

Л., 1970.

29. Сумароков А.П. Сон “Счастлиное общество” // Русская литературная утопия. – М., 1986.
30. Graham H. Gerald. Management. The individual, the organization, the process. – Belmont, California. 1975. – P. 397–398; Martin J. Gannon. Management. An Organizational Perspective. – Boston. Toronto. 1977. – P. 268, 270, 274–275.

Данная статья посвящена изучению интеллектуального потенциала губернского чиновничества XVIII века. Автор на большом историко-литературном материале показал, что бюрократическая система управления феодальной эпохи принуждала к творчеству провинциальных государственных чиновников. Однако результаты их исследований не всегда применялись на практике

The proposed article is dedicated to study of the intellectual potential government officialdom XVIII century. The Author has shown that bureaucratic managerial system of the feudal epoch forced to creative activity of the provincial state employees. However, results of their prospecting not were always used in practice.

Одержано 24.04.10

УДК 930.25

О.А. Лукашевич, канд. істор. наук

Кіровоградський національний технічний університет

Людський фактор в губернському адмініструванні другої половини XVIII ст. (примус до творчості). Частина II

Пропонована стаття присвячена вивченню інтелектуального потенціалу губернського чиновництва XVIII століття. Автор на великому історико-літературному матеріалі показав, що бюрократична система управління феодальної епохи примушувала до творчості провінційних державних службовців. Проте результати їх досліджень не завжди застосовувалися на практиці.

бюрократичний інтелект, бюрократична система, губернське чиновництво, державний менеджмент феодальної епохи

З воцарінням Єлизавети Петрівни, Сенат був відновлений у якості вищого адміністративного органа влади. У ньому приступили до обговорення планів перетворення обласних установ з позицій реставрації петровських. В одному з них, датованому 1744 р., як пише Ю. Готьє, звучать “начебто мотиви” “губернаторських клопотань” 30-х років, а саме – про підпорядкування губернаторів “переважно” Сенатові. У тому ж році сенатором став О. Бутурлін (призначення відбулося після вивчення проекту 1744 р.). Так персоніфікувалося зближення губернської проблематики і сенаторських повноважень [2, с. 134].

З 1745 по 1746 рр. роботи в даному напрямку у Сенаті не велися. У зв’язку з відкриттям “Уложенной комиссии” в 1751 р. сенатор П.І. Шувалов у 1754 р. представив свої “пропозиції” і проекти, деякі з яких стосувалися губернського керування. Він уважав за доцільне заснувати інститут комісаріату, керований Сенатом, із правом втручатися в справи губернської влади і здійснювати функції адміністративно-судового контролю на постійній, а не екстраординарній основі, як це практикувалося в петровський час. На чолі його повинен

був стати генерал-губернії комісар з підлеглими йому провінційними і повітовими комісарами. Передбачалося, що вони будуть обиратися з місцевих дворян, які пройшли навчання в штаті “губерній-юнкерів”. Прообразом генерал-губернії комісара послужили, на думку Ю. Готьє, провіантські комісари, кригс-комісари – посади, уведені Петром І. За своїм змістом з тим же часом пов’язана пропозиція залучити до керування, шляхом виборів, губернське дворянство. Не обійшлося і без прохання збільшити штати й оклади чиновників, з яким зверталися Чернишов, Юсупов, Бутурлін [2, с. 140–142].

Ідеї Шувалова знаходилися в тій же системі координат, що і губернаторські, але перевершували їх своєю широтою і розробленістю. У першу чергу, з об’єктивної причини – через розходження в соціальному статусі, що визначав рамки і напрямок пошуку способів подолання обласних проблем. Ось чому губернатори не радили створювати органи контролю за їх діяльністю, не сміли пропонувати розгорнуту критику нормативних актів верховної влади. Продиктовані рутинною управлінською практикою і персональною відповідальністю за неї, ініціативи губернаторів носили переважно локальний, фрагментарний характер. Очевидно, здатність витягти максимум можливого зі своїх повноважень, для досягнення поставлених цілей, не виходячи за законодавчо встановлені рамки – це і є форма прояву інтелекту сумлінного губернського чиновника. До того ж, роль вищих органів влади в стимулюванні творчості підлеглих була невелика. Досвід осмислення губернського керування не узагальнювався і спеціально не вивчався. У 30–50-х роках XVIII ст. йому не знайшлося застосування. У цілому ж, у даний період спостерігається розширення кола питань з перебудови обласних установ. Однак поняттю “проект” більш відповідали сенаторські міркування. Сам напрямок розвитку реформаторських ідей визначався елизаветинським урядом. Спочатку він мав намір реставрувати петровські обласні установи, зі змінами 1727 р., а потім відмовився від подібної спроби.

Окресливши рамки адміністративної творчості, цікаво зіставити їх з художньою, менш зв’язаною службовими обставинами.

О.П. Сумароков, у літературній утопії “Сон “Счастливое общество” (1759 р.), представив державу як годинниковий механізм [27, с. 33–36]. Його законодавство настільки досконале, що рідко потребує ремонту. “Книга узаконений” не більша календаря й усіма вивчена напам’ять. У судах “больше судей, нежели писцов, и бумаги исходит очень мало. Писцы их пишут очень коротко и ясно. Дела во всех приказах вершатся не по числу голосов, но по книге узаконений, “отчего ни споров, ни неправды не бывает”, “ни челобитчиков, ни ответчиков лишнего говорит не допускают, а главная причина скорости их (суддів – О.Л.) – беспристрастие” [27, с. 34]. “Что не требует раздумчивости, на то в самую минуту предложения делается и решение”, чолобитники і відповідачі звільняються від служби для безперешкодної участі в судовому процесі. Справи їх не передаються з одного “приказа” в інший [27, с. 35]. Усі ці міри обумовили правосуддя в ідеальній державі. Не важко помітити, вони були своєрідними відповідями на типові реальні скарги чолобитників XVIII ст. Деякі з них стали предметом обговорення губернських чиновників останньої чверті XVIII ст., наприклад, обмеження застосування колегіальної форми керування і сполучення її з єдиноначальністю.

