

Татьяна Николаевна Кандаурова
(Российский институт культурологии, Moskwa)

Департамент военных поселений как новая военно-бюрократическая структура первой пол. XIX века

Вторая половина 1820-1830-х годов в России стали временем формирования и развития обновленной системы государственного управления, изменения ее масштабов, перегруппировки отдельных структур и подразделений. Новый курс в развитии административной сферы «выразился в следующем: сосредоточении подавляющего большинства не только распорядительных, но и исполнительных функций в высших и центральных властных учреждениях; мелочная опека аппарата высшего государственного управления над местными управленческими структурами; значительный рост бюрократии, в которой самодержавие видело свою надежнейшую опору».¹ Система управления военными поселениями, как и другие российские управленческие институты, в начальный период правления Николая I переживала определенные значимые трансформации и адаптации к новым условиям функционирования государственных структур, менялось ее подчинение и соподчинение, расширялись ее масштабы. Бюрократизация управления, централизация в отдельных его звеньях, переподчинение министерским структурам коснулись напрямую управления всей военно-поселенной организации. Создание новой структуры управления военно-поселенной организацией было связано как с общим процессом реформирования управленческих структур и бюрократизацией системы управления в николаевское царствование, так и с ростом масштабов военно-поселенной системы. Формирование новых управленческих звеньев и в целом централизация всех уровней военно-поселенной управленческой системы осуществлялось также в контексте реорганизации управления вооруженными силами страны. Образование Департамента военных поселений в структуре военного министерства было обусловлено необходимостью повышения оперативности и мобильности управления как военно-поселенными структурами (20-25 округов военных поселений кавалерии на юге России +

¹ *Двухсотлетие Военного министерства. 1802-2002 гг. Очерки истории Военного министерства*, Moskwa 2003, s. 76-77.

округа пахотных солдат в Новгородской, Витебской и Могилевской губерниях, военные поселения на Кавказе, поселения на Охтенском пороховом заводе), так и потребностью со временем расширить сферу компетентности и структуру данного департамента, передав ему в подчинение ряд новых отраслевых секторов и вспомогательных частей общего военно-сухопутного управления. Распирение масштабов военно-поселенной организации в 1820-1830-х гг. также ставило на повестку дня вопрос о переформировании высших звеньев управления поселениями в масштабах всей страны и интеграции его в систему общеминистерского управления.

Новая высшая управленческая структура военных поселений была сформирована в 1832 г., когда проводилась реформа системы военного управления, подготовленная военным министром графом А.И. Чернышевым и откорректированная Николаем I.² Тогда Главный штаб е. и. в. по военному поселению, созданный в 1826 г. на базе Штаба военных поселений, и Экономический комитет военных поселений были включены в состав Военного министерства. Штаб вместе с Экономическим комитетом «впредь до окончательного устройства сего последнего и до распределения дел и занятий прочих частей Штаба по Департаментам Военного министерства, присоединяется к Министерству в настоящем составе своем под названием Временного Департамента по военным поселениям».³ Отныне Департамент состоял в непосредственном подчинении военного министра, что вполне соответствовало задачам централизации военного управления того времени. Передача управления военными поселениями Военному министерству означало полную ликвидацию автономии военных поселений в части управления, которая началась с воцарением императора Николая I с весны 1826 г., и ограничение ведомственного начала в системе военно-поселенного управления. Тогда вместе с отставкой Главного над военными поселениями начальника А.А. Аракчеева «началось постепенное переподчинение поселенных войск общему армейскому командованию», Штаб военных поселений с Экономическим комитетом «стал ведомственным включением в Главный штаб е. и. в. и назывался Штабом е. и. в. по военному поселению».⁴ Возглавил Департамент дежурный генерал Главного штаба е. и. в., начальник Штаба военных поселений с 1819 г., генерал-лейтенант, генерал-адъютант П.А. Клейнмихель.⁵

Вновь сформированному Временному департаменту по военным поселениям подчинялись все региональные военно-поселенные образования. Внутри Министерства Временный Департамент по военным поселениям вверялся «управлению Дежурного Генерала на теперешних правах

² Tamże, s. 80-81.

³ ПСЗ-2, т. VII, № 5318, s. 227.

⁴ К.М. Ячменихин, *Армия и реформы: военные поселения в политике российского самодержавия*, Czernińów 2006, s. 110-111.

⁵ Tamże, s. 114; *Двухсотлетие Военного министерства...*, s. 77.

Начальника Военных поселений». При этом Дежурный Генерал по управлению поселениями имел «к Военному Министру те же отношения, какия имел Начальник Штаба военных поселений к Управляющему Главным Штабом Его Императорскаго Величества по военным поселениям».⁶ Постоянные департаменты министерства состояли в совокупном управлении военного министра и Военного совета. Помимо этого Военному «имеет быть вверено управление хозяйственною частию Военных поселений, когда сия часть окончательно образована будет. До издания сего образования, дела по хозяйственной части Военных поселений, требующия Высочайшаго утверждения и разрешения, представляются Его Императорскому Величеству по предварительном рассмотрении Военнаго Совета».⁷ В случае необходимости рассмотрения дел по департаментам в Военном совете директора их могли «быть призываемы в оный для объяснения дел», «но в Совещениях Совета не участвуют и в решении дел голоса не имеют».⁸ Все решалось по необходимости членами Военного совета, директора департаментов являлись только докладчиками по отдельным вопросам. Временный департамент по военным поселениям согласно новому образованию Военного министерства имел двойное подчинение – Дежурному генералу и Военному совету по части рассмотрения и решения хозяйственных вопросов. Дела по хозяйственным вопросам готовились во Временном департаменте по военным поселениям для Военного Совета в том же порядке, как в тех департаментах министерства, которые были подчинены непосредственно Военному Совету (Артиллерийский, Инженерный, Коммисариатский и Провиантский). Новое министерское законодательство четко и достаточно детализировано определяло порядок подготовки и представления дел на рассмотрение Военного Совета.⁹

