

Злобин Ю.П.Оренбургский государственный университет
E-mail: slobin.yurii@mail.ru

ГЕНЕРАЛ-ГУБЕРНАТОРСТВА В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА

В статье рассмотрен процесс формирования в Российской империи структуры административного управления национальными и отдалёнными от центра окраинами, представленной генерал-губернаторствами, определён правовой статус их руководителей, место и роль этих территориальных образований в общей модели имперского регионального управления.

Ключевые слова: Россия, XIX – начало XX века, региональное управление, генерал-губернаторства.

Интенсивный рост территории Российской империи в первой половине XIX века в результате успешных войн поставил перед правительствами Александра I и Николая I проблему организации управления такими приобретёнными обширными регионами как Бессарабия, Польша, Финляндия, Кавказ, Закавказье, Казахстан, значительно отличавшимися друг от друга в экономическом, социальном и этно-конфессиональном отношении. Одновременно возникла необходимость в укреплении границ расширявшегося государства не только на западе и юге, но и на востоке, на практически не освоенных в экономическом отношении обширных пространствах Сибири и Дальнего Востока.

В XIX век Россия вступала, не имея чётких и согласованных ориентиров на высшем уровне управления в вопросах государственного устройства страны. Перед новым императором Александром I вполне закономерно встал вопрос о повышении степени управляемости огромной по территории и многонациональной по составу населения империей. В целях укрепления исполнительной власти в центре и на местах в России началась замена петровских коллегий министерствами. Высочайшим манифестом от 8 сентября 1802 года для управления государственными делами создавались 8 министерств: военных сухопутных сил; морских сил; иностранных дел; юстиции; внутренних дел; финансов; коммерции; народного образования. На смену доминировавшему коллегиальному принципу управления страной император стал активно вводить принцип единоначалия и персональной ответственности за порученный участок управленческой деятельности. Созданные в 1802 году министерства в 1811 году были пре-

образованы. Они объявлялись высшей исполнительной властью в стране, непосредственно подчинённой Верховной императорской власти. Министерства имели на местах собственные отделения, нередко обособленные от влияния на них губернаторов. Многие дела, решавшиеся раньше губернаторами, теперь перешли в ведение разных министерств [1, с. 14–17, 24–26].

Однако трёхуровневая структура управления (император – министры – губернаторы, военные и гражданские), формировавшаяся в империи с первых лет XIX века, не сумела обеспечить эффективного функционирования всей властной вертикали в условиях непрерывных войн, в которые была вовлечена Россия в 1804–1815 годах. Активная внешняя политика потребовала мобилизации всех материальных, людских и финансовых ресурсов страны. Выход власти нашли в частичном восстановлении фактически упразднённого Павлом I института генерал-губернаторов и в поэтапном переходе на завоеванных и отдалённых от административного центра территориях к иной управленческой вертикали: император – генерал-губернаторы – губернаторы, военные, а затем и гражданские. При этом формировавшаяся вторая управленческая вертикаль вовсе не отменяла первую, так же формировавшуюся, а на первых порах, подстраховывала её. В итоге, в царствование Александра I объективно был сделан реальный шаг в направлении поиска оптимального соотношения ведомственного принципа управления страной с территориальным принципом.

Субъективной причиной восстановления прежнего института генерал-губернаторской власти были личные опасения Александра I, взойшедшего на престол в результате дворцово-

го переворота 1801 года, стать заложником создаваемой им министерской системы управления. В лице генерал-губернаторов он видел определённый противовес неуклонно нарастающему всевластию министров, о чём признался одному из своих ближайших сановников – бывшему министру полиции А. Д. Балашову гораздо позже, в 1819 году [2].

