



УДК 94 (571)353.2

## Компетенция власти в имперском пространстве на северо-востоке России: генерал-губернатор, губернатор, вице-губернатор и проблемы взаимодействия

И. Л. Дамешек

*Иркутский государственный университет, г. Иркутск*

А. И. Архипова

*Институт гуманитарных исследований и проблем малочисленных народов Севера СО РАН, г. Якутск*

**Аннотация.** Рассматривается правовое положение генерал-губернатора, губернатора, вице-губернатора в структуре провинциальной администрации на примере северо-востока России (в частности, северо-востока Сибири). Приведены примеры взаимодействия между главными чиновниками края. С учреждением должности губернатора изменяется административно-правовое положение Якутской области. Однако управление территорией в течение всего XIX в. продолжало отличаться усеченным составом администрации, власть губернатора была ограничена стоявшим над ним генерал-губернатором. Должность вице-губернатора появляется здесь позднее, чем в других частях Сибири. В условиях географической удаленности области местные губернаторы имели возможность проявлять некоторую самостоятельность. Большое значение в местных реалиях играли личные качества чиновников и характер взаимоотношений между ними.

**Ключевые слова:** управление, Российская империя, северо-восток России, северо-восток Сибири, административное устройство, генерал-губернатор, губернатор, вице-губернатор.

В XIX – начале XX в. Российская империя представляла собой континентальное многонациональное государство, раскинувшееся на двух материках – в Европе и Азии. Включив в себя значительное экономическое, социальное и географическое многообразие, империя в течение длительного времени сумела обеспечить свою стабильность и развитие, равно как и безопасность населения. В значительной степени это стало возможным благодаря экономическому и военному потенциалам, которыми обладала Россия. Основываясь на своем культурном, духовном и этническом разнообразии, она создала особый мир, не принадлежащий ни к Европе, ни к Азии. Огромная территория России сложилась в результате противоречивого процесса. К началу XX в. в состав романовской империи входили как завоеванные, например Финляндия, присоединенные по договору (Грузия), так и инкорпорированные в результате хозяйственного освоения земли (Сибирь). Территории, вошедшие в состав этого государства, характеризовались не только

неоднородностью климата и ландшафта, многонациональным и многоконфессиональным составом населения, но и разным уровнем хозяйственного освоения. Между тем на огромных пространствах России (в начале XX в. около 22 млн кв. верст) нерусское население составляло большинство – примерно 55 %. Именно многонациональный и многоконфессиональный характер населения существенно отличал Россию от государств Европы. Народы России принадлежали к различным языковым группам, находились на разных ступенях развития, отличались вероисповеданием и психологией. В начале XX в. в состав романовской империи входило около 200 больших и малых народов. Инкорпорация этого многоконфессионального, разнокультурного и разноязыкового многомиллионного населения в административное, экономическое, социокультурное пространство империи было отнюдь не простой задачей для петербургских властей, которая на окраинах государства значительно осложнялась фактором существования сопредельных, зачастую недружественных России государств. Не случайно на территории Российской империи исторически сложились несколько типов управления окраинами. При выработке основ окраинной политики по отношению к конкретной территории правительство прежде всего руководствовалось значением региона для государства, а в конечном итоге его статусом в составе империи. Понятие статуса отнюдь не являлось аморфным. Оно определялось целым рядом позиций, объективных и субъективных. Окраины различались по уровню социально-экономического и политического развития, а также по национальному составу. Более высокий уровень развития, чем в России, отмечался в западных окраинах империи – в Финляндии и Польше. Значительно ниже этот уровень был на Кавказе, в Сибири и на Дальнем Востоке. По национальному составу также можно выделить несколько типов окраин: это те же Финляндия, Польша и Кавказ, где перевес имело нерусское население, а также азиатские окраины (прежде всего Сибирь), где титульная нация государства (русские) впоследствии стала преобладающей над коренным населением.

При определении статуса окраины в составе империи наибольшее значение придавалось таким показателям, как уровень социально-экономического и политического развития окраины, характер ее присоединения (добровольный или насильственный), а также стратегическое значение территории для империи. Именно эти характеристики являлись основными для выработки направлений имперской окраинной политики по отношению к определенному региону (территории).

