

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

DOI: 10.15372/HSS20220205
УДК 94(470.56)''1800/1850''

¹Н.Л. СЕМЕНОВА, ²С.В. ЛЮБИЧАНКОВСКИЙ

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ ГРАЖДАНСКИХ ГУБЕРНАТОРОВ ОРЕНБУРГСКОЙ ГУБЕРНИИ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX в.

¹Стерлитамакский филиал Башкирского государственного университета,
РФ, 453103, г. Стерлитамак, пр. Ленина, 49

²Оренбургский государственный педагогический университет,
РФ, 460014, г. Оренбург, ул. Советская, д. 19
Самарский федеральный исследовательский центр РАН,
РФ, 443001, Самара, Студенческий переулок, 3А

В статье рассматриваются административные инициативы, подготовленные оренбургскими гражданскими губернаторами и представленные верховной власти в первой половине XIX в. Авторы на основе архивных документов, преимущественно материалов делопроизводства, уделяют основное внимание изучению содержания, механизм реализации предложений гражданских губернаторов в практике управления Оренбургской губернией, где совместно функционировали институты военного и гражданского губернаторства. Сделан вывод, что инициативы оренбургских гражданских губернаторов затрагивали прежде всего подведомственные им учреждения местного управления, а содержание их инициатив определялось компетенцией и степенью власти начальников губернии. Собственные предложения гражданских губернаторов касались только частных вопросов, большая часть которых носила хозяйственный характер. В тех случаях, когда представления оренбургских гражданских губернаторов были инициированы правительством или военным губернатором, они касались порядка работы, штатов присутственных мест, выясняли мнения начальников губернии о готовящихся или проводимых реформах. Инициативы оренбургских гражданских губернаторов, их рассмотрение главным начальником края, Комитетом министров подтверждают вывод историографии о том, что в первой половине XIX в. в административном пространстве Российской империи присутствовал постоянный диалог между центральной и региональной властями.

Ключевые слова: *Оренбургская губерния, военный губернатор, гражданский губернатор, Комитет министров, император, местное управление, губернское правление, губернаторские отчеты.*

Наталья Леонидовна Семенова – канд. ист. наук, доцент кафедры истории Отечества и методики преподавания истории, Стерлитамакский филиал Башкирского государственного университета, e-mail: natalja_leonid@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-9201-3842>

Сергей Валентинович Любичанковский – д-р ист. наук, профессор, заведующий кафедрой истории России, Оренбургский государственный педагогический университет; ведущий научный сотрудник, Самарский федеральный исследовательский центр РАН, e-mail: svlubich@yandex.ru, <http://orcid.org/0000-0001-8349-1359>

Nataliya L. Semenova – Candidate of Historical Sciences. Associate Professor of the Chair of History of the Russia and Method of the Teaching, Sterlitamak Branch of the Bashkir State University.

Sergey V. Lyubichankovskiy – Doctor of Historical Sciences, Professor, head of the Chair of History of the Russia, Orenburg State Pedagogical University; Leading Scientist Researcher, Samara Federal Research Center, Samara.

N.L. SEMENOVA, S.V. LYUBICHANKOVSKIY

ADMINISTRATIVE INITIATIVES OF THE CIVIL GOVERNORS OF THE ORENBURG PROVINCE IN THE FIRST HALF OF THE XIX CENTURY

Sterlitamak Branch of the Bashkir State University,
49, Lenin Avenue, Sterlitamak, 453103, Russian Federation
Orenburg State Pedagogical University,
19, Sovetskaya str., Orenburg, 460014, Russian Federation
Samara Federal Research Center RAS,
3A, Studencheskiy pereulok, Samara, 443001, Russian Federation

The article objective is to analyze the administrative initiatives and proposals prepared by Orenburg civil governors and presented to the supreme power in the first half of the XIX century. The solution of this research problem will help to reveal fully the administrative mechanisms of the Orenburg Province, where a special model of power functioned based on the interaction of the military and civil governorship institutions. The article subject field involves the content analysis of proposals and initiatives of Orenburg civil governors, features of their consideration and implementation. The work source base are legislative acts; paperwork materials: presentations and reports of Orenburg civil governors to the military governors, the Minister of Internal Affairs, annual all-subject reports of the chiefs on the situation in the Province, results of a review of provincial and county government offices, official correspondence.

