю селянина-боржника за невиконання великої кількості повинностей. З огляду на це, кадрова політика будувалася винятково на таких принципах, як політична благонадійність, відданість монархічній ідеї та бездумна виконавча покора, а урядування полягало не в облаштуванні задовільного благоустрою населення, а у всебічному нагляді за цим населенням.

Щоправда, в обох частинах українських земель ця система зазнала певної лібералізації після реформ 60-х років XIX століття, і, особливо, на початку XX століття, коли внаслідок зростання революційних виступів та національного руху царизм став потерпати не лише за територіальну цілісність імперії, а й за власний трон. Проте ці демократичні кроки не зупинили краху самодержавства, запрограмованого об'єктивними законами розвитку суспільства: державна влада, побудована на насиллі, неминуче зазнає об'єднаного опору усіх верств, — саме це і відбулося у 1917 році.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Яворницький Д. И.* История города Екатеринослава. — Днепропетровск: Проминь, 1989. — 197 с.
2. Акты, относящиеся к истории Южной и Западной России [Электронный ресурс] / Полное собрание законов Российской империи. — СПб., 1886. — Т. 9. — URL: <http://elibrary.ru/nodes/178-polnoe-sobranie-zakonov-rossiyskoy-imperii-sobranie-pervoe-s-1649-po-12-12-1825-spb-1830> (дата звернення: 31.10.2018).
3. Исторические данные об образовании губерний, областей, градоначальств и других частей внутреннего управления Империи [Электронный ресурс] / Губернии Российской империи: История и руководители. 1708–1917 (М.: Объединен. редакция МВД России, 2003. — 535 с. URL: <http://www.prometeus.nsc.ru/contents/books/province.ssi> (дата звернення: 05.11.2018)
4. Там же. — С. 479.
5. Stolypin, Peter Arcadevich // The Encyclopædia Britannica—12—London, New York City: 1922. — Vol. XXXII Pacific Ocean Islands to Zuloaga. — P. 578.
6. *Ярмыш А. Н.* Наблюдать неотступно: адм.-полиц. аппарат и органы полит. сыска царизма в Украине в конце XIX — начале XX в. — К., 1992. С. 7–8.
7. *Голобуцький П. В.* Земські суди // Енциклопедія історії України: у 10 т. / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін.; Інститут історії України НАН України. — К.: Наук. думка, 2005. — Т. 3. — С. 350.
8. Правящая Россия: Полный сборник сведений о правах и обязанностях административных учреждений и должностных лиц Российской империи. — СПб., 1904.
9. *Корнилов А. А.* Курс истории России IX века / А. А. Корнилов. — М.: Юрайт, 2018. — 404 с.
10. ЦДІАК України. Ф. 442. Оп. 626. Спр. 426, арк. 1–17.
11. Українська ідентичність і мовне питання в Російській імперії: спроба державного регулювання (1847–1914): Зб. документів і матеріалів / відп. ред. Г. Боряк; упоряд.: Г. Боряк, В. Баран, Л. Гісцова, О. Музичук, П. Найдено, В. Шандра; НАН України. Ін-т історії України; Укр-держархів, ЦДІАК України. — К.: Ін-т історії України, 2013. — 810 с.
12. Там само. — С. 7–8.
13. *Чехович В. А.* Земська реформа 1864 // Енциклопедія історії України: у 10 т. / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін.; Ін-т історії України НАН України. — К.: Наук. думка, 2005. — Т. 3. — С. 346.
14. П. А. Столыпин: программа реформ. Документы и материалы: в 2 т. — Изд.: Росспэн, 2011. — Т. 2. — 799 с.

