

## САМАРСКОЕ ГУБЕРНСКОЕ ПРАВЛЕНИЕ: СОЗДАНИЕ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX в.

**В. А. Тюрин**

*Самарский национальный исследовательский университет, г. Самара, Российская Федерация*

В статье анализируется создание и деятельность важнейшего учреждения местного административного аппарата — Самарского губернского правления, созданного в 1850 г. в ходе формирования органов управления учрежденной Самарской губернии. Автором изучается правовая регламентация губернского правления, показан процесс увеличения его зависимости от власти губернатора. На основе архивных материалов в статье подробно исследуются основные направления деятельности отделений Самарского губернского правления и изменения его внутренней структуры в середине 1860-х гг. Показан процесс роста делопроизводства учреждения, общего расширения объема его работы, причем, этот процесс сопровождался ростом бюрократизации и снижением самостоятельности учреждения. В работе даются оценки функционирования губернских правлений, сделанные историками государственного управления России. В качестве фундамента исследования выступают делопроизводственные материалы Самарского губернского правления, из фонда Центрального государственного архива Самарской области.

*Ключевые слова:* губернное правление, губернатор, вице-губернатор, отделения, местные административное управление, Самарская губерния.

Губернские правления в Российской империи были учреждены в ходе реформы губернского аппарата 1775 г., в качестве властного губернского коллегиального органа управления, представляя собой «высшее в губернии место, управляющее ею в силу законов» [9, с. 60]. Однако уже к началу XIX века основная роль в местном управлении переместилась к губернаторам, губернские правления превратились при этом в послушные ему исполнительные учреждения [4, с. 175]. Закон 2 января 1845 г. уточнил полномочия губернских правлений и определил способы решения ими дел: 1) «судные» дела решались коллегиально; 2) распорядительные дела решались по журналам правления, с обязательным утверждением губернатором; 3) исполнительные дела решались вице-губернатором и советниками, по своим отделениям [8]. Круг вопросов, решаемый правлением, был широк и определен нечетко: благоустройство, охрана общественной безопасности и личности, здравоохранение, продовольственное дело, содействие иным государственным учреждениям.

Самарское губернное правление было учреждено в декабре 1850 г. и отнесено по штатам 1845 г. к II разряду, что предполагало годовое финансирование в сумме 27 471 руб. В связи с формированием аппарата только что созданной Самарской губернии, штат губернского правления, так же, как и губернаторской канцелярии, был сформирован из чиновников, служивших в других учреждениях города и отставных чиновников соседних губерний [7, с. 148].

В 1851 г. Самарское губернное правление некоторое время оставалось единственным административным органом губернии. В этот период формирование канцелярии губернского правления представляло большие трудности. Канцелярия комплектовалась медленно и большей частью людьми с недостаточным образованием. В отчете губернатора за 1851 г. отмечалось, что многие должности, в том

числе советников, столоначальников, оказывались незамещенными по полугоду и более<sup>1</sup>. Хотя было разрешено для поощрения чиновников выдавать всем новым служащим «не в зачет третное жалование, средства на покупку мебели, аренду домов ... и прочие имущества» [7, с. 149]. Большой наплыв дел, передаваемый из Симбирского, Саратовского, Оренбургского губернских правлений породил значительное число нерешенных дел, неразбериху и путаницу в делопроизводстве. Этому способствовало и отсутствие опытных чиновников, в том числе, по причине дороговизны квартир в Самаре.

Самарское губернное правление, как и в других губерниях России, состояло из канцелярии правления и общего присутствия. Роль общего присутствия сводилась к ознакомлению с новыми законодательными актами и распоряжениями и к ряду хозяйственных операций. Ввиду загруженности членов правления, заседания общего присутствия проходили 1—2 раза в неделю. При этом форма коллегиального решения дел уходила в прошлое, преобладающая часть дел рассматривалась каждым членом правления индивидуально, лишь в качестве формальности, сообщая подписывалось решение общего заседания присутствия. Дела, привлечшие внимание губернатора, зачастую также решались губернатором единолично, но от имени коллегиального присутствия. Во многом Самарское губернное правление превращалось в своеобразную исполнительную канцелярию при губернаторе.

