
«ОЗНАЧЕННЫЕ ПОДТВЕРЖДЕНИЯ ОСТАВЛЯЮТСЯ БЕЗ ВНИМАНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ»: АРХАНГЕЛЬСКОЕ ГУБЕРНСКОЕ ПРАВЛЕНИЕ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX В.

М.Б. Балова

Северодвинский филиал Поморского
государственного университета имени М.В. Ломоносова
ул. Торцева, 6, Архангельская обл., Северодвинск, Россия, 164500

В статье рассматривается организация деятельности Архангельского губернского правления как исполнительного органа местной власти в первой половине XIX в. в сопоставлении с соответствующими законодательными актами. Анализируется процесс формирования штатов, их финансового обеспечения, изменение объема, содержания и порядка деятельности правлений; особое внимание уделяется проблеме бюрократизации административной системы.

Ключевые слова: Архангельск, губернское правление, чиновники, исполнительный орган, законодательные акты, бюрократизация.

В отечественной историографии достаточно прочно утвердился тезис о за­силе волокиты, взяточничества и огромного бумаготворчества в местных органах государственного управления в первой половине XIX в., который при этом обычно характеризуется как период бюрократизации, нараставшей в условиях увеличения количества учреждений государственного управления, числа чиновников, усиления регламентации и формализации их деятельности (1). Основным звеном в системе местных административных учреждений, начиная с 1775 г., считалось губернское (наместническое) правление, возглавляемое губернатором, от которого во многом должна была зависеть эффективность системы местного управления.

Для того чтобы определить, насколько утверждение о бюрократизме губернских правлений в первой половине XIX в. соответствует действительности, являлись ли они действенным органом управления или на самом деле были только канцелярией при губернаторе, необходимо выяснить, сложились ли в этот период и в какой степени проявлялись в деятельности правлений такие характерные признаки бюрократизации, как рост численности служащих и уровней иерархии, разделение обязанностей и введение узкой специализации функций чиновников, усложнение формальной регламентации порядка функционирования, создание унифицированной системы делопроизводства. Для этого следует рассмотреть и проанализировать процесс формирования штатов, их финансового обеспечения, изменение объема, содержания и организации деятельности правлений конкретных губерний в сопоставлении с соответствующими законодательными актами первой половины XIX в.

Деятельность губернских правлений в первой половине XIX в. основывалась на «Учреждениях для управления губерний всероссийских» 1775 г., в которых говорилось, что губернское (наместническое) правление «есть то место, которое уп-

равляет в силу законов Именем Императорского Величества всею Губернию...» (2). Правления отвечали за обнародование законов и должны были контролировать их выполнение, осуществляли ряд исполнительных функций во взаимодействии с местными учреждениями. В их состав кроме председательствующего генерал-губернатора входили губернатор и два советника «для вспоможения губернатору», которые «рассуждением своим уважают дело, и потом исполняют положения Губернаторские», что предполагало коллегиальный принцип деятельности. Статус губернских правлений был установлен на уровне коллегий с подчинением непосредственно Сенату (3).

Процесс формирования губернских штатов после принятия «Учреждений...» 1775 г. шел непрерывно, они утверждались отдельно для разных губерний, имели некоторые различия, но к началу XIX в. должностной состав местных учреждений в основном установился. По штатам 1802 г. в Архангельское губернское правление, созданное после преобразования наместничества в губернию по Указу Павла I от 12 декабря 1796 г., входили губернатор (IV класс Табели о рангах), которому полагался свой секретарь, два советника VI класса, секретарь правления X класса. Число протоколистов, регистраторов, архивариусов, переплетчиков и пр. определялось губернатором в пределах выделенных средств. Кроме этого, к правлению относились губернский прокурор, губернские стряпчие уголовных и гражданских дел, землемер и архитектор (4). В этот период в Архангельское губернское правление ежемесячно поступало и рассматривалось порядка 87 дел, то есть более 1000 дел ежегодно (по данным за 1801 г.) (5).

После учреждения министерств и создания ведомственной системы, когда центральным органам управления стали подчинены соответствующие местные учреждения, документооборот стал быстро увеличиваться. В 1824 г. в Архангельском губернском правлении ежемесячно рассматривалось уже около 300 дел, а в течение года до 3500 дел (6). Значительное увеличение объема работы губернских правлений заставило правительство пойти на изменение штатов и должностных окладов чиновников. 14 ноября 1824 г. был издан Указ «О штатах губернских правлений и о прибавке жалованья», в соответствии с которым в Архангельском губернском правлении состояли 3 советника, ассессор и 2 секретаря (7). К этому времени вырос штат канцелярии, сложилось ее деление на столы и распределение обязанностей между канцелярскими служащими.

Штаты Архангельского губернского правления 1802 и 1824 гг. (8)

Должность	Количество чиновников		Содержание в год (руб.)	
	1802	1824	1 802	1 824
Губернатор (оклад + столовые)	1	1	1 800 1 200	5 000 4 000
Советник	2	3	600	1 500
Ассессор	—	1	—	1 000
Секретарь	1	2	350	800
Помощник секретаря	—	1	—	650
Экзекутор	—	1	—	650
Протоколист	—	1	—	650
Регистратор	—	1	—	600

Окончание таблицы

Должность	Количество чиновников		Содержание в год (руб.)	
	1802	1824	1 802	1 824
Архивариус	—	1	—	500
Приходорасходчик	—	1	—	500
Столоначальник	—	6	—	600
Переводчик	—	1	—	200
Канцелярист	—	11	—	350
Подканцелярист	—	10	—	225
Копиист	—	8	—	150
Переплетчик	—	1	—	200
Типографщик	—	1	—	600

Таким образом, объем деятельности губернских правлений за первую четверть XIX в. увеличился в три с половиной раза, и вместе с этим выросло количество чиновников, сформировалась внутренняя структура губернских правлений, состоящая из присутствия и канцелярии, установился перечень должностей с соответствующими функциями.

