

system. The author of step defined to basis of social factors, that a “political culture” is part of general culture of the state and individual. How result is a “political culture” collects all experience of political conduct of whole people ethnos and his thought, is vital functions and moral basis of society. This theme needs to be yet in detail explored, be studied and be analysed..

Леміш Н. О.
ПВНЗ “Європейський університет”
(Конопольська філія)

СКЛАД ТА ФУНКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ОРГАНІВ ЧЕРНІГІВСЬКОЇ ГУБЕРНІЇ В ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ СТ.

У представленій статті автор досліджує склад і функції адміністративних органів Чернігівської губернії в першій половині ХІХ ст.

Розкриваються питання пов'язані із структурою системи органів державної влади, рівнем їх впливу на розвиток суспільства, процеси формування відповідних систем документів в контексті діяльності установ.

Останнім часом, у зв'язку з посиленням інтересу до проблем державної служби, значення досліджень документознавчого спрямування постійно зростає. Питання, пов'язані зі структурою системи органів державної влади, з рівнем їх впливу на розвиток суспільства, не втратили своєї актуальності й донині. Адже досвід роботи, склад та функції адміністративних органів областей (районів) сьогодні є результатом розвитку та вдосконалення багаторічної практики, закладеної ще за часів становлення бюрократичної системи Російської імперії – кінець ХVІІІ – першої половини ХІХ ст. Саме в той час відбувається перебудова всього державного адміністративного апарату від центрального до регіонального (губернського) рівня, остаточне становлення ієрархії посадових осіб та обов'язків окремих груп чиновників.

Слова “губернія”, “губернатор” з'явилися в офіційній мові Російської імперії ще на поч. ХVІІІ ст. з наданням Петром I чинності указу про поділ країни на губернії від 18 грудня 1708 р.¹ Загальнодержавний процес реформування системи управління розпочався ще урядом Катерини II. Сьомого листопада 1775 р. було прийнято “Учреждения для управления губернией Всероссийской империи” [3]. На зміну місцевим органам самоврядування (скарбниця, скарбова канцелярія) прийшли загальноімперські органи намісницької та повітової адміністрації. Указом

¹ ПСЗ. Изд. 1. – Т. 4. – ст. 22, 18.

Сенату від 18 вересня 1781 р. були створені Чернігівське та Новгород-Сіверське намісництва¹. У першій половині XIX ст. Лівобережна Україна продовжувала зберігати відмінності від центральних регіонів Російської імперії у соціальній структурі, формах землеволодіння й землекористування, етнічній строкатості, судочинстві тощо. Створення губерній замість намісництв відбулося за наказом Павла I від 30 листопада 1796 р. “О восстановлении в Малороссии правления и судопроизводства сообразно тамошним правилам и прежним порядкам”². Указом Олександра I від 27 лютого 1802 р. створено Малоросійське генерал-губернаторство³, що отримує статус “особливого регіону” з формою правління на місцях – генерал-губернаторською. Утворення Малоросійського генерал-губернаторства, куди й увійшла Чернігівська губернія, мало на меті ліквідувати відмінності в соціальному та адміністративному устрої Лівобережної України від центральних регіонів Російської імперії. Для удосконалення системи керування була використана нова європейська модель вищій ешелонів виконавчої влади – міністерська. Уведена у 1801 р. система міністерств з відповідною вертикаллю не була ефективна в управлінні окраїнними регіонами, де зберігалися традиції самоврядування та особливості соціально-політичного життя. Тому ідея регіонального управління (через інститут генерал-губернаторства) цілком себе виправдала.

Причини, що спонукали б уряд поділити Малоросійське генерал-губернаторство на дві губернії – Чернігівську та Полтавську, – називає у своєму зверненні (“предложении”) військовий губернатор Малоросійської губернії генерал Вязьмітов, даючи детальне пояснення можливості прийняття на державному рівні такого рішення⁴. Отже, губернатор називає дві основні причини створення окремих губерній та їх поділ на повіти: 1) велика площа території для однієї губернії; 2) щільність населення. Чернігівська губернія, порівнюючи з Полтавською, визначалась, як “менее

¹ ПСЗ. – Т.21. – ст. 15, 223.

