

Бикташева А. Н.



КАЗАНСКОЕ ГУБЕРНАТОРСТВО

ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЫ XIX ВЕКА:

БРЕМЯ ВЛАСТИ



STUDIA HISTORICA



Алсу Бикташева

**Казанское губернаторство первой
половины XIX века. Бремя власти**

«Языки Славянской Культуры»

2014

УДК 94(47)
ББК 63.3(2)52

Бикташева А. Н.

Казанское губернаторство первой половины XIX века. Бремя власти / А. Н. Бикташева — «Языки Славянской Культуры», 2014

Данная книга рассказывает об административных трудностях и непростых культурно-психологических условиях, в которых оказывался чиновник, назначенный на пост губернатора. Материалы доносов, сенаторских проверок, сообщений негласных наблюдателей служат источниками для выявления сбоев, зазоров и уязвимых мест существовавшей в России первой половины XIX века системы местного управления. Анализ обнаруженных свидетельств, дает основания для ревизии существующих представлений об административных практиках и ресурсах власти губернской бюрократии, её конфликтах с органами дворянского самоуправления, поиска эффективных форм управления, столкновения личных и групповых интересов. Результаты исследования будут интересны как профессиональным историкам, так и историкам-любителям. (Первое издание этой книги вышло под названием «Казанские губернаторы в диалогах властей (первая половина XIX века)», Казань, 2008 – 228 с.)

УДК 94(47)
ББК 63.3(2)52

© Бикташева А. Н., 2014
© Языки Славянской Культуры, 2014

Содержание

Введение	6
Глава I	20
Конец ознакомительного фрагмента.	28

А. Н. Бикташева
Казанское губернаторство первой
половины XIX века. Бремя власти

© А. Н. Бикташева, 2014

© Рукописные памятники Древней Руси, 2014

* * *

Введение

Каламбурное переосмысление иронического выражения *положение хуже губернаторского* может дать представление о характере предлагаемой работы. По свидетельствам современников, этот фразеологизм оказался точным и емким отражением состояния власти российских губернаторов, охваченных вихрем преобразований Александровской эпохи. Усиление фразы примерами их властвования на протяжении всего XIX в., наполнение ее новыми смыслами и художественными образами сделало это высказывание узнаваемым и актуальным по сей день. В этой книге я пытаюсь расшифровать достоверность этой трансформации, опираясь на опыт управления Казанских губернаторов.

В научной литературе административная система Российской империи часто предстаёт как пространство монолога верховной власти. От её лица звучат законы Сената, приказы и распоряжения министров, её желаниями объясняются действия должностных лиц империи. При признании изначальной субъективности монарха и его окружения государственная машина и впрямь выглядит алогичным и нежизнеспособным организмом, где назначения случайны, карьеры причудливы, а намерения оторваны от реальности.

Между тем изучение всей совокупности исторических текстов, зафиксировавших практическую деятельность и повседневные заботы казанских губернаторов первой половины XIX в., убеждает в том, что империя была пронизана диалогами власти с обществом и властей разного уровня друг с другом. Участниками обсуждения проблем губернского управления становились: император, олицетворявший «верховную власть»; центральные органы, отождествлявшиеся с «мнением» Сената и Комитета министров; сенатские ревизоры; служащие министерств и различных ведомств. В помещичьих губерниях, где власть делилась на коронную и корпоративную, в этот диалог вступали губернские и уездные предводители дворянства, а также частные и должностные лица, обращавшиеся с доносами и жалобами в вышестоящие инстанции и непосредственно к императору. В результате изучаемое коммуникативное поле может оказаться тем фактором, который корректировал и адаптировал правительственную линию к обстоятельствам и реалиям отдельного региона или даже одной губернии.

Губернатор как центральная фигура нашего повествования избран не случайно. Его служебная деятельность породила плотную паутину взаимодействий с центральной властью, местными учреждениями и частными людьми. Эффективность губернского управления зависела от установившихся взаимоотношений назначенного чиновника с близкими ко двору аристократами, местным дворянством, губернским прокурором, жандармским штаб-офицером и прочими «большими» и «малыми» лицами. Немаловажную роль в этих отношениях играли его семейные и обретенные по предыдущей службе связи, избранный «хозяином губернии» стиль руководства, сложившаяся расстановка сил и групповые интересы, компетентность лиц из его «команды»: правителя канцелярии, советников правления, чиновника особых поручений.

Изучая административный опыт на уровне губернии, постоянно наталкиваешься на очевидное расхождение между предписанными законами нормами и реальной практикой властвования. Из зафиксированных в исторических текстах свидетельств становится ясно, что наряду с официальной стороной власти, закрепленной в статусе, полномочиях, финансовом обеспечении сановника, существовала её неофициальная сторона, не прописанная, но хорошо известная современникам. Анализ архивных и опубликованных документов демонстрирует разнообразие средств вмешательства во властные полномочия губернаторов, вскрывает конфликты, выходящие за пределы институциональных отношений, подводит к пониманию слагаемых эффективности управления губернией.

Итак, предметом изучения в данной книге являются ресурсы власти губернатора, определенные ему законом и ограниченные или усиленные конкретной коммуникативной ситуацией в регионе. Выбрав «губернский» уровень анализа, я старалась не упустить из виду общие тенденции развития данного института власти в пространстве империи. Близкое рассмотрение проблемы позволило лучше уловить нюансы губернаторской власти: соотнести декларируемую политику с региональной управленческой реальностью, проследить эволюцию способов поддержания имиджа власти.

Казанская губерния являла собой одну из «узловых» территориально-административных единиц в империи. У неё были как типичные, так и специфические черты. В географическом отношении она соединяла европейскую и азиатскую части России, в хозяйственном – была одним из характерных для Поволжья аграрных регионов с промышленно развитым центром. Губерния отличалась поликонфессиональным и полиэтничным составом населения. При этом в делопроизводственных материалах изучаемого периода она именовалась «внутренней» и воспринималась как одна из «великоросских». Её столица являлась университетским центром самого крупного в России учебного округа. Всё это способствовало тому, что в административном рейтинге Казанской губернией удерживалось лидирующее положение¹. С точки зрения бюрократических ценностей местное губернаторство, безусловно, имело статусное преимущество.

Хронологические рамки данного исследования определены логикой дореформенного периода развития страны (1801–1864). Нижняя временная граница задана введением министерской системы управления, кардинально изменившей должностное положение и статус губернатора, превратив «хозяина губернии» в чиновника Министерства внутренних дел. Верхняя граница связана с последствиями земских преобразований в череде реформ 1860–1870-х гг., повлекших за собой помимо ликвидации крепостного права создание новых органов самоуправления, финансовых и судебных учреждений. Эти изменения существенно повлияли на характер полномочий местной власти.

Выбранный ракурс анализа губернаторской власти через коммуникативное пространство позволяет выявлять «спрятанные смыслы» и значения, добиваться более глубокого понимания механизмов политической культуры в Российской империи. Намеченная реконструкция потребовала привлечения большого массива разнообразных источников – как официального происхождения, так и взятых из частной сферы. Отчёты сенатских ревизоров, донесения жандармских офицеров, многочисленные следственные материалы в сочетании с источниками личного происхождения содержат богатый малоизученный материал о жизни людей власти. Для реализации замысла исследования потребовалось совмещение «разорванных» во времени и разбросанных по различным ведомственным архивам делопроизводственных текстов.

Тому, что они ещё не вошли в научный оборот или использовались фрагментарно, есть своё объяснение. На рубеже XIX–XX вв. магистральным направлением изучения политической жизни Российской империи стала история учреждений. Образцами институциональных исследований могут служить пятитомная «История Правительствующего Сената», труд С. М. Середонина по истории Комитета министров, Н. В. Варадинова по истории Министерства внутренних дел и другие ведомственные издания юбилейного толка². Осмысление тематики местного управления проходило тогда в русле формально-юридического подхода,

¹ Готье Ю. В. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II. М., 1913. Т. 1. С. 207–208.

² История Правительствующего Сената за 200 лет, 1711–1911 гг. СПб., 1911. Т. 1–5; Середонин С. М. Исторический обзор деятельности Комитета министров. СПб., 1902. Т. 1–4; Варадинов Н. В. История Министерства внутренних дел. СПб., 1858–1863. Ч. 1–3; Адрианов С. А. Министерство внутренних дел: ист. очерк. СПб., 1901; Писарев С. Н. Учреждение по принятию и направлению прошений, приносимых на высочайшее имя, 1810–1910. СПб., 1909; Строев В. Н. Столетие Собственной его императорского величества канцелярии. СПб., 1912 и др.

столь характерного для представителей «государственной школы»³. Отечественных государствоведов отличало критическое отношение к губернаторской должности (И. Е. Андреевский, С. А. Корф, И. А. Блинов, К. Н. Соколов, С. К. Гогель)⁴. Деятельность губернаторов оценивалась как «далеко не удовлетворительная». Основным недостатком виделся в соединении в одних руках управления и надзора. Обращалось внимание на несовпадение официальных норм, обеспечивающих деятельность российских губернаторов, и реальной практики управления. Своеобразным итогом изучения губернаторства в рамках историко-юридического подхода стала монография И. А. Блинова⁵. Ограниченность источниковой основы и формально-юридический подход не позволили историкам права исследовать реалии регионального управления. При этом их объединял критический подход к ресурсам местных властей, интерес к проблемам соотношения централизации и децентрализации, формирования в России административной юстиции⁶. Кроме того, они заложили основу изучения русской бюрократии⁷.

Апологетическая ограниченность «государственников», отчасти объяснимая цензурным гнетом, «канцелярской тайной», запретами на изучение⁸, стала преодолеваться в трудах историков М. М. Богословского, Ю. В. Готье⁹. В фокусе их внимания оказались «областные реформы» XVIII столетия. Изучение строилось на богатейших материалах столичных и провинциальных архивов, большая часть которых впервые вводилась в научный оборот. Наряду с преобладавшим историко-юридическим подходом обозначилось стремление исследовать личностный фактор власти. Оригинальность этого направления проявилась при освещении вопросов назначения, материального содержания, изучения бытовых условий и злоупотреблений губернаторов. Но новым историографическим «росткам» в ближайшее время не суждено было развиваться. Нетрудно понять, что после Октябрьской революции все, что было связано с институтами власти рухнувшего самодержавия, вызывало негативную реакцию нового правительства. Поступательное развитие изучения имперской административной системы было прервано. Губернаторская тематика на долгие годы была предана забвению. После 1917 г. отечественная историография практически не обращалась к проблемам местного управления. Проблема эта затрагивалась лишь в связи с изучением отдельных аспектов внутренней политики самодержавия или архивообразующей деятельностью некоторых учреждений¹⁰.

