

УЕЗДНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ ВОРОНЕЖСКОГО НАМЕСТНИЧЕСТВА КОНЦА XVIII ВЕКА

Е. А. Шевченко

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 17 марта 2008 г.

Аннотация: автор анализирует деятельность уездной администрации Воронежского наместничества периода 1779—1796 гг. В статье определяются основные трудности в работе уездных органов власти, а также степень исполнения чиновниками своих профессиональных обязанностей.

Ключевые слова: уезд, администрация, наместничество, реформа.

Abstract: the author is analyzing the work of district administration of Voronezh general-governor during 1779—1796. In article the basic difficulties in work of district authorities, and also degree of execution by officials of the professional duties are defined.

Key words: district, administration, general-governor, reform.

Одним из наиболее интересных и в то же время менее изученных является период становления и развития новой административно-управленческой структуры, сложившейся после областной реформы 1775 г., проведенной императрицей Екатериной II.

Напомним, что согласно указу «Учреждения для управления губерниями Всероссийской империи» [1], изданному 7 ноября 1775 г., в России появилась двучленная система организации местной власти: губерния — уезд. Параллельно происходило сокращение количества губерний (до 50), т.е. созданные Петром I губернии разукрупнялись и делились на 3—4 новые. Каждая губерния теперь включала 10—15 уездов. Кроме этого две или три губернии объединялись под властью наместника из особо доверенных лиц в чине не ниже генерал-поручика. Правители губерний или губернаторы были в результате реформы 1775 г. подчинены наместникам.

Воронежское наместничество было создано в 1779 г., т.е. спустя 4 года после издания екатерининского указа о проведении административной реформы. Большой научный интерес представляет процесс перестройки прежних дореформенных учреждений и чиновников для работы в совершенно непривычных условиях: указ 1775 г. привел к появлению более 10 новых судебных и административных органов власти, например, таких, как палаты гражданского и уголовного суда, верхние и нижние земские расправы, верхние и нижние земские суды, приказ общественного призрения и т.д.

Вообще, по сведениям 1785 г., в Воронежском наместничестве насчитывалось 103 присут-

ственных места, т.е. государственных учреждений, «в них присутствующих членов» — 337 человек. В итоге (прибавив ряд других чинов в губернии: архитектор, землемеры, доктора и пр.) получалось 386 человек [2, с. 21]. Если сопоставить эту цифру с численностью населения (на 1785 г.), то в процентном выражении выходят ничтожные 0,05 % на 800 тыс. человек.

К числу уездных чиновников относились судьи и заседатели нижних земских судов, нижних расправ (суд для государственных крестьян), уездных судов (для дворян), уездные казначеи, лекари, городничие, городские головы, копиисты, канцеляристы, подканцеляристы, протоколисты, писцы и ряд других.

Важной проблемой, требовавшей значительных материальных затрат и прочих усилий со стороны местных властей, стал вопрос с обустройством создаваемых по реформе 1775 г. учреждений. Если в губернском городе подобная проблема решалась более чем удовлетворительно, то в уездах возникали различные трудности. К примеру, не все новоназначенные городничие имели собственные административные здания (или, на крайний случай, помещения). Подобная ситуация наблюдалась в 1781, 1782, 1783 гг., т.е. через год или более после официального открытия наместничества [3, с. 76, 77]. Помимо трудностей с размещением собственных канцелярий обязанностью городничих являлось строительство административных зданий или поиск подходящих площадей для всех остальных государственных учреждений. [4, с. 15; 5, с. 17].

Воронежский губернатор И. А. Потапов предложил наместническому правлению позволить городничим закупать лошадей «на штатные команды», а в начале 1781 г. почти все губер-

ские и уездные органы власти получили приказание «о зделании для каждого присутственного места по одному шкафу или сундуку» [3, с. 104]. Переезды присутственных мест (в частности, судебных) в другие здания — в основном вследствие неудобности прежних — происходили периодически, однако найти подходящее помещение было делом не из легких [6, с. 512].

