

ПРОБЛЕМЫ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ИСТОРИИ НОВОГО ВРЕМЕНИ

УДК 94(47+57)+351.742+351.711-048.35

МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ В ПЕРВОЙ ЧЕТВЕРТИ XIX ВЕКА (по материалам сенаторских ревизий)

А.Н. Бикташева

*Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,
г. Москва, 101000, Россия*

Аннотация

Статья посвящена сенаторским проверкам местного управления. В ней анализируются информационный потенциал материалов ревизий, матрица выдаваемых сенаторам инструкций, кадровая ситуация по результатам их проведения. Особое внимание уделено сведениям о локальных различиях российского администрирования, специфике развития региональной экономики. В качестве примера приводится торговый проект губернатора П.П. Пущина о необходимости учреждения в Казани ярмарки. Содержащаяся в нём аргументация раскрывает понимание главой губернии торговых государственных интересов и экономических выгод от эффективного использования местного своеобразия. Кроме того, исследуются источники возможные сенаторских исследований, состоящих из жалоб, доносов, прошений, показаний очевидцев, прокурорских запросов, служебных донесений. Этот массив бумаг, порождённый различными социальными группами, позволяет по-новому увидеть жизнь представителей власти в провинциях Российской империи. Материалы сенаторских ревизий, по мнению автора, дают уникальную возможность составить представление о различиях губернского управления в Российской империи первой четверти XIX в.

Ключевые слова: Российская империя, ревизии Сената, управление различиями

Административное пространство Российской империи в начале XIX в. стало полигоном для экспериментального применения заимствованной из Западной Европы министерской системы управления. Её адаптация на русской почве происходила постепенно и непросто. В этот период исполнительная власть изымалась из ведения Сената и сосредоточивалась в министерствах (ПСЗ, № 20406). Попытка правового разграничения ветвей власти проявилась в придании Сенату функций органа административной юстиции (ПСЗ, № 24686, § 234). На жизни губерний это отразилось в проведении регулярных сенаторских проверок, механизм которых запускался инициативой с мест, выраженной в специфическом коммуникативном жанре жалоб и доносов.

В 1810 г. в составе Государственного совета была учреждена особая Комиссия для приёма и рассмотрения прошений, приносимых на «Высочайшее Имя» (ПСЗ, № 24064, § 80, 88–113), а с 1812 г. начал действовать ещё один канал подачи «всеподданнейших прошений» – Собственная Его Императорского Величества канцелярия (ЭСБЕ). Накопление таких сигналов инициировало столичную проверку. Персонифицируя власть столичного ревизора, современники стали называть эти проверки сенаторскими ревизиями. Таким образом, в ситуации противоречия между реформируемыми институтами центральной власти (министерствами и Сенатом) тотальные сенаторские ревизии становятся постоянным и уже опробованным средством контроля над местной и во многом ещё архаичной губернской администрацией.

Практика радикальной «встряски» местного управления назначением ревизии Сената восходит ещё к петровским временам, но до конца XVIII столетия эти ревизии так и не приобрели систематический характер. В период правления Александра I сенаторские проверки становятся регулярным явлением, отчего появление столичного ревизора воспринималось провинциальным чиновничеством как наступление судного дня. Попробуем пояснить, как и почему это происходило, используя информационный потенциал материалов ревизий Сената, проводимых в первой четверти XIX в.

Статистика сенаторских ревизий наглядно демонстрирует, что в системе государственного управления они приобрели особую значимость. До сих пор их общее количество точно неизвестно; судя по имеющимся данным, с 1800 по 1915 г. Сенат провёл примерно 120–125 ревизий (ИПС, т. 2, с. 596–600; т. 4, с. 513–515). Три четверти (около 90 проверок) приходится на первую половину XIX в., затем их интенсивность резко снижается. По нашим подсчётам, 52 ревизии были осуществлены во время правления Александра I, то есть в первой четверти столетия, и только 38 – во второй четверти, в период правления Николая I (ИПС, т. 4, с. 503–508). При всей условности подсчётов общая тенденция вполне очевидна.