Параллельно с формированием штатов местных учреждений стали предприниматься и шаги по регламентации и унификации их деятельности. 27 сентября 1784 г. вышел Указ «О составлении общего положения к скорейшему производству дел», в котором генерал-губернаторам и губернаторам предписывалось внести предложения по организации деятельности губернских учреждений (9). Через некоторое время, 14 ноября 1784 г., была создана комиссия под председательством члена Сената тайного советника П.В. Завадовского, которая должна была изучить донесения губернаторов и подготовить проект общего положения о канцелярском порядке (10). Разработка указанного положения затянулась, однако отдельные указы об организации деятельности местных учреждений, многие из которых предусматривали меры по ускорению делопроизводства, издавались постоянно. По данным Н.П. Ерошкина, всего в 1775—1837 гг. было издано 235 указов по усовершенствованию губернского правления (11).

Процесс законодательной регламентации деятельности губернских правлений завершился 3 июня 1837 г., когда вслед за «Наказом гражданским губернаторам» было издано «Положение о порядке производства дел в губернских правлениях». В первой главе «О составе губернского правления и разделении подлежащих ведению оного дел» говорилось, что все дела должны решаться в присутствии правления в составе председательствующего губернатора и четырех советников, старший из которых являлся вице-губернатором. Производство дел осуществлялось в канцелярии, которая состояла из четырех отделений, а те, в свою очередь, делились на столы. Первое отделение возглавлял вице-губернатор, и к его ведению относились обнародование законов и контроль их исполнения, наблюдение за производством дел, вопросы, связанные со службой чиновников, дворянские, городские и сельские выборы, ряд хозяйственных дел, внутреннее устройство канцелярии и рассмотрение секретных дел (12).

Остальными тремя отделениями руководили советники. Второе занималось совместно с церковной администрацией делами по «охранению веры, благочестия и добрых нравов», а совместно с полицией — по «охранению порядка и общественного спокойствия», осуществляло наблюдение за проживающими в гу-

бернии чинами военного ведомства, организовывало мероприятия по здравоохранению населения, под его началом действовала «хозяйственная полиция», контролирующая содержание дорог, мостов, почт и т.п. Через третье отделение губернатор осуществлял управление тюрьмами, надзор над судебным производством, полицейским следствием и исполнением судебных приговоров. Четвертое отделение занималось общими вопросами благосостояния губернии, сбором статистических сведений о населении, наблюдало за содержанием городов и селений и строительством на их территории, контролировало сбор земских и городских повинностей, осуществляло содействие казенной палате и приказу общественного призрения (13).

Глава вторая «Положения...» была целиком посвящена порядку производства дел, который был расписан пошагово, с четким указанием, кто из чиновников какие действия должен производить с поступающими бумагами, в каком порядке и через каких должностных лиц они должны проходить и как рассматриваться: «Все поступающие в Губернское Правление пакеты принимаются дежурными и тогда же вносятся ими в дежурную книгу по форме под № 1. За сим надписанные в Губернское Правление, немедленно отдаются Секретарю, а те, кои надписаны в Отделения, Регистраторам сих Отделений по принадлежности, с означением сего в той же дежурной книге» и т.д. (14).

Было разработано 20 делопроизводственных форм, обязательных для ведения: дежурная книга, общий регистр, регистр входящим секретным бумагам, частный регистр, книга для записи ответных донесений, регистры дел по отделениям, докладные регистры, табели срочным сведениям, докладные записки, запросы, протоколы и др. При этом указывалось, что «для ускорения хода дел, Губернское правление имеет всегда достаточное число печатных, или литографированных бланков» (15). Все бумаги проходили через дежурного, секретаря присутствия, главного регистратора, регистраторов отделений, столоначальников и советников с занесением в соответствующие регистры. Для рассмотрения дел в присутствии составлялись докладные регистры и записки с приложением необходимых справок, а также в ряде случаев особые протоколы. Обсуждение осуществлялось коллегиально, но «дело, по выслушании и отобрании мнений членов правления, долженствующих вспомоществовать начальнику губернии своими рассуждениями, решится не по большинству голосов, а по его усмотрению и приказанию» (16). Большинство голосов решались только судебные дела, дела о наказаниях за корчемство и порубку лесов. Дело считалось окончанным только после резолюции правления о выполнении всех необходимых по нему действий (17).

Необходимо отметить, что в «Положении...» не указывались точные сроки прохождения бумаг, но постоянно подчеркивалось, что чиновники «немедленно отправляют», «немедленно раздают», «немедленно вносят», тем самым предписывалось, что их действия должны быть достаточно оперативными. Дела, не терпящие отлагательства, полагалось рассматривать в течение одного дня. Для представления разного рода сведений в соответствующие инстанции и регулярной отчетности имелся специальный табель, где было указано, в какие сроки и куда дол-

жны быть отправлены ведомости, списки, доклады и пр. Например, в Сенат ежегодно к 1 октября представлялись формулярные списки классных чиновников, каждый месяц — ведомости о полученных указах, каждые три недели — донесения о причинах, по которым не выполнены предписания Сената; губернскому прокурору ежемесячно отправлялись ведомости исполнения указов Сената, решенных и нерешенных дел правления и т.д. (18).

