

силаючись і на шлюбний проект з князем Четвертинським, і на печатку з Погонею (гербом Великого князівства Литовського), яку султан надав Юрію Хмельницькому, а Самойлович, якимось чином захопивши, залишив собі. Під доносом підписалися генеральний обозний Дунін-Борковський, генеральний писар Прокопович, колишні полковники Солонина й Думитрашко-Райча, Степан Забіла і вихідці з Правобережжя – Вуяхевич (генеральний суддя), Лизогуб і Гамалея. Не вистачало підписів ще двох колишніх дорошенківців. Уже після того, як донос було складено, Кочубей все ж таки зважився залишити на ньому свій автограф. Ім'я генерального осавула Мазепи на цій копії відсутнє. Проте у царському листі Голіцину щодо доносу на гетьмана Мазепа згадується серед тих, хто подав „чолобитну”, та він і сам зізнавався в цьому дещо пізніше.

У відповідь на доноси російський уряд, дозволив князеві позбутися Самойловича, а козакам обрати замість нього нового гетьмана. Цікаво, що як російський історик С. М. Соловйов, так і український – О. П. Оглоблин, вважали, що в Москві не зважали на чутки про Самойловича. С. М. Соловйов наголошував на тому, що невдоволення гетьманом в Україні спричинило би повстання, аж ніяк не потрібне російському уряду<sup>31</sup>, О. П. Оглоблин – на тому, що позиція Самойловича мала чи не найважливіше значення під час Кримських походів<sup>32</sup>. Погоджуються всі щодо того, що Голіцину та його покровителі Софії необхідно було зробити когось винним – чим дорослішим ставав цар Петро, тим хиткішою робилася їхня політична влада, а кожна невдача наближала падіння<sup>33</sup>.

22 липня, одержавши згоду з Москви, Василь Голіцин скликав російських полковників і наказав їм оточити гетьманський палац<sup>34</sup>. Рух військ було помічено, тому Яків Самойлович спробував був утекти, але марно. Сам гетьман, уже не сподіваючись на самостійний порятунок, цілу ніч молився, а зранку пішов до церкви. Коли служба скінчилася, його заарештував один із колишніх полковників-сербів (В. Войца або Р. Думитрашко-Райча – невідомо).

Наступним українським гетьман став саме Іван Мазепа, який хоч й був одним з організаторів усунення Івана Самойловича, але свідомо чи несвідомо продовжував його справу в усіх сферах суспільного життя, у тому числі й у відносинах з Російською державою, яка з кожним роком все більше обмежувала козацьку державність.

Загалом саме завдяки частим поїздкам до Москви за дорученням І. Самойловича І. Мазепа зрозумів, що доля основної частини України вирішувалася тоді царським урядом.

Ці подорожі й дипломатичні місії дали Мазепі дуже багато. Він не тільки налагодив безпосередні стосунки з московським урядом, але й зумів зав'язати відносини в колах московських вельмож; зокрема, на початку 1680-х рр. він досить близько познайомився з князем Василем Голіциним, фа-

воритом царівни Софії Олексіївни й фактичним керівником цілої московської політики, одним з найбільш культурних людей тогочасної Московщини. Разом з тим Мазепа здійснював у Москві широкі торговельні операції, зокрема транспортуючи туди горілку. Та найголовніше – все це давало майбутньому гетьманові досконале знання Московщини й розуміння її загрози для державності України.

<sup>1</sup> Оглоблин О. Гетьман Іван Мазепа та його доба. – Нью-Йорк-Київ-Львів-Париж-Торонто, 2001. – С. 62.

<sup>2</sup> Там само. – С. 63-65.

<sup>3</sup> Там само. – С. 63.

<sup>4</sup> Там само. – С. 65; Мищик Ю. А. Іван Сірко. – К.: Вид. дім „Києво-Могилянська академія”, 2010. – С. 82.

<sup>5</sup> Оглоблин О. Гетьман Іван Мазепа та його доба... – С. 65.

<sup>6</sup> Там само. – С. 65-66

<sup>7</sup> Чухліб Т. В. Гетьмани Правобережної України в історії Центрально-Східної Європи (1663-1713). – К.: Вид. дім. “Києво-Могилянська академія”, 2004. – С. 141.

<sup>8</sup> Мищик Ю. А. Іван Сірко... – С. 83-84.

<sup>9</sup> Оглоблин О. Гетьман Іван Мазепа та його доба... – С. 67.

<sup>10</sup> Там само.

<sup>11</sup> Слюсарський А. Г. Слобідська Україна. Історичний нарис XVII-XVIII ст. – Харків: Харківське книжково-газетне вид-во, 1954. – С. 46.

<sup>12</sup> Спасский И. Г. Русская монетная система: Историко-нумизматический очерк – М., 1957. – С. 67; Котляр М. Ф. Грошовий обіг на території України доби феодалізму. – К.: Наук. думка, 1971. – С. 102-115;

<sup>13</sup> Акты, относящиеся к истории Южной и Западной России, собранные и изданные Археологической комиссией. – СПб., 1882. – Т. 12: 1675-1676. – 20 с., 874 стб., – С. 176.

<sup>14</sup> Источники малороссийской истории собранные Д. Бантыш-Каменским и изданные О. Бодянским. – М.: Б. м., 1859. – Ч. 1: 1649-1687. – (2), IV, – С. 280.

<sup>15</sup> Огієнко І. Українська церква за час Руїни: 1657-1687. – К.: Наша культура і наука, 2006. – С. 161.

<sup>16</sup> Там само. – С. 162.

<sup>17</sup> Огієнко І. Українська культура. Коротка історія культурного життя українського народу. – К.: Абрис, 1991. – С. 186-188.

