

1. ЦДІА України.-Ф.442.- Оп.1. - Спр.1805. - Арк.7; 2. Киевские губернские ведомости.-1841. -19 июня; 3. Киевская старина. - 1882.- №4-6. - С.513; 4. Инженер. - 1882. -Т.1. -С.24-25; 5. Оглоблин О. Нариси з історії капіталізму на Україні. Вип.1.-К., 1931.-С.19; 6. Верига В. Нариси з історії України (кінець XVIII- початок ХХ ст.).- Львів, 1996.- С.98; 7. ЦДІА України.-Ф.442. - Оп.1. - Спр.5967. - Арк.20; 8. Слабченко М.Є. Матеріали до соціально-економічної історії України ХІХ ст.-Харків, 1927.- С.32; 9. ЦДІА України.-Ф.1941. - Оп.1. - Спр.33. - Арк.6а; 10. Бровер І.М. Україна на переломі до промислового капіталізму: Соціально-економічні нариси й матеріали. - Одеса, 1931.- С.15; 11. Слабеев І.С. З історії первісного нагромадження капіталу на Україні. Чумацький промисел і його роль у соціально-економічному розвитку України ХVІІІ -першої половини ХІХ ст. - К., 1964.- С.107; 12. Аксаков І. Исследование о торговле на украинских ярмарках. - СПб, 1858.- С.29; 13. Слабченко М.Є. Матеріали до соціально-економічної історії України ХІХ ст.-Харків, 1927.- С.224; 14. Лазанская Т.И. Государственные крестьяне Левобережной Украины в первой половине ХІХ в. Автореферат на соиск. ученой степ. канд. ист. наук. - К., 1986.-13; 15. Слабеев І.С. З історії первісного нагромадження капіталу на Україні. Чумацький промисел і його роль у соціально-економічному розвитку України ХVІІІ- першої половини ХІХ ст.- К., 1964.- С.109; 16. ЦДІА України.-Ф.442. - Оп.1. - Спр.4324. - Арк.371; 17. Слабченко М.Є. Матеріали до соціально-економічної історії України ХІХ ст.-Харків, 1927.-С.225; 18. ЦДІА України. - Ф.442. - Оп.1. - Спр.6903. - Арк.4; 19. Гуржій І. О. Розвиток товарного виробництва і торгівлі на Україні (з кінця ХVІІІ ст. до 1861р.).- К., 1962.-С.90; 20. ЦДІА України.- Ф. 442. - Оп.1. - Спр.2789. - Арк.33; - Спр.1369. - Арк.25; - Спр.10412. - Арк.4; Аксаков І. Исследование о торговле на украинских ярмарках. - СПб, 1858.-С.314; Методичні розробки з українознавства. -Вип.1. Виникнення промислового капіталізму на Україні та громадські рухи в першій половині ХІХ ст., 1930.-С.38; 21. ЦДІА України.-Ф.274. - Оп.1. - Спр.6. - Арк.44-45; 22. Там само. - Ф. 442. - Оп.1. - Спр.5968. - Арк.50; 23. Там само.-Ф.442. - Оп.1. - Спр.11294. - Арк.136; Ф.442. - Оп.1. - Спр.1197. - Арк.133; Киевские губернские ведомости.-1846.-2 октября; 24. Ястребов Ф. Разложение феодально-крепостнического строя и возникновение капитализма на Украине: Украина в первой половине ХІХ в. - К., 1936.-С.65; 25. ЦДІА України. -Ф. 442. - Оп.77. - Спр.371. - Арк.38; 26. Варнеке О. До історії залізничного транспорту на Україні.(За даними Одеського архіву).-Б.М. і р.-С.13.

О.Ф. Мельничук

ГУБЕРНСЬКА УПРАВА В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО АПАРАТУ НА ПОДІЛЛІ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ СТ.