The analysis made it possible to conclude that the proposals and initiatives of Orenburg civil governors in the first half of the XIX century were determined by their competence and degree of power, affecting primarily the institutions of local government subordinate to them – the provincial government, the office, the police, and since 1842 – all provincial institutions. According to the procedure established by law, they were sent to the military governor for consideration, then – to the Committee of Ministers, and to the Emperor. Unlike the projects of Orenburg military governors, which were of a comprehensive, large-scale nature, affecting the military, civilian, border parts in the region, which corresponded to the subjects of their jurisdiction, proposals of the civil governors provided only individual measures to improve the local government system. In those cases when the representations of Orenburg civil governors were initiated by the government or the military governor, they concerned the order of work, the states of government offices. A number of notes and projects of Orenburg Province heads arose as results of a direct appeal to the government to clarify the opinion of the governors about the upcoming reforms, changes in states. The civil governors' proposals, which were drawn up on their own initiative, concerned minor economic issues – improving the fire station, constructing new buildings for hospitals, almshouses. An analysis of the civil governor proposals allows us to conclude that in the administrative space of the state there was a constant dialogue between the central and regional authorities in the first half of the XIX century.

Key words: *Orenburg Province, military governor, civil governor, Committee of Ministers, emperor, local government, provincial government, governor's reports.*

ВВЕДЕНИЕ

В конце XVIII – первой половине XIX в. в Оренбургской губернии сформировалась особая модель управления, основанная на совместном функционировании институтов военного и гражданского губернаторства. Она была обусловлена окраинным положением губернии на границе с Казахской степью, наличием Оренбургской оборонительной линии, транзитных путей торговли с Сибирью, Средней Азией, многочисленным контингентом военно-служилого населения.

Власть военного губернатора распространялась на весь Оренбургский край, географические границы которого не были оформлены законодательно, а определялись особым статусом макрорегиона. «Предметы ведения» главного начальника края включали управление гражданской частью в Оренбургской губернии; командование войсками края (так как в его состав входили башкирские и мишарские кантоны в Вятской, Пермской и Саратовской губерниях, земли Уральского казачьего войска), пограничные дела и управление Казахской степью (Букеевская орда,

Ново-Линейный и Ново-Илекский районы). Оренбургский военный губернатор соединял в своих руках военно-пограничные функции, управление гражданской частью в губернии, «надзор с правом исправления».

Власть гражданского губернатора была ограничена Оренбургской губернией, которая являлась административно-территориальной единицей Российской империи, формально относилась к категории внутренних губерний, устроенных в соответствии с общероссийскими штатами. Гражданский губернатор обладал распорядительной и надзорной властью: осуществлял руководство губернскими учреждениями, контроль за их деятельностью, возглавлял губернское правление.

Оренбургский военный губернатор как главный начальник края выступал инициатором или экспертом проектов реформ и преобразований, касавшихся военных, гражданских и пограничных дел в губернии: никакая «новая мера, или особое распоряжение, относящиеся до благоустройства, общей пользы и казенного интереса в крае, не предпринимаются иначе,

как по предварительном истребовании соображений и заключений генерал-губернатора»¹. Все инициативы и предложения оренбургских гражданских губернаторов, согласно «Общего учреждения министерств» 1811 г., не могли поступать на рассмотрение министров или императора «... мимо главного начальника губернии»². Копии ежегодных всеподданнейших отчетов оренбургских гражданских губернаторов представлялись военному губернатору. Из этого правила исключались отправление срочных ведомостей о состоянии дел в губернии, «движении сумм», а также доклад гражданского губернатора, если он находил распоряжение главного начальника края «противным существующим постановлениям»³. Министры давали указания губернскому начальству, сообщая о них главному начальнику для контроля за исполнением⁴. Таким образом, согласно законодательству, главный начальник Оренбургского края должен быть в курсе всех инициатив местной гражданской администрации, и без предварительного согласования с военным губернатором, учета его мнения никакие предложения губернатора не могли быть представлены правительству и осуществлены.

В первой половине XIX в. оренбургские военные губернаторы были включены в проектную деятельность по реформированию системы управления Оренбургской губернией. Составленные ими планы административных преобразований инициировались верховной властью и преследовали цель – найти оптимальную модель устройства местного управления, разделить Оренбургскую губернию; упростить и по возможности упорядочить и унифицировать систему управления многочисленным разнородным населением края; привлечь в край грамотных и подготовленных чиновников; построить институт военного губернатора в министерскую модель управления в государстве.

В проектах оренбургских военных губернаторов П.К. Эссена и П.П. Сухтелена широко использовались идеи «Учреждения для управления Сибирских губерний» 1822 г. М.М. Сперанского, в частности, принципы и положения модели генерал-губернаторского правления. Они предполагали разделение Оренбургской губернии на две, учреждение должности генерал-губернатора. По аналогии с «Учреждениями для управления Сибирских губерний» 1822 г. предлагалось ввести главное управление, губерн-

ское управление, окружное управление, волостное и инородческое управление [Семенова, 2014, 2017]. В 1840-е гг. акцент в проектах реформ Оренбургской губернии смещается. Военный губернатор В.А. Перовский, соглашаясь с необходимостью разделения губернии, выдвигает на первый план трансформацию сословий Оренбургского края, которые несли многочисленные натуральные, трудовые повинности в пользу государства, в однородное податное (по терминологии того времени, «гражданское») сословие [Семенова, 2017]. Начиная с оренбургского военного губернатора П.К. Эссена, проводилась большая работа по реформированию Башкиро-мещеряцкого войска, что было связано с его низкой боеспособностью и архаической системой организации [История башкирского народа, 2011, с. 47–49].