Следующие действия по реорганизации системы высшего военно-поселенного управления были предприняты императором в 1835 г. в контексте продолжения реформы Военного министерства и его системно-структурной организации, иерархизации и централизации. Временный департамент по военным поселениям был преобразован в Департамент военных поселений Военного министерства.¹⁰ В Департаменте сосредотачивалось теперь управление всеми вспомогательными частями общего военно-сухопутного управления, в том числе: округами военных поселений и пахотных солдат, иррегулярными войсками, военно-учебными заведениями и всеми воинскими зданиями и сооружениями, находившимися

⁶ ПСЗ-2, т. VII, № 5318, с. 228.

⁷ Там же.

⁸ Там же, с. 229.

⁹ Там же, с. 234.

¹⁰ *Положение о преобразовании Департамента военных поселений*, Санкт Петербург 1835. (РГВИА, зesp. 405, inw. 10, sygn. 173, к. 87-143); *Учреждение Военного министерства*, cz. 1: *Образование*, Санкт Петербург 1836, с. 2.

вне крепостей.¹¹ В структуре Департамента также были представлены Канцелярия, Казначейство, Архив, Типография. Таким образом, в вопросе реорганизации высшего военно-поселенного управления присутствовало значительное расширение компетентности по ряду новых переданных в его распоряжение институтов и образований и увеличение обязанностей, делопроизводства и документооборота. На должность директора Департамента назначался вновь П.А. Клейнмихель. Руководство частями Департамента осуществляли вице-директора:¹² первой – действительный статский советник И.Ф. Самбурский, второй – инженер-генерал-майор Ф.И. Рерберг. Координировало работу Департамента военных поселений Общее присутствие. Изначально в него входили тайный советник А.И. Персидский, архитекторы А.Е. Штауберт, В.П. Стасов и инженер-полковник кн. Вадбольский. Позднее в состав Общего Совета был введен: директор Санкт-Петербургского Александровского завода обер-берг-гауптман 4-го класса М. Кларк, профессора архитектуры Тон и А.П. Брюллов, артиллерии генерал-майор Н.А. Амосов и др.¹³

Второй этап законодательного оформления функций, определения предметов и компетенции Военного министерства привел к расширению сфер деятельности Департамента военных поселений, дальнейшей интеграции его в единую и строго иерархизированную систему военного управления. Как отмечал исследователь Добровольский А., «в этом отношении учреждение 1836 г. было актом, в котором соответственные формы с внутренним содержанием деятельности военного управления впервые получили свое практическое осуществление. Создание военного совета и согласование хозяйственной деятельности этого высшего учреждения с такою деятельностью департаментов путем соответственного образования общих присутствий; подробное определение прав и обязанностей входящих в состав министерства лиц и учреждений; регламентация взаимных их отношений; ясное точное указание целей, к которым должно было стремиться управление и установление однообразного и правильного порядка деятельности всех частей этого управления, – указывали на несомненные достоинства новой системы, заменившей собою бледные и неопределенные положения предшествовавших учреждений».¹⁴ В ведение Департамента военных поселений передавался еще ряд новых предметных областей хозяйственного, финансового и военно-инженерного назначения. Это осуществлялось в контексте структуризации и централизации всего военного управления. «В соответствии с «Учреждением» (1836) все дела по личному составу армии, размещению войск, их передвижению, по военным поселениям и

¹¹ К.М. Ячменихин, *Армия и реформы...*, с. 114.

¹² *Общий штат Военного Министерства*, Sankt Petersburg 1836, с. 28.

¹³ К.М. Ячменихин, *Армия и реформы...*, с. 115.

¹⁴ А. Добровольский, *Основы организации Центрального военного управления в России и в важнейших Западно-Европейских государствах*, Sankt Petersburg 1901, с. 175-176.

иррегулярным войскам, а также по структурам, сохранявшим связь с Военным министерством, поступали в исключительное ведение военного министра. Все, что касалось военного законодательства и военно-хозяйственной деятельности, передавалось в ведение Военного Совета». ¹⁵ При разделении «предметов Военного министерства на два разряда» военные поселения были отнесены, как и «личный состав войск и всех мест Военного Управления, размещение войск, движение, надзор за действиями всех мест и лиц Военного Управления, ...войска иррегулярные и военные кантониисты» к первому разряду. Ко второму разряду были отнесены «военное Законодательство вообще и часть хозяйственная, во всех ее видах и отношениях». ¹⁶

В Департаменте военных поселений полагалось Общее присутствие, «собственно для дел Строительной части». ¹⁷ «Общее Присутствие Департамента Военных Поселений состоит, под председательством Директора, из Вице-Директора Строительной части, одного Генерала и двух Полковников Корпуса Инженеров Военных Поселений, в качестве непременных Членов, и из Членов присутствующих, число коих не ограничивается». ¹⁸ В число непременных членов Общего присутствия Департамента военных поселений был включен и первый Вице-Директор департамента, «но он заседает в Общем Присутствии только при торгах и подрядах, и по тем особым делам, по коим совещание с ним будет признано нужным». В Общем присутствии всех департаментов Военного министерства могли заседать и другие чиновники, «некоторые с правом голоса, другие собственно для приспособления к делам Военного Управления». ¹⁹ «Общие присутствия» департаментов рассматривали различные хозяйственные дела, а также обсуждали законодательные вопросы, представлявшиеся ими затем в Военный совет. Круг деятельности общего присутствия департамента военных поселений был значительно шире. Здесь помимо указанных ранее вопросов рассматривались и обсуждались дела об устройстве городов, принадлежавших военным поселениям, о хозяйственной части поселенных, а также казачьих войск, о содержании воинских зданий вне крепостей, о расходах по отоплению и освещению казарм, о проведении гидротехнических работ по военному ведомству и другие проблемы. Права «присутствий» определялись главным образом в отношении рассмотрения и исполнения смет, утверждения «сделок» - подрядов, различного рода покупок и продаж и т.д.». ²⁰

По «Учреждению Военного министерства» 1836 г. Департамент кроме означенных выше функций и подразделений управления также занимался и ведал: «4). Устройство городов, к Военным поселениям, принадлежащих, и

¹⁵ *Двухсотлетие Военного министерства...*, s. 84.

