

УДК 94(470.4)"18"

**ДОЛЖНОСТНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ГУБЕРНАТОРА:
БЮРОКРАТИЧЕСКАЯ РЕАЛЬНОСТЬ
(первая половина XIX века)**

А.Н. Бикташева

Аннотация

Статья посвящена изучению служебных обязанностей губернатора в период становления министерской системы управления в Российской империи. В ней рассматривается технология подчинения губернатора Министерству внутренних дел, анализируются приоритетные направления его деятельности.

Ключевые слова: губернатор, объем полномочий, служебные приоритеты.

Внедрение министерской системы в управление Российской империи коренным образом изменило течение служебной жизни начальника губернии. С 1802 года деятельность губернской администрации стала контролироваться не только Сенатом, но и Комитетом министров. Новая вертикаль исполнительной власти подчинила «хозяина губернии» Министерству внутренних дел. Теперь без согласования с министром внутренних дел он не мог отлучиться из губернии, использовать по своему усмотрению положенный ему отпуск, выехать в столицу. Это ведомство регулярно направляло в губернские канцелярии различного рода циркуляры и инструкции [1], посредством которых осуществлялась «технология» реподчинения губернаторов и руководства ими.

Внедрение единых правил связи с только что созданными министерствами, составление годовой отчетности повлекло за собой дальнейшую унификацию административной практики. Спускаемые МВД шаблоны «исходящих» документов стали ограничивать произвольные действия губернаторов, делая их подконтрольными, а все их административные шаги прозрачными. О том, как воспринимались эти нововведения современниками, можно узнать из воспоминаний Ф.Ф. Вигеля: «Надобно знать, какое мнение сами губернаторы и вообще все жители имели прежде о высоком их звании. Губернатор был луч сияния царского, хозяин губернии, защитник ее прав, ходатай у престола. Не обремененные тысячами мелочей, как ныне, не стесняемые бесчисленными формами, не обязанные беспрестанно отправлять срочные ведомости, коих никто не читает... не устрашаемые ответственностью за всякую безделицу, не видящие равносильных управлений других ведомств, от них вовсе не зависящих, спокойные, уважаемые, могли они беспрепятственно творить добро и в благом им края видеть собственное» [2, с. 219]. Очевидно, в этих строках нашли отражение мысли отца известного мемуариста – пензенского губернатора

Ф.Л. Вигеля (занимал пост губернатора в 1802–1809 гг.). Изобилие отрицательных частиц («не обремененные», «не стесняемые», «не обязанные», «не устрашаемые», «не зависящие») в представленной характеристике выдают отношение Ф.Ф. Вигеля к произошедшим изменениям. Не трудно предположить, что процесс внедрения министерской системы был нелегким. Отраслевое управление тяжелым бременем легло на плечи губернаторов, подчинив их целому ряду министерств, усилив ответственность и породив чувство тревоги. Однако министерская структуризация не затронула оснований губернского управления. И тем не менее губернатор перестал ощущать себя полновластным «хозяином губернии».

В литературе общим местом стало утверждение о двойственном положении начальника губернии: как личного представителя императора и одновременно как чиновника министерства внутренних дел. Низовыми структурами, подведомственными губернатору, стали канцелярия губернатора, губернское правление, врачебная управа, комитет общественного здравия и оспенный комитет. Министерство внутренних дел педантично регламентировало и их деятельность. Один только перечень дел, за которые губернатор отвечал перед этим министерством, к середине XIX века вырос до 33 пунктов. Даже слом обветшавших зданий и строительство мостовых губернатор не имел права осуществлять по собственному усмотрению.

Начальники губернии буквально тонули в бумажном потоке, достигшем к 40-м годам XIX века невероятных размеров. По подсчетам И.А. Блинова, за год губернатор должен был подписать до 100 тысяч документов, то есть 270 бумаг ежедневно. Если предположить, что на каждый документ он тратил не более минуты, то одна только эта процедура занимала в день 4.5 часа [3, с. 161]. Сами чиновники называли это явление бумажным многоделием. Его реальный объем хорошо иллюстрирует ведомость «о количестве бумаг по местам подведомственным казанского военного губернатора за 1838 год»¹ (по губернскому правлению, канцелярии военного губернатора, приказу общественного призрения, врачебной управы, градской полиции, земским судам, градским думам и ратушам). Всего через руки губернатора за этот год прошло 154 596 документов. Решенными оказались 150 974 дела, а 3 622 были перенесены на следующий год [4].