Представником вищої влади, головним адміністратором у Подільській губернії у другій половині ХІХ століття був губернатор. Коло питань, що входило до компетенції начальника краю, було дуже широким та різноманітним. Крім повноважень, визначених загальними нормативно-правовими актами, додавалися ще й обов'язки, що впливали зі статусу Подільської губернії як особливої у політичному відношенні.

Масу обов'язків важко було б виконувати одній людині, тому існував орган, який був покликаний здійснювати управління в губернії від імені імператора¹. Таким органом була губернська управа. Вона, згідно зі статтею 436 другого тому Зводу законів, мала статус вищої установи в губернії: «Губернська управа є вище в губернії місце, яке управляє нею в силу законів іменем Імператорської Величності». Але вже у другій половині ХІХ ст. це визначення стало анахронізмом. Губернська управа стала, за висловлюванням державознавця Ю. Готьє, «другою канцелярією губернатора»².

Протягом ХІХ ст. устрій губернської управи змінювався. Суттєві перетворення відбулися у 1845 р., метою яких, за словами міністра внутрішніх справ, було полегшення виконання обов'язків губернаторів. Для цього вони звільнялися від щоденної присутності у губернській управі та особистого нагляду за діловодством її канцелярії. Губернатору призначався помічник – віце-губернатор, якому доручався безпосередній нагляд за веденням справ в управі. Зменшувалась кількість справ, що надсилалися на розгляд присутствія управи. Діловодство управи і порядок вирішення справ у окремих її відділах спрощувалися. Конкретніше визначалися обов'язки членів управи, «щоб кожен знав межі своїх прав та обов'язків»³.

Губернська управа складалася з двох частин: з канцелярії та присутствія. У свою чергу канцелярія поділялась на канцелярію присутствія та канцелярію відділень. До другого реформування губернської управи відділення позначалися номерними знаками. Було утворено 3 відділення, до яких входило 9 столів⁴.

Перше відділення обнародувало закони, наглядало за виконанням розпоряджень

губернатора і губернського правління, збирало відомості з адміністративних, поліцейських, судових і фінансових питань, завідувало штатом чиновників в губернії, пенсійними справами, відповідало за випуск газети «Губернські відомості», відало релігійними питаннями, вирішувало справи іноземців, євреїв, військових тощо.

Друге відділення забезпечувало зв'язок адміністрації з фінансово-господарськими органами, регламентувало питання податків, зборів та інших платежів з населення, встановлювало опіку над майном, давало дозвіл на його продаж тощо.

Третє відділення забезпечувало зв'язок губернатора і губернської управи з місцевими судами. До його компетенції входив нагляд за тюрмами, а також справи, пов'язані із засланням до Сибіру кріпосних селян, з веденням негласного нагляду⁵. Лише у 1865 р. старі номерні назви ліквідовувалися, а замість них були утворені іменні, завдяки введенню до складу губернської управи лікарняних управ, дорожніх, будівельних, межових, креслярських комісій.

За реформою 1845 р., яка передбачала розширення штату для полегшення виконання покладених обов'язків, на Подільську губернську управу не поширився повністю штатний розклад, тому радники, які очолювали відділення, виконували ще й додаткові функції. Так, на радника першого відділення покладался ще й обов'язок завідувача казначейським столом, на другого – завідування архівом, третій одночасно виконував обов'язки завідувача газетним столом та друкарнею. За відсутності секретарів відділень ці функції поклалися на їх столоначальників⁶. Тобто через неповний штат деякі обов'язки одночасно виконували одні й ті ж посадові особи. Але згодом кількість відділень та їх укомплектування зросли і на 1865 р. існували – розпорядче, лікарняне, будівельне.

Розпорядче відділення очолював старший радник. Крім нього, входили ще два радники, асесор, секретар, ексектор, чиновник для ексекторської частини (помічник), реєстратор (помічник), архіваріус (помічник), редактор (помічник), перекладач. Відділення мало ще десять діловодів та одинадцять їх помічників⁷.

