



УДК 353(47)(091)

Губернаторская власть в меняющемся пространстве империи: от Петра I до Александра I

Л. М. Дамешек

Иркутский государственный университет, г. Иркутск

Аннотация. Рассматривается история становления и развития системы губернаторского правления в России на протяжении XVIII в. Анализируются нормативные акты империи по совершенствованию этой системы с точки зрения интересов империи, отмечаются ее особенности, география распространения губернаторского правления.

Ключевые слова: губернатор, власть, XVIII в., становление и развитие, законодательное регулирование, география губернаторского правления.

Одной из отличительных особенностей российской государственности является многократная повторяемость свойств и признаков государственных институтов. Возникший в начале XVIII в. институт губернаторов имел немало общего с системой воеводского правления предшествующего периода. Это замечание подтверждается наблюдением за практикой назначения на должность, подбором возможных кандидатов, полномочиями, преимущественно политическим характером их деятельности и т. д. Впоследствии, уже в XX столетии, принципы деятельности этих высокопоставленных представителей власти в той или иной мере воспроизводились комиссарами Временного правительства, а позже секретарями обкомов коммунистической партии. Общей географической особенностью этого института власти на всех этапах существования была «прописка» на окраинах государства и непоколебимое представительство и защита интересов центра на местах. Данное наблюдение подтверждается анализом многочисленного и разнообразного комплекса нормативных документов и наблюдением за практикой его реализации на местах. В то же время подобное «представительство» выполняло важнейшую стратегическую задачу – обеспечивало незримое единство Российского государства, прежде всего политическую связь центра и периферии, что в условиях неоднородности этнического и конфессионального состава населения было далеко не простым делом. И в начале XXI в. эта проблема является наиболее актуальной для современного государственного строительства Российской Федерации.

Проблема взаимоотношений центра и периферии в силу «огромности» (А. И. Солженицын) России традиционно волновала московских Рюриковичей, а позже московских и петербургских Романовых. История генерал-губернаторской власти в России своими корнями уходит в петровскую эпоху. Уже в указах начала XVIII в. упоминаются термины «губернатор» и «губерния» [25, с. 121], а в ряде царских указов 1706 г. фигурируют понятия «Ингерманландская губерния» и «губерния» [14; 15]. Однако это лишь эпизодические упоминания новых должностных лиц и административных образований. Возникновение генерал-губернаторской власти как политической силы непосредственно связано с тотальной системой государственных преобразований и первой областной реформой Петра I в частности [27, с. 14]¹, важнейшей задачей которой стало выстраивание эффективной вертикали власти на всей территории формирующейся империи. Страна была разделена на восемь губерний во главе с губернаторами – представителями знатнейших фамилий или сподвижниками Петра. Однако уже тогда во главе двух из них – Ингерманландской (с 1710 г. Петербургской) и Азовской были поставлены генерал-губернаторы, которыми стали А. Д. Меншиков и Ф. М. Апраксин. Среди исследователей нет единой точки зрения на значение этого звания в петровскую эпоху. Такой авторитетный знаток истории губернаторской власти в России, как И. А. Блинов, опираясь на анализ нормативных документов, полагал, что эта должность не давала каких-либо дополнительных рычагов власти, никак не регламентировалась инструкциями, а была лишь почетным титулом [3, с. 48; 24, стб. 191]. Думается, однако, что это не совсем так. Не отрицая почетного значения титула генерал-губернатора, обратим внимание на Азовскую губернию. Назначение туда Ф. М. Апраксина с титулом генерал-губернатора было примечательным по ряду позиций. Новоиспеченный генерал-губернатор не только принадлежал к ближайшим сподвижникам Петра, но в отличие от остальных губернаторов (в том числе своего родного брата П. М. Апраксина, назначенного «просто» губернатором в Казанскую губернию) имел звание генерал-адмирала, а с 1700 г. возглавлял адмиралтейский приказ. В тот период времени Азовская губерния не только находилась на окраине государства, являясь сопредельной территорией, но и была своего рода буферной зоной, защищавшей южные земли России от разорительных набегов крымских татар. Кроме того, именно Азов был избран Петром в качестве базы для строительства российского флота, чему преобразователь придавал исключительно важное значение. Поэтому представляется, что назначение туда администратора, пусть даже с почетным, не дающим юридических преимуществ титулом, было неслучайным. Тем самым Петр подчеркивал свое личное отношение и доверие к этому лицу, его заслуги перед Отечеством, отличие от остальных в системе чиновничьей иерархии. По сути, этот первый прецедент как бы предвос-

