

ИНСТИТУТ ГЕНЕРАЛ-ГУБЕРНАТОРОВ В РОССИИ В XVIII ВЕКЕ: СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ

В статье рассмотрен процесс формирования в Российской империи института генерал-губернаторской власти на протяжении XVIII столетия. Автор отметил тождественность понятий «наместник» и «генерал-губернатор» и на основе законодательных актов, архивных документов и мемуаров современников событий определил численность, состав и правовые основы нового властного института, сложившегося в системе местного административного управления обширной страной.

Ключевые слова: государственное управление, Российская империя, XVIII век, институт генерал-губернаторов, правовая основа.

В российскую административную терминологию заграничное словосочетание «генерал-губернатор» было впервые внесено Петром I. В царском указе от 10 мая 1703 года о награждении орденом святого Андрея Первозванного А.Д. Меншикова за взятие в плен в устье Невы экипажей двух шведских кораблей последний был обозначен как «генерал-губернатор» без какого-либо объяснения характера этой должности или звания [1, №1931]. Проводя административную реформу в 1708 году, результатом которой стало разделение страны на 8 губерний, Петр I назначил генерал-губернаторами в Ингерманландскую (переименованную в 1710 году в Санкт-Петербургскую) и Азовскую губернии светлейшего князя А.Д. Меншикова и генерал-адмирала Ф.М. Апраксина. Назначенные им руководители остальных 6 губерний именовались в царском указе от 18 декабря 1708 года как «губернаторы» [1, №2218]. Дореволюционные и современные исследователи вопроса были единодушны в том мнении, что каких-либо особых полномочий по сравнению с губернаторами два первых российских генерал-губернатора не получили, что это был скорее почетный титул, а не административная должность, являвшаяся чем-то выше губернаторской должности [2, с. 47–50, 3, с. 301–338, 4, с. 31–32]. В развернутом виде этот тезис был представлен читателю и обоснован И.А. Блиновым в 1905 году. «... Что касается фактического положения губерний, – отмечал автор, – то вряд ли по этому вопросу в 1708 году (во время разделения России на губернии) была существенная разница между Азовской и Ингерманландской губерниями (которыми правили генерал-губернаторы) и Киевской и Смоленской (где были

губернаторы), на которые со дня на день ожидалось нашествие Карла XII. Быть может правильнее всего признать звание генерал-губернатора почетным титулом, особенно если мы обратим внимание, что сперва звание это получили два лица наиболее приближенных к Петру Великому – его любимые сотрудники – Меншиков и Федор Матвеевич Апраксин» [2, с. 47–49]. По условиям реформы 1708 года все губернаторы, а в их ряду и генерал-губернаторы, получили обширные полномочия в административной, военной, финансовой и судебной сферах. Они управляли гражданскими учреждениями, командовали полицией, занимались размещением и обеспечением войск, находившихся на подведомственной им территории.

Административно-управленческие реформы Петра I продолжались в течение ряда лет – с 1708 по 1721 год и сопровождалась практикой назначения генерал-губернаторов лишь в отдельные губернии. К концу его царствования в 1725 году в Российской империи насчитывалось 11 губерний, из которых 4 (Санкт-Петербургская, Рижская, Ревельская и Киевская) управлялись генерал-губернаторами, а остальные 7 губерний (Архангельская, Архангелогородская, Воронежская, Казанская, Московская, Смоленская и Сибирская) – губернаторами [5, №4764, 5172, 7, №5819].

При преемниках Петра I генерал-губернаторы по-прежнему назначались в отдельные губернии из числа знатных и особо приближенных к носителям верховной власти лиц. С 1727 года они на постоянной основе руководили Москвой и Московской губернией и именовались, то «главноначальствующими», то «генерал-губернаторами» [7, с. 11–12]. Но этот