Государство тратило на проведение сенаторских проверок немало средств. Одна ревизия в среднем обходилась казне от пяти до десяти тысяч рублей (ИПС, т. 3, с. 636). Средняя продолжительность доходила до четырёх месяцев. Такие проверки выходили за рамки компетенции Министерства внутренних дел и были надведомственными, что усиливало их значимость, подчёркивало непричастность к ведомственным ревизиям. Кроме того, назначались они по «Высочайшим повелениям», а объём ревизионных полномочий определялся особыми инструкциями.

Первая особая инструкция появилась в царствование Павла I, когда была осуществлена тотальная ревизия местного управления для выяснения внутриполитического и экономического состояния Российской империи. Указ от 1 декабря 1799 г. провозгласил регулярный порядок осмотра губернской администрации в пределах всей Российской империи. По нему ревизии Сената должны были осуществляться один раз в три года (ПСЗ, № 19212). Для этого вся страна (41 губерния) была поделена на 8 частей, каждую из которых должны были ревизовать по два сенатора (ПСЗ, № 19211). Для осуществления всероссийской ревизии Павел I поручил сенатору Д.П. Трощинскому разработать специальную инструкцию 1799 г. В её основу легли указы о проведении ревизий времён Екатерины II

(1785 и 1795 гг.) [1, с. 74]. Кроме того, были добавлены два новых пункта – «о земледелии» и «о казённых лесах» (ИПС, т. 3, с. 754), а также изменился порядок следования подпунктов. В частности, подпункт о медлительности в решении дел переместили на первую позицию [2, с. 121]. В окончательном варианте инструкция стала включать в себя пять пунктов:

- 1) о правосудии;
- 2) о внутренней полиции;
- 3) о поборах;
- 4) о земледелии;
- 5) о казённых лесах (ПСЗ, № 19212).

Таким образом, необходимо было собрать информацию о решённых и нерешённых делах, об исполнении законов, о разделении губерний на уезды, о числе жителей в них, о промыслах, торговле и ценах на продукты, о законности сбора налогов и т. д.

Особое внимание сенаторы обращали на социально-экономическое положение казённых крестьян. Кроме того, их интересовали сведения о деятельности целого ряда учреждений (приказа общественного призрения, дворянских опека, сиротских судов), контролирующих социальные аспекты жизни. Главным объектом проверки становились местное правительство или губернское правление, находящееся в непосредственном подчинении губернатору, а также деятельность губернских судебных учреждений. Ориентиром эффективного управления могло быть экономическое состояние губернии.

В качестве примера приведём рапорт сенаторов И.В. Лопухина и М.Г. Спиридова «О нуждах и недостатках по Казанской и Вятской губерний» (РГИА, л. 2–4). Его содержание соответствовало четвёртому пункту официальной ревизорской инструкции. В рапорте сообщалось, что крестьян казённого ведомства здесь насчитывается 313 тыс. 270 душ, в их пользовании находится 4 270 388 десятин 136 саженой земли, что примерно составляет 6 десятин на каждую душу. Характеризовалось земледелие по составу почвы, посевным культурам. Давалась специализация хлебопашества по уездам, указывалось количество поташных и винокурных заводов, назывались доходы от водных мукомолен, мельниц и т. д. (РГИА, л. 2).

Особый интерес представляет раздел рапорта «Дополнения»¹, в котором содержалось мнение казанского военного губернатора генерал-лейтенанта П.П. Пушина «о нуждах, недостатках и пользах общих» Казанской губернии (РГИА, л. 6–10). Инициативы губернатора не могли реализоваться без участия центра, а ревизоры в данном случае выступали и посредниками, и экспертами проекта. Для «пользы общей» Пущин предлагал учредить в Казани «на основании 1785 года городского положения 26 статьи, ежегодную ярмонку»². Оптимальными сроками её проведения считал 25 апреля – конец июня, когда по вскрытию рек суда смогут пристать к берегу города, а в июле купцы смогут отправляться в Макарьев на Нижегородскую ярмарку. Его аргументация выстраивалась по следующей схеме:

¹ Данный раздел не был обязательным, в него включали сведения «от кого надлежит» – губернатора, губернского прокурора, предводителя дворянства.

² Орфография сохраняется в соответствии с оригиналом. – А.Б.

