

А.А. Киселев

## Изменения в системе управления и бюрократический аппарат белорусских губерний во второй четверти XIX в.

В белорусских губерниях во второй четверти XIX в. произошли изменения в системе государственного управления, которые позволяют выделить это время в отдельный период внутренней политики самодержавия. Все наиболее существенные преобразования в системе управления белорусскими губерниями произошли в 30-40-х гг. XIX в. после польского восстания 1830-1831 гг. В первые годы своего правления Николай I не предпринимал каких-либо глубоких административных реформ в западных губерниях, несмотря на то, что не разделял польской политики своего предшественника. В частности, вступив на трон, император решительно отказался от идеи Александра I о расширении территории Царства Польского за счет прилегающих к нему западно-белорусских губерний, поскольку «это значило бы посягать на целостность территории империи» [1]. В области практической политики в белорусских губерниях Николай I придерживался правила: «оставим все в его настоящем положении, не пойдем далее этого, будем сопротивляться тем, которые желали бы идти далее» [1, с. 296].

Однако именно принципиальный отказ императора от расширения территории Царства Польского оказался, по-видимому, главной причиной восстания 1830-1831 гг., которое, по словам польского историка Ш. Аскенази, было «прежде всего войной Польши с Россией из-за Литвы» [2].

В условиях восстания правительство посчитало возможным пересмотреть свою внутреннюю политику в области управления белорусскими губерниями. По указу от 1 января 1831 г. в Витебской и Могилевской губерниях вводилось русское гражданское право и система судебных органов великороссийских губерний [3, № 4233]. Таким образом, отменялось действие Литовского Статута, вместо главного суда учреждались судебные палаты, ликвидировались подкоморские суды, выборные должности хорунжего и возных, все учреждения стали именоваться на великороссийский лад, а делопроизводство полностью переводилось на русский язык. По словам шефа III отделения А.Х. Бенкендорфа эти преобразования преследовали цель «доказать полякам, что эти старинные наши завоевания присоединены к составу империи и что отторгнуть их Польше можно бы было лишь по сокрушению нашей власти» [4]. Правительство, по возможности, постаралось смягчить переход к новому судебному порядку, позволив рассматривать дела, поступившие до 1 января 1831 г., на основании местного права [3, № 4369]. С 30 октября 1831 г. аналогичные преобразования произошли в Виленской, Гродненской и Минской губерниях [3, № 4894, 5068], однако Литовский статут в этих губерниях прекратил свое действие лишь после указа от 25 июня 1840 г. [3, № 13591]. Этим же указом были упразднены губернские и уездные межевые суды.

Таким образом, система судебных учреждений белорусских губерний в 30-40-е гг. XIX в. была приведена в соответствие с тем устройством, которое имели великороссийские губернии. Следует отметить, что преобразования почти не затронули местные административно-полицейские и финансовые

органы управления, поскольку они еще со времен Екатерины II действовали только на основании «Учреждения о губерниях». Впрочем, в 1831 г. для борьбы с повстанческими отрядами в белорусских губерниях появилась особая полицейская должность военного уездного начальника, который назначался из числа командиров военных частей, расквартированных в уезде [3, № 4594]. После подавления польского восстания назначение армейского офицера на этот пост уже не связывалось со службой в подразделении, расположенном в данном уезде. В обязанности уездных начальников входили надзор за настроениями поместного дворянства, политический сыск и исполнение дел особой важности. Однако 30 октября 1843 г. эта должность в западных губерниях была упразднена, а наблюдение «в политическом отношении» перепоручалось чиновникам особых поручений при генерал-губернаторе [3, № 17279].

Замена местного права «Сводом законов Российской империи», унификация системы судебных учреждений в 30–40-е гг. XIX в., введение русского языка во все области управления и суда были направлены на ликвидацию административно-правовых особенностей, сохранившихся от польской государственности в белорусских губерниях. Не случайно во время реформ подчеркивалось, что самодержавие рассматривает западные губернии как «издревле русские по происхождению, нравам и навыкам их жителей области» [3, № 13591].