Одновременно с введением «Положения...» были изданы «Штаты губернских и уездных учреждений», которые соответствовали утвержденному порядку делопроизводства. Все губернии делились на три разряда, содержание правления первого разряда обходилось в 61 000 руб. в год, второго — в 57 000 руб., третьего — в 52 000 руб. (19). Архангельскому губернскому правлению был утвержден штат по третьему разряду, в котором полагалось 58 должностных единиц. Была выстроена иерархия чиновников в соответствии с классом должности и выполняемыми функциями: губернатор (IV класс), вице-губернатор (V класс), советники (VI класс), правитель дел присутствия (VIII класс), старшие столоначальники (IX класс), главный регистратор, столоначальники, переводчик (X класс), регистраторы отделений, помощники столоначальников, архивариус, экзекутор (XII класс), помощники главного регистратора, архивариуса и экзекутора (XIV класс), писцы высшего, среднего и низшего разрядов. Такая структура должна была обеспечить безукоризненное соблюдение установленного «Положением...» единого для всех губерний порядка делопроизводства (20).

Однако и объем работы, и количество бумаг, проходивших через губернские правления во второй четверти XIX в., продолжали увеличиваться. В конце 1830-х гг. в Архангельское губернское правление поступало ежегодно уже до 20 000 бумаг (21). По каждой из них должно было осуществляться производство в соответствии с «Положением...» 1837 г., причем в кратчайшие сроки, что предполагало очень большой ежедневный объем работы. Так, докладной регистрационной бумагой, представленных на рассмотрение присутствия (губернатора и четырех советников) только первым отделением канцелярии Архангельского губернского правления в январе 1839 г., содержал 509 докладных записок, регистров и протоколов, которые занимали 420 листов (22), и все они предварительно готовились канцелярией. Первое отделение ежедневно направляло в присутствие порядка 7—10 дел. Надо отметить, что срок от поступления бумаги в правление до ее рассмотрения не превышал, как правило, двух недель. Например, 7 января 1839 г. в присутствии слушались доклады по бумагам, поступившим с 23 декабря 1838 г. по 2 января 1839 г., 10 января — по бумагам, поступившим с 28 декабря 1838 г. по 2 января 1839 г., 11 января — по бумагам, поступившим с 3 по 7 января 1839 г., 20 января — по бумагам, поступившим с 14 по 18 января 1839 г., 21 января — по бумагам, поступившим с 16 по 18 января 1839 г. и т.п. (23). Это говорит о том, что чиновники старались достаточно быстро осуществлять первоначальное рассмотрение дел и выносить резолюции по их дальнейшему решению, чтобы входящие бумаги не считались неисполненными правлением.

Обязательные для ведения делопроизводственные формы, а также ведомости по движению бумаг и решению дел, которые составлялись ежемесячно, ежеквар-

тально и по итогам года, позволяют проанализировать объем деятельности губернских правлений. Однако исследователи местного управления отмечают, и это необходимо признать, что официальные отчетные документы не могут служить объективным источником информации об эффективности их деятельности, поскольку реальная картина в них обычно приукрашивалась. Исключение составляют материалы ревизий и отчеты губернаторов о вступлении в управление губернией. Интересен в плане выяснения действительного положения вещей сравнительный анализ отчетов губернатора, сдающего управление губернией и вновь вступающего в должность.

В 1839 г. в Архангельской губернии произошла очередная смена губернаторов. В архивных материалах сохранился отчет А.Н. Муравьева (губернатор в 1837—1839 гг.) о ревизии губернии, проведенной им в 1838 г. В нем была дана следующая оценка деятельности губернского правления: «В губернном правлении как производство дел, так и отчетность находятся в хорошем порядке. Замеченные при первом моем обозрении дела, по которым не было сделано в свое время повторений ко прежде посланным отношениям и предписаниям — ныне приведены в движение, и по полученным вследствие того удовлетворительным донесениям и уведомлениям, по одним последовали уже окончательные заключения, а по другим возобновлено течение. Таковую успешность в делопроизводстве надлежит отнести особенному о том попечению и заботливости г. вице-губернатора Соболевского, с поступлением которого в сию должность быстрота и порядок течения дел по Губернскому правлению против прежнего значительно усилились...» (24). В отчете не содержалось никаких замечаний по организации деятельности правления.

Вступивший в следующем году в должность губернатора П.В. Степанов (1839—1842 гг.) рисует в своем отчете уже совершенно другую картину. При проверке им делопроизводства, в частности регистров входящих бумаг, оказалось, что на 30 июня 1839 г. в общем регистре было записано 10011 бумаг, а по частным регистрам отделений показано только 9176, соответственно 835 бумаг не были переданы для производства в отделения. Новый губернатор особенно обратил внимание на искажение представленных ему данных по нерешенным делам: «Представленные мне правившим должность гражданского губернатора сдаточные ведомости о делах по сличении их с регистрами делами, находившимся у столоначальников, оказались неверными, потому что в тех регистрах показано нерешенных дел сего 1839 года: по 1 отделению 110, по 2 — 90 (по 22 июля), по 3 — 183, по 4 — 180. По сдаточным же ведомостям значится нерешенных дел 1839 года по 1 отделению 84 (больше против регистра 26 дел), по 2 отделению 85 (меньше против регистра 5 дел), по 3 отделению 214 (меньше против регистра 31 дело), по 4 отделению 106 (меньше против регистра 74 дела). Всего в ведомостях против регистров не показано нерешенных дел 105» (25). Из приведенных данных видно, что по первому отделению было показано больше нерешенных дел, чем на самом деле, по остальным меньше, соответственно данные не просто искажались в сторону уменьшения, а в них был полный беспорядок.

