

ВСЕПОДДАННЕЙШИЕ ОТЧЕТЫ ГУБЕРНАТОРОВ В КОНТЕКСТЕ "ВЕЛИКИХ РЕФОРМ" *

* Статья выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда, проект 13-01-00157а.

MOST HUMBLY REPORTS OF GOVERNORS IN THE CONTEXT OF THE "GREAT REFORMS"

A. Minakov

Annotation

The impact of the "Great Reforms" in the development of the legal and regulatory framework of preparation of the annual reports of governors is analyzed. The relationship of the program changes the governor reports to the general course of the reform of socio-political and economic spheres of the country is shown.

Keywords: reform, the control system, the governor, reports, legislation.

Минаков Андрей Сергеевич

*Доктор исторических наук, директор
Орловского краеведческого музея*

Аннотация

В статье проанализировано влияние "Великих реформ" на развитие нормативно-правовых основ подготовки годовых отчетов губернаторов. Показана взаимосвязь изменений программы губернаторских отчетов с общим ходом реформирования социально-политической и экономической сферы в стране.

Ключевые слова:

Реформы, система управления, губернатор, отчеты, законодательство.

К середине XIX столетия годовые отчеты губернаторов заняли прочное место среди важнейших документационных каналов имперской системы управления. "Великие реформы", знаменовавшие собой масштабные и судьбоносные преобразования общественно-политической и социально-экономической жизни, непосредственным образом отразились на работе всех звеньев самодержавной бюрократической машины. Формуляр или, говоря делопроизводственным языком того времени, программа губернаторских отчетов, действовавшая на тот момент, не предусматривала возможных новаций, связанных с коренными преобразованиями пореформенного периода.

На протяжении всей первой половины XIX в. Министерство внутренних дел (МВД), предпринимало неоднократные попытки модернизировать данный документ высочайшего внимания. Однако в недрах этого главного внутриполитического ведомства, конечно, не могли спрогнозировать диапазон и степень тех метаморфоз, которые будет переживать Россия во второй половине XIX столетия.

Вместе с тем, по мере реализации крестьянской, земской, судебной и других реформ центральное руководство все более проникалось мыслью о необходимости внесения изменений в программу отчетов. Более того, на местах такая позиция встречала также единодушные и по-

нимание.

С конца 1860-х гг. в МВД стали поступать обращения губернаторов о необходимости изменения программы губернаторского отчета. Результатом такой взаимной заинтересованности стал законопроект о новой форме губернаторского отчета, который в мае 1869 г. был внесен на обсуждение в Комитет министров. Однако, несмотря на то, что предложение МВД учитывало изменения пореформенного времени, законопроект был отклонен, как сохранявший "прежний статистический характер" [4, с. 92].

19 июня 1870 г. после соответствующей доработки законопроект, наконец, получил одобрение правительства и был утвержден императором [9]. Новый законодательный акт внес существенные изменения в структуру этого документа. С одной стороны, окончательно утвердилось применявшееся прежде разделение отчета на текстовую часть и статистические приложения. С другой – были обозначены новые функциональные ориентиры для губернаторов, развитием которых интересовалось центральное руководство.

Проанализируем содержательную сторону новой программы. Ее первая (и основная) часть – собственно отчет, в соответствии с новой формой делилась на девять разделов. Текст отчета должен был начинаться с обозначен-

ния численности населения региона.

В первом разделе – "Обеспечение народного продовольствия" было необходимо привести сведения об урожае зерновых культур. При низких показателях указывалось, "произошел ли этот упадок от случайных и временных естественных причин, или от более общих экономических". Требовалось обратить особое внимание на хлебозапасную деятельность администрации и земств.

Во втором разделе – "Народное хозяйство и экономическая деятельность населения" предусматривались сведения об экономическом развитии всех областей хозяйства края. Данный раздел требовал указания данных лишь по той отрасли, где "произошли какие-нибудь значительные изменения, а в особенности упадок". Наряду с этим, следовало перечислить те меры, которые администрация предпринимала для развития какой-либо сферы народного хозяйства.