Административные инициативы оренбургских гражданских губернаторов в первой половине XIX в., их содержание, механизмы реализации пока не становились предметом специального исследования. В историографии сделан сравнительный анализ проектов реформирования губернского управления Российской империи, разработанных на рубеже XIX – XX вв. в среде высшего руководства Оренбургской и Уфимской губерний – «Записка о губернской реформе» неперменного члена Оренбургского губернского присутствия И.М. Страховского и «Записка» уфимского гражданского губернатора И.Н. Соколовского [Любичанковский, 2005, с. 9–16]. Используя метод контент-анализа, С.В. Любичанковский рассмотрел недостатки местного управления, выделенные авторами проектов, цели и методы преобразований. Он пришел к выводам, что все предложения были направлены на усиление и расширение власти губернатора, признавали бюрократический аппарат серьезным фактором развития системы власти на местах, а потому выступали за необходимость повышать уровень подготовки служащих губернских учреждений.

Целью данной статьи является анализ административных инициатив и предложений, подготовленных оренбургскими гражданскими губернаторами и представленных верховной власти в первой половине XIX в. Решение данной исследовательской задачи поможет более полно раскрыть механизмы управления в тех губерниях, где взаимодействовали институты военного и гражданского губернаторства.

Источниковую базу составили материалы делопроизводства, в том числе представления и рапорты оренбургских гражданских губернаторов военным и в МВД, отчетная документация – ежегодные всеподданнейшие отчеты начальников о состоянии губернии, результаты обозрения губернских и уездных присутственных мест, официальная переписка.

¹ Свод законов Российской империи (СЗ РИ). СПб., 1857. Т. 2, ч. I. Общее губернское учреждение. Ст. 329.

² Полное собрание законов Российской империи. Собр. I. (ПСЗ I). СПб., 1830. Т. 31, № 24 686. § 275.

³ ПСЗ I. Т. 31. № 24 686. § 276.

⁴ Там же. § 277.

**ПРЕДЛОЖЕНИЯ И ПРОЕКТЫ
ОРЕНБУРГСКИХ ГРАЖДАНСКИХ ГУБЕРНАТОРОВ
В ПЕРВЫЕ ДЕСЯТИЛЕТИЯ XIX в.**

Первые представления оренбургских гражданских губернаторов в начале XIX в., направлявшиеся к военному губернатору и в правительство, касались корректировки штатов губернских, уездных присутственных мест и были инициированы центральной властью. Так, с 1802 г. глава Министерства внутренних дел В.П. Кочубей последовательно решал задачу сбора подробной информации о состоянии «всех частей» в губерниях Российской империи, в том числе о положении губернских и уездных учреждений. В связи с этим губернаторам было предписано наряду с ежегодными отчетами направлять в МВД карты губерний, планы городов, сведения о ценах и происшествиях.

Введение министерской системы привело к количественному росту дел в губернском правлении, связанных с деятельностью местных учреждений, распоряжениями центральных органов, Сената, и сразу выявило проблемы в организации местного управления. К министру внутренних дел В.П. Кочубею поступали представления от губернаторов о нехватке чиновников, чрезвычайно низком жалованье служащих губернских правлений и постоянном дефиците выделенных сумм на канцелярские расходы⁵. В 1805 г. в МВД обратились псковский, архангельский, подольский, пермский губернаторы; в 1809 г. – архангельский, рязанский, астраханский, витебский, лифляндский и черниговский.

В октябре 1806 г. к министру внутренних дел поступило обращение оренбургского гражданского губернатора И.Г. Фризеля, предварительно рассмотренное и одобренное военным губернатором Г.С. Волконским⁶. Гражданский губернатор считал, что штат Оренбургского губернского правления, который был принят в 1802 г., явно недостаточен. Фризель предлагал прибавить двух ассессоров и одного секретаря: «...первых двух для посылок по делам службы, требующих местных изысканий, ... а последнего – по множеству вступающих дел в губернское правление», что позволило бы избежать «волокичества» и медленности в рассмотрении дел. Гражданский губернатор полагал необходимым дополнительно определить в нижние суды Уфимского, Троицкого, Белебеевского, Мензелинского, Бузулукского уездов по одному заседателю от дворянства ввиду того, что территория указанных уездов гораздо обширнее остальных⁷.