REFERENCES

1. *Yavornitskiy, D. I.* (1989). Istoriya goroda Ekaterinoslava [History of the city of Yekaterinoslav]. Dnepropetrovsk: Promin [in Russian].
2. Akty, odnosyashchiesya k istorii Yuzhnoy i Zapadnoy Rossii [Acts relating to the history of southern and western Russia] (1886). Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii — The complete collection of laws of the Russian Empire. (Vols. 9). Saint Petersburg. Retrieved from <http://elibrary.ru/nodes/178-polnoe-sobranie-zakonov-rossiyskoy-imperii-sobranie-pervoe-s-1649-po-12-12-1825-spb-1830> [in Russian].
3. Gubernii Rossiyskoy imperii: Istoriya i rukovoditeli. 1708–1917 [Gubernias of the Russian Empire: History and leaders. 1708–1917]. (2003). Moscow: Obedin. redaktsiya MVD Rossii.

- Retrieved from <http://www.prometeus.nsc.ru/contents/books/province.ssi> [in Russian].
4. Gubernii Rossiyskoy imperii: Istoriya i rukovoditeli. 1708–1917 [Gubernias of the Russian Empire: History and leaders. 1708–1917]. (2003). Moscow: Obedin. redaktsiya MVD Rossii. Retrieved from <http://www.prometeus.nsc.ru/contents/books/province.ssi> [in Russian].
 5. *Stolypin, P. A.* (1922). The Encyclopædia Britannica — 12. (Vol. XXXII Pacific Ocean Islands to Zuloaga). London, New York City [in English].
 6. *Yarmysh, A. N.* (1992). Nablyudat neotstupno: adm.-polits. apparat i organy polit, syska tsarizma v Ukraine v kon. XIX — nach. XX v. [To observe relentlessly ... The administrative-police apparatus and the bodies of political investigation in Ukraine in the late XIX — early XX centuries]. Kyiv [in Russian].
 7. *Holobutskyi, P. V.* (2005). Zemski sudy [Zemsky courts]. Entsyklopediia istorii Ukrainy — Encyclopedia of History of Ukraine. (Vols. 3). V. A. Smolii et al. (Eds.). Kyiv: Nauk. dumka [in Ukrainian].
 8. Pravyashchaya Rossiya: Polnyy sbornik svedeniy o pravakh i obyazannostyakh administrativnykh uchrezhdeniy i dolzhnostnykh lits Rossiyskoy imperii [The ruling Russia: A complete collection of information on the rights and duties of administrative agencies and officials of the Russian Empire]. (1904). Saint Petersburg [in Russian].
 9. *Kornilov, A. A.* (2018). Kurs istorii Rossii IX veka [The course of the history of Russia in the 9th century]. Moscow: Izdatelstvo Yurayt [in Russian].
 10. Tsentralnyi Derzhavnyi Istorychnyi Arkhiv Ukrainy [Central State Historical Archive of Ukraine]. F. 442. Op. 626. Spr. 426. ark.1-17 [in Ukrainian].
 11. *Boriak, H., et al.* (Eds.). (2013). Ukrainska identychnist i movne pytannia v Rosiiskii imperii: sproba derzhavnoho rehuliuivannia (1847–1914): Zbirnyk dokumentiv i materialiv [Ukrainian identity and linguistic question in the Russian Empire: an attempt at state regulation (1847–1914): Collection of documents and materials]. Kyiv: Instytut istorii Ukrainy [in Ukrainian].
 12. *Yarmysh, A. N.* (1992). Nablyudat neotstupno: adm.-polits. apparat i organy polit, syska tsarizma v Ukraine v kon. XIX — nach. XX v. [To observe relentlessly ... The administrative-police apparatus and the bodies of political investigation in Ukraine in the late XIX — early XX centuries]. Kyiv [in Russian].
 13. *Chekhovych, V. A.* (2005). Zemska reforma 1864 [Zemsky reforms]. Entsyklopediia istorii Ukrainy — Encyclopedia of History of Ukraine. (Vols. 3). V. A. Smolii et al. (Eds.). Kyiv: Nauk. dumka [in Ukrainian].
 14. P. A. Stolypin: programma reform. Dokumenty i materialy [P. A. Stolypin: a reform program. Documents and materials]. (2011). (Vols. 2). Moscow: Rosspen [in Russian].