

**ГУБЕРНАТОРСКАЯ ВЛАСТЬ В ГОДЫ ПРАВЛЕНИЯ А.Д. СВЕРБЕЕВА:
ОБЗОР АРХИВНЫХ ИСТОЧНИКОВ**

В статье рассматривается источниковая основа ретроспективного исследования губернаторской власти. Представлен источниковедческий анализ документов Центрального государственного архива Самарской области, относящихся к периоду губернаторства А.Д. Свербеева (1878 – 1891 гг.). Характеризуется видовой состав делопроизводственных источников, их сохранность, аутентичность, информативность.

Ключевые слова: А.Д. Свербеев, самарский губернатор, губернская администрация, канцелярия губернатора, делопроизводственная документация, источниковедческая критика, комплексы документации.

В России – в рамках любой «формации» – государственная власть являлась «стержнем» социальной организации. Власть интегрировала в системное целое крайне разнородные территории, социальные и этнические группы. Она проектировала и инициировала общественное развитие. Эту роль государственной власти можно считать константой русской истории; она не изменилась после либеральных реформ 1860-1870-х гг. Анализ системы государственного управления дает «выход» на фундаментальные проблемы «позднеимперской» истории (социальная база власти, механизм проведения реформ и т.д.) [4]. Важной подсистемой государственного механизма была региональная (губернаторская) власть. Территориальная удаленность и неразвитость коммуникаций способствовали, в известной мере, автономному функционированию местной власти. В системе губернского управления были «проявлены» наиболее характерные (типологические) черты российской власти. В настоящей статье рассматривается – в источниковедческом аспекте – деятельность самарской губернской администрации в период правления Александра Дмитриевича Свербеева.

Деятельность губернатора определялась, в значительной мере, целевыми установками центрального руководства. Губернатор являлся чиновни-

* © Мякотин А.А., 2016

Мякотин Андрей Александрович, кандидат исторических наук, доцент кафедры всеобщей истории, международных отношений и документоведения Самарского национального научно-исследовательского университета имени академика С.П. Королева (национальный исследовательский университет), andrey_mn_75@mail.ru.

Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта №16-11-63002.

ком Министерства внутренних дел, т.е. исполнителем заданий этого ведомства [1, с.84]. Поэтому анализ оснований (мотивов) губернаторской деятельности требует изучения входящей директивной документации, прежде всего, циркуляров Министерства внутренних дел. Входящие распорядительные акты МВД за 1878 – 1891 гг. (период правления А.Д. Свербеева) выявлены в фонде канцелярии самарского губернатора. В гораздо меньшем – почти единичном – количестве циркуляры МВД содержатся в фонде губернской земской управы и городской думы [3, Оп.4. Д.3. Л.16]. Это вторичные экземпляры (копии) документов, которые дублируют документацию фонда губернаторской канцелярии. Циркулярные предписания МВД сформированы в архивные комплексы, как правило, отдельно от других документов; гораздо реже в делах с циркулярами содержится переписка по их исполнению. Циркуляры разделены, в ряде случаев, значительными хронологическими интервалами. Это свидетельствует о лакунах, т.е. неполной сохранности этих документов. Например, отсутствуют директивные документы МВД за апрель – начало мая 1878 г., июнь-август 1884 г. и т.д. Неполнота массива сохранившихся директив подтверждается, косвенным образом, реестрами входящей документации; они содержат записи о регистрации циркуляров МВД, отсутствующих в архивных делах. Среди ретроспективных документов канцелярии гражданского губернатора содержится, по нашим подсчетам, более 280 циркуляров министерства внутренних дел [2, Оп.28. Д.11, 14-20, 22; Оп. 30. Д.12, 13, 71; Оп.31. Д.1, 2, 33; Оп.96. Д.1, 14, 21; Оп.97. Д.1; Оп.98. Д.1,2; Оп.105. Д.1.; Оп.163. Д.16; Оп.176. Д.1,2; Оп.200. Д.1; и др.]. Заметим, что делопроизводители в ряде случаев регистрировали в качестве циркуляров сугубо информационные документы (уведомления, циркулярные письма, запросы).

