

Вакилев Тимур Рамилевич

ОТЧЁТЫ ГУБЕРНАТОРОВ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИИ ВО ВТОРОЙ ЧЕТВЕРТИ XIX ВЕКА (НА МАТЕРИАЛАХ ПЕНЗЕНСКОЙ ГУБЕРНИИ)

В данной статье рассматривается отчёт губернатора как элемент системы местного управления эпохи Николая I. Цель работы – осветить появление и эволюцию отчётов в общем процессе бюрократизации страны и усложнения системы управления. Автор показывает, что "Наказ гражданским губернаторам" и отчёты являлись органичными частями николаевской "консервативной модернизации". Новизной данной статьи выступает исследование взаимоотношений верховной власти и местной администрации через рассмотрение отчётов второй четверти XIX в., поскольку работ по данному периоду – ограниченное количество.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2013/6-2/10.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2013. № 6 (32): в 2-х ч. Ч. II. С. 47-50. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2013/6-2/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

УДК 94(47)

Исторические науки и археология

В данной статье рассматривается отчёт губернатора как элемент системы местного управления эпохи Николая I. Цель работы – осветить появление и эволюцию отчётов в общем процессе бюрократизации страны и усложнения системы управления. Автор показывает, что «Наказ гражданским губернаторам» и отчёты являлись органичными частями николаевской «консервативной модернизации». Новизной данной статьи выступает исследование взаимоотношений верховной власти и местной администрации через рассмотрение отчётов второй четверти XIX в., поскольку работ по данному периоду – ограниченное количество.

Ключевые слова и фразы: ежегодный отчёт губернатора; местное управление; чиновничество; губернская администрация; губерния; Николай I; министр внутренних дел; «Наказ гражданским губернаторам».

Вакилев Тимур Рамилович*Пензенский государственный университет**vakilev_t@rambler.ru***ОТЧЁТЫ ГУБЕРНАТОРОВ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИИ
ВО ВТОРОЙ ЧЕТВЕРТИ XIX ВЕКА (НА МАТЕРИАЛАХ ПЕНЗЕНСКОЙ ГУБЕРНИИ)[©]**

Важным источником, свидетельствующим об облике местного губернского чиновничества и его взаимоотношениях с верховной властью, являются ежегодные отчёты губернаторов о состоянии дел во вверенной их управлению губернии. Ежегодный всеподданнейший отчёт губернатора как комплексный источник даёт возможность проследить становление и эволюцию формы контроля и сбора информации центром о провинциях. Данный документ отчасти отражает взаимоотношения между губернатором, государем и министерством внутренних дел. Изучая ежегодные отчёты губернаторов, на примере Пензенской губернии можно проследить последовательность становления данного документа как формы контроля и способа получения информации о жизни государства верховными и центральными органами власти. Прежде всего, нас интересует процесс становления и развития такого документа, как ежегодный отчёт губернатора в период царствования императора Николая I.

Первые ежегодные документы о состоянии губернии относятся к началу правления Александра I – к 1804 г. (хотя разнообразные формы отчётности появляются после Учреждения о губерниях 1775 г.). Однако на данном этапе ещё не существовало чёткой формы отчёта, определяющей его структуру и периодичность подачи. Различные сведения о губерниях, в основном данные о городах, поступали в центральные и высшие органы власти чаще по прямому запросу, а не в силу существовавшей инструкции.

Регулярно отчёты гражданского губернатора в той форме, в которой они закрепились, стали поступать с 1838 г. Утверждённую первоначальную форму отчётности положил вышедший в 1837 г. «Общий наказ гражданским губернаторам». Как отмечал Э. Н. Берендтс, «Наказ губернаторам» должен был поднять престиж губернаторов, который, по свидетельству современников, к концу царствования Александра I и в первое десятилетие царствования Николая I сильно упал [1, с. 172].