³ Лохвицкий А. Губерния, ее земские и правительственные учреждения. 2-е изд., с изм. СПб., 1864; Нотович О. К. Основы реформ местного и центрального управления. СПб., 1882; Головин К. Ф. Наше местное управление и местное представительство. СПб., 1884; Подлигайлов П. Н. Местное управление в России. СПб., 1884; Градовский А. Д. Начала русского государственного права. Т. 3. Органы местного управления. СПб., 1883; Коржунов Н. М. Русское государственное право. СПб., 1901–1903. Т. 1–2; Гессен В. М. Вопросы местного управления. СПб., 1904; Латкин В. Н. Учебник истории русского права периода Империи (XVIII–XIX ст.). 2-е изд., перераб. и доп. СПб., 1909; Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 2. Административное право. СПб., 1910; Блинов И. А. Отношение Сената к местным учреждениям в XIX веке. СПб., 1911; Страховский И. М. Губернское устройство (правительственные учреждения). СПб., 1913.

⁴ Андреевский И. Е. О наместниках, воеводах и губернаторах: рассуждения. СПб., 1864; Корф С. А. Очерк исторического развития губернаторской должности в России // Вестник права. 1901. Кн. 9. С. 130–147; Блинов И. А. Из истории должности губернатора после Учреждения о губерниях 1775 г. // Вестник права. 1903. Кн. 4. С. 120–170; Соколов К. Н. Очерк истории и современного значения генерал-губернатора // Вестник права. 1903. Кн. 7. С. 110–179; Кн. 8. С. 39–76; Гогель С. К. Губернские присутствия смешанного состава, как органы административной юстиции на местах // Вестник права. 1906. Кн. 4. С. 393–466.

⁵ Блинов И. А. Губернаторы: историко-юрид. очерк. СПб., 1905.

⁶ См.: Зеленцов А. Б., Радченко В. И. Административная юстиция в России: (история и современность). М., 2001. С. 5–14.

⁷ См.: Корф М. А. Жизнь графа Сперанского. Изд. испр. СПб., 1861. Т. 2; Заблоцкий-Десятовский А. П. Граф П. Д. Киселев и его время: Материалы для истории императоров Александра I, Николая I и Александра II. СПб., 1882. Т. 1–4; Деятели реформы // Великая реформа. М., 1911. Т. 5.

⁸ См.: Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. 3-е изд., перераб. и доп. М., 1983. С. 15–16.

⁹ Богословский М. М. Областная реформа Петра Великого. М., 1902; Готье Ю. В. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II. М., 1913. Т. 1; 1941. Т. 2.

¹⁰ См.: Колесников А. Начала административной централизации и самоуправления в современном государстве // Сб. трудов профессоров и преподавателей гос. Иркутск. ун-та. Отд. 1. Науки гуманитарные. Иркутск, 1921. Вып. 2. С. 91–107; Бочка-

Наступившая в нашей стране эпоха «оттепели» оказала стимулирующее воздействие на изучение устройства государственных учреждений дореволюционной России. История, структура, характер деятельности этих учреждений были четко определены и систематизированы в учебном пособии Н. П. Ерошкина, выдержавшем несколько изданий (1960, 1968, 1983, 1997)¹¹. Функции и полномочия губернаторов рассматривались автором главным образом на основе законодательства. Этот вид источника позволил ему сделать интересное наблюдение о том, что губернатор нес ответственность в основном за местные учреждения, подведомственные МВД. После выхода работ Н. П. Ерошкина в советской историографии утвердился ведомственный подход в изучении губернаторства.

Единственной работой, специально посвященной истории местного управления, была статья А. И. Парусова¹². Она отличалась многообразием задействованных источников, но выводы автора не вышли за пределы классовой историографии¹³.

Продолжением дореволюционных исследований по эволюции русской бюрократии¹⁴ стали труды Н. Ф. Демидовой и С. М. Троицкого¹⁵. Настоящим историографическим событием было появление в 1978 г. монографии П. А. Зайончковского «Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в.». В ней было сформулировано новое положение, что на внутреннюю политику страны «оказывают немалое влияние люди, стоящие во главе администрации»¹⁶. Для изучения личного состава аппарата государственного управления автор применил оригинальную методику обработки формулярных списков¹⁷. Полученные срезы количественных характеристик состава российских губернаторов за 1853 и 1903 годы позволили сделать ряд интересных наблюдений. Но главное то, что этой книгой П. А. Зайончковский заложил новые методологические принципы изучения системы имперского управления. Среди них было требование широкого комплекса источников (законодательных актов, документов делопроизводства, формулярных списков, донесений жандармских губернских штаб-офицеров, источников личного происхождения). Его реализация привела к повороту в изучении политической истории России XIX в.¹⁸

В трудах последователей Зайончковского бюрократия стала рассматриваться как особая социальная группа, имевшая влияние на подготовку и реализацию либеральных реформ. Теперь речь шла о «субъективном факторе» в системе управления, появилась возможность увидеть в российской администрации субъект исторического процесса. Двигаясь от изучения институтов управления, исследователи подошли к анализу мотивации, к механизмам принятия решений, к интересу к практической административной деятельности.

рев В. Сенаторские ревизии в России при Павле I // Известия Тверского пед. ин-та. 1926. Вып. 1–2; Шеффер А. Л. Органы «самоуправления» царской России. Куйбышев, 1939; Предтеченский А. В. Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX в. М.; Л., 1957. С. 393–406.

¹¹ Ерошкин Н. П. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России. М., 1960; *Он же*. Местные государственные учреждения дореформенной России (1800–1860 гг.). М., 1985; *Он же*. Российское самодержавие. М., 2006.

¹² Парусов А. И. К истории местного управления в России первой четверти XIX столетия // Учен. зап. Горьковского гос. ун-та им. Н. И. Лобачевского. Сер. историко-филологическая. 1964. Т. 1. Вып. 72. С. 155–226.

¹³ См.: Лешин В. И. Борьба с голодающими // Полное собрание сочинений. 5-е изд. М., 1959. Т. 5. С. 279–280.

¹⁴ См.: Карнович Е. Русские чиновники в былое и настоящее время. СПб., 1897; Ивановский В. В. Бюрократия как самостоятельный общественный класс // Рус. мысль. 1903. № 8. С. 1–23; Гессен В. М. Вопросы местного управления. СПб., 1904. С. 22–23.

¹⁵ Демидова Н. Ф. Бюрократизация государственного аппарата абсолютизма в XVII–XVIII вв. // Абсолютизм в России (XVII–XVIII вв.). М., 1964. С. 206–242; *Она же*. Служилая бюрократия в России XVII в. и ее роль в формировании абсолютизма. М., 1987; Троицкий С. М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII веке: формирование бюрократии. М., 1974.

¹⁶ См.: Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке. М., 1978. С. 5.

¹⁷ Там же. С. 9–13.

¹⁸ Сафонов М. М. Проблема реформ в правительственной политике России на рубеже XVIII и XIX вв. Л., 1988; Мироненко С. В. Самодержавие и реформы: политическая борьба в России в начале XIX в. М., 1989; Захарова Л. Г. Самодержавие и реформы в России, 1861–1874: (к вопросу о выборе пути развития) // Великие реформы в России, 1861–1874. М., 1992. С. 24–43.

В 1982 г. в статье, посвященной структурам местного управления, П. Н. Зырянов сделал вывод, что «губернатор... не являлся единственной решающей силой в губернском управлении»¹⁹. Он выдвинул оригинальную концепцию «трех пластов» или «социальных этажей» (сословно-крестьянский, сословно-дворянский и бюрократический), которая отражала неоднородность губернского управления не только «по вертикали», но и по «горизонтали»²⁰. Благодаря этому усилился интерес историков к социальному воспроизводству власти.

Достижениями периода 1960–1980 гг. в области институциональной истории можно считать адаптацию дореволюционной историографии, расширение подходов в изучении местного управления, применение новых методов источникового анализа. Но специальных работ о российских губернаторах в тот период так и не появилось. О губернаторах по-прежнему писали фрагментарно и в связи с иными темами²¹. Их практическая деятельность продолжала оставаться на периферии исследовательского внимания.

Актуализации этой темы способствовали политические события, произошедшие в нашей стране в 1990–2000-е гг. Крушение железного занавеса, деятельность фонда Сороса и других научных фондов способствовали знакомству российских историков с достижениями их западных коллег, давно и плодотворно работающих над изучением политической истории Российской империи²², а также усвоению новых философских теорий. Весомый вклад в развитие современных институциональных изысканий привнесли американские ученики П. А. Зайончковского, которых он опекал во время их работы в московских архивах²³.

В это время появляются специальные работы о российских губернаторах. В числе первых исследователей этой проблема тики следует назвать М. М. Шумилова²⁴. Он впервые рассмотрел институт губернаторства пореформенной России как объект правительственной политики. При этом автор остался верным институционально-ведомственному подходу.

Наиболее плодотворной в губернаторской тематике была вторая половина 1990-х гг. Проведение круглых столов, семинаров, издание сборников статей «Губернаторство в России: история, современность и перспективы»²⁵, «Российская империя и ее реги-

¹⁹ Зырянов П. Н. Социальная структура местного управления капиталистической России (1861–1914 гг.) // Исторические записки. 1982. Т. 107. С. 295–296.

²⁰ См. подробнее: Любичанковский С. В. Достижения и проблемы отечественной историографии в анализе функционирования института губернаторства Российской империи конца XIX – нач. XX в. // Клио: журнал для ученых. 2003. № 4. С. 52.

²¹ Паина Э. С. Сенаторские ревизии и их архивные материалы (XIX – нач. XX в.) // Некоторые вопросы изучения исторических документов XIX – нач. XX века. Л., 1967. С. 147–175; Чернуха В. Г. Совет Министров в 1857–1861 гг. // Вспомогательные ист. дисциплины. Л., 1973. Вып. 5. С. 120–137; Она же. Внутренняя политика царизма с сер. 50-х до нач. 80-х годов XIX в. Л., 1978; Оржиховский И. В. Из истории внутренней политики самодержавия в 60–70-х годах XIX века. Горький, 1974; Захарова Л. Г. Самодержавие и отмена крепостного права в России, 1856–1861. М., 1984.

²² Yaney G. L. The systematization of Russian government; social evolution in the domestic administration of Imperial Russia, 1711–1905. Urbana, 1973; Riasanovsky N. V. A parting of ways: government and the educated public in Russia, 1801–1855. Oxford, 1976. P. 291–297; Raeff M. The Bureaucratic Phenomenon of Imperial Russia, 1700–1905 // Americal Review. 1979. Vol. 84. № 2 (April); Idem. Political ideas and institutions in imperial Russia. Boulder, 1994; Orlovsky D. The limits of reform: the Ministry of Internal Affairs in Imperial Russia, 1802–1881. Cambridge, 1981; LeDonne J. P. Absolutism and ruling class: the formation of the Russian political order, 1700–1825. New York, 1991.

²³ См.: Большакова О. В. П. А. Зайончковский и его американские ученики // Отеч. история. 2004. № 4. С. 92–107; Она же. Власть и политика в России XIX – нач. XX века: американская историография. М., 2008.

