

УДК 930.22:35.076.13(353.2)

## ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАМИ ЛІВОБЕРЕЖНОЇ УКРАЇНИ ПЕРШОЇ ПОЛОВИНИ XIX ст. (НА ПРИКЛАДІ ЧЕРНІГІВСЬКОЇ ГУБЕРНІЇ)

Леміш Н.О.

кандидат історичних наук, доцент  
Конопольський інститут Сумського державного університету

### Annotation

The article concerns some peculiarities of the organization of governing the regions of Left Bank Ukraine; it substantiates the differences in organization of governing the provincial administrative institutions in the Ukrainian lands; it also determines the specific functions that were accomplished only by the administrative institutions of the examined region.

### Анотація

У статті досліджено особливості організації державного управління регіонами Лівобережної України, обґрунтовано відмінності в організації державного управління губерньськими адміністративними установами на українських землях, визначено специфічні функції, що здійснювалися лише адміністративними установами розглянутого регіону.

### Ключові слова

Державне управління, адміністративні установи, Лівобережна Україна, Чернігівська губернія.

### I. Вступ

Досвід роботи, система побудови та організація державного управління на сьогодні є результатом еволюції та вдосконалення багаторічної практики минулих століть. У кінці XVIII – першій половині XIX ст., тобто за часів становлення бюрократичної системи державної влади Російської імперії, відбулася перебудова всього адміністративного апарату від центрального до регіонального (губерньського) рівня, остаточне становлення ієрархії посадових осіб та обов'язків окремих груп чиновників. Питання, присвячені вивченню державних інституцій Російської імперії XIX ст. (системи місцевого, регіонального та вищого державного управління), знайшли своє відображення в дослідженнях І.Є. Андрієвського [1], Є.Н. Анучина [2], О.Д. Градовського [4; 5], А.В. Сплатьєвського [10], М.П. Єрошкіна [11; 12], П.А. Зайончковського [13], В.О. Іванова [14], О.В. Лохвицького [15], О.В. Морякової [16].

У першій половині XIX ст. Лівобережна Україна продовжувала зберігати відмінності від центральних регіонів Російської імперії в соціальній структурі, формах землеволодін-

ня й землекористування, етнічній строкатості, судочинстві тощо.

### II. Постановка завдання

Мета статті – з'ясувати недостатньо досліджені на сьогодні питання щодо особливостей процесу організації державного управління регіонами Лівобережної України на прикладі взаємовідносин вищих органів влади Російської імперії з губерньськими адміністративними установами Чернігівської губернії як регіону, що в першій половині XIX ст. перебував у складі Малоросійського генерал-губернаторства з відмінним управлінням, характерним для порубіжних територій з “особливим статусом”.

Зазначена мета зумовлює реалізацію таких завдань:

- охарактеризувати нормативно-правове регулювання процесу державного управління досліджуваного регіону;
- визначити особливості управління губерньськими адміністративними установами на українських землях;
- розглянути організацію “спілкування” між вищими та підвідомчими губерньськими органами державної влади, їх особливості.

### III. Результати

На територію колишньої Гетьманщини не була повною мірою поширена дія загальноімперського права, тому ще довгий час залишалися чинними так звані попередні права, тобто звичаєве право, польсько-литовське законодавство та магдебурзьке право. Утворення Малоросійського генерал-губернаторства на початку XIX ст. мало на меті ліквідувати відмінності в соціальному та адміністративному устрої Лівобережної України від центральних регіонів Російської імперії. Для вдосконалення системи управління була використана нова європейська модель вищих ешелонів виконавчої влади – міністерська. Зі створенням міністерств виокремлюються галузі управління губернією (фінанси, юстиція тощо), що розподіляються між відповідними міністерствами. Такі установи на місцях, тобто в губерніях, отримуючи відокремлену організацію, мали право спілкуватися з міністерствами поза участю губернатора. Таким чином, здійснювалася

передача певних повноважень, які раніше належали лише губернаторові. Відбувався поступовий процес децентралізації місцевого керування – розмежування трьох основних видів управління: адміністративного, судового та фінансового. На рівні адміністративно-поліцейських установ губернії – губернатор, губернське правління, “приказ общественного призрения”; фінансово-господарських – казенна палата; судових – палати кримінального і цивільного суду, “совестного” суду. Упроваджена система міністерств з відповідною вертикаллю не була ефективною в управлінні окраїнними регіонами, де зберігалися традиції самоврядування та особливості соціально-політичного життя. Тому ідея регіонального управління (через інститут генерал-губернаторства) цілком себе виправдала.