Лікарняним відділенням управляв губернський інспектор лікарень. У його підпорядкуванні перебували помічник інспектора, акушер, діловод і його помічник. Компетенція лікарняного відділення у Подільській губернії була дещо ширшою, ніж у тих губерніях, де діяли земства. Воно організувало медичну допомогу в губернії та повітах, запобігало поширенню інфекційних хвороб, стежило за дотриманням медичним персоналом правил лікарняного статуту, вело судово-медичні справи.

Начальником будівельного відділення був губернський інженер. Його штат був розширений за рахунок трьох техніків, діловода та двох помічників. До цього часу він складався лише з губернських інженера та архітектора, молодшого інженера та архітектора і секретаря.

Склад загального присутствія (губернатор, віце-губернатор, радники і асесор) збільшувався за рахунок губернського інспектора лікарень, інженера і архітектора. Але до присутствія обов'язково входили голова, тобто губернатор, та її постійні члени. Крім того, за необхідності дозволялося запрошувати на засідання представників місцевої виконавчої влади та органів самоврядування. Під час вирішення справ, що стосувалися знатних осіб, купців, губернська управа повинна була обов'язково запрошувати на правах члена прокурора. Отже, губернська управа була органом колегіальним. Але, незважаючи на спроби надати їй більшої самостійності у вирішенні своїх обов'язків, все-таки ця установа перебувала у значній залежності від губернатора. Насправді відбулося значне збільшення штату губернської управи, але від цього вона не набула більшої самостійності. Про це свідчать слова генерал-губернатора, який відзначав, що «будівельні відділи позбавлені будь-якої самостійності і перетворені в канцелярії, які відписують папери віце-губернаторів»⁸.

Основна роль в губернській управі відводилася губернатору і віце-губернатору. Вони й головували на засіданнях. Губернатор виконував функції голови у тих випадках, коли сам вважав це за необхідне. Але його присутність була обов'язковою, коли на загальних зборах засідав генерал-губернатор. У такому разі губернатор засідав в управі у якості її члена. Крім того, законодавець зобов'язував губернатора головувати під час винесення на обговорення важливих справ. Наприклад, при встановленні цін на різні предмети споживання чи при посвідченні

душевнихворих та ін.

Значним полегшенням для губернатора було введення посади віце-губернатора. Справедливо відзначав міністр внутрішніх справ, що «в особі віце-губернатора даний губернатору прямий помічник»⁹. Віце-губернатор був безпосереднім помічником і співробітником начальника губернії в усіх сферах управління. Він відповідав за роботу усіх відділень губернської управи, стежив за діловодством, порядком в установі, особливо у канцелярії присутствія. Губернатор міг доручати віце-губернатору проводити огляд міських і повітових установ. Виявивши порушення у цих закладах під час проведення ревізій, віце-губернатор мав право робити стягнення з підлеглих, але у серйозних випадках він інформував про це губернатора. Міра стягнень напряду залежала від чину винного. Так, секретареві та його помічнику віце-губернатор міг зробити усні зауваження. До службовців нижчих чинів, наприклад, діловода, він міг застосувати арешт до 7 днів¹⁰. Крім прямих обов'язків, на нього покладались і додаткові особливі доручення. Так, він брав участь у окремих випадках в окружному суді, у губернському з військової повинності присутствія.

Негативно позначилося на діяльності губернської управи значне зосередження у цій установі різнохарактерних справ, широта і різноманітність компетенції. Потреба концентрувати усі справи губернії в одній установі на цей період відпала, адже були утворені різні комісії, присутствія, до відання яких перейшла більша частина справ губернської управи. Попри все, за звичкою, такі справи дублювалися в губернській управі. Тому деякі дослідники порівнювали цю установу «з будинком, до якого по мірі необхідності додавались надбудови, які по характеру і плану не мали нічого спільного з головним корпусом приміщення»¹¹.