²⁴ Шумилов М. М. Местное управление и центральная власть в России в 50-х – нач. 80-х гг. XIX века. М., 1991; Он же. Царские отметки на всеподданнейших отчетах российских губернаторов в 50-х – нач. 80-х гг. XIX в. // Вестник Новгород. гос. ун-та. Сер. Гуманит. науки. 1995. № 2. С. 55–60; Он же. Губернаторские назначения в России 60–70-х годов века // Россия в XIX–XX вв.: Сб. статей к 70-летию со дня рожд. Р. Ш. Ганелина. СПб., 1998. С. 204–209; Он же. Губернаторские канцелярии и губернские правления в России 50-х – 80-х гг. XIX в. // Проблемы социально-экономической и политической истории России XIX–XX веков: Сб. статей памяти В. С. Дякина и Ю. Б. Соловьева. СПб., 1999. С. 187–199.

²⁵ См.: Губернаторство в России: история, современность и перспективы: материалы «круглого стола» // Вестник Моск. ун-та. Сер. 12. Полит. науки. 1996. № 3. С. 3–21; Институт губернатора в России: традиции и современные реальности / Под ред. Н. С. Слепцова. М., 1997.

оны»²⁶ спровоцировали складывание целого ряда исследовательских подходов в изучении темы: управленческо-регионального; социокультурного; биографического; историко-правового; структурно-функционального.

Первой попыткой обобщения коллективных усилий в изучении имперского опыта управления можно считать издание «Национальные окраины Российской империи. Становление и развитие системы управления»²⁷. Дальнейшая разработка темы происходила в рамках международного семинара «Империя и регион: российский вариант»²⁸, в работе которого основной акцент делался на изучение структуры государственной власти, а не на административную политику. Один из инициаторов его проведения, профессор Омского государственного университета А. В. Ремнев²⁹, сформулировал *управленческо-региональный подход* в изучении империологии и реализовал его применительно к азиатским регионам России. Идейной основой семинара являлось убеждение в том, что Российская империя представляла собой сложно организованное государственное пространство. Его длительная устойчивость объясняется поливариантностью властных структур, многообразием правовых, государственных, управленческих форм, асимметричностью и разнопорядковостью связей различных народов и территориальных образований³⁰. В опоре на такую установку исследователи пришли к заключению, что региональное измерение существовало и учитывалось верховной властью, что география губернаторской власти зависела от сочетания отраслевого и территориального принципов администрирования.

Применительно к Восточной Сибири весомый вклад в разработку российского губернаторства внесли исследования Н. П. Матхановой³¹. Анализируя объем властных полномочий высшей администрации, она установила прямую связь между культурно-психологическим типом личности губернатора и эффективностью управления регионом. По ее мнению, на развитие региона оказывал воздействие целый комплекс факторов: наличие генерал-губернатора или военного губернатора, существование (или отсутствие) помещичьего землевладения и дворянского самоуправления, размеры казенной собственности, уровень развития частного сектора и влияние его представителей, особенность состава населения, распространение на губернию земской и судебной реформы, личные качества губернатора³².

Параллельно с изучением регионального управления развивалась историография имперского администрирования³³. В данной работе интерес к ней обусловлен возможностью контек-

²⁶ См.: Имперский строй России в региональном измерении (XIX – нач. XX века): Сб. науч. статей. М., 1997.

²⁷ Национальные окраины Российской империи. Становление и развитие системы управления. М., 1997; Ремнев А. В. Россия Дальнего Востока. Имперская география власти XIX – нач. XX веков. Омск, 2004.

²⁸ Ремнев А. В. Имперское управление азиатскими регионами России в XIX – нач. XX веков: Некоторые итоги и перспективы изучения // Пути познания истории России: новые подходы и интерпретации. М., 2001. С. 97–125.

²⁹ Ремнев А. В. Самодержавие и Сибирь: Административная политика в первой пол. XIX в. Омск, 1995; *Она же*. Самодержавие и Сибирь: Административная политика второй пол. XIX – нач. XX веков. Омск, 1997.

³⁰ Ремнев А. В. Россия Дальнего Востока. Имперская география власти XIX – нач. XX веков. Омск, 2004. С. 7; *Она же*. Региональные параметры имперской «географии власти» (Сибирь и Дальний Восток) // *Ab Imperio*. 2000. № 3/4. С. 343–358; Азиатская Россия: люди и структуры империи: Сб. науч. статей. Омск. 2005.

³¹ Матханова Н. П. Полномочия губернатора в XIX веке: закон и жизнь (к постановке проблемы) // Проблемы истории местного управления Сибири XVII–XX веков. Вып. 2. Региональная науч. конф., 18–19 дек. 1997: Тезисы докл. Новосибирск. 1997. С. 25–31; *Она же*. Генерал-губернаторы Восточной Сибири середины XIX века. Новосибирск, 1998; *Она же*. Губернаторские отчеты и жандармские донесения как источник по истории российского провинциального чиновничества середины XIX в. // Источники по русской истории и литературе: Средневековье и Новое время. Новосибирск, 2000. С. 204–236.

³² Матханова Н. П. Полномочия губернатора... С. 27.

³³ См.: Административные реформы в России XVIII–XIX вв. в сравнительно-исторической перспективе. М., 1990; Морякова О. В. Система местного управления России при Николае I. М., 1998; Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи. СПб., 2001–2003. Т. 1–2; Марасанова В. М. Местное управление в Российской империи: (на материалах Верхнего Поволжья). М., 2004; Административные реформы в России: история и современность. М., 2006; Писарькова Л. Ф. Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века: Эволюция бюрократической системы. М., 2007.

стуализации реконструируемых казанских событий, сравнения и выявления типичного и нетипичного в изучаемом временном отрезке дореформенной России.

Эволюция губернаторского корпуса за все время его существования была подвергнута анализу в монографии Л. М. Лысенко³⁴. Впервые губернатор рассматривался автором не как институт власти, а как её представитель. Историко-социологический анализ кадрового состава губернаторского и генерал-губернаторского корпусов проводился по таким показателям, как чин, возраст, стаж работы, вероисповедание, образование, предыдущая служебная карьера. Общая характеристика состава губернаторского корпуса Российской империи подтвердила исследовательскую гипотезу, что «губернаторы являли собой прогрессивную силу». *Социокультурный подход* позволил сделать вывод, что «за двести лет существования института губернаторства в его составе по формальным признакам в целом наблюдались положительные тенденции, связанные с ростом профессионализма, образовательного уровня, повышением правовой культуры, изменением соотношения военных и гражданских начал в деятельности губернаторов в пользу последних»³⁵. В то же время автор поставил вопрос о несовершенстве института губернаторства, сбои в работе которого стали ощущаться уже в конце XIX в., но особенно в начале XX в.

Н. П. Матханова выстроила властную иерархию, основанную не на формальных критериях, а на влиятельности³⁶. В таком ракурсе на вершине губернской бюрократической лестницы оказались правители местной канцелярии, чиновники особых поручений, а также другие канцеляристы. В этом отношении исследовательский подход Матхановой близок к теории Фуко с его пониманием природы власти. Широкие возможности такого подхода подтверждают исследования социально-психологического облика провинциального чиновничества³⁷. Они отличаются богатой инкрустацией делопроизводственных источников фактическим материалом мемуарного происхождения.

Биографистика российских губернаторов в 1990-е гг. основывалась главным образом на пересказе формулярных списков, некрологов и на мемуарных извлечениях, отчего большинство сборников о российских губернаторах представляют собой очерки справочного, краеведческого характера³⁸. На этом фоне заметно выделяются публикации с использованием архивных материалов³⁹. Но разрозненность изучения губернаторских биографий не позволяет институционализировать их деятельность, вписать в контекст развития государственного аппарата, проанализировать преломления самодержавной административной политики, изучить роль губернаторов в реализации этой политики. Биографистика рассматривается мною как одно из вспомогательных направлений в решении поставленных задач.

³⁴ Лысенко Л. М. Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи (XVIII – нач. XX века). М., 2001.

³⁵ Лысенко Л. М. Губернаторы и генерал-губернаторы... С. 401.

³⁶ См.: Матханова Н. П. Неформальная иерархия российского провинциального чиновничества в XIX века // «Сибирь – мой край...»: Проблемы региональной истории и исторического образования. Новосибирск. 1999. С. 154–166; Она же. Высшая администрация Восточной Сибири в середине XIX в.: Проблемы социальной стратификации. Новосибирск, 2002.

³⁷ Морякова О. В. Провинциальное чиновничество в России второй четверти XIX века: социальный портрет, быт и нравы // Вестник МГУ. Сер. 8. История. 1993. № 6; Писарькова Л. Ф. Российский чиновник на службе в конце XVIII – первой пол. XIX века // Человек. 1994. № 3–4; Голосенко И. А. Феномен «русской взятки»: очерк отечественной социологии чиновничества // Журнал социологии и социальной антропологии. 1999. Т. 2. № 3.

³⁸ См.: Алексушин Г. В. Самарские губернаторы. Самара, 1996; Тверские губернаторы. Тверь, 1996; Тульские губернаторы. Тула, 1997; Пермские губернаторы: традиции и современность. Пермь, 1997; Астраханские губернаторы: историко-краевед. очерки. Астрахань, 1997; Орловские губернаторы Курского края, 1779–1917 гг.: ист. очерки. Курск, 2005.

³⁹ Акулышин П. В. Рязанский генерал-губернатор А. Д. Балашов: (Реформаторские планы Александра I и Рязанский край) // Из прошлого и настоящего Рязанского края. Рязань, 1994. С. 17–25; Марасанова В. М., Федюк Г. П. Ярославские губернаторы, 1777–1917: (историко-биограф. очерки). Ярославль, 1998; Фролов Н. В., Фролова Э. В. Владимирские наместники и губернаторы. Ковров. 1998; Губернаторы Оренбургского края / Авт. – сост. В. Г. Семенов, В. П. Семенова. Оренбург, 1999; Горбунов К. Е., Сивопляс И. Э., Шабалкин А. Ю. Симбирские гражданские губернаторы: материалы к историко-биограф. очеркам. Ульяновск, 2003; Берсенев В. В. Немцы-губернаторы в царствование императора Николая I // Немцы в государственности России. СПб., 2004. С. 155–161; Кононов В. А. Смоленские губернаторы, 1711–1917. Смоленск, 2004.

В современной юридической литературе наблюдается новый всплеск историко-правового изучения губернской административной системы. Основным источником для реализации правового подхода по-прежнему остаются официальные нормы⁴⁰. Его приверженцы сосредоточились на изучении эволюции административной политики, ее адаптивных способностях в условиях проведения структурных реформ. Это привело к продвижению в изучении механизмов и форм взаимодействия органов исполнительной власти, конкретизации понятийного аппарата⁴¹. Примечательно, что диссертации под названием «Губернаторская власть в дореволюционной России / Сост. О. М. Трохина. Орел, 1998; *Макаров И.* Губернаторы и полицмейстеры. Нижний Новгород, 2005; *Степанов В. Б.* Наместники и воеводы России...»⁴², а также «Институт губернаторской власти в механизме управления Российской Империей...» были защищены⁴³ по юридическим наукам. Активное овладение губернской тематикой современными правоведами может служить позитивным примером междисциплинарных возможностей сотрудничества.