Введение большого количества обязательных делопроизводственных форм привело к тому, что чиновники не успевали оформлять их надлежащим образом.

В отчете П.В. Степанов писал, что «во всех вообще книгах и регистрах надлежащие отметки делаются неисправно, против некоторых дел они не дописаны, против других сделаны ошибочно, а против иных и вовсе не сделаны» (26). Им также была отмечена одна из главных причин медленного решения дел: «В производстве дел губернского правления вообще видна крайняя медлительность. Хотя собственно за губернским правлением, как представленные у него ведомости показывают, нерешенных дел и немного, но к ним по всей справедливости должно присоединить большую часть дел, считающихся в производстве за указанными присутственными местами и лицами Архангельской губернии, остающихся без окончания по необращению должного внимания губернского правления на недеятельность тех мест и лиц, ибо от губернского правления посылаются к ним подтверждения и напоминания, как из представленной ко мне именной ведомости видно, могут через год и более. При том оное правление и за сделанными столь поздними подтверждениями об исполнении их вовсе не настаивает, и от того означенные подтверждения низшими присутственными местами оставляются без внимания и исполнения» (27).

Такая же ситуация сохранялась и к середине 1840-х гг. Об этом свидетельствуют данные по объему входящих и исходящих бумаг и ведомости делопроизводства Архангельского губернского правления за 1844 г.

**Ведомость входящих и исходящих бумаг
Архангельского губернского правления за 1844 г. (28)**

Отделение	Оставалось на 1 января 1844 г.	Поступило в течение 1844 г.		Итого	Из них исполнено на 1 января 1845 г.	Осталось не исполнено на 1 января 1845 г.	Исходящих за 1844 г.
		к производству	к приобщению или сведению				
1 отделение	92	3 606	4 587	8 285	8 219	66	8 430
2 отделение	20	2 562	1 382	3 964	3 892	72	7 130
3 отделение	65	2 749	796	3 610	3 513	97	4 065
4 отделение	42	1 914	1 323	3 279	3 236	43	4 374
Всего	219	10 831	8 088	19 138	18 860	278	23 999

**Общая ведомость делопроизводства
Архангельского губернского правления за 1844 г. (29)**

Отделение	Оставалось неисполненных на 1 января 1844 г.	Вновь поступило в течение 1844 г.	Решено в течение года	Осталось на 1 января 1845 г. нерешенных		
				за правлением	за другими учреждениями	итого
1 отделение	189	643	737	30	65	95
2 отделение	70	616	539	38	109	147
3 отделение	242	616	684	54	120	174
4 отделение	206	309	356	22	137	159
Всего	707	2 184	2 316	144	431	575

На конец 1844 г. не было завершено производство 25% дел. Самый большой объем бумаг и делопроизводства приходился на первое отделение, что легко объясняется содержанием его деятельности. Но нерешенных дел за ним числилось меньше всего, потому что их производство (например, обнародование законов)

не требовало каких-то дополнительных запросов, справок, выяснений и т.д. Больше всего неисполненных бумаг и дел, что тоже закономерно, было в третьем отделе, которое занималось судебными вопросами.

Значительная часть нерешенных дел (75%) по-прежнему числилась не за самим правлением, а за другими учреждениями, в которые они были переданы. Кроме этого, в 1844 г. в Архангельском губернском правлении находилось 51 дело, производство по которым велось более трех лет. Дольше всего длились дела, решение которых было связано с обращениями в Сенат или с запросами в учреждения других губерний. Так, с 1820 г. числилось нерешенным дело о взыскании с коллежского асессора Зеленцова и онежского купца Платунова 297 712 руб. за неисправную поставку ржи к Рижским портам. Дело было отправлено на решение в Сенат и по нему в течение 24 лет продолжалась переписка. Таким же образом, в течение 12 лет тянулось дело о взыскании с отставного капитана Бабинского прогонных денег и штрафа, для решения которого были сделаны неоднократные запросы о розыске имени должника в Таврическое и Подольское правления, ответов от которых Архангельское правление не могло дожидаться и обратилось с жалобой в Сенат (30).

Правления часто обращались в Сенат, когда не могли добиться ответа от учреждений других губерний. После получения таких жалоб Сенат отправлял в соответствующие губернии предписания о немедленном исполнении, а правления снова ожидали ответа. Такая переписка, учитывая огромную территорию государства и удаленность многих губерний от центра, могла продолжаться годами. Всего из 51 дела, которые на 1844 г. тянулись в Архангельском правлении более трех лет, 9 решались в Сенате или с его помощью, 2 — через Министерство внутренних дел, 30 либо числились за другими местными учреждениями, либо от них ожидалось ответы на запросы, и только 10 оставались собственно за губернским правлением.