Чтобы справиться с таким объемом работы, губернатору необходима была подготовленная команда сотрудников, в которую входили вице-губернатор в качестве непосредственного помощника, советники губернского правления, чиновник по особым поручениям, адъютанты. Кроме того, в распоряжении губернатора находились губернаторская канцелярия и губернское правление. Однако даже столь многочисленный штат работников не в состоянии был справиться с возложенными на губернское руководство обязанностями. В связи с этим губернаторы нередко перепоручали исполнение своих служебных полномочий правителю канцелярии. Этот чиновник постепенно приобретал особую значимость в местном правительстве, отчего губернатор стремился предоставить эту должность человеку надежному и всячески поощрял его преданность (см. [5, с. 51]).

¹ Здесь и далее цитаты приводятся с сохранением авторской орфографии и пунктуации.

В течение первой половины XIX века в помощь начальнику губернии было создано большое количество совещательных комиссий. Как явствует из отчета министра внутренних дел за 1843 год, кроме ежедневного пребывания в правлении, губернатор должен был присутствовать еще в 17 учреждениях: 1) в приказе общественного призрения; 2) комитете о земских повинностях; 3) попечительном о тюрьмах обществе; 4) оспенном комитете; 5) статистическом комитете; 6) мануфактурном комитете; 7) комитете о коннозаводстве; 8) строительной комиссии; 9) дорожной комиссии; 10) комиссии о народном продовольствии; 11) отделении коммерческого совета; 12) рекрутском присутствии; 13) присутствии для освидетельствования умалишенных; 14) попечительстве о детских приютах; 15) казенной палате; 16) палате государственных имуществ; 17) удельной конторе. В последних трех учреждениях губернатор председательствовал во время торгов (см. [6, с. 109]). Неудивительно, что отдельные начальники губерний даже не пытались вникать в то, что подавалось им на подпись. Когда одного из них спросили, почему он подписывает бумаги, не читая их, губернатор ответил: «Пробовал читать, ничего не понимаю; пробовал не читать – все равно, так лучше не читать – результат один» [7, с. 113]. Знали ли в Петербурге о таких управленцах? Вероятнее всего, знали. Об этом систематически доносили жандармские штаб-офицеры. Помимо негативных сведений в их сводках содержались позитивные оценки деятельности отдельных губернаторов.

Так, Э.И. Стогов, являвшийся жандармским штаб-офицером, подробно описал отношение к служебным обязанностям симбирских губернаторов второй половины 30-х годов XX века (см. [7, с. 109–152]). Образ губернатора-труженика создавался им с И.С. Жиркевича. Вот что сообщал о нем в своих «Записках» Э.И. Стогов: «...нельзя было не уважать честной его деятельности, его бескорыстия; он отдался весь, без остатка, полезному служебному труду. Жиркевич был ходячий закон». Далее жандармский штаб-офицер писал, что «всегда заставлял его за бумагами и составил о нем себе понятие, что это человек дела. Он всегда был как-то сдержан, очень вежлив, но малейшая несправедливость, плутовство по делам выводили его из себя» [7, с. 130]. Впоследствии уже сам И.С. Жиркевич, характеризуя этот период своей биографии, вспоминал, что вставал обыкновенно утром часов в пять, иногда и раньше. До 8 часов утра рассматривал бумаги и дела. В 8 часов завтракал с женой. Затем, одевшись, принимал рапорты чиновников, после чего его кабинет был открыт для посетителей. Любого помещика или чиновника Жиркевич приглашал навещать себя, когда тому будет угодно, но в особенности в объявленный день, который был назначен на неделю для вечерних собраний у главы губернии. Кроме того, он наносил визиты влиятельным в губернии семействам в дни их семейных праздников, а других навещал только в праздники Рождества Христова и Светлого воскресенья [8, с. 79–80]. Однако столь ответственное служение Жиркевича не гарантировало ему «удержания во власти». Во главе губернии он продержался чуть больше года (1834–1835). Этот деловой и энергичный руководитель был смещен по желанию местной дворянской элиты.