¹⁶ *Учреждение Военного министерства...*, cz. 1, s. 3, 4.

¹⁷ Там же, s. 5.

¹⁸ Там же, s. 5-6.

¹⁹ Там же, s. 6.

²⁰ *Двухсотлетие Военного министерства...*, s. 85-86.

городов по особым Высочайшим предназначениям. 5). Устройством постоянных помещений для полковых Штабов войск, Губернских кадетских Корпусов и батальонов Военных Кантонистов 6). Казарменными, госпитальными и другими военными зданиями, вне крепостей находящимися, в отношении ремонтного их содержания и нового устройства». В его компетенции также были вопросы по отопливанию и освещению тех зданий, на которые Департамент получал финансовые средства и вопросы «довольствия Генералов, Штаб и Обер-Офицеров квартирными деньгами по особому назначению».²¹ Изначально в составе Департамента было несколько отделений, которые ведали каждым из обозначенных направлений его деятельности: хозяйственное, иррегулярных войск, военно-учебных заведений, счетное, «искусственное» и исполнительное».²² Первые четыре отделения в структуре Департамента военных поселений составили его первую часть, а «искусственное» и исполнительное – вторую или строительную часть. «Совет, отделения Генерального штаба и дежурство в Департамент Военных поселений не вводились. Упразднился Экономический комитет военных поселений и его филиал в г. Старая Русса».²³ По «Учреждению Военного министерства» 1836 г. менялся и состав первой части Департамента военных поселений; теперь он включал отделения Хозяйственное, Иррегулярных войск, Военно-Учебных заведений. Вторая часть Департамента составляли отделения Строительные – Искусственное и Исполнительное. При Департаменте также состояло «по обеим частям, 6-е отделение, Счетное». К общему составу Департамента принадлежали: Канцелярия, Казначейство, Архив, Типография и Литография.²⁴

В составе Хозяйственного отделения Департамента было четыре стола. Предметами первого стола являлись: «1. устройство хозяйственных заведений в округах военного поселения и пахотных солдат, и сбор оброка с последних; 2. отдача на откуп продажи питей и статей оброчных; 3. пособия военным поселениям и пахотным солдатам; 4. ремонтное кавалерии лошадьми и снабжение конно-рабочих команд и воловых парков всеми потребностями; 5. снабжение войск, квартирующих в округах освещением и отоплением; 6. составление годовых предположений о числе людей и лошадей, долженствующих довольствоваться от земли своих округов; 7. распоряжение о приеме и выдаче денежных сумм».²⁵ В компетенции второго стола состояли следующие вопросы: «1). Рекрутские наборы в округах военного поселения кавалерии и пахотных солдат. 2). Отчисление людей из

²¹ Учреждение Военного министерства..., cz. 1, s. 77-78.

²² К.М. Ячменихин, Армия и реформы..., s. 114-115.

²³ Там же, s. 115.

²⁴ Учреждение Военного министерства..., cz. 1, s. 78-79.

²⁵ Учреждение Военного министерства..., s. 79-80; Свод военных постановлений, cz. 1: Образование военных учреждений, cz. 1, ks. 1, Sankt Petersburg 1838, s. 33.

округов в гражданское ведомство и обратно. 3). Сведения о состоянии городов, к военным поселениям принадлежащих, и переписка по оным. 4). Определение и увольнение чиновников городских Строительных Комитетов и гражданских присутственных мест в городах ведения Военных Поселений. 5). Пособие губерниям, в коих учреждены округа Военного Поселения, в исполнении постоянной повинности. 6). Переписки по частным претензиям на лица ведомства Военных Поселений».²⁶ Суть предметов третьего стола заключалась в таких занятиях по землепользованию и охране природной среды, как: «1). Описание земель в Военных Поселениях и округах пахатных солдат, расчистка полей и осушение болот. 2). Переписка и заведывание лесами сих округов, и наблюдение за постепенным улучшением и предохранением оных от неправильных порубок. 3). Сведения о торфе, каменном угле и других богатствах земли». Предметы четвертого стола составляли: «1). Сведения о народонаселении военных поселений и округов пахатных солдат, по разделению онаго на звания и сословия, равно как и сведения о состоянии жителей по части хозяйственной. 2). Инспекторские смотры округов и составление об оных докладов. 3). Рассмотрение и составление донесений о происшествиях в округах. 4). Наблюдение за устройством госпиталей и лазаретов. 5). Усовершенствование всех частей хозяйства в округах. 6). Отчетность начальников военных поселений и округов пахатных солдат».²⁷

Второе отделение - Иррегулярных войск ведало вопросами их состояния и развития и было представлено двумя столами. Первый из них занимался расписанием иррегулярных войск, их численным составом, кадровыми вопросами, включая списочный состав, передвижения по службе, награждения, отличия, пенсионным обеспечением, записями актов гражданского состояния, «рассмотрением прав на дворянство» и вопросами «возведения в дворянское достоинство сыновей офицеров», вопросами снятия штрафов, перепиской «по фронтовой части». Он также ведал инспекторскими и частными смотрами иррегулярных войск и вопросами отчетности по ним, контролировал передачу частей этих войск от одного командира к другому.²⁸ Второму столу поручалось вести всю статистику по иррегулярным войскам, включая состав народонаселения, пространство, полковую статистику, составление картографических материалов. Чиновники этого стола также отвечали за составление балансов (доходы, расходы и остаточные капиталы) по иррегулярным войскам; здесь рассматривались проекты «по разным улучшениям в войсках», составлял штаты и положения; решались «тяжебные и судебные дела», присылаемые правительствующим Сенатом на

²⁶ Учреждение Военного министерства...; Свод военных постановлений, cz. 1: Образование военных учреждений, cz. 1, ks. 1, s. 33-34.