Загальне установлення губернське спонукало цей орган до втручання у різні сфери діяльності. Влада, надана губернській управі, визначалася як «поліцейська у вищому значенні, тобто судово-поліцейська, розпорядча, виконавча...». Губернська управа поширювала свою дію на різні сфери народного господарства. Справи, що знаходилися у її компетенції, були об'єднані в рубрики: 1) загальне управління губернією; 2) охорона безпеки і загального спокою; 3) охорона народного здоров'я; 4) господарські справи; 5) будівельні; 6) казенне управління; 7) межові справи; 8) судове управління. Як бачимо, компетенція губернської управи була досить широка і всебічна. Вона зобов'язана була керувати «справами загального благоустрою, охороняти права особи і власності, загальну безпеку, порядок і спокій, управляти справами народного здоров'я, припиняти падіж худоби, промисловості, сприяти іншим управлінням у виконанні законів...»¹². Одним з основних обов'язків губернської управи було оприлюднення законів, указів царя та сенату. Саме в такий спосіб усі розпорядження уряду доводили до відома населення.

Як орган, що оприлюднював закони, губернська управа була наділена правом вказувати на протизаконність виданого нормативного акту. У цьому випадку вона могла, за розпорядженням начальника губернії, запросити на об'єднане засідання присутствія казенну палату, управління державним майном і палату кримінального і цивільного суду для того, щоб більшістю голосів вирішити питання щодо невідповідності закону. Крім того, губернській управі належало здійснювати нагляд за «повсемісним виконанням законів...»¹³. На цій підставі управа спеціально проводила нагляд за діями поліції, що їй була підпорядкована, приймала скарги на повільність і незаконні дії судових установ. Їй належало право робити стягнення в адміністративному порядку і право передачі чиновників адміністративного відомства до суду.

До справ загального характеру належали: призначення та звільнення канцелярських чиновників і службовців; надання відпустки посадовим особам; розгляд спорів, які виникали в адміністративних установах, а також про підсудність повітових і міських установ. Якщо спори виникали між установами одного й того ж відомства, то справа розглядалася їх безпосереднім начальством, а якщо установи знаходилися в різних губерніях, то спір вирішувався губернською управою тієї губернії, в якій він виникав. Спір між установами різних відомств вирішувався губернською установою, а якщо установи різних відомств знаходилися в різних губерніях, то справа розглядалася управою тієї губернії, де виникав спір¹⁴.

Рубрика по охороні безпеки і загального спокою покладала на губернську управу збереження порядку, миру, тиші в губернії. Такий рід занять характеризує управу як установу поліцейську. До того ж на неї покладались деякі спеціальні обов'язки поліцейського характеру.

По-перше, це були заходи, спрямовані на охорону безпеки: про жебрацтво, розшук втікачів, визначення терміну проживання євреїв у губернії тощо. По-друге, вони виконували обов'язки по приведенню в дію судових вироків щодо засланих на каторгу чи переданих в арештантські роти.

Справи по охороні народного здоров'я детально не перераховувалися в другому томі Зводу законів, оскільки управа повинна була діяти відповідно до Статуту Лікарняного.

Поліцейсько-господарські справи виділялися в окрему рубрику. Вони передбачали збір даних про народонаселення, торгівлю, промисловість, фабрики, заводи, ремесла, стан пошт, доріг, правильність міри та ваги. Варто зазначити, що справи такого роду залишалися переважно в компетенції тих губернських управ, де не було введено в дію нове Міське положення.

По казенному управлінню губернська управа повинна була забезпечити дані про стан всіх недоїмок у губернії та заходи по їх стягненню.

Справи по межовій частині та судовому управлінню передбачали збір відомостей про землевласників та будь-які зміни у володінні землею.

З цього навіть неповного переліку справ, які поклалися на губернську управу, стає зрозуміла широта компетенції, її різнохарактерність, відірваність одних положень від інших. Достатньо зазначити, що на 1 липня 1885 р. у віданні Подільської губернської управи знаходилося 1550 справ¹⁵.