Можно привести и другой пример ответственного исполнения должностных полномочий. Согласно воспоминаниям К.И. Попова, саратовский губернатор Ф.Л. Переверзев, занимавший этот пост в 1831–1835 гг., держал под кон-

тролем все делопроизводство губернского правления. В канцелярии он работал с 8 часов утра до 2 часов пополудни и с 6 до 10 часов вечера. Вместе с тем он любил покутить с близкими ему лицами, но «как бы ни был он пьян, по приезде домой шел в кабинет, вынимал из портфеля бумаги и не засыпал, пока их все не подписывал, пересмотрев и переправив» [9, с. 209]. Как видим, губернаторы имели возможность произвольно, по своему усмотрению распределять служебное время. Не пренебрегали этой возможностью и казанские губернаторы.

Казанский гражданский губернатор И.Г. Жеванов, по свидетельствам знакомых с ним лиц, был «человек пожилой, до фанатизма религиозный, святой честности, беспристрастно правдивый и до беспредельности кроткий. Неизменно держался домашней семейной жизни и чуждался общества, официальные поздравления в торжественные дни принимал обыкновенно в церкви, куда постоянно являлся очень рано, а у себя на дому принимал только лиц, являвшихся к нему по делам службы или с прошениями...» [10, с. 188]. При вступлении в должность он обнаружил в правлении «накопление необыкновенного множества дел» и вынужден был ввести «чрезвычайный режим работы». По его предписанию местные чиновники должны были являться в правление в 7 часов утра и оставаться там до 2, а от 5 до 10 часов вечера находиться на работе ежедневно, не исключая воскресные и праздничные дни, пока не будут приведены все дела в порядок [11].

Иного служебного распорядка придерживался военный губернатор П.Ф. Козлянинов. Воспоминания его адъютанта позволяют восстановить заведенный губернатором порядок работы. «В 12 часов ежедневно генерал мой принимал просителей, которые к этому часу соберутся. До выхода Козлянинова надо было просмотреть прошения и расставить самих посетителей, соображаясь главным образом с табелью о рангах, в то время всеильной. Прощения генерал просматривал и передавал дежурному вместе с резолюцией на словах, которая дежурным кратко на прошении помещалась. При принятии прошений более важных призывался правитель канцелярии Алекс. Никол. Павлов. Канцелярия губернатора помещалась в нижнем этаже дома, в котором жил губернатор... По окончании приема Козлянинов уходил в кабинет, а дежурный оставался в зале, ходил из угла в угол, ожидая двух часов, когда генерал обыкновенно уезжал из дому и дежурного отпускал на свободу. Если бы после приема приехал посетитель высокого чина, то дежурный немедля о нем генералу докладывал. Обедал я ежедневно у Козлянинова в четыре часа... После обеда, поговорив о том о сем с генералом, если не имелся в виду какой-либо вечер или бал (которых в то время было много), отправлялись мы с Вержбицким в клуб, играли в преферанс, конечно, по весьма маленькой, и часов в 12 мирно свой день кончали» [12, с. 106–107]. Хотя губернаторы сами могли избирать удобный для них распорядок дня и стиль управления, должностные полномочия оставались одинаковыми для всех.

Должностные полномочия были детально прописаны в «Наказе гражданским губернаторам» 1837 года. В нем служебные обязанности начальника губернии были разделены на 14 обширных частей. К общим делам относились обозрения и ревизии губернии, организация рекрутских наборов, составление отчетов, подача формулярных списков служащих. Круг ежедневных забот