При Николае I чётко оформился статус губернаторов и генерал-губернаторов. «Наказ», помимо прочего, определял функции губернатора: «...Принятие мер, для сохранения народного здоровья, обеспечение продовольствия в губернии; оставление страждущим и беспомощным надлежащего призрения...» [3, § 1]. Этот документ вновь подтверждал, что губернаторы являются главными представителями императора и центрального правительства в губерниях и одновременно легитимными руководителями всей местной администрации. «Наказ» устанавливал, что губернатор подчиняется непосредственно министру внутренних дел, но одновременно подтверждал его право на взаимодействие с другими министерствами и, что весьма важно, лично с государем. Данный документ определял также правовые, охранительные функции и статус губернатора, они отражены в первых статьях «Наказа». Так, статья 1 гласила: «Губернаторы, как непосредственные начальники вверенных им губерний, суть первые в оных блюстители неприкосновенности верховных прав Самодержавия, польза Государства и повсеместного, точного исполнения законов, уставов, Высочайших повелений...» [Там же]. Однако статья 2 подчёркивала: «Предел власти и круг действий Гражданских Губернаторов определяется самим свойством их обязанностей. Будучи токмо исполнителями и оберегателями законом, они не в праве ни делать новых постановлений, ни отступать от существующих...» [Там же, § 2]. Таким образом, никакой инициативы и самостоятельности «Наказ» губернатору не давал, декларируя только надзорно-охранительную и контролирующую функции. Документ включал подробнейший перечень и описание всех аспектов деятельности губернатора (от заботы о народном здравии до правил переписки) и содержал 346 статей, сведённых в 14 отделов. «Наказ» всячески подчёркивал особый надзорный статус губернатора как представителя государя: «Не теряя никогда из вида, что главнейшая обязанность их [губернаторов] есть наблюдение за точным по всюду исполнением государственных постановлений, Высочайших повелений Его Императорского Величества и основанных на воле Его распоряжений высшего начальства...» [Там же, § 345].

Однако в целом «Наказ губернаторам», как инструкция, содержал определённое противоречие: с одной стороны, губернатор как представитель государя осуществлял контроль над всеми учреждениями губернии, с другой – он являлся чиновником МВД и был ограничен в возможности контролировать ряд учреждений и лиц, относившихся к другим министерствам и ведомствам. Так, казённая палата относилась к Министерству финансов. Выпал из под контроля и представитель Третьего отделения в губернии.

Вышедший «Наказ гражданским губернаторам», закрепивший статус ежегодного отчёта как основной формы контроля и источника информации о губернии, не оставлял сам отчёт как документ неизменным и раз и навсегда. Форма отчёта, объём содержащейся в нём информации, статьи отчётности постоянно менялись и развивались.

Отчёты пензенского губернатора А. А. Панчулидзева (губернатор с 1831 по 1859 гг.) и документы, проливающие свет на процедуру их составления, дают возможность проследить следующую эволюцию отчёта: из года в год происходил рост числа пунктов отчётности, структура отчёта усложнялась, документы становились более подробными, конкретными и профессиональными. Так, если в 1833 г. МВД интересовали 9 позиций жизни Пензенской губернии [4, д. 1820], то, начиная с 1853 г., их уже более 70-ти [Там же, д. 3053]. Пункты отчётности группируются в блоки, со второй половины 1850-х гг. отчёт становится уже двухтомным. В конце каждого отчёта прилагались «ведомости» – таблицы со статистическими данными разного уровня подробности. Происходило увеличение их количества, и с начала 1840-х гг. ежегодные отчёты содержали уже 26 форм различных «ведомостей». Расширение содержания отчёта губернатора, усложнение его структуры, появление новых пунктов отчётности может свидетельствовать в целом о процессе возрастающей бюрократизации управления, усложнении управления государством.

Следует отметить, что составлялся данный документ достаточно тщательно. Сведения, отражаемые в нём, порой носили самый разный характер (например, отчёт за 1842 г. содержит описание солнечного затмения) [Там же, д. 1820, л. 26].

Рассмотрим подробнее процедуру составления ежегодного отчёта. В Государственном архиве Пензенской области имеются так называемые «сведения к отчёту». Данный документ представляет собой большой том (или даже два тома), который состоит из различных запросов в уезды и различные присутственные места от губернатора. Для получения и сбора необходимой информации губернатор через свою канцелярию делал запрос городничему в уезд или полицмейстеру, и в ответ получал рапорт с прилагаемыми необходимыми сведениями. Получаемые из различных присутственных мест многочисленные донесения обрабатывались и сводились в таблицы в итоговом отчёте. Далее, после получения всех необходимых данных, составлялся черновой вариант отчёта. Его структура была следующей: листы делились на две колонки, в правой писался текст предполагаемого отчёта, а в левой – ремарки и корректировки, сделанные, по-видимому, самим губернатором. Начальник губернии правил текст в правой части, иногда зачёркивая и вписывая целые куски, проверял ведомости, сверяя числа в таблицах. Скорректированный и исправленный черновик переписывался, оформлялся в итоговый отчёт и отсылался государю и министру внутренних дел.