<sup>18</sup> Харишин М. В. Історія підпорядкування Української православної церкви Московському патріархату. – К., 1995. – С. 24.

<sup>19</sup> Огієнко І. Українська церква за час Руїни... – С. 158.

<sup>20</sup> Там само. – С. 161.

<sup>21</sup> Там само. – С. 162.

<sup>22</sup> Станіславський В. „Статті” гетьмана Івана Самойловича щодо „Вічного миру” // Україна в Центрально-Східній Європі (з найдавніших часів до XVIII ст.). – К.: Ін-т історії України НАНУ, 2000. – Вип. 1. – С. 351.

<sup>23</sup> Там само. – С. 351.

<sup>24</sup> Там само. – С. 351.

<sup>25</sup> Там само. – С. 352.

<sup>26</sup> Источники малороссийской истории... – С. 289-290, 294-295.

<sup>27</sup> Там само. – С. 290-293.

<sup>28</sup> Разин Е. А. История военного искусства: В 3-х т. – М.: Воениздат, 1962. – Т. 3: Военное искусство мануфактурного

періода війни XVI-XVII вв. – С. 251-258.

<sup>29</sup> Там само. – С. 270.

<sup>30</sup> Шевчук В. Козацька держава. – К.: Абрис, 1995. – С. 149-150.

<sup>31</sup> Соловьёв С. М. Сочинения. В 18-ти кн. – М.: Мысль, 1991. – Кн. 7. – Т. 13-14: История России с древнейших времен. – С. 389; Оглоблин О. Гетьман Іван Мазепа та його доба... – С. 74-75.

<sup>32</sup> Оглоблин О. Гетьман Іван Мазепа та його доба... – С. 74-75.

<sup>33</sup> Востоков А. К истории первого крымского похода // Киевская старина. – 1886. – Т. 14. – № 2. – С. 271.

<sup>34</sup> Там само. – С. 272.

*Галина Яценюк  
(Черновцы)*

### СТАНОВЛЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КАРЬЕРЫ ИВАНА МАЗЕПЫ ВО ВРЕМЯ ГЕТМАНСТВА ИВАНА САМОЙЛОВИЧА

*В статті йде́ть речь о кар'єрному росте Івана Мазепи во время его пребывания на службе у левобережного гетмана Івана Самойловича. Главное внимание уделено очень быстрому завоеванию доверия, благодаря чему И. Мазепа исполнял важнейшие поручения гетмана. Подчеркнуто тот факт, что И. Мазепа был одним из участников заговора по смещению И. Самойловича с должности.*

**Ключевые слова:** Левобережье, И. Самойлович, И. Мазепа, Московия, Речь Посполита, казачество.

*Halyna Yatsenyuk  
(Chernivtsi)*

### THE FORMATION OF THE POLITICAL CAREER OF IVAN MAZEPA IN HETMAN IVAN SAMOILOVYCH TIMES

*In article is traced the career of Ivan Mazepa, while been in the service of left-bank hetman Ivan Samoilovych. The main attention is drawn to the rapid conquest of trust, so Mazepa served the most important orders of hetman. Also indicated that Mazepa was one of the participants conspiracy to remove I. Samoilovych from his position.*

**Key words:** Left Bank, I. Samoilovich, Ivan Mazepa, Moscovia, Rzeczpospolita, the Cossacks.

УДК: 930.22

*Наталія Леміш  
(м. Конопот, Сумська обл.)*

### ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ УПРАВЛІННЯ ГУБЕРНІЯМИ ЛІВОБЕРЕЖНОЇ УКРАЇНИ В ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ СТ.

*У статті проаналізовано нормативні акти, що використовувалися при управлінні адміністративними установами губерній Лівобережної України першої половини ХІХ ст. Вказано на низку законодавчих ініціатив, відкоригованих для територій з „особливим статусом”.*

**Ключові слова:** нормативні акти, органи державної влади, адміністративні установи, організація діловодства.

Перше десятиліття ХІХ ст. для Російської імперії – період становлення вертикалі влади як на рівні вищого щабля управління, так і на місцевому, регіональному рівні. Для Малоросійського генерал-губернаторства як основного територіального утворення Лівобережної України першої половини ХІХ ст. цей процес відбувався особливо складно, ураховуючи історичні традиції попередніх століть. Адже територія Російської імперії навіть на початок ХІХ ст. залишалась регіоном з відмінною від суто російських територій формою управління, за якої основні важелі керування губернією залишалися за губернатором, поза участі якого не приймалося жодне управлінське рішення. До кінця ХVІІІ ст. організаційна структура управління зазначеною територією відрізнялася більшою автономністю влади, а отже самостійністю щодо прийняття певних управлінських рішень на місцях.

Визнання в політиці Російської імперії пріоритету на ліквідацію відмінностей в соціальному та адміністративному устрої Лівобережної України від центральних регіонів Російської імперії визначило й вибір важелів керування таким регіоном. Серед них провідну роль мало створення й одночасне об'єднання Чернігівської та Полтавської, а згодом і Харківської губернії в одне Малоросійське генерал-губернаторство як один із способів полегшення контролю за цими територіями.

Мету цієї статті автор вбачає в з'ясуванні недостатньо досліджених донині питань щодо особливостей нормативно-правового регулювання процесів управління державними органами влади Лівобережної України на прикладі Чернігівської губернії як регіону, що в першій половині ХІХ ст. перебував у складі Малоросійського генерал-губернаторства з відмінним керуванням, характерним для порубіжних територій Російської імперії.

Зазначена мета зумовлює наступні завдання: охарактеризувати нормативно-правову базу організації процесу управління органами державної влади Чернігівської губернії зазначеного періоду; довести, що адміністративні установи Чернігівської губернії в практиці роботи керувалися не тільки загальноімперськими нормативно-правовими актами, а й відкоригованими для територій з „особливим статусом”, а також такими, що були чинними тільки в межах зазначеної губернії.