¹ В Полном собрании законов этот указ датируется 18 декабря 1708 г. (ПСЗ-1. № 2218), однако М. М. Шумилов такое утверждение считает ошибкой, отмечая, что начало первой областной реформы следует отнести к 1710 г.

хитил известный впоследствии принцип личного особого доверия монарха к генерал-губернатору (наместнику), получивший развитие в нормативных документах империи более позднего периода. Характерно также, что уже к концу первой четверти XVIII в. генерал-губернаторы возглавляли не только столичные (Санкт-Петербургскую и Московскую), но важные в стратегическом отношении окраинные губернии, населенные в значительной степени нерусскими народами. Последнее обстоятельство отмечено нами не случайно. Имея в виду именно его, А. Д. Градовский много позже писал, что в XVIII в. Москва «переваривала» западные окраины гораздо труднее, чем исконно русские земли [6, с. 302]. Думается, поэтому закономерно, что в 30-е гг. XVIII в. окраинные Рижская и Ревельская губернии возглавлялись генерал-губернаторами, а «внутренние» русские – Воронежская, Смоленская и др. – губернаторами.

Таким образом, отметим, что генерал-губернаторская власть в России возникает в период образования империи. С первых десятилетий своего существования она, наряду со столицами, получает «прописку» на окраинах государства, заселенных в значительной степени нерусскими народами. Сама основа этой системы управления базировалась на рационалистической идеологии полицейского государства, предусматривающей регламентацию всех сторон жизни общества [7, с. 32].

Дальнейшее конституирование института генерал-губернаторской власти приходится на вторую половину XVIII в. и связано с губернской реформой императрицы Екатерины II. Уже в «Наставлении губернаторам» от 21 апреля 1764 г. сквозит идея о «поверенной» от государя особе как «главе и хозяине» врученной его «смотрению» огромной территории и находящейся в непосредственном подчинении императрицы и Сената [16]. Однако в наиболее концентрированном виде эта идея нашла выражение в «Учреждении для управления губерний Всероссийской империи», которые современные российские историки справедливо относят к важнейшим законодательным актам эпохи царствования Екатерины [5, с. 173–174]. В результате претворения «Учреждения» в жизнь в России к концу XVIII в. была создана новая схема административно-территориального деления и управления, характерной чертой которой стал принцип унификации управления на всей территории империи [1, с. 89]. Исследователи административно-территориального устройства России отмечают хорошо продуманную схему деления, осуществленную Екатериной. Сама административная нарезка была осуществлена в соответствии с характером долговременных экономических связей, историческими традициями, научными принципами, согласно которым на территории губернии должно было проживать от 300 до 400 тыс. человек. «Дабы губерния порядочно могла быть управляема, полагается в оной от трех сот до четыре сот тысяч душ», – подчеркивалось в ст. 1. Любопытно, что примерно такое же количество населения включали в себя крупные административные единицы ведущих буржуазных стран Европы; так, департаменты Франции в XIX в. охватывали до 400 тыс. жителей, графства Англии – до 450. Все это позволило сохранить новую схему админист-

ративного устройства вплоть до конца XIX столетия. Отмеченные выше факторы способствовали устойчивости всего политического строя страны, а принципы унитарного государства, заложенные в основу реформы, – длительному сохранению России как имперского государства [1, с. 90].