По мнению Р. К. Мертона, разнообразие и плюрализм подходов в научной дисциплине обычно являются главным источником развития этой дисциплины⁴⁴. Применение структурно-функционального подхода, в рамках которого признается способность социальных систем к самоорганизации по принципу равновесия⁴⁵, позволяет от конкретно-эмпирического анализа перейти на уровень теоретического осмысления и освоения изучаемой тематики. Для С. В. Любичанковского таковой стало решение проблемы кризиса власти в поздней имперской России⁴⁶. Впервые всестороннему анализу была подвергнута губернская администрация по ключевым категориям подхода: структура, функция, равновесие, среда, обратная связь. Широко используемое в литературе словосочетание «губернаторская власть» получило научно обоснованное понятийное толкование: «губернаторская власть – это система учреждений управления, состоявшая из губернатора и органов власти, через которые он осуществляет свои функции». Иными словами, структурно-функциональный подход был применен к системе губернской власти рубежа XIX–XX вв. с целью определения эффективности функционирования этой системы. Автор предложил оригинальную интерпретацию поздней имперской кризиса власти, выделив в нем «системную» и «внутреннюю» составляющие. Последняя, по его мнению, порождалась личными интересами сотрудников аппарата государственного управления. Отличительным свойством этой исследовательской рамки является ее интегральность. Она продемонстрировала хороший эвристический потенциал в ходе заочной международной дискуссии на тему «Местное управление в пореформенной России: механизмы власти и их эффективность»⁴⁷.

⁴⁰ См.: Развитие русского права в первой половине XIX века / Под ред. Е. А. Скрипелева; Рос. академия наук. М., 1994; *Еремьян В. В., Федоров М. В.* История местного самоуправления в России (XII – нач. XX в.). М., 1999; *Гаркуша П. И.* Правовой статус института губернаторства в России. Ростов н/Д, 2004.

⁴¹ *Лантвева Л. Е.* Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века). М., 1998.

⁴² *Орлов А. В.* Губернаторская власть в дореволюционной России на примере Нижегородской губернии (историко-правовой аспект): Дис.... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2004.

⁴³ *Козлобаев В. А.* Институт губернаторской власти в механизме управления Российской империей, 1860-е – нач. 1880-х гг.: историко-правовое исследование: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. Тамбов, 2007.

⁴⁴ См.: Американская социологическая мысль: тексты. М., 1996. С. 7.

⁴⁵ См.: *Любичанковский С. В.* Структурно-функциональный подход к изучению местного управления Российской империи: возможности и перспективы // Клио: журнал для ученых. 2001. № 3. С. 57–60.

⁴⁶ *Любичанковский С. В.* Губернская администрация и проблема кризиса власти в поздней имперской России (на материалах Урала, 1892–1914 гг.). Самара; Оренбург, 2007.

⁴⁷ Местное управление в пореформенной России: механизмы власти и их эффективность: сводные материалы заочной дискуссии. Екатеринбург; Ижевск, 2010.

Параллельно с перечисленными направлениями развивалась историография имперского администрирования⁴⁸. В данной работе интерес к ней обусловлен возможностью контекстуализации казанских событий, сравнения и выявления типичного и нетипичного в изучаемом временном отрезке. Характерной чертой общей историографической ситуации современного этапа стало сближение подходов отечественных и зарубежных историков. За последние годы появилось значительное число публикаций, освещающих те или иные сюжеты в исследованиях зарубежных коллег⁴⁹, но си стемного очерка зарубежной историографии губернаторской проблематики дано не было.

Пристальный интерес к истории управления Российской империей характерен для англо-американских русистов. Начнем с того, что основные проблемы и направления изучения российской бюрократии были сформулированы и намечены в работах Марка Раева⁵⁰. В круг его первостепенных интересов всегда входила интеллектуальная история, и потому особое внимание он уделял тем идеям, которые лежали в основе действий политической элиты. Для М. Раева история России представляет собой длинную цепь попыток реформировать политическую и социальную структуру империи. Для понимания политической эволюции России XIX в. он призывал уяснить, что представляли собой те люди, которые помогали самодержцу в формулировании политического курса и следили за выполнением его решений.

Механизм реализации самодержавной власти укладывался в представлениях Раева в формулу «самодержец – личные агенты»⁵¹. «Проводники императорской воли» были представлены высшими официальными лицами: сенаторами, министрами, флигель-адъютантами, свитским окружением, личными друзьями императора. Тезис о «личных агентах» получил затем дальнейшую трансформацию, ведь делегирование власти происходило на двух уровнях – ближнем и дальнем⁵². «Дальний» предусматривал делегирование власти министрами. Эта группа агентов (уже не личных) была представлена чиновниками, прохождении службы которых регулировалось Табелью о рангах. К этой группе «агентов власти» отнесены российские начальники губерний. Применительно к исследуемой теме представляется возможным конкретизировать этот тезис, изучить механизм делегирования власти российским губернаторам в условиях становления министерской системы управления.

В отношении административного аппарата России первой половины XIX в. М. Раев констатирует отсутствие в нем функционального разделения обязанностей и специализа-

⁴⁸ См.: Административные реформы в России XVIII–XIX вв. в сравнительно-исторической перспективе. М., 1990; *Морякова О. В.* Система местного управления России при Николае I. М., 1998; Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи. СПб., 2001–2003. Т. 1–2; *Марасанова В. М.* Местное управление в Российской империи: (на материалах Верхнего Поволжья). М., 2004; Административные реформы в России: история и современность. М., 2006; *Писарькова Л. Ф.* Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века: Эволюция бюрократической системы. М., 2007. *Она же.* Государственное управление России в первой четверти XIX в.: замыслы, проекты, воплощение. М., 2012.

⁴⁹ См.: Государственный строй России периода феодализма (XV–XIX вв.): (Зарубежная историография): науч. – аналит. обзор / Сост. и отв. ред. А. Н. Медушевский. М., 1989; *Буганов В. И.* Административные реформы в России и проблемы их изучения в современной западной историографии // Отечественная история. 1992. № 3. С. 203–210; *Луцицкая С. И.* Власть как социальная практика. Исторические и социально-антропологические исследования // Вопросы истории. 1993. № 6. С. 174–175; *Миронов Б. Н.* Пришел ли постмодернизм в Россию? Заметки об антологии «Американская русистика» // Отечественная история. 2003. № 3. С. 135–146; *Риббер А.* Изучение истории России в США // Исторические записки. 2000. № 3 (121). С. 65–104; Американская русистика: Вехи историографии последних лет: Императорский период: антология / Сост. М. Дэвид-Фокс. Самара. 2000; *Вердери К.* Возвращая антропологов в славистику // Ab Imperio. 2006. № 1. С. 39–60; *Большакова О. В.* Новая политическая история России: Современная зарубежная историография: аналит. обзор. М., 2006; *Она же.* Власть и политика в России XIX – нач. XX века: американская историография. М., 2008; *Берелович В.* Марк Раев: Россия в европейских исторических исследованиях // Ab Imperio. 2009. № 1. С. 344–348; *Злобин Ю. П.* Институт генерал-губернаторской власти Российской империи в современной зарубежной историографии // Вестник Оренбург. гос. ун-та. 2009. № 10 (104). С. 4–11.

⁵⁰ *Raef M.* Michael Speransky: statesman of imperial Russia, 1772–1839. Hague, 1957; *Idem.* The Russian autocracy and its officials // Russian thought and politics / Ed. by Hugh McLean, Martin E. Malia [and] George Fischer. Freeport; N. Y., 1957. P. 77–91; *Idem.* Introduction // Plans for political reform in Imperial Russia, 1730–1905. Englewood Cliffs (NJ): Prentice-Hall, 1966. P. 1–39.

⁵¹ *Raef M.* Understanding imperial Russia: state and society in the old regime. New York, 1984. P. 197.

⁵² *Lincoln W. B.* In the vanguard of reform: Russia's enlightened bureaucrats, 1825–1861. DeKalb, 1982. P. 8.

ции персонала, того, что М. Вебер считал первым условием бюрократической организации. Тем не менее время Александра I Раев считал «переломным периодом», когда принципы и практика управления подверглись критическому рассмотрению и были созданы новые бюрократические институты, в первую очередь система министерств. Особое внимание он уделил бюрократическим «технологиям», создателем которых считал М. М. Сперанского. Отмечались главные проблемы политической и административной жизни России: противоречия между харизматическими и бюрократическими нормами политического действия, отсутствие координации в принятии политических решений и подходящих «каналов коммуникации» между правительством и населением, отсутствие гомогенной, активной, эффективной и политически сознательной бюрократии. Эти идеи стали отправными для последующих исследований целого поколения американских русистов.

Начиная с 1970-х гг., российская провинция, ее управление привлекли к себе внимание зарубежных историков. В этот период ведущее положение в американских университетах занимает «новая социальная история». В центре внимания исследователей оказались социальные структуры и фундаментальные процессы, поддающиеся количественному анализу на основе массовых источников. Значительный вклад в количественные исследования русского чиновничества внес профессор Йельского университета У. Пинтнер. Он проанализировал почти 8 тыс. формулярных списков столичных и губернских чиновников за 1755–1855 гг., обращая особое внимание на такие показатели, как происхождение, имущественное положение, национальная принадлежность и уровень полученного образования⁵³. Проследив эволюцию чиновничества, он обнаружил, что к середине XIX в. в России сформировалась новая модель профессиональной карьеры. Возник социальный тип «карьерного гражданского чиновника», что было серьезным шагом на пути к профессионализации бюрократии. На это указывали рост числа чиновников, функциональное их оформление, создание сети высших учебных заведений, повлиявших на систему рекрутирования чиновничьих кадров.

На основании статистического анализа формулярных списков столичных и провинциальных чиновников У. Пинтнер констатировал наличие в России в середине XIX в. двух элит – новой бюрократической и традиционной землевладельческой. Бюрократическая элита была в меньшей степени связана с землей и больше зависела от государства, чем высшие чиновники начала века. Главный вывод Пинтнера заключался в том, что процесс изъятия функций политического и социального контроля из рук традиционной землевладельческой элиты и передачи их административному аппарату происходил параллельно с приучением этого аппарата к принципам бюрократической формальности и функционирования⁵⁴.

