
Олександр Романцов

**ПРАКТИКА УНОРМУВАННЯ
ПРАВОВОГО СТАТУСУ
ВІЙСЬКОВИХ ГУБЕРНАТОРІВ
У РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ
(кінець XVIII — початок XIX ст.)**

Все XVIII ст. пройшло в Російській імперії під знаком змін внутрішньодержавного устрою. Активна зовнішня політика Петра I, розширення території російської держави, отримання виходу до моря й поживавлення торгівельних зв'язків підштовхували царський уряд до перебудови країни зсередини. Однією з нагальних проблем стала заміна колишніх, застарілих адміністративних одиниць та системи керування ними. Використовуючи закордонний досвід, влада поширила на російські землі західну губернську модель. Але з часу впровадження перших губерній минуло більш ніж півстоліття, аж поки їх вигляд набув більш чіткої та усталеної форми.

Указ Катерини II про впровадження губерній усунув деякі існуючі протиріччя старої системи. Втім, виявилось, що звичайного поділу імперії на губернії й облаштування у них нових установ та призначення посадовців недостатньо для ефективного управління російською державою. Череда переможних війн, що завершилась приєднанням нових територій з різним політичним й адміністративним досвідом, змушувала царську владу шукати відповідних шляхів до врегулювання цих проблем. Певною відповіддю російського уряду на відцентрові тенденції стало впровадження інституту намісників.

Поява інституту військових губернаторів не була від початку юридично унормована. Російська імперія мала кілька типів намісницької влади на місцях: військових та генерал-губернаторів, не кажучи про посаду намісника як таку (остання існувала, наприклад, на Правобережній Україні у 1796 р.). На відміну від цивільних губернаторів та намісників, військові губернатори призначалися до міст, якими й мали опікуватись. Проте майже всі вони за короткий термін отримували на додаток до своїх відносно вузьких повноважень ще й цивільний нагляд за справами в одній чи декількох губерніях. Зазвичай це відбувалось через місяць після призначення військового губернатора до міста. Часто вони ще не встигали й приїхати на місце свого призначення.

Чіткого принципу, за яких умов і куди призначати одних, а за яких інших військових губернаторів, фактично не було. Важливу роль тут

відігравали волевиявлення самодержця, регіональні особливості місця призначення, зовнішні й внутрішні державні чинники тощо. Повноваження військових губернаторів поділялись умовно на: при-таманні лише військовим губернаторам, які багато в чому дублювали роботу комендантів гарнізону; й ті, що їх отримували військові губернатори разом з цивільним наглядом (останнє фактично дублювало повноваження цивільного губернатора). На відміну від звичайних цивільних губернаторів це були військові, що належали до першого-третього класу згідно з табелем про ранги.

До названих повноважень указами від імператора чи урядових інститутів додавалися ще й нові, що розширяли вже існуючі функції. Окрім всього іншого діяльність військових губернаторів залежала від напряму діяльності їхніх попередників. Так, майже всі справи намісника Брацлавської, Мінської, Волинської й Подільської губерній І. Тутолміна перейшли на початку 1797 р. до військового губернатора Кам'янця-Подільського О. Беклешова.

Військові губернатори призначалися до територій, що мали інакший історичний досвід, відмінне судочинство й донедавна автономію чи навіть самостійність. В такий спосіб було утворене у 1781 р. Малоросійське генерал-губернаторство, що виникло на теренах колишньої Гетьманщини і складалося з трьох намісництв: Київського, Новгород-Сіверського й Чернігівського¹. Це відбулось одразу за скасуванням адміністративно-територіальних одиниць — полків. Намісник (генерал-губернатор), на відміну від цивільного губернатора, здійснював наглядову, контролюючу, касаційну функцію: «Надзор задуманный Екатериной в лице наместников быстро обратился в управление, в высшей степени личное. Да и как не развиваться было этому личному управлению, когда генерал-губернаторам был вручен надзор с правом исправления, которое и заключало в себе залог будущего чрезмерного их усиления»². Губернатор був технічний виконавець, адміністратор; намісник — представник імператора, а отже, людина, що скеровувала розвиток губернії (чи кількох губерній) в потрібному російській імперії напрямку.