К началу XVIII в. Россия в административном отношении делилась на 18 губерний, ко времени появления «Учреждения» число их возросло до 23, а к концу XVIII столетия – до 50 [8, с. 626–627]. Однако основная особенность реформы заключалась не в разукрупнении губерний, что само по себе несомненно способствовало их лучшей управляемости. Главное заключалось в другом. Для управления губерниями создавался институт государственных наместников или генерал-губернаторов, которым непосредственно подчинялись правители губерний, т. е. губернаторы. В ведении наместника обычно находилось 2-3 губернии, а всего страна была разделена на 20 наместничеств. Екатерининское «учреждение» о губерниях, как и сам институт наместников, не раз анализировался исследователями [10, с. 51]. Поэтому отметим, что новая система в значительной степени способствовала децентрализации управления, поскольку в генерал-губернаторствах была образована сложная система учреждений, в то время как в столице, в Сенате, был сосредоточен лишь общий надзор [25, с. 124]. Генерал-губернатору были подчинены важнейшие учреждения подведомственной территории: уголовная, гражданская, казенные палаты. Он отвечал за организацию казенных сборов, рекрутских наборов и т. д. Генерал-губернаторам пограничных территорий особо поручалось «бдение от соседей...». Таким образом, наместник одновременно осуществлял общий надзор и руководство всеми губернскими учреждениями. Несмотря на столь обширные полномочия, генерал-губернатор не мог вмешиваться в судебные дела: «ибо он есть яко хозяин своей территории, но не судья».

Изначально все «государевы наместники» были обязаны лично представлять императрице ежегодные отчеты («рапорты») о «благополучном состоянии губерний, о спокойствии и безопасности в них, и о всех чрезвычайных, важных и примечания достойных происшествиях ...ежемесячно». При этом Иркутскому и Колыванскому генерал-губернатору И. В. Якоби из-за отдаленности было разрешено присылать эти донесения через курьеров, на что из казны выделялось 15 тыс. руб. в год.

Со времени Петра I и вплоть до 1917 г. кандидатуру генерал-губернатора утверждал непосредственно император. В большинстве случаев это был выбор самого монарха, противиться которому было невозможно [13, с. 374]. Потенциальный генерал-губернатор был, как правило, лично хорошо известен императору, вполне доказал свою политическую благонадежность и преданность идеалам монархии. Кроме того, немалое значение придавалось послужному списку кандидата. Генерал-губернатор являлся никем иным, как представителем самого императора на конкретной территории, проводником имперской политики и идеологии. Эта ситуация была неизменной на протяжении 200 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» [21, ст. 208]. Эти обстоятельства способствовали тому, что должность наместника (генерал-губернатора) приобрела «особый характер политической власти» [6, с. 310]. Единая Российская империя оказалась поделенной на несколько крупных территориальных образований с совершенно особым управлением с «полуцарьком» во главе. Генерал-губернаторская власть развивалась, не встречая «ни преград, ни предостережения» [25, с. 139].

Указом от 13 июля 1781 г. в России было введено 17 должностей генерал-губернаторов [17]. Из вновь назначенных генерал-губернаторов 16 были не просто кадровыми военными, а крупнейшими военачальниками, отличившимися в войнах екатерининского времени. Не случайно 6 из них были удостоены звания генерал-фельдмаршала – одного из наиболее почитаемых в России [7, с. 53]. В связи с темой нашего исследования отметим двух – Пермского и Тобольского генерал-губернатора Е. П. Кашкина и Иркутского и Колыванского И. В. Якоби, которым пришлось решать совершенно специфические проблемы, связанные с особенностями экономического развития и управления этих окраинных наместничеств. Во-первых, уже тогда, с учетом большой разбросанности этих территорий, были установлены особые штаты с соответствующими расходами. Так, например, на содержание присутственных мест Иркутской губернии выделялась наибольшая сумма – 275 367 руб., в то время как на следующие за ней Вологодскую и Пермскую – соответственно 184 615 и 165 753 руб. [7, с. 60; 18].