Третий раздел – "Подати и повинности" включал в себя "самые общие заключения о поступлении податей и повинностей, о количестве недоимок, в сравнении с предшествовавшими годами, причинах накопления этих недоимок, и о мерах, могущих, по мнению Начальника губернии, устранить недоимки".

В четвертом разделе, который назывался "Общественное благоустройство и благочиние" предусматривалось освещение тех событий, которые, по мнению губернатора, могли заслуживать "особенное внимание" императора (например, успехи железнодорожного строительства, масштабные стихийные бедствия, разные происшествия и т. п.).

В пятом разделе отчета – "Народное здравие" надо было поместить информацию "о значительнейших эпидемиях и эпизоотиях, если таковые происходили в отчетном году, и о мерах, предпринятых к их прекращению, как администрацией, так и земскими учреждениями".

Шестой пункт – "Народное образование" содержал данные об "успехах" сферы просвещения, с обязательным упоминанием вклада и отношения к этой отрасли органов земского самоуправления, а также населения в целом.

Седьмой раздел – "Земские, городские и сословные учреждения" воссоздавал картину деятельности органов общественного управления и корпоративных административных структур. Следовало также указать на отношения этих органов с коронной администрацией и сообщить характерные "черты или особенности" этих отношений.

Восьмой раздел – "Административные и судебные уч-

реждения" содержал краткий очерк деятельности губернских органов власти. При этом в освещении работы учреждений непосредственно подчиненных губернатору делался акцент на причинах недостатков в их работе. Что касается описания других административных структур, то следовало делать упор на разъяснении их работы по укреплению экономического благосостояния губернии. В отношении судебных учреждений было необходимо охарактеризовать отношение к ним населения, а также указать, каким образом работа окружных и мировых судов влияет на раскрываемость преступлений, способствует ли она повышению нравственности населения. При этом губернатор имел право отметить усердие и успехи по службе некоторых местных чиновников.

Заключительный раздел текстовой части губернаторского отчета назывался "Общие заключения и предположения". Думается, что именно он был наиболее интересным в содержательном отношении. Предыдущие части отчета, преследовали в основном цель донести фактическую информацию о состоянии той или иной области хозяйственной жизни региона, а в последнем, девятом пункте, наоборот, на первое место в изложении ставился аналитический подход. С одной стороны губернатор мог резюмировать все содержание документа, а с другой – обратиться монаршее внимание на что-то особенно важное, требующее специального рассмотрения. В этом разделе от губернатора ждали "отчетливое, точное и правдивое изложение главнейших нужд местного населения и тех важнейших мер", которые "могли бы служить к удовлетворению этих нужд и к устранению существующих препятствий для развития экономического благосостояния местного населения".

Другая часть губернаторского отчета, приложения к нему – "Обзоры губерний" получили теперь полусамостоятельное значение. "Обзор губернии", как правило, состоял из шести разделов. Первый – "Естественные и производительные силы губернии и экономическая деятельность ее населения". Он состоял из следующих подпунктов: "Земледелие, обеспечение народного продовольствия, промыслы сельского и городского населения, промышленность заводская и фабричная, торговля, движение населения (сроки посева и урожайности сельскохозяйственных культур, цены на труд во время посева и уборки хлебов; величина и движение продовольственных капиталов, количество зерна в хлебных запасных магазинах; виды и особенности различных промыслов; число заводов и фабрик, совокупная стоимость произведенной ими продукции, численность рабочих; количество выданных купеческих свидетельств и билетов; численность и движение населения)".

Второй раздел обзора – "Подати и повинности" включал следующие подпункты: "Окладные сборы, государ-

ственные и губернские земские сборы, городские доходы и расходы, выкупные платежи, оброчные крестьянские платежи в пользу помещиков, акцизные сборы, отправление натуральных повинностей (статистические показатели о поступлении различных окладных и неокладных сборов, о городских доходах и расходах, отпращивании населением натуральных повинностей)".