звучный высокопарный титул не прибавлял им реальной власти по сравнению с губернаторами, а лишь выделял как первых среди равных в губернаторском корпусе. Так, например, императрица Анна Иоанновна, решив назначить вместо вице-губернатора, управлявшего Москвой, генерал-губернатора, прямо указывала: «...Москву яко первую и главную в государстве губернию генерал-губернатором паки снабдить и к такому чину ... знатную особу определить ...» [8, №7819]. Этой «знатной особой» оказался один из храбрейших сподвижников Петра I, бывший губернатор Лифляндской губернии Г.П. Чернышев, родоначальник семейной династии графов Чернышевых. В его собственноручно написанных воспоминаниях имеются на этот счет лаконичные записи: «1731 г. Сентября 14-го дня определен в Московскую губернию генералом-губернатором (59-ти лет). 1735 г. Августа 21-го дня, по всемилостивейшему ея императорского величества имянному указу, по прошению, от службы уволен (63-х лет)» [9, с. 798].

В первые годы царствования Екатерины II произошло некоторое уточнение должностных обязанностей столичных генерал-губернаторов. В соответствии с «Наставлением губернаторам» от 21 апреля 1764 года и «Наставлением Московскому и Санкт-Петербургскому генерал-губернаторам» от 12 января 1765 года генерал-губернатор подчинялся исключительно Верховной власти и Сенату и объявлялся «главой и хозяином всей врученной в смотрение ему губернии». На него возлагалось «радение» за местной администрацией, судопроизводством; он наделялся правом назначения и смещения подчиненных ему чиновников [10, №12137, 11, №12306].

Массовое восстание самых разных слоев эксплуатируемого населения в 1773–1775 годах под руководством Е.И. Пугачева показало при видимой надежности слабость системы местного административного управления в экстремальных ситуациях. Правительство Екатерины II стало спешно искать новые формы управления обширной империей, пытаясь при этом разделить три разнонаправленные группы управленческой деятельности: административно-полицейскую, финансово-хозяйственную и судебную. Будущая реформа была плодом длительных раздумий самодержавной правительницы. Рассуждая о тирании, рабстве и способе правления в России, Екатерина II писала:

«...Столь великая империя, как Россия, погибла бы, если бы в ней установлен был иной образ правления, чем деспотический, потому что только он один может с необходимой скоростью поспеть в нуждах отдаленных губерний, всякая же иная форма парализует своей волокитой деятельность, дающую всему жизнь» [12, №14960]. Обосновывая абсолютную монархию, как единственно возможную форму управления обширной страной, императрица не случайно обращала внимание на «волокиту» в среднем звене управленческой системы. По ее мнению, корень бед современной ей Российской империи заключался в неповоротливости имевшихся административных учреждений этого управленческого уровня.

В 1775 году в стране началась губернская реформа. В обширном введении, предварявшем «Учреждение для управления губерний Всероссийской империи», утвержденное Екатериной II 7 ноября 1775 года, объяснялись мотивы и сущность намеченных преобразований. Прежде всего императрица обращала внимание на четыре недостатка существовавшей до реформы системы государственного управления. В их число она отнесла обширность губерний, недостаточное количество управленческих учреждений в них, нехватку чиновничьих кадров, смешение в имевшихся учреждениях разнородных функций. Результатом этих недостатков, по ее мнению, явились постоянные сбои в работе административного и судебного аппарата, медленность в решении дел, своеволие должностных лиц, волокита в судопроизводстве, непомерный рост апелляций на решения судов и другие разного рода упущения [12, №14960].

Объяснив главные причины реформы, Екатерина II провозгласила ее основные начала и принципы: 1) отделение административной власти от судебной; 2) точное определение сферы компетенции каждого административного органа, правил его деятельности и средств исполнения; 3) увеличение общего числа губерний и количественное равенство жителей, проживавших в каждой из них. Реализация этих принципов должна была повысить степень управляемости территорий страны как на местном, так и на общероссийском уровне. В соответствии с «Учреждением для управления губерний Всероссийской империи» страна была разделена на губернии (или наместничества) с

числом жителей от 300 до 400 тыс. душ. Губернии, в свою очередь, разделялись на области или провинции, имевшие в своем составе уезды или округа с числом жителей от 20 до 30 тыс. человек в каждом [12, №14960].