Тематика циркуляров характеризует функциональное «поле», в котором происходило взаимодействие губернаторской власти и правоохранительных структур. Большая часть директивных документов МВД (более 60%), полученных губернской администрацией в конце 1870-х – 1880-е гг., посвящена проблемам охраны правопорядка, расследования дел, розыска правонарушителей и т.д. В частности, значительный общественный резонанс имело дело о «покушении на убийство» земского служащего А.А. Бострома, совершенном уездным предводителем дворянства Николаем Александровичем Толстым (отцом писателя А.Н. Толстого). Более полугодом это происшествие находилось в эпицентре внимания самарской «общественности». Его расследование сопровождалось интенсивной перепиской А.Д. Свербеева с судебными-правоохранительными органами – министром внутренних дел, департаментом общих дел МВД, прокурором Самарского окружного суда, уездным исправником [2, Оп.30. Д.72. Л.3-6, 9-об, 11-об, 12, 13]. Материалы переписки не позволяют установить личного отношения А.Д. Свербеева к обстоятельствам этого дела. Его участие в судебном-следственном процессе заключалось в передаче (с минимальной обработкой) сведений, полученных от уездных властей, на верхний «этаж» управления. Тем не менее, материалы ведомственной переписки позволяют выявить устойчивые информационные (и функциональные) связи губернской влас-

ти с другими властными учреждениями.

Другими проблемами, затронутыми в директивах МВД, были сбор налогов, платежей, недоимок; учет населения, поземельные отношения, «филантропические» мероприятия, порядок применения правовых актов и др. Значительная часть входящей документации, поступившей из МВД (более 20%), представляла собой запросы о предоставлении информации о социально-хозяйственных объектах, группах населения, налоговых мероприятиях и т.д. Как правило, эти сведения требовались для разработки проекта решения или нормативно-правового акта. Переписка по исполнению запросов МВД представляет интерес, поскольку она характеризует информационно-аналитическую работу местной власти. Эти материалы позволяют исследовать стиль административной деятельности А.Д. Свербеева.

Большой массив социально-хозяйственной информации был обработан губернатором (и его аппаратом) в связи с исполнением циркуляра от 13 августа 1882 г., поступившим из земского отдела МВД [2, Оп.30. Д.71. Л.1-3]. В этом ведомственном запросе губернскому руководству предлагалось изложить своё мнение о причинах переселения крестьян из губернии и целесообразности предоставления льгот переселенцам. В циркуляре требовалось обосновать (или опровергнуть) необходимость издания правового акта, регламентирующего переселение; предложить рекомендации по его составлению. Подготовка ответа на этот запрос сопровождалась длительной «раскачкой» губернского аппарата и заняла более трех месяцев. Поэтому в середине ноября 1882 г. из Министерства внутренних дел было получено уведомление, адресованное самарскому губернатору. В нем сообщалось, что сроки исполнения циркуляра (15 октября) нарушены; это создает «замедление» в работе Особого Сопровождающего при МВД. В этом письме в корректной форме было высказано служебное замечание А.Д. Свербееву за недостаточную исполнительскую оперативность. В течение октября – ноября 1882 г. самарским губернатором были получены от уездных властей (исправников, присутствий по крестьянским делам) отчетно-аналитические документы (доношения и др.), содержавшие «экспертное» заключение по проблеме переселения. Авторы документов единодушно отмечали, что не существует долгосрочных экономических причин для массового переселения крестьян из Самарской губернии. Большинство случаев переселения обусловлены конкретными причинами: неурожай, разорение, раздел имущества, социальный конфликт и т.д. По мнению местных властей, нецелесообразно излишнее материальное стимулирование переселенцев, поскольку это вызовет «необоснованное» движение крестьян из губернии; достаточно ограничиться налоговыми льготами. Спорным вопросом, по которому мнения авторов документов разделились, был порядок землепользования на месте переселения. Большинство из них высказались за традиционную (мирскую) форму владения землей. Вместе с тем была обоснована точка зрения, что более рациональным, способствующим «улучшению» хозяйства, является индивидуальное (хуторского типа) землевладение [2, Ф.3. Оп.30. Д.71. Л.23-24]. По отдельным вопросам, связанным с крестьян-

ким переселением, Министерство внутренних дел вело переписку с местной властью напрямую, минуя аппарат губернатора. Например, статистические материалы о территориальном и демографическом «движении» сельского населения были представлены в земский отдел МВД удельной и переселенческой конторами. В приложениях к письмам – в качестве иллюстрации и «подтверждения» – приводились учетные документы (ведомость). Они содержат статистические данные, характеризующие территориально-поселенческий аспект развития деревни.