²⁷ Учреждение Военного министерства..., s. 81-82.

²⁸ Tamże, s. 82-84.

рассмотрение Военного министра; выдавались разрешения на строительство общественных зданий в округах иррегулярных войск; велась переписка по снабжению и продовольствию и вообще по хозяйственной части; велась отчетность начальников иррегулярных войск; решались вопросы командирования на службу частей из земель округов, стол ведал этапами на их территории. В этом столе также рассматривались жалобы жителей на «разные места и лица».²⁹

Третье отделение Департамента военных поселений состояло из трех столов, которые занимались вопросами развития военно-учебных заведений. Первый стол отвечал за определение детей дворян, обер-офицеров и разного свободного состояния в военно-учебные заведения, вел переписку по Управлению и устройству учебными учреждениями, включая изменения в штатах и Положениях, отвечал за инспекторские смотры военно-учебных заведений, за пополнение солдатскими детьми батальонов военных кантонистов. Во втором столе служащие занимались вопросами выпуска учащихся из учебных заведений, общего годового распределения выпускников на службу, вопросами укомплектования учебных карабинерных полков кантонистами и выпуска из них в армию нижних чинов; вопросами распределения неспособных кантонистов в соответствии с правилами, делами определения в военно-учебные заведения Штаб и Обер-офицеров и передвижения их по службе и выслуге, награждения; назначением в батальоны военных кантонистов учителей из кантонистов, нижних чинов по Штату. В третьем столе были сосредоточены все статистические материалы по батальонам военных кантонистов, сметы и отчеты, распределение и выделение средств, проверка годовых отчетов и сумм и вещей, выделяемых учебным заведениям, взаимодействие с Коммиссариатским и Провиантским департаментами; дела по командам мастеровых в Санкт-Петербурге и Москве. Стол ведал распоряжениями по приему и выдаче сумм военно-учебным учреждениям, отчетностью по образовательным заведениям, подчиненным Департаменту военных поселений.³⁰

Четвертое или искусственное отделение включало два стола. Здесь первый стол занимался вопросами рассмотрения, проверки, исправления и представления на утверждение проектных планов, поступающих в Департамент военных поселений; составлением новых проектов зданий, хранением всех планов по строительной части.³¹ Второй стол отвечал за проверку и составление смет по проектам, утвержденным по первому столу, за составление смет по потребности материалов, инструментов и количества рабочих для работ по годовым предположениям; за формирование годовых смет на отопление и освещение зданий; работал с урочными положениями на

²⁹ Tamže, s. 84-86.

³⁰ Tamže, s. 88-90.

³¹ Tamže, s. 90.

строительные работы в рамках Департамента, собирал справки о ценах на стройматериалы и потребности.³²

Пятое отделение Исполнительное в своем составе имело 4 стола. В первом столе собирались все сведения о зданиях ведения военных поселений, оно наблюдало за содержанием их в надлежащем состоянии, составляло годовое предположение о производстве строений и работ, распоряжалось по части строительных работ. Стол осуществлял «разрешение недоразумений и затруднений по строительной части». Второй стол ведал подрядами, закупками и заготовлением материалов для строительства, собирал сведения об инструментах и рабочей одежде; составлял Штаты и Положения по строительной части и все новые предположения по части строительной.³³ Третий стол занимался управлением Корпусом военных инженеров, военно-рабочими батальонами и ротами этого ведомства, перевозками, собирал сведения «о кирпичных, гончарных и лесопильных заводах, плитных приюмах, мастерских и действиях оных», готовил годовые отчеты по ним. Одновременно данный стол ведал кадровыми вопросами чиновников и нижних чинов, состоявших в ведении Департамента военных поселений, вел следственные дела по строительной части.³⁴ В четвертом столе служащие занимались составлением общей годовой сметы расходов по всем предметам части строительной, сметы по квартирным деньгам для офицеров. В их ведении также находилась «поверка отчетов производителей работ, и передача со всеми сделанными на оные замечания в Счетное Отделение Департамента Военных Поселений» для окончательной ревизии и внесения в общий годовой отчет и составление кратких годовых отчетов по произведенным строениям за год и передача оных для внесения в годовой отчет Департамента.³⁵

Шестое Счетное отделение делилось на Бухгалтерию и Контроль. Бухгалтерия имела два стола, которые занимались финансовыми вопросами, составлением годовых смет о суммах на содержание и устройство всех частей, подведомственных Департаменту, распределением этих сумм, перепиской о капиталах военных поселений, взносом капиталов в кредитные учреждения. Во втором столе велись бухгалтерские книги и счета о движении денежных сумм по годовым сметам, книги и счета по капиталам военных поселений, ежемесячная поверка сумм и осуществлялось составление отчетов. «Контроль имеет также два стола, в коих производится решения книг и счетов о капиталах, ежегодно обращающихся в ведомстве Департамента военных

³² Там же, s. 91.