Досліджуючи процес законодавчого регулювання системи місцевого управління в Чернігівській губернії в першій половині ХІХ ст., слід відзначити, що основними адміністративними установами відповідно до указу Правлячого сенату від 9 вересня 1801 р. „Об учреждении в Малороссии Черниговской и Полтавской губернии” адміністративними установами губернського рівня визначалися Канцелярія чернігівського цивільного губернатора та Чернігівське губернське правління<sup>1</sup>.

Успішна організація управління губернськими адміністративними установами першої половини XIX ст. нерозривно пов'язана з організацією та діяльністю адміністративного апарату всієї Російської імперії того часу. Так, І. Теличенко в роботі „Словные нужды и желания малороссиян” (1890 р.), посилаючись на „прошение” чернігівських депутатів, розкриває причини, які складають „главное зло Малороссии” – це невідповідність на кінець XVIII ст. старих законів та форм керування обставинами часу: „Строй в Малороссии, одной ногой опирающийся на весьма древнее, унаследованное от Польши законодательство, измененное самобытными казацкими порядками и обыкновениями, а с другой, на многочисленные несистематизированные указы и распоряжения русской верховной власти, пришел в такое хаотическое состояние, что трудно было сказать, на основании каких законов и обрядов вершится правление дел в Малороссии”<sup>22</sup>.

На важливість розгляду основних джерел, що унормовували систему управління певного історичного періоду, звертає увагу у своїх дослідженнях М. В. Варадінов, називаючи серед таких джерел, перш за все, закони та накази або інструкції уряду, міських чи земських установ<sup>3</sup>.

В. М. Вельдбрехт, досліджуючи два види канцелярій (начальників губернії та „присутственных мест”), наголошує на правомірності виконання згаданими установами своїх обов'язків завдяки існуванню чітко визначених правил, „изложенных частью в различных отделах Свода Законов, частью основанных на министерских предписаниях и инструкциях”<sup>24</sup>.

Історіографічний аналіз показав відсутність комплексних наукових розвідок, спрямованих на дослідження нормативно-правового регулювання діяльності адміністративних органів рівня губернії тих регіонів, де практикувалась генерал-губернаторська форма управління.

Законодавчі акти загальноімперського і відомчого рівня, а також управлінська документація та нормативні акти, збережені у фондах Державного архіву Чернігівської області, стали основним історичним джерелом для правильного визначення наукової ваги, зроблених у цьому дослідженні висновків та узагальнень.

Аналіз нормативно-правового забезпечення організації процесу управління губерніями Лівобережної України першої половини XIX ст. слід почати з визначення видів існуючих на той час законодавчих актів, якими могли послуговуватися у своїй роботі губернські адміністративні установи. Використання поняття „акт” стосовно нормативно-правових ініціатив початку XIX ст. є цілком правомірним до документів, що належать до сфери управління та права, які включають в себе практично всі дії органів влади та державного управління, оформлені документально<sup>5</sup>. В актах державного управління містяться настанови для виконання. Отже, назване поняття є також широковживаним у досліджуваній період науковцями сфери дипломатії. „Письмо-

вими доказами юридичних відносин” називає акти М. П. Лихачев<sup>6</sup>. М. В. Варадінов визначає групу актів, розрізняючи їх серед загальної класифікації „деловых бумаг” поряд з „сношениями, канцелярскими и просительными делами и бумагами”<sup>7</sup>. Отже, для прийняття виважених управлінських рішень зазначені установи Чернігівської губ. мали керуватися загальноімперськими нормативними актами, творцями яких були Державна рада та імператор – закони, циркуляри, „учреждения”, „уложения”, „высочайшие повеления”, укази тощо.

Усі перераховані нормативні документи, що створювалися з ініціативи імператора, тлумачилися та обнародувалися Сенатом, мали силу закону, й тому є можливим вважати їх як одну групу під загальною назвою – законодавчі акти<sup>8</sup>. Сенат також упродовж всього XIX ст. застосовував право непрямої участі в законодавстві, а саме через подання доручень окремим міністрам під час розроблення законів з подальшим проходженням загальної процедури в Державній раді. Слід відзначити, що встановити різницю між законами та розпорядженнями волевиявлення імператора у першій половині XIX ст. було досить складно. Деякі з дослідників дореформеного державного права XIX ст. робили спроби встановити різницю між законом та „высочайшим указом”. Так, О. Д. Градовський визначав законом лише документ, що „постановляется не иначе, как за собственноручным Высочайшим подписанием”<sup>9</sup>. Свої уточнення до такого визначення вносить В. М. Грибовський, наголошуючи на тому, що більшість нових законів підпису імператора не містили й доповнення та пояснення до них „объявлялись по словесным Высочайшим повелениям лицами и учреждениями на то уполномоченными”<sup>10</sup>. Відповідно до такого підпорядкування автор визначає власне закони (як волевиявлення імператора) та адміністративні розпорядження, розроблення яких (відповідно до законів) могло ініціюватися як імператором, так і органами державного управління. До таких адміністративних розпоряджень В. М. Грибовський відносить „указы в соответствии с законами...”, а равно повеления, необходимые для исполнения законов”<sup>11</sup>.

Зі створенням міністерств як суб'єктів права видання „обязательных постановлений”<sup>12</sup> певні повноваження щодо законотворення було покладено й на них. А саме, відповідно до ст. 162 „Учреждения Министерств...” вони мали змогу впливати на законодавчий процес не інакше, як „с Высочайшего соизволения, но лишь по поводу отмены или изменения действующих законов”<sup>13</sup>. Так нормативна база стала поповнюватися відомчими та міжвідомчими нормативно-правовими актами спеціально створюваних урядових комітетів та комісій при відповідних міністерствах та їх департаментах, що доповнювали чи уточнювали акти вищого законодавчого органу імперії – циркулярні „предписания”, „положения”, інструкції тощо. Зазначену групу документів відповідно

до юридичної термінології слід назвати як групу нормативних актів – актів державного управління, тобто таких, що видавалися на основі та для виконання законів виконавчими і розпорядчими органами державної влади<sup>14</sup>.