Якщо врахувати, що на новоздобутих Росією землях України, Білорусі й Литви проживало понад 7 млн. чол., що величезний регіон відрізнявся значним економічним, соціальним, етнічним, конфесійним розмаїттям, завдання його освоєння було складним навіть для держави, що мала великий досвід територіальної експансії. Напрямок політичних змін і територіальних перекроювань вдалося визначити не відразу, а участь у постійних військових конфліктах відчутно гальмувала процеси інтеграції. Доводилося рахуватися і з відмінною

¹ Государственные учреждения России в XVIII в. Законодательные материалы. Справочное пособие. — М., 1960. — С. 334–335.

² Блинов И. А. Губернаторы: Ист.-юрид. Очерк / И. А. Блинов. — СПб., 1905. —

станово-корпоративною організацією новоприєднаних територій, і з незвичним правовим укладом. Але замість того, щоб враховувати у новому територіальному устрої місцеві особливості, царизм робив ставку переважно на військову силу.

За попередниці Павла I — Катерини II — існували дві форми намісницької влади: намісники й генерал-губернатори. З приходом до влади останнього розпочались великі внутрішньодержавні пертурбації. Цей процес позначався досить великою швидкістю у прийнятті й впровадженні рішень у життя. Новий інститут надгубернської, намісницької влади виник в перші ж місяці правління Павла I. Військові губернатори були призначені не до одного міста, в якості експерименту, а до багатьох міст з столицями включно. Більше того, військовим губернатором Санкт-Петербурга став син Павла I цесаревич Олександр Павлович³. Погіршувало справу те, що нашвидку впроваджений інститут військових губернаторів у правовому полі був практично відсутній. З часом він обростав повноваженнями, які змінили його й підняли статус і управлінську вагу. Більшість військових губернаторів, яких на початку призначали лише до міст з суто надміським контролем, майже одразу отримали до цих повноважень контроль над цивільним життям в одній чи декількох губерніях. У зверненнях до них часто зазначалось: «...воєнному губернатору...управляющему и по гражданской части...», або «...управляющего губерниями минскою, волынскою и подольскою...».

Поєднання повноважень військового губернатора з функціями намісницької, наглядової влади над губерніями відбувалось, отже, без попереднього правового унормування цього питання. Відповідно траплялись ситуації, які вимагали роз'яснень. Останні надавались новопризначеним кандидатам на посаду військового губернатора високопосадовцями з Москви чи Санкт-Петербурга. Одним з перших указів Павла I, що певним чином регламентував роботу військових губернаторів, був указ від 5 січня 1797 р. «О произвождении Военным Губернаторам, сверх их окладов столовых денег»: «Военным Губернаторам, от нас определенным сверх получаемых ими по армейским чинам их окладов, производит на столе, тем, кои поступили в сие звание из бывших в должностях генерал-губернаторов, те самые суммы, которые они по оным должностям получали, а которые вновь в звание Военных Губернаторов назначены по 300 р. на месяц, куда они в своих местах останутся»⁴.

У 1796 р., після призначення військовим губернатором до Кам'янця-Подільського генерал-лейтенанта О. Беклешова (який майже одразу отримав підвищення до чину генерала від інфантерії),

³ Шильдер Н. Император Александр I: его жизнь и царствование. — Т. 1. — СПб, 1897. — С. 175.

⁴ Полное собрание законов Российской империи. — Т. 2 4. (1796–1798). — 1 собр. — СПб, 1830. — С.268–269.

останній був стурбований суперечливістю певних аспектів власних повноважень та зобов'язань: «...посему мне поступать как в должности военного губернатора; так и в управлении Губернией? Во всем по высочайшему ли учреждению, а потому и содержание кроме по чину жалованием, а столовыми деньгами и штат по оному иметь? О чем покорнейше прошу снабдить как меня, так и казенную палату откуда мне все следуемые по штату содержанию получать нужным предписанием, буде можно с посланьям с сим нарочным. А как я партикулярно известен что военному губернатору вне крепости быть без государева позволения не можно, по должности же генерал-губернатора и личное по местам обозрение и распоряжение, а потому и объезды по губерниям бывают надобны, то и в сим случае наставление ваше разрешить может неизвестность, в которую между тем, неукоснительно к новой должности отправлялся, в необходимой надобности нахожусь, по новости места порученной мне должности, и по неизвестности еще обстоятельств...»⁵.