Специальным указом в числе первоочередных задач генерал-губернатора Е. П. Кашкина императрица определила попечение о развитии горно-металлургической промышленности края. Эти особенности деятельности высшей местной администрации сохранялись и впредь. Уже после образования Западно-Сибирского генерал-губернаторства в 1822 г. забота о развитии золотодобычи в крае, урегулирование взаимоотношений между казной и Кабинетом, владельцами государственных и частных предприятий Алтайского горного округа находились постоянно в центре внимания генерал-губернатора Западной Сибири [23]. Иркутскому и Колыванскому генерал-губернатору И. В. Якоби наряду с развитием золотодобычи в Нерчинском горном округе много пришлось заниматься вопросами русско-китайских торговых отношений [4; 22], которые требовали завидного дипломатического искусства. Проблема взаимоотношений России с сопредельными странами, в первую очередь с Китаем, по наследству перешла к преемникам Якоби на посту генерал-губернатора Восточной Сибири. Во второй половине XIX в. правительство специальными постановлениями и инструкциями не раз подтверждало особые полномочия иркутских генерал-губернаторов в сфере дипломатических переговоров с Китаем.

Таким образом, отметим, что в ходе введения института наместников в конце XVIII в., как и в эпоху Петра I, в деятельности генерал-губернаторов

окраинных территорий можно наблюдать специфические обязанности, которых не было у их коллег из внутренних губерний империи. Большая часть этих функций вытекала из особенностей экономического развития и геополитического положения этих регионов. Такую особенность организации управления империей применительно к концу XVIII в. А. Е. Пресняков выразил следующими словами: «Обширность пространства, значительное разнообразие областных условий, экономического быта и расселения, племен, типов и культурных уровней – сильно усложняли задачу организации управления» [19, с. 147].

В эпоху Павла I институт наместников был упразднен, но уже в начальный период царствования Александра I вопрос о судьбе института наместников стал одной из основных проблем, обсуждаемых в контексте преобразований системы управления империей. На заседании 11 июля Непременный совет решительно высказался за восстановление должности генерал-губернаторов, предполагая каждому из них, как и при Екатерине II, поручить управление несколькими губерниями. Однако в отличие от екатерининского учреждения в Сибири предлагалось учредить не два, а одно генерал-губернаторство, объединив Пермскую, Тобольскую и Иркутскую губернии [12, с. 159].

Дальнейшее конституирование института генерал-губернаторской власти находилось в неразрывной связи с разработкой и введением министерской системы, реформой Сената и учреждением Государственного совета. Из серии проектов этого периода обращает на себя внимание план государственных преобразований М. М. Сперанского, известный под названием «Введение к уложению Государственных законов» [26, с. 143–221]². Этот документ неоднократно анализировался в отечественной и зарубежной историографии [9]. Однако примечательно, что внимание ученых привлекали преимущественно сюжеты, связанные с конституционными идеями М. М. Сперанского. Вопрос о судьбах окраин империи и видение этой проблемы М. М. Сперанским остались вне поля зрения исследователей. Между тем анализ данного документа позволяет утверждать, что уже тогда, в 1809 г., Сперанский, пусть и в зачаточной форме, сформулировал те принципы имперского регионализма, которые наиболее концентрированное выражение нашли позже в известном «Сибирском учреждении» 1822 г. [11].

Во «Введении ...» Сперанский территорию империи разделил на губернии и области. Если первые мало чем отличались от екатерининских губерний европейской части страны, то области предполагалось учредить на окраинах государства. К ним следовало отнести Сибирь, Кавказ, Оренбургский, Новороссийский края и землю донских казаков. В отличие от губерний, управляемых на основе общих законов империи, области должны были иметь «особенное устройство», а общие государственные законы к этим

² Этот документ неоднократно перепечатывался в различных изданиях XIX в., однако его наиболее полный текст был обнаружен много позже и опубликован под редакцией С. Н. Валка в 1861 г.