Однако в ходе реализации реформы, когда обнаружились не только ее неоспоримые достоинства, но и очевидные недоработки, в первоначальный план были внесены коррективы. С целью усиления надзора за средним звеном государственного управления и координации действий разных по функциональному назначению его структур со стороны центра было решено учредить наместничества, состоявшие из нескольких губерний или областей и подчинявшиеся наместникам (главнокомандующим, генерал-губернаторам). Полномочия каждого из них определялись самой императрицей либо по ее поручению Сенатом. Такая система взаимоотношений центральной и местной власти обеспечила бы, с точки зрения реформаторов, более надежную и устойчивую связь между верхним и средним звеньями аппарата государственного управления. Для реализации этих идей в 1781 году было составлено новое расписание, разделившее Российскую империю на 40 губерний, которые должны были стать основой для 20 наместничеств во главе с наместниками (главнокомандующими, генерал-губернаторами) [13, №15171].

Указ Екатерины II от 13 июня 1781 года «О новом расписании губерний с означением генерал-губернаторов» стал исходным законодательным актом, обеспечившим этой группе должностных лиц фактически общероссийский масштаб и размах. Главной обязанностью наместников (генерал-губернаторов) стал надзор и контроль над законным и скорым исполнением правительственных постановлений всеми местными административными и судебными учреждениями с правом вмешательства в случае необходимости в их текущую деятельность. В наместничества Екатерина II назначила генерал-губернаторов из числа наиболее доверенных и лично преданных ей аристократов, наделив их чрезвычайными полномочиями и персональной ответственностью перед короной. В их числе были светлейший князь Г.А. Потемкин-Таврический, князь А.М. Голицын, П.С. Мещерский, П.С. Потемкин, А.А. Прозоровский, Н.В. Репнин, З.Г. Чернышев, графы Я.А. Брюс,

Р.И. Воронцов, П.А. Румянцев-Задунайский, Я.Е. Сиверс и т. д. [14, с. 1–124].

Свои служебные обязанности генерал-губернатор исполнял при помощи наместнического правления, состоявшего из нескольких советников, помогавших ему в административной деятельности. Монаршие повеления он реализовывал через губернаторов и находившийся при них губернский аппарат управления, суды, выборные дворянские сословные органы, полицию, расположенные на территории наместничества войска. Помимо этого генерал-губернатор осуществлял общий надзор за чиновниками, мог оказывать прямое давление на суд, останавливать исполнение судебных приговоров без непосредственного вмешательства в судопроизводство [12, №14392, статьи: 2, 34, 59, 63, 65, 81–104, 113, 237–244, 247, 256, 260, 264, 270]. Достаточно любопытно было обставлено законодателем право генерал-губернатора вмешиваться в сферу деятельности местных судов, входившее в противоречие с общими принципами губернской реформы: «Государев наместник не есть Судья, но оберегатель Императорского Величества изданного узаконения, ходатай за пользу общую и Государеву, заступник утесненных и побудитель безгласных дел» [12, №14392, статья 82]. В «Учреждении о губерниях» в духе идей «просвещенного» абсолютизма декларировалось, что генерал-губернатор своими делами и поступками должен стать олицетворением благочестивого образа жизни и примером для всего губернского общества, пресекать любое мотовство, беспутство, излишнюю роскошь и чрезмерную жестокость по отношению к крепостным со стороны дворян, быть защитником интересов простого народа [12, №14392, статьи 81–86].

На генерал-губернатора возлагались ответственность за благополучие населения края, вверенного в его управление, организация снабжения местных жителей необходимым продовольствием, предотвращение болезней и эпидемий [12, №14392, статья 86]. Поскольку большинство наместничеств (генерал-губернаторств) занимали пограничное положение, «Учреждение о губерниях» выделяло среди обязанностей главных начальников губерний военно-административный аспект их деятельности. Так, наместник следил за рекрутским набором, проявлял особое и пристальное внимание к соседним государствам («бдение от соседей»)

и при необходимости руководил действиями войск, направленных на отражение внешней агрессии («в случае нужды берет надлежащие меры военные») [12, №14392, статьи 59, 87, 89, 90]. Если же командование армейскими подразделениями поручалось другому лицу, то снабжение войск всем необходимым являлось прямой обязанностью генерал-губернатора той территории, где велись военные действия либо возникала угроза их начала [12, №14392, статьи 88–89].