Зрозуміло, що подібне звернення могло з'явитись лише за відсутності юридичного документа, де були б розписані всі аспекти діяльності інституту військових губернаторів. Згадку про поєднання повноважень генерал-губернатора треба розглядати в контексті намісницького характеру влади останнього. Оскільки до 1796 р. існував інститут генерал-губернаторів, то й аналогія проводиться саме з ним. У той час доволі поширеною була практика відсилання до вже існуючих законів для роз'яснення тих чи інших нововведень.

Одним з перших юридичних впроваджень, що стосувався інституту військових губернаторів, був указ Павла I про контроль останніх за видачею «подорожен» на проїзд через губернію, на виїзд чи в'їзд з неї⁶ — «О бытии достаточному числу лошадей на почтовых станах: о содержании почт, где ныне ямщиков, нарядом; о числе лошадей для курьеров, о почтах в привеллегированных губерниях, и о расстоянии между станами». Можливо, в такий спосіб влада прагнула, через довірених осіб (військові губернатори призначалися особисто імператором), стежити за пересуванням громадян всередині країни та поза її межами. 8 квітня 1798 р. вийшов новий указ, що уточнював справу видачі «подорожен» — «О сборе с выдаваемых подорожных, о бытии при Военных и Гражданских Губернаторах, при Коммендантах и в Почтамтах Казначеем и писарям, и о содержании для сего сбора шнуровых книг». Гроші, отримані за видачу «подорожен», мали надсилатися в кінці кожної «третини» (січнева,

⁵ ЦДІАК України. — Фонд 12. — Опис 1. — справа 31. — О координации работы между Сенатом об отъездах Беклешова в Киев. — Арк. 3.

⁶ Полное собрание законов Российской империи. — Т. 24. (1796–1798). — 1 собр. — СПб, 1830. — С.182.

травнева, вереснева) до Санкт-Петербурзького та Московського «остаточного казначейства», а звіти за видані подорожні — до державного казначея⁷.

Ведення документації щодо видачі «подорожен» повинен був здійснювати спеціальний чиновник. Оскільки на той час у військових губернаторів ще не було власної канцелярії, ці функції мав здійснювати хтось зі складу губернського правління. Військові губернатори, окрім «подорожен», видавали «пашпорти» на виїзд з Російської держави, проте не більше ніж на півроку⁸. В разі затримки за межами країни виїзд до Росії був заборонений. Виїздити мали право лише ті, хто мав маєтки на території Пруссії чи Австрійської імперії. У випадку, коли від'їжджаючий за кордон їхав до ворожої країни, майно останнього мало конфіскуватись, а йому самому загрожувало покарання в формі арешту. За відсутності військового губернатора «подорожні» та «пашпорти» видавали цивільні губернатори чи, навіть, тамтешні губернські правління.

Траплялись, особливо за правління Павла I, й доволі кумедні укази, що стосувались функцій військових губернаторів. Так 25 січня 1798 р. був виданий іменний указ «О запрещении ездить в маскарад без маскарадного платья», згідно з яким: «...а ежели впредь кто приедет в маскарад в собственном кафтане или мундире и без маскарадного платья то таковых брать под караул. Приказали: для должного и непременно сего Высочайшего Его Императорского Величества повеления исполнения, предписать всем Военным Губернаторам и Губернским Правлениям указами». Педантичний імператор не вважав, що подібна халатність не варта видання наказу і виконання належним чином.

До військових губернаторів мали звертатися приїжджі представники закордонних торгових компаній. Останні повинні були повідомляти головному керуючому в губернії, звідки вони їдуть та засвідчувати наявність паспорта на проїзд: «...3) Российские или Иностраные в России пребывающие торговые дома, или частные из торгующих коль скоро получают извещение, что в Россию отправляется или уже приехал товарищ их, прикащик, комиссионер или др. кто им рекомендованный от их корреспондентов, но только бы предмет его путешествия относился к торговле, для обеспечения таковому свободному для России пребывания, обяз. уведомлять Военного Губернатора или Комменданта того города, с показанием Государства, из которого сей приезжий или едуший отправился. В следствие чего, сии начальники должны таковых, по освидетельствовании их паспортов,

⁷ Полное собрание законов Российской империи. — Т. 25. (1798–1799). — 1 собр. — СПб, 1830. — С.8 46.