В утопічному романі М.М. Щербатова “Путешествие в землю Офирскую” (1784 р.) досить докладно описані різні сторони діяльності вигаданої держави [29, с. 37–79]. У губерніях “Земли Офирской” застосований триступеневий розподіл системи установ. “Присутственные палаты” розділені на департаменти. Загальні засідання проводяться тільки у випадках виявлення протиріч, або лакун, у законодавстві. Разом з чиновниками служать депутати від місцевого населення. У їхньому розпорядженні знаходилися географічні карти, “книги всех владений” приватних осіб, “книги законов”. Судді розглядали справи в порядку їхньої реєстрації в реєстрі вхідних паперів. Кожне рішення по них записувалося в “книги всех владений” [29, с. 71–72]. Згодом ділові матеріали передавалися в архів. В Офірській імперії немає потреби в значній кількості державних установ: освіта виховала добропорядних

підданих. Утім, згадується посада “хранителя законов”, в обов’язок якого входить прийом скарг на “замедление дел” [29 с. 79].

Літературний герой уподібнює побачену країну “европейским северным странам”, як можна зрозуміти, Росії. Але будучи “совсем сходственной” з ними, вона відрізняється “мудрым учрежденным правлением”. Істина була “вхожа во дворец”, а законодавство – продукт взаємної згоди влади і народу, між якими не було нездоланої стіни. І от у такій ідеальній державі велике значення мала канцелярська служба [29, с. 37–38]. Як і в реальному житті, його чиновники були стурбовані тим, як прискорити діловодні процедури, зробити документи короткими і ясними. Правда, засоби досягнення цілей описані загальною: стабільне, розроблене законодавство, можливість досудового рішення спорів, професіоналізм суддів, дотримання законів населенням. Такі межі мріянь про успішне адміністрування досягнуті художньою утопічною літературою XVIII ст. У ній ідеал гармонії влади і народу сполучився з міркуваннями про поділ палат на департаменти, прискорення документообігу, лаконічний зміст документа.

У 1754 р. Сенат заснував нову “Уложенную комиссию”. Їй були передані проект П. Шувалова, а з матеріалів обговорення питання про обласні перетворення тільки виписки з використаних нормативно-правових актів [2, с. 144–147].

У плані по складанню нового “Уложения”, викладеному в сенатському указі 24 серпня 1754 р., предметом уваги стали судові функції губернських установ. А в його проекті пропонувалося увести в губернські і воєводські канцелярії виборних дворянських депутатів і засідателів. Джерела ідеї доповнення бюрократичного принципу організації губернського керування станом виборним Ю. Готьє відносить до петровського законодавства. Пізніше вона проявилася в шляхетних проектах 1730-х рр., сенатському 1744 р., проекту П. Шувалова [2, с. 147].

Взаємозв’язок кодифікації з розвитком ідей про державне реформування обумовив потребу в інформації про стан обласних установ [2, с. 149–150]. У зв’язку з цим, створені одночасно з “Уложенной комиссией” спеціальні комісії при центральних установах і губернських канцеляріях повинні були представити Сенатові “пункты” про заходи для усунення недоліків у діяльності відповідних ланок державного апарату. З 1755 р. по 1762 р. затребувані матеріали пересилалися в “Уложенную комиссию” для виявлення найбільш типових пропозицій.

Співробітництво губернських канцелярій і спеціальних комісій регламентувалося сенатським указом 12 серпня 1754 р. Ним же пропонувалося губернській владі повідомляти про свої прохання, думки щодо перегляду штатів обласних установ. На засіданні Конференції 10 жовтня 1755 р. Єлизавета Петрівна уточнила задачу: було потрібно знайти такий спосіб скоротити витрати на зміст штатів, який би не міг негативно відбитися на оперативності рішення справ у канцеляріях [2, с. 150].

Одержавши розпорядження Сенату, місцеві чиновники виявилися в непростому положенні. З одного боку, вони розуміли, що несуть відповідальність за його виконання, а з іншого, – їм було неясно: доповідати з двох питань указу або обмежитися рекомендаціями зі штатів. У результаті відправлені повідомлення відрізнялися за своїм предметним змістом. Крім того, у деяких губерніях відгукнулися на указ не тільки губернські канцелярії, але й провінційні, а в окремих випадках – воєводські. Причому на чергове сенатське нагадування про його виконання надсилалися нові варіанти штатів і “пунктов”. Іноді воєводські канцелярії направляли свої “проекты” у провінційні канцелярії й у Сенат одночасно, ігноруючи службову ієрархію [2, с. 151]. Деякі губернії повідомлення так і не відправили. Окремі з проектів про штати опинилися в Герольдмейстерській конторі.

Ще більш ускладнилася адміністративна комунікація через сенатський указ 11 жовтня 1755 р. Ним пропонувалося доповісти про чисельність “подьячих” і витрати на їхнє утримання за період 1722 – 1755 рр. [2, с. 151]. Це була реакція на численні скарги на недолік приказних і початок роботи над проблемою їхнього раціонального використання. До раніше

поставленої задачі указ не мав відношення. Але оскільки всі названі сенатські розпорядження виконувалися тими самими людьми, то вони стали вирішувати: або приступати до складання видаткових відомостей, або продовжувати розробку проектів штатів.

Тим часом Сенат вирішив, що справа піде швидше, якщо всі створені комісії будуть підпорядковані “Уложенной комиссии”, що і відбулося в 1760 р. Тоді ж, коментуючи отримані донесення з губерній, сенатори відзначили їхній загальний недолік – відсутність указівок на джерела доходів, що дозволили б підвищити платню чиновникам. У цілому, до кінця роботи “Уложенной комиссии”, центральна влада виявляла невдоволення тим, як обласні установи виконували доручені завдання [2, с. 151]. Проте, як інакше можна оцінити матеріали про штати і “пункты к пользе общенародной”?