Певні уточнення та доповнення до законодавчих актів й актів державного управління могли ініціюватися (за погодження вищих органів влади) регіональними чи місцевими установами державної влади, а саме за поданням генерал-губернаторів та губернаторів. Такі поправки були необхідними для регіонів з „особливим статусом”. Тому має місце розгляд всіх видів нормативно-правових актів комплексно, зважаючи на надання такого статусу й Чернігівській губ.

Структура Чернігівського губернського правління в перше десятиліття XIX ст. зберігала традиції колезької форми керування. Навіть з прийняттям „Учреждения для управления губернией” (1775 р.) загальноімперські узаконення, введені ним, не розповсюджувалися повною мірою на Малоросію аж до початку XIX ст., що визнавалося відповідними нормативними актами: „О нераспространении Учреждения о губерниях на Малороссию” (1775 р.)<sup>15</sup>, „Образование в трех Малороссийских губерниях присутственных мест по Учреждению о губерниях, оставляя производство в оных дел, на основании их прежних прав и привилегий” (1781 р.)<sup>16</sup>, „О составе Присутственных мест в губерниях” (1801 р.)<sup>17</sup>. Створення Канцелярії чернігівського цивільного губернатора відбувалося „оставляя на особенных правах состоящей (губернии) до особенного во всех её частях соображения и положения”<sup>18</sup>. Слід відзначити, що загальноросійські найменування посад чиновників в Чернігівській губ. були чітко визначені лише після набуття чинності в 1831 р. указу „О присвоении присутственным местам Черниговской губернии и лицам, в оных служащим, наименований, определенных учреждением о губерниях для мест равных”<sup>19</sup>.

Найбільш продуктивним періодом щодо удосконалення організації роботи установ різного рівня можна визначити 30-40 роки XIX ст. Порядок роботи установ остаточно був оформлений та закріплений при створенні в 1830 р. „Полного собрания законов Российской империи” (1830 р.) (ПСЗРИ), яке містить 40 томів законів (330920 актів) і 6 томів додатків. Маніфестом від 31 січня 1833 г. було проголошено про видання „Своду законов Российской империи”, що набув чинності з 1 січня 1835 р. При його складанні вилучали нечинні норми, усувалися суперечності, здійснювалося редагування<sup>20</sup>. Якщо ПСЗРИ будувалося за хронологічним принципом, то „Свод...” – за галузевим: було видане в 15 томах і восьми книгах: 1-ша книга – закони про органи влади і керування державною службою; 2-га книга – статuti про „повинності”; 3-тя книга – статuti казенного керування; 4-та книга – закони про стани; 5-та книга – цивільне законодавство; 6-та книга – статuti державного управління; 7-ма книга – статuti благочинності;

8-ма книга – закони кримінальні. Під час використання в практиці роботи адміністративних установ Чернігівської губ. зазначеної добірки нормативних актів свідчить „предписание” міністра юстиції Г. В. Паніна, за яким до Канцелярії чернігівського цивільного губернатора надійшло 4 примірники „Свода...”, а до Чернігівського губернського правління – 1; усього „во все присутственные места” Чернігівської губ. було надіслано 15 примірників в 1836 р. та 103 примірники в 1839 р.<sup>21</sup>

Оскільки процес управління тісно пов'язаний з документуванням, то, природно, що основні законодавчі ініціативи були спрямовані на удосконалення діловодства в установах. До 1837 р. єдиного законодавчого акта загальноімперського рівня, що чітко регламентував би норми діловодства губернських установ, не існувало. У 1826 р., як зазначає С. Н. Анучін, цивільним губернатором Санкт-Петербурга були сформульовані та набули чинності з дозволу Сенату правила щодо спрощення порядку діловодства<sup>22</sup>. Такі ж проекти були запропоновані на розгляд Міністерства внутрішніх справ і іншими губернаторами. У червні 1837 р. до Канцелярії чернігівського цивільного губернатора надійшов указ Правлячого сенату щодо запропонованого власного проекту стосовно „обозрения всего круга занятий Гражданских Губернаторов и Губернских Правлений и сокращения настоящей формы делопроизводства”<sup>23</sup>. Саме на основі таких проектів, підкреслює Т. В. Виноградова, під керівництвом графа Д. М. Блудова були створені „Общий наказ гражданским губернаторам”, „Положение о порядке производства дел в Губернских правлениях” та „Штат губернских и уездных учреждений”, які почали поступово набувати чинності з першого січня 1838 р.<sup>24</sup>

Наступні спроби модернізації всієї управлінської структури імперії відбувалися протягом 40-50-х років XIX ст. Другого січня 1845 р. було затверджено об'ємний законопроект „Учреждение губернских правлений”, який було запроваджено в Чернігівській губ. з 1 квітня 1845 р.<sup>25</sup> Відповідно до зазначеного законодавчого акта Чернігівське губернське правління видало власний акт „По указу правительствующего сената о порядке делопроизводства в губернском правлении”, за яким додаються поправки для того, щоб „руководствоваться им („Учреждением...”) до такой степени, сколько сие по различию состава Губернских правлений против новых штатов окажется возможным”<sup>26</sup>. При аналізі змісту самого „предписания” Чернігівського губернського правління привертає увагу той факт, що не всі статті „Учреждения...” установи взяла до виконання (лише вибірково 36 статей з 300). Серед таких, що були взяті до виконання, визнавалася стаття № 122, котра вказувала види документів, на які потрібно було формувати справи – це „помеченные к докладу и к исполнению”, а також більш чітко визначалися правила формування та збереження справ<sup>27</sup>. Відповідно до прийнятого законопроект змінюється спосіб розгляду справ

в губернському правлінні та визначається чітка їх градація – поділ на „распорядительные”, „судные” та „исполнительные”. Розгляд цих справ в Чернігівському губернському правлінні організовувався в триєдиний спосіб:

1) колегіально (на основі більшості голосів членів присутствія) – „дела судные”;

2) особистим затвердженням губернатора – „дела исполнительные”;

3) сукупністю голосів („советников”, що керували відділеннями, та особистим розпорядженням губернатора) – „дела распорядительные”<sup>28</sup>.