⁸ ДАХМО. — Фонд 227. — Опис 1. — т.1 — Од.зб. 71. — Предложения каменецкого военного губернатора за 1799 г. — Арк. 2.

пропускать без задержания... 5) Поелику извещение сие удобно быть может делано токмо теми торговыми домами или частно торгующими, которые в портовых или пограничных городах, сами пребывание имеют, другим же внутри Государства живущим причинило бы отягощение, то, дабы не лишить и их сей выгоды, повелеваем: чтоб о чужестранцах, выше сего изъясненных, уведомляли они нач-ка той Губернии, где кто будет обретаться, кот. обязан немедленно сообщить о том Военному Губернатору или Комменданту того места, чрез кот. приезд иностранца будет, для получения ему пропуска в Россию...»⁹. У 1820 р. іменним царським указом було наказано військовим губернаторам, щоб у «подорожніх», що видавались чиновникам, вказувались окрім всього іншого посади та звання останніх¹⁰.

У вересні 1801 р. Олександр I видав іменні укази, що стосувались адміністративно-територіального устрою та посади військових губернаторів: «О восстановлении пяти Губерний и о подчинении пограничных Губерний Военным Губернаторам» та «Именный, данный Сенату — Об определении Губернаторов и о выборе для сего кандидатов в некоторых Губерниях». Згідно з першим указом прикордонні губернії мали підпорядковуватись військовим губернаторам¹¹. Інший указ стосувався призначення в ці губернії конкретних посадовців: «Сообразно положению о Губерниях в сей день от Нас изданному, по удобнейшему распределению Губерний пограничных и на особенных правах состоящих под управлением Военных Губернаторов, повелеваем: 1) Киевскому Военному Губернатору Генерал от Инфантерии Феньшу присоединить к управлению его Губернию Минскую. 2) Подольскому Военному Губернатору Генерал от Инфантерии Розенбергу оставить в управлении своем Губернию Волынскую...». Надалі до нових міст військові губернатори майже не призначалися (на Україні це були лише деякі міста Півдня: Миколаїв, Одеса, Феодосія). До того ж інші призначення вже не були такими масовими, як це, коли одночасно було вирішено долю подальшого розвитку одразу декількох губерній.

На Правобережній Україні військові губернатори залишались у тих самих містах. Виключенням стане тільки тимчасовий подільський військовий губернатор, призначений у 1831 р. до Житомира¹².

⁹ Полное собрание законов Российской империи. — Т. 24. (1796–1798). — 1 собр. — СПб, 1830. — С. 284–285.

¹⁰ Полное собрание законов Российской империи. — Т. 37. (1820–1821). — 1 собр. — СПб, 1830. — С. 159.

¹¹ Полное собрание законов Российской империи. — Т. 26. (1800–1801). — 1 собр. — СПб, 1830. — С. 775–778.

¹² Шандра В. С. Генерал-губернаторства в Україні: XIX — початок XX ст. — К.: НАН України, Ін-т історії України, 2005. — С. 271.

До того ж, при порівнянні повноважень київського й кам'янець-подільського військового губернаторів, звертає на себе увагу більший обсяг повноважень останнього у зв'язку з межуванням Волинської та Подільської губерній з Священною Римською Імперією (з 1806 р. — Австрійська імперія) та Пруським королівством. Надалі юридичні зміни владних повноважень військових губернаторів стають менш відчутними.

Важливою складовою діяльності військового губернатора була судова. Особливо це стосувалось судів над військовими, як-от: «отныне и впредь всех беглых из разных полков, в городах и уездах пойманных равно и воинских служителей в штатных командах состоящих как обер так унтер офицеров, так и рядовых в преступление впадающих, не судить в Присудственных гражданских местах, но отсылать их для изследования и суждения в тех Губернских городах, где войска расположены или гарнизонные полки состоят, к Военным Губ-рам, инспекторам, или шефам полков, или же к комендантам...». У 1800 р. указом від 26 березня «О присутствовании в Полиции Полицмейстеру; о выборе судей для присутствия в частных судах от градского о-ва и о исполнении приговоров частных судов не иначе, как с утверждения ком-в» регламентувався порядок затвердження рішень приватних судів: «Приговоры частных судов исполняются по указу 18 июля 1797 г. с утверждения Военного Губернатора, где же нет Военных Губернаторов... в присутствии Полиции»¹³. Коменданти міських гарнізонів звітували військовим губернаторам про злочини, скоєні рядовими чи офіцерами (зазвичай це були дезертирства, крадіжки, бійки чи знехтування субординацією). Подібні звіти надходили також від командирів полків тих чи інших інспекцій. Військовий губернатор самостійно виносив вироки по цих справах: «...повелеваем рассмотрение их (дел) и определение оштрафования производить в судах по части городов учрежденных где кроме частного и члена магистрата быт так же офицеру того квартала, где дей-е обнаружилось, исполнение же такого определения чинить с утверждения Военного Губернатора»¹⁴.