Какую же картину губернской жизни представлял ежегодный отчёт губернатора времён Николая I? Фиксация текущей жизни губернии в этом документе присутствовала, но лишь в форме констатации «благополучия». Каждый отчёт начинался с одного и того же клише: «...во вверенной моему управлению губернии всё благополучно...». Документ не содержал отражения каких-либо негативных сторон действительности или социально-экономических проблем. Информация о ситуации в губернии представлялась в отчётах лишь как динамика хозяйственных и демографических статистических сведений. Представляется вероятным, что все числа и показатели в отчёте тщательно сверялись. Копия отчёта пересылалась в МВД, где эти данные сопоставлялись, и по необходимости для уточнения показателей приходили запросы, губернатор же на них обязан был незамедлительно отвечать.

Годовой отчёт отражал реалии экономической и демографической ситуации весьма достоверно. Важно отметить, что не все стороны жизни находили место в этом документе. Отчёты, как правило, не содержали каких-либо выводов или суждений, не обозначали проблем, за исключением несущественных данных о мелких хозяйственных вопросах.

И всё же в отчёте был предусмотрен пункт, в котором губернатор имел возможность выразить свои пожелания и предложения. Однако и здесь прослеживается ограниченность: «никаких предположений в течение года от губернатора высшему начальству представлено не было» [Там же, д. 3189, л. 31]. Перечень губернской нужд сводился к мелким хозяйственным вопросам: перенос ярмарки, строительство моста. Верховная власть в лице Николая I не ждала и не требовала от губернатора инициативы, предложений и проектов. Понимания необходимости реформ и перемен отчёты не содержали. Так же отчёт губернатора эпохи Николая I содержал пункт «Жалобы», призванный обеспечивать обратную связь «начальника губернии» с населением. Данный пункт содержал сведения о количестве поступивших жалоб, исполненных и предложенных губернаторскому правлению. Заполняя эту графу, губернатор пытался всячески подчеркнуть своё усердие в данном вопросе: «...Все поступающие к губернатору словесные жалобы получают немедленное законное направление... доступ к губернатору свободен во всякое время» [Там же, д. 1820, л. 27].

Вопрос о степени достоверности и объективности, с которой отчёты отражали действительную жизнь губернии, остаётся открытым. С одной стороны, почти все губернаторы ставили перед собой одну задачу – информировать императора и министра внутренних дел о состоянии губернии в общих чертах, создавать в их глазах впечатление о благополучии, спокойствии и процветании губернии в целом. Губернаторы ежегодно предоставляли огромное количество информации в Санкт-Петербург, но МВД, кажется, никогда не бывало довольным её качеством. Правда, это недовольство было порой оправдано: первые отчёты содержали большое количество замечаний и поправок из министерства, требования уточнить и перепроверить

данные [Там же, д. 2621, л. 72-77]. С другой стороны, о высокой степени достоверности отражения хозяйственной и демографической реальности отчётов говорит тот факт, что данные документы внимательно читались как в МВД, так и лично государем. О рассмотрении отчётов представителями верховной власти свидетельствует ряд документов. Два письма из МВД от министра С. С. Ланского пензенскому губернатору А. А. Панчулидзеву, датированные 1855 г., свидетельствуют о том, что Николай I знакомился с отчётами. Так, например, в первом письме речь идёт о недоимках с приведением большого числа данных, во втором – о постройке в городе Городище каменного тюремного замка [Там же, д. 3189, л. 94-96]. Другой показательный документ относится к 1840 г. В нём Управляющий МВД генерал-адъютант граф А. Г. Строганов сообщает пензенскому губернатору о том, что государь лично знакомится с ежегодными отчётами и особенно обращает внимание на принимаемые в случае беспорядков меры [Там же, д. 2526, л. 72].