Якщо представити циркуляцію інформації як систему, то її складовий взаємозв’язок, – документ-реципієнт, менш стійкий, ніж автор-документ. Це пов’язано з тим, що горизонт соціокультурного впливу на зворотній зв’язок визначив його як такий, що складається з нерівних за змістом і часом надходження повідомлень. На такій основі, – інформаційного потоку, рухався “наверх”, – відбувалися концептуальні узагальнення. Інформація, що рухалася “сверху”, проходила різні інстанції, у кожній з них здобуваючи локальні риси інтерпретації. Розходження в сприйнятті підсилювалися, коли центральна влада порушувала умови ефективності комунікації – розпорядження повинно бути доступним і ясным для розуміння виконавцем.

Для губернських чиновників складання проектів не було службовою функцією. Але займаючись неординарним дорученням, вони мотивовані були тим, що у випадку успішного результату діяльності, виникне перспектива поліпшення умов служби. Їхня переконаність у необхідності збільшення штатів, окладів не була позбавлена сенсу. Справедливість подібної думки доведена фактом установа більш високих окладів деяким категоріям канцелярських служителів після узаконення нових штатів у 1763 р. [2, с. 162]. У залежності від задоволення першої пропозиції, ставилося інше: уведення більш систематичного поділу праці і раціональної організації роботи чиновників. У випадку реалізації всіх цих заходів могло постати питання про перебудову структури губернських установ.

“Пункты” “к пользе общенародной” були нечисленні і небагаті змістом [2, с. 153]. Власне, до адміністрування вони не мали відношення. Вони свідчать про відому поінформованість губернських чинів про потреби місцевого населення: необхідність словесних судів, лікарень, друкарень.

У повідомленнях указувалися різні джерела доходів, необхідні для підвищення платні, головним чином, нові непрямі податки. Вони були встановлені указом 15 грудня 1763 р. Законодавець, як відзначає Ю. Готьє, начебто переписав проект однієї з губернських канцелярій, лише видозмінивши деякі “пункты” [2, с. 154]. Через своє бюрократичне походження повідомлення замовчують про зловживання у сфері обласного керування. З тієї ж причини є раціональне в сказаному про збільшення числа службовців, підвищення їм платні, оптимізації поділу праці. Перераховані заходи могли прискорити рішення справ у “присутственных” місцях, стати засобом проти хабарництва.

Практичне значення пропозицій проясняється завдяки указові Катерини ІІ 15 грудня 1763 р. про затвердження нових губернських штатів, що поліпшив матеріальне становище службовців, а також наступними її рішеннями. На думку законодавця, достатня платня змусить чиновників по новому поставитися до своєї служби, сумлінно її виконувати, піклуватися не тільки про свій, але й про державний інтерес, більш ретельно підбирати кадри і жорстко карати недбалих [2, с. 184, 187]. Можна по-різному оцінювати спроби уряду змінити особистість виконавця і виконавську етику в старих установах. Однак викликає інтерес саме розуміння проблеми обласного перетворення не тільки як перебудови системи установ, їхніх відносин з місцевим суспільством, але й як потребу у формуванні нового типу керівника. Такий поворот реформаторської думки певною мірою обумовлений тим, що

імператриця свої перші кроки в керуванні імперією робила, виходячи зі спадщини Єлизавети Петрівни. За час її правління справа губернських перетворень була зведена до розробки нових штатів, у чому взяли участь чиновники обласних установ.

Завданням, сформульованим в указі 15 грудня 1763 р., об'єктивно служили й інші, видані 7 липня 1763 р., 13 липня 1764 р. і 27 січня 1766 р. Ними була встановлена пенсія чиновникам за 35-річну службу, відмінена заборона провінційним, міським воєводам і губернаторам придбавати землі на керованих ними територіях. Уряд продемонстрував довіру до глав місцевих адміністрацій і виразив надію, що вони не стануть ризикувати займаною посадою заради корисливих цілей (про це сказано в Указі 13 липня 1764 р.) [2, с. 186–187]. Підвищення ефективності роботи управлінського персоналу ставилося в залежність від поліпшення його матеріального забезпечення. Але звадання скоротити державні витрати не скасовувалося.

Авторитет губернаторів повинно було підняти адресоване їм “Наставление” 1764 р. У ньому ці чиновники називалися “поверенная от нас (государя – О.Л.) особа”, “хозяин” губернії [18, с. 717]. Їм пропонувалося регулярно доповідати про необхідні, з їхнього погляду, заходи щодо благоустрою губерній, причому “ясно и основательно, утверждая их неоспоримыми и искусством самыми очевидными доказательствами”, що дозволить “недостаток в узаконениях подобными же представлениями исправлять...” [18, с. 719]. По суті, це був примус до законотворчості.

Новий сигнал місцевої бюрократії до співробітництва з верховною владою був даний указом Катерини ІІ 11 жовтня 1764 р. До нього додався сенатський проект адміністративно-територіального устрою губерній. Губернаторам належало висловити думку про нього, а у випадку повного несприйняття, запропонувати свій варіант. До кінця 1767 р. усі повідомлення були доставлені в Сенат. У них мова йшла про кордони, масштаби повітів, провінцій, губерній. У січні 1768 р. була складена зведена доповідь, згодом представлена імператриці. На її основі були внесені зміни в устрій ряду губерній [2, с. 221–223].

З відкриттям “Уложенной комиссии” 1767 р. почався новий етап розробки планів модернізації губернського керування. Його особливістю став перехід від пошуку способів усунення окремих недоліків постпетровських установ до розуміння необхідності проведення обласної реформи. Це стало можливим, у тому числі, завдяки багатій і різноманітній інформації, отриманій шляхом залучення до обговорення проблеми бюрократії і представників вільних станів. Свою роль зіграв заповзятливий реформатор із владними повноваженнями – Катерина ІІ.