³³ Там же, s. 92-93.

³⁴ Там же, s. 93-94.

³⁵ Там же, s. 94-95.

поселений».³⁶ Штат Департамента включал в 1836 г. 264 чиновника, а годовое финансирование составляло 330575 руб.³⁷

Департамент военных поселений, как и другие департаменты в Военном министерстве, возглавлялся директором. «Сущность основных обязанностей директоров департаментов заключалась в наблюдении за неукоснительным исполнением в подчиненном ведомстве издаваемых законов. В тех же департаментах, где не было «общих присутствий», заведование как исполнительной, так и хозяйственной деятельностью лежало исключительно на директорах. В тех же департаментах, где эти «присутствия» были созданы, директора действовали как председатели присутствий. Все руководители департаментов в соответствии с общим порядком управления пользовались правами, предоставленными этим должностям «Общим учреждением министерств» (1811), а в отношении управления личным составом («военными чинами») – правами начальников дивизий».³⁸

В 1838 г. в ведение Департамента военных поселений поступила «переданная из ведомства министерства внутренних дел в военное министерство С.-Петербургская медико-хирургическая академия, получившая в это время специальное назначение снабжать медицинским персоналом, готовившимся по части медицинской, фармацевтической и ветеринарной, сухопутную армию и флот».³⁹ В Департаменте поселений учреждался особый стол «для производства дел по С.-Петербургской Медико-Хирургической академии». Особый или второй стол создавался в составе Канцелярии Департамента поселений. В штат стола были включены один секретарь, помощник секретаря, один чиновник и четыре писаря.⁴⁰

«Наказ» Военному министерству, составлявший вторую часть нового министерского «Учреждения» 1836 г., определял устройство подведомственных Департаменту вспомогательных военных учреждений – военных поселений, войск иррегулярных, военно-учебных заведений и военных помещений.⁴¹ Собственно по военному поселению Департамент действовал: «По кавалерии: чрез Инспектора Поселенной Кавалерии, Командиров Поселенных Кавалерийских Корпусов и Начальников Поселенных дивизий. По пехоте: 1.) По Округам пахатных солдат – чрез общего их Начальника и Начальников каждого удела. 2.) По Округам Военного Поселения 1-й и 2-й Саперных бригад – чрез Начальника сего Поселения. По поселенным ротам Охтенского Порохового завода – чрез Инспектора Пороховых заводов и Командира завода. Б) По иррегулярным

³⁶ Tamże, s. 96-97.

³⁷ *Общий штат Военного Министерства...*, s. 33.

³⁸ *Двухсотлетие Военного министерства...*, s. 85.

³⁹ РГВИА, зesp. 405, inw. 10, sygn. 202, k. 58v. – 68v.; ПСЗ-2, т. XIII, №№ 11781, 11791, s. 346, 355-356; А. Добровольский, *Основы организации Центрального военного управления...*, s. 160.

⁴⁰ ПСЗ-2, т. XIII, №№ 11791, s. 355.

⁴¹ *Учреждение Военного министерства...*, cz. 2, s. 132-152.

войскам – чрез главных их Начальства и Установления».⁴² Одновременно в «Наказе» регламентировался порядок отчетности по Департаменту военных поселений. В документе отмечалось: «По разнообразию частей подведомственных Департаменту военных поселений, отчетность его требует особого устройства. ... Отчетность по части Военных Поселений должна обнять все отрасли доходов и расходов; отчетность строительной части должна быть применена к порядку отчетности Инженерного ведомства».⁴³ Военному министерству поручалось «составить подробное положение о порядке отчетности Департамента военных поселений и наблюдать за непрерывным ея действием».⁴⁴

Глобальная централизация и регламентация системы военного управления этого времени имела не только положительные стороны и моменты, но некоторые сдерживающие начала в развитии управленческих механизмов данного ведомства. Чрезмерная иерархизация и жесткое подчинение лишали нижние управленческие структуры какой-либо «свободной инициативы»⁴⁵ и возможности рационализации процесса управления без команды из центра, хотя необходимость такая возникала, безусловно, периодически. Детальная и мелочная регламентация деятельности подчиненных структур высшими звеньями управления также не способствовала развитию механизмов их динамичного действия и адекватных ответов на все потребности места и времени. В этих условиях минимизировалась и эффективность действия высших звеньев военного управления, так как много времени отнимала мелочная регламентация, согласования и соотнесение всех многочисленных действий подчиненных структур. «Вся администрация этого времени, по мнению современников, была проникнута везде и всюду проявляющимся духом недоверия: «каждая высшая инстанция, принимая на себя неограниченное опеку, имеет притязание регламентировать малейшие детали при всяком исполнении, поручаемом нижней инстанции: такое направление побуждает высшую инстанцию пытаться все предвидеть, чего же она не в силах совершить. В безсиллии своем высшая власть теряется в мелочах, упускает из виду высшие соображения, необходимые, как для обобщения целого, так и для того, чтобы придать всему единство мысли, цели и направления».⁴⁶

При этом также возникала ситуация утраты полноты ответственности как высшим звеном, в силу его многочисленных функций и объема контролируемых сфер, так и низшими структурами, имевшими в этой части некоторое прикрытие и даже видимое замещение высшими. Ответственность оставалась не только как бы ни кем не разделенной, а просто временами

⁴² Там же, s. 133.

⁴³ Там же, s. 152.

⁴⁴ Там же.

⁴⁵ А. Добровольский, *Основы организации Центрального военного управления...*, s. 176.

⁴⁶ Там же.