Изменения в системе управления нисколько не подрывали господствующего положения опоячанного поместного дворянства в белорусских губерниях, поскольку оно по-прежнему пользовалось всеми сословными правами российского дворянства. По словам одного помещика Виленской губернии он жил «как удельный князь в своем имении» [5]. Император требовал от дворян этого края лишь лояльности престолу и отказа от идеи восстановления польского государства. Дворянство белорусских губерний в 30–50-е гг. XIX в. как и прежде замещало путем выборов судебные должности уездного и губернского уровня. Ограничения в этой области коснулись лишь дворян Виленской, Минской и Гродненской губерний, которые с 30 октября 1831 г. лишились возможности выбирать председателя уголовной палаты [3, № 4894]. Кроме того, по этому же указу все чины земской полиции в западно-белорусских губерниях назначались губернатором. Однако в Витебской и Могилевской губерниях дворяне пользовались своими сословными правами в полном объеме.

Поместное дворянство с помощью выборов, обширных родственных связей и взяток контролировало в своих интересах почти всю администрацию уездного уровня, в том числе земскую полицию и уездные суды. Так, согласно рапорту витебского губернатора П.П. Львова чины земской полиции не исполняли предписаний высших органов власти, поскольку находились «в прямой зависимости помещиков, от которых они выбираются» [6, ф. 1430, оп. 1, д. 8032, л. 6]. В западно-белорусских губерниях чиновники полиции тоже зависели от помещиков. Так, в одном из циркуляров за 1854 г. виленский генерал-губернатор И.Г. Бибииков констатировал, что дела по взысканию недоимок «вообще не имеют успешного хода и что полиции допускают по оным крайнюю медленность, а нередко незаконные действия и послабления» землевладельцам [6, ф. 333, оп. 4, д. 2644, л. 7]. Помещики «прямо или косвенно назначали во все местные учреждения таких чиновников, каких желали» [7], вследствие чего уездные, а вслед за ними и губернские, власти, как правило, закрывали глаза на нарушение закона.

Исполнение всех предписаний высших органов власти зависело от деятельности местного бюрократического аппарата, который, кстати, был относительно немногочисленным. Так, в 1852 г. в Витебской губернии по всем гражданским ведомствам служило 1358 чел., а в Минской губернии – 1293 чел., причем большинство из этих чиновников занималось одной пе-

репиской бумаг [6, ф. 295, оп. 1, д. 1178, л. 168; ф. 1297, оп. 1, д. 23618, л. 22]. Работа почти всех учреждений, как правило, характеризовалась медленностью и волокитой; обратные связи между губернскими и уездными органами управления были слабыми. В частности, в 1853 г. из 3446 нерешенных дел витебского губернского правления 2670 (77%) не были исполнены по вине других присутственных мест [6, ф. 1297, оп. 1, д. 23618, л. 199-199 об.]. Сенаторская ревизия генерал-лейтенанта Ахлестышева выявила в Витебской губернии «отсутствие всякого наблюдения за исполнением подлежащими местами и лицами» распоряжений губернатора [6, ф. 1430, оп. 1, д. 25436, л. 6 об.]. Даже предписания генерал-губернаторов, министерств и сената выполнялись со значительными задержками, порою в несколько лет, или просто клались «под сукно» [6, ф. 1430, оп. 1, д. 25436, л. 11-12]. В присутственных местах белорусских губерний многие правительственные указания ожидала «если не полная отмена их, то совершенное неисполнение» [8]. Чиновники, как правило, всячески избегали ответственности и боялись принимать конкретные решения. Они превращали составление «правильной» служебной бумаги в единственную цель своей деятельности и, в сущности, нисколько не заботились о реальном деле. Среди них был распространен взгляд, что в предписании «не годится писать определительно: сделать так-то и так. За это и в ответ, того гляди, попадешь» [9]. Бумаги составлялись с таким расчетом, чтобы ревизия не сумела выявить действительных виновников. Само разрастание переписки стало серьезной проблемой. Так, в 1830 г. в канцелярию витебского губернатора поступило 14350 бумаг, а в 1853 г. в реестры было занесено уже 19995 единиц, т.е. прирост составил около 30% [6, ф. 1430, оп. 1, д. 1952, л. 2; ф. 1297, оп. 1, д. 23618, л. 200-200 об.]. Все это время правительство безуспешно добивалось от присутственных мест сокращения бумаготворчества.