Еще одним немаловажным обстоятельством, влияющим на конкретное содержание окраинной политики, было сложное переплетение ведомственных и территориальных интересов, а также реальное соотношение сил так называемых централистов и регионалистов в центральном и местном аппарате управления. В определении основ окраинной политики самодержавие постоянно находилось перед выбором: ввести общегосударственную систему управления или предоставить территориям некоторую административную автономию. При этом в случае признания особого статуса любой из

территорий империи правительство вынуждено было фиксировать его в законодательном порядке. Именно поэтому изучение как частных, так и концептуальных вопросов истории России имперского периода требует регионального измерения, а исследование внутривластных сюжетов должно вестись с учетом внешнеполитических факторов, национального и религиозного компонента Российской истории. Региональные особенности управления отдельными, подчас весьма разнообразными территориями огромного государства вырабатывались правительством по мере их вхождения в состав России и упрочения власти и авторитета центрального правительства. Известный отпечаток на этот процесс накладывали и субъективные взгляды государственных деятелей каждой эпохи, характер вхождения той или иной территории в состав России. Разумеется, эта система неоднократно трансформировалась в соответствии с изменениями административно-территориального устройства империи в целом. Однако общим для всех окраин империи оставалась концентрация основных властных полномочий в руках центра и лишь определенная трансляция этих полномочий местным органам власти. Соотношение полномочий центра и периферии были просто несопоставимы. Примечательно, что большинство инкорпорированных на протяжении XVIII – начала XIX в. нерусских народов проживало на окраинах государства. Российская модель управления окраинами формировалась и развивалась параллельно с процессом складывания территории государства. Постепенно империя стала своеобразным союзом этносов, огромной естественно сложившейся общностью людей, в которой различные народы и культуры научились жить вместе [12, с. 31].

Важной и многотрудной задачей государственной политики по отношению к окраинам была их интеграция в общеимперские экономические и политические процессы. Несмотря на существующие различия окраинных земель, общим признаком территорий, управляемых на «особом положении», было наличие в них генерал-губернаторской власти [7]. Применительно к Сибири эти «особые положения» и действовали без существенных изменений до конца XIX в. [5]. Глубиной интеграции, сменой внешнеполитических ориентиров, возросшими внутривластными осложнениями следует объяснять изменения в географии генерал-губернаторской власти во второй половине XIX в. [6]. На северо-востоке империи одной из существенных предпосылок формирования особенностей управления была отдаленность территорий, природно-географический и этнический факторы. Сохранение больших региональных административно-территориальных образований в виде генерал-губернаторств, с точки зрения правящей элиты, было оправданно, но противоречило отраслевому принципу формирования расходной части бюджета, наличию вертикальной иерархии ведомственных учреждений. В законодательстве не содержалось четкого распределения министерских и генерал-губернаторских полномочий. Юридическая неопределенность положения генерал-губернаторов в бюрократической иерархии приводила к серьезным управленческим коллизиям [14, с. 570].

Расширение административной самостоятельности северо-востока происходило следующим образом. Якутская область в силу своего особенного географического положения и ряда иных специфических факторов закономерно привлекла внимание вновь назначенного «господина главного начальника края». В 1852 г. здесь была учреждена должность губернатора. С этого момента область вышла из ведения иркутского гражданского губернатора и губернского правления и стала напрямую подчиняться генерал-губернатору и Главному управлению Восточной Сибири. В крае была введена упрощенная система управления, по которой административный аппарат области составлял гражданский губернатор и областное правление. Положение об управлении Якутской областью состояло из 26 статей. В Сибири в XIX в., как и во всей империи в целом, губернатор являлся ключевой фигурой в административном аппарате. Сибирские губернаторы, гражданские и военные, были ограничены в реализации своих властных полномочий. Губернатор Якутской области согласно Сибирскому учреждению определялся на должность и увольнялся именными высочайшими указами Правительствующему сенату, как и другие чиновники, по общим правилам.

Правовой статус и обязанности губернаторов были определены «Общим наказом гражданским губернаторам» от 3 июня 1837 г., который затрагивал все сферы общественной и социально-экономической жизни губернии. Однако на сибирских губернаторов он не распространялся, так как здесь главой местной администрации считался генерал-губернатор. Все губернские учреждения были обязаны регулярно доставлять сведения в канцелярию генерал-губернатора. Но при этом закон оговаривал, что «места особенного управления», к которым относились казенные палаты, акцизное и почтовое управление и тому подобные учреждения, предоставляют сведения только по специальным запросам генерал-губернатора [14, с. 405].