Генерал-губернаторская должность была определенным образом встроена в структуру центральных учреждений империи. Во время командировок в столицу по служебным делам генерал-губернатор был обязан присутствовать на заседаниях Сената и, что особенно важно, имел там право голоса, как и все заседавшие на постоянной основе сенаторы [12, №14392, статья 91]. Это обстоятельство ставило его в иерархической лестнице на ступень выше по сравнению с правителями губерний (губернаторами). С другой стороны, Сенат оставался высшим административным органом, контролировавшим все стороны деятельности генерал-губернатора по месту его службы.

Каждому генерал-губернатору выделялась охрана в количестве 24 человек легкой конницы из молодых дворян и 500 рублей столовых денег в месяц на его содержание [12, №14392, статьи 92–93]. В указах Екатерины II от 24 марта и 4 мая 1781 года разъяснялся порядок выплаты и расходования этих весьма значительных по тому времени средств. Генерал-губернатор тратил их на продовольствие и фураж только в том месяце, когда он совершал служебную поездку по территории вверенного ему управлению края. При этом подчеркивалось, что поездка должна преследовать исключительно деловые, служебные цели. Кроме того, отпускаемая месячная сумма не могла быть превышена ни при каких обстоятельствах, включая и продолжительность поездки [13, №15149, 15154].

Поскольку множество частных вопросов по управлению краем, находившихся в ведении и губернаторов, и главных начальников губерний, требовали уточнения и разъяснения, на втором этапе губернской реформы была издана серия указов, прямо или косвенно касавшихся высших местных администраторов империи. По мнению Г.А. Рассолова, детально исследо-

вавшего этот вопрос, трактовка и уточнение целого ряда положений «Учреждения о губерниях» происходили не в результате законотворческой деятельности правительства, а по инициативе самих генерал-губернаторов, постоянно к нему обращавшихся за соответствующими разъяснениями [15, с. 39–44]. В период с 1781 по 1783 год Екатерина II подписала 14 таких указов, призванных уточнить и конкретизировать полномочия наместников. Ряд из них имел чрезвычайную важность в определении сферы компетенции любого чиновника, назначенного на генерал-губернаторскую должность, поскольку касался прежде всего ее финансовой стороны.

Так, например, по указу от 15 июня 1783 года в распоряжение каждого генерал-губернатора выделялось ежегодно по 20 тыс. руб. на проведение инженерно-строительных работ на территории наместничества. В ситуациях, когда на эти цели требовалось больше средств, запрашиваемая сумма после соответствующих разъяснений принималась и утверждалась императрицей. Контроль над всеми видами казенных расходов, выполненных генерал-губернаторами, происходил на основании их ежегодных финансовых отчетов, направляемых лично Екатерине II. В пределах наместничества ни одно решение о расходовании государственных средств не принималось без разрешения генерал-губернатора. Даже правитель (губернатор) территории, входившей в то или иное наместничество, обязан был заручиться согласием генерал-губернатора на расходование казенных денег. Таким образом, главный начальник губернии становился распорядителем всех государственных средств, отпускаемых правительством на развитие края. Все торговые соглашения, заключение любых казенных подрядов в крае приобретали законный характер только при согласии на это генерал-губернатора [13, №15760]. Указанные меры должны были, по мнению правительства, воспрепятствовать расточительству и казнокрадству со стороны местных чиновников.

Следующим шагом на пути к установлению результативного и эффективного контроля со стороны генерал-губернаторов над работой чиновников местной администрации стал указ от 8 августа 1783 года, по которому только с разрешения главного начальника губернии служащим губернских палат предоставлялись

временные отпуски [13, №15810]. Сами же генерал-губернаторы несли полную ответственность за положение дел в наместничествах и выполняли свои обязанности в полном объеме даже в периоды служебных поездок по территории управляемых ими регионов. В таких ситуациях по указу от 12 мая 1783 года они могли присылать в столицу с донесениями курьеров. На эти цели правительство выделяло по 1500 рублей ежегодно на каждое наместничество [13, №15734].