Большое влияние на исполнительность по делам службы оказывала взятка, которая среди служащих, как правило, не осуждалась и не считалась преступлением. Однако правительство, по замечанию минского жандармского штаб-офицера А.И. Ломачевского, «смотрело, как говорится, сквозь пальцы» [10] на это злоупотребление, поскольку без него администрация, в особенности чины МВД, просто не могла существовать. Так, минский полицеймейстер сверх своего жалования «принужден был тратить на одну свою канцелярию не менее 4000 руб.» [10, с. 279]. Такое положение неизбежно приводило к тому, что ради денег чиновники «всячески обходили и распоряжения высшей власти и даже предписания закона» [5, с. 98].

Самодержавие после польского восстания не проводило политики массового перевода чиновников из великорусских или малорусских губерний на службу в Северо-Западный край. Служащие из этих губерний, как правило, не составляли большинства во всех присутственных местах. В частности, это подтверждают сведения о советниках, губернских стряпчих, ассессорах и секретарях, занимавших в 1845 г. ключевые посты в губернском правлении, казенной палате, прокуратуре и палате государственных имуществ 4 белорусских губерний (кроме Могилевской) [11]. Из 75 чел. (89% всех штатных служащих) 49 (65%) оказались уроженцами западных, в основном белорусских, губерний. По своему вероисповеданию 43 чел. (57%) относились к католикам, 30 (40%) – к православным, 1 был лютеранином и еще 1 – гродненский стряпчий казенных дел – исповедывал ислам. Среди многочисленного чиновничества канцелярий доля выходцев из центральных губерний империи была еще меньше. Так, из 89 лиц, слу-

живших в канцелярии минского губернского правления в 1857 г., 86 (не менее 97%) являлись уроженцами белорусских губерний [6, ф. 299, оп. 7, д. 162, л. 149-312]. Если вспомнить известное высказывание Николая I о том, что Россией управляют столоначальники, то в белорусских губерниях от лица власти распоряжались именно местные чиновники.

В то же время многие русские чиновники, попавшие на службу в белорусские губернии, были глубоко убеждены в том, что «здесь чистейшая Польша» [12]. По словам белорусского публициста Я. Балвановича они столько же заботились «о противодействии полонизму», сколько «о прошлогоднем снеге» [12, с. 369]. К этому можно добавить, что самодержавие и не требовало от чиновников борьбы с польским национализмом. Приезжие служащие не образовывали сплоченного сообщества по национальному или вероисповедному признаку, поскольку жили «между собою разъединено, как-то особняком, почти не зная друг друга» [12, с. 369]. Те из них, кто планировал осесть в крае, приспособлялись к местным обычаям и, как правило, ополячивали «свое потомство» [12, с. 372]. Со своей стороны, правительство не предоставляло чиновникам из центральных губерний каких-либо служебных преимуществ и не выделяло их из общего числа служащих. Чиновникам «русского происхождения» по указам от 15 апреля 1832 г. и от 21 августа 1834 г. полагались лишь прогонные деньги для следования к месту службы в западно-белорусские губернии, а служащим Виленской и Гродненской губерний из числа отставных офицеров или чиновников сохранялась выплата пенсий [3, № 5293, 7353].

Поскольку чиновничество в основном состояло из потомственных дворян, то оно резко не противопоставляло себя влиятельной польской аристократии и поместному дворянству. Например, всевластные генерал-губернаторы не только не чуждались польского высшего общества, но покровительствовали ему и даже, в той или иной степени, защищали его интересы. В своих воспоминаниях граф М.Н. Муравьев отметил, что большинство начальников края были увлечены «призраками польского высшего общества» [8, с. 424]. В окружении виленского генерал-губернатора князя Н.А. Долгорукова «польский и французский языки были господствующими» [10, с. 254]. По словам драматурга и чиновника С.С. Окрейца витебский генерал-губернатор князь А.М. Голицын смотрел «сквозь пальцы» на проявления польского национализма, уверяя правительство в том, что «у него никакой «политики» в крае не оказывалось» [9, с. 99].

Генерал-губернаторы, несмотря на личное доверие императора, по возможности избегали конфликта с богатым поместным дворянством. Они «маневрировали и легко склонялись к видам могучей латино-польской партии» [13, с. 261], поскольку опасались интриг со стороны поляков при дворе и правительстве. Так, виленский генерал-губернатор Ф.Я. Миркович «не имел, кажется, сильной поддержки выше и опасался с одной стороны интриги поляков и латинян, но с другой боялся не угодить и делу православия» [13]. После того, как витебский генерал-губернатор граф П.Н. Игнатьев взялся взysкивать недоимки с помещичьих имений, дворянство собиралось «откомандировать своего губернского предводителя в Петербург просить льгот, а если можно, то и смены» грозного начальника [9, с. 125].

