

Статьи и сообщения

**Надзор за деятельностью бюрократического аппарата Российской империи в первой половине XIX в.: на примере украинских губерний**

Сергей Иванович Дегтярев

Сумский государственный университет, Украина

**Аннотация.** В статье на примерах украинских губерний рассмотрены способы наблюдения за деятельностью той части бюрократического аппарата Российской империи, которая функционировала на местном (губернском, уездном) уровне в первой половине XIX в. Отдельное внимание обращено на особенности сенаторских ревизий; проверки, совершаемые губернаторами и чиновниками для особых поручений. Сделаны выводы, как подобный надзор влиял на эффективность действующей тогда бюрократической системы.

**Ключевые слова:** бюрократия, чиновник для особых поручений, Российская империя, сенаторская ревизия, надзор

Для бюрократической системы Российской империи конца XVIII – первой половины XIX вв. были характерными такие негативные явления, как служебные нарушения, которые совершались чиновниками в силу их некомпетентности; сознательные злоупотребления, совершаемые государственными служащими (взяточничество, вымогательство, незаконное использование служебного положения и т.п.). Особенно много подобных явлений было по судебному и правоохранительному ведомствам. В остальных сферах государственного управления эти нарушения также были достаточно распространенными, хотя и не совершались с таким размахом, как в судебной и полицейской. Сенатор А.Пещуров в своем рапорте указывал, что если бы все полицейские нарушения и беззакония рассматривались строго, то очень немногим чиновникам этого ведомства удалось бы избежать наказания. Но он же сам соглашался с тем фактом, что существующих служащих полиции заменить более надежными лицами "при теперешних способах" невозможно [1].

Контролировать деятельность бюрократического аппарата на местах правительству Российской империи было особенно тяжело. Местный прокурорский надзор не мог быть эффективным, поскольку и прокуроры, и стряпчие подчинялись губернскому руководству, а не непосредственно высшим правительственным учреждениям в столицах. Для этих чиновников устанавливалось значительное количество ограничений еще законодательством Екатерины II. В частности чинам прокурорского надзора запрещалось присутствовать и принимать участие в решении судебных дел;

они не могли быть посредниками или представлять частные интересы в делах, связанных со служебной деятельностью или с государственными интересами; несли ответственность за неподтвержденный или неправдивый донос и т.д. [2].

Для надзора за качеством функционирования бюрократии в регионах проводились ревизии. Их можно разделить на "внутренние" и "внешние". Последние еще назывались "надведомственными", что подчеркивало отсутствие их связи с ведомством МВД. Внешние ревизии назначались особыми "Высочайшими распоряжениями" и проводились, как правило, сенаторами [3]. Правительство поручало сенаторам проводить ревизии разных губерний. Сенаторские проверки начали проводиться с конца XVIII в. и, в первую очередь, их целью был надзор за подчиненными Сенату учреждениями. Но уже с начала XIX в. они служили больше интересам Комитета министров и особенно императора. Деятельность ревизий направлялась на выявление недостатков в местном управлении и содержали данные о фактически всех государственных учреждениях губерний или уездов. В начале существования таких ревизий Сенат мог непосредственно влиять на чиновников-нарушителей, иногда даже лишая их чинов. Но 18 марта 1799 г. Павел I приказал Сенату не лишать чиновников, которые совершили преступления, чинов без императорского разрешения [4].

В исследуемый нами период в украинских губерниях было проведено несколько ревизий: Слободско-Украинской губернии сенатором В.Брозиным (16 декабря 1826 г. – 25 февраля 1828 г.), Херсонской сенатором Е. фон Брадке (19 мая 1851 г. – 10 июня 1852 г.) и другие.

Так, в 1815 г. в Волынской губернии не только выходцы из непривилегированных сословий, но и дворяне страдали от беззаконий, совершаемых чиновниками местных учреждений. Население жаловалось на злоупотребления, которые происходили во время рекрутских наборов, при поставках фуража и провианта для армии, на отбирание лошадей и крупного рогатого скота у обывателей и т.д. Все налоги и военные повинности взимались в значительно завышенных размерах. Сенатор граф Стройновский и 17 дворян Владимирского уезда этой губернии жаловались, что кроме налогов и других выплат от них требовали взятки. Сам император называл эту губернию «примерной по злу, в ней гнездившемуся». В том же 1815 г. граф Стройновский подал жалобу на эти злоупотребления правительству. Документ заверили своими подписями еще 154 помещика Волынской губернии. Именно после этой жалобы с целью проведения проверок сюда в 1816 г. и был командирован тайный советник Сиверс [5].