С первого года своего царствования Александр I начал очередную административную реформу в среднем звене государственного управления. Укрупнённые губернии, созданные Павлом I, оказались трудно управляемыми по обширности территорий и значительного числа жителей. Новый монарх встал на путь их последовательного разукрупнения, восстановления прежде существовавших губерний и формирования, в случае необходимости, новых губерний. В 1801 году была образована Олонецкая губерния, одновременно восстановлены Пензенская и Слободская губернии, причём последняя из них переименована в Гродненскую. В 1802 году Белорусскую губернию разделили на Витебскую и Могилёвскую, а Малороссийскую губернию – на Черниговскую и Полтавскую. В этом же году Новороссийская губерния была поделена сразу на три губернии: Екатеринославскую, Николаевскую и Таврическую, а Астраханская губерния – на две губернии: Астраханскую и Кавказскую. В 1804 году из Тобольской губернии выделена новая Томская губерния [3, с. 44–305].

Тенденция разукрупнения губерний стала ведущей, определяющей в административной политике Александра I. Она подкреплялась созданием в системе местного управления империей новых более крупных административных образований в лице генерал-губернаторств и наместничеств. В период его правления, который пришёлся на первую четверть XIX века, были учреждены 2 наместничества: в Царстве Польском (1815) и Бессарабское (1816). В дополнение к уже существовавшим с 1782 года Прибалтийскому (Лифляндскому, Эстляндскому и Курляндскому), а так же Литовско-Белорусскому (Виленскому, Ковенскому и Гродненскому) (с 1794) генерал-губернаторствам были открыты ещё 13: Новороссийское (1802), Малороссийское (1802), Пермское и Вятское (1804), Финляндское (1808), Московское (1816), Санкт-Петербургское (1816), Тульское, Воро-

нежское, Орловское, Рязанское и Тамбовское (1819), Архангельское, Вологодское и Олонецкое (1820), Восточно-Сибирское (1822), Западно-Сибирское (1822), Витебское, Могилёвское и Смоленское (1823), Нижегородское, Казанское, Симбирское и Пензенское (1825) генерал-губернаторства [3, с. 11–33], [4, с. 83, 296, 360].

Однако намерение императора Александра I и ряда сановников из его ближайшего окружения распространить возрождаемый властный институт на всю территорию империи как это было во времена Екатерины II не нашло поддержки ни у большинства российских министров, ни у сменившего его императора Николая I. Во второй четверти XIX века в годы его правления определились новые тенденции в территориальной модернизации империи. Был окончательно осуществлён выбор базовой модели управления страной. Самодержавная монархия сделала окончательный выбор в пользу централизованного управления, опираясь главным образом на министерства. Генерал-губернаторства и наместничества при этом не были упразднены и продолжали существовать. Но совершенно чётко определился их новый статус, как инструмента окраинного и особого не типичного управления.

Секретный комитет из числа опытных сановников (В.П. Кочубей, И.В. Васильчиков, А.Н. Голицын, И.И. Дибич, М.М. Сперанский, П.А. Толстой,), созданный по распоряжению Николая I 6 декабря 1826 года, посчитал целесообразным сохранение генерал-губернаторств лишь на окраинах империи с преобладанием нерусского населения, а так же в столицах – Санкт-Петербурге и Москве. 6 июня 1827 года мнение комитета было одобрено Николаем I. Затем последовала ликвидация генерал-губернаторств в центре и на севере Европейской России. В конце 20-х – начале 30-х годов XIX века были упразднены Архангельское (Архангельское, Вологодское и Олонецкое), Рязанское (Рязанское, Тульское, Воронежское, Орловское и Тамбовское), Нижегородское (Нижегородское, Казанское, Симбирское и Пензенское) генерал-губернаторства. Они объединяли губернии, преимущественно русскими или русскоязычными жителями, вполне лояльными правящему режиму, как это представлялось Верховной власти. Ещё раньше в 1811 году Александром I было упразднено Пермское и Вятское генерал-губернаторство [3, с. 11–33], [4, с. 83, 296, 360].

В царствование Николая I империя продолжала расти в территориальном отношении. Поэтому была продолжена практика учреждения новых крупных административных образований, с одной стороны, и подведение правовой основы под институт генерал-губернаторов, с другой. В 1844 году на карте страны появилось ещё одно наместничество – Кавказское, в 1832 году было учреждено Киевское, Подольское и Волынское генерал-губернаторство, в 1851 году – Оренбургское и Самарское генерал-губернаторство. К концу царствования Николая I в Российской империи существовали 2 наместничества (Польское и Кавказское) и 13 генерал-губернаторств [3, с. 11–33].