Справи в губернській управі вирішувалися на загальних колегіальних зборах більшістю голосів без присутності губернатора, але з обов'язковим його затвердженням постанов та одноособово начальниками відділень.

Положення 1865 р. змінило розподіл справ на адміністративні першого та другого розряду і судні.

Дещо збільшилася кількість судних справ (обов'язкових для колегіального вирішення). Тепер сюди відносилися ще й справи про скарги на повільність у діловодстві, про накладення грошових стягнень за недоліки по службі. Такі справи вирішувалися постановами присутствія губернської управи більшістю голосів. Але на практиці вони вирішувалися не більшістю голосів, а відповідно до думок начальників губернії.

Адміністративні справи першого розряду повинні були вирішуватися колегіально, постановами присутствія із затвердженням губернатора. Усі ці справи були об'єднані у три загальні рубрики. До першої належали усі розпорядження губернської управи, що обмежували особисті чи майнові права. Це стосувалося встановлення опік, призначення продажу майна. Друга об'єднувала справи, що були пов'язані з державним чи громадським майном, а також стосувалися благоустрою в губернії. Наприклад, звільнення осіб, за якими закріплювалося державне майно, утворення громадських банків тощо. До третьої належали ті, що стосувалися будівельно-господарської сфери.

Але склад присутствія, а також його безумовна залежність від начальника губернії, призводили до того, що про ніяку колегіальність не могло бути й мови. Присутствіє мало лише дорадче право і не впливало на думку губернатора.

Адміністративні справи другого розряду вирішувалися одноособовою владою губернатора, віце-губернатора чи начальниками відділень. Найбільшими повноваженнями наділявся губернатор. Його владою вирішувалися справи, що стосувалися призначення, звільнення, нагородження виборних посадових осіб, призначення пенсій, здійснення народного перепису, допущення іноземців до присяги на підданство Росії та багато інших.

Справи, що вирішував своєю владою віце-губернатор, були такі: листування, що стосувалося губернської управи; обнародування законів, указів через друкування в Губернських відомостях (крім тих, що вимагали особливих розпоряджень присутствія); звільнення, переміщення, надання відпусток службовцям канцелярії¹⁶.

Начальники відділів були простими виконавцями справ. Вони знаходилися під наглядом віце-губернатора і губернатора. Так, архівні матеріали свідчать, що губернський інженер, який очолював будівельний відділ, без дозволу віце-губернатора не міг навіть вимагати для довідки справу із архіву, «а про право нагляду його за будівельним відділом не могло бути й мови».

Положення 1865 р. встановило особливий спосіб розгляду справ. Постанова більшості

записувалася до спеціального журналу (тогочасна назва протоколу), що подавався губернатору на затвердження. Особа, яка не погоджувалася з постановою присутствія, зобов'язана була повідомити свої міркування протягом 4 днів з часу підписання журналу, а також могла повідомити про свою незгоду генерал-губернатору чи міністру внутрішніх справ у семиденний строк. Але ніколи губернське присутствіє не виступало проти думки губернатора. Склад присутствія завжди був вигідний для губернатора. За його пропозицією могли призначатися додаткові члени присутствія¹⁷.

Бюрократизм, паперова тяганина стали хронічною хворобою губернської управи. Відомий історик В.О. Ключевський вказував, що в Росії управління здійснювалося не аристократією і не демократією, а бюрократією. Розкриваючи суть бюрократичного управління, вчений писав: "...Всі справи велись канцелярським порядком, через папери; центральні установи щорічно викидали в канцелярії, палати десятки, сотні тисяч паперів. Цей безперервний паперовий потік, який лився з центру до губерній, наводнював місцеві установи, позбавляв їх будь-якої можливості обговорювати справи; всі поспішали очистити їх : не виконати справу, а "очистити" папір – ось, що стало завданням місцевої адміністрації..."¹⁸.