территориям следовало применять с учетом «местного их положения». Именно на этих окраинных территориях в соответствии с предложениями Сперанского должен был существовать институт генерал-губернаторской власти. Таков был в общих чертах план М. М. Сперанского, в принципе одобренный Александром I. Несомненно, в этом проекте применительно к организации управления окраинами было еще немало несовершенного. Можно, к примеру, указать, что предложение о введении на окраинах империи генерал-губернаторской системы правления находилось в явном противоречии с принципами централизации власти, провозглашенных министерской реформой [20]. К тому же постатейного варианта законопроекта не существовало и будущая генерал-губернаторская власть не получала строгого регламента своей деятельности. Последующее падение Сперанского приостановило реализацию проекта. Однако сам реформатор, сознавая его несовершенство, признавал, что в тех областях империи, где существует генерал-губернаторская система правления, действие ее «с точностью не определено, и на практике она постоянно колеблется между самовластием и ослаблением» [6, с. 313].

К проблеме возрождения генерал-губернаторской власти в империи правительство обратилось уже после окончания Отечественной войны 1812 г. в связи с обсуждением вопроса об организации местного управления. В 1816 г. по указанию императора был составлен проект разделения России на 12 округов (наместничеств), по которому в Азиатской России предполагалось учредить особый, одиннадцатый по счету округ в составе трех губерний: Тобольской, Томской и Иркутской с Камчаткой. Столицей будущего наместничества предполагалось сделать г. Томск, а в качестве наместника назначить генерал-лейтенанта П. М. Капцевича, служившего в тот период времени командиром отдельного Сибирского корпуса. Сравнительно недавно в специальном сборнике документов и материалов по истории наместничеств был опубликован полный текст «списка губерний с распределением по наместническим округам» [7, с. 36–57]. Из примечаний разработчиков документа следует, что данный вариант разделения империи на наместничества сами авторы не считали окончательным. Не исключался, в частности, вариант выделения из одиннадцатого сибирского округа еще одного самостоятельного наместничества в составе Иркутской губернии, Енисейской и Якутской областей. В качестве наместника в этот округ планировался тайный советник А. С. Лавинский [7, с. 60]. Небезынтересно отметить, что оба кандидата на должности наместников сибирских округов – Капцевич и Лавинский – несколько позже действительно были назначены генерал-губернаторами. Первый – в Западную Сибирь, а второй – в Восточную. Хотя данный проект не был реализован, обращает на себя внимание попытка определить круг обязанностей наместника. Последний освобождался от всех хозяйственных и иных забот, свойственных гражданскому губернатору, и все больше превращался в орган надзора. Всех наместников предполагалось подчинить непосредственно императору (ст. 2). Кроме того, проект предоставлял наместнику право приостанавливать исполнение указов Сената и

предписаний министерств [2, с. 47]. По сути дела, по этому проекту наместники превращались в органы чрезвычайной власти. В случае реализации проекта принцип централизации системы управления, провозглашенный министерской реформой, находился бы в явном противоречии с децентрализаторскими тенденциями, порожденными деятельностью института наместнической власти [19, с. 189]. Это было одно из важных противоречий реформаторских потуг правительства Александра I по модернизации системы местного управления. Не случайно, несмотря на неоднократные попытки, вопрос о конституционализации наместнической (генерал-губернаторской) власти в масштабах империи так и не был решен. По сути дела, единственным практическим результатом разработки проектов стал отказ от употребления термина «наместник»; все более широкое употребление получает понятие «генерал-губернатор».