Насущной в то время являлась проблема формирования штата чиновников. На мелкие должности брали выпускников местной духовной семинарии для определения их в копиисты, писцы, канцеляристы, протоколисты. Подобные действия были санкционированы указом 1779 г. Кроме лиц духовного звания штаты должны были комплектоваться из купечества и крестьян, отпущенных на волю помещиками. В воронежских архивных документах таких случаев приводится немало. Также привлекали к службе отставных военных, правда, меньше, чем бывших семинаристов. Иногда давались объявления для «вольно желающих» к замещению каких-либо должностей. Претендентов на места воронежских приказных служителей искали даже в Москве, однако, по сведениям 1782 г., таких лиц не отыскалось [7, с. 209]. Воронежское наместническое правление предписывало низшим инстанциям перед представлением «от просящихся к должностям» «усматривать их состояние», т.е. учитывать социальный статус и имущественное положение.

Важным в деятельности всей системы местного управления являлся учет всех членов «штатной команды». Так, в начале 1781 г. городничим были присланы «формы каким образом присылать годовые списки» о местных чиновниках, их женах и детях. Подобные документы были присланы и уездным стряпчим [8, с. 59; 9, с. 10, 11]. Заболевшие служащие, желающие временно или окончательно освободиться от своих обязанностей должны были пройти осмотр лекаря, и на основе его свидетельства наместническое правление выносило свою резолюцию [7, с. 84; 8, с. 150].

До строительства специальных зданий присутственных мест, которое началось в конце XVIII — начале XIX в., губернские и уездные учреждения подчас размещались в малоприспособленных помещениях [10, с. 127]. Конечно, одно дело — создать новую систему местной администрации, а другое — заставить весь этот управленческий механизм исправно функционировать. И в этом плане можно привести типичные для того времени примеры: указ наместнического правления городничим и земским исправникам 1781 г. «О соблюдении предосторожности в про-

изводстве дел и всяк бы входил в совершенное должности своей познание»; указы в бобровский уездный суд «О поступании впредь осмотнительнее в разсматривании дел» и в бирюченский нижний земский суд «О прилежном старании в производстве и решении производимых дел» и др. [8, с. 127, 128, 179, 202; 11, с. 357].

Для того чтобы избежать нарушений закона, нужно, во-первых, хорошо знать этот закон, и в этом плане в воронежских присутственных местах велась соответствующая просветительная работа: уездные чиновники, в частности, служащие городских магистратов, читали главы из «Учреждения...» 1775 г. по несколько часов в день. [12, с. 418].

Но было бы наивно полагаться только на добросовестность чиновников и их ревностное исполнение законов, поэтому за их деятельностью в какой-то мере следили стряпчие, совершавшие инспекционные поездки из Воронежа служащие палат, особенно уголовной, да и сами первые лица губернии отправлялись в уездные города с проверками. До появления наместников в уездных городах все дела и отчеты приводились в порядок [13, с. 115; 14, с. 10; 15, с. 267].

Если говорить о чиновниках, то очевидно, что поступившие на новую службу их представители дореформенного времени «принесли с собой и старые привычки, которые пышно расцветали на новой почве» [16, с. 463]. Это не только такие пороки, как мздоимство и крючкотворство, но и пьянство, ругательства, бранные, «поносительные когособо чести слова», «дерзкие» или «азартные поступки». Примеров всего этого в Воронежской губернии было предостаточно [8, с. 201; 17, с. 195].

Кстати, судя по документам, к пьянству были более склонны канцелярские служащие, а рукоприкладством и самоуправством не пренебрегали часто земские исправники, и особенно городничие, за что на последних сыпались многочисленные жалобы в наместническое правление.

Настоящим бичом воронежских присутственных мест, особенно в уездах, были постоянные, зачастую несанкционированные отлучки чиновников. И эту ситуацию необходимо было как-то исправлять. Поэтому казенной палате предписывалось за такие поступки вычитать часть жалованья. Особенно многократно не появлялись на рабочем месте заседатели различных судов, о чем уездные стряпчие спешили докладывать губернскому прокурору или наместническому правлению. Нередко, помимо мер прямого воздействия на нерадивых чиновников, губернские власти пытались использовать в своей деятельности уговоры, увещевания, предупреждения и т.п. [17, с. 240].