Общую координацию деятельности и контроль работы губернского правления осуществлял губернатор, при этом, непосредственное текущее руководство губернским правлением было в руках вице-губернатора [10]. Анализ формулярных списков чиновников Самарского губернского правления показывает, что большинство сотрудников имели

<sup>1</sup> ЦГАСО. Ф. 3. Оп. 1. Д. 332. Л. 4.

схожий уровень образования и послужной список. Преобладали чиновники закончившие уездные училища или семинарии, среднее время пребывания в должности составляло 5—7 лет, иными словами, мы видим стабильность кадрового состава данного учреждения<sup>1</sup>.

Канцелярия Самарского губернского правления состояла из отделений. Первое отделение ведало вопросами обнародования законов, поступающих из центра, наблюдало за исполнением распоряжений губернатора и губернского правления, сообщало сведения по административным, полицейским, финансовым вопросам, заведовало штатом чиновников в губернии, в его ведении находились архив, типография «Самарских губернских ведомостей» и газетный стол<sup>2</sup>. Именно Первое отделение определяло суммы расходов на содержание канцелярии самарского губернского прокурора и губернского правления, осуществляло надзор за делопроизводством в уездах<sup>3</sup>, проводило ревизии присутственных мест в уездах, контролировало процесс передачи дел в архив<sup>4</sup>, собирало ведомости о недоимках<sup>5</sup>.

Так, например, первое отделение в 1851—1855 гг. проводило ревизию присутственных мест в Ставропольском уезде Самарской губернии. Результаты ревизии оказались малоутешительными. В 1851 г. в Ставропольском городническом правлении находилось всего 59 дел, из них уголовных дел — 24, следственных — 21, долговых — 14<sup>6</sup>. Вице-губернатор Жданов, докладывая о результатах проверки губернатору, отмечал, что «при общем взгляде делопроизводство Ставропольского городнического правления не представляется выгодным»<sup>7</sup>.

Важнейшим и объемным направлением деятельности первого отделения Самарского губернского правления явились многочисленные дела не православных конфессий Самарской губернии, чаще всего «магометанской»: избрание мулл татарскими и башкирскими сельскими обществами, нарушения закона в деятельности мулл и т. д. При этом велась интенсивная переписка с Оренбургским магометанским духовным собранием<sup>8</sup>. Первое отделение активно взаимодействовало с уездными полицейскими управлениями, контролировало деятельность городских дум и мировых посредников, решало дела о принятии иностранцами российского подданства<sup>9</sup>.

В первом отделении правления существовал особый стол, созданный в 1872 г., который ревизовал ведение приходно-расходных книг остальными структурными единицами губернского правления и контролировал выделение денежным сумм уездным полицейским управлениям<sup>10</sup>.

Второе отделение Самарского губернского правления заведовало обширным кругом «хо-

зяйственных» вопросов. Здесь велось обширное взаимодействие с городскими думами губернии: по разнообразным городским хозяйственным сборам, об арендовании доходных мест, о размещении правительственных учреждений и войск<sup>11</sup>. Разбирались многочисленные жалобы на действия губернских органов власти, дела о выдаче пособий и иной помощи социально незащищенным группам населения, осуществлялось административное производство по дворянским долгам Государственному банку<sup>12</sup>.

В ведении третьего отделения находилась огромная масса вопросов крестьянской жизни: жалобы на приговоры сельских обществ, принятие и выход из общины, денежные взыскания, открытие в сельской местности питейных заведений. Здесь же решались вопросы, связанные с обеспечением губернских арестантов и лиц, направленных в губернию в ссылку: вопросы их размещения, одежды и питания, содержание и ремонт мест заключения<sup>13</sup>.

Таким образом, деятельность Самарского губернского правления в 1850—1860-е гг. охватывала все стороны управления губернией. Распределение дел между отделениями законом не регламентировалось и устанавливалось самим правлением. Анализ делопроизводства и параметров административной деятельности, результаты ревизий позволяют сделать вывод, что организация работы внутри губернского правления в Самарской губернии II пол. XIX в. была осуществлена в целом логично, правильно. Наиболее заметным недостатком в деятельности этого учреждения, была фактическая подчиненность его губернатору, несмотря на декларируемую законом определенную самостоятельность. Как писал современник, чиновник и выдающийся исследователь российского государственного аппарата XIX в. И. Блинов: «Губернское правление было бессильно именно потому, что члены его слишком зависели от губернатора» [2, с. 278]. Кроме того, в типичной для Империи степени, для делопроизводства Самарского губернского правления, были характерны медленность и формализм, «всякая бумага, важная и неважная, прежде нежели будет исполнена, должна пройти множество рук и несколько раз должна быть переписываема» [2, с. 173].