утраченной. На это указывалось при оценке реформаторских трансформаций военного управления в 1830-х гг.⁴⁷ Излишняя опека со стороны верхних структур управления порождала практически полную безответственность, тем самым снижалась эффективность управленческой деятельности. Чрезмерная централизация не всегда способствовала динамичному решению дел, которые представлялись на рассмотрение военному министру или военному совету, так как корпус их был множествен и не всегда высшие инстанции хорошо представляли ситуацию на местах. В результате этого не все решения сверху были синхронными с ситуацией, вполне правильными, результативными или максимально эффективными, рассмотрение и решение дел порой затягивалось на длительное время и порождало лишнюю переписку для уточнения и корректировки отдельных вопросов. Исследователи истории центрального военного управления на этом также акцентировали внимание.⁴⁸ В отношении Департамента военных поселений это подтверждается наличием масштабного комплекса разнообразных архивных материалов.⁴⁹ Годовые отчеты по Департаменту поселений содержат статистические сведения, показывающие постоянно возрастающий объем делопроизводственной документации в рамках его деятельности в 1830-1850-е гг. Расширение полномочий регионального руководства военно-поселенными частями могло значительно придать динамизма в вопросах принятия решений и исполнения части дел, привести к сокращению объема переписки между ведомствами и внутри Военного министерства.

Современные исследования, оценивая реформу Военного министерства 1830-х гг., отмечают, что «в целом преобразования в системе центрального военного управления, осуществленные под руководством военного министра генерала от кавалерии графа А.И. Чернышева и законодательно закрепленные «Учреждением» (1836), хотя и устранили многие из прежних его недостатков, однако обеспечить столь необходимое единство властных полномочий так и не смогли. Даже в перестроенном виде Военное министерство не охватывало всех вопросов, касавшихся руководства армии».⁵⁰ Сохранялись по-прежнему три ведомства, лишь условно подчинявшиеся Военному министру – управление генерал-фельдцейхмейстера, управление генерал-инспектора по инженерной части и управление главного начальника военно-учебных заведений. «Более того, анализируя распределение общих обязанностей Военного министерства по составным частям военного управления, установленное все тем же «Учреждением» (1836), нельзя не заметить, что только вопросы расположения, размещения и службы войск, дела военных поселений и иррегулярных войск и до известной степени

⁴⁷ Там же, s. 176-177.

⁴⁸ Там же, s. 179.

⁴⁹ РГВИА, зesp. 405: Департамент военных поселений; зesp. 411: коллекция ВУА «Военные поселения».

⁵⁰ *Двухсотлетие Военного министерства...*, s. 87-88.

военно-судные дела были сосредоточены в соответствующих департаментах – Генерального штаба, военных поселений и аудиторском. Каждая из остальных значительных отраслей руководства, находившихся в общем ведении Военного министерства, была разделена между несколькими управлениями». ⁵¹

В 1843 г. произошла реорганизации Департамента военных поселений, 18 мая этого года было утверждено «Образование Департамента военных поселений». Обязанности и полномочия его были значительно расширены. Теперь Департамент военных поселений сосредотачивал в себе «производство дел по Главному управлению Военными Поселениями и Округами пахотных солдат; Иррегулярными войсками; Военно-Учебными заведениями; Городами, находящимися в Округах Военных поселений и пахотных солдат; Устройством постоянных помещений для штабов войск и Военно-Учебных заведений; Военными зданиями вне крепостей находящимися в отношении ремонтного содержания, нового устройства, отопления и освещения; Гидротехническими работами по военному ведомству; Довольствием войск квартирными деньгами по особому назначению». ⁵² Расширение полномочий и сфер деятельности способствовало и увеличению Штата Департамента военных поселений. В новом законодательном документе было записано: «Департамент военных поселений получает устройство по примеру всех прочих хозяйственных департаментов Военного министерства».

Управление Департаментом возлагалось на Директора, и новое образование предусматривало в составе Департамента, как и прежде, Общее присутствие. Оно учреждалось «для рассмотрения законодательных, хозяйственных и искусственных дел по всем вообще частям Департамента». ⁵³ «В помощь Директору, Департамента Военных поселений полагается два Вице-директора: один по части Поселенной и Военно-Учебной, а другой – по части Строительной». ⁵⁴ Общее присутствие возглавлял Директор Департамента, и в его состав входили два Вице-Директора и 8 членов. Четыре члена включались по делам законодательным и хозяйственным, в числе их три назначались от Военного министерства, а один со стороны Государственного Контроля. Четыре члена – по делам искусственным, в том числе один генерал, один полковник корпуса инженеров военных поселений, один инженер-механик и Главный архитектор Военно-Учебных заведений. ⁵⁵ Количественно Общее присутствие включало на пять чиновников департамента больше, чем раньше. Помимо представленных должностных лиц в Общем присутствии могли заседать и другие чиновники по примеру других Присутствий. Общее Присутствие Департамента военных поселений, как и по «Учреждению» 1836

⁵¹ Tamže, s. 88.

⁵² *Образование Департамента военных поселений*, Sankt Petersburg 1843, s. 3-4.

⁵³ Tamže, s. 6.

⁵⁴ Tamže, s. 4-5.

⁵⁵ Tamže, s. 6.