У вересні 1768 р. генерал-прокурор А.А.В'яземський наказав губернським чиновникам повідомити “Уложенной комиссии” “пункты и материалы” про свої потреби і побажання [2, с. 213]. Згадування “пунктов” у деяких губерніях було сприйнято як вимога надіслати копії “пунктов”, відісланих ще в 50-х і поч. 60-х рр. XVIII ст., що і було виконано. Однак у більшості випадків представлені були нові пропозиції [2, с. 213]. Усі повідомлення, незважаючи на зазначену адресу, надходили з 1768р. спочатку до генерал-прокурора, а той передавав їх комісії. Про зміни в царині адміністрування в “пунктах” говорилося небагато. Пропонувалося розукрупнити губернії, збільшити штати, бюджети установ, поліпшити побут службовців, раціоналізувати судоустрій і судочинство [2, с. 214].

Відзиви з губернських місць доповнюють повідомлення, записки, представлення губернаторів, відправлені Катерині ІІ у лютому 1768 р. [2, с. 216]. Відзначивши протиріччя між установленим “Наставлением” 1764 р. статусом губернатора як “хозяина и опекуна” губернії і недостатніми, з їхнього погляду, його повноваженнями, глави воронезької, астраханської, слобідсько-української, казанської губерній у складеній ними записці висловили ряд зауважень. Вони думали, що варто відмовитися від деяких процесуальних норм “суда по реформе” під час об'їзду губернатором підвладної йому території, надавши йому право самостійно вирішувати судові суперечки, а їхнє документування звести до запису губернаторського рішення в журнал. Мотивувалося це тим, що “суд по форме”

дорогий, вимагає багато часу, а його складність – багатий ґрунт для шахрайства, особливо, коли не розроблене нове “Уложение”. У таких умовах незаможному чолобитникові легше захищати свої права у спрощеному словесному суді. Так, посилаючись на реальні проблеми судочинства, адміністративна влада прагнула привласнити собі судові функції.

Справедливо думаючи, що “во всех неисправностях единственно мы ответствуем”, губернатори запропонували передати їм право Сенату і герольдмейстерской контори нагороджувати підлеглих. Домагалися невтручання Сенату у вирішення питання про заміщення вакантних нижчих посад, до секретарів включно [2, с. 216–217]. Нарешті, просили дозволити залучати відставних дворян до виконання особливих адміністративних і судових доручень зі сплатою їм платні і з правом надання наступного чину, а також звільнити від незручних обов’язків (напр., стежити за станом доріг). Критикували штати 1763 р. Ось у такому руслі йшов пошук балансу прав і обов’язків губернатора.

Відправлені в “Уложенную комиссию” повідомлення губернаторів і “пункты о материях” передані були в розпорядження спеціальної комісії “о порядке государства, в силе общего права” (вона працювала з 1768 по 1771 роки) [2, с. 229]. Програма її діяльності сформульована в “Наставлении” Катерини ІІ. Комісії пропонувалося встановити, як насправді відбувається керування країною, які заходи доцільно вжити для усунення виявлених недоліків і що позитивне в ньому варто зберегти. Належало також розробити пропозиції з реорганізації обласного адміністративно-територіального устрою. Як можна зрозуміти, передбачалося поетапне досягнення поставлених цілей: спочатку реконструювати досліджуваний об’єкт, а потім, на основі отриманих даних, побудувати модель, як засіб організації практичних дій. Для цього коло джерел інформації було розширено за рахунок матеріалів Сенату, депутатських наказів, представлень приватних осіб [2, с. 286]. Матеріали губернських адміністраторів надійшли в розпорядження імператриці, імовірно, після 1771 р. [2, с. 248].

Підводячи підсумки свого дослідження, Ю. Готьє писав, що урядові не вдалося укомплектувати штати реформованих губернських установ винятково кращими представниками старого корпусу чиновників (історик відмітив доцільність спеціального вивчення особового складу губернських установ) [2, с. 278]. У зв’язку з цим відбулося відтворення колишнього стилю службової поведінки, в основному негативної за своїми характеристиками і в першу чергу, моральними. Тут доречно нагадати зауваження В.О. Ключевского про професіоналізм чиновника XVIII в.: “... в московских приказах письменное делопроизводство достигало развития, которого преемники старинных московских дьяков и подьячих – чиновники XVIII в. не продвинули ни на шаг вперед” [17, с. 186–187]. М.М. Тихомиров також не вважав “петровское делопроизводство” і наступне, XVIII століття, більш організованим, ніж приказне XVII ст. [28, с. 362–363]. Таким чином, оптимізація державного керування, проведена урядом шляхом модернізації губернських установ і мобілізації їхніх людських ресурсів, повинна була переборювати, за виразом Ю. Готьє, “живую силу людей” [2, с. 281], які з потугами перетворювалися в “новую породу” чиновників.

Пояснюючи успіх реформи 1775 р., Ю. Готьє відзначив, що вона – результат “большой коллективной работы”, у яку, додамо, внесли свій вклад губернські чиновники. Можна припустити з великою часткою ймовірності, що між ними відбувався обмін думками з приводу своєї професії. Соціально і культурно опосередкований, він не міг не бути історично мінливим. Діалог міг бути основою і стимулом індивідуальних і групових пошуків управлінських новацій. Вони виявлялися в персональній формі або безособовій – донесеннях обласних установ. Сказане змушує задати ряд питань. Невже перебудови губернського керування протягом сторіччя ніяк не вплинули на розвиток особистісних і корпоративних якостей чиновництва? Чи не буде правильним визнати коеволюцію, що означає необхідність розглядати конструювання об’єкта як спосіб становлення суб’єкта? У такому випадку

стихійно відтворений приказний, колезький досвід, варто оцінювати як квазіприродну діяльність, а спрямовану на освоєння і реалізацію нових нормативних актів, службових функцій участь у модернізації державного апарату – як свідомо проєктовану, цілеспрямовану, творчу. Вважаємо, при такому підході, реальна фігура чиновника не буде здаватися такою одіозною, як на сторінках деяких наукових досліджень і літературних творів. У всякому разі, переоцінка може торкнутися хоча б меншості дворянства, що, на думку О.В. Кириченка, було духовним стрижнем усього стану і демонструвало “православный дух” російської людини [16, с. 8–65].

Хронологічна і сюжетна послідовність повертають нас до указу 1784 р., точніше, до процедури його виконання.