Под контроль генерал-губернаторов была поставлена и доходная часть бюджета возглавляемых ими административно-территориальных образований. 29 января 1791 года последовало указание Сената, одобренное императрицей, возлагавшее на них персональную ответственность за сбор податей с местного населения, чтобы «ни в чем не было упущения» [16, №16940]. В этом же году они получили право назначать смотрителей на казенные винокуренные заводы, контролировать деятельность частных таких же заводов и доходы от продажи спиртных напитков [16, №16975, 17194]. 19 января 1794 года генерал-губернаторов обязали ежемесячно представлять императрице ведомости о сборе личных и окладных недоимок и «строжайше их взыскивать» [16, №17173].

Несмотря на высокий уровень доверия центральной власти к этой категории должностных лиц, они вовсе не были поставлены за рамки существовавшего в ту пору административного надзора. Все «государевы наместники» были обязаны лично предоставлять монарху регулярные отчеты («рапорты») «о благополучном состоянии губерний, о спокойствии и безопасности в них, и о всех чрезвычайных, важных и примечания достойных происшествий 1 и 15 числа ежемесячно» [13, №15821]. Отдельным из них, наиболее удаленным от столицы, например иркутскому генерал-губернатору И.Ф. Якоби, разрешалось слать донесения через курьеров, на что выделялись особой статьей соответствующие денежные средства [13, №15734, 15821]. Ужесточая контроль над управлением во всех наместничествах и губерниях, правительство стремилось отследить настроения в разных слоях общества в различных районах страны, чтобы своевременно принять необходимые полицейские и иные меры для пресечения возможных социальных волнений и конфликтов.

Сама императрица вела оживленную переписку со своими наместниками, стараясь вникнуть во все детали управления тем или иным наместничеством. Задумав преобразовать управление в Прибалтике, например, она решила учредить в этом регионе сразу два наместничества – в Риге и Ревеле, поручив провести соответствующие организационные мероприятия ливонскому и эстляндскому генерал-губернатору графу Ю.Ю. Броуну. В период с марта 1783 года по октябрь 1784 года этот генерал-губернатор получил 14 указов и распоряжений императрицы, касавшихся разных сторон его деятельности [17, с. 337–344]. Интенсивность переписки и стремление императрицы вникнуть во все проблемы и детали местного управления опровергают мнение, сложившееся в научной литературе, о екатерининских наместниках как о самовластных и бесконтрольных вельможах, творивших суд и расправу по своему разумению [3, с. 301–338, 18, с. 82, 93]. Отличительной чертой административной практики Екатерины II была постоянная ротация управленческих кадров на генерал-губернаторском уровне. Так, например, князь Н.В. Репнин, став генерал-аншефом в 1774 году в 40-летнем возрасте, в 1778–1781 годах возглавлял Смоленское и Орловское наместничества, в 1782–1793 годах – Псковское и Смоленское наместничества, в 1793–1794 годах был генерал-губернатором Лифляндской и Эстляндской губерний, а с 1796 года служил генерал-губернатором Виленской и Слонимской губерний. Барон О.А. Игельстром в чине генерал-поручика был назначен в 1784 году генерал-губернатором Симбирской и Уфимской губерний, в 1793 году возглавил Киевское, Черниговское и Новгород-Северское наместничества, а в 1794 году стал генерал-губернатором Смоленского и Псковского наместничеств. Князь П.С. Мещерский также в чине генерал-поручика получил назначение генерал-губернатором Симбирского наместничества в 1780 году, в следующем 1781 году возглавил Казанское наместничество, в 1782 году он уже руководитель Пензенского наместничества, а с 1785 года – генерал-губернатор Вятского и Казанского наместничеств. Постоянно перемещая генерал-губернаторов с одного управленческого объекта на другой, Екатерина II одновременно не скупилась на поощрения и награды. Князь Н.В. Репнин за свои труды на гене-

рал-губернаторском посту получил чин генерал-фельдмаршала и был награжден орденами святого Андрея Первозванного, святого Владимира и Белого Орла. Барон О.А. Игельстром стал генерал-аншефом, графом Российской империи, кавалером орденов святого Александра Невского, святых Владимира и Андрея Первозванного. Чина генерал-аншефа и орденов святой Анны, святого Александра Невского и святого Владимира был удостоен князь П.С. Мещерский [14, с. 4, 26, 42, 111, 103, 119].