Выстраивая двухуровневую систему местного управления на территориях с преобладанием нерусского населения (генерал-губернаторы – губернаторы, военные или гражданские) Верховная власть империи руководствовалась не национальным (этническим) принципом, а территориальным, т.е. обширностью пространств и плотностью жителей – потенциальных налогоплательщиков. В результате эстонцы, латыши и часть литовцев оказались в административных границах Прибалтийского (Лифляндского, Эстляндского и Курляндского) генерал-губернаторства, литовцы и белорусы – в границах Виленского (Виленского, Ковенского и Гродненского) генерал-губернаторства, население Малороссии (Украины) было поделено на три генерал-губернаторства: Киевское (Киевское, Подольское и Волынское), Малороссийское (Черниговское, Полтавское и Харьковское), Новороссийское (Екатеринославское, Таврическое и Херсонское). Коренные жители Казахстана в административном отношении управлялись оренбургскими и западносибирскими генерал-губернаторами, а после упразднения соответствующих генерал-губернаторств в 1881–1882 годах, попали под надзор и контроль степных и туркестанских генерал-губернаторов. Обширный конгломерат народов и народностей представляли собой Бессарабское, Кавказское и Дальневосточное наместничества, а так же Оренбургское и Самарское (с 1865 года – Оренбургское), Туркестанское, Западно-Сибирское и Восточно-Сибирское генерал-губернаторства, а затем созданные на территории последнего из них в 1884–1887 годах Иркутское и Приамурское генерал-губернаторства.

Относительно однородным в национальном отношении было население наместничества в Царстве (Королевстве) Польском (с 1874 года – Варшавское генерал-губернаторство), Финляндское (Великое княжество Финляндия) и Белорусское (Витебское, Могилевское и Смоленское) генерал-губернаторства, а так же созданные на основе великорусских губерний генерал-губернаторства Архангельское (Архангельское, Вологодское и Олонецкое), Московское (Москва и Московская губерния), Нижегородское (Нижегородское, Казанское, Симбирское и Пензенское), Санкт-Петербургское (Санкт-Петербург и Санкт-Петербургская губерния), Рязанское (Рязанское, Тульское, Воронежское, Орловское и Тамбовское).

Генерал-губернаторства и наместничества представляли собой разнотипную совокупность административных единиц, неравнозначных по территории, плотности жителей, уровню социально-экономического развития, сословному и этно-конфессиональному составу населения. Наиболее крупными из них были Кавказское (6 губерний, 5 областей и 2 округа) и Польское (9 губерний) наместничества. Большинство генерал-губернаторств состояло из 2–3-х губерний или областей, за исключением Финляндского (8 губерний) и Туркестанского (5 областей) генерал-губернаторств [3, с. 465–472]. Сложившаяся в империи система военно-административного управления, восходившая напрямую к монарху, заметно превосходила гражданскую управленческую систему, подчинённую императору через министра внутренних дел. В середине XIX века к началу царствования Александра II на её долю приходилось 81,6% территории страны и 72,5% общей численности её жителей [5, с. 11–300].

Генеральной задачей, поставленной перед генерал-губернаторским корпусом Николаем I, а затем неоднократно подтверждаемой его преемниками на престоле, стала инкорпорация управляемых ими территорий в общеимперское государственно-административное пространство. 29 мая 1853 года Николай I утвердил «Общую инструкцию генерал-губернаторам», которая составила правовую основу их деятельности и оставалась неизменной до ликвидации этого властного института в 1917 году [6, с. 260–264]. Она состояла из введения, двух глав, разделённых на 42 параграфа. Во введе-