включал присутствие в губернском правлении, рассмотрение жалоб, сношение с министерствами, производство различных следствий, пересмотр уголовных приговоров, участие в хозяйственных делах губернии, председательствование в подведомственных комитетах и комиссиях и т. д. О возможности выполнить все перечисленные обязанности на практике бывший саратовский губернатор А.М. Фадеев писал следующее: «Несколько недель я употребил на вытверживания и изучения этого наказа и потом убедился, что, во-первых, никакой человеческой силы не хватит выполнить его в точности, во-вторых, что большая часть указаний в нем суть фантазии. Дело, в действительности, почти никогда так не идет, как в нем указывается, и как это должно было бы быть...» [13, с. 158]. Объяснением такому положению вещей могут служить правовые зазоры, возникшие в результате наделения губернатора обширными правами и обязанностями без разработки механизмов их реализации. На местах эти зазоры компенсировались административной практикой (см. [5, с. 51]), однако губернаторы признавали, что нарастающий год от года поток переписки, циркулирующей между губернатором и министерством, снизил их статусное положение до уровня рядового министерского чиновника. По свидетельству И.И. Михайлова, служившего в канцелярии астраханского губернатора, к 40-м годам XIX века эта должность уже не требовала от ее обладателя «гигантских умственных сил». По его мнению, «начальнику губернии не для чего было не только работать, но даже и думать. Административная машина того времени была так отлично налажена, что управляющему краем было чрезвычайно легко. Петербург, поважнее Казани, да и то, в старые годы градоправители его не находили никаких затруднений в исполнении своих многосложных обязанностей» [14, с. 100]. В этих наблюдениях губернского чиновника, знавшего изнутри устройство исполнительной власти на местах, зафиксирована существенная функционально-управленческая перемена, произошедшая при Николае I, – роль институции стала главенствовать над ролью личности.

Итак, министерская система усилила власть документа, а вместе с тем и возможности бюрократического письма. Губернаторские инициативы, изложенные в материалах ежегодных отчетов, содержание их многочисленных служебных записок и рапортов подводят к пониманию того, что реальная власть губернатора сосредотачивалась в административно-полицейской сфере, подведомственной Министерству внутренних дел. Приоритетными должностными заботами начальников губерний были удержание «тишины и спокойствия», поддержание «общественного благоустройства и благочиния», обеспечение «народного продовольствия».

Summary

A.N. Biktasheva. Official Powers of a Governor: Bureaucratic Reality (Early 19th Century).

The article is devoted to the study of the governor's official duties at the time, when the system of ministerial governance was introduced in the Russian Empire. It considers the mechanisms of subordination of the governor to the Ministry of Home Affairs and analyses the priority lines of his activities.

Key words: governor, scope of authority, official priorities.

Литература

1. Сборник циркуляров и инструкций Министерства внутренних дел, с учреждения министерства по 1 октября 1853 года: в 9 т. – СПб., 1854. – Т. 1: Распоряжения, относящиеся до благоустройства присутственных мест и обязанностей должностных лиц ведомства МВД. – [2], IV, 320, 656 с.
2. *Вигель Ф.Ф.* Воспоминания: в 7 ч. – М., 1864. – Ч. 1. – 237 с.
3. *Блинов И.* Губернаторы: историко-юридический очерк. – СПб., 1905. – 366 с.
4. Российский государственный исторический архив. – Ф. 1281, оп. 3, д. 136, л. 51.
5. Записка «О древней и новой России» // Русский архив. – 1870. – Т. 2. – С. 1–62.
6. Развитие русского права в первой половине XIX века / Под ред. Е.А. Скрипилева. – М.: Наука. – 1994. – 315 с.
7. *Стогов Э.И.* Записки жандармского штаб-офицера эпохи Николая I. – М.: Индрик, 2003. – 239 с.
8. *Жиркевич И.С.* Записки // Русская старина. – 1890. – Июль. – С. 63–132.
9. *Попов К.И.* Записки о Саратове // Саратовский край: исторические очерки, воспоминания, материалы. – Саратов, 1893. – Вып. 1. – С. 177–230.
10. *Мальшев А.А.* Губернатор доброго старого времени // Русская старина. – 1907. – Июль. – С. 188–196.
11. Российский государственный исторический архив. – Ф. 1286, оп. 4, д. 252, л. 14.
12. [Половцев] *Ф.А.* Из воспоминаний 1859–1861 годов // Ист. вестн. – 1907. – Октябрь. – С. 100–123.
13. *Фадеев А.М.* Воспоминания Андрея Михайловича Фадеева (1790–1867): в 2 ч. – Одесса, 1897. – Ч. 1. – 231 с.
14. *Михайлов И.И.* Казанская старина // Русская старина. – 1899. – Октябрь. – С. 99–113.

Поступила в редакцию
22.04.10

Бикташева Алсу Назимовна – кандидат исторических наук, доцент кафедры отечественной истории Казанского (Приволжского) федерального университета.
E-mail: biktashi@mail.ru