Іменним указом 14 листопада 1784 р. була створена “особенная комиссия” під головуванням катерининського секретаря П.В. Завадського, з метою розробити проєкт “о сокращении канцелярского порядка” [30]. Його основою повинні були стати положення “Учреждений о губерниях” 1775 р., а також належало врахувати особливості кожної обласної установи. Комісії була надана свобода дій: імператриця відмовилася дати їй які-небудь докладні “наставления” [12, с. 242]. Їй надсилалися губернські донесення, “мнения”, а виписки з них пересилалися Катерині ІІ. У свою чергу, генерал-прокурор одержував копії матеріалів від губернських прокурорів [25].

З жовтня 1784 р. по січень 1786 р., 39 із 42 заснованих на той час губерній відповіли на іменний указ (30 повідомлень надійшло за жовтень-грудень 1784 р., 7 – надіслані в 1785 р., 2 – у 1786 р.). І це незважаючи на те, що в кожній з них процес підготовки до відкриття нових установ проходив у різний термін. Отже, кількість часу для освоєння і застосування норм “Учреждений” у чиновників була різною. Правда, оцінюючи дореформену діловодну практику, вони знаходилися в рівних умовах.

Не можна стверджувати, що доручене завдання було цілком новим для губернського чиновництва. Раніше, у січні 1784 р., генерал-прокурор А. В'яземський наказав віце-губернаторам доповісти про порядок упровадження справ у казенних палатах, не цілком ясно відмітивши: “имея надобность” у тому [20]. Не виключено, що його цікавила практика використання “Наставления для производства дел в казенных палатах”, затвердженого 24 березня 1781 р. [14, с. 84–95]. “Наставление” було розроблено на основі “Учреждений”, і тому могло служити чиновникам прикладом організації спеціалізованого діловодства.

Розвиваючи свою ініціативу, ймовірно, схвалену імператрицею,⁸⁸ А. В'яземський у вересні 1784 р. зажадав від губернських прокурорів даних “о образе производства дел, как по наместническому правлению, так и по другим оногу присутственным местам...” [25].

Нам невідомі будь-які вказівки комісії місцевій владі. Останні, очевидно, повинні були виходити у своїй роботі із власного розуміння катерининського указу і розпорядження Сенату. Саме в цьому напрямку повинна була вестися робота, розпочата А. В'яземським. У “предложении” Сенатові 16 вересня 1784 р. він передав розпорядження Катерини ІІ скласти проєкт “обряда производства дел” для губернських установ і для цього призначити “нескольких человек” (тобто створити комісію) [25]. Туди ж відправив матеріали, отримані від віце-губернаторів, а також повідомлення губернських прокурорів (почали надходити до нього з березня 1785 р.), доповнивши їх своїми коментарями. У них зроблена характеристика губернського діловодства і можливі способи його поліпшення. Відзначалося, що до реформи 1775 р. у всіх губернських “присутственных” місцях “канцелярский обряд” ґрунтувався на загальному державному законі – Генеральному регламенті, тоді як “Учреждениями” зроблений поділ влади на адміністративно-поліцейську, фінансово-господарську, судову. Після цього, міркував автор, різного роду справи вже не можуть успішно вирішуватися однакою для всіх способом. Ось чому кожна установа “будучи различного с другим существа требует особого и свойственного себе единому образа в производстве дел” [25]. У зв'язку з цим, А. В'яземський рекомендував почати роботу з вивчення діловодства дореформених установ, а потім зіставити його з положеннями “Учреждений”. Як приклад

навів “Наставление” казенним палатам, “соответствующего прямой их должности” [25].

Якщо говорити про іменний указ 27 вересня 1784 р., то він не прояснив місцевому чиновництву суть задуманого, не підказав прийому аналізу поточного діловодства. Напевно, з цієї причини, генерал-губернатор Катеринославського намісництва Г.О. Потьомкін, прагнучи коротко передати зміст указу підлеглому, сформулював його так: “о сокращении канцелярского порядка” [19]. У формулюванні князя вірно відзначена одна з цілей указу: бюрократична тяганина дійсно дратувала і викликала гнів усіх кіл суспільства. Але наслідки губерньської реформи для діловодства виявилися ними неусвідомленими.

Для повідомлень по іменному указу формуляр не був установлений. Проте, схема викладу змісту була одноманітною, тому що структурувалася симетричними відповідями на завдання, сформульованими в указі. Інша причина одноманітності полягала в тому, що предметом уваги стало давно опрацьоване діловодство, засноване ще на початку XVIII ст. і яке з тих пір істотно не змінювалося. У той же час, практика роботи в реформованих установах була порівняно нетривалою. Очевидно, через неукмплектованість штатів, перевантаженість поточними справами [3, с. 323–324], необхідність вчасно відрепортувати про виконання указу губерньські чиновники змушені були пожертвувати старанністю аналізу діловодних проблем заради негайного виконання розпоряджень імператриці і генерал-прокурора. Ніколи не відрізняючись високим професіоналізмом, вони виявилися в ролі рецензентів законодавства, серед авторів якого були Петро I і Катерина II. Зрозуміло, що їм довелося обачно висловлювати свої думки щодо правових норм, що регламентували діловодство. На них чиновники посилалися, коли характеризували канцелярські порядки губерньських і повітових установ. Правильність тлумачення і застосування законів засвідчувалась у “заключеннях” губерньськими прокурорами і стряпчими. Таким чином, утворилася своєрідна “кругова порука” або солідарність підлеглих як засіб захисту від вищих органів влади. У таких умовах важко проводити децентралізований чи горизонтальний контроль: підлеглих самими підлеглими.

