

<https://doi.org/10.5281/zenodo.5596013>

УДК 340.154

Трушков С.А., Зубрицкий А.Д.

Трушков Сергей Александрович, кандидат исторических наук, доцент, Вятский государственный университет, Россия, 610000, г. Киров, ул. Московская, д. 36. E-mail: sergey.trushkov.73@mail.ru.

Зубрицкий Андрей Дмитриевич, Вятский государственный университет, Россия, 610000, г. Киров, ул. Московская, д. 36. E-mail: morozt96@yandex.ru.

Правовой статус и деятельность губернского правления в структуре местных органов власти Российской империи XIX века (на материалах Вятской губернии)

Аннотация. В статье анализируется правовое положение губернского правления в структуре местных органов власти в России XIX века. Дана характеристика компетенции губернского правления, состава и полномочий чиновников, организации работы. Выделены основные новации, характерные для работы губернского правления в годы «великих реформ» Александра II. Проанализирован порядок делопроизводства этого высшего губернского учреждения. Авторы выделяют следующие проблемы: нерациональный порядок делопроизводства, недостаточная численность личного состава губернского правления. Следствием этого было большое число нерешенных дел, в целом низкая эффективность работы. Отмечается, что главной причиной неудовлетворительного состояния местной власти в Российской империи являлась излишняя централизация управления. Уездное руководство было вынуждено для решения многих вопросов обращаться в губернное правление. А постановления губернского руководства зачастую требовали согласования центральных властей.

Ключевые слова: губернное правление, государство, реформы, чиновники, делопроизводство, губернатор, администрация.

Trushkov S.A., Zubritsky A.D.

Trushkov Sergey Aleksandrovich, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Vyatka State University, Russia, 610000, Kirov, Moskovskaya str., 36. E-mail: sergey.trushkov.73@mail.ru.

Zubritsky Andrey Dmitrievich, Vyatka State University, Russia, 610000, Kirov, Moskovskaya str., 36. E-mail: morozt96@yandex.ru.

The legal status and activity of the provincial government in the structure of local authorities of the Russian Empire of the XIX century (based on the materials of the Vyatka province)

Abstract. The article analyzes the legal position of the provincial government in the structure of local authorities in Russia of the XIX century. The characteristics of the competence of the provincial government, the composition and powers of officials, the organization of work are given. The main innovations characteristic of the work of the provincial government during the years of the "great reforms" of Alexander II are highlighted. The order of office work of this higher provincial institution is analyzed. The authors identify the following problems: irrational order of office work, insufficient number of personnel of the provincial government. The consequence of this was a large number of unresolved cases, generally low work efficiency.

The authors believe that the main reason for the unsatisfactory state of local government in the Russian Empire was excessive centralization of management. The county leadership was forced to address many issues to the provincial board. And the decisions of the provincial leadership often required the approval of the central authorities.

Key words: provincial government, state, reforms, officials, office management, governor, administration.

В XIX веке, согласно Своду законов Российской империи, губернское правление являлось «высшим в губернии местом, управляющим оною, в силу законов, именем императорского величества» [5, ст. 714]. Постановления этого учреждения, вошедшие в законную силу, не могли быть отменены ни им самим, ни каким-либо другим органом или должностным лицом, за исключением императора и Сената. Официально губернское правление было подчинено непосредственно Сенату, но фактически оно полностью зависело от министерства внутренних дел, действуя по его инструкциям.

Основной задачей губернского правления было руководство полицейскими учреждениями в уездах и городах и контроль за законностью их действий. Губернское правление рассматривало жалобы на «медленность, проволочку, беспорядки и неправильные действия» полицейских чиновников, причем оно имело право «переследовать, остановить и отменить всякое действие полиции» [2].

Вторым важнейшим направлением деятельности губернского правления было осуществление хозяйственных функций: проведение ревизии городского хозяйства, учреждение торгов по подрядам и поставкам, открытие ярмарок, рынков, надзор за исправностью почтовых станций, сохранностью дорог, перевозов и мостов, сбор сведений о народонаселении, торговле, промышленности и т.п. Правление руководило действиями полиции по проведению следствий и исполнению судебных приговоров, взысканию недоимок, осуществляло надзор за состоянием тюрем и т.п. В компетенцию данного учреждения входили также обязанности по обнародованию новых законов, приведению ино-

странцев к присяге на подданство России, освидетельствованию душевнобольных, изданию «губернских ведомостей».