Министр внутренних дел признал предложения оренбургского гражданского губернатора И.Г. Фри-

зеля вполне обоснованными, поскольку в присутственных местах Оренбургской губернии накопилось очень много «запутанных дел между башкирцами и другими народами магометанского вероисповедания». Однако предлагавшиеся изменения не были оформлены законодательно, поскольку В.П. Кочубей был уверен в необходимости реформирования всей системы местного управления.

Собранный материал позволил В.П. Кочубею не только представить императору подробнейший «Краткий отчет по министерству внутренних дел с начала учреждения его по 25 ноября 1807 г.», но и в 1806 г. составить «Записку» о состоянии местного государственного управления в Российской империи [Писарькова, 2012, с. 149–152]. Признавая значительное увеличение делопроизводства, министр внутренних дел считал важным более четко разграничить функции между губернскими учреждениями, решить проблему нехватки чиновников, усилить земскую полицию, повысить престиж губернаторской должности.

В первые десятилетия XIX в. вопросы местного управления вносились на обсуждение в Комитет министров, который не обсуждал проекты реформ, но уточнял функции сословных учреждений и коронной власти, разбирал результаты рассмотрения жалоб на губернаторов, поступавших на высочайшее имя, донесения о проведенных ревизиях [Середонин, 1902, т. 1, с. 432]. Комитет министров мог назначить следствие, рекомендовать императору направить ревизию в ту или иную губернию. Он утверждал положения Сената, которые устанавливали выговоры или штрафы для губернаторов и губернских правлений. Комитет министров мог принять меры для «улучшения» существующих учреждений: увеличить число чиновников, улучшить их содержание. Принятые решения поступали на утверждение к императору [Середонин, 1902, с. 461].

По подсчетам Н.П. Ерошкина, в 1775–1837 гг. было издано 235 указов, направленных на усовершенствование работы губернских правлений Российской империи [Ерошкин, 1983, с. 440]. Они предусматривали расширение штата, дополнительное финансирование, более четкое определение функций чиновников. Изменения затрагивали и Оренбургскую губернию. Так, в 1822 г. ходатайство оренбургского гражданского губернатора М.А. Наврозова, направленное сначала к военному губернатору П.К. Эссену, а затем – в МВД о прибавке одного секретаря в штат губернского правления с жалованьем 350 руб. в год, было рассмотрено в Комитете министров, а затем, 4 марта, утверждено императором⁸.

Комитет министров довольно часто прибегал к увеличению числа заседателей и чиновников по гу-

⁵ Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1286. Оп. 2. Д. 402 а. Л. 11.

⁶ Объединенный государственный архив Оренбургской области (ОГАОО). Ф. 6. Оп. 2. Д. 2092. Л. 1.

⁷ Там же.

⁸ ОГАОО. Ф. 6. Оп. 4. Д. 7842. Л. 2.

бернским и уездным учреждениям, разрешал создание временных комиссий и экспедиций для разбора скопившихся дел. В таких случаях дополнительные расходы падали на местное общество, если происходило увеличение штатов полиции, то создавались особые комиссии в составе предводителя дворянства, городского головы, полицмейстера для «поиска» источников финансирования [Середонин, 1902, с. 463].

В отдельных случаях правительство шло на увеличение канцелярских расходов для всех губернских правлений, хотя порядок обсуждения, согласования и принятия решения был довольно долгим. Так, в ноябре 1811 г. на имя оренбургского военного губернатора князя Г.С. Волконского поступило донесение от губернского правления о том, что установленная сумма – 251 руб. 67 коп. «как на майскую, так и на сентябрьскую трети без остатка употреблена в расход», поэтому правление предлагало «... взять потребное число бумаги и прочих вещей у купцов заимообразно»⁹. В августе 1812 г. оренбургский гражданский губернатор М.А. Наврозов, чтобы не допустить остановки делопроизводства, приказал отпустить из сумм Приказа общественного призрения в губернское правление 100 руб. «заимообразно до получения суммы на сентябрьскую треть»¹⁰. Он подготовил представление военному губернатору об увеличении суммы на канцелярские расходы губернского правления. Переписка и согласование продолжались весь 1813 г. В августе 1814 г. обсуждение вопроса завершилось рассмотрением в Комитете министров, было решено сделать прибавку на канцелярские расходы по каждой губернии. В Оренбургской губернии эта дополнительная сумма составила 2 500 руб.¹¹.

Огромный объем дел возлагался на канцелярских чиновников губернского правления, жалованье которых в первые десятилетия XIX в. составляло от 70 до 120 руб. По сравнению с другими губернскими учреждениями, например канцелярией военного губернатора, где писмоводитель получал 300 руб., а канцелярист – 150 руб., эта сумма была заметно меньше¹². В марте 1821 г. служащие Оренбургского губернского правления жаловались гражданскому губернатору М.А. Наврозову, что они «... не могут на получаемое жалованье содержать себя, потому просят уволить их для приискания других должностей, некоторые просят определить их в штат канцелярии генерал-губернатора, а некоторые – в штат казенной палаты»¹³. Чиновники писали, что после пожара в 1816 г. в г. Уфе значительно выросла плата за жилье, а окладные жалованья чиновников остались прежни-

ми, у многих из них – дети, престарелые родители. Поскольку не хватало денег, то «служащие не заботятся о службе, а ищут способы пропитания»¹⁴. Гражданский губернатор М.А. Наврозов направил прошение об увеличении жалованья и числа чиновников во всех присутственных местах Оренбургской губернии военному губернатору П.К. Эссену, который обратился с представлением в Министерство внутренних дел.

