



УДК 342.5(045)

Имперская география генерал-губернаторской власти в России: от Александра I до Николая II

И. Л. Дамешек

Иркутский государственный университет, г. Иркутск

Аннотация. В статье рассматривается трансформация и география распространения генерал-губернаторской власти в России на протяжении XIX в.

Ключевые слова: Россия, генерал-губернаторская власть, география власти в XIX в.

В истории России государство всегда играло весьма значительную роль. Государственная власть выступала не только собирателем земель, но, при необходимости, и их защитником, своеобразным «скрепом» в едином экономическом, административном и социокультурном пространстве империи разнохарактерных в этническом и религиозном отношении окраинных территорий; являлось создателем новых отраслей отечественной промышленности и транспорта, инициатором масштабных переселений; выступало в качестве верховного арбитра в разрешении социальных конфликтов. От деятельности государственных органов управления и их представителей зависели судьбы миллионов подданных российского императора. Именно эти обстоятельства вызывают обостренный интерес отечественных и зарубежных исследователей к деятельности российских органов власти и управления в различные периоды истории романовской империи. Однако, несмотря на этот феномен, мы по-прежнему в начале пути. Целые группы фактов требуют не только нового прочтения, но и остаются неизученными. Нового осмысления требуют теоретическое наследие и практическая деятельность выдающихся государственных деятелей России, взаимоотношения центра и окраин государства, религиозные и национальные проблемы империи, идея национального единства, за которую, по словам влиятельного публициста М. Н. Каткова, «все, что ни есть на земле русской, отдаст последнюю каплю своей крови» [8]. Именно поэтому объектом исследования в настоящей публикации является проблема географии распространения генерал-губернаторской власти в России как одного из основных властных институтов империи на местах, «главных представителей неприкосновенности верховных прав самодержавия...» [20, ст. 415]. В хронологическом отношении исследование охватывает все XIX столетие – от воцарения Александра I и до Николая II включительно. При этом автор считает необходимым заметить, что выбор нижней хронологической границы определяется не только и не столько началом нового царствования (хотя в условиях абсолютной

монархии это было чрезвычайно важно), но в немалой степени началом той грандиозной работы по реформированию российского государственного устройства, которая обоснованно связывается исследователями с приходом к власти «молодых друзей» нового императора. И в первую очередь с началом реформаторской деятельности М. М. Сперанского, справедливо названного «светилом русской бюрократии» XIX в. [24]. Верхняя хронологическая граница определяется 1917 г., концом романовской империи и связанных с ним институтов власти и управления. Источниковой основой статьи послужили нормативные акты империи, опубликованные в Полных собраниях законов Российской империи (все три собрания) [4, с. 6–16], и делопроизводственные документы и материалы, извлеченные автором из различных фондов органов власти и управления Российского государственного исторического архива.

Дальнейшее развитие идеи повсеместного введения генерал-губернаторского правления связано с тридцатилетней эпохой Николая I. По распоряжению императора все проекты реформ местного управления были переданы 6 декабря 1826 г. в особый секретный комитет который на заседании 4 мая 1827 г. рассмотрел вопрос о генерал-губернаторах. Члены комитета оказались едиными в том убеждении, что «повсеместное существование» в империи института генерал-губернаторов «едва ли может принести истинную пользу». По мнению участников обсуждения, «твердость, единство и сила управления зависят от совершенства установлений, от хорошего выбора лиц, а не от безмерной их власти» [18, с. 145]. Очевидно, участникам обсуждения генерал-губернаторская власть представлялась как нечто излишнее, как своего рода посредническая инстанция в сношениях между министерствами и губернаторами. По их мнению, гораздо целесообразнее было ввести «точные и единообразные правила для всех мест управления и суда», усилить власть губернского правления, а самого губернатора сделать «истинным хозяином своей провинции» [18, с. 146, 266]. Именно поэтому секретный комитет посчитал «повсеместное существование генерал-губернаторов» неудобным. В то же время члены комитета полагали, что в некоторых частях империи введение генерал-губернаторской системы правления «может быть полезно». К таким местностям были отнесены Сибирь, Оренбургский и Новороссийский края, Кавказ и три прибалтийские губернии. Основание для введения в этих местностях особой системы управления члены комитета видели прежде всего в приграничном положении этих территорий, что заставляло их «начальников заниматься разными посторонними делами, как то сношениями политическими, торговыми и проч.» [18, с. 146]. На заседании 28 февраля 1828 г. комитет вновь подтвердил это решение.