Целый ряд отчётов разных лет также свидетельствует об их тщательном изучении в центральных и высших органах власти. Зачастую ответные письма из МВД содержали требования уточнить или разъяснить многие пункты [Там же, д. 2126, л. 72-77], перепроверить цифры, доложить об исполнении дел. Из министерства приходили новые инструкции и циркуляры, координировавшие и уточнявшие процедуру составления отчёта, его содержание и форму [Там же, д. 2697, л. 94-103]. Исходя из этого, можно заключить, что губернатор вряд ли бы решился что-либо утаивать от центральной власти. Хозяйственная жизнь губернии была прописана в отчёте до мелочей. В МВД предоставленные сведения сверялись, а в случае обнаружения несоответствия или расхождения делался запрос губернатору, и последний должен был доложить о причине ошибки и о принятых к исправлению мерах.

Неоднозначное положение губернаторов в отношении разных ведомств отмечают в своих работах многие исследователи, в частности, Э. Н. Берендтс [1, с. 184], И. А. Блинов [2, с. 156, 160]. Они указывают на то обстоятельство, что губернатор вынужден был ориентироваться на ряд учреждений и ведомств, лавировать между ними. Прежде всего, как человек зачастую военный (пусть и в отставке), губернатор зависел от военного министерства. Во-вторых, губернатор мог состоять в придворном звании и, следовательно, испытывал влияние со стороны министерства Императорского двора. Не стоит забывать о потребности губернатора в получении жалования, пособий, что обусловило необходимость поддерживать тесные связи с Министерством финансов. Далее, губернатор мог в определённой степени зависеть от министерства государственных имуществ, поскольку рассчитывал на аренды. И, наконец, необходимость воспитания дочерей предопределила значимость связей с ведомством Императрицы Марии. И так, как минимум пять ведомств, так или иначе, затрагивали жизнь и карьеру губернатора, заставляя его считаться с ними. Более того, данное неоднозначное положение «начальника губернии» дополнялось определённой противоречивостью его функций. С одной стороны, губернатор являлся, прежде всего, личным представителем императора, будучи наместником верховной власти, блюстителем и охранителем её интересов в губернии. С другой стороны, он являлся государственным служащим – административный функционер и контролёр. И, наконец, губернатор – главный губернский агент МВД, где его хотели видеть в роли универсального исполнителя, который бы «функционировал на все случаи жизни, высокопоставленный “мальчик на побегушках”» [5, с. 202], как его охарактеризовал Р. Роббинс.

Несмотря на вышеуказанное очевидное неоднозначное положение «начальника губернии», в идеологическом и эмоциональном планах, прежде всего, самым важным моментом для губернатора представлялась его связь с императором. Она обеспечивала престиж и статус главы губернии. Губернатор, являясь представителем государя, лично им утверждённым, в глазах населения и служащих, был больше чем простой чиновник, он как бы частично выпадал из состава рядовой бюрократии, становился в некотором роде над ней и вне её. Такое положение обеспечивалось той самой сакральной связью губернатора и самодержца, которая, в частности, выражалась и облекалась в форму всеподданнейшего ежегодного отчёта. Данная концепция служения выступала главным козырем при деловом общении с любым чиновником центра.

Однако, несмотря на наличие такой связи, контакты между императором и его наместником были редки, и возможности таких встреч в течение XIX в. сужались. Доступ к императору осложнялся бюрократической рутинной: губернатор, желавший получить аудиенцию императора, обычно подавал заявление в Департамент общих дел МВД, что позволяло министру контролировать такого рода контакты. На разговор с государем отводилось всего 5-6 минут [Там же, с. 203]. Именно поэтому губернаторы придавали огромное значение годовому всеподданнейшему отчёту, в силу того что личные аудиенции с императором были редки. В этом свете отчёт превращался в символ личной связи губернаторов с императором, несмотря на усилия бюрократии центра свести его значение к минимуму. Отчёт становился очень важен для губернатора, подчёркивал его наместнический статус [Там же].

Таким образом, «Общий наказ гражданским губернаторам» как инструкция определял и закреплял статус «начальника губернии», его права и обязанности. Ежегодные отчёты губернаторов отражали изменения в социально-экономическом развитии страны. Помимо этого, в данных документах находит отражение эволюция системы управления государством. Отчёты губернаторов являлись и формой контроля над местным управлением и одновременно важным источником получения информации о жизни губерний для верховной власти. Появление и развитие данного вида документов вписывается в процесс поиска императором Николаем I новых способов управления страной, попытки опереться на поднимающийся и крепнущий класс чиновников, обратить служение бюрократии на пользу государству. Данный процесс можно охарактеризовать как «консервативную модернизацию» Николая I. Задача появления «Наказа губернаторам» и последующих отчётов заключалась в необходимости упорядочить местное управление, контролировать через фигуру губернатора все стороны провинциальной жизни, прежде всего, охранять существующий порядок и форму правления в интересах господствующего класса.