г., имело в штате особого производителя с двумя помощниками.⁵⁶ Рассмотрению Общего Присутствия Департамента военных поселений подлежали «как все вообще дела, представленные Общим Присутствием Хозяйственных Департаментов Военного Министерства, да и дела собственно по Строительной части. В порядке производства дел Общее Присутствие Департамента должно было руководствоваться правилами, предписанными для прочих Особых присутствий Сводом военных законов с некоторыми изменениями. Ряд дел, например, можно было рассматривать не в полном собрании Общего присутствия, а с присутствием только той части членов собрания, к которой относился вопрос – законодательной, хозяйственной, искусственной.⁵⁷

По новому законодательному положению Департамент включал 6 отделений с перераспределением наименований, некоторых функций и полномочий: 1-е. Военных поселений, 2-е. Иррегулярных войск. 3-е. Военно-Учебных Заведений. 4-е. Проектов и смет. 5-е. Строительное и 6-е. Счетное, при котором, как при других хозяйственных департаментах, находился контролер с двумя помощниками.⁵⁸ Первые три отделения подчинялись Вице-Директору по части Поселенной и Военно-Учебной, а последние три состояли в заведовании Вице-Директора по части Строительной. К общему составу Департамента теперь принадлежало семь структур: Канцелярия, Часть Штаб-Офицера Генерального Штаба, Часть Обер-Аудитора, Архив, Казначейство, Типография и Литография. Все отделения теперь имели в своей структуре по четыре стола, кроме отделения проектов и смет, где было три стола и чертежная, занимавшаяся составлением и исправлением проектных планов и чертежей и хранением их в определенном порядке. Таким образом, вместо 15 столов по прежнему устройству в составе Департамента по учреждению 1843 г. было уже 27 столов и одна чертежная. В общем составе Департамента было представлено с этого времени две новых структуры - Часть Штаб-Офицера Генерального Штаба и Часть Обер-Аудитора.

Рост и расширение структурных подразделений Департамента закономерно обусловило увеличение его штатного состава. В департаментском Штате теперь числись 402 служащих, а на содержание Департамента выделялось 133644 руб. 97 коп. серебром или 467757 руб. 39 ½ коп. ассигнациями.⁵⁹ В число штатной суммы на содержание Департамента определялось средства из подведомственных структур: из капиталов военных поселений 122190 руб. 87 коп. сер., из суммы Донского, Черноморского и Кавказского казачьих войск – 11454 руб. 10 коп. сер.⁶⁰ Министерство не выделяло денег на его содержание, они поступали из капиталов

⁵⁶ Там же, с. 6-7.

⁵⁷ Там же, с. 8-10.

⁵⁸ Там же, с. 10, 12-36.

⁵⁹ Там же, с. 48.

⁶⁰ Там же, с. 48-49.

подведомственных структур. Число штатных чиновников в департаменте за 7 лет увеличивалось в 1,52 раза. В Штате также 5000 руб. сер. закладывалось или предусматривалось на «усиление Департамента чиновниками», 6000 руб. сер. определялось «на канцелярские, чертежные и типографические потребности», 1714 руб. 20 коп. сер. «на содержание курьерских лошадей» и 8000 руб. сер. «на содержание домов Департамента и Архива и на наем помещения для нижних чинов».⁶¹ Штат Корпуса Инженеров военных поселений с окружными Управлениями его в 7 округах включал 544 чиновника и служащих, на их содержание и другие штатные расходы выделялось 98634 руб. 68 коп. сер.⁶² В счет этой суммы поступало: из капиталов военных поселений 18463 руб. 68 коп., из капиталов казачьих войск - 11120 руб., из государственного казначейства - 62816 руб., из сумм Московской городской думы на ремонт казарм в Москве 6255 руб. сер.⁶³

Увеличение численности чиновников Департамента военных поселений, как и расширение структурных составляющих его, масштабов и рамок делопроизводства, детальная регламентация функций и делопроизводственных процессов являлись одними из свидетельств дальнейшей бюрократизации сферы военного управления, даже в части его вспомогательных учреждений, которыми ведал Департамент. Централизация управления в пределах Департамента, как и во всех других структурах Военного министерства, по-прежнему сохранялась, принцип регламентации делопроизводства укреплялся. Рассмотрение всех важных дел оставалось в ведении высших департаментских звеньев и его руководства, инициатива подчиненного регионального начальства была минимальной, выражалась лишь в представлении мнений и характеристик конкретных ситуаций по тому или иному вопросу, в детализации отдельных аспектов рассматриваемых дел. Помимо всего прочего множилась и детализировалась отчетность по самым разным вопросам и сферам управления. В годовых отчетах Департамента военных поселений с 1830-х гг., после принятия нового «Образования...» министерства и «Положения о порядке производства дел в Военном министерстве»,⁶⁴ регламентировавшего весь ход решения дел, появился раздел, представлявший движение дел по ведомству и количественные характеристики оборота документов. Данные этого раздела отчетов наглядно характеризуют рост объема документооборота по годам, увеличение количества распоряжений со стороны высших министерских структур, и в частности, Военного министра. По ведомости о движении дел по Департаменту военных поселений из отчета за 1837 г. через его отделения и столы прошло 77895 дел. Из этого числа входящих документов значилось в

⁶¹ Там же, s. 48.

⁶² Там же, s. 51-62.

⁶³ Там же, s. 62-63.

⁶⁴ *Положение о порядке производства дел в Военном министерстве, Санкт Петербург 1836.*

количестве 42790 единиц, исходящих – от Министра 1763, от Департамента – 33342 единицы.⁶⁵ В 1855 г. департаментские структуры обработали уже 124930 дел, при этом входящих документов было по отчету принято в целом 74939 единиц, исходящих дел в этом году значилось – от Министра 5151 дело, от Департамента соответственно 44840 единиц.⁶⁶ В 1856 г. в Департамент поступило в общем 76105 дел и документов, а вышло из его структур 46656 единиц, из них - от Министра 3779, от Департамента - 42877 документов. Общее число входящей и исходящей документации составило 122761 единиц.⁶⁷ Таким образом, объем документооборота по Департаменту за период с 1837 по 1855 гг. вырос в 1,6 раза, а с 1837 по 1856 гг. соответственно - в 1,57 раза.