Якщо злочин скоювався вдруте, військовий губернатор наказував провести військовий суд, що складався з вищих офіцерів полку чи батальйону, до якого належав той, хто скоїв злочин. Часто покаранням слугувало побиття батою чи проведення крізь стрій шпідрутенів, в деяких випадках відправлення на галери чи на заслання. В разі виявлення фінансових злочинів у полках або батальйонах чи зловживань командирів своїми повноваженнями військовий губернатор

¹³ Там само. — С. 100.

¹⁴ ДАХМО. — Фонд 227. — опис 1. т. 1. — справа 189. — Реєстр указам и повелениям Его Высочества по военной части за 1801. — Арк. 245.

наказував створити спеціальну комісію. Членами цих комісій ставали офіцери київського гарнізону. Іноді до них додавався чиновник канцелярії військового губернатора.

В 1797 р. військовим губернаторам була підпорядкована поліція губернських міст. В травні 1801 р. Олександр I іменним указом — «О подведомстве Полиции местному начальству и военным лицам, коим вверено управление гражданской части в Губернии» структурував підпорядкування поліції в залежності від того, хто в місті був головним: «...В пресечение недоразумений, неудобств и затруднений происходящих в Полиции городов от смешения начальства военного и гражданского, признали мы за благо часть сию в разсуждение главного управления ея поставить на след. Основания: 1) все Военные Губернаторы имеющие гражданскую власть, имеют главное управление и над Полициею на осн. Должности Генерал-Губернаторов в учреждениях о управлении Губерний изображенной 2) Военные Губернаторы не имеющие гражданской власти и комменданты ведают городскую полицию по Полицейскому уставу на прве бывших Обер-коммендантов, с кот. Гражданские Губернаторы и Губернские Правления по части Полицейской имеют сносятся сообщениями, а в Полицию посылать повелении 3) Где нет коммендантов, там управляют Полициею Городничим и зависит по сей части от Военных Губернаторов управляющими Губерниями равно как от Губернаторов Гражданских и Губернских Правлений...». У 1803 р. цей указ був дещо доповнений — «О средствах к исправлению полиции в городах». Згідно з новим іменним указом поліцмейстер мав напряму підпорядковуватись військовому губернатору. Поліцмейстери повинні були виконувати також накази коменданта, що стосувались служби й загального благоустрою. У випадку перевищення комендантами своїх повноважень в управлінні поліцією поліцмейстер мав звернутися до військового губернатора.

У 1811 р. військовий міністр звернувся з доповіддю до імператора, яка потім отримала юридичну силу наказу. В доповіді йшла мова про підпорядкування фортець військовим губернаторам: «...в тех местах, где есть военные губернаторы, коим подчинено гражданское правление, благосостояние крепостей чрез них охраняется...»¹⁵. Згідно з цим указом за відсутності військового губернатора цивільна поліція мала підпорядковуватись комендантам.

У 1820 р. указом Урядуючого Сенату — «О присутствовании Военным Губернаторам в Правительствующем Сенате по делам вверенных им Губерний» військовим губернаторам, як і решті намісників, було дозволено під час відвідань столиць у справах бути присутніми на засіданнях сенату: «...Государев наместник или генерал-губерна-

¹⁵ ДАХМО. — Фонд 227. — опис 1.т.1. — справа 658. — Предложения военного губернатора за 1811 г. — Арк. 8–9.

тор, когда приедет в столицу заседает в Сенате в Общем собрании, и в том Департаменте, где ведомы дела его ведомства, и в оном бывает он ходатаем по делам вверенного ему наместничества, и имеет голос, т.к. и прочие заседающие в сенате...»¹⁶.