Результатом исполнения запроса МВД стал сводный (итоговый) документ, подписанный А.Д. Свербеевым в декабре 1882 г. «Номинация», т.е. вид документа, в нём не определена; можно – с долей условности – обозначить его как «отчет» [2, Ф.3. Оп.30. Д.71. Л.68-75]. Этот документ не был простым «суммированием» доношений, полученных от уездных учреждений. Он был результатом аналитической работы и представлял – в некоторых отношениях – личную точку зрения самарского губернатора. Составителем отчета обоснован тезис о том, что в Самарской губернии более предпочтительным является не переселение, а наделение крестьян землей из фонда казенных или удельных земель. «Благоустройство» крестьян на государственных/удельных землях может быть произведено на условиях долгосрочной аренды или выкупа (за счет ссуды, предоставленной Крестьянским банком). Автор документа не поддержал точку зрения уездных властей о целесообразности предоставления переселенцам налоговых льгот. Сложение с переселенцев налоговых недоимок вызовет «ложное» (необоснованное) стремление к переселению. Поэтому льготы должны быть ограничены облегчением выхода из общества и помощью «в способах передвижения». Рекомендации, предложенные составителем, не ограничены масштабом губернии. Например, в документе предлагается внести изменения в закон об аренде земли, разрешив её на срок более 12 лет [2, Ф.3. Оп.30. Д.71. Л.72]. А.Д. Свербеев не обозначил своей позиции по вопросу о целесообразной форме землевладения крестьян на месте переселения (общинная или «фермерская»). Вместе с тем переписка, предшествовавшая составлению отчета, позволяет заключить, что губернатор придерживался «традиционной» точки зрения о предпочтительности мирской формы землевладения.

В контексте исследования деятельности А.Д. Свербеева, ее содержания и результатов важнейшее значение имеют распорядительные (директивные) документы, изданные им в должности губернатора. В заголовках архивных дел эти документы обобщенно обозначаются как «циркуляры». Вместе с тем это широкая «номенклатура» документов, включающая распоряжения, предписания, предложения, циркуляры и т.д. Распорядительные документы можно разделить на документацию, издаваемую по «принципиальным» и текущим (оперативным) вопросам управленческой деятельности. Граница между ними относительна; тем не менее, к первой категории принято относить постановления, приказы, предписания; ко второй – предложения и распоряжения. Количество распорядительных актов, изданных губернатором, является важным параметром его деятельности. Это показа-

тель интенсивности работы губернатора; он характеризует число ситуаций, потребовавших вмешательства «начальника губернии». В фонде канцелярии самарского губернатора период с 1878 по 1891 гг. представлен 42 делами с циркулярными предписаниями, изданными А.Д. Свербеевым [2, Оп.40. Д.1,15; Оп.42. Д.1; 30. Д.44, 51-56, 60, 63; Оп.32. Д.2, 22; Оп.35. Д.10-12; Оп.36. Д.2, 3, 18-20; Оп.94. Д.1, 2; Оп.89. Д.1; Оп.102. Д.1; и др.]. Кроме того, значительное количество распоряжений (предложений, предписаний и т.д.) содержится в делах с губернаторской перепиской. Поэтому оценить общее количество распорядительных актов, изданных губернатором, можно на основе журналов (реестров) исходящих бумаг. В 1878 – 1883 гг. – первые годы губернаторства А.Д. Свербеева – главой губернии было издано, по нашим подсчетам, не менее 270 распорядительных актов [2, Оп.30. Д.44. Л.2-18 и др.]. Среди них приблизительно равный удельный вес (по 20-25%) имеют циркуляры, изданные по вопросам общественного правопорядка, сбора налогов (платежей, недоимок) и городского благоустройства.

Анализ распорядительных документов показывает, что большинство из них (около 90%) содержат – в преамбуле – ссылки на документы (правовые, директивные) высших органов власти. Они изданы во исполнение входящих документов высших органов власти – Министерства внутренних дел, Сената, Министерства юстиции и т.д. При этом губернаторские циркуляры не содержат, как правило, дополнительных поручений; они ограничиваются сжатым изложением входящего документа, комментариями к нему и назначением сроков исполнения. Характерным (типовым) в этом отношении является циркуляр самарского губернатора от 1 ноября 1882 г. № 5385, направленный в земские управы [2, Оп.30. Д.62. Л.59]. Его изданию предшествовало представление А.Д. Свербеевым отчета в МВД о состоянии посевов в губернии. На основании отчета, свидетельствовавшего о «незначительности» озимого посева, министром было дано распоряжение принять меры к засеву пустующих полей яровым хлебом. Преамбула и распорядительная часть представляют собой сжатое повторение распоряжения министра. Единственным дополнением, сделанным губернатором, является просьба уведомить его о «распоряжениях, которые будут сделаны по означенному предмету», т.е. выбор форм (методов) и сроков исполнения предоставляется исполнителям.