Во время подобных ревизий, как правило, массовых «чисток» в рядах чиновников не происходило. Причин этому может быть несколько. Во-первых, служащие (от чиновников низших рангов и канцеляристов до руководителей учреждений) к моменту начала ревизий успевали скрыть значительную часть нарушений и злоупотреблений. Во-вторых, сами проверяющие как представители высшей власти не были заинтересованы в

широкой огласке массовых злоупотреблений внутри государственного управленческого механизма и дискредитации «чиновничьего мундира».

В николаевскую эпоху во время проведения сенаторских проверок по отношению к чиновникам, которые совершили несущественные служебные нарушения, предлагалось применять больше исправительных мер, а за серьезные нарушения "без видимых однако следов злоупотреблений", не отдавая под суд, увольнять с должностей. Это отличалось от практики времен Александра I, когда увольнение и отдача чиновников под суд рассматривались как основной инструмент и результат ревизии [6].

В 1851-1852 гг. проводилась ревизия Херсонской губернии. Поводом для этой проверки стали жалобы новороссийского и бессарабского генерал-губернатора князя Воронцова на служебные злоупотребления и упущения херсонского гражданского губернатора генерал-майора К.Оленича-Гнененко. Ревизировал губернию сенатор Е.Ф. фон Брадке. Его канцелярия была укомплектована шестью чиновниками Сената и одним от Министерства внутренних дел. Они провели осмотр всех отраслей жизни и управления Херсонщины. В частности были проведены расследования по многочисленным жалобам на действия местных чиновников и учреждений. При этом было относительно немного жалоб на чиновников финансовых учреждений, а на служащих образовательных заведений вообще не жаловались. Основная масса нареканий была в адрес чиновников судебного и полицейского ведомств – их обвиняли во взяточничестве, нанесении обид, избиениях, разворовывании денег, наветах и т.д. Чрезвычайно много жалоб было на медленное рассмотрение дел в судебных и полицейских органах. Еще до окончания этой ревизии К.Оленич-Гнененко был снят с должности губернатора за неудовлетворительное управление губернией и отдан под суд. Некоторые чиновники губернских и уездных учреждений также были отстранены от исполнения их обязанностей [7].

Таким образом, во время сенаторских проверок должностные преступления обнаруживались довольно редко. Когда преследовалось взяточничество, то наказание могло выпасть разве что на долю мелкого чиновничества, "а сильные в большинстве случаев от него уклонялись" [8]. Высшие чиновники вообще редко сурово наказывались за должностные злоупотребления. Например, волынский губернатор И.Каменский жестоко избил своего вице-губернатора, за что был "наказан" переводением на должность костромского губернатора [9]. Преступления низших должностных лиц в большинстве случаев также оставались безнаказанными.

В целом инспекции Сената в течение XIX в. были одним из основных методов контроля над провинциальной администрацией. Важным мероприятием касательно контроля деятельности государственных учреждений и их чиновников в провинции была также упоминаемая выше внутренняя или ведомственная ревизия. Она в порядке подчиненности производилась высшими учреждениями, чаще всего это были так называемые губернаторские проверки. Время от времени они проводились в каждой губернии.

Примером одной из таких ревизий может быть проверка, которая проводилась с 25 августа до 10 октября 1859 г. губернатором Черниговской губернии [10]. Объектом проверки стали уездные суды, дворянские опеки, городские ратуши и магистраты, сиротские городские суды, городские думы, полиции, квартирные комиссии, земские суды (в составе последних отдельно проверялись подчиненные им становые приставы), посадские учреждения и отдельные чиновники. Большое внимание было уделено состоянию дел в вышеуказанных учреждениях и качеству исполнения служебных обязанностей чиновниками, которые там работали.

Результаты проверки были изложены в так называемых “замечаниях” начальника губернии [11]. Этот документ дает возможность в определенной степени сформировать мнение об уровне профессионализма чиновников провинциальных государственных учреждений предреформенных лет, их добросовестности (или, наоборот, халатности) во время исполнения своих функций.