Статус цивільного губернатора визначався як «начальник губернии», статус військового губернатора — як «главноуправляющий в губернии». Останнє надавало його повноваженням функції стеження за моральним станом населення підпорядкованої губернії. У 1803 р. київський військовий губернатор А. Феньш видав наказ губернському правлінню: останнє мало звернутися до повітових судів із закликом до населення, щоб матері не наважувались за будь-яких обставин робити аборти. У 1822 р. був виданий указ Сенату — «О назначении опеки по 84 статье Учреждения о Губерниях над именными Дворян, где нет Генерал-Губернаторов, собранием Губернского и всех уездных Предводителей Дворянства, совокупно с Губернским Дворянским Депутатским Собранием» щодо затвердження військовим губернатором рішень дворянської опіки щодо взяття під нагляд маєтків деяких дворян. Це стосувалося випадків, коли дворяни або вели розгульний спосіб життя, або виявляли жорстокість до власних селян. У 1825 р. цей указ було підтверджено — «О предоставлении Генерал-Губернаторам и Военным Губернаторам права учреждать во вверенных их управлению Губерниях опеки над именными помещиков за жестокость и расточительность». У 1822 р. імператор видав іменний указ про ліквідацію масонських лож й таємних товариств — «О уничтожении Масонских лож и всяких тайных обществ»: «...5. Поставив в обязанность Главнoуправляющих в Губерниях и Гражданских Губернаторов строго наблюдать: во-первых, чтоб нигде ни под каким предлогом не учреждалось никаких лож или тайных обществ; и во-вторых, чтоб все чиновники, кои по должностям будут определяемы, обязываемы были на основании статей 3-й и 4-й подписками, что они ни к каким ложам или, тайным обществам не принадлежат и впредь принадлежать не будут; без каковых подписок они и к местам или на службу определяемы быть не могут».

Інститут військових губернаторів є показовим прикладом організації адміністративно-територіальної влади в Російській імперії. Проіснувавши тривалий час — з 1796 по 1917 рр., останній неодноразово зазнавав змін. При чому юридичному оформленню цих змін особливого значення не надавалося. Серед численних варіацій владних губернських інститутів — губернатор, генерал-губернатор, військовий губернатор, військовий генерал-губернатор (не рахуючи тимчасових військових та генерал-губернаторів) — визначення

¹⁶ Полное собрание законов Российской империи. — Т. 37. (1820–1821). — 1 собр. — СПб, 1830. — С. 119.

повноважень військових губернаторів було найбільш розмитим і мінливим. Так, цивільний губернатор головував в губернії, генерал-губернатор опікувався кількома губерніями з переважанням наглядової функції, військові генерал-губернатори з 1816 р. перебували виключно в столицях: Москві й Санкт-Петербурзі.

Військові губернатори в залежності від місця свого призначення мали й відповідні повноваження. Вище вже йшлося про те, що за часів Павла військові губернатори, що призначалися до українських міст, майже одразу отримували й функції цивільного нагляду за однією чи кількома губерніями. За Олександра I на Півдні, окрім херсонського (у травні 1803 р. місцем розташування новоросійського військового губернатора став Херсон), діяли миколаївський, одеський та феодосійський військові губернатори. Однак, на відміну від першого, на інших правах. Миколаївський військовий губернатор, посада якого без змін проіснувала до 1917 р., опікувався лише Миколаєвим та приналежними до нього селами. Окрім цього, він поєднував свою посаду з посадою командуючого Чорноморським флотом. На цій підставі йому також підпорядковувався Севастополь. Одеський та феодосійський військові губернатори були фактично градоначальниками. Їхні міста мали торгівельний привілей «porto franco». Вони не підпорядковувались херсонському військовому губернатору. Через що, ймовірно для юридичної рівності, й були в ці міста призначені військові губернатори.

Поширеною була практика одночасного функціонування в губернії військового й цивільного губернатора. В такому випадку військовий губернатор здійснював контроль і над цивільним губернатором, хоча останній юридично вважався «начальником губернії». У вересні 1864 р. «Приказом военного министра» інститут військових губернаторів було скасовано: «Государь император, в 31 день минувшаго Августа височайше повелеть соизволил: 1) с учреждением Военно-Окружных Управлений, — всех вообще Военных Губернаторов, кроме тех, кои находятся на Кавказе и в Сибири, освободить от заведывания военной частию, изъяв из ведения их комендантские управления и упразднив должности состоящих при Военных Губернаторов особах по воинской части чинов. За сим всем вообще начальникам губерний присвоить один общий титул «Губернатора»...»¹⁷. Залишились лише військові губернатори Кронштадта й Миколаєва.