1) если учредить ярмарку в Казани в означенные сроки, столичные купцы «не преминут, конечно, участвовать в ней», хотя Петербург и Москва ближе к Нижнему Новгороду;

2) ярмарка в Казани, возможно, приведёт к снижению цен на товары, за которыми купцы обычно ездили в Нижний Новгород, поскольку «уповательно, что складка оных товаров, ныне через Казань производимых, будет производиться в сем городе»;

3) купцы из Сибири смогут подвозить товары в Казань на ярмарку зимним путём, а потом через Каму;

4) можно употребить стоящие на берегу Булака каменные магазины (склады), чтобы казанские купцы смогли доставлять свои товары на другие ярмарки, что приносило бы им немалый доход (РГИА, л. 7 об. – 8).

Этот торговый проект был поддержан сенаторами. Они посчитали его весьма «полезным и основательным», добавив, что большинство казанских купцов имеют малый капитал в силу того, что в Казани нет ярмарки. По сведениям магистрата, среди местных купцов в первую гильдию были записаны только 5 семей, во вторую – 34, а в третью – 263, но последние «не могут умножить свои капиталы посредством торговли», так как вынуждены ездить и закупать себе товары, поэтому «всегда в одном малокапитальном состоянии остаются» (РГИА, л. 7 об. – 8). Учреждение казанской ярмарки позволило бы умножить их капитал, «чрез то умножился бы и доход государственный», – подытоживалось в заключении. Но этим замечательным начинаниям не суждено было исполниться. Причины могли быть различными: это и смена царствования, и увольнение П.П. Пущина, а возможно, и сам факт экономического усиления казанского купечества.

В правление Александра I в 1805 г. была подготовлена новая инструкция для сенаторов, назначаемых для осмотра губерний. В её основу легли статьи инструкции 1799 г. Теперь она состояла из 18 пунктов, однако в ней отсутствовали позиции, характеризующие экономические показатели развития проверяемой губернии, поскольку после создания Министерства внутренних дел эти сведения переместились в отчёты губернаторов. По инструкции 1805 г. сенаторы не должны были ограничиваться осмотром губернских учреждений, отныне проверке подвергались и уездные учреждения, находящиеся в подчинении министерств. Текст инструкции фиксировал надзорные обязанности ревизоров Сената и ограничивал их вмешательство в сферу исполнительной власти (ПСЗ, № 21861).

К 1819 г. назрела необходимость создания третьей редакции инструкции (ПСЗ, № 27722), которой предшествовали долгие обсуждения с преодолением разногласий среди сенаторов [3, с. 80]. Окончательный вариант был расширен до 29 пунктов и состоял из двух частей: сначала перечислялись «первоначальные действия» ревизоров (§ 1–3.1 инструкции), затем говорилось «о ревизии вообще» (§ 4–29 инструкции). Согласно данной инструкции инспекции подвергались все губернские присутственные места. Теперь проверяющие должны были о своих результатах уведомлять не только Сенат, но и министров, по ведомству которых производился осмотр (§ 17 инструкции). По сравнению с текстом предыдущей редакции разработчики инструкции 1819 г. существенно расширили объём полномочий сенатских расследований по пресечению беспорядков

и злоупотреблений местной администрации. Вместе с тем правительство продолжало декларировать своё намерение ревизировать каждую губернию раз в три года, сделав тем самым сенаторские проверки систематическими.

Таким образом, созданная благодаря трём инструкциям единая матрица сенаторских проверок позволяет нам выявить содержание и направление той информации, которая интересовала верховную власть. А сами эти тексты способны раскрыть позицию центра по отношению к перифериям империи. В частности, по отчётам проверяющих можно выявить принятые в тот период критерии эффективности деятельности губернатора. Среди них, например, соотношение решённых и нерешённых дел в губернском правлении в течение нескольких лет, показатели по полицейской части, количество недоимок, организация и проведение рекрутских наборов, отсутствие жалоб и доносов на губернатора и его окружение.

Помимо материалов проверок, особый интерес представляют следственные документы сенаторских расследований. Они состоят из жалоб и доносов, показаний находящихся под следствием, очевидцев событий, прокурорских запросов, служебных рапортов и донесений. Участники этих событий, как правило, действовали в поисках выгоды, поэтому выяснение истинного положения дел требует значительных исследовательских усилий. Перед нами предстаёт целая галерея обвинителей и ответчиков: губернские чиновники, местное дворянство, крепостные и государственные крестьяне, нижние воинские чины, рекруты и их родители, городские ремесленники, фигурируют и петербургские покровители. Вместе они создают целую сеть социальных коммуникаций, которая приводилась в действие руками людей, знающих её логику. В этой связи интригующим становится сюжет о легальных и нелегальных способах групповой борьбы, личных трагедиях вовлечённых в неё людей (подробнее об этом см. [4, с. 133–213]). Это позволяет по-новому увидеть жизнь приближённых к власти людей в провинциях Российской империи, составить представление о различиях губернского управления.