Третий раздел – "Общественное благоустройство и благочиние" содержал подпункты "Казенные и общественные здания; дороги, мосты и перевозки; почты, народная нравственность, раскол; арестанты, тюремные замки, этапы, рабочие и смирительные дома, арестантские роты гражданского ведомства; пожары, различные происшествия и народные бедствия (данные о суммах, выделенных на ремонт и постройку казенных зданий и сооружений, о строительстве и ремонте дорог, мостов и перевозов; перечни почтовых станций и почтово-телеграфных учреждений; количество преступлений, число подсудимых; численность раскольников; количество пожаров)".

Четвертый раздел – "Народное здравие и общественное призрение" состоял из подпунктов "Врачи, больницы и дома умалишенных, эпидемии и эпизоотии, насильственные смерти, богадельни (число врачей, фельдшеров, повивальных бабок, ветеринаров, фармацевтов; количество больниц, приемных покоев, аптек; число больных и умерших; данные об эпидемиях и эпизоотиях; количество погибших насильственной смертью; списки благотворительных заведений)".

Пятый раздел – "Народное образование" делился на подпункты "Учебные заведения, народное образование; ученые общества, библиотеки, музеи и проч. (количество учебных заведений, число учащихся и учащих, средства, ассигнованные на народное образование)".

В шестом разделе – "Результаты периодических переписей и не ежегодно собираемые сведения" приводились данные о численности населения и зданий, о хозяйственном распределении земельных угодий, скотоводстве, землевладении, а также об устройстве быта отставных и бессрочноотпускных чинов.

К обзору прилагались восемь номерных статистических ведомостей: "О посевах и урожае хлеба", "О фабриках и заводах", "Движение населения", "О поступлении сборов", "О числе и роде преступлений", "О пожарах", "О насильственных и случайных смертях", "О числе учебных заведений и учащихся" и пять ведомостей литерных, которые представлялись не ежегодно: "Население по сословиям", "Население по вероисповеданиям", "О числе раскольников разных сект", "Число разного рода зданий", "О скотоводстве". Впоследствии, с 1897 г. разделение

ведомостей на номерные и литерные было упразднено и установлена их единая нумерация.

Таким образом, в соответствии с новой программой губернаторские отчеты по-прежнему охватывали практически все стороны политической, социальной, экономической и культурной жизни того или иного региона за отчетный год. Кроме того, с этого времени все губернские административные органы были обязаны принимать участие в подготовке материалов для отчета. Вместе с тем, губернаторы получили относительную свободу выбора в подборе и изложении фактов. Отныне губернатор мог не писать в отчете о тех предметах, которые в течение отчетного года не подверглись никаким изменениям.

Губернаторский отчет дореформенного образца ставил губернатора в такое положение, что он не мог умолчать о чем-либо в своих интересах [7, с. 204–205]. Между тем, отчет, составленный по программе 1870 г. отличался "явным доверием к губернатору, которому разрешается по своему усмотрению определять, что существенно или несущественно для царя" [5, с. 151]. При новом порядке отчетности деятельность губернатора получила оценку не только по количественным показателям, но и в качественном выражении. От губернатора ждали информации о конкретном участии руководимой им местной администрации в делах по улучшению хозяйственной жизни региона. С этого момента заметно усилилось аналитическое начало губернаторских отчетов, при одновременном сохранении их большого статистического значения.

Приведя состояние годовой губернаторской отчетности в соответствие с трансформациями пореформенной эпохи, правительство, вместе с тем, существенно продвинулось в снижении объемов внутриведомственной переписки. Этот вопрос к середине XIX столетия приобрел особую остроту.

Объемы делопроизводственной документации росли год от года, затрудняя работу всех звеньев бюрократического аппарата.