Если даже генерал-губернаторы и губернаторы были склонны считаться с поместным дворянством, то чиновники низкого ранга при возможности просто старались оказать услуги помещикам.

Таким образом, в 30-40-х гг. XIX в. в белорусских губерниях после ликвидации особенностей в области судебных учреждений и права оконча-

тельно сформировалась единая общероссийская система местного управления и суда. Эти преобразования являлись реакцией самодержавия на польское восстание 1830-1831 гг. и были направлены на ослабление польского влияния в западных губерниях. Однако в белорусских губерниях не сложилось всевластной бюрократии, которая могла бы игнорировать сословные интересы поместного дворянства и безраздельно управлять краем. Чиновники из центральных губерний империи не составляли большинства среди местных служащих и не имели служебных преимуществ перед местными уроженцами. В самой области управления, как правило, не обеспечивалось своевременное и точное исполнение распоряжений не только местных, но и высших органов власти.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Шильдер Н.К.* Император Николай I и Польша // Русская старина, 1900, № 2. С. 301.
2. *Аскенази Ш.* Царство Польское 1815-1830 гг. М., 1915. С. 160.
3. *ПСЗ*, Собр. 2-ое. Т. VI. № 4233, 4369, 4594, 4894; Т. VII. № 5068, 5293; Т. IX. № 7353; Т. XV. № 13591; Т. XVIII. № 17279.
4. *Бенкендорф А.Х.* Из записок графа А.Х. Бенкендорфа // Русская старина, 1896, № 10. С. 84.
5. *И-аго М.* Воспоминания сельского священника о последнем ксэндзовско-польском мятеже 1863 г. в северозападном крае России, в в-ском уезде, в-ской губернии // Виленский сборник, 1869, Т. I. С. 99.
6. *Национальный исторический архив Беларуси.* Ф. 295, оп. 1, д. 1178, л. 168; ф. 299, оп. 7, д. 162, л. 149-312; ф. 333, оп. 4, д. 2644, л. 7; ф. 1297, оп. 1, д. 23618, л. 22, 199-200 об.; ф. 1430, оп. 1, д. 1952, л. 2; д. 8032, л. 6; д. 25436, л. 6 об., 11-12; ф. 299, оп. 7, д. 119, л. 8-46, 249-257; д. 137, л. 301-332; ф. 333, оп. 2, д. 929, л. 2-44; ф. 1416, оп. 2, д. 8671, л. 362-411, 880-892, 902-906, 913-915, 1590-1612; д. 9008, л. 732-738.
7. *Песковский М.Л.* На рубеже двух эпох // Русская старина, 1896, № 3. С. 513.
8. *Муравьев М.Н.* Записки о мятеже в северо-западном крае 1863-1864 гг. // Русская старина, 1882, № 11. С. 389-432; № 12. С. 623.
9. *Окрейц С.С.* Далекие годы. СПб., 1899. С. 198.
10. *Ломачевский А.И.* Записки жандарма // Вестник Европы, 1872, № 3. С. 279.
11. *Российский Государственный исторический архив РФ.* Ф. 1349, оп. 4, д. 420, л. 30-78, 114-176, 292-333, 386-387, 838-878; д. 482, л. 28-69, 221-235, 275-325, 465-495, 585-586.
12. *Балванович Я.* Что такое русское общество в Северо-Западном крае? // Сборник статей, разъясняющих польское дело по отношению к западной России, 1887, Вып. II. С. 370.
13. *Семашко И.* Записки Иосифа митрополита литовского. СПб., 1883. Т. I. С. 261.

## S U M M A R Y

*The changes in the system of provincial agencies in the belorussian provinces of Russian Empire after polish armed uprising in 1830-1831 is considered in the article. It also characterizes activity of bureaucracy, relations between nobles and officials, determines the main direction of internal policy of autocracy. The article presents results, which illustrate religious staff of officials.*

*Поступила в редакцию 5.06.2002*