Губернское правление состояло из общего присутствия (коллегии высших должностных лиц) и канцелярии. Председателем общего присутствия являлся губернатор, членами — вице-губернатор, три советника и асессор. Участие губернатора в каждом заседании присутствия не являлось обязательным. По закону от 2 января 1845 г. губернатор был обязан председательствовать в общем присутствии только при проведении торгов по подрядам и поставкам и при освидетельствовании сумасшедших. Поэтому фактически работой присутствия и в целом губернского правления руководил вице-губернатор.

Вице-губернатор и советники назначались на свои посты по представлению министра внутренних дел, первый императорским, а последние — сенатскими указами. Советники, помимо участия в заседаниях присутствия, заведовали отделениями канцелярии, а в обязанности асессора, наряду с членством в присутствии, входило замещение в любом из отделений временно выбывшего по какому-либо случаю советника.

Заседания общего присутствия должны были проходить ежедневно, кроме воскресений и праздничных дней, с двенадцати до двух часов дня. Если не было большого накопления дел, то с разрешения губернатора, присутствие могло не собираться по субботам. С другой стороны, «при делах спешных и чрезвычайных» заседание присутствия могло состояться «всякий день и во всякое время» [2].

Канцелярия губернского правления состояла из канцелярии присутствия и трех отделений. Канцелярией присутствия руководил старший секретарь. Ему были

подчинены два помощника, а также регистратор и исполнитель со своими помощниками. Регистратор вносил все поступившие в правление и составленные в канцелярии документы в особые журналы входящих и исходящих бумаг. Задачей исполнителя было поддержание чистоты и порядка в здании правления, забота об отоплении и освещении, контроль за соблюдением чиновниками служебной дисциплины.

Исполнитель отмечал в особом журнале не явившихся на службу чиновников, докладывал об этом вице-губернатору, записывал просьбы посетителей правления. Один из помощников старшего секретаря наблюдал за ходом делопроизводства в губернском правлении и в подчиненных ему уездных присутственных местах. Старший секретарь заведовал секретным столом, куда поступали документы конфиденциального характера.

Каждое из трех отделений возглавлялось советником и состояло из нескольких столов во главе со столоначальниками. В подчинении столоначальника находился один помощник из числа классных чиновников и несколько писцов. Кроме того, в каждом отделении имелось по секретарю.

Помимо отделений и канцелярии присутствия в губернском правлении находились казначейский и газетный столы и архив. Казначей заведовал всеми вообще денежными суммами губернского правления, штатными и переходящими, начальник газетного стола отвечал за выпуск «губернских ведомостей». В целом, канцелярия вятского губернского правления к началу 1860-х гг. состояла из 12 столов.

Численность чиновников губернского правления определялась штатным расписанием от 2 января 1845 г. Вятское губернское правление было отнесено ко второму разряду и состояло из 43 классных чиновников (включая губернатора). Количество канцелярских чиновников и служителей (писцов) законом не регламентировалось, устанавливалась лишь сумма, ежегодно выделявшаяся правлению на наем

писцов. Для Вятского губернского правления эта сумма была установлена в размере 4400 рублей в год [2].

Порядок делопроизводства в губернском правлении был основан на сочетании принципов коллегиальности и единоначалия. Все рассматривавшиеся в этом учреждении дела подразделялись на три группы: дела судные, распорядительные и исполнительные. Судные дела решались в общем присутствии большинством голосов. К ним относились отрешение от должности и отдача под суд чиновников ведомства МВД и так называемые «дела по сомнению в законах», которые возникали в том случае, если при решении тех или иных вопросов встречались противоречия в действующем законодательстве [5, ст. 765].

К категории «распорядительных» относились те дела, при решении которых требовалось не простое исполнение требований вышестоящих инстанций, но «предварительное соображение и рассуждение», т.е. абсолютное большинство рассматривавшихся в губернском правлении дел. Такие дела предварительно разбирались столоначальниками, которые составляли журналы по каждому подобному делу. Журналы подписывались секретарем отделения и советником и поступали на рассмотрение общего присутствия. По итогам обсуждения в присутствии составлялись проекты постановлений, которые передавались на утверждение губернатора, причем последний мог не согласиться с мнением большинства членов правления и утвердить противоположный вариант решения [5, ст. 766, 784].