Ситуация в Оренбургской губернии была абсолютно типичной. Так, в Астраханской губернии губернатор «насиленно» удерживал канцелярских служащих, в Риге «застрелились двое чиновников» по причине «крайней нужды» [Середонин, 1902, с. 464]. Комитет министров, «приняв к сведению» все поступающие представления военных и гражданских губернаторов, высказался за то, что «несправедливо возвышать штаты одной губернии». В 1823 г. В.П. Кочубей вновь обратился в Комитет министров с докладом об увеличении губернских штатов. Изменение штатов всех губернских правлений Российской империи было оформлено указом от 14 ноября 1824 г. «О штатах губернских правлений и о прибавке жалованья», который увеличил число чиновников и размеры окладов, оформил внутреннюю структуру, состоявшую из присутствия и канцелярии, ввел ряд новых должностей с соответствующими функциями¹⁵.

ПРОЕКТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НАЧАЛЬНИКОВ ОРЕНБУРГСКОЙ ГУБЕРНИИ В 1830–1850-е гг.

Пересмотр штатов канцелярий губернских правлений в 1835 г. проходил в тесном взаимодействии с начальниками губерний. Министр внутренних дел Д.Н. Блудов предписал всем губернаторам представить свои предложения об «устройстве» канцелярий губернских правлений, городских полиций «для точнейшего определения меры потребного каждому их них содержания»¹⁶.

Оренбургский гражданский губернатор А.П. Гевлич составил справку, в которой проанализировал существующее положение канцелярии Оренбургского губернского правления, указав, что она разделена на три отделения. Каждое отделение включает три стола, в состав которых входят столоничальник с помощником, три писца высшего, среднего и низшего разрядов¹⁷. А.П. Гевлич признавал необходимым иметь в канцелярии правления дополнительно особого секретаря для переписки журналов о «ежедневных занятиях» губернского правления, которые включают «от 40

⁹ РГИА. Ф. 1286. Оп. 2. Д. 402а. Л. 11.

¹⁰ Там же.

¹¹ Там же. Л. 141.

¹² ОГАОО. Ф. 6. Оп. 3. Д. 5669. Л. 17.

¹³ Там же. Оп. 4. Д. 7637. Л. 2.

¹⁴ Там же.

¹⁵ ПСЗ I. Т. 44. Книга штатов. Ч.2. № 30 116.

¹⁶ Национальный архив Республики Башкортостан (НА РБ). Ф. И-1. Оп. 1. Д. 1344. Л. 61.

¹⁷ Там же.

до 80 статей составление о вступивших бумагах докладных регистров по каждому отделению особо». Огромное количество дел, поступающих в губернское правление, было связано с особенностями Оренбургской губернии, занимавшей пограничное положение, населенной «... разными обитателями, имеющими свои отдельные начальства», с которыми, в том числе и пограничными, губернское правление ведет переписку. Кроме того, работа канцелярии «затруднительна из-за мер отыскания кантонистов, прибывших с переселенцами из разных губерний без сведений начальства, у кого они были на счету, высылки людей, самовольно зашедших в здешнюю из других губерний без сведений казенных палат» и взыскания с них недоимок¹⁸.

На основании сведений, представленных гражданскими губернаторами, министр внутренних дел Д.Н. Блудов составил проекты устройства канцелярий губернских правлений и городских полиций, которые были рассмотрены в Комитете министров¹⁹. 9 января 1835 г. был подписан именной указ «об отпуске добавочной суммы на улучшение губернских штатов»²⁰. Канцелярии всех гражданских губернаторов были разделены на три разряда. Оренбургскую губернию отнесли ко второй категории, для канцелярий которой предусматривалось выделение дополнительной суммы в размере 2 тыс. руб.²¹ Гражданским губернаторам предоставлялось право по мере необходимости увеличивать или уменьшать число писцов, «не выходя из штатной суммы и придерживаясь лишь в производстве им жалованья определенных окладов». Остатки сумм, которые могли возникнуть от недокомплекта канцелярских служащих, следовало использовать «на разные улучшения канцелярии и на выдачу временных пособий в поощрение радетельнейших и усерднейших чиновников, доводя лишь всякий раз о том до сведения Министерства Внутренних Дел»²². Всем губернским правлениям предоставлялось право «распределения столов, увеличение или уменьшение числа канцелярских чиновников по мере надобности», не выходя за пределы штатных сумм.