Исследователи отмечают, что во второй половине XIX в. генерал-губернатор все больше превращался в политическую фигуру, поддерживающую и укрепляющую порядок и целостность империи [5]. Как правило, он был лично хорошо известен императору, вполне доказал свою политическую благонадежность и преданность идеалам монархии. Генерал-губернатор являлся не кем иным, как представителем самого императора в конкретной территории, проводником имперской политики и идеологии. Эта ситуация была неизменной на протяжении двухсот лет существования генерал-губернаторской власти. В инструкции генерал-губернаторам конца XIX в. четко указывалось, что «они суть главные блюстители неприкосновенности верховных прав самодержавия, пользы государства и точного исполнения законов и распоряжений высшего правительства по всем частям управления во вверенном им крае» [15, ст. 208]. Эти обстоятельства способствовали тому, что должность генерал-губернатора приобрела «особый характер политической власти» [4, с. 310]. Единая Российская империя оказалась поделенной на несколько крупных территориальных образований с совершенно особым управлением, с полуцарьком во главе. Тем не менее на протяжении всего XIX в. взаимоотношения генерал-губернаторов с губерна-

торами и центральными ведомствами продолжали оставаться крайне запутанными. В историографии вопроса имеются сведения о том, что сибирские генерал-губернаторы стремились к расширенному толкованию своей власти, в центр поступали доносы на генерал-губернаторов в их чрезмерной управленческой самостоятельности. Генерал-губернаторы настаивали на своем праве влиять на назначение губернаторов, однако их воздействие было ограниченным и формально не определенным [14, с. 418]. Несмотря на это, существует немало примеров подобного рода протекции. Так, по инициативе генерал-губернатора Восточной Сибири М. С. Корсакова в 1865 г. якутским губернатором был назначен А. Д. Лохвицкий, позднее переведенный губернатором Енисейской губернии. Генерал-губернатор А. Д. Горемыкин упорно безуспешно добивался перевода из Иркутска губернатора К. Н. Светлицкого, занимавшего до того пост якутского губернатора в 1885–1889 гг. Дело это увенчалось успехом, К. Н. Светлицкий был переведен в Красноярск на должность енисейского губернатора, а вместо него иркутским гражданским губернатором был назначен ставленник Горемыкина И. П. Моллериус [1, с. 237–242].

Что касается порядка подчинения, то согласно Учреждению об управлении Якутской областью гражданский губернатор подчинялся Главному управлению Восточной Сибири, но должен был принимать к исполнению предписания как Сената, так и Министерства внутренних дел. Из МВД дополнительно разъясняли значение губернаторской власти: «В постоянном взаимодействии и тесном общении главных местных начальств с министром внутренних дел заключается... вернейший залог успешного достижения целей управления» [3, д. 160, л. 4]. Также данное письмо акцентировало внимание на необходимости отойти от формальных губернаторских отписок и обращаться, «не стесняясь при этом никакими сроками и формами» [3, д. 160, л. 4].

Назначаемые в Якутскую область губернаторы прежде всего были проводниками имперской политики на окраине. Главным предметом их деятельности по управлению был «надзор за правильным и успешным действием всех местных ее установлений» [15]. Также им непосредственно подчинялась медицинская, строительная и землемерная части. У губернатора была власть касательно решений окружного суда о гражданских исках и тяжбах, если губернатор утверждал его решение, то оно получало силу решения Сибирского губернского суда. О расширении прав губернаторов свидетельствует то, что с 1856 г. генерал-губернатор мог увольнять или назначать начальников областных и губернских управлений только по представлению губернаторов [15, Собр. II, с. 990]. В обязанности якутского губернатора входило выполнение всех функций, характерных для губернаторов Российской империи. Спецификой в управлении Якутской областью, помимо усеченного административного аппарата, было наличие ссылки и этнический фактор. Значительную самостоятельность смог проявить губернатор В. Н. Скрыпицын в вопросах пребывания евреев в Якутской области. Свои достаточно смелые взгляды, во многом противоречащие существующему

законодательству, он сформулировал в записках, предназначенных иркутскому генерал-губернатору [8, с. 42]. Известны также случаи довольно лояльного отношения губернаторов к ссыльным духоборам и скопцам и протекции в педагогической и исследовательской деятельности для ряда политических ссыльных.

Несмотря на отдаленность территории, должность губернатора привлекала чиновников. Обнаруженный в архивах донос на действующего губернатора Якутской области В. Н. Скрыпицына свидетельствует о желании вице-губернатора занять его место [2, с. 238].