Така класифікація та поділ справ давали можливість вивільнити губернатора від суто технічної роботи (засвідчення власним підписом всіх вихідних документів), що прискорювало сам процес вирішення тих чи інших управлінських завдань у губернському правлінні та канцелярії губернатора.

Упорядкування документообігу за згаданим законодавчим актом стало можливим завдяки деякому скороченню кількості форм внутрішніх документів, а саме: шляхом уведення одного загального реєстру вхідних документів, заміною доповідної записки, доповідного реєстру та протоколу одним документом – „журналом присутствия губернского правления”, який за формою був тотожним до протоколу, що використовувався за „Общим наказом...” 1837 р. Щодо покращення технології роботи з документами, досить інформативними виявилися пояснення Міністерством внутрішніх справ щодо тлумачення статей „Учреждения...”<sup>29</sup>, направлені на запит Чернігівського губернського правління, наприклад, стосовно:

– оформлення заголовків до внутрішніх документів (із заголовка „Книга для передачи журналов протоколов” слово „протокол” має бути вилученим);

– нанесення відміток на документи в новоствореній канцелярії губернського „присутствія” („Канцелярия Присутствия состоит на основании § 8 Учреждения под управлением Старшего Секретаря – он обязан делать на бумагах отметки и отвечать за них...”);

– нанесення відміток на вхідних документах („должен отмечать на входящих бумагах отделение и стол, куда они следуют: Старший секретарь или секретарь на основании § 100 или секретари отделений (§ 214)”<sup>29</sup>).

На початку 50-х років XIX ст. почали втілюватися нові поректи удосконалення процесів діловодства шляхом скорочення кількості різних потоків документів. У січні 1852 р. був прийнятий законодавчий акт „О сокращении делопроизводства и переписки по гражданскому управлению”<sup>30</sup>. Цей нормативний акт складався з шести розділів, спрямованих на: визначення кола повноважень „разных мест и начальств”; організацію діловодства в установах різного рівня підпорядкування, починаючи від Сенату і закінчуючи губернськими „присутственными местами”; запровадження методів скорочення „переписки по предметам, касающимся гражданских чиновников” тощо. Також визначався

перелік основних видів документів, які мали копіюватися та надсилатися генерал-губернаторам з „отношений” міністрів до цивільних губернаторів на їх розгляд.

Удосконалення системи управління здійснювалося не лише вищими законодавчими ініціативами, а й шляхом впровадження місцевих норм. Так, протягом 20-х – середини 30-х років XIX ст. з ініціативи Малоросійського генерал-губернатора та Чернігівського губернатора було запроваджено низку суто регіональних доповнень та уточнень до загальноімперських нормативних актів. Серед них слід назвати такі, що стосувалися питань:

– визначення структури адміністративних установ Чернігівської губ.:

„Учреждение канцелярий Малороссийского военного губернатора” (1822 р.)<sup>31</sup> (набуло чинності з ініціативи Малоросійського військового губернатора М. Г. Репніна), визначало структуру Канцелярії Малоросійського військового губернатора та відповідно канцелярії нижчого рівня – Канцелярії чернігівського цивільного губернатора, запроваджуючи поділ на відділення та столи і відповідно визначаючи функціональні обов’язки кожного за „Табелем разделения дел”, наприклад:

Отделение I.

1. Стол;
2. Определение к должностям.
3. Перемещение чиновников.
4. Увольнение со службы.
5. Увольнение в отпуск<sup>32</sup>.

Слід наголосити, що загальноімперського поширення така форма організації адміністративної установи загалом та спосіб організації роботи зі справами отримала лише через 15 років по тому – 1837 р. в „Положении о порядке производства дел в Губернском правлении”;

– технології створення документів та роботи з ними:

„По предписанию Г. Малороссийского Военного губернатора о подшивке бумаг в присутственных местах шнурками определенного образца” (1828 р.) – визначено, що скріплення документів має бути „форменным шнурком из черного, белого и оранжевого шелку, вместе скрученных ... к оному исполнению препроводяя при нем образец пом’янутого форменного шнурка, которым от сего времени бумаги должны сшиваться”<sup>33</sup>.

„О запрещении почерка с наклоном справа налево” (1839 р.)<sup>34</sup>;

„О запрещении печатания на объявлениях символических украшений” (1840 р.)<sup>35</sup> тощо;

– упорядкування документообігу:

„О присылании в 3-х экземплярах бумаг с соблюдением возможной аккуратности” (1826 р.)<sup>36</sup>;

„По предписанию Черниговского, Полтавского и Харьковского генерал-губернатора о введении единой формы судебных накладных бланков” (1836 р.)<sup>37</sup>;

„О точном разграничении приговоров уголовных дел, подлежащих рассмотрению между генерал-

губернатором и губернатором” (1836 р.)<sup>38</sup>;

„По предписанию Черниговского, Полтавского и Харьковского генерал-губернатора о порядке подачи начальниками губернии разных донесений” (1836 р.)<sup>39</sup>;

„Перечень дел, присылаемых на разбор в губернское правление из Канцелярии гражданского губернатора” (1836 р.)<sup>40</sup>;

„По предписанию Черниговского, Полтавского и Харьковского генерал-губернатора о представлении дат получения бумаг и ответов на них” (1837 р.)<sup>41</sup>;

„Об обозначении на исходящих бумагах, от кого и куда направлены” (1838 р.)<sup>42</sup>.