К «исполнительным» относились дела по выполнению распоряжений министерства и малозначительные вопросы, окончательное решение которых возлагалось либо на общее присутствие, либо на вице-губернатора, либо на советника [5, ст. 767].

Таким образом, губернское правление являлось «высшим в губернии местом, управляющим оною» лишь постольку, поскольку в его состав входил губернатор.

Фактически губернское правление находилось по отношению к «начальнику губернии» в таком же подчиненном положении, как и канцелярия губернатора. При этом закон недостаточно четко разграничивал обязанности этих двух учреждений, в результате чего губернатор имел возможность передавать дела из губернского правления в свою канцелярию и наоборот.

Вятский губернатор А.И.Середа констатировал в 1845 г., что «делопроизводство по губернскому правлению очень медленно и беспорядочно... Большая часть из поступивших бумаг докладывались присутствию спустя 3-4 месяца, а некоторые — спустя 1-4 года» [1, с. 123].

Важнейшей причиной этого был крайне нерациональный порядок делопроизводства. По свидетельству П.А. Валуева, в середине XIX в. каждая деловая бумага в губернском правлении переходила из рук в руки свыше 20 раз и фиксировалась в шести книгах [8, с. 189].

В условиях огромного количества обязанностей, возложенных законом на губернское правление, объем делопроизводства данного учреждения был грандиозен. В 1861 г. в вятском губернском правлении производилось 8735 дел (из них 1843 — нерешенные дела прошлых лет и 6892 поступили в течение года). В том же году в это учреждение поступило 63 037 деловых бумаг, а самим правлением выпущено 72 733 документа [4, л. 58].

В период «великих реформ» Александра II шел процесс сокращения компетенции губернского правления. В 1860 г. из правления в органы юстиции передавались следственные дела. С открытием в 1867 г. в Вятской губернии земских органов к последним перешла большая часть хозяйственных дел, ранее рассматривавшихся в губернском правлении. С 1866 г. правление перестало проводить финансовые ревизии подчиненных ему полицейских управлений в связи с передачей этих функций в контрольные палаты.

В связи с открытием в 1874 г. в Вятской губернии вятского и сарапульского окружного судов губернское правление

было освобождено от дел по надзору за судопроизводством и исполнением приговоров. В начале 1870-х гг. правление было лишено прав контроля за действиями городского самоуправления и от дел, связанных с набором новобранцев. Соответственно, если в течение 1861 г. в вятское губернское правление поступило 6892 дела, то в 1874 — 3934, а в 1880 — 2682 [6, л. 35].

В связи с этим, на протяжении пореформенного периода дважды сокращались штаты этого высшего губернского учреждения. В 1865 г. в 37 губерниях (в том числе и Вятской) была серьезно изменена структура губернских правлений: к правлениям присоединялись в качестве врачебных отделений бывшие врачебные управы, кроме того, создавались строительные отделения, которым передавались дела упраздненной 29 октября 1864 г. строительной и дорожной комиссии.

При этом в вятском и всех прочих губернских правлениях второго разряда сокращались должности одного столоначальника, трех помощников столоначальников, трех секретарей отделений, одного помощника старшего секретаря, казначея и его помощника. Однако за счет присоединения врачебного и строительного отделений общее число чиновников правления не изменилось и состояло из 43 должностных лиц [3].

В 1876 г. министр внутренних дел получил право сокращать штаты губернских правлений по своему его усмотрению. Вследствие этого, 14 мая 1876 г. А.Е. Тимашев подписал циркуляр о сокращении состава вятского губернского правления. С 1 июля 1876 г. в его штате насчитывался 31 чиновник. Одновременно сокращались ассигнования на наем писцов и канцелярские расходы: если в 1875 г. на эти цели правлению было выделено 9700 рублей, то по штатному расписанию 1876 г. эта сумма равнялась 6500 рублям [7, л. 8].

В соответствии с законом от 8 июня 1865 г. несколько упрощался порядок делопроизводства в губернском правлении.

