

УДК 94(47)

<https://doi.org/10.36906/NVSU-2022/18>

Сологуб Н.С., Цысь О.П., канд. ист. наук, , ORCID: 0000-0002-6351-8259,
Нижневартовский государственный университет
г. Нижневартовск, Россия

К ПРОБЛЕМЕ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ВЛАСТИ ГЕНЕРАЛ-ГУБЕРНАТОРОВ И ГУБЕРНАТОРОВ В СИБИРИ В КОНЦЕ XVIII – НАЧАЛЕ XIX ВВ.

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы развития института губернаторской власти в конце XVIII – XIX вв. Особое внимание автор уделяет вертикали административной власти и то, какое место в ней занимал генерал-губернатор и губернатор. Даются попытки проанализировать последствия применения новых законодательных норм в условиях Сибири.

Ключевые слова: Сибирь; генерал-губернатор; губернаторская власть; Екатерина II; законодательство; наместник.

Изучение политических институтов самодержавия, специфики их функционирования в Сибири является одной из актуальных проблем российской исторической науки. Современная Россия в значительной степени унаследовала особенности геополитического строения империи, к которым можно отнести: этническую и религиозную мозаичность населения, неравномерность экономического и социокультурного развития, сложность выстраивания отношений по линии «Центр-Регион». Такая специфика российской системы тесно связана с традициями прошлых столетий. Яркий пример тому – реабилитация и модернизация института губернаторства в регионах Российской Федерации с начала 1990-х гг. Эта реформа, а также преобразования институтов местного управления, породили возрастание интереса к истории губернаторской и генерал-губернаторской власти. Отражением современного процесса федерализма стал увеличивающийся интерес к локальной истории. Региональная (или национальная) история стала одним из важных факторов, формирующих государственную политику.

Управление сибирскими территориями и их административное обустройство напрямую зависели от ряда факторов: этнического, геополитического, а также социально-культурного. Период, выбранный нами для изучения, является неоднозначным в оценках историков. Дореволюционные исследователи (В.О. Ключевский, И.А. Блинов) отмечают неопределенность и диспропорцию в распределении губернаторских обязанностей [2, с. 152; 9]. Советские историки вплоть до середины XX в. не заостряли внимание на проблеме губернского управления. Определенный вклад в освещение данной темы внес П.А. Зайончковский, рассматривавший эволюцию государственного аппарата в XIX в. и людей, которые непосредственно «обслуживают его бюрократические интересы» [7, с. 1]. Ряд современных авторов оценивали действия властей конца XVIII – начала XIX вв. в рамках логики имперского строительства. Так, по мнению Н.И. Краснякова, организация и инфраструктура управления в этот период переживала процесс рационализации [10, с. 75].

Конец XVIII в. анализируется исследователями со стороны изменений губернаторского института на территории всей страны. Помимо выделенных историками проблем, сибирское губернаторство имело ряд особенностей, формировавшихся на протяжении долгих лет: отдаленность от центральной власти, неразвитость внутренней инфраструктуры, отсутствие или незначительное число интеллигенции и дворянского сословия. Важно взглянуть на этот период реформирования губернского института в Сибири, чтобы определить недостатки законодательной базы и реакцию сибирского чиновничества на новые условия.

Необходимо отметить, что губернское управление в последней четверти XVIII в. нуждалось в реформировании. Еще до начала работы Уложенной комиссии в 1767 г. Екатерина II в инструкции к губернаторам писала следующее: «губернии такие части государства, которые более всего исправления требуют». В этом же документе она обещала заняться вопросом местного самоуправления [9, с. 457]. Определенную роль в последующих стремительных изменениях сыграл Пугачевский бунт, который губернаторы не могли ни предупредить, ни пресечь во время его начала. Они были вынуждены прибегать к созывам дворянских ополчений и созданию специальных дворянских корпусов. Данные события определенно ускорили проведение наметившихся еще ранее административных реформ [6, с. 289].

Учреждение о губерниях 1775 г. поставило во главе губернии наместника (генерал-губернатора) и губернатора. Первый должен был стать представителем верховной власти, второй – его администратором и непосредственным правителем земли [7, с. 144].

Однако власть губернаторскую и генерал-губернаторскую разделяли крайне размытые рамки. Если касательно второй должности закон конкретно утверждает об «управлении губернии», то первой оставляют лишь возможность заседать в управлении вместе с «двумя советниками» [14, с. 95]. Объективно о власти и обязанностях обычных губернаторов в законодательном акте 1775 г. не говорится ни слова (кроме уже упомянутых заседаний). Перед нами потенциально встает очевидный конфликт власти – генерал-губернатор фактически становился главным начальником полиции, «хозяином земли», судебным надзирателем, но при этом губернаторская власть существенным изменениям не подверглась (по сравнению с Петровскими изменениями), что ставило ее в неопределенное положение. Этот факт И.А. Блинов объясняет тем, что правительство не смогло назначить в каждую губернию по одному генерал-губернатору и в среднем приходилось две губернии на одного генерал-губернатора [2, с. 154]. Это приводило к вполне очевидным последствиям – обычные губернаторы продолжали пользоваться своей обширной властью, руководствуясь наказом 1728 г. и наставлением 1764 года.