² ПСЗ. – Т.24. – ст. 175, 94

³ ПСЗ. – Изд.1. – Т.27. – ст. 20, 162.

⁴ “... расположа одну существующую теперь Малороссийскую губернию на две сколь возможно управления в пространстве и числе народа, как в виду лучшей удобовозможности действовать исполнительной части, так и соразмерности относительно к пространству земли, населению ее и нуждам обитателей, одному из губернских городов надлежит быть в Северной, а другому в Южной части края, а потому назначаю первым городом – Чернигов, по которому именоваться имеет Малороссийская Черниговская губерния; а вторым городом – Полтаву, по которому станет именоваться Малороссийская Полтавская губерния... 20 повітов содержат в себе одного платящего подати народа 1161383 душ, такое большое число затрудняет во многом земскую полицию и обыватели не имеют удобства обращаться в своих надобностях к уездным местам по далекому от оных расстоянию” (Переписка управляющего гражданской частью в двух Малороссийских губерниях военного губернатора Вязьмитова с правительствующим Сенатом: Держархів Чернігівської обл., ф.128, оп. 1, спр. 1, арк. 9–10, 23).

числом народа, но обширнее в пространстве своем”¹, адже була на початок XIX ст. аграрним краєм з великими поміщицькими землеволодіннями, що охоплювали близько 42% земельної площі губернії². Отже, на перше десятиліття XIX ст. в Російській імперії припадає час створення відомчої (“лінійної”) системи управління державою: усі місцеві посадові особи та установи (крім “намісників” – цивільних губернаторів, та генерал-губернаторів – військових губернаторів) стають підзвітними відповідним міністерствам та відомствам.

Необхідно також відзначити нормативні акти, що були прийняті у першій половині XIX ст.: “Наказ гражданским губернаторам” 1837 р., “Положение о порядке производства дел в губернских правлениях” 1837 р. та “Учреждение губернских правлений” 1845 р.³. Завдяки згаданим нормативним документам відбувався поступовий процес децентралізації місцевого управління. Зазначені акти розмежували три основні гілки управління: адміністративну, судову та фінансову. На рівні адміністративно-поліцейських закладів губернії – губернатор, губернське правління, “приказ общественного призрения”; фінансово-господарських – казенна палата; судових – палати кримінального і цивільного суду, “совестного” суду.

Керівником місцевої адміністрації, починаючи з першого “Учреждения...” (1775 р.), визнавався губернатор, який управляв губернією за допомогою таких адміністративних закладів, як канцелярія та губернське правління, а також у подальшому – певного роду комісій, комітетів і “присутствий”⁴. 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 інституцій⁵.

На початок XIX ст. припадає формування системи місцевого управління в Чернігівській губернії. Адже це час об’єднання двох, а з 1835 р. трьох губерній в одне генерал-губернаторство, що призвело до

¹ Там само, арк.23.

² Черниговские губернаторы и вице-губернаторы. Библиографический справ очник / сост. Морозова А. В., Полетун Н. М.; предисл., прилож. Морозовой А. В. – Чернипов: РИК “Деснянська правда”, 2006. – С. 5.

³ Вялова Л. М. Организация делопроизводства центральных органов управления в законодательных актах Российской империи первой половины XIX века : дис. ... канд. истор. наук. – М., 1987.

⁴ Российское законодательство XI–XX вв. – Т. 5. – М. – 1987. – 523 с.

⁵ О должности наместнического или губенрнского правления // Российское законодательство XI–XX вв. –Т. 5 – М., 1987. – С. 184.

структурної реорганізації органів державної влади Чернігівської губернії, окремо визначаючи дві ланки керування – генерал-губернаторську та губернаторську з їх адміністративними установами. Розгляду структури канцелярій генерал-губернаторів, посадових функцій чиновників, присвячено монографію В. С. Шандри¹. Дослідниця зупиняється на аналізові особливостей Канцелярії малоросійського генерал-губернатора як вищої державної установи регіонального рівня, не розглядаючи безпосередньо наступного, нижчого рівня органів державної влади – губернського. Такими адміністративними установами губернського рівня за указом правлячого Сенату від 9 вересня 1801 “Об учреждении в Малороссии Черниговской и Полтавской губернии” визнавалися Канцелярія чернігівського цивільного губернатора та Чернігівське губернське правління².