Справді, чи могли чиновники визначити, як влада сприйме повідомлення про “нововведення” губернаторів, їхні рішення з питань, неурегульованих законодавством? Була імовірність, що подібні дії могли бути кваліфіковані як службові провини. Легше і безпечніше було запропонувати “закритий” варіант донесення, обмеживши зауваженнями, що все в канцеляріях улаштовано “хорошо”, справи “довольно скоро идут” [7]. Ось чому деякі донесення являють собою звичайні відписки. Наприклад, саратовський губерньський прокурор так охарактеризував діловодний порядок: “происходит в сходственность Генерального регламента...”, відповідно “управлении губерний Учреждению, то за всем тем в делах по оному наместническому правлению не излишнего, ни недостаточного производства вследствие и неудобности к сокращению чего-либо не предвидится...” [8]. Оптимістичніший висновок його колеги з В'ятської губернії. Він пише: губерньське правління додержується норм “Учреждений”, завдяки чому “производством самим получают исполнительное окончание во свое время” [23]. Цікаво, чи думав губерньський прокурор про те, що подібна оцінка поставила під сумнів доцільність наміру Катерини II?

Вважаємо, у даному випадку проявилася захисна реакція губерньського чиновництва. Очевидно, з його погляду, стабільний режим керування, нехай навіть недосконалий, переважає неусталеному, що постійно переживає якісь зміни. Тут варто також звернути увагу на службовий статус губерньських прокурорів. Вони перебували в подвійному підпорядкуванні: губернаторові і генерал-прокуророві. Очевидно, нейтрально-позитивні відзиви виводили їх з-під критики з обох боків. Таким чином, правом на відкриту творчість реально й у широкому обсязі володів тільки вищий орган місцевої адміністрації – генерал-губернатор, підлеглий безпосередньо государеві.

Найбільше донесень, обсягом більш 150 аркушів, із прикладеними до них 75 формами документів, підготували чиновники Олонецької губернії (створена згідно “Учреждениям” 17 грудня 1784 р.) й Архангельської (створена 10 серпня 1784 р.) [6]. “Примечания”

архангельських “присутственных” місць і “заклучения” губернських прокурорів були підготовлені до березня 1785 р., а олонецьких – до липня 1787 р. Усі вони відбивали раціоналізацію діловодства, почату генерал-губернатором Т.І. Тутолмінім (1740 – 1809 рр.). У березні 1783 р., у чині генерал-майора, він був переведений із Тверської губернії, де служив правителем губернського правління з 1777 р., в Катеринославське намісництво, на ту ж посаду. У травні 1784 р. у чині генерал-поручика призначений на посаду генерал-губернатора Олонецької й Архангельської губерній [13]. У губернських і повітових установах він увів свій “канцелярський обряд”, уперше застосований під час служби у Тверській губернії [4, с. 371].

Під час служби в Катеринославському намісництві, Тутолмін розробив “Расписание дел по экспедициям и столам для удобнейшего оных производства и для точного наблюдения порядка предписанного в высочайшем ее императорского величества учреждении о разделении дел по существу материи” (1783 – 1784 гг.) [24]. Його можна розглядати як сполучну ланку між тверським “канцелярським обрядом” і застосованим в установах Олонецької й Архангельської губерній. Це був етап у проектуванні Тутолмінім удосконалення губернського діловодства, що почалося, приблизно, з 1777 р. і тривало до 1784 р. Як видно, він мав намір познайомити з “Расписанием” генерал-губернатора, а через нього – імператрицю. Навряд чи існував інший спосіб “легалізувати” проект. Час для цього був зручний. У 1783–1784 р. йшла активна підготовка до відкриття Катеринославського намісництва. Іменним указом 1783 р. Потьомкіну пропонувалося “на месте рассмотреть и нам представить о всем то, что положению его (намісництва – О.Л.) и состоянию обитателей потребно” [9].

Зміст заголовка до документа дозволяє припустити, що його автор писав, виходячи з положень “Учреждений о губерниях”. У проекті виділяються декілька тем. Перша – поділ канцелярій губернських установ на експедиції і столи. Друга – визначення кола справ, якими повинен займатися кожен підрозділ канцелярії. Додавалися 35 формулярів документів, головним чином, реєстраційних і обліково-статистичних. Третя – кадровий склад канцелярій і експедицій, опис обов’язків секретарів, столоначальників, канцеляристів (протоколістів, реєстраторів), копіїстів і архіваріусів. Відзначимо, з метою скорочення числа канцеляристів і прискорення документообігу, Тутолмін пропонував укази, що належали оприлюдненню, узаконені формуляри тиражувати типографським способом. Відомо, публікація розпоряджень верховної влади, починаючи з I чверті XVIII ст., використовувалася, щоб уникнути завищення розмірів податків на місцях, фальсифікації указів [15, с. 128–129].

На рекомендованому Тутолмінім складі документації установ відбулося адміністративно-територіальне положення намісництва. Так, один зі столів експедиції губернського правління зобов’язаний був займатися представленнями митниць, зборами зведень про незаселені в термін “дачі” (ділянки, виділені з державних земель Катеринославського намісництва). Відповідно, архів поділявся на два відділення: у першому зберігалися копії планів розданих “дач”, у другому – завершені справи.

“Расписание” являло собою доповнення до “Учреждений”, було своєрідним регламентом губернських і повітових канцелярій, з поправками на особливості намісництва. Дотримання вимог чинного законодавства, уніфікація формулярів звітної документації, посилення контролю за документообігом, організація роботи зі збору інформації для доповідей владі – усе це, з погляду правителя губернського правління, повинно було зробити губернське діловодство ефективним.

Тепер можна зрозуміти, чому Тутолмін, єдиний з генерал-губернаторів, зумів дати систематичну, оперативну відповідь на іменний указ. У реляції 28 вересня 1784 р., він повідомив Катерині ІІ, що в основі порядку ведення канцелярських справ в установах підлеглому йому намісництва лежить розроблений ним проект (у губернських документах називався “обрядом производства и содержания дел во всех присутственных местах, ... обще с формами при обряде приобщены” [26]). Отже, “присутственные” місця у своїх “примітках”, а губернські прокурори у “примечаниях”, оцінили його практичну значимість.