В целом губернатором во время этой ревизии было сделано много замечаний касательно работы указанных учреждений во всех уездах Черниговщины. Лишь относительно небольшое количество чиновников заслужили “искреннюю благодарность”. Остальные за не должным образом исполняемые обязанности получили “замечания”, “выговоры”, “строгие выговоры” или рекомендацию “немедленно исправить” состояние дел. Результаты проверки были разосланы во все учреждения ревизированных уездов “с тем, чтобы означенные в сих замечаниях беспорядки были исправлены немедленно, и чтобы на будущее время подобных беспорядков не допускали” [12]. Показательно, что при этом практически не было уделено внимания жалобам от населения на служебные злоупотребления чиновников.

В годы правления Николая I значение сенаторских проверок местных учреждений той или иной губернии значительно снизилось. Надзор за местной властью стали исполнять жандармские офицеры, которые подчинялись III Отделению Личной Его Величества Канцелярии [13]. С одной стороны сенаторский надзор был непостоянным, но носил открытый, гласный характер. Жандармский же надзор был постоянным (а поэтому более эффективным), но он совершался негласно. К сожалению, правосудие реагировало на результаты жандармских проверок довольно избирательно. Чиновник, подозреваемый в политической неблагонадежности, нес наказание, но служащий, замеченный в злоупотреблениях, часто его избегал (особенно если этот чиновник занимал высокую должность). Так, штаб-офицер корпуса жандармов в Полтавской губернии, начиная с 1 января 1847 г. и до 1 июля 1848 г., каждые полгода докладывал о взяточничестве председателя палаты гражданского суда Терещенко. Но это не имело никаких последствий для нарушителя [14].

За исполнением служебных обязанностей выборными чиновниками в уездных учреждениях следили также предводители дворянства, губернское правление и дворянское собрание [15]. В случае выявления нарушений по

отношению к служащим, которые их совершили, указанные органы могли применить наказания от выговоров и замечаний до увольнения с должности. Например, в начале XIX в. в Полтавской губернии произошел случай, когда заседатель нижнего земского суда не выполнил одно из служебных поручений. Губернское правление и дворянское депутатское собрание объявили чиновнику выговор с предупреждением, если он "окажется впредь в подобном деянии, тогда дворянство в необходимости себя поставит признать его недостойным общего уважения и доверия". То есть чиновник рисковал лишиться выборной должности, для которой уже даже был определен кандидат [16].

В первой половине XIX в. за эффективностью государственных учреждений и поведением их служащих в провинции стали наблюдать также чиновники для особых поручений (должность учреждена в 1826 г.). Делали они это по требованию губернатора, а результаты наблюдений излагали в рапортах-отчетах. В 1839 г. деятельность полицейских учреждений и их служащих в Киевской, Волынской и Подольской губерниях проверял ротмистр Стогов. Его характеристики чиновников были четкими и лаконичными, часто содержали наблюдения за личными качествами человека. Во время проверок внимание Стогова обратили на себя 17 полицейских чиновников, о которых он и составил соответствующие характеристики. Приведем некоторые из них. Так, полицмейстер г.Кременец подполковник Волянский был охарактеризован как способный и профессиональный чиновник, осторожный, но склонный к подозрениям, вспыльчивый и не всегда доступный для простых жителей. Частный пристав этого же города Павлович был дерзким и гордым, любил взятки и вызывал к себе ненависть со стороны местного населения. Секретарь уездного суда Ковальский также характеризовался как взяточник и мастер запутывать дела так, чтобы получить от этого личную выгоду. Исправник Добровольский был активным и добросовестным чиновником, но свысока вел себя с помещиками и подчиненными. Старший заседатель земского суда Дембицкий, по словам Стогова, «не дальнего ума», но добросовестный, бескорыстный. О секретаре этого же суда Чеховском указывалось, что он способный, хорошо ориентируется в делах, но желает иметь отовсюду пользу для себя. Имеет большую семью. Таким образом, не взирая на четкость характеристик, по последней оценке Стогова видим, что и для него характерны «двойные стандарты» - корыстолюбие секретаря суда для него оправдывается его способностями и наличием большой семьи. О ряде чиновников Стогов оставил вполне позитивные отзывы. Негативно характеризовались становые приставы Кременецкого уезда Волынский («неисполнителен и мало заботится о своих обязанностях») и Владимирского – Шишацкий и Гнедышевский («оба вялы и неисполнительны по своим обязанностям») [17].