“Намісником” губернських адміністрацій, починаючи з першого “Учреждения...” (1775 р.), визнавався губернатор, який керував губернією за допомогою таких адміністративних установ, як канцелярія та губернське правління, а також у подальшому – певного роду комісій, комітетів і “присутствий” [20]. Аналіз змісту обов’язків, що покладалися на установи губернського рівня, знаходимо в працях О.Д. Градовського, де серед першочергових автор визначає виконання завдань “по содействию всем другим управлениям в исполнении законов и понуждению всех подчиненных мест к отправлению их должностей” [4, с. 175]. Основною адміністративною одиницею місцевого рівня визнавалось губернське правління, що знаходилось у підпорядкуванні Міністерства внутрішніх справ й мало повноваження керувати всією губернією. Це була одночасно виконавча, поліцейська та розпорядча установа, що оприлюднювала закони, укази, “учреждения”, повеління та накази імператора, Сенату та інших державних інституцій [20, с. 184].

На початок XIX ст. припадає час структурної реорганізації органів державної влади Чернігівської губернії, окремо визначаючи дві ланки управління – генерал-губернаторську та губернаторську з їх адміністративними установами. Зацікавленість у дослідженні інституту генерал-губернаторства виникла ще у XIX ст. Наприклад, О.Д. Градовський підходить до аналізу згаданої адміністративної одиниці через визначення правового поля його існування. Дослідник розмежовує генерал-губернаторства, що існували на території Російської імперії з кінця XVIII ст., на постійні, які знаходяться в європейській Росії, “управляемых по общему учреждению”, та тимчасові, створені для “політичних цілей” [4, с. 175]. Обравши за предмет дослідження лише постійні генерал-губернаторства, О.Д. Градовський залишає поза увагою Малоросійське генерал-

губернаторство, не визначаючи його серед таких.

Дослідженню історії генерал-губернаторств, заснованих в українських губерніях Російської імперії, розгляду форм їх урядування, структури канцелярій генерал-губернаторів, посадових функцій чиновників присвячено монографію В.С. Шандри [21]. Відомо дослідниця зупиняється на аналізі особливостей Канцелярії Малоросійського генерал-губернаторства як вищої державної установи регіонального рівня, не розглядаючи безпосередньо наступного, нижчого рівня органів державної влади – губернського. Такими адміністративними установами губернського рівня за указом Сенату “Об учреждении в Малороссии Черниговской и Полтавской губернии” від 09.09.1801 р. [6, арк. 1; 18] визначалися Канцелярія чернігівського цивільного губернатора та Чернігівське губернське правління – “губерния сия имеет для управления своего по высочайшему повелению главноуправляющего по гражданской части, гражданского губернатора и губернское правление” [17, с. 189].

Згадані установи на початку XIX ст. були основними ланками, що представляли, з одного боку, владу на місцях, а з іншого – виступали тим виконавчим органом, через який здійснювала управління вища державна влада імперії взагалі. Канцелярія чернігівського цивільного губернатора – це адміністративна установа з одноосібною формою управління, де рішення з того чи іншого питання губернатор приймав самостійно. Чернігівське губернське правління – орган з колегіальною формою управління, що реалізовував рішення вищих уповноважених осіб та установ через загальне “присутствие”, яке мало в подальшому теж свою канцелярію.

Перші десятиліття XIX ст. позначилися на структурі цих установ впливом практики колезької форми управління, особливо це було відчутним у практиці роботи Чернігівського губернського правління, адже ця установа зберігала колегіальний спосіб керування формально до середини XIX ст., а фактично – до кінця 1830-х рр. – часу законодавчого реформування, з переглядом повноважень губернатора та визнанням значно жорсткішої централізації влади. Законодавчі ініціативи 20–40-х рр. XIX ст. справляли вплив на структурне розмежування частин канцелярії обох установ (поділ на відділення та столи), а також на більш конкретне визначення чиновницького складу означених установ, його посадових обов’язків. Отже, Чернігівське губернське правління входило до системи Міністерства внутрішніх справ, формально підпорядковуючись безпосередньо Сенату, фактично – губернатору, який очолював його. На Чернігівське гу-

бернське правління покладалися такі основні функції: обнародування указів Сенату та інших центральних органів царського уряду; нагляд за адміністративно-поліцейськими, фіскально-фінансовими, судовими органами державного управління.