Сам генерал-губернатор своє ставлення до проекту висловив генерал-прокуророві В'яземському й імператриці [21]. На його думку, всі справи, за своїм змістом, поділяються на “исполнительные” і “судебные”. Порядок виконання справ визначався “предметом должности каждого места и чина”, установленого “Учреждениями”, тобто вводився принцип спеціалізації діловодства в залежності від функцій установ. Таким чином, поряд із загальним діловодством, повинно було розвиватися спеціальне. З огляду на додані до проекту кілька десятків формулярів ділових документів, можна зробити висновок: ідея модернізації губернського діловодства ґрунтувалася на принципах його уніфікації і диференціації, а також можливостях, наданих законодавством.

З огляду на розмаїтість вхідних документів, Тутолмін наказав справи, що вимагають негайного розгляду, виконувати на основі прийнятих по них резолюцій, без внесення відповідного запису в журнал або складання протоколу. В інших випадках резолюції впливало записувати в журнал. Після цього, наприклад, керуючий експедицією казенної палати одержував право самостійно приймати рішення по їх виконанню. Тобто пропонувалося не використовувати складні й довгі колегіальні процедури там, де в них не було потреби.

Оптимізувати діяльність канцелярії генерал-губернатор розраховував шляхом регламентації і поділу функцій її службовців. Персональна відповідальність столоначальників повинна була допомогти перебороти наслідки колегіальності – безлику безвідповідальність – і прискорити діловодство. Але для досягнення поставленої мети необхідно було дати кредит довіри, визначену свободу дій рядовим виконавцям.

Як оцінили “канцелярський обряд” Тутолміна його підлеглі?

Губернський прокурор Архангельської губернії дійшов до висновку, що проект “навсегда быть полезно и необходимо надобно” [1]. Важко судити про ступінь самостійності цього і подібного йому суджень губернських чиновників, але слідом за генерал-губернатором, генерал-прокурором, вони висловилися за те, щоб діловодство перестало бути однаковим для всіх установ і відповідало специфіці судової, господарсько-фінансової, адміністративної галузям керування. Колезький діловодний порядок розцінювався як повільний і складний [22]. Очевидно, це було продовження пошуку балансу колегіального й одноосібного начал у губернському керуванні, раціонального поділу функцій установ, чиновників.

Через – “не всех дел существо одинаково ...” – було позитивно сприйнято розподіл справ по експедиціях і столах [24]. Практичні ради місцевих чинів щодо видового складу, формулярів ділової документації не розходилися з вимогами чинного законодавства, у якому велика увага приділялася складанню журналів і протоколів.

З хору схвальних відгуків про проект дисонансом звучить відгук, що належав Г.Р. Державіну, олонецькому губернаторові з вересня 1784 р. по листопад 1785 р. Він не зміг погодитися з тим, що Тутолмін наказав виконувати свій “канцелярський обряд” (“книгу законів” – як виразився губернатор), не затверджений законодавчо [5, с. 337]. На його думку, чиновники Олонецької губернії схилилися перед “самовластием” намісника і “ни един не сказать не токмо своего мнения, но и примечания не сделал” [5^a, с. 412–417]. Відстоюючи свою правоту, Державін звернувся за роз'ясненнями до генерал-прокурора. Відповідь одержав таку: оскільки “обряд” раніше був уведений у Тверській губернії, то нема причин відмовлятися від нього в Олонецькій. Рішення В'яземського дозволило губернському прокуророві, при підтримці намісника, наполягати на тому, щоб “обряд” був прийнятий цілком, без винятку [4, с. 371]. Відзначимо, сенатська ревізія олонецьких установ у 1786 р. не помітила якихось істотних порушень законодавства [5^a, с. 457–460]. Але в період правління Катерини ІІ проект так і не був реалізований у масштабах країни.

Отже, генерал-губернатор мав можливість проявити себе завдяки широким владним повноваженням, а також через нездатність вищих органів влади оперативно реагувати на численні локальні проблеми. Цим пояснюється факт взаємодоповнення канцелярських

порядків, заснованих на законі, “подзаконным”. З тих же причин існувала ще одна сфера застосування здібностей, специфічних, – незаконна. Але заслуговують на увагу саме конструктивні відхилення від “нормы” як свідчення еластичності і життєздатності управлінської організації. У цілому, губернське чиновництво продемонструвало ретельність і знання, принаймні, основних нормативних актів про державну службу. Головним завданням воно вважало адаптувати колезьке діловодство до особливостей структури і функцій нових губернських установ. Актуалізація потреби в спеціалізованій і уніфікованій документації, прискоренні і спрощенні документообігу об’єктивно зв’язана з реформою 1775 р. Отже, чиновники довели, що вміють розуміти і виражати тенденції державного керування. Краще всіх це вдалося Тутолміну. Тут варто відмітити, чиновницькі зауваження, проекти були численними і відрізнялися глибиною змісту. Однак для підготовки урядового рішення важлива якість інтелектуального продукту, а не кількість, у якій він представлений. У цьому відношенні, проект генерал-губернатора став оптимальною відповіддю на указ 1784 р. Його подальша доля є тому підтвердженням. У 1801 р., разом з іншими матеріалами з губерній, його передали в комісію зі складання “положення про форму суду” [11, с. 759–760]. У 1806 р. Олександр І затвердив представлення Тутолміна про діловодний порядок у московському губернському правлінні, у якому знайшли втілення його ідеї, висловлені і застосовані в 70–80-х рр. XVIII ст. [10, с. 946–958].

Тепер ми вправі стверджувати: губернське чиновництво володіло визначеним творчим потенціалом, який у ряді випадків був використаний урядом. Це не дивно, адже протягом усього XVIII століття нормативно-правова і матеріальна база державної служби тільки зміцнювалося. Але ось у чому питання: чи були готові “верхи” оцінити цю конструктивну силу по достоїнству і створити механізм для її регулярного застосування?