Если сопоставить статистику ревизий Сената за первую четверть XIX в. со сводным списком пребывания в должности российских губернаторов, подготовленным к столетию Министерства внутренних дел (ГРИ), то можно обнаружить устойчивую кадровую ситуацию: время «удаления», а затем и дальнейшее увольнение большинства российских губернаторов совпадает с периодом проведения в вверенной им губернии сенаторской ревизии. Так, в период правления Александра I губернии Поволжского региона подвергались сенаторским ревизиям 22 раза:

- Нижегородская – 1810 г.;
- Казанская – 1801, 1803, 1808, 1810, 1815, 1819 гг.;
- Вятская – 1801 г., дважды в 1807 г. и 1813 г.;
- Симбирская – 1826 г.;
- Пермская – 1808, 1809, 1817 гг.;
- Пензенская – 1808, 1815, 1826 гг.;
- Саратовская – 1802, 1808 гг., дважды в 1826 г. (ИПС, т. 2, с. 596–600; т. 4, с. 513–515).

Самой посещаемой в этом ряду, как видим, стала Казанская губерния.

Фронтальное изучение материалов сенаторских расследований позволило 1) выявить достаточно стойкое и повсеместное противостояние местного дворянства представителям коронной власти, 2) отследить дальнейшую судьбу казанских губернаторов и других губернских чиновников, оказавшихся под следствием, 3) раскрыть мотивы и способы их увольнения, казусы неформального властвования, 4) разобраться в противоборстве интересов дворянских группировок с местным правительством. Собранные воедино следственные материалы шести сенаторских ревизий вскрыли картину постоянных конфликтов, интриг и взаимодействия представителей коронной власти с местным дворянством, чиновниками иных ведомств.

Из девяти казанских губернаторов александровской поры шестеро были уволены судебным порядком: П.П. Пуцин, А.И. Муханов, Н.И. Кацарев, Ф.П. Гурьев, И.А. Толстой – гласным решением первого департамента Сената; П.А. Нилов ушёл в отставку по решению Комитета министров.

Итоги сенатских расследований и количество уволенных по их результатам губернаторов приводят к убеждению, что тот объём власти, которым они были наделены, не позволял им самостоятельно разрешать административные конфликты. В случае противостояния губернатора и предводителя дворянства, местного правительства и корпоративных органов управления столичные визитаторы неизменно переходили на сторону местного дворянства.

Карательная направленность ревизий Сената сделала своё дело. Prestиж представительства коронной власти в этот период заметно пошатнулся. Выход из этой ситуации виделся в дальнейшем совершенствовании бюрократического аппарата и комплексном усилении полномочий губернатора. Уже при Николае I верховная власть предпочитала обсуждать текущие территориально-административные проблемы в ведомственном формате с использованием преимуществ негласного контроля. Общие проверки Сената стали учреждать целенаправленно и адресно: для уяснения причин голода, неурожая, эпидемий, народных волнений и т. д. Это отличалось от практики александровского времени, когда увольнение и отдача под суд чиновника рассматривались как основной инструмент и одновременно как результат ревизии³.

Иными словами, негласный рутинный надзор за местной властью посредством политической полиции пришёл на смену гласному, но спорадическому, сенаторскому. Менялись методы контроля центральных органов власти и способы получения знания о территориальной специфике управления. Всеобщая персонификация государственной системы и политики эпохи Александра I, когда конкретный чиновник воплощал государственную должность, сменяется более безличной, но эффективной регламентированной бюрократией николаевского правления.

Благодарности. Статья написана в рамках научного проекта (№ 15-01-0105), выполненного при поддержке Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» в 2015–2016 гг.

³ В результате одной только ревизии Казанской губернии 1819–1820 гг. было отдано под суд 1307 человек – значительная цифра даже с учётом многочисленности той части общества, которая оказывалась объектом непосредственного внимания ревизоров. А поскольку в одной и той же местности ревизии проводились неоднократно, то масштабы кадровых чисток, соответственно, возрастают.