Вторым лицом в губернии был вице-губернатор, в Якутской области эта должность была учреждена одновременно с Приморской областью 1 июля 1883 г. На вице-губернатора были возложены обязанности председательствовать «в Областном Правлении ... назначено жалование в размере 2687 рб. (1400 рб. жалование, 600 р. столовые, 687 р. квартирные)» [15, т. 3, с. 51]. Он должен был замещать губернатора в случае его отсутствия. До этого момента в отсутствие губернатора его замещал один из состоящих в ведении генерал-губернатора чиновников 4-го или 5-го класса. В случае же кратковременного отсутствия «заведование делами... поручалось председательствующему в правлении старшему советнику» [15, ч. 1, с. 480]. О значимости должности вице-губернатора свидетельствует и социальный состав чиновников, назначаемых на данную должность. Большинство вице-губернаторов имело чин статского советника, что соответствовало 5-му разряду табели о рангах. Еще одним фактором значимости является то, что Якутский край был территориально удален как от центра, так и от генерал-губернаторства. Зачастую командировки начальника края по области и за ее пределы затягивались на несколько месяцев, и в его отсутствие фактическое управление областью осуществлял вице-губернатор. Таким образом, вице-губернатор должен был являться непосредственным помощником губернатора по всем вопросам административного характера. От слаженности в работе первых лиц местной администрации зависело качество управления обширным, малонаселенным краем. А. С. Минаков справедливо отмечает, что «вопрос о том, стали ли вице-губернаторы реальными помощниками губернаторов, по-прежнему открыт. Равно как нет ясного представления о том, как складывались их взаимоотношения» [11, с. 304]. Для Якутской области имеются примеры как положительного, так и негативного опыта взаимодействия между чиновниками. Анонимное письмо, поступившее иркутскому генерал-губернатору, содержит взгляд одного из чиновников на ситуацию вокруг губернаторской должности. «...Наш вице-губернатор охвачен страстью сделаться губернатором и строит козни В. Н. Скрыпицыну. Он не... стесняется высказывать, что будто-бы все чиновники, все наше общество пропитано революционным духом и будто чиновники и политические ссыльные, соединившись, хотят его убить...» [3, д. 45, л. 22]. Данное дело касается вице-губернатора А. К. Миллера, известного своим докладом иркутскому генерал-губернатору о «...непорядках и упущениях...» в делах управления областью. На высшем уровне даже был поднят вопрос о том,

кого следует отстранить от должности губернатора или вице-губернатора. Имеют место еще несколько конфликтных ситуаций между губернатором и вице-губернаторами, которые разрешились отставкой последних. В основном это было связано с отсутствием четких формулировок в разделении полномочий генерал-губернатора и губернатора, губернатора и вице-губернатора. О несоответствии системы областных учреждений реальным требованиям того времени свидетельствует многочисленная переписка по вопросам управления, отложившаяся в архивных фондах. Несовершенство областных учреждений в Якутском крае отмечал и сам генерал-губернатор: «... губернатор лишен возможности должным образом осуществлять свою власть по управлению областью» [3, оп. 10. д. 2403, л. 41]. Поэтому в дальнейшем предстоит более детально рассмотреть данный вопрос на региональном уровне.

На протяжении всего периода функционирования губернаторская власть была подчинена генерал-губернатору, и результативность деятельности губернатора напрямую зависела от взаимоотношений с ним. Все проекты, предложенные местной администрацией, в обязательном порядке должны были быть согласованы с генерал-губернатором. Однако губернатор мог акцентировать внимание на тех или иных проблемах в управлении краем в ежегодных всеподданнейших отчетах. Последние, несмотря на строго регламентированную структуру, являлись важным информационным каналом между центром и периферией. Гражданские губернаторы Якутской области имели право предоставлять эти отчеты напрямую императору, минуя генерал-губернатора, а копии отправлялись в Иркутск. Губернаторские отчеты в совокупности с другими документальными источниками позволяют проследить региональные особенности политики имперской России на окраинах.

Часть исследователей считает, что к началу XX в. реальная власть губернаторов стала ослабевать и они оставались лишь простыми исполнителями указаний столичных чиновников [9, с. 228]. Но географическая удаленность области от имперского центра и Иркутска, отсутствие удобных путей сообщения не позволяли центральной власти вмешиваться в повседневные вопросы управления, и поэтому местные губернаторы имели определенную самостоятельность. Анализ управленческих практик позволяет сделать вывод о том, что во всех звеньях высшей власти Сибири качество управления зависело от личных качеств чиновников и характера взаимоотношений между ними. Немало конкретных примеров свидетельствует и о конфронтации между первыми лицами областной администрации.

В условиях труднодоступности территории северо-востока Сибири, ее малонаселенности, этнического фактора и практически полной культурной изолированности характер взаимоотношений между служащими здесь главными чиновниками отражался на функционировании всей системы управления краем [10].