Список літератури

1. Архангельскому наместническому правлению архангельского наместничества от губернского прокурора и стряпчего заключение. – РГАДА, ф. 16, д. 804, л. 234 об.
2. Готьє Ю.В. История областного управления от Петра I до Екатерины II. – М.-Л., 1941. – Т. 2.
3. Григорьев В.А. Реформа местного управления при Екатерине II (Учреждения о губерниях 7 ноября 1775 г.) – СПб., 1910.
4. Грот Я.К. Биография поэта //Сочинения Державина. – СПб., 1880. – Т. 8.
5. Державин Г.Р. Записки // Державин Г.Р. Сочинения. – Л., 1987.
- 5^а. Державин Г.Р. Сочинения. – СПб., 1869. – Т. 5.
6. Донесения губернатора Т.И. Тутолмина о губерниях Олонецкой и Архангельской. 1795 г. – РГАДА, ф. 16, д. 804, л. 1–240 об.
7. Заключение могилевского губернского прокурора. 1784 г. октябрь. – РГАДА, ф. 248, д. 6570, кн. 1, л. 450.
8. Заключение саратовскому наместническому правлению от губернского прокурора и стряпчего. 1785 г., декабрь. – РГАДА, ф. 248, д. 6571, кн. 2, л. 439.
9. Именной указ Г. Потемкину. 30 марта 1783 г. – РГАДА, ф. 248, д. 798, л. 57.
10. Именной указ московскому военному губернатору Тутолмину. 21 декабря 1806 г. – РГАДА, ф. 248. – Т. 29. – № 22406.
11. Именной указ П. Завадовскому. 25 августа 1801 г. – Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗ). – I. Т. 26. – № 19989.
12. Именной, данный сенатору, тайному советнику Завадовскому, указ. 14 ноября 1784 г. – ПСЗ –I. Т. 20. – № 16091.
13. Именной указ Сенату. 30 марта 1783 г. – РГАДА., ф. 16, д. 798, л. 41; Именной указ 22 мая 1784 г. – Бумаги императрицы Екатерины II, хранящиеся в государственном архиве министерства иностранных дел. // Сборник императорского исторического общества. – СПб., 1880. – Т. 27.
14. Именной указ, данный генерал-прокурору. 24 марта 1781 г. – ПСЗ. –I. – Т. 21. – № 15141.
15. Именной, объявленный из Сената. 10 февраля 1720 г. – ПСЗ. –I. – Т. 11. – № 3515.
16. Кириченко О.В. Почитание святых русскими дворянами (XVIII век) // Православная вера и традиции благочестия у русских в XVIII–XX веках. Этнографические исследования и материалы. – М., 2002.
17. Ключевский В.О. Терминология русской истории // Ключевский В.О. Сочинения. – М., 1989. – Т. 6.
18. Наставление губернаторам. 21 апреля 1764 г. – ПСЗ. – I. – Т. 16. – № 12137.
19. Ордер Г. Потемкина – правителю Екатеринославского наместничества Синельникову. 22 декабря 1784 г. – Российский государственный военно-исторический архив (далее – РГАДА), ф. 52, оп. 1, д. 338, ч. 2, л.

- 588 об.
20. Письмо А. Вяземского – московскому вице-губернатору Т.И. Чонжину. 1 января 1784 г. – РГАДА, ф. 248, д. 6570, кн. 1, л. 3–7.
 21. Письмо Т. Тутолмина – А. Вяземскому. 19 декабря 1784 г. – РГАДА, ф. 248, д. 6573, л. 277–278 об.
 22. Примечание олонецкого наместнического правления. – РГАДА, ф. 16, д. 804, л. 8 об.
 23. Рапорт вятского губернского прокурора Мошкова – генерал-прокурору А. Вяземскому. 1784 г. 28 октября – РГАДА ф. 248, д. 6570, кн. 1, л. 345.
 24. РГАДА, ф. 16, д. 691, 145 л.
 25. РГАДА, ф. 248. Сенат, д. 6570. Канцелярия генерал-прокурора, кн. 1; д. 6571., кн. 2; д. 6572, кн. 3; д. 6573, кн. 4.
 26. Реляция Т. Тутолмина – Екатерине II. 28 сентября 1784 г. СПб. – РГАДА, ф. 16, д. 804, л. 291; Выписка из журнала Олонецкого губернского правления 24 марта 1787 г. – Там же, ф. 248, д. 6573, кн. 4, л. 281.
 27. Сумароков А.П. Сон “Счастливое общество” // Русская литературная утопия. – М., 1986.
 28. Тихомиров М.Н. Приказное делопроизводство в XVII в. // Тихомиров М.Н. Российское государство в XV– XVII в.в. – М., 1973.
 29. Щербатов М.М. Путешествие в землю Офирскую // Русская литература XVIII века / Сост. Г.П. Макогоненко. – Л., 1970.
 30. Экстракт из дел генерал-прокурора. 7 марта 1785 г. – Российский государственный архив древних актов (РГАДА) ф. 248, д. 6750, кн. 1, л. 42 об.

Данная статья посвящена изучению интеллектуального потенциала губернского чиновничества XVIII века. Автор на большом историко-литературном материале показал, что бюрократическая система управления феодальной эпохи принуждала к творчеству провинциальных государственных чиновников. Однако результаты их исследований не всегда применялись на практике

The proposed article is dedicated to study of the intellectual potential government officialdom XVIII century. The Author has shown that bureaucratic managerial system of the feudal epoch forced to creative activity of the provincial state employees. However, results of their prospecting not were always used in practice.

Одержано 24.04.10

Ю. В. Середюк, студ. гр. УТ-05

Кіровоградський національний технічний університет

Суть соціальної політики та аналіз її моделей в соціальних державах

У статті розглянуто поняття соціальної політики, досліджено її основні напрями та суб'єкти. Проаналізовано моделі соціальної політики, притаманні соціальним державам.

Соціальна політика є однією з найважливіших функцій будь-якої держави. Незаперечним є той факт, що соціальну політику здійснюють як найрозвиненіші країни Заходу, які ще називають державами загального добробуту або соціальними державами, так і країни третього світу. Однак рівень соціального забезпечення в цих країнах діаметрально протилежний, що засвідчує існування певної різниці в моделях соціальної політики. Тому, на мою думку, надзвичайно актуальним є з'ясування суті соціальної політики й дослідження її моделей, що згодом дасть змогу визначити умови їхнього використання в різних державах.

Мета статті – уточнити суть соціальної політики, проаналізувати моделі соціальної політики в соціальних державах.