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. Знаходячись у підпорядкуванні управителя канцелярії, ця установа брала на себе виконання таких функцій: розгляд секретних справ; листування (з огляду губернії, у справах суспільного самоврядування, друку, військових справах); складення річних звітів; видача закордонних паспортів тощо. Штат установ не був постійним, а формувався з урахуванням способу вирішення найважливіших на той час проблем. Робота з документами ототожнювалась з самою управлінською діяльністю, тому варто її розглядати крізь призму того, як згадані установи працювали з документами.

Необхідно наголосити, що згадані адміністративні установи Чернігівської губернії з погляду їх регіональних особливостей виконували ще й ряд специфічних функцій, які були характерними тільки для українських терито-

рій, а саме: збір статистично-облікових та звітних відомостей про козаків, як особливу верству населення територій Малоросійського генерал-губернаторства, поновлення чи надання прав у дворянстві, анулювання документів про дворянство в осіб, які не були утверджені герольдією, нагляд за регіональними органами міського самоврядування – ратушами, магістратами тощо.

Обраний на початку XIX ст. спосіб державного управління зазначеним регіоном вимагав участі в такому процесі ще однієї ланки керування – Канцелярії малоросійського (а з 1835 р. чернігівського, полтавського і харківського) генерал-губернатора. Ця установа була тим державним важелем, який давав змогу корегувати політику центру шляхом особистого нагляду нею через “государева наместника”, з метою поширення загальноросійської системи управління в підвладних йому регіонах. Саме факт наявності цієї ланки вносить певні відмінності в саму організацію “спілкування” між вищими та підвідомчими губернськими органами державної влади. Таку взаємозалежність можна прослідкувати, дослідивши, наприклад, напрямки руху документів (як основного способу донесення управлінської інформації) адміністративними установами та рівень їхнього підпорядкування (див. рис.).

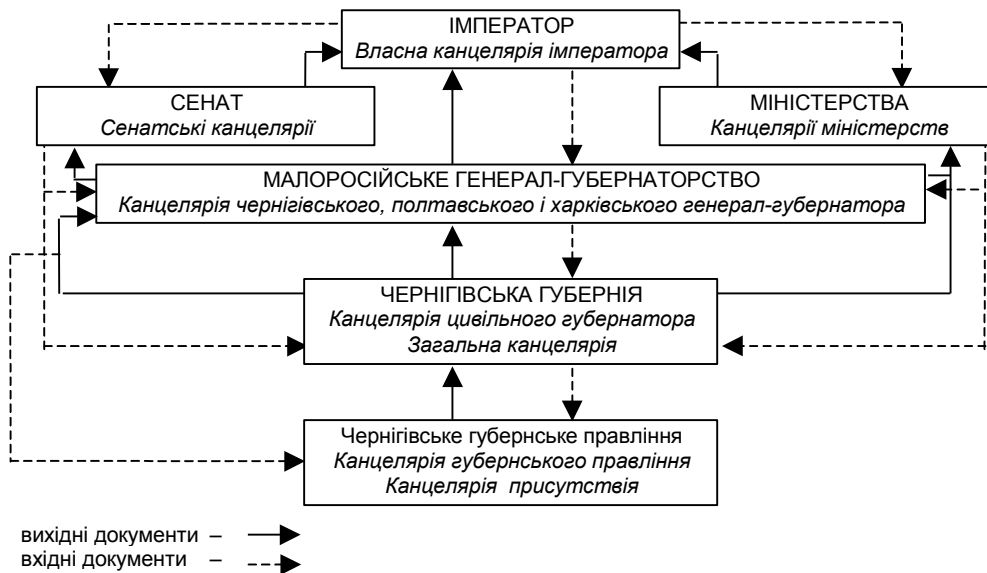


Рис. Рух вхідних і вихідних документів установами державних органів управління різного рівня

Результати аналізу складу та функцій органів державної влади в Чернігівській губернії, визначення рівня їх підпорядкованості вищим державним органам влади та огляду процесу документообороту, відображені на рисунку, дають можливість стверджувати, що шлях донесення управлінської інформації не був чітко регламентованим та точно визначеним. Досить велика кількість таких шляхів надходження

інформації до ланки губернських адміністративних установ пояснюється реформуванням законодавчої та виконавчої влади Російської імперії протягом першої половини XIX ст.