Обов'язки, покладені на Чернігівське губернське правління та Канцелярію чернігівського цивільного губернатора, як органи державної влади на місцях, потребували вміння швидко опрацьовувати інформацію, що надходила від державних установ будь-якого рівня та пересічних громадян, документувати її та доводити до відповідних адресатів. Саме зазначені установи вважалися основною ланкою, завданням якої було оперативне управління губернією та прийняття для цього безпосередньо на місцях виважених управлінських рішень, упровадження яких цілком залежало від організації діловодства в цих установах.

Порядок та зміст процесів роботи з документами у зазначених установах Чернігівської губернії був зумовлений:

- структурою самих установ (складом “штатів” канцелярій);
- формою їх управління (колегіальною чи одноосібною).

Щодо структури адміністративних установ Чернігівської губернії, слід зупинитися на питаннях, пов'язаних з їх складом та його зміною протягом першої половини ХІХ ст. Формування такої структури державних адміністративних установ губернії припадає на початок ХІХ ст. Як свідчить “Список о канцелярских чинах и служителях, назначенных в Малороссийское губернское правление для будущих учреждающихся в установлении губернии мест” (1801 р.)³, первинний поділ здійснювався лише на основі назви посади, без розподілу їх відповідно до виконуваних

¹ Шандра В. С. Малоросійське генерал-губернаторство. 1802 -1856: функції, структура, архів. – К.: (Держ.ком. архівів України), 2001. – 356 с.

² Держархів Чернігівської обл., ф.128, оп. 1, спр.31, арк. 1.

³ Там само, арк. 13.

обов'язків за певними структурними підрозділами. Так, посадовий склад (“штат”, “список чинов”) Чернігівського губернського правління був визнаний таким:

- губернский секретарь, регистратор правления;
- коллежские регистраторы:
- архивариус,
- поветчик,
- письмоводитель”.

Канцелярія чернігівського цивільного губернатора мала у своєму штаті:

- служащих в канцелярских должностях” (5 осіб);
- губерnskих регистраторов” (10 осіб)¹.

Зважаючи на таку реорганізацію місцевих адміністративних установ, до основного складу чиновників, з дозволу генерал-губернатора Вязьмітова, вносяться 4 позаштатні посади: “титулярного советника, губернского секретаря, коллежского регистратора, провинциального секретаря”².

Зміни у структурі адміністративних установ Чернігівської губернії були проведені лише у 30-х роках ХІХ ст. за указом правлячого Сенату. Причини таких змін були зумовлені тогочасним станом організації діловодства, відсутністю чіткої регламентації посадових обов'язків чиновників на губерньському рівні, що викликало незадовільне та несвоєчасне виконання доручень вищого керівництва. Миколою І було прийнято рішення “обозреть весь круг занятий гражданских губернаторов и сократитъ настоящие формы делопроизводства, учредитъ для них правильный и удобный порядок”³. Відповідно до зазначеного указу, Міністерство внутрішніх справ розробило “Положение о порядке производства дел в Губернском правлении” (1837 р.)⁴, згідно з яким Чернігівського губернське правління мало поділ канцелярії на 4 відділення. Існували також рахунковий, газетний, ревізійний столи, ексекторська частина, креслярня на чолі з губерньським землеміром, архітектором і архіваріусом, губерньський архів та друкарня⁵. Зазначеним нормативним актом чітко визначаються назви штатних одиниць та склад їх обов'язків. Кожним відділенням мав керувати один “советник” губерньського правління, вирішенням та формуванням

¹ Там само, арк. 13.

² Там само, арк. 14.

³ Держархів Чернігівської обл., ф.128, оп. 1, спр.5875, арк. 1.