нии отмечалось, что генерал-губернаторы подбираются и назначаются только императором и «по особому личному к ним доверию Его Императорского Величества» [6, с. 260]. Здесь же был определён характер их должности, как главных блюстителей «неприкосновенности верховных прав Самодержавия, пользы Государства и точного исполнения законов и распоряжений высшего Правительства по всем частям управления во вверенном им крае» [6, с. 260]. Первая глава содержала перечень основных должностных обязанностей генерал-губернаторов. К ним относились: 1) обеспечение внутренней безопасности и общего благосостояния вверенной в управление территории; 2) рациональное использование имеющихся природных ресурсов и на этой основе развитие всех отраслей экономики, пресечение монополизма в экономической деятельности; 3) развитие здравоохранения и помощь населению в случае эпидемий и стихийных бедствий; 4) подбор и расстановка кадров чиновников, контроль над их деятельностью и представление к награждениям; 5) надзор и контроль над деятельностью системы судопроизводства с правом приостанавливать решения судов; 6) постоянная ревизия деятельности всех учреждений и подчинённых должностных лиц [6, с. 260–263]. В итоге, региональные администраторы получили значительный объём надзорных функций с правом вмешательства в работу подведомственных административных и судебных учреждений на территориях, вверенных им в управление.

Вторая глава «Инструкции» определяла характер взаимоотношений генерал-губернаторов с высшими и нижестоящими по отношению к ним властными структурами. Им было предоставлено право личного и непосредственного обращения к императору по делам «особенной важности и в чрезвычайных ситуациях», извещая об этом соответствующих министров и главноуправляющих, т.е. руководителей ведомств, не имевших статуса министра. Без положительной санкции генерал-губернатора министры и главноуправляющие не могли реализовывать на подчинённой ему территории необходимые мероприятия, ведущие к каким-либо изменениям, в том числе и в законодательстве. Нижестоящие губернские учреждения, включая губернаторов, были обязаны выполнять «все законные требования, предло-

жения и предписания генерал-губернатора» [6, с. 263–264]. При этом следует иметь в виду, что вне сферы компетенции генерал-губернатора, по-прежнему оставались вопросы назначения и освобождения от должности губернаторов и вице-губернаторов, что было прерогативой монарха, расходование по своему усмотрению выделяемых денежных средств, деятельность учреждений почтово-телеграфного ведомства на местах.

Практически все генерал-губернаторы имели чины I–III классов по «Табели о рангах» (генерал-фельдмаршалы, полные генералы, генерал-лейтенанты, генерал-адмиралы, адмиралы, вице-адмиралы, действительные тайные советники, тайные советники, обер-камергеры, шталмейстеры), что ставило их в чиновничьей иерархии в один ряд с высшими сановниками империи. Однако генерал-губернаторский корпус не был однородным. С учетом объёма полномочий, делегированных монархами, задач, направлений и способов их решения в нём выделялись 4 управленческих уровня. Первый и самый высший из них составили наместники. Они представляли особу императора в отдалённых от столицы регионах, пользовались его особым доверием, имели в своих руках неограниченную власть: законодательную, исполнительную (военную и гражданскую) и судебную. В отдельные периоды в структуре наместничеств учреждались генерал-губернаторства, руководители которых находились в прямом подчинении у наместников. Рекрутировалась эта группа из членов императорской фамилии, личных друзей монархов, опытных администраторов и талантливых военачальников, была немногочисленной (15 чел.), а в период правления Александра III фактически прекратила существование. Второй уровень был представлен генерал-губернаторами, командовавшими в первой половине XIX века отдельными корпусами, а после военной реформы 1862–1874 годов – войсками военных округов. В подчинении у них находились губернаторы и начальники областей, как гражданские, так и военные (108 чел.). Они представляли сразу две ветви власти – военную и гражданскую и в большинстве своем были опытными военачальниками. Это был самый многочисленный отряд, который неуклонно увеличивался. На третьем уровне находились военные генерал-губернаторы,

в подчинении у которых находились гражданские администрации и полиция, но их распоряжения были обязаны выполнять все воинские начальники за исключением главнокомандующих. В их число входили генерал-губернаторы столиц, бывшие министры, перемещённые на эту должность, штатские чиновники, не имевшие генеральского чина. Так же, как и наместники, военные генерал-губернаторы были относительно немногочисленной группой (23 чел.). И, наконец, на самом нижнем уровне были генерал-губернаторы, осуществлявшие руководство гражданскими администрациями и полицейскими формированиями, но не имевшие в подчинении войска (57 чел.). Эта группа в сравнении с другими была самой многочисленной при Александре I (23 чел.), затем стала неуклонно сокращаться, но в царствование Николая II вновь несколько выросла численно (20 чел.) [7].