Наприклад, укази імператора, як один з основних розпорядчих документів першої половини XIX ст., потрапляли до місцевих адміністративних органів губернії трьома шляхами:

1) з канцелярії імператора через канцелярію Сенату до Канцелярії чернігівського цивільного губернатора (“Указ Его Императорского Величества Самодержца Всероссийского из Правительствующего Сената Черниговскому гражданскому губернатору и кавалеру...” [8]);

2) з канцелярії імператора до канцелярії загального присутствія Чернігівського губернського правління (“Указ Его Императорского Величества Самодержца Всероссийского в Черниговское губернское правление...” [7]);

3) з канцелярії імператора через Канцелярію чернігівського, полтавського і харківського генерал-губернатора до Канцелярії чернігівського цивільного губернатора (так, у текстах документів – “переписки” – на підтвердження цього факту знаходимо, наприклад, такі наказові форми, що вживав генерал-губернатор: “...я препровождаю письмом в губернское правление точную копию для руководства и надлежащего распоряжения...”, “...препровождая при сем означенный указ, я прошу вас сделать надлежащие распоряжения...” [6, арк. 16; 9, арк. 1] тощо).

Управлінські рішення вищих органів влади могли надходити до губернських адміністративних установ як безпосередньо від самого адресанта, так і за участю й направленням генерал-губернатора. Законодавче право генерал-губернаторів щодо нагляду та прийняття відповідних рішень регламентувалося протягом усього строку існування цієї посади, починаючи від статей “Учреждения о губерниях” 1775 р., за якими на генерал-губернатора покладался “надзор за исполнением законов и иных установлений”, та до “Высочайше утвержденного учреждения Губернских правлений” 1845 р., де генерал-губернатор визначався, як “посредствующая инстанция между губернскими и высшими установлениями ... и никакая новая мера или особое распоряжение, относящиеся до края, не принимаются иначе, как по предварительном истребовании соображений и заключения генерал-губернатора” [3]. Щодо змісту таких повноважень генерал-губернатора, то слушною є думка О.Д. Градовського, висловлена ним наприкінці XIX ст. в тритомній праці “Начала русского государственного права” (1883 р.). Дослідник визначає їх як такі, що залежали безпосередньо від верховної влади, а між собою генерал-губернатори “зносилися як суверенные государства” [4, с. 204]. Такий спосіб управління пояснюється, за словами О.В. Морякової, тим, що генерал-губернатори “були не органом місцевого нагляду, а органом нагляду верховного, навіть політичного”, наголошуючи на тому, що інститут генерал-губернаторства ніколи не входив до системи місцевих установ Міністерства внутрішніх справ [16, с. 33].

## IV. Висновки

Визнання в політиці Російської імперії пріоритету ліквідації відмінностей в соціальному та адміністративному устроях Лівобережної України від центральних регіонів Російської імперії визначило й вибір важелів управління таким регіоном. Серед них провідну роль відігравали створення й одночасно об'єднання Чернігівської та Полтавської, а згодом і Харківської губерній у Малоросійське генерал-губернаторство як один із способів полегшення контролю за цими територіями. Значну роль, з одного боку, також відіграло запровадження централізації влади, яка вибудовувалась через створення міністерств та їх відомчих установ на регіональному та місцевому рівнях, тобто через “лінійну” систему керування, а з іншого – залишення незалежних повноважень за губернатором та генерал-губернатором як уповноважених посадових осіб від імені імператора.

Основними адміністративними установами реорганізованої на початку XIX ст. Чернігівської губернії було визнано Чернігівське губернське правління (як орган з колегіальною формою управління) та Канцелярію чернігівського цивільного губернатора (як орган з одноосібною формою управління). Реорганізація структури зазначених установ протягом першої половини XIX ст. залежала від зміни повноважень, що надавалися зазначеним установам за цей час.

## Література

1. Андреевский И. О наместниках, воеводах и губернаторах / И. Андреевский. – СПб., 1864. – 155 с.
2. Анучин Е. Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России / Е. Анучин. – СПб., 1872. – 350 с.
3. Высочайше утвержденное учреждение Губернских правлений от 2 января 65,0805 унции // Полное собрание законов Российской империи. – собр. 2-е. – СПб., 1846. – Т. 20. – № 18580. – С. 16.
4. Градовский А.Д. Исторический очерк учреждения генерал-губернаторств в России / А.Д. Градовский // Градовский А.Д. Сборник сочинений / А.Д. Градовский. – СПб., 1899. – Т. 1. – 350 с.
5. Градовский А.Д. Начала русского государственного права / А.Д. Градовский // Градовский А.Д. Сборник сочинений / А.Д. Градовский. – СПб., 1883. – Т. 3: Органы местного управления – 350 с.
6. Держархів Чернігівської обл. – Ф. 127. – Оп. 1. – Спр. 620. – 845 арк.
7. Держархів Чернігівської обл. – Ф. 127. – Оп. 1. – Спр. 838. – 565 арк.
8. Держархів Чернігівської обл. – Ф. 128. – Оп. 1. – Спр. 2663. – 225 арк.
9. Держархів Чернігівської обл. – Ф. 128. – Оп. 1. – Спр. 3610. – 3 арк.