Таким образом, создание ведомственной системы центрального и местного управления, рост количества учреждений, их функций в первой половине XIX в. привели к значительному увеличению объема работы и документооборота как между центральными и губернскими учреждениями, так и в самих губерниях. Соответственно, правительство было вынуждено постоянно увеличивать штат чиновников и расходы на его содержание. Введение «Положения...» 1837 г. завершило длительный процесс законодательной регламентации делопроизводства в губернских правлениях, настоятельная необходимость в которой ощущалась на протяжении всего периода с 1775 г. «Положение...» и «Штаты...» 1837 г. установили единообразную структуру губернских правлений, внутреннюю иерархию и разделение функций чиновников.

Жесткая регламентация деятельности губернских правлений призвана была повысить ее эффективность, но ожидаемого результата не последовало. К этому времени правления вели значительное внутреннее делопроизводство и огромную переписку с другими учреждениями. Если в 1802 г., как было показано выше, в Архангельском губернском правлении поступало около 1000 дел, в 1824 г. — около 3500 дел ежегодно, то по данным за 1844 г. в течение года в правление поступило

18 919 бумаг, а отправлено было исходящих — 23 999. На 1 чиновника, имевшего классный чин (не считая писцов), приходилось в среднем 610 входящих и 775 исходящих бумаг. Увеличение штатов не соответствовало растущему количеству бумаг и дел, проходивших через отделения, чиновники просто не успевали правильно оформлять обязательные для ведения многочисленные формы. Решение большинства вопросов часто зависело не от самого правления, а от других учреждений, при этом основным механизмом воздействия на них становились бесконечные письменные запросы и уведомления. Постепенно деятельность правлений стала сводиться к переписыванию, распространению и пересылке бумаг, что вместе с вышперечисленными признаками подтверждает вывод о нарастающей бюрократизации местного управления.

После того как в 1842 г. губернаторы получили право надзора над всеми губернскими учреждениями, были сделаны очередные шаги к усилению роли губернских правлений как исполнительного органа местной власти. 2 января 1845 г. вышло новое «Учреждение губернских правлений», в котором подтверждалось, что губернское правление «есть высшее в губернии место, управляющее оною, в силу законов, именован Императорского величества», а его власть определялась как «судебно-полицейская, распорядительная, исполнительная и понудительная» (31). В преамбуле Указа говорилось, что «оказалось возможным допустить в порядке производства и решения дел значительные облегчения и сокращение труда, а сверх сего признано за нужное определить с большею точностью, на основании опыта, обязанности Членов Губернского Правления и прочих его чинов» (32). Перечень дел, находившихся в ведении губернского правления, остался примерно тем же, но они не были расписаны по отделениям, как в «Положении...» 1837 г., а это право было предоставлено губернатору «смотря по местным потребностям губернии» (33).

В структуру правлений были внесены изменения в сторону ее усложнения. Был увеличен состав присутствия — в него теперь входили губернатор, вице-губернатор, три советника, один из которых являлся страшим, и один асессор. Вице-губернатор был освобожден от руководства отделением, он становился старшим в губернии должностным лицом после губернатора и осуществлял непосредственное руководство всей деятельностью губернского правления. Советникам по усмотрению губернатора поручалось, кроме заведывания отделениями, наблюдение за типографией, газетным столом, казначейской частью и архивом, которые рассматривались в отведенных им главах «Учреждения...» как подразделения правления. Канцелярия состояла из отделений и канцелярии присутствия, в состав которой входили старший секретарь, два его помощника (начальник ревизионного стола и переводчик), регистратор и экзекутор с помощниками (34).

«Учреждение...» 1845 г. существенно изменило порядок рассмотрения дел. Все они, в зависимости от содержания и важности, делились на три вида: распорядительные, которые решались «постановлениями Присутствия по усмотрению и с утверждения Губернатора», исполнительные, которые «исполняются без участия губернатора, смотря по важности их постановлениями Присутствия, или же самими Членами», и судные, «кои решаются в Губернском Правлении не иначе, как большинством голосов» (35). Это означало, что дела, решение которых со-

стояло в «одном только исполнении законных требований разных мест и лиц, то есть дела, коим рассуждения Присутствия были бы излишни», могли рассматриваться без участия губернатора в упрощенном порядке одним присутствием, вице-губернатором, или советниками, что должно было способствовать их более быстрому решению (36). В связи с этим несколько перестраивался канцелярский порядок прохождения бумаг, однако он не упрощался и был по-прежнему распisan подробно для каждого конкретного случая. Число обязательных делопроизводственных форм увеличилось с 20 до 31, одних только реестров составлялось 13 видов (37).

Одним из важных нововведений «Учреждения...» 1845 г. было учреждение ревизионного стола — особого подразделения, в котором сосредоточивалась вся отчетность правления и уездных учреждений и которое осуществляло надзор «за быстрым течением дел и понуждение уездных мест и самой Канцелярии Правления» (38). Ревизионный стол находился под особым наблюдением вице-губернатора. Тем самым в правлении была создана структура, которая должна была контролировать делопроизводство внутри него, отслеживать дальнейшее исполнение бумаг, переданных в другие учреждения, регулярно отправлять им напоминания и уведомления, а также наблюдать за делопроизводством подчиненных мест. В начале каждого месяца в ревизионный стол, а затем вице-губернатору представлялся отчет об исполненных и неисполненных бумагах. Кроме этого, вице-губернатор обязан был производить проверку делопроизводства в отделениях каждые шесть месяцев, а губернатор ежегодно (39).