Новое разделение территории империи в результате екатерининской реформы 1775–1785 годов вывело административную структуру империи на иной, более управляемый с точки зрения верховной власти уровень. Она стала делиться на 38 наместничеств, 3 губернии на правах наместничества (Санкт-Петербургскую, Московскую и Псковскую) и 1 область на правах наместничества (Таврическую). В них, в свою очередь, было образовано 483 уезда, население которых насчитывало 25,6 млн. жителей. За пределами власти наместников оказалась лишь Область донских казаков, образованная в 1775 году и насчитывавшая в 1785 году 200 тыс. душ обоего пола [19, с. 160–163, 20, с. 117–119].

Процесс учреждения наместничеств продолжался и после 1785 года. Он растянулся до кончины самой Екатерины II. В результате приобретения Россией новых земель и расширения ее границ на юге и западе в 90-х годах XVIII века были образованы новые наместничества: в 1793 году – Минское (Белоруссия), Изяславское (Волынь), Брацлавское (Подолія); в 1795 году – Вознесенское (на юго-западе Новороссии) и Курляндское (Прибалтика), а Изяславское наместничество в том же году было разделено на два новых – Волинское и Подольское (Правобережная Украина); в 1796 году было учреждено Виленское и Слонимское наместничества (Литва) [14, с. 80–82, 21, л. 283а]. К концу царствования Екатерины II территория России была поделена на 50 наместничеств, 3 губернии (Санкт-Петербургскую, Московскую и Псковскую) и 1 область (Таврическую), также управляемые наместниками [14, с. 80–88, 19, с. 160–163, 20, с. 117–119].

Нужно иметь в виду, что в российской административной лексике времен Екатерины II понятия «генерал-губернатор» и «наместник» использовались как синонимы, обозначающие

одну и ту же должность в системе местного управления. Так вслед за «Учреждением для управления губерний Всероссийской империи» от 7 ноября 1775 года, в котором велась речь о наместниках, был опубликован 13 ноября того же года указ императрицы «О сочинении генерал-губернаторам и губернаторам подробных описаний путевых трактов по всем губерниям» [12, №14395]. В тексте Георгиевского трактата 1783 года, подписанного с царем Грузии Ираклием II, уполномоченный России князь Г.А. Потемкин в официальном титуле обозначен как «государев наместник»: «К заключению такого договора е[го] и[мператорское] в[еличество] уполномочить изволила светлейшего князя Римской империи Григория Александровича Потемкина, войск своих генерал-аншефа, повелевающего легкой конницей регулярной и нерегулярной и многими другими военными силами, сенатора, государственной военной коллегии вице-президента, астраханского, саратовского, азовского и новороссийского государева наместника, своего генерал-адъютанта и действительного камергера, кавалергардского корпуса поручика, лейб-гвардии Преображенского полка подполковника, главного начальника мастерской оружейной палаты ...» [13, №15835]. Князь Г.А. Потемкин, в свою очередь, поручил подписать трактат в качестве доверенного лица своему родственнику и ближайшему помощнику, генерал-поручику П.С. Потемкину, командовавшему войсками на Кавказской пограничной линии.

Получив письмо Г.А. Потемкина об успешном завершении переговоров и заключении Георгиевского трактата, отправленное в столицу 5 августа 1783 года [22, л. 31–31об], императрица 23 августа того же года подписала благодарственный указ, в котором Г.А. Потемкин именовался уже не как «наместник», а как «генерал-губернатор»: «Божиею милостию мы, Екатерина Вторая, императрица и самодержица всероссийская и проч., и проч., и проч. Нашему генералу, Военной коллегии вице-президенту, астраханскому, екатеринославскому и саратовскому генералу-губернатору князю Потемкину. ...Удовольствие наше о совершении сего дела есть равное славе, из того приобретенной, и пользе, несомненно ожидаемой, и потому новую имеем мы причину засвидетельствовать вам как виновнику и руководителю сего события наше монаршее признание... Мы не умедлим доста-

вить вам ратификацию нашу на трактат и сепаратные его артикулы и снабдить вас при том случае полным решением по всему до того касающемся... Пребываем в прочем вам императорскою нашею милостию всегда благосклонны. Дан в Царском Селе, августа 23-го дня 1783-го года. ЕКАТЕРИНА» [22, л. 23–23 об].