10. Елпатьевский А.В. Документирование прохождения государственной службы в России XVIII–XX веков / А.В. Елпатьевский // Труды ВНИИДАД. – М., 1974. – Т. 5. – Ч. 1. – С. 146–205.
11. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России / Н.П. Ерошкин. – М., 1994. – 357 с.
12. Ерошкин Н.П. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России / Н.П. Ерошкин. – М.: Высш. шк., 1970. – 352 с.
13. Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. / П.А. Зайончковский. – М.: Мысль, 1978. – 288 с.
14. Иванов В.А. Губернское чиновничество 50–60-х гг. XIX в. в России: историко-источниковедческие очерки / В.А. Иванов; Калуж. гос. пед. ин-т. – Калуга, 1994. – 231 с.
15. Лохвицкий А.В. Губерния: ее земские и административные учреждения / А.В. Лохвицкий. – СПб., 1864. – Ч. 1. – 221 с.
16. Морякова О.В. Система местного управления при Николае I / О.В. Морякова. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1998. – 272 с.
17. Описи Лівобережної України кінця XVIII–початку XIX ст. – К.: Наук. думка, 1997. – 320 с.
18. Указ “О возстановлении в Малороссии правления и судопроизводства сообразно тамошним правилам и прежним порядкам” от 30.11.1796 г. / Полное собрание законов Российской империи. – СПб., 1830. – Собр. 1-е. – Т. 24. – № 17594. – С. 212.
19. Указ “О составе Присутственных мест в губерниях” от 09.09.1801 г. / Полное собрание законов Российской империи. – СПб., 1830. – Собр. 1-е. – Т. 26. – № 20004. – С. 776.
20. Учреждения для управления губерний Всероссийской империи от 07.11.1775 г. / Полное собрание законов Российской империи. – СПб., 1830. – Собр. 1-е. – Т. 20. – № 14392.
21. Шандра В.С. Малоросійське генерал-губернаторство. 1802–1856: функції, структура, архів / В.С. Шандра. – К.: Держкомархів України, 2001. – 356 с.

УДК 351.84

## ОЦІНЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ ДИСПРОПОРЦІЙ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

**Маліков В.В.**

кандидат наук з державного управління  
Класичний приватний університет

### Annotation

In the article indexes of regional disproportions determination of economic development are examined, analysis and estimation of interregional differences and their dynamics in Ukraine are made, the method of social development complex estimation of regions status is offered.

### Анотація

У статті досліджено показники визначення регіональних диспропорцій економічного розвитку, здійснено аналіз і оцінювання міжрегіональних відмінностей та їхньої динаміки в Україні, запропоновано методіку комплексного оцінювання стану економічного розвитку регіонів.

### Ключові слова

Диспропорція, регіон, економічний розвиток, методика, соціально-економічне становище, міжрегіональні відмінності, державна політика, регіональний розвиток.

### I. Вступ

Кризові умови функціонування економіки України посилять негаразди, пов'язані з

процесом децентралізації управління регіональним розвитком. Підвищення ефективності регіонального управління щодо забезпечення збалансованого економічного розвитку регіонів України потребує подолання значної міжрегіональної диференціації умов такого розвитку. Наслідками значної диференціації є збільшення кількості регіонів, неспроможних самостійно вирішувати власні соціально-економічні проблеми, їх низька конкурентоспроможність та інвестиційно-інноваційна активність.

### II. Постановка завдання

Мета статті – провести оцінювання регіональних диспропорцій економічного розвитку.

### III. Результати

Різні фундаментальні підходи, а також особливості економічного розвитку держави досліджувались та розроблялись багатьма вітчизняними вченими, серед них: В.Я. Бідак, В.Г. Бодров, В.І. Гайдуцький, Л.Я. Гончарук, Б.М. Данилишин, В.С. Загорський, Е.М. Лібанова, О.М. Палій, І.В. Розпуганко,