Таким чином, на початок XIX ст. припадає час структурної реорганізації органів державної влади Чернігівської губ., окремо визначаючи дві ланки управління – генерал-губернаторську та губернаторську з їх адміністративними установами.

Протягом першої половини XIX ст. відбувається удосконалення існуючої нормативної бази та створення нових законодавчих актів, спрямованих не тільки на підвищення процесів документування, а й рівня організації всього апарату управління губернії.

Так, перші десятиліття XIX ст. відзначилися на структурі адміністративних установ впливом практики колезької форми керування, особливо це було відчутним у практиці роботи Чернігівського губернського правління, адже ця установа зберігала колегіальний спосіб управління формально до середини XIX ст., а фактично – до кінця 30-х років – часу законодавчого реформування, з переглядом повноважень губернатора та визнанням значно жорсткішої централізації влади. Законодавчі ініціативи 20-х – 40-х років XIX ст. мали вплив на більш конкретне визначення чиновницького складу зазначених установ, його посадових обов’язків. Канцелярія ж Чернігівського цивільного губернатора, створена спочатку як допоміжний орган у роботі губернатора, до середини XIX ст. зараховується до основних адміністративних установ губернії й визнається важливою ланкою в системі місцевого управління. Зміни та нововведення, що стосувалися загального порядку роботи державних установ, запроваджені за часів створення міністерств, остаточно були оформлені та закріплені при створенні „Полного собрания законов Российской империи” та „Свода законов Российской империи”. Аналізуючи відповідні розпорядчі документи, збережені у фондах Державного архіву Чернігівської обл., щодо використання адміністративними установами Чернігівської губ. зазначених зібрань законодавчих актів, слід відзначити, що на початок 40-х років XIX ст. вони у повній мірі ними користувалися у вирішенні питань щодо управління губернією в цілому.

776.; Держархів Чернігівської обл., ф.128, оп.1, спр.31, арк.1.

<sup>2</sup>Теличенко И. Словесные нужды и желания малороссиян в эпоху Екатерининской комиссии / И. Теличенко // Киев. старина. – 1890. – Т. XXXI. – С. 103.

<sup>3</sup>Варадинов Н. В. Делопроизводство или теоретическое и практическое руководство к гражданскому и уголовному, коллегияльному и одиночному письмоводству, к составлению всеправительственных и частных деловых бумаг и к ведению самих дел, с приложением к оным образцов и форм / Н. В. Варадинов. – СПб., 1857. – С. 3.

<sup>4</sup>Вельдбрехт В. Общие основания русского делопроизводства с приложением основных его форм / В. Вельдбрехт. – СПб., 1854. – С. 6.

<sup>5</sup>Документоведение: документ и системы документации / под ред. Я. З. Лившица. – М.: МГИАИ, 1977. – С. 12.

<sup>6</sup>Лихачев Н. П. Дипломатика: из лекций, читанных в Санкт-Петербургском Археологическом институте / Н. П. Лихачев. – СПб., 1901. – С. 7.

<sup>7</sup>Варадинов Н. В. Делопроизводство или теоретическое и практическое руководство к гражданскому и уголовному, коллегияльному и одиночному письмоводству, к составлению всеправительственных и частных деловых бумаг и к ведению самих дел, с приложением к оным образцов и форм / Н. В. Варадинов. – СПб., 1857. – С. 28.

<sup>8</sup>Краткий словарь видов и разновидностей документов / под ред. А. С. Малитикова. – М.: ВНИИДАД, 1974. – С. 16.

<sup>9</sup>Градовский А. Д. Исторический очерк учреждения генерал-губернаторств в России / А. Д. Градовский // Градовский А. Д. Собр. соч. – СПб., 1899. – Т. 1. – С. 51.

<sup>10</sup>Грибовский В. М. Государственное устройство и управление Российской империей: из лекций по русскому государственному и административному праву / В. М. Грибовский. – Одесса: Техник, 1912. – С. 108.

<sup>11</sup>Грибовский В. М. Вказ. праця. – С. 111.

<sup>12</sup>Там само. – С. 112.

<sup>13</sup>Манифест об „Общем учреждении министерств” от 25 июня 1811 г. // Российское законодательство XI-XX вв. – М.: Юрид. лит., 1988. – Т. 6. – С. 92-134.

<sup>14</sup>Краткий словарь видов и разновидностей документов / под ред. А. С. Малитикова. – М.: ВНИИДАД, 1974. – С. 9.

<sup>15</sup>Указ „О преобразовании Тверской и Смоленской губернии на основании учреждения о губерниях” (1775 р.) // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 1-е. – СПб., 1830. – Т. 20, № 14400. – С. 311.

<sup>16</sup>Указ „Об образовании в трех Малороссийских губерниях присутственных мест по Учреждению о губерниях, оставляя производство в оных дел, на основании их прежних прав и привилегий” от 26 октября 1781 г. // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 1-е. – СПб., 1830. – Т. 21, № 15265. – С. 295.

<sup>17</sup>Указ „О составе Присутственных мест в губерниях” от 9 сентября 1801 года // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 1-е. – СПб., 1830. – Т. 26, № 20004. – С. 776.

<sup>18</sup>Там само – С. 777.