Указ предполагал изменение штата Оренбургского губернского правления, канцелярии гражданского губернатора, но устройство городских и земских полиций было оставлено без изменений, за исключением прибавки оренбургскому полицмейстеру – 500 руб., на канцелярию оренбургской городской полиции – 400 руб.²³ Изменения штатов губернского правления коснулись сохранения должности только

одного секретаря и увеличения числа регистраторов с 4 до 5 чел. Оклад гражданского губернатора был установлен в 12 тыс. руб., расходы на канцелярию гражданского губернатора устанавливались в 10 тыс. руб., на Оренбургское губернское правление, включая типографию, – 41 тыс. руб., на полицию уездных городов (кроме Оренбурга) – 2 тыс. руб. на каждую, на все земские суды – 141 600 руб.²⁴ Император предполагал ввести указанные суммы сроком на один год, а затем предоставить «соображения о новом устройстве губернского и уездного управления и о порядке производства дел войти с особым представлением».

Особенностью деятельности Оренбургского губернского правления являлось то, что оно осуществляло контроль над Оренбургским магометанским духовным собранием, над открытием мусульманских приходов, утверждало претендентов на должности ахуна, имама, муэдзина. С 1829 г. все претенденты на эти должности должны были сначала являться в губернское правление и только потом – в магометанское духовное собрание [История башкирского народа, 2011, с. 190]. Мечети, построенные без разрешения, подлежали закрытию.

С начала XIX в. вопрос о компетенции Оренбургского магометанского духовного собрания в решении гражданских споров мусульман неоднократно обсуждался в правительстве. В частности, в 1824 г. был рассмотрен проект оренбургского ахуна Г. Габдрахимова «Правила о магометанских супружеских делах», который предусматривал, что разбирательство гражданских споров должно производиться по мусульманским традициям ахунами, а муфтии и Оренбургское магометанское духовное законное собрание могли пересматривать их решения [История башкирского народа, 2011, с. 192]. Оренбургский гражданский губернатор Г.В. Нелидов в мае 1825 г. представил свое мнение по этому вопросу. Он полагал, что нельзя расширять власть мусульманского духовенства и чиновников, следует передать рассмотрение всех брачных и имущественных споров только в гражданские суды [История башкирского народа, 2011, с. 192].

В 1828 г. оренбургский вице-губернатор Н.Д. Хирьяков предложил своей проект, который был положен в основу «Правил о магометанских метрических книгах» [История башкирского народа, 2011, с. 192]. Он предусматривал передачу муллам функций нотариусов, а Духовному собранию – нотариальной конторы, куда могли обращаться мусульмане для разрешения брачных и имущественных споров.

Реализация проекта вице-губернатора привела к значительному увеличению делопроизводства Оренбургского магометанского духовного собрания и вы-

¹⁸ НА РБ. Ф. И–1. Оп. 1. Д. 1344. Л. 61 об.

¹⁹ Там же.

²⁰ Там же. Л. 12.

²¹ Там же. Л. 61 об.

²² Там же.

²³ Там же. Л. 63.

²⁴ Там же. Л. 17.

звала необходимость расширения штата его канцелярии²⁵. В феврале 1836 г. после многочисленных согласований с оренбургскими гражданским и военным губернаторами Николай I подписал указ о новых штатах Духовного собрания в составе: муфтия (с жалованьем 2 тыс. руб.), 3 членов (по 750 руб. каждому), секретаря (100 руб.), переводчика (600 руб.), 2 столоначальников (по 600 руб. каждому), журналиста, являвшегося одновременно и архивариусом (500 руб.), 4 канцелярских служителей среднего оклада, один из которых должен был знать русский и татарский языки (по 240 руб. каждому), 4 канцелярских служителей низшего оклада (по 190 руб.), выделялись суммы на паек и обмундирование (480 руб.), а также на освещение и наем сторожа (1200 руб.).²⁶ Таким образом, гражданский губернатор выступил инициатором реформирования Оренбургского магометанского духовного собрания, после чего последовало согласование проекта с главным начальником края.

Верховная власть признавала, что местная администрация гораздо более точно представляла пути и методы дальнейшей интеграции Духовного собрания в систему местного государственного управления Российской империи.

Всподданнейшие отчеты оренбургских гражданских губернаторов позволяют составить представление о ежегодных проектах и предложениях, подготовленных начальниками губернии. Важно отметить, что с 1842 г. гражданские губернаторы получили право надзора над всеми губернскими учреждениями. Согласно подсчетам И.М. Гвоздиковой, отчеты за 1843 – 1853 гг. содержали более 50 представлений, ходатайств и мнений оренбургских гражданских губернаторов по делам управления, хозяйственного обустройства губернии [Гвоздикова, 2010, с. 106].