⁴ Там само, арк. 177.

⁵ Державний архів Чернігівської області : путівник. – Чернігів : РВК “Деснянська правда”, 2001. – С. 37.

справ – столоначальники, їх помічники, реєстратори та канцелярські “служителі”. Кількість чиновників визначалася за штатом – “нормальним” чи “особенным” – та присвоєним губернському правлінню розрядом. Так, Чернігівське губернське правління мало 2-й розряд “нормальних” штатів. Згідно з “Общим наказом гражданским губернаторам” був визнаний наступний штат канцелярії:

- правитель канцелярії 8 класу;
- старший помічник правителя канцелярії 9 класу (2 особи);
- молодший помічник правителя канцелярії (2 особи);
- чиновники з особливих доручень 8 і 9 класів;
- писарі.

Реформування 1837 р., як свідчить рапорт чернігівського губернатора П. І. Гессе, призвело до негативних наслідків у діловодстві адміністративних органів губернії. На початок 1841 р. в Чернігівському губернському правлінні нараховувалось більше 10,5 тис. “нерешенных дел и незаслушанных бумаг”¹. Губернатор вказує на дві причини такої ситуації:

1) недостатню кількість канцелярських “служителей” – “по состоянию Правления во 2-м разряде Нормальных Штатов далеко не соответствующем той многочисленности бумаг, какое поступает в Губернское Правление”;

2) недостатню кількість “советников” – “в течении почти всего 1838 г. в Губернском Правлении были только два советника, управляющие сверх своих и другими двумя отделениями”².

Губернатор отримує дозвіл перевести правління до 1-го розряду та створити “временный стол”. Такі заходи дали змогу 1840 р. зменшити кількість невирішених справ до 8 тис. [6, арк. 62]

Остаточний процес реформування системи адміністративних установ завершився виданням “Учреждения губернских правлений” 1845 р., яке впроваджувалось в дію у 43 губерніях, в т. ч. і Чернігівській, “в виде опыта” [6, спр.838, арк. 44]. Чернігівське губернське правління було розділене замість 4-х на 3 відділення та 10 столів. Відповідно до § 48 “Учреждения...” губернське правління мало право самостійно скласти “расписание о разделении предметов по отделениям” [6]. Отже, Чернігівське губернське правління на середину XIX ст. входило до системи Міністерства внутрішніх справ, формально підпорядковувалося безпосередньо Сенату,

¹ Держархів Чернігівської обл., ф.128, оп. 1, спр.8426, арк. 61.

² Там само.

фактично – губернатору, який очолював його. Таке реформування передбачало певну організацію роботи чиновників: для кожного з них були виписані посадові обов'язки, покликані забезпечити оперативність і злагодженість в роботі. Поділ канцелярії відбувався таким чином:

1-й стіл I відділення (1845–1917 рр.) займався комплектуванням кадрів для установ відомства МВС, а також зарахуванням до податного стану, присудженням звання почесного громадянина, прийняттям іноземцями російського підданства, дозволом переходу в духовне відомство. 2-й стіл I відділення (1845–1914 рр.) займався виконанням вироків судових установ, фінансовою ревізією підлеглих установ. 3-й стіл I відділення (1845–1865 рр.) відав розшуком осіб і майна, розглядом скарг про зловживання чиновників. 3-й стіл II відділення (1865–1917 рр.) здійснював нагляд за єврейським населенням. 4-й стіл II відділення (1845–1917 рр.) відав питаннями опіки, розглядав скарги населення на зловживання поліції. 5 стіл II відділення (1845–1917 рр.) відав питаннями, пов'язаними з церквою, стягненням грошових боргів. До створення лікарського відділення виконував медичний огляд осіб, що клопотали про пенсію. 6 стіл II відділення (1845–1917 рр.) відав міськими справами. Наприклад, розглядав листування про дозвіл на відкриття крамничок, торгівлю вином; винагородження міських жителів за землю, яка відійшла від них при плануванні міст; стягнення грошових боргів і штрафів з міщан, купців, чиновників та інших міських жителів, дозвіл на продаж їхнього майна за борги; проведення в містах рекрутських наборів; відомості про кількість прийнятих рекрутів. 7-10 столи III відділення (1845–1917 рр.) здійснювали фінансовий нагляд за органами міського самоврядування, проведенням землемірних робіт; стягували штрафи і грошові борги, недоїмки державних і земельних зборів; відали затвердженням вироків міських товариств про збори громадських коштів і здійснювали нагляд за їхніми витратами.