<sup>19</sup>Указ „О присвоении присутственным местам Черниговской губернии и лицам, в оных служащим, наименований, определенных учреждением о губерниях для мест равных”, 1831 г. // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 2-е. – СПб., 1830. – Т. 2, № 1469. – С. 895.

<sup>20</sup>Маньков А. Г. Законодательство и право России второй половины XVII в. / А. Г. Маньков. – СПб.: Наука (С.-Петербург. изд. фирма), 1998. – С. 12-13.

<sup>21</sup>Держархів Чернігівської обл., Ф. 128, Оп. 1, Спр. 3636. – Арк. 1.; – Спр. 7967, – Арк. 1.

<sup>1</sup> Указ „О составе Присутственных мест в губерниях” от 9 сентября 1801 года // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 1-е. – СПб., 1830. – Т. 26, № 20004. – С.

<sup>22</sup> Ануцин Е. Исторический обзор развития административных учреждений в России / Е. Ануцин. – СПб., 1872. – С. 46.

<sup>23</sup> Держархів Чернігівської обл., Ф. 128, – Оп. 1. – Спр. – 5875, Арк. 1.

<sup>24</sup> Там само – Арк. 177.

<sup>25</sup> Держархів Чернігівської обл., ф. 127, оп. 1, спр. 838.

<sup>26</sup> Там само. – Арк. 25.

<sup>27</sup> Там само. – Арк. 26.

<sup>28</sup> Там само. – Арк. 272.

<sup>29</sup> Там само. – Арк. 60.

<sup>30</sup> Сокова А.Н. О создании русской традиционной формы документа в делопроизводстве госучреждений XVIII-XIX вв. / А. Н. Сокова // Труды ВНИИДАД. – М., 1974. – Т. V, ч. 1. – С. 206-236.

<sup>31</sup> Держархів Чернігівської обл., ф. 127, Оп. 9, Спр. 119.

<sup>32</sup> Там само – Арк. 13.

<sup>33</sup> Держархів Чернігівської обл., ф. 128, Оп. 1, Спр. 3084, Арк. 3.

<sup>34</sup> Там само. – Спр. 6785.

<sup>35</sup> Там само. – Спр. 1956.

<sup>36</sup> Там само. – Спр. 2663, Арк. 4.

<sup>37</sup> Там само. – Спр. 3610, Арк. 1.

<sup>38</sup> Там само. – Спр. 3620, Арк. 1.

<sup>39</sup> Там само. – Спр. 3611.

<sup>40</sup> Там само. – Спр. 3625.

<sup>41</sup> Там само. – Спр. 5875, Арк. 1.

<sup>42</sup> Там само. – Спр. 5910, Арк. 1.

**Наталья Лемши**

(г. Конопот, Сумская обл.)

#### ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ УРЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕССА УПРАВЛЕНИЯ ГУБЕРНИЯМИ ЛЕВОБЕРЕЖНОЙ УКРАИНЫ ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЫ XIX в.

*В статье проанализировано нормативные акты, которые использовались при управлении административными учреждениями губерний Левобережной Украины первой половины XIX в. Указано на ряд законодательных инициатив, откорректированных для территорий с „особенным статусом“.*

**Ключевые слова:** нормативные акты, органы государственной власти, административные учреждения, организация деловодства.

**Natalia Lemish**

(Konotop, Sumy region)

#### LEGAL REGULATION OF MANAGEMENT PROCESS OVER LEFT BANK UKRAINE PROVINCES IN THE FIRST HALF OF THE 19<sup>th</sup> CENTURY.

*The article analyzes the regulations used in the management of administrative agencies in the provinces of Left Bank Ukraine in the first half of the XIX c. A number of legislative initiatives, adapted to the territories with the „special status“ have been defined in it.*

**Keywords:** organization of record keeping, normative acts, bodies of State authorities, governmental establishments.

УДК: 94 (477.8) „18/19“

**Оксана Обметко**  
(Київ)

#### ТРУДНОЩІ У ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМСТВ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ XIX ст.

*У статті зроблено спробу з'ясувати, які чинники заважали успішній і дієвій праці земських установ на території українських губерній у другій половині XIX ст., виділити об'єктивні та суб'єктивні причини, що заважали українським гласним на повну потужність використати затверджені законом права на місцеве самоврядування.*

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, земство, українська губернія, економічні умови, натуральний обмін, Приказ суспільного нагляду, міністерство держмайна.

Питання, поставлені у роботі, є надзвичайно важливими і актуальними, тому що в якійсь мірі перегукуються з сьогоденням. У сучасних умовах розвитку українського суспільства періоду незалежності України вагоме місце займає питання місцевого самоврядування, попередником якого ще у другій половині XIX – на початку XX ст. були земства. Пропонована стаття – це спроба визначити причини неповного використання в Україні потенціалу місцевого самоврядування у зазначений період і спроба показати, наскільки справдилися надії, покладені на них.

Земська реформа протягом століття широко відображалася в історичній літературі<sup>1</sup>. Основні фундаментальні праці вийшли в період 60-70-х років XIX ст. Спочатку діяльність земств у науковій літературі висвітлювалася через порівняння історичної системи місцевого самоврядування з організацією її у країнах Західної Європи. Тому виникає необхідність додаткового дослідження даного питання.

У шерензі тих умов, під впливом яких формувалося земство, перше місце, безсумнівно, посідають економічні умови. Під час виникнення земств існували зовсім інші види господарства, ніж ті, в які воно втілювалося пізніше. У більшості губерній не було ні великих промислових підприємств, ні досить розвиненої обробної промисловості, ні сформованого класу вільнонайманих робітників, ні великих капіталів, ні головного супутнього усім цим умовам фактора – широкого грошового обігу. Все це лише намітилося, було тільки зародком.