К концу правления императрицы западноевропейский термин «генерал-губернатор» окончательно вытеснил из ее лексикона старорусское наименование этой должности «государев наместник». После присоединения к России герцогства Курляндского в Прибалтике последовали в один и тот же день 15 апреля 1795 года указ Екатерины II о появлении в России Курляндского генерал-губернаторства и подписанной императрицей Манифест, адресованный новым подданным. В первом из этих документов говорилось: «Определяя же в должность генерала-губернатора курляндского генерал-поручика барона Петра фон-дер-Палена, возлагаем на него привести к таковой же присяге и всех обитателей княжеств Курляндского и Семигальского и округа Пилтенского, для чего и доставить к нему приложенную при сем нашу грамоту с приобщением печатных ее экземпляров на российском и немецком языках» [16, №17319]. Во втором документе на этого генерал-губернатора возлагалась обязанность представить императрице программу мер по обеспечению социального спокойствия и повышению благосостояния курляндцев: «...По учинении уполномоченными от вас в Сенате нашем присяге на верность назначаем в должность генерал-губернатора курляндского генерал-поручика барона Петра фон-дер-Палена, возложим на него привести к таковой же присяге всех и всякого звания обитателей княжеств Курляндского и Семигальского, також и Пильтенского округа; по вступлении же его в управление сими областями представить нам те распоряжения, которые благу и тишине оных надежным образом способствовать могут» [16, №17319].

За период с 1776 по 1796 год главами новых административных образований (наместничеств) стали 45 человек из числа наиболее приближенных к императрице лиц, пользовавшихся ее неограниченным доверием [5, с. 57]. Таким образом, административная реформа Екатерины II превратила местное управление империей в более централизованную и внут-

ренне организованную структуру. Ее непосредственные результаты были позитивно оценены образованной частью российского дворянства. Куратор Московского университета князь Ф.Н. Голицын, служебная карьера которого началась в чине камер-юнкера при дворе Екатерины II, в своих «Записках», опубликованных П.И. Бартевым, отмечал: «Многие части в правлении государственном во время царствования Великой Екатерины образованы по новому начертанию, между прочим, губернии или наместничества. От сего учреждения простекла для Империи большая польза. Прежде один воевода с товарищем управлял целую губернию, в делах были большая проволочка и неудобность» [23, столбец 1294]. Схожие мысли высказывал и другой современник императрицы генерал-майор в отставке Л.Н. Энгельгардт: «Она сделала многие учреждения к управлению России, способствовавшие к утверждению благоустройства и скорому течению дел; она основала и приобрела до 250 городов, торговля в ее царствование распространилась по всем морям, доходы государства, прежде бывшие не свыше 35 миллионов рублей, без наложения новых податей знатно умножены; морская и сухопутная силы России в ее время приводили в ужас всю Европу» [24, с. 145].

Законодательная деятельность и административная практика Екатерины II явились олицетворением самодержавного традиционализма в системе имперского управления Россией во второй половине XVIII века. Взятый императрицей курс на усиление местной администрации имел целью создание на местах твердой исполнительной власти, которая пресекала бы любые проявления недовольства в обществе, народные выступления, оградила бы империю от передовых западных веяний: конституции, введения представительных парламентских учреждений, формирования подобия правового государства и гражданского общества. Несмотря на частичную децентрализацию управления за счет передачи части функций центральных учреждений новому управленческому институту в лице генерал-губернаторов, общий замысел преобразований состоял в укреплении в конечном итоге личной власти абсолютного монарха. Усилия Екатерины II в сфере управления носили отчетливо выраженный охранительный характер, укрепляли феодаль-

ные устои, консерватизм системы государственного управления, отдаляли Россию от Запада, где распространялись и утверждались реформистскими или революционными способами

демократические процессы. Они неадекватно отражали назревавшие объективные потребности нового XIX века и создавали предпосылки для дальнейшего отставания страны.