Відповідно до згаданого “Учреждения...” 1845 р., Канцелярія чернігівського губернатора “по связи с делами правления должна подлежать подобному же правилу” й мала таку структуру:

- загальна канцелярія,
- секретний, міський, розподільчий, господарський, казначейський, звітний та земський столи,
- військовий і кримінальний відділи [6, с. 35].

Штат Канцелярії чернігівського губернатора був збільшений з 1845 р.:

- правитель канцелярії 8 кл.;

- ст. помічник правителя канцелярії 9 кл. (3 особи);
- молодший помічник правителя канцелярії 10 кл. (3 особи);
- реєстратор 12 кл.;
- ст. чиновник з особливих доручень 8 кл. (2 особи);
- молодший чиновник з особливих доручень 9 кл. (2 особи).

Не будучи законодавчо оформленою, як губернське правління, поступово канцелярія губернатора, стає важливою ланкою в системі місцевого керування зараховується до основних адміністративних установ губернії.

Чернігівське губернське правління та Канцелярія чернігівського цивільного губернатора на поч. XIX ст. були основними установами, що представляли, з одного боку, владу на місцях, а з другого – виступали тим виконавчим органом, через який здійснювала керівництво вища державна влада країни взагалі. Канцелярія чернігівського губернатора – це установа з одноосібною формою управління, де рішення з того чи іншого питання губернатор приймав одноосібно. Чернігівське губернське правління – орган з колегіальною формою правління, що виявляв волю вищих уповноважених осіб та установ через загальне “присутствіє”, що мало теж свою канцелярію. На суттєву різницю в процесі роботи з документами в “присутственных местах” та в канцелярії “начальствующих лиц” звернув увагу ще у середині XIX ст. у своєму дослідженні В. Вельдбрехт [2]. Автор визначає розбіжності у процесах створення документів та документообігові в цілому у цих адміністративних установах шляхом аналізу їх структури, посадового складу, ступеню його підпорядкованості та кола виконуваних ними завдань. Колегіальний спосіб управління, як зазначає В. Вельдбрехт, визначив структуру правління, де кожне відділення “удерживает свою самостоятельность”, несе відповідальність за стан справ та доповідає про це “присутствию”, а “начальник” установи лише має здійснювати загальний нагляд за їх діяльністю; натомість в канцелярії цивільного губернатора всі посадові особи “соединяются под начальство Правителя Канцелярии”, а рішення виносить “начальствующее лицо”, тобто губернатор [2, с. 14].

На Чернігівське губернське правління покладалися такі основні функції: оприлюднення указів Сенату та інших центральних органів царського уряду; нагляд за адміністративно-поліцейськими, фіскально-фінансовими, судовими органами державного управління. Щодо Канцелярії чернігівського цивільного губернатора, яка знаходилася у відомстві правителя канцелярії, то ця установа брала на себе виконання

наступних функцій: формування секретних справ; листування (з огляду губернії, у справах суспільного самоврядування, друку, військових справах); складення річних звітів; видача закордонних паспортів тощо.

Історія розвитку губернських адміністративних установ дає змогу простежити процеси формування відповідних систем документів у контексті діяльності установ та у процесі їх реорганізації, прослідкувати напрямки руху документів, способи їх упорядкування, дозволяє визначити ознаки наступності і спадковості у формуванні сучасних систем документації та організації документообігу в установі.

Таким чином, склад органів державної влади Чернігівської губернії формувався з урахуванням реальних управлінських завдань, чим зумовлювалися раціональність та доцільність її структурних підрозділів. В основу їх діяльності покладалася як одноосібний, так і колегіальний принцип, хоча найважливіші управлінські рішення приймав лише губернатор. Штат установ не був постійним, а формувався з урахуванням необхідності вирішення проблем у керуванні регіоном.