Резюмируя все вышесказанное о воронежском чиновничьем аппарате, отметим, что издание указа 1775 г. о проведении губернской реформы, с одной стороны, способствовало модернизации системы местного управления, с другой — создало множество проблем по реализации продекларированных законом положений. Исходя из анализа архивных материалов, среди подобных трудностей выделялись, во-первых, материальное обеспечение новых государственных учреждений в уездах, во-вторых, недокомплект штатов, и, наконец, третья главная проблема касалась степени знания и применения на практике глав и статей «Учреждения для управления губерниями...» 1775 г. Последствием реформы 1775 г. и дальнейших преобразований в местном управлении стала главенствующая роль дворян в уездных «присутственных местах» [18, с. 240, 241; 19, с. 39; 20, с. 469, 481].

Как уже отмечалось выше, для более слаженной и продуктивной работы губернских органов управления необходимо было четкое понимание ими своих обязанностей, сферы полномочий, предписаний вышестоящих инстанций. Материалы свидетельствуют о случаях неправильного толкования законов, неверного решения разнообразных дел.

Что касается уездных чиновников Воронежской губернии конца XVIII в., то им, судя по архивным материалам, были присущи такие пороки, как взяточничество, пьянство, волокита. Особенно «популярными» у представителей государственной власти были самовольные прогулы места работы и рукоприкладство по отношению к населению.

ЛИТЕРАТУРА

1. Полное собрание законов Российской империи (Собрание I). — СПб., 1830. — Т. 20, № 14392.

Воронежский государственный университет
Шевченко Е. А., аспирант исторического факультета
e.shevchenko@bk.ru
Тел.: 53-38-57, 8-960-108-12-76

2. Описание Воронежского наместничества 1785 года / Отв. ред. В. П. Загоревский; археограф-сост. Т. Б. Ананьева. — Воронеж, 1982.

3. Государственный архив Воронежской области. — Ф.И-14. — Оп. 1. Д. 33.

4. ГАВО. — Ф.И-257. — Оп. 1. — Д. 300.

5. ГАВО. — Ф.И-257. — Оп. 1. — Д. 425.

6. ГАВО. — Ф.И-14. — Оп. 1. — Д. 141.

7. ГАВО. — Ф.И-14. — Оп. 1. — Д. 34.

8. ГАВО. — Ф.И-14. — Оп. 1. — Д. 35.

9. ГАВО. — Ф.И-231. — Оп. 1. — Д. 3.

10. Писарькова Л. Ф. Российский чиновник на службе в конце XVIII — первой половине XIX века / Л. Ф. Писарькова // Человек. — 1995. — № 3.

11. ГАВО. — Ф.И-14. — Оп. 1. — Д. 125.

12. ГАВО. — Ф.И-257. — Оп. 1. — Д. 309.

13. ГАВО. — Ф.И-257. — Оп. 1. — Д. 306.

14. ГАВО. — Ф.И-257. — Оп. 1. — Д. 314.

15. ГАВО. — Ф.И-257. — Оп. 1. — Д. 324.

16. Мадариага И. де. Россия в эпоху Екатерины Великой / И. де. Мадариага. — М., 2002. — С. 463.

17. ГАВО. — Ф.И-14. — Оп. 1. — Д. 37.

18. Демидова Н. Ф. Бюрократизация государственного аппарата абсолютизма в XVII—XVIII веках / Н. Ф. Демидова // Абсолютизм в России (XVII—XVIII вв.): сборник статей к семидесятилетию Б. Б. Кафенгауза / под ред. Н. М. Дружинина. — М., 1964.

19. Литвинова Т. Н. Организация и деятельность дворянских сословных учреждений Воронежской губернии последней четверти XVIII — первой половины XIX в.: дис. ...канд. ист. наук / Т. Н. Литвинова. — Воронеж, 2005.

20. Павлова-Сильванская М. П. Социальная сущность областной реформы Екатерины II // Абсолютизм в России (XVII—XVIII вв.) / М. П. Павлова-Сильванская: сборник статей к семидесятилетию Б. Б. Кафенгауза / под ред. Н. М. Дружинина. — М., 1964.

Voronezh State University
Shevchenko E. A., Post-graduate Student,
Historical Department
e.shevchenko@bk.ru
Tel.: 53-38-57, 8-960-108-12-76