Список использованной литературы:

1. Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое (ПСЗ – I). – Т. IV. – СПб., 1830.
2. Блинов И.А. Губернаторы. Историко-юридический очерк. – СПб, 1905.
3. Градовский А.Д. Исторический очерк учреждения генерал-губернаторств в России // Собр. соч. А. Д. Градовского. – Т. I. – СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1880.
4. Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи. В 2-х томах. – Т. 1. Санкт-Петербургский государственный университет. Юридический факультет. – СПб., 2001.
5. ПСЗ – I. – Т. VII. – СПб., 1830.
6. ПСЗ – I. – Т. X. – СПб., 1830.
7. Губернии Российской империи: история и руководители. 1708–1917. – М.: Объединенная редакция МВД России, 2003.
8. ПСЗ – I. – Т. XII. – СПб., 1830.
9. Чернышев Г. П. Записки графа Г.П. Чернышева (1672–1745) // Русская старина, 1872. – Т. 5. – №6.
10. ПСЗ – I. – Т. XVI. – СПб., 1830.
11. ПСЗ – I. – Т. XVII. – СПб., 1830.
12. ПСЗ – I. – Т. XX. – СПб., 1830.
13. ПСЗ – I. – Т. XXI. – СПб., 1830.
14. Туркестанов Н. Н. Губернский служебник или список генерал-губернаторам, правителям, поручикам правителя, председателям уголовной и гражданской палат и дворянским предводителям в 47 наместничествах (губерний): 1777–1796 / Составлен князем Н. Туркестановым. – СПб., 1869.
15. Рассолов Г. А. Становление института генерал-губернаторства в России в последней четверти XVIII века // Вопросы гуманитарных наук. – 2005. – №1.
16. ПСЗ – I. – Т. XXIII. – СПб., 1830.
17. Указы императрицы Екатерины II об учреждении Рижского и Ревельского наместничеств // Сборник материалов и статей по истории Прибалтийского края. – Том I. Отделение II. Материалы и статьи по истории Прибалтийского края в XVIII и XIX столетиях. – Рига, 1876.
18. Берендс Э.Н. О прошлом и настоящем русской администрации (Записка, составленная в декабре 1903 года) [Репринт. изд.]. – М.: Изд-во Гос. публ. ист. б-ка России, 2002.
19. Арсеньев К.И. Начертание статистики Российского государства, составленное Главного педагогического института адъюнкт-профессором Константином Арсеньевым. – В 2-х частях. – Часть 1. О состоянии народа. – СПб.: Тип. Императорского Воспитательного дома, 1818.
20. Арсеньев К.И. Статистические очерки России. – СПб., 1848.
21. Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1329. Оп. 1. Д. 178.
22. Российский государственный военно-исторический архив (РГВИА). Ф. 52. Оп. 2. Д. 29.
23. Голицын Ф.Н. Записки князя Федора Николаевича Голицына. [Предисл. П.И. Бартенева] // Русский архив. – 1874. – Книга 1, вып. 5.
24. Энгельгардт Л.Н. Записки / Подготовка текста, составление, вступительная статья и примечания И.И. Федюкина. – М.: Новое литературное обозрение, 1997.

Сведения об авторе: Злобин Юрий Петрович, заведующий кафедрой истории России Оренбургского государственного университета, кандидат исторических наук, доцент
460018, г. Оренбург, пр-т Победы, 13, тел. (3532)372572, e-mail: ir@mail.osu.ru

Zlobin Yu.P.

Institute of governor-generals in Russia in XVIII centuries: foundation and development

The process of forming of governor-generals power institute in Russian Empire during XVIII century is regarded in this article. The author noted identity of the concepts "governor" and "governor-general" and on the base of acts of law, archive documents and memoirs of contemporaries of those events he determined number, staff and legal bases of new power institution developed in the system of local administrative management of a big country.

Key words: state management, Russian Empire, XVIII century, institute of governor-general, legal base.