Источники

- ГРИ – Губернии Российской империи. История и руководители, 1708–1917 / Ред.-сост. Ю.Н. Моруков. – М.: Объед. ред. МВД России, 2003. – 479 с.
- ИПС – История Правительствующего сената за двести лет, 1711–1911 гг.: в 5 т. / Под ред. А.Н. Филиппова, С.Ф. Платонова, Н.Д. Чечулина, Э.Н. Берендтса. – СПб.: Сенат. тип., 1911. – Т. 2. – 810 с.; Т. 3. – 720 с.; Т. 4. – 534 с.
- ПСЗ – Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е: с 1649 по 12 дек. 1825 г. – СПб.: Тип. 2 Отд-ния Собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. – Т. 25. – № 18302–19240; Т. 27. – № 20099–21111; Т. 28. – № 21112–21982; Т. 31. – № 24064–24941; Т. 36. – № 27617–28072.
- РГИА – Российский государственный исторический архив. Ф. 1341. Оп. 1. Д. 282. Л. 2–8.
- ЭСБЕ – Собственная Его Императорского Величества канцелярия // Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь / Под ред. И. Е. Андреевского. – СПб.: Издат. д-во, Брокгауз-Ефронъ, 1900. – Т. 30а. – С. 653–657.

Литература

1. *Бочкарёв В.Н.* Сенаторские ревизии при Павле I // Изв. Твер. гос. пед. ин-та. – 1926. – Вып. 1. – С. 64–81.
2. Управление Россией. Опыт. Традиции. Новации. XVI – XX века / Отв. ред. А.Н. Сахаров. – М.: Ин-т рос. истории РАН, 2007. – 383 с.
3. *Середонин С.М.* Исторический обзор деятельности Комитета министров: К столетию Комитета министров (1802–1902): в 7 т. – СПб.: Канцелярия Ком. министров, 1902. – Т. 1. – 611 с.
4. *Бикташева А.Н.* Казанское губернаторство первой половины XIX века: Бремя власти. – М.: Рукописные памятники Древней Руси, 2014. – 320 с.

Поступила в редакцию
22.12.15

Бикташева Алсу Назимовна, доктор исторических наук, профессор факультета гуманитарных наук

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
ул. Мясницкая, д. 20, г. Москва, 101000, Россия
E-mail: abiktasheva@hse.ru

**Local Authorities in Russia during the First Quarter of the 19th Century
(Based on the Senate Reports)***A.N. Biktasheva**“Higher School of Economics” National Research University, Moscow, 101000 Russia*E-mail: *abiktasheva@hse.ru*

Received December 22, 2015

Abstract

This paper focuses on the inspections of local authorities carried out by the Senate. It analyzes the informational potential of the Senate reports, as well as the matrix of instructions given by the Senate and the staffing situation afterwards. Special attention is paid to data on the local differences of Russian administration and the features of regional economic development. The “commercial project” of the governor P.P. Pushchin is provided as an example illustrating the necessity of organizing a trade fair in Kazan. P.P. Pushchin’s argumentation shows his understanding of Kazan as a major commercial region with unique characteristics that help to gain profit if used properly. In addition, the paper considers the source base, e.g., complaints, delations, requests, evidences, inquiries, and reports. All these documents generated by different social groups allow us to look at the people in power from a new perspective. The paper concludes that the Senate reports give a unique chance to reveal differences between local authorities in the Russian Empire during the first quarter of the 19th century.

Keywords: Russian Empire, Senate’s inspections, managing differences**Acknowledgments.** This paper is written as part of the research project (no. 15-01-0105) supported by the program “HSE Academic Fund” in 2015–2016.

Для цитирования: Бикташева А.Н. Местное управление в России в первой четверти XIX века (по материалам сенаторских ревизий) // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. – 2016. – Т. 158, кн. 3. – С. 691–698.

For citation: Biktasheva A.N. Local authorities in Russia during the first quarter of the 19th century (based on the Senate reports). *Uchenye Zapiski Kazanskogo Universiteta. Seriya Gumanitarnye Nauki*, 2016, vol. 158, no. 3, pp. 691–698. (In Russian)