В «Учреждении...» подчеркивалось, что «для исполнения одной из главнейших обязанностей своих, наблюдать за быстрым течением дел во всех подчиненных местах, Губернское Правление должно само служить примером скорого делопроизводства» (40). В связи с этим, в отличие от «Положения...» 1837 г., были установлены сроки прохождения бумаг: на получение пакетов от дежурного и разбор бумаг — сутки, на запись регистраторам — сутки, то есть на третьи сутки все бумаги должны были оказаться у столоначальника. На подготовку бумаг в отделениях к обсуждению в присутствии отводилось еще три дня. Регламентировался и ежедневный режим работы: канцелярия начинала работу в девять утра, присутствие — в 12 и не закрывалось до рассмотрения всех приготовленных к докладу дел, а «При делах сплошных и чрезвычайных, Присутствие может быть открыто всякий день и во всякое время» (41). Для того чтобы усилить исполнительскую дисциплину, предусматривалась также персональная ответственность чиновников за промедление в делах, утрату бумаг или другие ошибки. Уровни ответственности были разграничены: «За канцелярский порядок отвечают Столоначальники каждый по своему столу, Секретарь же за все отделение, а далее Советник и Вице-губернатор», «за верность и полноту приведенных законов, в особенности Секретарь и кроме того Советник» и т.п. (42).

«Учреждение...» 1845 г., с одной стороны, несколько упростило порядок рассмотрения дел в губернских правлениях, а с другой — еще больше регламентировало организацию его деятельности. Увеличивалось количество внутренних подразделений и должностей, в связи с чем были более узко и точно определены долж-

ностные обязанности, устанавливался строгий порядок замещения служащих в случае их отсутствия, усиливались контроль и ответственность чиновников.

Правительство понимало, что новое «Положение...» потребует и введения новых штатов, которые и были утверждены в приложении к Указу 2 января 1845 г. В Архангельской губернии полагался штат правления по 3-му разряду, содержание которого составляло 25 706 руб. серебром. Было увеличено до 40 количество чиновников, имеющих классные чины (вместо 31 в 1837 г.), число писцов теперь не указывалось, а выделялась общая сумма на их жалованье. Годовое содержание чиновников составляли оклад и столовые или квартирные деньги (43). Но государство не имело достаточных средств на содержание таких штатов, поэтому они вводились с 1845 г. только в 15 губерниях, а в остальных переход на них должен был осуществляться постепенно (44).

Введение «Учреждения...» 1845 г. привело к тому, что губернские правления пошли по пути формального соблюдения установленных требований. Сравнительный анализ итоговых ведомостей за 1845, 1846, 1847 гг. по третьему столу первого отделения Архангельского губернского правления показывает, что в отличие от 1844 г. не показано ни одной неисполненной бумаги в столе отделения. Можно предположить, что поскольку был установлен срок прохождения бумаг в отделениях не более трех суток и персональная ответственность чиновников за его нарушение, то все бумаги, поступившие в течение года, просто автоматически указывались как исполненные. В числе нерешенных дел также не показано ни одного за самим правлением, все они числятся за другими учреждениями. При этом значительно выросло количество исходящих бумаг — на каждую входящую бумагу приходилось более четырех исходящих. Очевидно, что чиновники, чтобы избежать обвинений в неисполнительности, стали просто регулярно отправлять уведомления о необходимости исполнения дел в учреждения, которым было поручено их дальнейшее производство.

**Общая ведомость входящих и исходящих бумаг по третьему столу
первого отделения Архангельского губернского правления
за 1845, 1846, 1847 гг. (45)**

Год	Оставалось на начало года	Поступило в течение года		Итого	Из них исполнено	Осталось не исполнено	Исходящих за год
		к производству	к приобретению или сведению				
1845 год	нет	1 285	318	1 603	1 603	нет	7 397
1846 год	нет	2 032	364	2 396	2 396	нет	9 509
1847 год	нет	2 003	156	2 159	2 159	нет	8 722

**Общая ведомость делопроизводства третьего стола первого отделения
Архангельского губернского правления за 1845, 1846, 1847 гг. (46)**

Год	Оставалось нерешенных дел на начало года	Вновь поступило в течение года	Решено в течение года	Осталось на 1 января 1845 г. нерешенных		
				за правлением	за другими учреждениями	итого
1845 год	175	133	221	нет	87	87
1846 год	87	269	295	нет	61	61
1847 год	57	441	446	нет	52	52

Характерным примером прохождения дел в губернском правлении в рассматриваемый период является производство по жалобе чиновника Жужукина о взыскании в его пользу штрафа с сидельца питейного дома, которое продолжалось полтора года. 20 июня 1846 г. в правление поступил Указ Сената о предоставлении объяснений по данной жалобе, которые были отправлены 13 июля 1846 г. Только через девять месяцев, 8 апреля 1847 г., было принято решение по данному делу о взыскании штрафа с купца Шилова и гербовых пошлин с него и крестьян Федосеева и Абросимова. Но поскольку Шилов уже не проживал в Архангельске, исполнение указа было передано по месту его нового жительства в Пермское губернское правление, а по крестьянам — в городскую полицию. 16 апреля 1847 г. гербовые пошлины с крестьян были взысканы, а далее в ведомостях 30 апреля, 31 мая и 20 июня 1847 г. сделаны записи об отправке повторных уведомлений в Пермь и сделаны отметки, что «уведомление еще не получено». В июле 1847 г. штраф был взыскан из представленного Шиловым обеспечения, а из Перми получен ответ, что Шилов оттуда выехал, предположительно в Казань. В ведомостях правления имеются записи 29 июля, 31 августа, 30 сентября, 29 октября 1847 г. об отправке повторных уведомлений о взыскании оставшихся гербовых пошлин уже в Казанское губернское правление. О том, как было завершено это дело, отметок в ведомостях нет, но в итоговой ведомости нерешенных дел за 1847 г. оно уже не значилось (47).