Анализ практики учреждения либо упразднения генерал-губернаторств свидетельствует, что правительственные мероприятия в этом вопросе вполне соответствовали духу решения комитета от 6 декабря 1826 г. Представление о географии института генерал-губернаторской власти дает утвержденное Николаем I 16 февраля 1826 г. постановление Комитета министров «О штатах канцелярий военного и генерал-губернаторов» [14]. Наряду с ге-

нерал-губернаторствами Западной и Восточной Сибири [3, с. 101–116; 13] эта форма правления была введена в обеих столицах. В центральных губерниях Европейской России существовало 7 генерал-губернаторств. Одно из них объединяло Рязанскую, Тульскую, Орловскую, Воронежскую, Тамбовскую губернии, другое – Нижегородскую, Казанскую, Симбирскую, Пензенскую. Отдельно были выделены Смоленское генерал-губернаторство в составе Витебской, Могилевской и Калужской губерний, Архангельское, Новороссийское, Малороссийское (Черниговская, Полтавская, Харьковская губернии), Оренбургское, генерал-губернаторство Грузии, Кавказа и Астрахани. Прибалтийское генерал-губернаторство включало в себя Псковскую, Лифляндскую, Эстляндскую и Курляндскую губернии. Из этого перечня становится очевидным, что к началу второй четверти XIX в. генерал-губернаторская форма правления была введена отнюдь не во всех губерниях империи. Специальной инструкции, регламентирующей «пределы власти» генерал-губернаторов, еще не существовало [5, с. 145]. Формально все генерал-губернаторы были равны в своих правах. Однако в исторической литературе, со времени выхода капитального исследования С. М. Середонина, существует традиция противопоставления генерал-губернаторов центральных и периферийных территорий [22, с. 109]. Действительно, положение генерал-губернаторов было неодинаковым. Но в условиях абсолютной монархии определялось оно не законами (штатным расписанием и т. д.), а близостью к императору и его окружению. Со времени Петра I и до 1917 г. кандидатуру генерал-губернатора утверждал непосредственно император. В большинстве случаев это был выбор самого монарха, противиться которому было невозможно [11, с. 374]. Существенное влияние на развитие института генерал-губернаторской власти оказывало отсутствие закона о деятельности «главных начальников края». Поэтому на практике генерал-губернаторы зачастую руководствовались принципами целесообразности, а не законности. В 1853 г. Комитет министров при обсуждении проекта инструкции генерал-губернаторам с сожалением констатировал, что в России «только для сибирских генерал-губернаторов и наместника Кавказского начертаны ...подробные правила об их правах, обязанностях и отношениях; все прочие генерал-губернаторы действуют донныне на прежнем основании более или менее сообразным с постановлением Учреждения 1775 г.» [6, с. 214].

В 30–40-х гг. XIX в. существенных перемен в положении генерал-губернаторов не произошло. Происходившие в это время изменения касались лишь вопроса упразднения ряда генерал-губернаторств центральных, поволжских губерний и Севера России. Лишь в 1853 г. по требованию Николая I Комитет министров разработал «Общую инструкцию генерал-губернаторам», которая и была утверждена царем 29 мая [15]. Источником для разработки инструкции стало «Учреждение 1775 г.» и законодательные наработки 30–40-х гг. Впоследствии эта инструкция, без каких-либо существенных изменений, целиком вошла во Вторую книгу Свода законов империи, в раздел «О начальниках губернии», и повторялась вплоть до начала XX столетия [19, ст. 415–472; 21, ст. 201–261]. Тем самым был законода-

тельно конституирован статус генерал-губернаторов, что находилось в полном соответствии с рядом других мероприятий Николая I по укреплению основ монархического строя и гиперцентрализации всех вертикальных и горизонтальных структур власти [10, с. 278]. Появление инструкции генерал-губернаторам стало неслучайным. Она была призвана не только дополнить, но и более четко определить «обязанности собственно генерал-губернаторов», их взаимоотношения с центральными ведомствами (в первую очередь с министерствами), с одной стороны, и с местными губернаторами – с другой. Применительно к Сибири последнее обстоятельство приобретало особенное значение. Формально «Сибирское учреждение» 1822 г. не давало генерал-губернаторам права рекомендаций на губернаторские посты, но исследователи административной политики самодержавия в Сибири с полным основанием утверждают, что такого рода рекомендации генерал-губернаторы считали своей сферой управления, что нередко порождало острые конфликтные ситуации [16, с. 110].