Наблюдения чиновников для особых поручений играли важную роль в процессе надзора за состоянием бюрократического аппарата и в целом по империи, и в отдельных ее регионах. Это значительно облегчало работу

губернского начальства по контролю нижестоящих учреждений, позволяло выявлять негативные явления, которые имели место в чиновничьей среде, и влиять на них. Тем более, что такие проверки чиновниками для особых поручений совершались довольно часто. Иногда они даже имели комплексный характер.

На рубеже 1847-1848 гг. Киевский, Подольский и Волынский генерал-губернатор с целью изучения состояния подчиненных ему губерний командировал туда сразу нескольких чиновников для особых поручений. Одним из заданий, которые ставились перед ними, было убедиться в достойном поведении местных чиновников, как они исполняют свои обязанности и пользуются ли уважением среди населения [18]. В результате этой проверки было выявлено большое количество нарушений, совершенных чиновниками. Например, майор Юзефович негативно охарактеризовал становых приставов Каневского уезда Фатимского и Гриневича. Он указывал, что они «соперничают друг с другом в лихоимстве» [19].

Чиновник для особых поручений коллежский советник Львов обнаружил, что в Летичевском уездном суде Подольской губернии вместо судьи управляет заседатель Зварский, который был чиновником способным, но не совсем беспристрастным и бескорыстным. Здесь можно увидеть пример предвзятого отношения к чиновнику-нарушителю со стороны представителя власти. О Литинском уездном судье (этой же губернии) Павловском тот же Львов вообще отзывался, что тот «не их дельцов, но не забывает о себе, ..., что будто бы он, когда к нему обращались с просьбою по делу, то прежде всего предлагает просителю вопрос: а печики будут? (печами называют в здешнем крае полуимпериалы)». Да и в целом о чиновниках Литинского уезда Львов указывал, что их поведение как у местных помещиков, так и у всех жителей вызывает сильные возмущения и нарекания, везде на них жаловались, приводилось много примеров взяточничества и вымогательства денег (даже приводились размеры взяток – 300 руб., 1000 руб. и т.д.) [20].

По каждому вопросу, изучаемому чиновниками для особых поручений, делались соответствующие заметки в специальных путевых журналах. Затем все эти записи обобщались. Но обобщенные выводы, как правило, содержали намного меньше данных о чиновниках, которые недобросовестно исполняли свои обязанности или совершали служебные нарушения, чем их было в путевых журналах. Таким образом, сами же представители власти часто не расценивали действия чиновников-нарушителей как опасные для государства и общественного спокойствия (или сознательно скрывали их). Ситуации, когда против таких служащих начинались служебные расследования, инициированные чиновниками для особых поручений или их руководством, были явлением достаточно редким. Фактически само же государство «закрывало глаза» на негативные явления, которые имели место в бюрократической среде.

Таким образом, можно выделить несколько видов государственного надзора за эффективностью функционирования бюрократического аппарата Российской империи в исследуемый период: внешние (сенаторские ревизии) и внутренние (проверки, совершаемые губернаторами, служащими корпуса жандармов, чиновниками для особых поручений).

Материалы сенаторских ревизий наиболее полно отображали негативные явления в чиновнической среде сравнительно с губернаторскими, поскольку проверки, как правило, были с самого начала направлены на выявление недостатков в управлении. Поводом к их началу часто становились выдвинутые подозрения или прямые обвинения в нарушениях, которые совершались в тех или иных регионах. К тому же сенаторы не были связаны с руководством губерний, которые проверялись, или другими местными чиновниками семейными или служебными отношениями, а поэтому их оценка состояния в губернских или уездных учреждениях была более объективной. В то же время губернаторы были тесно связаны со всеми органами власти и управления во вверенных им губерниях; часто имели там большую собственность; все чиновники зависели от их воли. В связи с этим губернаторы всегда пытались «заметить» поменьше нарушений (особенно грубых) в «своих» учреждениях, поскольку это были фактически и их нарушения (как руководителей). Также часто губернаторы и ближайшие к ним лица сами стимулировали своих подчиненных к различным злоупотреблениям (лихоимству, взяточничеству, вымогательству и т.д.), потому что имели от этого личную выгоду, как правило, материальную.