Все эти недостатки не ушли, а только усилились в эпоху «великих реформ». В середине 1860-х гг. состоялась новая законодательная регламентация и укрепление губернской администрации. Кроме того, в феврале 1865 г. в Самаре были открыты земские учреждения, первыми в России. В ходе этих преобразований, Самарское губернское правление было освобождено от ряда второстепенных административно-хозяйственных функций [1, с. 578].

Следствием реформы явились и изменения в структуре губернского правления. Старые номерные отделения учреждения были заменены отраслевыми: врачебное, строительное, межевое, распорядительное. В состав канцелярии правления отныне входили: врачебное отделение, состоящее из губернского врача, инспектора, помощника инспектора, фармацевта, функции которых сводились

<sup>1</sup> ЦГАСО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 4369.

<sup>2</sup> ЦГАСО. Ф. 1. Оп. 11. Д. 173, 174, 279, 334, 338, 344.

<sup>3</sup> Там же. Д. 98, 154, 156, 178—180, 348.

<sup>4</sup> ЦГАСО. Ф. 1. Оп. 2. Д. 250.

<sup>5</sup> Там же. Д. 348 б.

<sup>6</sup> Там же. Д. 98. Л. 1.

<sup>7</sup> Там же. Л. 7.

<sup>8</sup> ЦГАСО. Ф. 1. Оп. 4. Д. 157, 195.

<sup>9</sup> Там же. Д. 110, 157, 195, 211.

<sup>10</sup> Там же. Д. 211. Л. 51—52 об.

<sup>11</sup> Там же. Д. 211, 157, 195.

<sup>12</sup> Там же. Д. 157. Л. 65—75; Д. 195. Л. 317—317 об.

<sup>13</sup> Там же. Д. 157. Л. 84—89; Д. 211. Л. 227—232 об.

к осуществлению медицинской помощи в губернии, проведению судебно-медицинской экспертизы.

Межевое отделение было представлено землемером, его помощником, делопроизводителем чертежной. Кроме того, в состав канцелярии губернского правления входили секретарь, редактор газеты, регистратор с двумя помощниками, архивариус с помощником, старший делопроизводитель, шесть делопроизводителей и пять помощников делопроизводителей. В состав общего присутствия входили: губернатор-председатель, вице-губернатор, советники, губернский врач, инспектор, инженер, архитектор и землемер [9, с. 60—62].

Эволюция деятельности учреждения проявила себя в том, что количество столов, распределение функций между столами и отделениями, становились нечеткими, варьировались в зависимости от обстоятельств, все чаще и заметнее пересекались функции подразделений учреждения. В связи со стремительным социально-экономическим развитием Самарской губернии возрастала интенсивность деятельности правления [6, с. 230]. Так, в 1890 г. учреждением в среднем решалось 30—50 дел. в месяц. Около половины решенных дел касалось финансовых вопросов, включая финансирования деятельности губернского аппарата, надзор за общественными и духовными организациями составлял порядка 10% решенных дел. Вопросы связанные со сменой места жительства и состояния, административным наблюдением — около 15 % дел<sup>1</sup>.

Для Самарского губернского правления в пореформенный период определяющим стало усиление централизации и бюрократизации. Большинство руководящих должностей как в правлении, так и в губернском аппарате, замещалось при согласовании с Министерством внутренних дел. Верхушка административных учреждений губернии стала представляться в виде «иерархии подчиненных друг другу чиновников, не находящихся в прямой зависимости от местных властей» [5, с. 283]. Губернские правления пореформенного периода, оказались еще в большей зависимости от губернатора, не было исключением и Самарское губернское правление.

В пореформенный период еще более усилился формальный подход при решении дел. Юрист, один из редакторов «Свода законов», К. Ф. Головин писал в 1884 г.: «следовало лишь удивляться тому, что отжившие, никому не нужные губернские правления так долго продолжают тормозить администрацию своим фиктивным существованием» [3, с. 123].