Так, в отчете за 1848 г. оренбургский гражданский губернатор Н.В. Балкашин указал, что «по требованию высшего начальства» представил свои соображения об объединении оренбургских палат уголовного и гражданского суда, о проекте введения гербовой бумаги, о порядке снабжения рекрут полубками, о закупе в Оренбургской губернии хлебных продуктов, «об удобстве» присоединения подводной повинности к прочим натуральным повинностям и о способах исполнения на местах, об открытии в трех уездных городах училищ и об «усилении существующих»²⁷. Часть предложений была составлена по собственной инициативе гражданского губернатора: о необходимости ремонта казенных зданий, о покупке дома для уфимской городской полиции и пожарной части²⁸. В отчете за 1849 г. гражданский губер-

натор упомянул свои «соображения» о пресечении конокрадства среди жителей, принадлежащих к военному сословию, об учреждении «обывательских караулов в городах для предотвращения пожаров», об устройстве в тептярских селениях хлебных запасных магазинов, о порядке наблюдения уездными стряпчими за присутственными местами, находящимися вне уездных городов, о клеймении весов и мер в уездных городах, об учреждении почт²⁹.

В течение 1850 г. оренбургский губернатор по распоряжению правительства представил сведения об обустройстве исправительных заведений в г. Уфе и подготовке проектов нового здания для них, о мерах по прекращению побегов арестантов из исправительных учреждений, об открытии в губернии новых пунктов для продажи соли, по поводу того, «какую казенную палату следует считать местной при найме в рекруты: ту, в которой наниматель и наемник договаривались о найме, или ту, где наемщик состоит записанным по ревизии, и какой было бы удобнее ввести порядок для устранения могущих быть подлогов в документах, представляемых при найме охотников не в той губернии, где они по ревизии записаны»³⁰. Сам гражданский губернатор Н.В. Балкашин выступил инициатором предложений об учреждении в г. Уфе 16 будок для облегчения работы полиции, о закрытии некоторых неудобных почтовых трактов в губернии (например, от станции Явгильдиной до Саткинского завода) и открытии вместо них новых – от Уфы до Саткинского завода, от Бугульмы до Сергиевских минеральных вод. Гражданский губернатор Н.В. Балкашин в отчетах обращал внимание главного начальника края и правительство на то, что штаты городских полиций Оренбургской губернии не справляются с огромным количеством поступивших дел. Поэтому он просил об открытии временных отделений в Уфимской и Оренбургской городской полициях для разбора старых дел.

Значительное место в деятельности гражданских губернаторов занимала организация городского управления. До середины XIX в. в Уфе, Оренбурге и Челябинске были думы и магистраты, в Троицке – дума и ратуша, в Мензелинске – ратуша. Н.В. Балкашин в 1849 – 1850 гг. в своих представлениях предлагал учредить в оставшихся семи городах Оренбургской губернии ратуши³¹. Он обращался с просьбами о выделении временных пособий на канцелярские расходы для уездных судов. В 1849 г. такое пособие в размере 500 руб. по его ходатайству было выдано Уфимскому уездному суду, а в 1853 г. – 300 руб. Оренбургскому уездному суду³².

²⁵ НА РБ. Ф. И–1. Оп. 1. Д. 1344. Л. 55.

²⁶ Там же.

²⁷ Там же. Ф. И–6. Оп. 2. Д. 63. Л. 96 об.

²⁸ Там же.

²⁹ Там же. Л. 143 об.–144.

³⁰ Там же. Л. 383–383 об.

³¹ Там же. Л. 39, 124.

³² Там же. Л. 55–56.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, анализ административных инициатив гражданских губернаторов в первой половине XIX в. позволяет сделать вывод, что они определялись компетенцией и степенью власти начальника Оренбургской губернии. Предложения гражданских губернаторов в первые десятилетия XIX в. затрагивали прежде всего подведомственные им учреждения местного управления – губернское правление, канцелярию, полицию, а с 1842 г. – все губернские учреждения. Особое место занимали инициативы, касавшиеся Оренбургского магометанского духовного собрания, находившегося под контролем губернского правления. Губернаторы не могли со своими представлениями обратиться напрямую к министрам, минуя главного начальника края. После рассмотрения оренбургскими военными губернаторами их представления передавались министру внутренних дел, далее вносились в Комитет министров и для окончательного принятия решения – императору.