В свою очередь, Дж. Армстронг подверг сравнительному анализу российских губернаторов XVIII–XIX вв. и их французских коллег того же периода⁵⁵. Примененный ученым социологический подход привел его к выводу, что по формальным критериям образования и карьеры российские губернаторы «выигрывали» у французских коллег-интендантов. Тогда он задался вопросом: почему современники ставили им в вину все дефекты управления? Ссылаясь на концепцию М. Вебера, Армстронг сделал предположение, что в условиях российского патриархального общества бюрократия может быть дисфункциональной, поскольку бюрократическая модель управления соответствует индустриальному этапу развития общества.

Интерес к властным структурам и функционированию систем побуждал американских историков искать ответы на вопросы о том, как функционировала административная система

⁵³ *Pintner W. M. The Social Characteristics of the Early Nineteenth-Century Russian Bureaucracy // Slavica Review. 1970. Vol. 29. No 3. P. 429–443; Idem. Civil Officialdom and the Nobility in the 1850's // Russian officialdom: the bureaucratization of Russian society from the seventeenth to the twentieth century / Ed. by W. McKenzie Pintner, D. K. Rowney. Chapel Hill, 1980. P. 190–249.*

⁵⁴ *Pintner W. M. Civil Officialdom and the Nobility in the 1850's... P. 227.*

⁵⁵ *Armstrong J. A. Old-Regime Governors: Bureaucratic and Patrimonial Attributes // Comparative Studies in Society and History. 1972. Vol. 14. No 1 (Jan.). P. 2–29.*

царской России, каким образом сумела обеспечить столь долгое сохранение самодержавного режима, как адаптировалась к быстро меняющимся условиям жизни. Одним из первых, кто попытался исследовать механизмы власти Российской империи, был Джордж Йени⁵⁶. Он стремился увязать эволюцию правящих институтов с общим ходом социальной и политической истории России, полагая, что всякому обществу присуще внутреннее стремление к созданию «легально-административной системы». По мнению автора, в имперской России, представлявшей собой сильно фрагментированное общество, процесс формирования «легально-административной системы» был крайне затруднен и радикально отличался от Западной Европы. В ней механизм реализации самодержавной власти осуществлялся делегированием власти доверенным лицам на всех уровнях государственного управления. Это позволило Дж. Йени охарактеризовать государственный аппарат 1802–1860 гг. как «правительство царских агентов»⁵⁷ и обосновать концепцию столкновения идеи управления государством посредством личных агентов и «легального порядка»⁵⁸.

В отношении статуса и полноты власти российских губернаторов был подтвержден тезис о двойственности их служебного положения. Исследователь отметил их чрезмерную зависимость от МВД, особенно возросшую в пореформенный период. Хотя эту точку зрения до сих пор разделяют не все. Английский историк Э. Моссе, к примеру, считал российских губернаторов настоящими «хозяевами» вверенной им губернии, утверждая, что и на практике они «наслаждались значительной мерой автономии»⁵⁹.

Несколько иной подход к анализу проблем политической системы и государственности России, а также политической культуры бюрократии использован в книге Дэниэла Орловски⁶⁰. Подробно рассматривая структуру МВД, порядок делопроизводства, функциональные обязанности каждого подразделения, прослеживая количественный рост штата и расширение его обязанностей, автор констатировал нарастание серьезного институционального кризиса. По его мнению, его причины заключались в неспособности министерских служащих справляться с текущими обязанностями, не говоря уже о решении каких-то экстраординарных задач. Работа ведомства, которому непосредственно подчинялись губернаторы, становилась непродуктивной, неуправляемой, подчиненной раз и навсегда заведенному механизму формальных процедур. Автор полагает, что исследованный П. А. Зайончковским «кризис самодержавия» в 1878–1881 гг. был по своей сути институциональным кризисом и начался задолго до исследуемых событий.

Изучению чиновников «нового типа» посвящена монография Ричарда Уортмана⁶¹. В 2004 г. она вышла на русском языке⁶². В ней реконструирован «юридически-этический» тип чиновника, участвовавшего в судебной реформе. Автор пришел к выводу, что этос реформаторов вырабатывался интеллектуальными течениями, сформировавшими общекультурные особенности поколения 1840-х гг. Р. Уортман полагает, что в первой половине XIX в. под влиянием германской исторической школы права, с ростом бюрократии и развитием высшего образования, в том числе и юридического, в России стала развиваться новая концепция управления – «власть закона», *Rechtsstaat* (правовое государство), противоположная идеям поли-

⁵⁶ Yaney G. L. The systematization of Russian government; social evolution in the domestic administration of Imperial Russia, 1711–1905. Urbana, 1973.

⁵⁷ Ibid. P. 221–228.

⁵⁸ Ibid. P. 5–10.

⁵⁹ Mosse W. E. Russian Provincial Governors at the end of the Nineteenth Century // The Historical journal. 1984. Vol. 27. № 1. P. 225.

⁶⁰ Orlovsky D. The limits of reform: the Ministry of Internal Affairs in Imperial Russia, 1802–1881. Cambridge, 1981.

⁶¹ Wortman R. The development of a Russian legal consciousness. Chicago, 1976.

⁶² Уортман Р. С. Властители и судии: развитие правового сознания в императорской России. М., 2004.

цейского государства (Polizeistaat)⁶³. Это исследование позволило внести в изучение русского чиновничества новый аспект. Русисты стали осваивать концепцию политической культуры российской бюрократии.

В 1980-е гг. в славистике возникает новый жанр – коллективная биография чиновничества, сочетающая в себе элементы социологического подхода, институциональной и культурной истории. Ярким примером являются исследования Ричарда Роббинса о русских губернаторах, частично переведенные на русский язык⁶⁴. Его взгляды на изучаемые сюжеты русской истории не традиционны для отечественной и зарубежной историографии. Несмотря на распространённое мнение о серьёзных недостатках института губернаторства в царской России, исследования Роббинса показали, что в сложных ситуациях неповоротливая административная система демонстрировала высокую степень витальности. Признанный специалист опроверг ставшие стереотипными представления о губернаторах как о невежественных и коррумпированных чиновниках, доказал рост их профессионализма и компетентности. Применяя клиометрические параметры, методы культурных исследований, а также семиотики, он реконструировал образы типичных «царских наместников». Это позволило создать многомерный образ. В то же время автор стремился выдержать равновесие между историческим повествованием и теоретическими «моделями» и «структурами», которые не перевешивают исследуемый нарратив. Безусловным достоинством работы является её богатая источниковая база, созданная из материалов различных губерний.

Роббинс подробно осветил повседневную деятельность губернатора, его посредническую роль между центральной и местной бюрократией. Автору была очевидна противоречивость их должностного положения в условиях «недоуправляемости», когда «недостаточная институализация» империи покрывалась широкими компетенциями губернатора. По этой причине, по мнению Роббинса, управление губернией продолжало носить личный и харизматичный характер. Такое положение дел привело к тому, что в губернаторах современники видели избранных представителей императора, а отсюда и чрезмерные надежды, которые возлагали на них. В оценках отечественных исследователей взгляды и положения монографии «Царские наместники» до последнего времени остаются новаторскими. Несмотря на хронологическую разницу, они близки к моей теме по исследовательским подходам, отношению к источниковым свидетельствам.

Не связанные политическими обстоятельствами, американские русисты внесли серьёзный вклад в исследование имперской системы управления, социальной и политической культуры российской бюрократии. Значительных результатов достигли ученики П. А. Зайончковского – Т. Эммонс, Д. Филд, Б. Линкольн, Д. Орловски, Р. Роббинс, Р. Уортман⁶⁵. Их понимание истории Российской империи нашло отражение в отечественной науке, стимулируя освоение проблем функционирования института губернаторства на современном этапе. Овладение междисциплинарной методологией помогло международному сообществу историков расширить проблематику исследовательского познания. Сложившиеся школы «новой социальной», «новой политической», «новой имперской истории» используют методы широкого спектра социо-гуманитарных наук, такие как структурно-функциональный, стратификационный, бихевиористский и другие. Если предыдущие институциональные исследования фокусировались главным образом на изучении правительственного аппарата самодержавной

⁶³ *Большакова О. В.* Власть и политика в России... С. 128–129.

⁶⁴ *Robbins R. G.* Choosing the Russian Governors: The Professionalization of the Gubernatorial Corps // *The Slavonic and East European Review*. 1980. Vol. 58. № 4. P. 542–543; *Idem.* The Tsar's viceroys: Russian provincial governors in the last years of the empire. Ithaca, 1987; *Роббинс Р.* Наместник и слуга // *Отечественная история*. 1993. № 1. С. 202–212; *Он же.* Сатрапы? Вице-короли? Губернаторы // *Родина*. 1995. № 6. С. 28–30.

⁶⁵ Подробнее об этом см.: *Большакова О. В.* П. А. Зайончковский и его американские ученики // *Отечественная история*. 2004. № 4. С. 92–107.

России, то теперь утвердилось понимание, что в жизни страны значительную роль играли межличностные связи, мотивы и неформальные формы властвования. В связи с этим исследователи стали активно осваивать властные механизмы и политическую культуру правящих элит. В этой связи угол обзора властных институтов Российской империи, представленный в исследованиях Джона П. ЛеДонна (научного сотрудника Центра российских исследований Гарвардского университета), вызывает особый интерес и неоднозначные оценки.

Первой его крупной работой была монография «Политика и администрация в век абсолютизма 1762–1796»⁶⁶. В ней автор демонстрировал, что история управления может быть объясняющей и увлекательной, если ее поместить в богатый социальный контекст. Изменения в формальных организациях могут многое сказать о том, как элита регулирует конфликты в своей среде и как осуществляет доминирование. Эта исследовательская конструкция построена на законодательных актах и материалах московских архивохранилищ. Американский исследователь считает, что стиль правления Екатерины II и её реформы являлись беспрецедентным шагом к децентрализации власти и распределению государственных должностей среди членов партии на местном уровне. Критики обвиняли его в слабой аргументации основного тезиса⁶⁷. Вместе с тем указывалось, что вследствие обширности работа ЛеДонна может быть использована в качестве гида по политическим учреждениям екатерининской эпохи. В 1992 г. ему присудили премию по славистике за книгу «Правящая Россия: формирование политического порядка в России 1700–1825»⁶⁸, содержащую сравнение реформ Петра I, Екатерины II, Павла I и Александра I. Часть этой монографии переведена на русский язык под названием «Правящий класс России: характерная модель»⁶⁹.

Генерал-губернаторской модели управления на протяжении царствования Екатерины II, Павла I и Александра I ЛеДонн посвятил целый ряд статей⁷⁰. Проследив эволюцию поста генерал-губернатора на протяжении 50 лет (1775–1825), автор предположил «территориальную, региональную и управленческую несовместимость» данного управленческого института с министерским управлением. Оговаривалась бессмысленность термина «децентрализация» для министерской системы управления, подробно разбирались проблема политических предпосылок повсеместного введения поста генерал-губернатора после 1815 г., показано влияние этих условий на восприятие самими генерал-губернаторами своих полномочий в системе имперского управления. Исследователь предложил новое видение проблемы кризиса системы генерал-губернаторств, коренящуюся в диалектическом соединении объективных потребностей и субъективных реальностей в деятельности почти всех органов управления Российской империи. По его мнению, министерская оппозиция была против региональной деятельности полномочного представителя вне пределов досягаемости отдельных министров, что и привело к победе отраслевого министерского управления над территориальным⁷¹.