Законодавча база щодо інституту військових губернаторів утворювалась та змінювалась в процесі розвитку самого інституту. Від початку ця посада не мала чітко зазначених та юридично оформ-

¹⁷ Державний архів Київської області. — фонд 2. — опис 179. — справа 1024. — Дело об от мене звания военных губернаторов и учреждении при них военных управлений — Арк.1.

лених повноважень, правил підпорядкування. Так сама посада почала функціонувати вже у 1796 р., а перша спроба юридично означити межі впливу та характер влади військових губернаторів відбулась у 1801 р. Втім це не змінило кардинально ситуацію, адже й надалі залишилось безліч питань, які час від часу виринали, потребуючи вирішення. Поширеною була практика введення повноваження військових губернаторів у практичний вжиток із наступним його законодавчим унормуванням. Додавала невизначеності і практика довільного позначання владних інститутів («Начальник губернии», «Главнoуправляющий в Губерниях» тощо). Часто укази видавалися із зазначенням цих визначень. Така мішанина могла стати причиною існування великої кількості помилок в історичній літературі щодо того, хто з посадовців був військовим, а хто генерал-губернатором. Останніх плутали навіть у XIX ст., коли ця посада ще функціонувала.

Інститут військових губернаторів впродовж свого існування (принаймні в досліджуваній період кінця XVIII — початку XIX ст.) так і не отримав ґрунтового юридичного закріплення власних повноважень. Їхні функції можна частково простежити за великою кількістю указів, що унормовували той чи інший бік діяльності військових губернаторів. Поширеними були відсилання до законодавчих актів XVIII ст. — військового уставу 1716 р., указу про запровадження губерній 1775 р. тощо. Доволі заплутаною була система поділу повноважень військових губернаторів в залежності від міста чи губернії, де вони розташовувались: багато залежало від того, прикордонні губернії чи ні; чи мало місто, де перебував військовий губернатор, посаду городничого чи поліцмейстера; чи був в місті комендант чи лише сам військовий губернатор; чи місто було портовим чи суто фортецею тощо. Безліч випадків, за якими могли різнитися повноваження військових губернаторів, не робили цей інститут зрозумілим не лише мешканцям (а пізніше й науковцям), а подекуди й самим військовим губернаторам. Останні часто змушені були звертатися до уряду з проханням роз'яснити чи вказати, як діяти за різних обставин на цій посаді. Чимало їхніх функцій та повноважень не були юридично закріплені й виокреслювались лише у їх практичному виконанні. Часом військові губернатори поєднували власні посади з деякими іншими. В такому випадку на них поширювались закони, що стосувались тої посади, яку вони обіймали. Іноді виникали у зв'язку з цим непорозуміння, які часто вирішувались не юридично, а шляхом приватних домовленостей.

Головним ініціатором нововведень до повноважень військових губернаторів виступав імператор. За доби Павла I та Олександра I вже відсутнє було явище «временщикoв» в тому вигляді, в якому воно існувало за російських імператриць XVIII ст. Залишались,

звісно, люди, більш наближені до монарха. Втім, їхній вплив на внутрішнє життя країни був меншим і багато в чому залежав від волі самого імператора. Отже й бачення змін, втілення їх у життя йшло, переважно, від царя. Останній іменними указами впроваджував зміни в цей інститут, поширюючи їх на всіх чи на конкретного військового губернатора окремо. Наступними за імператором в юридичному унормуванні цієї посади йшли Урядуючий Сенат, колегії (в період Павла I та перші роки правління Олександра I), міністерства тощо. Після 1812 р. видавалось чимало повноважень, в яких військові губернатори згадувались в кінці документа, в переліку посад та установ, яким мали надсилатися повідомлення про певні закони. Особливо насиченою на нововведення щодо інституту військових губернаторів були доба Павла I та перше десятиліття правління Олександра I. Надалі і за Олександра I і за Миколи I кількість указів щодо військових губернаторів суттєво зменшилась.