Процесс инкорпорации территорий, приобретённых империей в разные временные периоды, осуществляемый генерал-губернаторским корпусом, проходил с обязательным учётом особенностей каждой из них и был расчленён на ряд последовательных этапов: 1) правовое и административное закрепление за империей (формирование новых границ и обеспечение их защиты, оформление системы управления, учёт новых подданных и распространение на них налогового бремени, пресечение проявлений сепаратизма); 2) освоение нового пространства (управленческое, правовое, экономическое, языковое, конфессионально-культурное); 3) собственно встраивание этих территорий на основе сложившихся многосторонних связей с соседними регионами страны и общеимперскими государственно-административными центрами, представленными Москвой и Санкт-Петербургом. На начальном этапе инкорпорации пространственная организация населения была предметом первостепенной заботы генерал-губернаторов. Не случайно в беседе с маркизом Астольфом де Кюстином в 1839 году император Николай I предупреждал французского путешественника и одновременно сетовал: «... Вам предстоит проехать огромные пространства. Расстояния являются несчастьем России» [8, с. 197]. Поэтому практически все генерал-губернаторы занимались созданием разветвлённой сети коммуникаций (сухопутных, речных, морских), рассматривая её как

эффективное средство контроля над территорией. Одновременно формировалась административно-территориальная структура местного управления, носившая отчётливо выраженный иерархический характер. Важную роль при этом играл выбор постоянного места пребывания генерал-губернатора или наместника. Резиденциями для них служили наиболее крупные по числу жителей города, бывшие административными центрами ещё до включения в состав России (Варшава, Вильно, Киев, Кишинёв, Рига, Гельсингфорс, Ташкент), либо основанные русскими и являвшиеся опорными пунктами имперского влияния на инонациональную территорию (Одесса, Оренбург, Тобольск, Омск, Иркутск, Хабаровск, Владивосток). Высшие местные администраторы занимали в них лучшие здания из числа имевшихся (дворцы, замки), а в случае их отсутствия для них выстраивались роскошно отделанные дома. Совершая в 1890 году поездку по России вместе с министром финансов И.А. Вышнеградским, его заместитель С.Ю. Витте отметил величие дворцов, занимаемых генерал-губернаторами в Киеве и Тифлисе. Подытоживая свои впечатления, он записал: «Всюду мы останавливались в генерал-губернаторских домах или там, где есть дворцы, – во дворцах» [9, с. 206, 285–286].

Затем следовала правовая и административная унификация, выражавшаяся в приведении местных законов в соответствие с российским законодательством, во введении однотипной с империей системы местного управления, правосудия и образования. Следующим этапом инкорпорации было освоение природных ресурсов региона и его экономическая интеграция в единый общероссийский рынок, позволявшая избавиться от финансовых дотаций из центра. Своей практической деятельностью генерал-губернаторы способствовали консолидации губерний и областей в единый хозяйственно-экономический организм. Завершала этот длительный процесс культурная русификация местного населения, выражавшаяся в распространении русской культуры, языка и православной веры среди других народов и народностей империи.

Интеграция административно-территориальных образований, находившихся под надзором и контролем генерал-губернаторов, проходила разными темпами и находилась в прямой

зависимости не только от социально-экономического и культурного уровня населения, но и от финансовых возможностей империи. По этой причине каждый новый император, начиная с Николая I, проводил ревизию генерал-губернаторств и наместничеств, в результате которой часть из них упразднялись, а губернаторы и губернские правления подчинялись министру внутренних дел.