⁶⁶ *LeDonne J. P.* Ruling Russia: politics and administration in the Age of Absolutism, 1762–1796. Princeton (NJ), 1984.

⁶⁷ *Ransel D. L.* [Review] // *Russian Review*. 1986. Vol. 45. № 1 (Jan.). P. 72–74. (Рец. на кн.: *LeDonne John P.* Ruling Russia: Politics and Administration in the Age of Absolutism, 1762–1796. Princeton, 1984); *Hartley J. M.* [Review] // *The Slavonic and East European Review*. 1986. Vol. 64. № 4 (Oct.). P. 611–612.

⁶⁸ *LeDonne J. P.* Absolutism and ruling class: the formation of the Russian political order, 1700–1825. New York, 1991.

⁶⁹ *ЛеДонн Дж. П.* Правящий класс России: Характерная модель // *Международный журнал социальных наук*. 1993. № 3. С. 175–194.

⁷⁰ *LeDonne J. P.* The Russian empire and the world, 1700–1917: the geopolitics of expansion and containment. New York, 1997; *Idem.* Frontier governors general, 1772–1825. 1. Western frontier // *Jahrbucher fur Geschichte Osteuropas*. Wiesbaden, 1999. Bd. 47. № 1. S. 56–88; *Idem.* Administrative regionalization in the Russian empire, 1802–1826 // *Cahiers du Monde russe*. 2002. Vol. 43. № 1 (janvier – mars). P. 5–28.

⁷¹ *Баев О. В.* [Рец. на:] *LeDonne J. P.* Administrative regionalization in the Russian Empire 1802–1826, помещенную в «*Cahiers du Monde russe*», 43/1, Janvier – mars 2002 [Электронный ресурс] // *Работы участников проекта «От Истории к историям. Преподавание прошлого в локальной перспективе» / Европ. ун-т в Санкт-Петербурге*. Сент. 2006 – май 2007 гг. URL: <http://old.eu.spb.ru/reset/fles/baev.pdf> (дата обращения: 20.05.2010).

Выделенные мною сюжеты не исчерпывают всего многообразия тем, поднимаемых в исследованиях зарубежных ученых. Я стремилась выявить близкие к моей теме авторские замыслы и способы их реализации. Проведенный историографический анализ показал, что губернаторская проблематика первой половины XIX в. отечественными историками и зарубежными русистами специально не изучалась. Вниманием исследователей оказались охвачены далеко не все периоды истории имперского управления. Наиболее изученным можно считать пореформенный период. Дореформенный период исследован крайне слабо. И всё же, создавая рассказ о перипетиях жизни казанских губернаторов, я не руководствовалась какой-либо одной из перечисленных концептуальных позиций. Текст исследования, его структура шли «от источника», от полноты содержащейся в нём информации.

Намеченная реконструкция административной жизни казанских губернаторов потребовала привлечения целого массива разнообразных источников как официального, так и частного происхождения, опубликованных и находящихся в архивохранилищах. Типологически их можно подразделить на законодательные акты, материалы официального делопроизводства, документы личного происхождения, материалы периодической печати. Изучение всей совокупности перечисленных текстов, зафиксировавших административный опыт казанских губернаторов, убеждает в возможности их интерпретации как продукта жизнедеятельности единого политического организма. Такое прочтение источников, когда исследователь стремится понять замыслы их создателей, реконструировать контекст суждений, нацелено на снижение эффекта пристрастности и на верификацию исследовательских выводов⁷².

Так, выявление законодательных актов, регулировавших административное устройство империи, было порождено стремлением выявить нормативно-правовое пространство института губернаторства. Сквозное обозрение законодательства позволило реконструировать политический контекст рационализации имперского управления, вписать в него идеи, официальные мнения, а также опыты, повлиявшие на должностную эволюцию начальника губернии, конкретизировать механизмы его взаимодействия с центральными органами власти, местным общественным самоуправлением.

Изучение делопроизводства Министерства внутренних дел подвело к пониманию стратегий и управленческих технологий в отношении подведомственных учреждений и лиц. Документы личного происхождения предоставили мне возможность увидеть связь между «высокой» политикой и частной жизнью «человека власти». К тому же в них фиксировались неофициальные факторы социального контроля – слухи, борьба за репутации, описание групповых и индивидуальных интересов, общественное мнение о представителях местной администрации.

⁷² См. подробнее: Источниковедение: Теория. История. Метод: Источники российской истории / И. Н. Данилевский и др. М., 1998. С. 138–141.

Глава I

Правовое положение губернатора

Для губернаторов первой половины XIX в. основополагающими законодательными документами являлись: «Общее губернское учреждение» (1775), «Манифест о создании министерств» (1802), «Общий наказ гражданским губернаторам» (1837), «Учреждение губернских правлений» (1845). В «Уставе о службе гражданской» (1832) содержались положения по обеспечению материального содержания российских губернаторов, условий их службы, карьерных возможностей. Раздел «О преступлениях чиновников по службе» 15 тома Свода законов (1832), а также статьи «Уложения о наказаниях» (1845) стали источником сведений о должностных преступлениях и порядке увольнения губернаторов.

До принятия «Наказа гражданским губернаторам» 1837 г. правовое положение губернатора регулировалось «Наказом» 1728 г.⁷³, «Наставлением губернаторам» 1764 г.⁷⁴ и «Учреждением для управления губерниями Всероссийской империи» 1775 г.⁷⁵ Поскольку перечисленные регламенты не были согласованы между собой и подчас противоречили друг другу, пространство полномочий начальника губернии оказалось размытым и открытым для интерпретаций. Практическое применение этих и прочих законов в империи было затруднено из-за отсутствия до 1832 г. кодифицированного законодательства. К тому же в этот период в российскую административную систему стала вживляться министерская реформа 1802–1811 гг., кардинально изменившая статус начальника губернии.

Анализ выявленных правовых текстов за XVIII в. и первую половину XIX в. позволил мне сделать следующие наблюдения. Судя по всему, огромная территория страны, удаленность центра от окраин вынуждала самодержцев делегировать губернаторам часть своих полномочий. Географический фактор Российской империи обусловил зависимость центральной власти от эффективности местного управления. В силу неразвитости механизмов рекрутирования населения во властные структуры эта зависимость, в свою очередь, приводила к жесткому контролю и лимитированию самостоятельности губернаторов. Поэтому, начиная с преобразований Петра I, стали апробироваться различные формы взаимоотношений центра и регионов, осуществлялись попытки соотношения централизации с тенденциями децентрализации, единоначалия и коллегиальности, сочетания территориального и отраслевого подходов⁷⁶.

Новый этап реформирования системы местного управления наступил с приходом к власти Екатерины II. В «Наставлениях губернаторам» 1764 г. уточнены и законодательно закреплены статус, функции и обязанности губернатора в качестве «хозяина губернии». Согласно логике губернской реформы 1775 г., центр тяжести управления сместился из Петербурга в губернии. Относительно вопроса о взаимоотношениях между центром и регионом среди исследователей нет единства мнений⁷⁷.

⁷³ ПСЗ-1. № 5333.

⁷⁴ Там же. № 12137.

⁷⁵ Там же. № 14392.

⁷⁶ См. подробнее: *Андриевский И.* О наместниках, воеводах и губернаторах. СПб., 1864. С. 108; *Лохвицкий А. В.* Губерния, ее земские и правительственные учреждения. 2-е изд., с изм. СПб., 1864. С. 39; *Градовский А. Д.* Начала русского государственного права. Т. 3. Органы местного управления. СПб., 1883. С. 85; *Коркунов Н. М.* Время первого учреждения губерний: (хронологическая заметка) // Журнал Министерства народного просвещения. 1893. № 2. С. 292–294; *Институт губернатора в России: традиции и современные реальности.* М., 1997. С. 15; *Каменский А. Б.* Административное управление в России XVIII в. // *Административные реформы в России: история и современность.* М., 2006. С. 65–84.

⁷⁷ См. подробнее: *Омельченко О. А.* «Законная монархия» Екатерины Второй: просвещенный абсолютизм в России. М., 1993. С. 264; *Середа Н. В.* Реформа управления Екатерины Второй: источниковед. исслед. М., 2004. С. 434; *Каменский А. Б.* Административное управление в России XVIII в. ... С. 108–110.

Осуществляя административную реформу, Екатерина II ввела отраслевое строение местных властей, создала разветвленную сеть административно-полицейских, судебных и финансово-хозяйственных учреждений. Это осуществлялось посредством исполнения «Учреждения для управления губерниями». Согласно этому тексту, центральными фигурами губернского правления должны были стать генерал-губернатор («государев наместник») и губернатор («правитель губернии»). Появление института наместничества придало военно-финансовый характер губернаторской власти. Отныне губернаторы должны были осуществлять гражданское правление, объем их полномочий наполнился реальным содержанием. Изучение процесса внедрения законодательных актов в политическую практику империи позволило утвердиться мнению, что в итоге екатерининских преобразований произошла унификация всей системы управления и установлен баланс местных властей⁷⁸.

Акты 1775 г. возложили управление губернией не только на правительственные (коронные) учреждения, но и на сословные представительства. Законодатели придавали решающее значение в местном самоуправлении дворянству, получившему не только право избирать уездных исправников и уездных судей, заседателей от дворян в различные полицейские и судебные учреждения, но и контролировать работу низшего звена местного управления. Предводитель дворянства назначался членом всех губернских комитетов, комиссий и присутствий. По мнению А. Б. Каменского, подобная интеграция во властные структуры давала возможность сословного участия в процессе управления, «усиления самостоятельности регионов и создания условий для формирования гражданского общества»⁷⁹. В связи с этим гипотеза, высказанная американским историком Д. ЛеДонном⁸⁰, относительно того, что екатерининская реформа управления имела антибюрократический характер, приобрела новое звучание. Мне предстоит подтвердить или опровергнуть эти выводы на материалах Казанской губернии применительно к более поздней перспективе, то есть показать отдаленные последствия екатерининских реформ.

Судя по выявленным законодательным актам, достигнутый баланс местного и центрального управления был нарушен преобразованиями Павла I. Его указами был ликвидирован институт наместничества во внутренних губерниях⁸¹, восстановлены коллегии, было ограничено сословное управление. В нормативных актах его времени стала присутствовать милитаристская терминология. Так, в отношении губернатора использовалось понятие «начальник губернии»⁸². В обеих столицах появились должности военных губернаторов⁸³, которым подчинялись войсковые части и столичная полиция. Вскоре военные губернаторы стали назначаться в те губернии, где обстановка казалась нестабильной, где продолжались военные действия или происходила инкорпорация окраин в состав империи.