Содержание циркулярных предписаний губернатора показывает, что «начальник губернии» в своей распорядительной функции был, прежде всего, «диспетчером» и контролером поручений (заданий, распоряжений) органов центральной власти. Документы, изданные губернатором в инициативном порядке, составляли небольшую (4-5%) часть распорядительной документации. Эта категория директивных документов, на наш взгляд, представляет наибольший интерес с точки зрения изучения «административного стиля» А.Д. Свербеева. К ним относятся, например, предписания о проведении социальных и «филантропических» мероприятий: о сборе пожертвований в пользу изувеченных воинов, на содержание богадельни и читального зала при Святогорском монастыре, строительство памятника

А.С. Пушкину и др. [2, Оп.28. Д.33; Оп.102. Д.18-20].

Можно заключить, что выявленный в Центральном государственном архиве Самарской области массив источников, посвященных губернскому управлению, характеризуется системностью. Он позволяет исследовать губернаторскую власть с различных «ракурсов»: материальное обеспечение, функциональность, должностной и персональный состав, организационно-штатная структура и т.д. Единственным комплексом документации, отмеченным низкой сохранностью, являются губернаторские отчеты. А.Д. Свербеевым за годы губернаторства было составлено 12 отчетов; только 5 из них (за 1878 г., 1884 г., 1886 г., 1889 г. и 1890 г.) представлены в фондах ЦГАСО [2, Оп.164. Д.69; Оп.175. Д.73; Оп.171. Д.61; Оп.173. Д.124; Оп.233. Д.945].

Делопроизводственная документация, ввиду массовости и разнородности, имеет высокую информативность. Тем не менее, необходимо учитывать содержательную ограниченность этой категории источников. Она лишь в минимальной степени раскрывает личностный (субъективный) аспект государственного управления, например, личные и деловые качества чиновников, неформальные связи в управленческой среде, мотивацию управленческих решений и т.д. С другой стороны, делопроизводственная документация включает группу документов, которая в значительной мере лишена этого недостатка. Это служебная переписка; она является наименее «официозным» видом документации. По своим информационным свойствам переписка примыкает к документам личного происхождения. Она регламентирована (унифицирована) в меньшей степени, чем другие служебные документы. Ее содержание и стиль характеризуются более высоким уровнем индивидуализации, эмоциональной экспрессии. В системе управления письма были основным носителем информации. Материалы переписки позволяют судить об информационной основе решений, принятых губернатором. Канцелярия губернатора в 1879 г. и 1880 г. зарегистрировала соответственно 126 и 154 исходящих письма за подписью губернатора А.Д. Свербеева [2, Оп.28. Д.33б. Л.1-25]. Большинство писем не были инициативными; они были составлены в порядке исполнения заданий (поручений), либо в качестве ответа на входящее письмо. Определить точное число писем невозможно ввиду несовершенства делопроизводственного учета. Заметим, что письма (сообщения) выявлены в большинстве единиц хранения, в том числе в делах с финансово-хозяйственной, кадровой и др. документацией. Служебная переписка позволяет с большой точностью и детализацией описать управленческий процесс. Она позволяет, в отличие от других делопроизводственных документов, в какой-то мере осуществить интроспекцию, т.е. судить о мотивах управленческой деятельности. Информационный потенциал личной и деловой переписки в исследованиях по истории власти реализован далеко не полностью.

Библиографический список

1. Алексушин Г.В. Развитие губернаторской власти в России (1798 – 1917 гг.): исторический опыт и уроки: дис. ... д-ра ист. наук. М., 2008. С. 84.
2. Центральный государственный архив Самарской области (ЦГАСО). Ф.3.
3. ЦГАСО. Ф.170.
4. Элиты Самарской (Куйбышевской) области в 1960-1990-е гг. Очерки истории: коллективная монография / П.С. Кабытов, Г.Е. Козловская, В.В. Рябов [и др.]; под ред. П.С. Кабытова. Самара: «Самарский университет», 2014.

Andrey Myakotin

**GOVERNOR'S AUTHORITY DURING THE RULE
OF ALEXANDER D. SVERBEEV:
THE SURVEY OF THE ARCHIVAL SOURCES**

The article is devoted to the source basis for retrospective study of the governor's authority. The author presents analysis of the documents from Samara state archive left from the period of the governorship by Alexander D. Sverbeev (1878 - 1891). He characterizes the specific structure of public records, their safety, the authenticity of their information content.

Keywords: Alexander D. Sverbeev, Samara governor, provincial administration, office of the governor, public records, critics of source material, systems of documentation.