Также определенная диспропорция в «теоретических» обязанностях генерал-губернатора наблюдается на примере территорий нашего края. Нельзя не учитывать специфику региона: обширность слабо заселенных территорий, удаленность от центральной власти, большая численность коренного «ясачного» населения, отсутствие помещичьего землевладения и ярко-выраженного дворянского сословия у переселенцев. Эти факторы во многом расширили область деятельности генерал-губернатора. Помимо учреждений

уголовных и гражданских, он отвечал и за исполнение казенных сборов и рекрутских наборов, а определенные исследователи выделяют еще и военное «бдение от соседей» [5, с. 22]. Военные командиры и коменданты на основании комендантского права также должны были подчиняться распоряжениям генерал-губернатора. Таким образом, он становился еще и главнокомандующим [10, с. 61].

Вполне очевидно, что генерал-губернатору невозможно было совмещать все эти роли в нескольких губерниях. Поэтому часть обязанностей (в том числе и надзирательных) на себя брали обычные губернаторы [2, с. 200]. Начальником губернии по-прежнему оставался губернатор, зависевший полностью, однако, от воли генерал-губернатора. Последний имел право вмешиваться в его предписания, отменять их и давать распоряжения всем его подчиненным. Закон, таким образом, развивал «плавающий» характер власти, т. к. ошибочно полагал, что сможет разграничить обязанности администратора (местного губернатора) и надзирателя (генерал-губернатора). Эта «двойственность» неоднократно прослеживается в самом «Учреждении...» 1775 года: по многим вопросам нет четкого разграничения на власть генерал-губернатора или обычного губернатора. Созыв собраний и заседаний и другие административные решения может принимать «губернатор или генерал-губернатор». Структура текста построена таким образом, чтобы установить зависимость генерал-губернатора от губернатора, однако четкого разграничения обязанностей мы выделить не можем. Изменения должны были повысить эффективность работы государственной системы за счет введения новых элементов в структуру управления (наместников и специализированной системой судебных органов), однако деконцентрация власти в условиях немногочисленности дворянского сословия и помещичьих крестьян приводила к бесконтрольности. Особенно это было актуально из-за того, что с 1790 г. по 1850 г. население Сибири выросло с 595 тысяч до 1 млн. 210 тыс. душ мужского пола. Такие темпы прироста устойчиво опережали среднероссийские показатели [13, с. 22].

Генерал-губернаторы Сибири становились посредниками в общении между центром и отдаленными областями, что позволило им пользоваться особым доверием царя и «централизовать власть в регионе в своих руках» [11, с. 27]. Тем не менее, нетрудно проследить четкую позицию законодателя – определить роли таким образом, чтобы взаимоисключающих управленческих функций у губернатора и генерал-губернатора не было.

Такое умаление роли губернаторов и чрезмерное количество власти в руках генерал-губернаторов создавало «полнейший произвол» [7, с. 147]. Описывая свою ревизию в Восточную Сибирь, сенатор И.Н. Толстой утверждает, что местный генерал-губернатор В.Я. Руперт «совершенно не считался с законами, с постановлениями высших государственных учреждений» [7, с. 148]. В.Я. Руперт смог запретить свободную торговлю хлебом, взяв ее полностью под свой контроль: «продолжал воспрещать свободу в покупке хлеба и разрешал это только некоторым лицам по своему усмотрению, что по продовольственной части, по заготовлению казенного вина и по другим предметам происходили весьма важные злоупотребления, тягостные для жителей, разорительные для промышленников и вредные для казны» [7, с. 149]. Автономность генерал-губернаторов распространялась и на

законодательные нормы, это показывает нам именно указ от 28 января 1782 г., в котором наместникам предлагают отобрать те пункты из закона 1775 г., которые соответствовали бы специфике региона. Именно по этой причине здесь не создавались никакие учреждения способные ведать делами дворянского сословия (дворянская опека, например) [12, с. 28].