В «великорусских» центральных губерниях было введено гражданское управление, правителей губернии стали именовать гражданскими губернаторами. При этом ликвидация института наместничества сделала губернскую администрацию менее контролируемой, а взаимодействие ее с восстановленными коллегиями малоэффективным. Это обстоятельство подтолкнуло

⁷⁸ Лысенко Л. М. Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи (XVIII – нач. XX века). М., 2001. С. 60–61.

⁷⁹ Каменский А. Б. Просвещенные реформы Екатерины Великой в свете современного реформаторского опыта // «Вводя нравы и обычаи Европейские в Европейском народе»: к проблеме адаптации западных идей и практик в Российской империи. М., 2008. С. 53.

⁸⁰ LeDonne J. P. Absolutism and ruling class: the formation of the Russian // political order, 1700–1825. New York: Oxford University Press, 1991. P. 92–93.

⁸¹ ПСЗ-1. № 17677.

⁸² Там же. № 17633, 17638, 18297.

⁸³ Там же. № 17805, 18633, 18822.

Павла I прибегнуть к тотальным сенаторским ревизиям⁸⁴. Отчеты ревизоров за 1799–1800 гг. вскрыли мрачную картину состояния местного управления⁸⁵. С «наследством» этих ревизий и столкнулся Александр I в начале своего правления. Процесс интеграции института губернатора в реформированную систему государственного управления можно реконструировать на основе анализа жизнеспособности предшествующих законодательных актов и появления текстов, ограничивающих или изменяющих их действие. История бытования данных источников в политической культуре Российской империи есть история политических намерений и утопий.

Александр I возобновил действие «Учреждения о губерниях», «Устава о благочиниях», «Жалованных грамот» дворянству и городам. Был восстановлен порядок дворянских выборов, почти все учреждения местного управления, военным губернаторам поручалось управление пограничными губерниями⁸⁶. К числу первых административных мероприятий следует отнести указ Сенату от 16 августа 1802 г. «О непреступлении губернаторам пределов власти, назначенных им законами»⁸⁷.

Официальный повод к созданию правовых «ограничений власти губернатора» дали материалы сенаторской ревизии Калужской губернии⁸⁸. Указ состоял из 17 пунктов, направленных на пересмотр и ограничение губернаторских полномочий. Оно достигалось через требование коллегиальности, согласно которой «начальствующие в Губерниях управляли бы именем Императорского Величества посредством губернских правлений, а не своим лицом». Вводились ограничения на вмешательство губернатора в судебный следственный процесс. Губернатор не должен был производить «личных» или «по своему усмотрению» расправ, только через присутственные места.

Для проводимого исследования особый интерес представляет правительственное требование соблюдения сословных прав. В пункте пятом данного текста провозглашается, что губернаторы не должны вмешиваться «в дворянские и гражданские выборы» и «не домогались бы по желанию своему одних избрания, а других удаления от должностей». Им рекомендовалось воздерживаться от «пристрастных представлений к определению на места». Им вменялось в обязанность заботиться об «устроении городов по конфирмованным планам», о градской и сельской полициях, «всемерно старались бы о пресечении гнусного лихоимства». В завершении император призывал своих губернаторов «следовать точной силе законов», не реагируя на «партикулярные письма первейших людей в государстве». Такое воззвание – явная дань политическому утопизму александровской эпохи.

Что касается траектории движения делопроизводства, то рекомендовалось «относиться бы не к лицам», а в учреждения, не прибегая к каким-либо «личным перепискам» и самим «подобные повеления» не принимать. Тем самым декларировалась внеперсональность сношений, поскольку традиция персонификации власти в России имела давние корни. Для реформирования центрального аппарата управления эти строки, адресованные губернаторам, приобретали принципиальное значение.

Следующим шагом в области администрирования стало учреждение министерств, провозглашенных Манифестом от 8 сентября 1802 г.⁸⁹ В тот же день был издан именной указ

⁸⁴ Там же. № 19211.

⁸⁵ Нольдэ А. Э. Правительствующий Сенат в царствование Павла I // История Правительствующего Сената за 200 лет, 1711–1911. СПб., 1911. Т. 2. С. 754–779; Бочкарев В. Сенаторские ревизии в России при Павле I // Известия Тверского пед. ин-та. 1926. Вып. 1. С. 64–81; Вып. 2. С. 31–49.

⁸⁶ ПСЗ-1. № 19790, 19866, 20004.

⁸⁷ Там же. № 20372.

⁸⁸ Там же. № 20374.

⁸⁹ ПСЗ-1. № 20406.

«о правах и обязанностях Сената»⁹⁰, согласно которому начальники губерний «должны относиться к нему рапортами и доношениями» (пункт 7). Начала создаваться и отлаживаться так называемая линейная система. Губернаторы становились чиновниками МВД, назначались по представлению соответствующего министра, от него получали указания, перед ним отчитывались так же, как капитан-исправник получал указания от губернатора и перед ним был ответственен за свою деятельность. Аналогично проводились линии Министерства финансов через Казенную палату, вплоть до уездного казначея и Министерства юстиции через губернские и уездные суды.

Сенат был вынесен из этой стройной исполнительной вертикали, поставлен особняком с целью контроля над ней и соблюдения законности. Ему вменялось в обязанность ревизовать местные органы управления, его департаменты превратились в высшие апелляционные инстанции для судов губерний. Но при этом сам Сенат принимать окончательные решения не мог, а лишь передавал свои заключения в другие правительственные учреждения, что привело к уменьшению его значения в государственной жизни.

Одновременно с утверждением министерской системы сформировался Комитет министров, который постепенно становился органом верховного управления, сочетая функции совещательного учреждения при императоре в сфере государственного управления. При Александре I Комитет министров выступал инструментом «коллективного руководства», в нем сосредотачивалась вся полнота власти в период выездов императора из столицы. Посредством коллегиального обсуждения здесь проговаривались механизмы проведения в жизнь управленческих решений.

На принципах коллегиальности учреждались 1805 г. и особые губернские комитеты⁹¹. Они создавались для устранения беспорядков при составлении сметы земских повинностей. В состав комитетов входили губернатор, вице-губернатор и губернский предводитель дворянства. Сам расклад повинностей предоставлено было делать депутатам от дворянства и городов. Через каждые 3 года заслушивался отчет о потраченных суммах в дворянском собрании. Организуя работу этих губернских комитетов, законодатель предоставлял право местному обществу контролировать административные действия губернатора.

С течением времени все эти преобразования стали проникать в жизнь губерний, осуществляя переход от «территориального» (сенатского) к «отраслевому» (министерскому) управлению. Из «хозяина губернии» губернатор стал превращаться в чиновника Министерства внутренних дел. Согласно именному указу от 8 сентября 1802 г., начальники губерний продолжали оставаться в подчинении Сената, а губернские правления, в соответствии с 4 пунктом Манифеста об учреждении министерств, должны были «по всем делам» относиться в МВД. В результате такой несогласованности создавалась на местах невообразимая путаница. Сенат не знал распоряжения министров, а последние не были в курсе предписаний Сената. Введение в управление министерского начала привело к раздроблению местного управления на многочисленные отрасли, что значительно усложнило взаимодействие губернатора с центром и внесло разлад в должностные отношения губернатора с губернским прокурором и вице-губернатором.

Законодательными актами 1802–1803 гг. начало осуществляться постепенное перераспределение «частей управления» между Сенатом и министерствами⁹². В отношении местных органов, втянутых в этот процесс, было избрано понятие «относиться». Однако официально губернаторы не были подчинены ни одному из министерств, оставаясь всецело в зависимо-

⁹⁰ Там же. № 20405.

⁹¹ ПСЗ-1. № 21736, 21737.

⁹² См. подробнее: *Тельберг Г. Г.* Правительствующий Сенат и самодержавная власть в начале XIX века. М., 1914; *Беридис Э. Н.* О прошлом и настоящем русской администрации: (записка, составленная в дек. 1903 года). М., 2002. С. 121–126.

сти от Сената во всем объеме их компетенций. Постепенно, не сразу, путем административных распоряжений Министерство внутренних дел (тогда его называли «министерством министерств») добилось фактического подчинения себе губернаторов, так как отрасли управления МВД находились в непосредственном их ведении. По мнению С. К. Гогеля, одного из авторов многотомной истории Сената, такое переходное состояние сохранялось в течение первых 30 лет XIX столетия⁹³. Имелось в виду – до появления «Наказа гражданским губернаторам» от 3 июня 1837 г., где начальник губернии официально был объявлен чиновником МВД.

История этих институциональных отношений позволяет выявить направления циркуляции ведомственных бумаг и логику их сохранения внутри тех или иных ведомств, то есть преобразования в исторический источник. В начале века губернаторы могли себе позволить не реагировать на обращения министерств и не направлять им сведения «по частям управления», что не раз вынуждало Сенат добиваться исполнения требований министров⁹⁴. Такое переподчинение гражданских губернаторов не могло не сказаться на эффективности местного управления. Не обретя «начальствующего» покровителя в лице министра внутренних дел, они были поставлены законодателем под жесткий административный надзор Сената и внутренний надзор со стороны местного дворянства⁹⁵. По-видимому, данными мерами верховная власть стремилась ограничить местное бюрократическое «всевластие» и восстановить утраченный баланс властей.

О «недостатках административного управления в губерниях и Министерстве внутренних дел» сообщается в докладной записке В. П. Кочубея от 28 марта 1806 г., поданной на имя императора⁹⁶. Четырехлетний опыт функционирования МВД позволил главе этого ведомства сообщить о возникших трудностях, с которыми столкнулось его министерство. Министр сообщал о «чрезмерном обременении» губернских правлений, «медленности в делах», конфликтах между губернскими прокурорами и гражданскими губернаторами, унижении последних, о кадровом дефиците. Исходя из перечисленных проблем, Кочубей резюмировал: «... может ли быть удивительно, что звание начальников губерний столь мало ныне уважается и что люди благонамеренные и способные не только не ищут сих мест, но даже и те, кто теперь их занимают, часто покушаются их оставить...» Завершалась эта часть записки следующими словами: «...если люди не поставлены будут в надлежащий вес», то с течением времени перечисленные проблемы будут умножаться и постоянно заботить правительство⁹⁷. Назывались и «истинные причины происходящего». По мнению министра, они заключались в незавершенности министерского строительства. Его дальнейшее совершенствование ему виделось в координации институциональных отношений между Сенатом и министерствами, Комитетом министров и Государственным советом.

Для организации эффективного регионального управления Кочубей предложил целый комплекс мер: 1) упорядочить «отношение министерств к управлению губернскому, чтоб каждый министр знал, чего должно требовать от губернских исполнителей и какие части подчинены в них точному его ведомству»; 2) «возвысить сколь можно звание губернаторов»; 3) «по пространству государства, кажется, было бы полезно определить в губернии, а особливо отдаленные генерал-губернаторов»⁹⁸. Как показала последующая практика, изложенные в этом документе рекомендации имели программное значение.