Список литературы

1. Административно-территориальное устройство России. История и современность. – М. : ОЛМА Медиа Групп, 2003. – 317 с.
2. *Андреевский И.* О наместниках, воеводах и губернаторах... / И. Андреевский. – СПб. : [Б. и.], 1864. – 156 с.
3. *Блинов И. А.* Губернаторы. Историко-юридический очерк / И. А. Блинов. – СПб. : [Б. и.], 1905. – 365 с.
4. *Быконя Г. Ф.* Русское неподатное население Восточной Сибири в XVIII–XIX вв. Формирование военно-бюрократического дворянства / Г. Ф. Быконя. – Красноярск, 1985.
5. Власть и реформы. От самодержавной к советской России / отв. ред. Б. В. Ананьич. – СПб. : Дмитрий Буланин, 1996. – 801 с.
6. *Градовский А. Д.* Собр. соч. / А. Д. Градовский. – СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1899. – Т. 1. – 419 с.
7. Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи. – СПб. : Изд-во С.-Петерб. гос. ун-та, 2001. – Т. 1.
8. *Киселов Н. С.* Заметка о разделении России на губернии в XVIII в. // Рус. архив. – 1863.
9. *Леонтович В. В.* История либерализма в России 1762–1914 гг. / В. В. Леонтович. – М. : Рус. путь, 1995. – 550 с.
10. *Лохвицкий А.* Губерния и ея земские и правительственные учреждения / А. Лохвицкий. – СПб. : [Б. и.], 1874. – Ч. 1.
11. М. М. Сперанский: Сибирский вариант имперского регионализма. (К 180-летию Сибирских реформ 1822 г.). – Иркутск : Изд-во Иркут. гос. ун-та, 2003.
12. *Парусов А. И.* К истории местного управления в России первой четверти XIX столетия // Учен. зап. Горьков. ун-та. – 1964. – Вып. 72.
13. *Пестель И. Б.* Бумаги // Рус. архив. – 1875. – Кн. 4.
14. ПСЗ-1. Т. 14. № 2097
15. ПСЗ-1. Т. 14. № 2310
16. ПСЗ-1. Т. 16. № 12137.
17. ПСЗ-1. Т. 21. № 15771.
18. ПСЗ-1. Т. 24. № 17494.
19. *Пресняков А. Е.* Российские самодержцы / А. Е. Пресняков. – М. : Книга, 1990. – 464 с.

20. Сафонов М. Проблема реформ в правительственной политике России на рубеже и вв. / М. Сафонов. – Л. : Наука, 1988. – 250 с.
21. Свод законов. – 1892. – Т. 2: Общее губернское учреждение.
22. Силин В. П. Кяхта в XVIII в. / В. П. Силин. – Иркутск : Вост.-Сиб. кн. изд-во, 1947. – 204 с.
23. Соболева Т. Н. Управление Кольвано-Воскресенского (Алтайского) горного округа (1747–1896 гг.) : автореф. дис. ... канд. ист. наук. – Томск, 1987. – 24 с.
24. Советская историческая энциклопедия. – М. : Сов. энцикл., 1963. – Т. 4. – 542 с.
25. Соколов К. Н. Очерки истории и современного значения генерал-губернатора // Вестн. права. – 1903. – Кн. 7.
26. Сперанский М. М. Проекты и записки / М. М. Сперанский. – М. ; Л. : Изд-во Акад. наук СССР, 1961.
27. Шумилов М. М. Местное управление и центральная власть в России в 50-х – начале 80-х гг. XIX в. / М. М. Шумилов. – М. : Прометей, 1991. – 218 с.

Power of the Governors in the Changing Space of the Empire: from Peter I to Alexander I

L. M. Dameshek

Irkutsk State University, Irkutsk

Abstract. The article deals with the formation and development of the government system in Russia throughout the XVIIIth century. The author analyzes laws and regulations aimed at improving the system with regard to the concern of the Empire. The author considers features of the system, its expansion in the Empire's territory.

Keywords: Governor, power, XVIII c., formation and development, legislative regulation, expansion of the power of Governors.

Дамешек Лев Михайлович

*доктор исторических наук, профессор,
заведующий, кафедра истории России
Иркутский государственный университет
664003, г. Иркутск, ул. К. Маркса, 1
тел.: 8(3952)24-05-22
e-mail: levdameshek@gmail.com*

Dameshek Lev Mikhailovich

*Doctor of Sciences (History), Professor,
Head, Department of History of Russia,
Irkutsk State University
1, K. Marx st., Irkutsk, 664003
tel.: 8(3952)24-05-22
e-mail: levdameshek@gmail.com*