Быстрее всего осуществлялось производство по бумагам, которое не требовало от правлений каких-либо дополнительных действий, сбора сведений и т.д. Например, 15 февраля 1846 г. Архангельское губернское правление получило Указ Сената о препровождении 8 экземпляров регистров о питейных домах, ведерных и штофных лавочках, 18 апреля они были разосланы в городские и земские полиции, а Указ был внесен в список исполненных (48). Быстро исполнялись и некоторые другие предписания. Так, 29 апреля 1846 г. в первое отделение поступил Указ Сената о взыскании с онежского мещанина Кочурина двойных повинностей за неправильную торговлю, 30 апреля его исполнение было предписано онежскому городничему, затем штрафные деньги поступили в казну, и уже в ведомостях за май была сделана отметка об окончании дела (49).

Дела, для решения которых требовались какие-то реальные действия самого правления или других учреждений, затягивались надолго. Например, более шести лет, с 18 августа 1841 г., в Архангельском правлении числилось нерешенным дело по отношению Архангельского приказа общественного призрения о взыскании с разных лиц просроченных займов. Правлением была создана специальная комиссия, которой оно регулярно посылало напоминания, не предпринимая никаких других мер, — соответствующие отметки сделаны 23 января, 18 февраля, 15 марта, 15 мая, 20 июня, 17 сентября, 13 октября, 4 декабря 1847 г. (50).

Еще одно дело, о самовольно поселившихся в Мезенском уезде крестьянах из других губерний, числилось в 1847 г. нерешенным с 1833 г., то есть в течение 14 лет. Сначала по этому вопросу велась переписка с Мезенским земским судом и Вологодским губернским правлением, затем Мезенскому суду было направлено предписание выслать самовольно проживающих крестьян Вологодской губер-

нии, однако губернское правление затребовало от палаты государственных имуществ сведения, к каким именно волостям и сельским обществам переселившиеся крестьяне будут причислены, но «Палата сия в 1846 и 1847 гг. на новые повторительные по сему предмету требования постоянно уведомляет только о том, что о переселившихся из других губерний в Мезенский уезд крестьянах собирает она сведения от Пинежского окружного начальника и Вологодской и Пермской палат государственных имуществ и по получении всех таковых сведений она делает по сему делу окончательное распоряжение. Несмотря на это палате вновь доставлено уведомление 9 сентября и 31 декабря 1847 г.» (51).

Таким образом, изучение процесса делопроизводства Архангельского губернского правления дает основания сделать вывод, что основной задачей чиновников становилось не реальное продвижение дел и достижение результативности собственных действий, а правильное оформление бумаг и своевременное представление отчетности, а подтверждением эффективности деятельности правлений стали служить регулярные отметки в журналах и реестрах об отправке уведомлений, требований, напоминаний и т.п.

Губернское правление, которое изначально фактически являлось коллегиально-совещательным учреждением при губернаторе, к середине XIX в. стало органом местной исполнительной власти. Оно подчинялось непосредственно Сенату и при этом состояло в ведомстве Министерства внутренних дел. Законодательные акты первой половины XIX в. были направлены на жесткую регламентацию и унификацию деятельности правлений, установление строгой подотчетности и подконтрольности, что подтверждает вывод ряда исследователей о том, что государство шло по пути централизации и бюрократизации административной системы (52).

Утверждение единообразной структуры губернских правлений, порядка прохождения дел, унифицированной системы делопроизводства и должностных обязанностей чиновников в «Положении...» 1837 г. было направлено на повышение эффективности их деятельности. Но, несмотря на то что число чиновников выросло, штаты правлений не справлялись ни с объемом приходившейся на них работы, ни с оформлением многочисленных регистров, книг, таблиц, протоколов и т.п. Кроме этого, в губерниях не было нужного количества подготовленных чиновников для назначения на вводимые должности, и на них нередко оказывались люди, неспособные выполнять закрепленные за ними функции на требуемом уровне.