Если ранее большинство дел рассматривалось в общем присутствии и затем утверждалось губернатором, то отныне такой порядок был необходим лишь для принятия решений, которые ограничивали чьи-либо «права личные или по имуществу» (учреждение опеки, назначение распродажи имущества и т.п.), для дел, связанных «с казенным или общественным интересом» (списание недоимок, создание общественных банков и ссудных касс и т.п.) и для некоторых дел по хозяйственной части (распоряжения о проведении торгов, разбор споров между подрядчиками и т.п.). Кроме того, как и прежде, в общем присутствии решались «судные дела». Право принятия окончательных решений по всем остальным делам было предоставлено, в зависимости от масштаба этих дел, лично губернатору, вице-губернатору либо советнику [3].

Эффективность работы губернского правления напрямую зависела от соотношения количества производившихся дел и

штатной численности сотрудников. Сокращения штатов 1865 и 1876 гг. негативно отразились на деятельности данного учреждения. Если в течение 1861 г. было решено 77,23% всех производившихся дел, то в 1874 г. — 55,11%, а в 1880 г. — 52,72% [4, л. 58; 6, л. 35].

Вследствие этого, несмотря на сокращение числа поступающих в течение года дел в 1874 г. в 1,75 раза, а в 1880 г. — в 2,5 раза по сравнению с 1861 г., общий объем делопроизводства в указанные годы уменьшился соответственно только в 1,1 и 1,7 раза.

В целом, материалы Вятской губернии подтверждают тезис о низкой эффективности системы местного управления в Российской империи. Это объяснялось и излишней централизацией государственного аппарата, и недостаточным количеством чиновников, не имевших возможности тщательно изучить поступающие в губернский правление дела.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Мерзлякова Л.В. Чиновничество Вятской губернии первой половины XIX в. (Опыт социально-политической характеристики): дис... канд. ист. наук. Ижевск, 1997. 228 с.
2. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе (далее ПСЗ-II). Т. 20. №18580.
3. ПСЗ-II. Т. 40. № 42180.
4. Российский государственный исторический архив. Ф. 1281. Оп. 6. Д. 30.
5. Свод законов Российской империи. Т.2, ч.1. Свод общих губернских учреждений. СПб, 1857.
6. Центральный государственный архив Кировской области (далее ЦГАКО). Ф. 582. Оп.138. Д.69.
7. ЦГАКО. Ф. 583. Оп. 603. Д. 464.
8. Шумилов М.М. Губернаторские канцелярии и губернские правления в России 50-х – 80-х гг. 19 в. // Проблемы социально-экономической и политической истории России 19-го века. СПб, 1999. с. 187-199.

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Merzljakova L.V. Chinovnichestvo Vjatskoj gubernii pervoj poloviny XIX v. (Opyt social'no-politicheskoj harakteristiki): dis... kand. ist. nauk. Izhevsk, 1997. 228 s.
2. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Sobranie vtoroje (dalee PSZ-II). T. 20. №18580.
3. PSZ-II. T. 40. № 42180.
4. Rossijskij gosudarstvennyj istoricheskij arhiv. F. 1281. Op. 6. D. 30.
5. Svod zakonov Rossijskoj imperii. T.2, ch.1. Svod obshhij gubernskih uchrezhdenij. SPb, 1857.
6. Central'nyj gosudarstvennyj arhiv Kirovskoj oblasti (dalee CGAKO). F. 582. Op.138. D.69.
7. CGAKO. F. 583. Op. 603. D. 464.

-
8. Shumilov M.M. Gubernatorskie kanceljarii i gubernskie pravlenija v Rossii 50-h – 80-h gg. 19 v. // Problemy social'no-jekonomicheskoy i politicheskoy istorii Rossii 19-go veka. SPb, 1999. s. 187-199.

Поступила в редакцию 18.10.2021.

Принята к публикации 21.10.2021.

Для цитирования:

Трушков С.А., Зубрицкий А.Д. Правовой статус и деятельность губернского правления в структуре местных органов власти Российской империи XIX века (на материалах Вятской губернии) // Гуманитарный научный вестник. 2021. №10. С. 40-45. URL: <http://naukavestnik.ru/doc/2021/10/Trushkov.pdf>