Використана література:

1. *Вельдбрехт В.* Общие основания русского делопроизводства с приложением основных его форм / В. Вельдбрехт. – СПб., 1854. – 122 с.
2. *Вялова Л. М.* Организация делопроизводства центральных органов управления в законодательных актах Российской империи первой половины XIX века : дис. ... канд. истор. наук. – М., 1987.
3. “Генеральный регламент” от 26 февраля 1720 г. // Полный свод законов Российской империи. Собрание первое. – Т. VI. – № 3534.
3. “Учреждения для управления губерний Всероссийской империи” от 7 ноября 1775 года // Полный свод законов Российской империи. Собрание первое. – Т. XX. – № 14392.
4. “Общее учреждение министерств” от 05 мая 1811 г. // Полный свод законов Российской империи. Собрание первое. – Т. XXXI. – № 24686.
5. Державний архів Чернігівської області : путівник. – Чернігів : РВК “Деснянська правда”, 2001. – 600 с.
6. Державний архів Чернігівської області. – Ф. № 127, 128.
7. Российское законодательство XI–XX вв. – Т. 5. – М., 1987. – 523 с.
8. Черниговские губернаторы и вице-губернаторы. Библиографический справочник / сост. Морозова А. В., Полетун Н. М.; предисл., прилож. Морозовой А. В. – Чернишов : РИК “Деснянська правда”, 2006. – 60 с.
9. *Шандра В. С.* Малоросійське генерал-губернаторство 1802–1856 рр. : функції, структура, архів. – К. : (Держ.ком. архівів України), 2001. – 356 с.

ЛЕМИШ Н. О. Состав и функции административных органов Черниговской губернии в первой половине XIX ст.

В представленной статье автор исследует состав и функции административных органов Черниговской губернии в первой половине XIX ст.

Раскрываются вопросы связанные со структурой системы органов государственной власти, уровнем их влияния на развитие общества, процессы формирования соответствующих систем документов в контексте деятельности учреждений.

LEMISH N. O. Composition and functions of administrative organs of the Chernigov province in the first half of XIX item.

In the represented article an author explores composition and functions of administrative organs of the Chernigov province in the first half of XIX item.

Questions open up the systems of public authorities related to the structure, by the level of their influence on development of society, processes of forming of the proper systems of documents in the context of activity of establishments.

Луцкай В. І.
Національний педагогічний університет
імені М. П. Драгоманова

СТАНОВЛЕННЯ ТОТАЛІТАРНОГО РЕЖИМУ М. РАКОШІ В УГОРЩИНІ

На основі аналізу широкої джерельної бази та наукової літератури досліджується процес становлення тоталітарного комуністичного режиму М. Ракоші в Угорщині.

Угорська Республіка – незалежна держава з новим європейським “обличчям”, що давно порвала з тоталітарним минулим. Угорщина пройшла нелегкий і часом суперечливий шлях від сателіта СРСР до країни з демократичною владою, прозорою політичною системою, розвинутим громадянським суспільством і досить високим рівнем життя. Першим кроком до звільнення країни від тоталітаризму і комуністичної влади, апогеєм кризи тоталітарного режиму і однією з передумов “оксамитової революції” кінця 1980-х років в Угорщині стала Угорська революція 1956 р. З огляду на це, дослідження проблеми становлення тоталітарної сталінсько-ракошитської системи в Угорщині наприкінці 1940-х років, що стало однією з ключових причин вибуху народного невдоволення восени 1956 р., є актуальною.

Окремі аспекти проблеми, досліджуваній у даній статті, певною мірою висвітлювалися у дослідженнях вітчизняних та зарубіжних істориків. В роботах радянської доби, надзвичайно заідеологізованих, становлення тоталітарного режиму М. Ракоші зображувалося через призму висвітлення “світлого шляху соціалізму” і встановлення диктатури пролетаріату в Угорщині [4; 7; 14]. В новітній українській історіографії проблема