Александр II своими указами ликвидировал Белорусское и Харьковское (бывшее Малороссийское) генерал-губернаторства (1856). После восстания 1863–1864 годов в Польше существовавшее наместничество он реорганизовал в Варшавское генерал-губернаторство, учредил Туркестанское генерал-губернаторство (1867), упростил структуру Кавказского наместничества, упразднив Кутаисское и Тифлисское генерал-губернаторства (1866–1867). Одновременно и несколько позднее были упразднены Санкт-Петербургское (1866), Новороссийское (1874) и Прибалтийское (1876) генерал-губернаторства. Этот император объявил о ликвидации власти генерал-губернатора в Москве и Московской губернии (1866), которая, тем не менее, была сохранена [3, с. 11–33].

Следующий император Александр III упразднил Оренбургское (1881) и Западно-Сибирское (1882) генерал-губернаторства, реорганизовал Кавказское наместничество, наделив главноуправляющего на Кавказе и в Закавказье правами генерал-губернатора (1883). Одновременно учредил Степное генерал-губерна-

торство в Казахстане (1882), разделил Восточно-Сибирское генерал-губернаторство на два генерал-губернаторства – Приамурское (1884) и Иркутское (1887). Николай II учредил наместничество на Дальнем Востоке (1903), возродил Кавказское наместничество (1905), упразднил Виленское генерал-губернаторство (1912) [3, с. 11–33, 366, 465].

В результате активной деятельности генерал-губернаторского корпуса в имперское государственное-правовое, экономическое и культурное пространство вошли Прибалтика, Белоруссия, Восточная и Южная Украина, Среднее Поволжье и Южный Урал, Западная Сибирь. Под гражданским управлением к 1914 году находились 49 губерний и 3 области, или 52 административные единицы. Система военного управления, уступив лидирующие позиции, тем не менее, объединяла 29 губерний и 18 областей, или 47 административных единиц [3, с. 401–472]. Под управлением генерал-губернаторов и наместников оставались Финляндия, Польша, Правобережная Украина, Кавказ и Закавказье, Казахстан и Средняя Азия, Восточная Сибирь и Дальний Восток.

Вступив в Первую мировую войну в условиях незавершённого процесса инкорпорации обширных национальных окраин, Верховная власть допустила стратегическую ошибку, которая в перспективе привела к крушению династии Романовых и распаду многонациональной Российской империи.

8.04.2014

Список литературы:

1. Министерская система в Российской империи: к 200-летию министерств в России: сборник документов. – М.: Российская политическая энциклопедия, 2005. – 920 с.
2. Российский государственный исторический архив (РГИА). – Ф. 1409. Оп. 1. Д. 4074.
3. Губернии Российской империи: история и руководители: 1708–1917. – М.: Объединённая редакция МВД России, 2003. – 480 с.
4. Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи. В 2-х томах. – Т. 1. Санкт-Петербургский государственный университет. Юридический факультет. – СПб., 2001. – 512 с.
5. Статистические таблицы Российской империи на 1856-й год, составленные и изданные, по распоряжению министра внутренних дел статистическим отделом Центрального статистического комитета. А. Губернии Европейской России. Б. Кавказское наместничество. В. Сибирские губернии и области. – СПб., 1858. – 300 с.
6. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. – Т. XXVIII. Отделение первое. – СПб., 1850. – 798 с.
7. Злобин, Ю.П. Социокультурная характеристика генерал-губернаторского корпуса России в XIX – начале XX века / Ю.П. Злобин // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2013. – №7 (156). – С. 37–44.
8. Кюстин, А. Николаевская Россия: Перевод с французского / А. Кюстин. – М.: Политиздат, 1990. – 352 с.
9. Витте, С.Ю. Воспоминания, мемуары / С.Ю. Витте. – Т. 3. – М.: АСТ; Минск: Харвест, 2002. – 608 с.

Сведения об авторе:

Злобин Юрий Петрович, доцент кафедры истории

Оренбургского государственного университета, кандидат исторических наук, доцент
460018, г. Оренбург, пр-т Победы, 13, ауд. 20914, тел. (3532) 372571, e-mail: slo-bin.yurii@mail.ru