В соответствии с инструкцией генерал-губернаторы определялись как «главные блюстители неприкосновенности верховных прав самодержавия, пользы государства и точного исполнения законов и распоряжений высшего правительства...» [20, ст. 415]. Важнейшая задача генерал-губернатора заключалась в «непрестанной ревизии всех действий мест и лиц, ему ведомственных, для предупреждения или прекращения нарушения законов...». Именно генерал-губернатору «как лицу, полным доверием государя императора облеченному», предоставлялось исключительное право судить о том, насколько те или иные нарушения «противны безопасности и пользе общей...» [20, ст. 417]. По сути дела, данная статья инструкции освобождала генерал-губернаторов от необходимости руководствоваться в своих действиях законами, предоставляя им право согласовывать свои действия исключительно с интересами «верховного правительства».

Наряду с перечисленными общими обязанностями, инструкция определяла и специфические функции генерал-губернатора. К таковым относился надзор за тем, чтобы юношество «получало воспитание в правилах чистой веры» и в «чувствах преданности престолу», привлечение молодых людей к государственной службе, к трудам «честным и полезным». Эта идеологическая функция несла на себе несомненную нравственную печать в виде заботы о необходимости соблюдения каждым членом общества общепринятых норм поведения и морали. В инструкции особенно подчеркивалось, что своими действиями генерал-губернатор «устраняет всякий повод к ложным понятиям, превратным толкованиям и гибельному лжемудрствованию» [20, ст. 424].

Важной функцией генерал-губернатора была забота о «народном здравии и продовольствии» вплоть до принятия чрезвычайных мер в случае «распространения заразы», т. е. эпидемии, и «действий от голода» [20, ст. 429]. В компетенцию генерал-губернатора входило наблюдение «за ходом развития торговли и промышленности», забота о «правильной» разработке полезных ископаемых, развитии путей сообщения. Несмотря на, каза-

лось бы, широкий круг хозяйственных обязанностей, обращает на себя внимание отсутствие их четкой конкретной регламентации. В этом смысле инструкция как бы противопоставляет генерал-губернаторскую власть губернской. Если первой более всего присущи функции надзора и контроля, то последней, наоборот, свойственна конкретная хозяйственная деятельность.

Политический характер власти генерал-губернатора как высшего должностного лица региона проявился в праве выдвигать и представлять «чиновников, лично ему известных», к наградам и другим поощрениям. Министрам и главноуправляющим свои распоряжения по «всем... предметам» деятельности края следовало «передавать исключительно в губернии не иначе, как через генерал-губернаторов». Всем «начальникам губернии и ...прочих мест и лиц» инструкция предписывала безоговорочно выполнять «требования и предписания генерал-губернатора» [20, ст. 457].

Таковы основные положения инструкции генерал-губернаторам 1853 г. Она не просто конкретизировала статус генерал-губернатора, но придала ему характер высшей государственной власти, действовавшей на месте. Эта власть, основанная на личном доверии монарха, приобрела свойства чрезвычайной политической власти. Последнее со всей очевидностью вытекает из ст. 451 закона: «Никакая новая мера или особое распоряжение, относящаяся до благоустройства, общей пользы и казенного интереса в крае, не предпринимаются иначе, как по предварительному истребованию соображений и заключения генерал-губернатора», – говорилось в ней.

Таким образом, возникнув в период петровских преобразований преимущественно как административно-хозяйственная, к началу эпохи «великих реформ» генерал-губернаторская власть приобрела чрезвычайный политический характер. Она не прижилась в европейской части страны, но получила дальнейшее развитие на окраинах, в местностях, управляемых особым образом. В соответствии с теорией «местных особенностей» в середине XIX в. к таким были отнесены губернии: Сибирские, Оренбургская, Кавказская, Новороссийский край, Лифляндия, Эстляндия и Курляндия. Отмеченные особенности географии генерал-губернаторской власти в империи не являются случайными. Исследователям уже приходилось обращать внимание на то обстоятельство, что российская модель управления окраинами складывалась и развивалась параллельно с процессом формирования территории государства [3, с. 37–64]. Характерной чертой этого процесса была полиэтничность и многовариантность вхождения окраинных земель в состав России. Эти обстоятельства и порождали особенности местного управления. Приход же русской цивилизации на определенную окраину приводил к отмиранию самой идеи особых правил для такой окраины. Однако на новых землях «особенные» порядки устанавливались вновь [12, с. 338]. Во внутренней политике империи можно отчетливо наблюдать стремление к административно-финансовой унификации, с одной стороны, и необходимость учета территориальных и национальных особенностей окраин государства – с другой. Способность российской государственности учитывать эти «своеобразия» в практике административно-территориального устрой-

ства, законодательстве, конфессиональной политике обеспечивала не только эффективность и устойчивость имперского механизма управления, но в конечном итоге и само существование империи как таковой.