Список литературы

1. Берендтс Э. Н. О прошлом и настоящем русской администрации. СПб., 1913. 280 с.
2. Блинов И. А. Губернаторы: историко-юридический очерк. СПб., 1905. 365 с.
3. Высочайше утверждённый Общий наказ гражданским губернаторам: именной указ, данный Сенату, № 10303 от 3 июня 1837 г. // Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1838. Собрание II. Т. XII. Отд. 1.
4. Государственный архив Пензенской области (ГАПО). Ф. 5. Оп. 1.
5. Роббинс Р. Наместник или слуга? // Отечественная история. 1993. № 1. С. 202-213.

**GOVERNORS' REPORTS IN LOCAL ADMINISTRATION SYSTEM OF RUSSIA
IN THE SECOND QUARTER OF THE XIXTH CENTURY (BY MATERIAL OF PENZA PROVINCE)**

Vakilev Timur Ramilevich
Penza State University
vakilev_t@rambler.ru

The author considers the governor's report as a part of local administration system during the era of Nicholas I, covers the emergence and evolution of reports in the overall process of bureaucratization in the country and the complication of administration system, shows that "Instructions for Civil Governors" and reports were an organic part of Nicholas's "conservative modernization", and tells that the novelty of this article is the study of relationships between the supreme authorities and local administration through the consideration of the reports of the second quarter of the XIXth century, as there are few works on this period.

Key words and phrases: annual governor's report; local administration; officialdom; provincial administration; province; Nicholas I; Minister of the Interior; "Instructions for Civil Governors".

УДК 947.084.6(571.5)

Исторические науки и археология

В статье определены этапы и особенности «раскулачивания» немецкой деревни. В частности, показано, что в немецких колониях процент «выявленных кулаков» был значительно выше, чем в Сибири в целом, экспроприация крестьянских хозяйств в основном проводилась без участия батрацко-бедняцких групп и бедняцко-средняцкого актива. По мнению автора, основными методами, посредством которых государство достигало своих целей, были административное принуждение и репрессии.

Ключевые слова и фразы: крестьянство; раскрестьянивание; «раскулачивание»; «кулаки»; «ликвидация кулачества как класса»; Немецкий район; немецкие колонии.

Гербер Ольга Александровна, к.и.н., доцент
Сибирский университет потребительской кооперации
gerberoa@mail.ru

**«РАСКУЛАЧИВАНИЕ» НЕМЕЦКОЙ ДЕРЕВНИ В СИБИРИ:
ЭТАПЫ И ОСОБЕННОСТИ. 1929-1935 ГГ. ©**

В конце 1920-х – начале 1930-х гг. крестьяне стали главным объектом репрессий в рамках проводимой государством политики раскрестьянивания – «раскулачивания» и сплошной коллективизации. До 1928 года «кулаки» как самостоятельная социальная категория не была юридически оформлена и потому не имела чётких социальных границ. Впервые признаки «кулацких» хозяйств были определены в «Положении о сельскохозяйственном налоге на 1928/1929 год» (21 апреля 1928 г.) [18, с. 73].

Прямым прологом ликвидации крестьянских хозяйств, отнесённых к «кулацким», историки считают постановление СНК СССР «О признаках кулацких хозяйств, в которых должен применяться Кодекс законов о труде» (21 мая 1929 г.) [19, с. 221-222]. Определённые в постановлении признаки оценивались исследователями как «неточные», «расширительные», «неопределённые», именно они давали возможность причислить к «кулацким» хозяйства бедняков и середняков [17, с. 47, 50; 22, с. 54].

Усиление наступления на «кулачество», переросшее в его ликвидацию, как известно, началось в 1928-1929 гг. и в основном связано с хлебозаготовительными «кризисами». Основными методами, посредством которых государство достигало своих целей, стали административное принуждение и репрессии.

Летом и осенью 1929 г. в немецких колониях Сибири проводилась кампания по «выявлению кулацких хозяйств». При этом местным органам власти была предоставлена самостоятельность. В Барабинском округе к «кулацким» было отнесено 4,8% крестьянских хозяйств, в Омском – 9% [14, д. 927, л. 90 об.; 25, д. 52, л. 511].