«Учреждение...» 1845 г. продолжило формирование внутренней организационной структуры губернских правлений, несколько упростило порядок рассмотрения дел, но вместе с тем еще больше усложнило канцелярское делопроизводство и отчетность, увеличив в полтора раза количество обязательных для ведения форм. Одновременно был усилен контроль и установлена ответственность чиновников за возможные нарушения, но это не привело к повышению эффективности их деятельности. Государство, принимая очередное положение о губернских правлениях, постоянно подчеркивало, что это делается с целью наведения порядка, повышения оперативности и улучшения качества их работы, но при этом не имело

достаточных средств и соответствующего кадрового потенциала для решения поставленных задач. В итоге деятельность правлений стала носить формально бюрократический характер, следствием чего становились засилье бумаготворчества и волокиты.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. — М., 1968. — С. 180—192; *Он же.* Местные государственные учреждения дореволюционной России // *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России / Под ред. А.Е. Иванова, А.Д. Степанского. — М., 2008. — С. 363—371; *Зайончковский П.А.* Губернская администрация накануне Крымской войны // *Вопросы истории.* — 1975. — № 9. — С. 33; *Административно-территориальное устройство России. История и современность.* — М., 2003. — С. 119—129; *Писарькова Л.Ф.* Российский чиновник на службе в конце XVIII — первой половине XIX века // *Человек.* — 1995. — № 3.
- (2) ПСЗ-I. — Т. XX. — Ст. 14.392. — С. 237—238.
- (3) Там же. — С. 238, 287.
- (4) Государственный архив Архангельской области (далее — ГААО). — Ф. 1. — Оп. 3. — Д. 275. — Л. 27—28 об.
- (5) ГААО. — Ф. 1. — Оп. 3. — Д. 260. — Л. 12—12 об.
- (6) Там же. — Д. 995. — Л. 5.
- (7) ПСЗ-I. — Т. XXIV. — Ст. 30.116. — С. 612; Т. XLIV. — Ч. 2. — Кн. шт. — Отд. 4. — С. 198.
- (8) ГААО. — Ф. 1. — Оп. 3. — Д. 993. — Л. 3—6.
- (9) ПСЗ-I. — Т. XXII. — Ст. 16.074. — С. 221—222.
- (10) Там же. — Ст. 16.091. — С. 242.
- (11) *Ерошкин Н.П.* Местные государственные учреждения... — С. 440.
- (12) ПСЗ-II. — Т. XII. — Отд. 1. — Ст. 10.304. — С. 440—442.
- (13) Там же.
- (14) Там же. — С. 447.
- (15) ПСЗ-II. — Т. XII. — Отд. 1. — Ст. 10.304. — С. 455; ПСЗ-II. — Т. XII. — Отд. 2. — С. 89—96.
- (16) ПСЗ-II. — Т. XII. — Отд. 1. — Ст. 10.304. — С. 451.
- (17) Там же. — С. 439.
- (18) ПСЗ-II. — Т. XII. — Отд. 1. — Ст. 10.304. — С. 447—450; ПСЗ-II. — Т. XII. — Отд. 2. — С. 88.
- (19) ПСЗ-II. — Т. XII. — Отд. 2. — С. 87—88.
- (20) Там же.
- (21) ГААО. — Ф. 1. — Оп. 4. — Т. 1. — Д. 234. — Л. 1—2.
- (22) Там же. — Ф. 4. — Оп. 1. — Д. 873. — Л. 290—296.
- (23) Там же. — Л. 49—68, 89—107, 107—118, 252—270, 270—280.
- (24) Там же. — Ф. 1. — Оп. 4. — Т. 1. — Д. 212. — Л. 170.
- (25) Там же. — Д. 234. — Л. 1—2.
- (26) Там же. — Л. 2 об.
- (27) Там же. — Л. 2 об., 3—3 об.
- (28) Там же. — Д. 518. — Л. 33—40.
- (29) Там же. — Л. 33—40.
- (30) Там же. — Л. 436—436 об.
- (31) ПСЗ-II. — Т. XX. — Отд. 1. — Ст. 18.580. — С. 16, 21.
- (32) Там же. — С. 16.
- (33) Там же. — С. 24.

- (34) ПСЗ-II. — Т. XX. — Отд. 1. — Ст. 18.580. — С. 19, 23—25.
- (35) Там же. — С. 25.
- (36) Там же. — С. 26.
- (37) Там же. — Отд. 2. — С. 5—15.
- (38) Там же. — Отд. 1. — Ст. 18.580. — С. 45—49.
- (39) Там же. — С. 49—50.
- (40) Там же. — С. 49.
- (41) Там же. — С. 19, 22.
- (42) Там же. — С. 50.
- (43) Там же. — Отд. 2. — С. 4—5.
- (44) Там же. — Отд. 1. — Ст. 18.580. — С. 16.
- (45) ГААО. — Ф. 4. — Оп. 26. — Д. 258. — Л. 20 об, 21, 73, 121 об, 122.
- (46) Там же. — Л. 20 об, 21, 73, 121 об, 122.
- (47) Там же. — Л. 91—95.
- (48) Там же. — Л. 30
- (49) Там же. — Л. 30.
- (50) Там же. — Л. 125—126.
- (51) Там же. — Л. 125—126.
- (52) Административно-территориальное устройство России... — С. 128.

ARKHANGELSK PROVINCIAL GOVERNMENT IN THE FIRST HALF OF THE 19TH CENTURY

M.B. Balova

M.V. Lomonosovs Pomor State University
Tortcev Str., 6, Severodvinsk, Russia, 164500

This article discusses organization of the work of the Arkhangelsk provincial government in the first half of the 19th century, including the process for formation of the office staff and its funding, changes in the scope, main directions, contents and order of the work as compared to the respective legislative acts of the first half of the 19th century. Based on that, a conclusion is drawn, whether such typical features of bureaucratisation, as increase of the office staff and hierarchy levels in number, introduction of subspecialty functions, making regulation of the work more sophisticated, and formation of the document control system, have already developed at that time and to which extent.

Key words: Arkhangelsk, provincial government, office staff, scope, main directions, legislative acts, bureaucratisation.