Жандармский надзор имел узкую направленность и был ориентирован на выяснение так называемой политической благонадежности государственных служащих, а поэтому на общую эффективность бюрократического аппарата никак не влиял. Предводители дворянства, губернские правления и дворянские собрания проверяли деятельность только выборных чиновников, что положительно влияло на работу этих служащих. Наблюдения чиновников для особых поручений за поведением служащих уездных, городских государственных учреждений, за качеством исполнения ими служебных функций существенно помогали губернским властям контролировать местную бюрократию.

Но при всем разнообразии проверок уровень эффективности бюрократического аппарата не всегда отвечал тем требованиям, которые выдвигались перед ним со стороны правительства и диктовались условиями времени. В процессе надзора (независимо от его уровня) выявлялось огромное количество недостатков, характерных для чиновнической среды исследуемого периода: халатность, нарушения субординации, непрофессионализм, взяточничество и др. При этом очень редко правительство и местные власти адекватно влияли на эти явления – борьба с ними никогда не была достаточно жесткой и часто имела формальный и декларативный характер.

**Примечания:**

1. Тот Ю.В. Реформа уездной полиции в правительственной политике России в XIX веке: дисс. ... докт. истор. наук: 07.00.02. СПб., 2003. С.82.
2. Клоков С.Н. Генезис и эволюция российской гражданской служилой бюрократии в XVIII столетии (Историко-правовой аспект): дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Нижний Новгород, 2006. С.196.
3. Бикташева А.Н. Надзор за губернаторами в России в первой половине XIX в. / Вопросы истории. №9. 2007. С.100.
4. Яблочков М. История дворянского сословия в России. СПб.: Типография А.М.Котомина, 1876. С.571-572.
5. Парусов А.И. К истории местного управления в России первой четверти XIX столетия / Ученые записки Горьковского государственного университета. Серия историко-филологическая. Вып.72. 1964. С.198, 201-202.
6. Бикташева А.Н. Надзор за губернаторами в России в первой половине XIX в. / Вопросы истории. №9. 2007. С.101.
7. Российский государственный исторический архив (г.Санкт-Петербург), ф.1385, оп.1, д.1. О назначении сенатора тайн.сов. Е.Ф. фон Брадке на ревизию Херсонской губ. и обо всех распоряжениях по ревизии. 1851-1852 гг., 397 л.
8. Морякова О.В. Местное управление в России во второй четверти XIX в. (по материалам сенаторских ревизий) / Вестник Московского университета. Серия 8. История. №6. 1994. С.34.
9. Морякова О.В. Провинциальное чиновничество в России второй четверти XIX века: социальный портрет, быт и нравы / Вестник Московского университета. Серия 8. История. №6. 1993. С.14.
10. Дегтярьов С.І. Губернаторська перевірка державних установ Чернігівської губернії 1859 р. та її результати / Сумська старовина. 2010. №XXX. С.152-164.
11. Государственный архив Сумской области (далее - ГАСО), ф.557, оп.1, д.1. Сведения о результатах ревизии уездных присутственных мест. 1859 г. Л.14-23.
12. ГАСО, ф.557, оп.1, д.1. Сведения о результатах ревизии уездных присутственных мест. 1859 г. Л.22зв-23.
13. Бикташева А.Н. Надзор за губернаторами в России в первой половине XIX в. / Вопросы истории. №9. 2007. С.101.
14. Зайончковский П.А. Губернская администрация накануне Крымской войны / Вопросы истории. №9. 1975. С.51.
15. Центральный государственный исторический архив Украины в г.Киев (далее - ЦГИАУК), ф.442, оп.1, д.1428. Дело о доставлении ведомостей о лицах, состоящих под надзором полиции за разные противозаконные поступки. 1833 г. Л.5.



16. Павловский И.Фр. К истории полтавского дворянства 1802-1902 г. Очерки по архивным данным. Выпуск первый. Полтава: Электрич. типо-литогр. Торгового Дома И.Фришберг и С.Зорохович, 1906. С.109.

17. ЦГИАУК, ф.442, оп.789а, д.177. О секретных поручениях, делаемым чиновником, командируемым по делам службы в разные места. 1839 г. Л.26-27.

18. ЦГИАУК, ф.442, оп.797, д.61. Дело о поручении чиновникам особых поручений отправляться в Киевскую, Подольскую и Волынскую губернии для разузнания по разным предметам. 1847-1848 гг. Л.4зв.

19. Там же. Л.68зв-69.

20. Там же. Л.204зв, 215-216.