Аналіз звітів губернатора дає підставу оцінити стан діловодства "першої установи в губернії" на "задовільно"¹⁹. І це при тому, що в другому томі Зводу законів містилася ст. 574, в якій зазначалось, що оскільки одним з головних обов'язків губернської управи є нагляд за виконанням справ у підпорядкованих установах, то в зв'язку з цим вона повинна бути взірцем швидкого діловодства. Тут же передбачалися заходи та встановлювалися терміни, які повинні були забезпечити виконання встановленого обов'язку. Зокрема, у справах звичайних, виконавцями яких були члени відділень, крайній термін обмежувався трьома днями. Вони повинні були працювати так, щоб закінчити справу ще до вказаної дати.

Забезпечити механізм швидкої реалізації даного положення повинен був віце-губернатор, який у випадку затримання паперів міг направляти додаткових писарів. Віце-губернатор відповідав за діловодство всієї управи. Так, він перевіряв діловодство відділень особисто за допомогою секретаря і його помічника щоразу по виявленню недоліків і обов'язково кожні шість місяців. Незалежно від цього він зобов'язаний був систематично перевіряти книги-реєстри, відмітки про виконання справ, щоб отримані ділові папери не затримувалися понад встановлений термін. Про результати перевірок віце-губернатор доповідав начальнику губернії. Губернатор проводив щорічні ревізії усієї губернської управи. За повільність у роботі, затримку паперів винні несли відповідальність.

Про колегіальність при вирішенні справ у губернській управі не могло бути й мови. Установа набула статусу виконавчого органу при губернаторові. Через те, що законодавство не розмежувало компетенції губернатора і губернської управи – їх функції дублювалися, що призводило до підміни колегіальності одноосібною владою губернатора. Справедливо відзначав дослідник, що за губернською управою «залишився лише формалізм сумнівних нарад і занесення до журналу вказівок губернатора»²⁰. Нагальним стало питання про реформу губернської управи. Потрібно було надати їй більшої незалежності і самостійності. Крім того, варто було чітко розмежувати компетенцію цих двох органів.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Свод законов Российской империи. – Спб. – Т. II. – Ст. 436; 2 Готье Ю. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II. – М., 1913. – Т. 1. – С. 259; 3. Державний архів Хмельницької області (далі – ДАХО). – Ф. 288. – Оп. 1. – Спр. 102. – Арк. 1-2; 4. ЦДІА України у м. Києві. – Ф. 442. – Оп. 38. – Спр. 876. – Арк. 2; 5. Там само. – Арк. 5; 6. ДАХО. – Ф. 228. – Оп. 1. – Спр. 102. – Арк. 97; 7. ЦДІА України у м. Києві. – Ф. 442. – Оп. 38. – Спр. 876. – Арк. 118; 8. ДАХО. – Ф. 228. – Оп. 1. – Спр. 671. – Арк. 19; 9. ДАХО. – Ф. 228. – Оп. 1. – Спр. 111. – Арк. 57; 10. Свод законов... – Ст. 487; 11. Головин К.Ф. Наше местное управление и местное представительство. – Спб., 1884. – С. 123; 12. Свод законов... – Ст. 437; 13. Градовский А.Д. Начала русского государственного права – Спб., 1883. – С. 282; 14. Градовский А.Д. Вказ. праця. – С. 284; 15. ЦДІА України у м. Києві. – Ф. 442. – Оп. 523. – Спр. 92. – Арк. 17; 16. Свод законов... – Ст. 501; 17. Блинов И. Губернаторы. – М., 1905. – С. 281; 18. Ключевский В.О. Сочинения. – Т. 3. – Ч. 3. – С. 9; Т. 5. – С. 246; 19. ЦДІА України у м. Києві. – Ф. 442. – Оп. 33. – Спр. 110. – Арк. 208; Оп. 95. – Спр. 55. – Арк. 112; Оп. 50. – Спр. 369. – Арк. 2; Оп. 532. – Спр. 134. – Арк. 2; Оп. 533. – Спр. 183. – Арк. 3; 20. Головин К. Ф. Вказ. праця. – С. 122.