Делопроизводство в Департаменте военных поселений осуществлялось в соответствии с «Положением» 1836 г., где строго регламентировался этот процесс, и определялась степень компетенции всех департаментских структур и порядок ведения и хранения дел. Общее разделение делопроизводства в Департаменте поселений определялось следующим образом: «1.) Вступление дел. 2.) Движение дел по частям, подведомственным Директорам Департаментов. 3.) Движение дел по частям, подведомственным Общим Присутствиям. 4.) Исполнение дел».⁶⁸ В Департаменте в обязательном порядке велись журналы входящих бумаг, на основании общего для всех министерств установления. В Общем присутствии Департамента также велись журналы и мемории.⁶⁹ Документы и дела по отделениям и столам рассматривались, решались, хранились в отделениях и столах, передавались в архив Департамента по инструкциям и рекомендациям единого образца, определенного «Положением».

Департамент военных поселений просуществовал до 1857 г., когда вместе с ликвидацией военных поселений 16 декабря 1857 г. и передачей округов в гражданское ведомство он был упразднен. Высочайше утвержденными правилами 16 декабря 1857 г. о порядке упразднения департамента и «положением 16 декабря 1857 г. об упразднении иррегулярных войск все дела по управлению иррегулярными войсками были переданы во вновь образованное, по образцу прочих хозяйственных департаментов министерства, «управление иррегулярных войск» с введением в состав этого управления общего присутствия, которое в 1867 г. было переименовано в совещательный комитет, а в 1869 г. в комитет иррегулярных войск с подчинением его особому начальнику. Строительная часть Департамента была передана в ведомство Департамента инженерного. Военно-учебное отделение департамента в полном его составе было

⁶⁵ Wyliczeni własne na podstawie: РГВИА, зesp. 405, inw. 10, sygn. 110, k. 139

⁶⁶ Wyliczeni własne na podstawie: РГВИА, зesp. 405, inw. 10, sygn. 1497, k. 191, 191v.

⁶⁷ Wyliczeni własne na podstawie: РГВИА, зesp. 405, inw. 10, sygn. 1590, k. 374.

⁶⁸ *Положение о порядке производства дел...*, s. 60.

⁶⁹ Там же, s. 74-78.

причислено к образованной тогда же временной комиссии для окончания дел Департамента военных поселений впредь до образования при Департаменте генерального штаба особого управления для заведования военными школами, учрежденными взамен батальонов, полубатальонов и рот военных кантонистов. Все прочие неоконченные дела департамента были временно переданы в ту же комиссию для окончания дел, а Императорская С.-Петербургская Медико-хирургическая академия была причислена к военному министерству «в качестве особого установления».⁷⁰

Департамент в 1830-1850-х гг. стал в числе 12 других департаментских образований Военного министерства одной из важных бюрократических структур николаевского аппарата управления. Деятельность его отличала жесткая централизация управления, системно-структурное построение всех управленческих уровней и звеньев, пирамидальная структура власти, когда каждый уровень несет ответственность только перед вышестоящим, а также четкое разделение функций и обязанностей, регламентированных законодательством. Департаментская организация была подобна пирамиде, в основании которой находилось большинство, обладающее незначительной властью. Власть, как правило, концентрировалась на вершине управленческой структуры. Департамент в определенной степени стал воплощением рационального типа бюрократии (по М. Веберу),⁷¹ он достаточно эффективно справлялся с задачами, для решения которых он был создан и адаптирован по мере его реорганизации и расширения компетентностных начал в 1830-40-х гг.

⁷⁰ А. Добровольский, *Основы организации Центрального военного управления...*, s. 162.

⁷¹ М.В. Масловский, *Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология*, Niżny Nowogród 1997, // <http://www.pandia.ru/text/77/158/13942.php>.

Streszczenie

Tatjana Nikolajewna Kandaurowa

Departament osad wojskowych, jako nowa wojskowo-biurokratyczna struktura pierwszej połowy XIX wieku

Departament osad wojskowych w strukturze Ministerstwa Wojny był wypadkową konieczności podwyższenia operatywności i mobilności zarządzania, zarówno strukturami wspomnianych osad wojskowych, jak i narastającą koniecznością poszerzenia sfery kompetencji i struktury danego departamentu, wobec przekazania jemu w zarząd szeregu nowych gałęzi i działów pomocniczych ogólnego zarządzania armią lądową. Departament w l. 1830-1860 stał się w porównaniu z pozostałymi 12-ma departamentami tego ministerstwa jedną z ważniejszych jednostek biurokratycznych. Jego działalność wyróżniała silna centralizacja, systemowo-strukturalna budowa wszystkich poziomów zarządzania, hierarchiczna struktura władzy oraz ściśle rozdzielenie funkcji i obowiązków, utrwalone w przepisach. Departament do pewnego stopnia był ucieleśnieniem racjonalnego typu biurokracji.

Summary

Tatyana Nikolaevna Kandaurova

Department of military settlements, as the new military-bureaucratic structure of the 1st half. XIX century

Formation of Department military settlements in the structure of the Ministry of War was caused by the need to improve the efficiency and mobility management as military-settlement structures (20-25 districts cavalry military settlements in the south of Russia, the Districts of arable soldiers in Novgorod, Vitebsk and Mogilev provinces, military settlements in the Caucasus, the settlements at the Okhta gunpowder factory) and the need to eventually expand the scope of competence and structure of the department, passing it under the authority of a number of new industry sectors and auxiliary parts of the overall military land management. Department in 1830-1850's. was among 12 other departmental formations of the War Ministry of one of the most important bureaucratic structures. The activities of his distinguished rigid centralization of management, system-structural construction of all management levels and units, pyramidal power structure, where each level is only responsible to a higher, and a clear division of roles and responsibilities that are regulated by law. Department to a certain degree was the embodiment of rational type of bureaucracy.