Мемуарное наследие руководящего звена различных ведомств содержит многочисленные свидетельства о чрезвычайной загруженности делопроизводства всей административной машины самодержавия. Значительных размеров внутри- и межведомственный бумагооборот достиг не только в МВД, но также в аппарате Государственного совета, Военном министерстве [1, с. 237; 2, с. 220; 6, с. 265; 8, с. 141–143] и других ведомствах. Император тоже осознавал важность борьбы с растущими объемами переписки. Как раз в это время, при определении статуса Совета министров, Александр II обратил внимание на "изыскание средств к сокращению переписки".

ски и облегчению делопроизводства" [6, с. 176]. Так, по его мысли, могла быть повышена эффективность нового координационного правительственного учреждения.

Реформы 60–70-х гг. XIX в. ощутимо помогли продвинуться в решении этой проблемы. Например, органы земского самоуправления, получив значительный объем управленческой ответственности на местах, сняли часть делопроизводственной нагрузки с коронной администрации. На общеимперском уровне, после ведения в 1860-х гг. принципа единства кассы в процессе исполнения бюджета, сократилась финансовая документация государственных учреждений.

Подобным образом ситуация развивалась и в военном ведомстве, где в пореформенные годы переписка сократилась почти наполовину [3, с. 189]. Тем не менее острота данной проблемы полностью снята не была и продолжала волновать правительство вплоть до крушения имперского строя.

Таким образом, реализация программы "Великих ре-

форм" определила необходимость одновременной модернизации и годовых всеподданнейших отчетов губернаторов – основного итогового документа высочайшего внимания о ситуации на местах. Введение нового порядка составления отчетов в 1870 г. сделало эти документы ведущими официальными показателями общественно-политического и социально-экономического развития страны. Кроме того, сокращение объема губернаторского отчета также отражало общеимперскую тенденцию противодействия росту государственного делопроизводства.

Динамика пореформенных преобразований, интенсивное социально-политическое и экономическое развитие России требовали дальнейшего обновления законодательной базы годовых отчетов губернаторов.

Вплоть до начала XX в. эти отчеты оставались одним из важнейших документов, посредством которого правительство получало информацию о развитии всех сфер жизни страны, а также контролировало деятельность регионального руководства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Валуев П.А. Дневник П.А. Валуева министра внутренних дел. Т. I. 1861–1864. – М.: Издательство АН СССР, 1961. – 422 с.
2. Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого: правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника. – М.: Новое литературное обозрение, 2000. – 810 с.
3. Ерошкин Н.П. Исторические корни бюрократизма //Вестник архивиста. 2000. № 5–6. – С. 185–198.
4. Исторический обзор деятельности Комитета министров / сост. С.М. Середонин. Т. 3. Ч. II. – СПб.: Канцелярия Комитета министров, 1902. – 315 с.
5. Литвак Б.Г. Очерки источниковедения массовой документации. – М.: Наука, 1979. – 294 с.
6. Милютин Д.А. Воспоминания. 1860–1862. – М.: Российский архив, 1999. – 559 с.
7. Минаков А.С. Губернаторский корпус и центральная власть: проблема взаимоотношений (по материалам губерний Черноземного центра второй половины XIX – начала XX в.). – Орел: Издательский Дом "Орлик", 2011. – 488 с.
8. Перетц Е.А. Дневник. М.; Л.: Госиздат, 1927. – 172 с.
9. Полное собрание законов Российской империи. Собрание II. Т. XLV. Отд. 1. – СПб.: Типография II Отделения Собственной его императорского величества канцелярии, 1874. – № 48502.

© А.С. Минаков, (minakovas@bk.ru), Журнал «Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики»,

EPP
EXHIBITION AND FORUM

**Международная выставка-форум
Разведка, добыча, переработка 2013
18-20 ноября 2013, Москва, Россия**

Проводится под патронатом
MINISTRY OF ENERGY
OF THE RUSSIAN FEDERATION

www.epp-expo.com Организаторы dmgevents