⁹³ Гогель С. К. Круг ведомства Сената в области управления (власть исполнительная) // История Правительствующего Сената за 200 лет, 1711–1911. СПб., Т. 3. С. 458.

⁹⁴ См.: ПСЗ-1. № 21372, 21374.

⁹⁵ ПСЗ-1. № 21736, 21737, 21861, 22110.

⁹⁶ РГИА. Ф. 660. Оп. 1. Д. 144. Л. 1–15; Бумаги Комитета, учрежденного высочайшим рескриптом 6 декабря 1826 г. СПб., 1894. (Сб. Рус. ист. общества; т. 90).

⁹⁷ Там же. Л. 3 об. – 4.

⁹⁸ РГИА. Ф. 660. Оп. 1. Д. 144. Л. 14–15.

Этот текст породил целый пакет документов. Так, в 1811 г. увидело свет подготовленное М. М. Сперанским «Общее учреждение министерств»⁹⁹, призванное упорядочить полномочия исполнительных органов власти, урегулировать отношения министерств и Сената. Произошло четкое закрепление предметов ведения, компетенции, организации и ответственности министерств за управление в сферах их государственной деятельности. После вынужденного перерыва, вызванного военными событиями 1812–1814 гг., правительство перешло от обсуждения возможностей восстановления института наместничества к реальным шагам. О планируемом в 1815–1816 гг. реформировании высших этажей администрации опубликовал богатый архивный материал финский историк Петер Мустонен¹⁰⁰. Судя по ним, главным препятствием для преобразований стало совмещение «линейной» министерской системы управления с персонифицированной властью генерал-губернаторов. Потребовалось время и, главным образом, опыт, чтобы осознать эту несовместимость.

В 1816 г. император распорядился разработать проект, по которому генерал-губернаторства укрупнились (до 5 губерний) и становились промежуточными между центральным и местным управлением. О намерении реформировать управление центральными губерниями может свидетельствовать практика создания крупных территориальных объединений под управлением принца Г. П. Ольденбургского, герцога А. Вюртембергского, наличие особых образований в Финляндии, Польше, Сибири, Новороссии, Прибалтике, на Кавказе и т. д. В 1819 г. Александр I пошел на эксперимент, поручив генерал-адъютанту А. Д. Балашову «проверить проект на деле»¹⁰¹. Не вдаваясь в историографические тонкости тематики имперского управления¹⁰², отметим, что практика реализации чрезвычайного генерал-губернаторского управления имела свое применение и в 5-ти Поволжских губерниях: Нижегородской, Казанской, Симбирской, Саратовской и Пензенской. Такая последовательная территориальная локализация наместнического проекта свидетельствует в пользу его устойчивости. Александр I на протяжении последних 10 лет своего царствования, расширяя пространства его применения, шаг за шагом приближал его осуществление.

Анализ законодательных актов первой четверти XIX в., обеспечивающих деятельность российских губернаторов, показал тесную их связь с общими тенденциями развития государственного управления. Одновременно он позволил определить, куда и почему должен был писать подотчетный губернатор, где могли оседать материалы проверок его деятельности, а также жалобы на него.

Реорганизацией исполнительной власти и одновременно ужесточением сенатского надзора император стремился создать эффективную администрацию. Губернаторы в реалиях того времени были подчинены Министерству внутренних дел. Желание ограничить их «всевластие» проявилось в усилении выборных начал в лице предводителей дворянства и усилении над ними сенатского надзора. Но на практике эта конкурентная ситуация привела к обостре-

⁹⁹ ПСЗ-1. № 24686.

¹⁰⁰ *Мустонен П.* Собственная его императорского величества канцелярия в механизме властвования института самодержца, 1812–1858 гг.: к типологии основ имперского управления. Хельсинки. 1998. С. 75–101.

¹⁰¹ *Градовский А. Д.* Исторический очерк учреждения генерал-губернаторств в России // Собр. соч. А. Д. Градовского. СПб., 1899. Т. 1. С. 299–338; *Соколов К. Н.* Очерк истории и современное значение генерал-губернатора // Вестник права. 1903. № 7. С. 110–179; № 8. С. 39–76; *Предтеченский А. В.* Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX века. М.; Л., 1957. С. 398–406; [*Раскин Д. И.*]. Институт генерал-губернаторства и становление системы министерского управления // Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи. СПб., 2001. Т. 1. С. 65–92; *Акульшин П. В.* Генерал-губернатор А. Д. Балашов // Отеч. история. 2004. № 2. С. 170–180; *Арутюнян В. Г.* Генерал-губернаторства в начале 1820-х годов // Вестник МГУ. Сер. 8, История. 2005. № 4. С. 68–82.

¹⁰² *Ремнев А. В.* Генерал-губернаторская власть в XIX столетии. К проблеме организации регионального управления Российской империи // Имперский строй России в региональном измерении (XIX – нач. XX в.). М., 1997. С. 52–66; *Мацузато К.* Генерал-губернаторства в Российской империи: от этнического к пространственному подходу // Новая имперская история постсоветского пространства. Казань, 2004. С. 427–458.

нию «антагонизма глав правительственного и сословного управления»¹⁰³, падению престижа губернаторской должности. Выход виделся в повсеместном введении института генерал-губернаторства.

Однако это намерение противоречило заявленным принципам формализации государственной власти и министерской прагматике. Во второй четверти XIX в. этот эксперимент был признан неудачным¹⁰⁴, что вполне соответствовало духу царствования Николая I как последовательного сторонника единообразия, централизации и рационализации всех сфер управления.

К началу 1830-х гг. все «внутренние» генерал-губернаторства были ликвидированы, но на окраинах Российской империи этот институт власти продолжал существовать. В то же время в ряде губерний, подчиненных прежде генерал-губернаторам, учреждались военные губернаторы. Так, указом 27 января 1832 г. вместо гражданских губернаторов были назначены военные губернаторы в Казанской и Тульской губерниях¹⁰⁵, 1 июля 1832 г. – в Нижегородской¹⁰⁶. Управление Астраханской губернии также передавалось военному губернатору¹⁰⁷. Продолжали действовать и территориальные комитеты: I и II Сибирский (1821–1836 гг.; 1852–1864 гг.), Кавказский (1833–1840 гг.; 1840–1842 гг.; 1842–1882 гг.). В 1831 г. были созданы комитет по делам Царства Польского и комитет западных губерний.

Как видим, Николай I решил сохранить систему местного управления, полученную им в наследство от старшего брата. Имперская организация управления продолжала выстраиваться как компромисс между региональной автономией и централизаторскими тенденциями абсолютизма, исходя из конкретных местных задач государственности. Это нашло свое закрепление в Своде законов в главе, посвященной административно-территориальному делению Российской империи. В ней зафиксировалось наличие двух категорий губерний: 1) управляемые по общему учреждению и 2) управляемые по особым учреждениям. При этом не указывалось, что первые управляются губернаторами, а вторые генерал-губернаторами. Статья 262 гласила: «Начальники губерний суть:

1) военные генерал-губернаторы (в столицах), генерал-губернаторы и военные губернаторы, управляющие гражданской частью. Сим губернским начальникам присваиваются наименования главных;

2) гражданские губернаторы»¹⁰⁸. Следует отметить, что эта статья была оригинальной, не имеющей аналогов в действующем законодательстве¹⁰⁹.

Согласно высочайше утвержденному 3 февраля 1832 г. мнению Государственного совета вопрос об общем преобразовании в губерниях перешел на рассмотрение Министерства внутренних дел. Под руководством министра Д. Н. Блудова были составлены проекты: Наказа гражданским губернаторам¹¹⁰; Положения о порядке производства дел в губернских правлениях¹¹¹; Положения о земской полиции¹¹²; Наказа чинам полиции со следующими к нему особыми

¹⁰³ Берендтс Э. Н. О прошлом и настоящем русской администрации: (записка, составленная в дек. 1903 года). М., 2002. С. 160.

¹⁰⁴ Бумаги Комитета, учрежденного высочайшим рескриптом 6 декабря 1826 г. СПб., 1894; Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи. Т. 2. СПб., 2003. С. 20–206.

¹⁰⁵ ПСЗ-2. № 5108.

¹⁰⁶ Там же. № 5478.

¹⁰⁷ Там же. № 5060.

¹⁰⁸ Свод законов Российской империи. СПб., 1857. Т. 2. Ч. 1. Ст. 262.

¹⁰⁹ См.: Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи. СПб., 2001. Т. 1. С. 116.

¹¹⁰ ПСЗ-2. № 10303.

¹¹¹ Там же. № 10304

¹¹² Там же. № 10305.

постановлениями¹¹³; Положения о земской почте¹¹⁴. Результатом всех этих законодательных мер стало восстановление губернатора в статусе «хозяина губернии» и закрепление его положения как чиновника Министерства внутренних дел¹¹⁵.

«Наказ гражданским губернаторам» от 3 июня 1837 г. узаконил сложившийся в административной практике порядок. Он был призван сделать «из одного и того же человека и главного блюстителя политических интересов государства и решителя самых мелких вопросов местного благоустройства»¹¹⁶. Стоит отметить, что текст этого законодательного акта почти без изменения вошел в статьи 357–706 второго тома Свода законов Российской империи, изданного в 1857 г. Правовое положение губернаторов достаточно хорошо изучено в исторической литературе¹¹⁷, поэтому здесь нет необходимости специально на этом останавливаться.

«Наказ» подробно регламентировал служебную деятельность губернатора от приема до сдачи губернии в случае отставки или перевода на другое место службы. Вновь назначенный правитель губернии должен был осмотреть все губернские присутствия и провести ревизию уездных учреждений и также направить отчет императору и в МВД. Что же касается «непосредственной подчиненности» Сенату, как трактовал ее закон, то она оставалась только на бумаге. Декларировалась и одинаковая зависимость губернаторов от всех министров, при этом губернаторская должность официально стала относиться к числу классовых должностей МВД. Дальнейший карьерный рост начальника губернии полностью зависел от этого ведомства. Вынесение им выговоров, предание их суду за злоупотребления всецело зависело от императора¹¹⁸

¹¹³ Там же. № 10306

¹¹⁴ Там же. № 10307.

¹¹⁵ Там же. № 10303. § 2.

¹¹⁶ Цит. по: *Градовский А. Д.* Системы местного управления на Западе Европы и в России. СПб., 1878. С. 42.

¹¹⁷ См.: *Блинов И. А.* Губернаторы: историко-юрид. очерк. СПб., 1905. С. 146–226; *Шумилов М. М.* Местное управление и центральная власть в России в 50-х – нач. 80-х гг. XIX века. М., 1991. С. 11–29.

¹¹⁸ ПСЗ-2. № 1656, 4698.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.