#### Список литературы

1. *Ануфриев А. В.* Губернатор Константин Светлицкий. На государственной службе / А. В. Ануфриев, А. В. Гимельштейн, Д. Г. Люстрицкий. – Иркутск : Вост-Сибкнига, 2010. – 269 с.
2. *Архипова А. И.* Губернатор в системе власти: на примере Якутской области второй половины XIX – начала XX в. // Теория и практика общественного развития. – 2015. – № 12. – С. 282–284.
3. Государственный архив Иркутской области (ГАИО). Ф. 25. Оп. 2.
4. *Градовский А. Д.* Собр. соч. / А. Д. Градовский. – СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1899. – Т. 1. – 419 с.
5. *Дамешек И. Л.* Сибирь в системе имперского регионализма (1822–1917) / И. Л. Дамешек, Л. М. Дамешек. – Иркутск : [б. и.], 2009. – 389 с.
6. *Дамешек Л. М.* Сибирские реформы М. М. Сперанского 1822 г.: опыт административного регулирования интересов центра и региона / Л. М. Дамешек, И. Л. Дамешек, Т. А. Перцева. – Иркутск : Изд-во ИГУ, 2017. – 339 с.
7. Высшая администрация Азиатской России XVIII – начала XX в.: история института, социальный портрет элиты, библиография / Л. М. Дамешек, И. Л. Дамешек, В. К. Пешкова, И. П. Белоус. – Иркутск : Изд-во ИГУ, 2017. – 131 с.
8. *Кальмина Л. В.* Губернатор Скрипицын и еврейский вопрос: врез с имперской линией // Изв. ИГУ. Сер. История. – 2014. – Т. 9. – С. 41–46.
9. *Манько А. В.* Блестители верховной власти. Институт губернаторства в России / А. В. Манько. – М. : Аграф, 2004. – 240 с.
10. *Матханова Н. П.* Высшая администрация Восточной Сибири в середине XIX в.: проблемы социальной стратификации. – Новосибирск : Сиб. хронограф, 2002. – 250 с.
11. *Минаков А. С.* Губернаторский корпус и центральная власть: проблема взаимоотношений (по материалам губерний Черноземного центра второй половины XIX – начала XX в.) / А. С. Минаков. – Орел : Орлик, 2011. – 488 с.
12. Национальное государство: теория, история, политическая практика // Полис. – 1992. – № 5/6. – С. 9–24.
13. Полное собрание законов Российской империи. ПСЗ-I, ПСЗ-II, ПСЗ-III.
14. *Ремнев А. В.* Сибирь в имперской географии власти XIX – начала XX в. / А. В. Ремнев. – Омск : Изд-во Ом. гос. ун-та, 2015. – 580 с.
15. Свод законов Российской империи. – Т. 2, ч. 2. – Ст. 623.

## **The Competence of the Authorities in the Imperial Space in the Northeast of Russia: the Governor-General, the Governor, the Vice-Governor and the Problems of Interaction**

I. L. Dameshek

*Irkutsk State University, Irkutsk*

A. I. Arkhipova

*Institute for Humanities Research and Indigenous Studies of the North SB RAS, Yakutsk*

**Abstract.** In this article the author considers legal status of the governor general, governor, vice governor in structure of provincial administration in the Northeast of Russia (in the Siberian area). The author examines the relationship between officials of Siberia. With

the advent of the governor, the structure of the Yakutia regional administration has changed. The management of the territory was characterized by a smaller number of institutions. The post of vice-governor appeared in 1883. Given the geographical position of the region, the governors displayed independence in some matters. Personal qualities of the officials who helped them in the management.

**Keywords:** Management, the Russian Empire, the Northeast of Russia, the Northeast Siberia, the administrative structure, general-governors, governors, vice-governor.

***Дамешек Ирина Львовна***

*доктор исторических наук, профессор  
Педагогический институт  
Иркутский государственный университет  
664003, г. Иркутск, ул. К. Маркса, 1  
тел.: 8(3952) 24-07-00  
e-mail: dameshek@rambler.ru*

***Dameshek Irina Lvovna***

*Doctor of Sciences (History),  
Professor, Pedagogical Institute  
Irkutsk State University,  
1, K. Marx, Irkutsk, 664003  
tel.: 8(3952) 24-07-00  
e-mail: dameshek@rambler.ru*

***Архипова Алёна Ивановна***

*старший лаборант  
Институт гуманитарных исследований и  
проблем малочисленных народов Севера  
СО РАН  
677027, г. Якутск, ул. Петровского, 1  
тел.: 8(4112) 35-03-67  
e-mail: ali-titova@rambler.ru*

***Arkhipova Alena Ivanovna***

*Senior Assistant  
Institute for Humanities Research and  
Indigenous Studies of the North SB RAS  
1, Petrovsky st, Yakutsk, 677027  
tel.: 8(4112) 35-03-67  
e-mail: ali-titova@rambler.ru*