Установленное законом коллегиальное решение дел в губернском правлении было лишь формальностью. Все дела решались, в основном, после рассмотрения их губернатором. Даже второстепенные дела разрешались губернским правлением после того, как губернатор был посвящен в их суть посредством рапортов и докладов. Закон не предписывал принципов разграничения деятельности между

канцелярией губернатора и губернским правлением. Это приводило к тому, что наиболее важные, безотлагательные, либо просто принципиальные для губернатора дела попадали и далее решались в канцелярии губернатора.

Таким образом, Самарское губернское правление являлось самым значительным по объему текущей деятельности учреждением в губернском аппарате. Большинство задач функционирования местной администрации, по всем отраслям управления, решались именно в губернском правлении. Более того, к концу XIX в. резко увеличился объем делопроизводства правления, а общая эффективность деятельности этого учреждения снижалась [11, с. 140]. Но при этом, предписанная законом автономия от власти губернатора на деле отсутствовала, и губернское правление в местном аппарате власти играло второстепенную роль.

На примере Самарского губернского правления второй половины XIX в., отчетливо видно, что это учреждение, призванное быть «высшим в губернии местом», было обремененным массой малозначительных, главным образом, административно-хозяйственных дел, и целиком зависело от губернатора, превратившись по существу в его вторую канцелярию.

### Литература и источники

1. Алабин, П. В. 25-летие Самары как губернского города: ист.-статист. очерк / П. В. Алабин. — Самара, 1877.
2. Блинов, И. Губернаторы: ист.-статист. очерк / И. Блинов. — СПб., 1905.
3. Головин, К. Ф. Наше местное управление и местное представительство / К. Ф. Головин. — СПб., 1884.
4. Ерошкин, Н. П. История государственных учреждений России / Н. П. Ерошкин. — М., 1965.
5. Зырянов, П. Н. Социальная структура местного управления (1861—1914 гг.) / П. Н. Зырянов // Исторические записки. — 1982. — № 107. — С. 224—278.
6. История Самары (1586—1917 гг.): монография / под ред. П. С. Кабытова, Э. Л. Дубмана, О. Б. Леонтьевой. — Самара, 2015. — 480 с.
7. Леопольдов, А. Исторические заметки о Самарском крае / А. Леопольдов // Журнал МВД. — 1860. — Февр. — С. 57—154.
8. Полное собрание законов Российской империи. — Собр. 2. — Т. XX. — № 18580.
9. Самарский спутник на 1890 год. — Самара, 1889.
10. Свод законов Российской Империи. — 1892. — Т. 2. — Ст. 264.
11. Тюрин, В. А. Административное устройство Самарской губернии в 50—60-е гг. XIX в. / В. А. Тюрин // Вестник Самарского университета. История, педагогика, филология. — 2012. — № 8-2(99). — С. 137—141.
12. ЦГАСО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 4369.
13. ЦГАСО. Ф. 1. Оп. 2. Д. 98, 250, 348 б.
14. ЦГАСО. Ф. 1. Оп. 4. Д. 110, 157, 195, 211, 335.
15. ЦГАСО. Ф. 1. Оп. 11. Д. 98, 154, 156, 173, 174, 178—180, 279, 334, 338, 344, 348.
16. ЦГАСО. Ф. 3. Оп. 1. Д. 332, 348 б.

<sup>1</sup> ЦГАСО. Ф. 1. Оп. 4. Д. 335.

**ТЮРИН Вадим Александрович**, канд. ист. наук, доцент, Самарский национальный исследовательский университет им. академика С. П. Королева (г. Самара). E-mail: vad.im@inbox.ru.

Поступила в редакцию 02 марта 2018 г.



## SAMARA PROVINCIAL BOARD: CREATION AND ACTIVITY IN THE SECOND HALF OF THE XIX CENTURY

V. A. Tyurin, vad.im@inbox.ru

Samara National Research University, Samara, Russian Federation

The article analyzes the creation and activities of the most important institution of the local administrative apparatus — Samara provincial board, established in 1850 during the formation of the administrative bodies of the established Samara province. The author studies the legal regulation of the provincial government, shows the process of increasing its dependence on the authority of the governor. On the basis of archival materials, the article explores in detail the main lines of activity of the branches of the Samara province government and the changes in its internal structure in the mid-1860s. It shows the process of increasing the office work of the institution, the general expansion of its work, and this process was accompanied by an increase in bureaucratization and a decrease in the institution's independence. The work gives assessments of the functioning of provincial boards, made by historians of state administration of Russia. As a basis for the study, business-production materials of the Samara provincial government, from the fund of the Central State Archive of the Samara Region, appear.