Список литературы

1. *Андреевский И. Е.* О наместниках, воеводах и губернаторах / И. Е. Андреевский. – СПб. : Тип. Эдуарда Праца, 1864. – 156 с.
2. *Градовский А. Д.* Собр. соч. / А. Д. Градовский. – СПб., 1899. – Т. 1.
3. *Дамешек И. Л.* Сибирь в системе имперского регионализма (компаративное исследование окраинной политики России в первой половине XIX в.) / И. Л. Дамешек. – Иркутск : Оттиск, 2002. – 208 с.
4. *Дамешек Л. М.* Нормативные акты как источник изучения окраинной политики самодержавия в России в начале XIX – XX в. / Л. М. Дамешек, И. Л. Дамешек // Изв. Иркут. гос. ун-та. Сер. История. – 2013. – № 2. – С. 6–16.
5. *Зайончковский П. А.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. / П. А. Зайончковский. – М. : Мысль, 1978. – 288 с.
6. Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи. В 2 т. Т. 2. – СПб. : Изд-во СПбГУ, 2003. – 452 с.
7. *Леонтович В. В.* История либерализма в России (1762–1914) / В. В. Леонтович. – М. : Рус. путь, 1995. – 444 с.
8. Моск. ведомости. – 1863. – 10 сент. – № 196.
9. М. М. Сперанский: Сибирский вариант имперского регионализма. (К 180-летию Сибирских реформ 1922 г.). – Иркутск : Оттиск, 2003. – 263 с.
10. Национальные окраины Российской империи. Становление и развитие системы управления. – М. : Славян. диалог, 1998. – 416 с.
11. *Пестель И. Б.* Бумаги // Рус. архив. – 1875. – Кн. 4.
12. Политическая история: Россия – СССР – Российская Федерация : в 2 т. – М. : Терра, 1996. – Т. 1. – 656 с.
13. ПСЗ-1. Т. 38. № 29125
14. ПСЗ-2. Т. 1. № 154.
15. ПСЗ-2. Т. 28. № 27293.
16. *Ремнев А. В.* Самодержавие и Сибирь: административная политика в первой половине XIX в. / А. В. Ремнев. – Омск : Изд-во ОмГУ, 1995. – 237 с.
17. *Сафонов М. М.* Проблема реформ в правительственной политике России на рубеже XVIII и XIX вв. / М. М. Сафонов. – Л. : Наука, 1988. – 249 с.
18. Сб. РИО. Т. 79. – СПб., 1891.
19. Свод законов Российской империи. Т. 2. – М., 1872.
20. Свод законов Российской империи. Т. 2. – М., 1876.
21. Свод Законов Российской империи. Т. 2. – М., 1892.
22. *Середонин С. М.* Исторический обзор деятельности Комитета министров: К столетию Комитета министров (1802–1902) : в 7 т. / С. М. Середонин. – СПб., 1902.
23. *Сперанский М. М.* Проекты и записки / М. М. Сперанский ; под ред. С. Н. Валка. – М. ; Л. : Изд-во Акад. наук СССР, 1961. – 245 с.
24. *Томсинов В. А.* Светило Российской бюрократии: исторический портрет М. М. Сперанского / В. А. Томсинов. – М. : Мол. гвардия, 1991. – 336 с.

Expansion of the Power of the Governors-General in the Imperial Russia: from Alexander I to Nicholas II

I. L. Dameshek

Irkutsk State University, Irkutsk

Abstract. The article considers the transformation and expansion of the power of the Governors in the Empire throughout the XIXth century.

Keywords: Russia, the power of the Governors-General, expansion of the power, XIX c.

Дамешек Ирина Львовна

*доктор исторических наук, профессор,
Педагогический институт*

Иркутский государственный университет

664009, 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, 664009

tel.: 8(3952)24-07-00

e-mail: dameshek@rambler.ru