Нельзя утверждать, что профессиональные управленческие компетенции губернаторов была на высоком уровне. Половина губернаторов этого времени находились в своей губернии не более двух лет. Свыше 5 лет свои должности, по данным А.И. Герцена, занимало 37% губернаторов [3, с. 253]. Вполне можно предположить, что губернаторы, руководствуясь тем фактом, что центральная власть находится далеко, допускали тот уровень самостоятельности, который был попросту невозможен петербургским чиновникам. Формулярные списки, сохранившиеся уже после ревизии М.М. Сперанского и восстановления генерал-губернаторства после решений Павла I, свидетельствуют о том, что около 62 % губернаторов не получали систематического образования. По этому поводу высказывался один из штаб-офицеров о Нижегородском губернаторе: «он человек бескорыстный и занимается делами, но все не в прок: ибо сам оных не понимает, а подписывает то, что советники ему скажут» [7, с. 150].

Нельзя не отметить, что Екатерина II разрешила не вводить дворянских собраний, уездных и верхних земских судов в виду отсутствия помещичьего землевладения на территории Сибири. Сохранилась также и промежуточная ячейка административного деления – области из-за огромной территории края [1, с. 304]. В помощь коменданту Тобольска был придан городничий, также до двойного размера было увеличено окладное жалование докторам для привлечения их в Сибирь. Этот и еще некоторые шаги дают нам представление о том, что администрация понимала некоторые потребности региона, однако еще не была готова к радикальным изменениям.

Этот факт во многом и повлиял на нарастающие проблемы в структуре работы местной администрации. А.Б. Каменский прямо характеризовал губернскую политику Екатерины II как «контрреформы» [8, с. 436]. Переноса и уравнивая ответственности, императрица не достигла принципиальных изменений в существе и характере политической власти в Сибири. Были задеты лишь методы, способы, внешние формы. Общероссийские государственные системы не были готовы к полноценной и эффективной реализации в условиях Сибири. Генерал-губернаторы имели слишком значительную автономность в решении вопросов, что лишь создавало больше «разрывов», как и в верхушке власти, так и в отношениях с Центральной Россией. Признание необходимости учета особенностей в управлении сибирским регионом содержится лишь в указе от 1 июня 1801 г. о назначении ревизором в регион И.О. Селифонтова. В нем говорится: «Сибирский край по пространству своему, по разностям естественного его положения, по состоянию народов, его населяющих, нравам и обычаям» требует «в самом образе управления особенного постановления» [4, с. 70]. Можно сделать вывод, что около 30 лет постоянных изменений административных ролей наглядно показали, что общероссийская практика губернского института не может эффективно работать на территории Сибири в виду особенностей территории, деконцентрация власти в

регионе ведет к большей бесконтрольности (в подтверждение данного тезиса можно привести одно из первых преобразований новой администрации в 1805 г.: уменьшение численности всех уездов в сибирских губерниях, усиление роли губернатора в различных отраслевых управлениях).

Литература

1. Акишкин М.О. Российский абсолютизм и управление Сибири XVIII века: структура и состав государственного аппарата. Новосибир. гос. ун-т. М.: Древлехранилище: Новосибирск, 2003. 406 с.
2. Блинов И.А. Губернаторы: историко-юридический очерк. СПб.: типо-лит. К.Л. Пентковского, 1905. 366 с.
3. Герцен А.И. Собрание сочинений: В 30 т. Т. 8: Былое и думы. 1852-1856. Ч. 1-3. М., 1956. 518 с.
4. Гудошников М.А. Сибирь – историческая хрестоматия. М.; Иркутск: Иркутское кн. изд-во, 1932. 244 с.
5. Дамешек Л.М. Институт генерал-губернаторов Азиатской России и его особенности. Иркутск: Оттиск, 2011. 128 с.
6. Ерошкин Н.П. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России. М.: Государственное учебно-педагогическое издательство министерства Просвещения РСФСР, 1960. 396 с.
7. Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М.: Мысль, 1978. 288 с.
8. Каменский А.Б. От Петра I до Павла I: реформы в России XVIII века (опыт целостного анализа). М.: РГГУ, 2001. 575 с.
9. Ключевский В.О. Русская история: Полный курс лекций. В 3 т. М.: АСТ. Мн.: Харвест, 2002. 592 с.
10. Красняков Н.И. Становление системы государственного управления в Сибири в XVIII – первой половине XIX в.: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 205 с.
11. Матханова Н.П. Полномочия губернатора в России середины XIX века: закон и действительность // Гуманитарные науки в Сибири. Серия: Отечественная история. Вып. 2. Новосибирск, 1998. С. 13-19.
12. Рабцевич В.В. Политика абсолютизма по отношению к городам Западной Сибири в 80-х гг. XVIII – первой четверти XIX вв. Новосибирск, 1981. С. 76-85.
13. Ремнев А.В. Самодержавие и Сибирь. Административная политика в первой половине XIX века. Омск, 1995. 237 с.
14. Учреждения для управления губерний всероссийской Империи. М.: Сенатская тип., 1775. 229 с.

© Сологуб Н.С., Цысь О.П., 2022