Головна маса населення – селяни вели винятково натуральне господарство. Цей примітивний економічний устрій, звичайно, повинен був відображатися і на господах приватних. Багатство і розмах їх виробництва вимірювався площею землі, зерном, худобою і взагалі натуральними запасами. Само собою зрозуміло, що в поміщицьких господарствах гроші і їх використання оберталося в більших розмірах, ніж у господарствах селянських. Але товарно-грошові відносини розвивалися взагалі слабо і однобоко. Вони не мали превалюючого

значення в основних видах виробництва, що обслуговували тільки сільське господарство.

Природно, що ведення земської справи потребувало грошей. Вона не могла при такому примітивному натуральному устрої життя стати відразу ж на бажаний шлях широких починань і належного систематичного розвитку. Потреб було багато, а грошей взяти ніде.

Перші земці добре це розуміли, і таким природним явищем пояснюється надзвичайна, наближена до злиднів, обмеженість у розширенні меж земських кошторисів. Якщо земці зводили кошторисні призначення до найменшої кількості статей, то це просто означало, що на більшу кількість статей і на більш широку постановку окремих галузей земської справи не було звідки взяти гроші. Земці в силу необхідності змушені були економити. Так, наприклад, херсонські губернські збори 1877 р. вирішили просити про звільнення земства від сплати гербового збору за купонні листи облігацій головного товариства російських залізниць, переданих земству на витрати по суспільному нагляду, на суму – 500 тис. крб. – клопотання відхилено<sup>2</sup>.

У тих самих випадках, коли вони, не рахуючись з цим правилом, ставили на чергу виконання більш або менш широких завдань, земська справа не рухалася вперед або давала мізерні результати. Невиконаними залишилися багато постанов перших земських зборів. Це такі, як розширення медичної сфери охорони здоров'я, переведення натуральних повинностей у грошові, поліпшення стану доріг та ін. Отже, перші земці при постановці і практичному вирішенні перших завдань земської справи зустріли серйозні ускладнення у зв'язку з пануванням натуральної форми господарства, браком грошей. У натурально-господарському обігу населення було мало грошей, і мало їх можна було взяти для початку земської діяльності.

Іншим несприятливим фактором була недостатня стійкість господарських форм того часу. При найменшому впливі на них причин стихійного або економічного характеру затримувався рух споживчих процесів, населення зазнавало суттєвих збитків. Так було під час неврожаїв у південних регіонах країни. Усі такі і подібні їм причини знижували і без того низький рівень економічного життя. В господарство не тільки важко було вкладати необхідні гроші, але і ризиковано було брати їх з нього, щоб остаточно не похитнути історичні процеси виробництва і натурального обміну, що в ньому склалися.

Дуже несприятливими були і сліди застарілих дореформених порядків у земській справі. Важко, а в багатьох випадках було зовсім неможливо звільнитися від бюрократичних форм, що склалися. Причина була в тому, що земства виникали не на порожньому місці. Вони прийняли спадок від дореформених закладів, які багато в чому працювали в основному на папері, а земствам довелося налагоджувати свою роботу оглядаючись на тимчасові правила. Так, неможливо було, перш за все, скласти

нові кошториси, не дотримуючись старих. Нереально було провести розподіл натуральних повинностей, обминувши старі прийоми і форми обліку. У деяких випадках законом заборонялося переходити на перших порах відомі межі встановлених порядків, як це значилося у тимчасових правилах відносно нових предметів земського оподаткування. Тому природно було очікувати, що старі канцелярські прийоми і порядки мали певною мірою спочатку відобразитися на веденні і нових земських справ. Саме таке враження становлять численні рішення земських управ, що стосувалися зносин з іншими usernameами і канцелярського листування.

Але головною затримкою живої справи була повна відсутність наочних прикладів у практиці дореформених установ. По суті як заклади, засновані на принципі примусово-адміністративного впливу, ці установи радикально відрізнялися від установ земських, заснованих на принципі самостійності. Ще у 1833 р. під тиском вимог життя уряд заснував повітові дорожні комісії, у 1834 р. – комісії народного продовольства, у 1840 р. – повітові квартирні комісії, у 1849 р. – губернські будівельні і дорожні комісії. Поряд з цими інститутами продовжували існувати катерининські накази суспільного нагляду і комітети земських повинностей. Це були установи, засновані на засадах старих бюрократичних методів роботи. Їм був притаманний принцип затягування і невтручання у справи, які належали їх компетенції. Ці урядові заклади ніколи не діяли самостійно, без вказівки зверху. У своїй роботі вони дублювали одна одну. Таким чином, дореформені інститути не могли дати, а земства не мали змоги взяти у них того, що було необхідно. Доводилося робити все по-новому.

Історію творять люди. У цьому відношенні те, що дали діячі земств України, є глибоко значущим. Їх діяльність вражаюча, вона базувалася на творчих засадах. За короткий період існування земств було створено земсько-суспільне господарство у найрізноманітніших його проявах. Помітно підвищилася культура, що ґрунтувалася на самостійності і задоволенні різнобічних потреб населення і суспільних користей.

Щоб правильно оцінити роботу земств в Україні, треба знати, який спадок отримало земство від своїх попередників. Історія земства обіймає два періоди, пов'язані воедино суспільною історичною ниткою, але докорінно відмінними один від одного за своїми основними рисами і ознаками. Часи земства і до земства непорівнянні. Щоб це врахувати, необхідно ознайомитися з веденням земської справи у дореформений період.

На той час не існувало установ, аналогічних земським. Але у 50-60-х роках і раніше були місцеві земські потреби і практикувалися спроби їх задоволення. Справами такого роду відали названі вище урядові органи, наділені господарсько-адміністративною владою. Розглянемо ці органи на прикладі Полтавської губернії, тому що все, що простежувалося у цій губернії, було здебільшого