Предложения гражданских губернаторов могли быть составлены по собственной инициативе либо по указанию военного губернатора, правительства, императора. В первом случае они касались преимущественно незначительных хозяйственных вопросов – улучшения пожарной части, постройки новых зданий для больниц, богаделен. В отличие от проектов оренбургских военных губернаторов, которые носили масштабный характер, затрагивая все предметы их ведения, инициативы гражданских губернаторов включали только отдельные меры или комплекс предложений по совершенствованию системы местного управления. В тех случаях, когда представления оренбургских гражданских губернаторов были инициированы правительством или военным губернатором, они касались порядка работы, штатов присутственных мест, были более подробными и включали собственные оценки начальника губернии. Ряд записок и проектов начальников Оренбургской губернии возник в результате прямого обращения правительства с целью выяснения мнения гражданских губернаторов по поводу готовящихся реформ, изменения штатов. Это позволяет заключить, что при реформировании местного государственного управления в первой половине XIX в. правительство пыталось объединить две тенденции: с одной стороны – унифицировать их структуру, установить единообразные формы делопроизводства, упростить порядок рассмотрения и решения дел, более точно определить функции служащих, усилить контроль за работой чиновников и повысить их ответственность. С другой стороны, четко прослеживается стремление учитывать региональную специфику, которая нашла отражение в распределении губерний Российской империи по нескольким категориям, сохранении постоян-

ного диалога между центральной и региональной властями.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гвоздиков И.М. Гражданское управление в Оренбургской губернии в первой половине XIX в. (1801–1855 гг.). Уфа: Китап, 2010. 384 с.
2. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений до-революционной России. М.: Высш. шк., 1983. 306 с.
3. История башкирского народа: в 7 т. / гл. ред. М.М. Кулшарипов. СПб.: Наука, 2011. Т. IV. 400 с.
4. Любичанковский С.В. Проекты реформирования губернского управления Российской империи на рубеже XIX – XX вв.: позиция руководства Южно-Уральского региона // Вестн. Оренбург. гос. ун-та. 2005. № 4. С. 9–16.
5. Писарькова Л.М. Государственное управление России в первой четверти XIX в.: замыслы, проекты, воплощение. М.: Новый хронограф, 2012. 448 с.
6. Семенова Н.Л. Проблема разделения Оренбургской губернии: проект военного губернатора П.К. Эссена // Вестн. Челябин. гос. ун-та. 2014. № 22 (351). С. 47–55.
7. Семенова Н.Л. Административно-территориальное переустройство Оренбургской губернии в проектах военных губернаторов края в 30 – 40-е гг. XIX в. // Вестн. Оренбург. гос. пед. ун-та. Электрон. науч. журн. 2017. № 4 (24). С. 147–156. URL: http://www.vestospu.ru/archive/2017/articles/14_4_2017.html
8. Середонин С.М. Комитет министров. Исторический обзор деятельности Комитета министров: к столетию Комитета министров (1802–1902). СПб.: Канцелярия Ком. министров, 1902. Т. 1: Комитет министров в царствование императора Александра Первого (1802 г. сентября 8 – 1825 г. ноября 19) / сост. С.М. Середонин. 608 с.

REFERENCES

1. Gvozdikova I.M. (2010). Civil administration in the Orenburg province in the first half of the XIX century. (1801–1855). Ufa: Kitap, 384 p. (In Russ.)
2. Eroshkin N.P. (1983). History of state institutions of pre-revolutionary Russia. Moscow: Vysshaya shkola, 306 p. (In Russ.)
3. Kulsharipov M.M. (Ed.) (2011). History of the Bashkir people: in 7 vols. Vol. 4. Saint Petersburg: Nauka, 400 p. (In Russ.)
4. Lyubichankovsky S.V. (2005). Projects of reforming the provincial administration of the Russian Empire at the turn of the XIX–XX centuries: the leadership position of the South Ural Region. In: *Vestnik Orenburgskogo gosudarstvennogo universiteta*, no. 4, pp. 9–16. (In Russ.)
5. Pisarkova L.M. (2012). Public administration of Russia in the first quarter of the XIX century: ideas, projects, implementation. Moscow: New Chronograph, 448 p. (In Russ.)
6. Semenova N.L. (2014). The problem of division of the Orenburg Province: the project by P.K. Essen, a military governor. In: *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta*, no. 22, pp. 47–55. (In Russ.)
7. Semenova N.L. (2017). Administrative-territorial reorganization of Orenburg Province in the projects of the military governors of the region in the 1830s–40s. In: *Vestnik Orenburgskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta*, no. 4, pp. 147–156. [Available online]. URL: http://www.vestospu.ru/archive/2017/articles/14_4_2017.html. (In Russ.)
8. Seredonin S.M. (Comp.) (1902). Committee of Ministers. Historical review of the activities of the Committee of Ministers: on the centenary of the Committee of Ministers (1802–1902). Saint Petersburg: Committee of Ministers Office, vol. 1: Committee of Ministers in the reign of Emperor Alexander I (1802 September 8 – 1825 November 19), 608 p. (In Russ.)

Статья поступила в редакцию 04.03.2022

Дата рецензирования 24.03.2022

Статья принята к публикации 14.04.2022