**Keywords:** provincial board, governor, vice-governor, departments, local administration, Samara Province.

### References

1. Alabin P.V. 25-letie Samari kak gubernskogo goroda. *Istoriko-statisticheskii ocherk* [The 25th anniversary of Samara as a provincial town. Historical and statistical essay]. Samara, 1877 [in Russian].
2. Blinov I. *Gubernatori. Istoriko-yuridicheskii ocherk* [Governors. Historical and legal essay]. St. Petersburg, 1905 [in Russian].
3. Golovin K.F. *Nashe mestnoye upravlenie i mestnoye predstavitelstvo* [Our local management and local representation]. St. Petersburg, 1884 [in Russian].
4. Eroshkin N.P. *Istoria gosudarstvennykh uchrezhdenii Rossii* [History of state institutions of Russia]. Moscow, 1965 [in Russian].
5. Ziryakov P.N. Socialniya struktura mestnogo upravleniya [Social structure of local government] (1861-1914 y.). *Istoricheskie zapiski* [Historical Notes]. 107. Moscow, 1982. S.224-278 [in Russian].
6. *Istoriia Samary (1586 1917 gg.): monografiia* [History of Samara (1586—1917): monograph]. Samara, 2015 [in Russian].
7. Leopoldov A. Istoricheskie zametki o Samarskom Krae [Historical notes about the Samara region]. *Journal MVD* [Journal of the Interior Ministry]. 1860. February. S.57-154 [in Russian].
8. *Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii* [Complete collection of laws of the Russian Empire]. Sobranie [collection] 2. Vol. XX. №18580 [in Russian].
9. *Samarkii Sputnik na 1890 g.* [Samara satellite for the year 1890]. Samara, 1889 [in Russian].
10. *Svod zakonov Rossiyskoy imperii* [Code of Laws of the Russian Empire]. St. Petersburg, 1892. Vol.2. A.264.
11. Tyurin V.A. Administrativnoye ustroystvo Samarskoi gubernii v 50-60-e gg. XIX v. [Administrative structure of the Samara province in 50-60-ies. XIX century]. *Vestnik Samarskogo Universiteta. Istoriia, Pedagogika, Filologia* [Vestnik of Samara University. History, pedagogics, philology]. 2012. 8-2(99). S. 137-141 [in Russian].
12. *Tsentral'nyi gosudarstvennyi arkhiv Samarskoi oblasti* [Central State Archive of the Samara Region] (TsGASO). [in Russian]. F. 1. Op. 1. D. 4369.
13. *Tsentral'nyi gosudarstvennyi arkhiv Samarskoi oblasti* [Central State Archive of the Samara Region] (TsGASO). [in Russian]. F. 1. Op. 2. D. 98, 250, 348 b.
14. *Tsentral'nyi gosudarstvennyi arkhiv Samarskoi oblasti* [Central State Archive of the Samara Region] (TsGASO). [in Russian]. F. 1. Op. 4. D. 110, 157, 195, 211, 335.
15. *Tsentral'nyi gosudarstvennyi arkhiv Samarskoi oblasti* [Central State Archive of the Samara Region] (TsGASO). [in Russian]. F. 1. Op. 11. D. 98, 154, 156, 173, 174, 178-180, 279, 334, 338, 344, 348.
16. *Tsentral'nyi gosudarstvennyi arkhiv Samarskoi oblasti* [Central State Archive of the Samara Region] (TsGASO). [in Russian]. F. 3. Op. 1. D. 332, 348 b.

Received March 02, 2018

### ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Тюрин, В. А. Самарское губернское правление: создание и деятельность во второй половине XIX в. / В. А. Тюрин // Вестник ЮУрГУ. Серия «Социально-гуманитарные науки». — 2018. — Т. 18, № 2. — С. 32—35. DOI: 10.14529/ssh180205

### FOR CITATION

Tyurin V. A. Samara provincial board: creation and activity in the second half of the XIX century. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Social Sciences and the Humanities*. 2018, vol. 18, no. 2, pp. 32—35. (in Russ.). DOI: 10.14529/ssh180205