

На правах рукописи

АРУТЮНЯН ВЛАДИМИР ГЕРМАНОВИЧ

**ГЕНЕРАЛ-ГУБЕРНАТОРСТВА
ПРИ АЛЕКСАНДРЕ I**

07.00.02 — отечественная история

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата исторических наук

Москва 2008

Работа выполнена на кафедре истории России XIX – начала XX вв. исторического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова.

Научный руководитель кандидат исторических наук, доцент
Чернов Сергей Леонидович

Официальные оппоненты доктор исторических наук, профессор
Дурновцев Валерий Иванович
(Университет РАО)

кандидат исторических наук, доцент
Васильев Дмитрий Валентинович
(Институт бизнеса и политики)

Ведущая организация Российский университет дружбы народов

Защита диссертации состоится «___» _____ 2008 г. в 16 часов на заседании диссертационного совета Д 501.001.72 при Московском государственном университете им. М. В. Ломоносова по адресу: 119991, ГСП-1, Москва, Ломоносовский просп., д. 27, корп. 4, ауд. А 416.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке МГУ им. М. В. Ломоносова по адресу: 119991, ГСП-1, Москва, Ленинские горы, МГУ, д. 1, стр. 51, 1-й учебный корпус.

Автореферат разослан «___» _____ 2008 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

доктор исторических наук,
доцент Г. Р. Наумова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. Государственные учреждения на протяжении нескольких столетий остаются важнейшим элементом политической структуры российского общества, инструментом реализации власти.

Генерал-губернаторства — один из наименее изученных административных институтов дореволюционной России. За XVIII – начало XX в. он прошел несколько этапов развития, в каждый из которых его по-разному пытались использовать в выстраиваемой модели управления. В царствование Александра I, вслед за реформой высших и центральных учреждений, была предпринята попытка разделить всю империю на генерал-губернаторские, или наместнические, округа (генерал-губернаторский проект).

Оглядывая всю внутреннюю политику Александра I в целом, следует признать, что наиболее значительные мероприятия этого царствования относятся именно к сфере административных реформ. Причем, среди проблем, поставленных правительством Александра I, но не решенных им до конца, одно из важных мест занимала реформа местного управления. Очевидно, в этом контексте следует рассматривать и генерал-губернаторский проект. Однако до сих пор в литературе это явление практически не изучено.

Объектом исследования стали генерал-губернаторства в период правления Александра I. Специфика этого института, выпавшего из общей системы губернской администрации и ставшего органом особого (чаще всего окраинного) управления, делает практически невозможным его исследование на основе только общих законодательных актов. Необходимо учитывать все конкретные случаи назначения генерал-губернаторов, поскольку сами по себе генерал-губернаторства, как правило, не имели ни иного консолидирующего ядра в виде какого-либо учреждения, ни строго установленных границ.

Предметом изучения в данной работе является развитие российской государственности, точнее, одно из его проявлений — административные преобразования первой четверти XIX в. При этом рассматриваются не только реальные законодательные меры правительства, но и те, которые лишь про-

ектировались. Вместе они выражали определенный политический курс, со своими целями, которым были подчинены все замыслы и начинания.

Целью исследования является создание целостной картины генерал-губернаторского проекта как совокупности всех предположений и мер правительства, направленных на повсеместное учреждение института генерал-губернаторства.

Задачи исследования формулируются следующим образом: 1) собрать, по возможности, наибольшее количество сведений об изучаемом явлении и проверить их достоверность; 2) систематизировать и структурировать полученную информацию; 3) изложить события и факты в хронологической последовательности и условной связи между собой и 4) на этом основании составить представление о генерал-губернаторском проекте как отдельном явлении в истории российской государственности.

В то же время многие существенные проблемы, прежде всего, соотношение проекта с Государственной уставной грамотой 1820 г. и с сибирскими реформами М. М. Сперанского 1822 г., остались за рамками исследования. Взаимосвязь этих проектов несомненна, и выявление ее расширит наши представления о характере развития российской государственности в указанный период, об истинном содержании реформаторских планов Александра I. Но работа над этими проектами велась почти независимо друг от друга, поэтому прежде чем выстраивать общую картину, необходимо тщательно изучить ее отдельные элементы и, в первую очередь, наименее известный — генерал-губернаторский проект. Этой цели и подчинена данная работа.

Хронологические рамки. В истории русской администрации царствование Александра I (1801–1825 гг.) ознаменовано становлением новой ведомственной системы управления. В этом историческом контексте возникает и развивается генерал-губернаторский проект. Его первые варианты составлены не ранее 1816 г., а внедрение продолжалось до 1825 г. Однако для выяснения административно-правового контекста потребовалось обратиться и к более раннему периоду, начиная с «Учреждений для управления губерний»

1775 г., в которых впервые была описана должность генерал-губернатора. С другой стороны, хотя реализация проекта приостановилась со смертью Александра I, окончательное решение о его отмене было принято только весной 1827 г., после рассмотрения в Секретном комитете 6 декабря 1826 г.

Методологическую основу исследования составляют принципы историзма и научной объективности, позволяющие рассмотреть изучаемое явление — генерал-губернаторский проект — как комплексную систему, анализируя факты во всей их совокупности и взаимосвязи. В работе нашли применение общеисторические (историко-типологический и историко-системный) методы. Основным методом исследования — объективно-исторический анализ и обобщение материалов, опубликованных и неопубликованных источников, а также обобщение опыта предшествующих исследований.

Степень изученности темы. Генерал-губернаторства первой четверти XIX в. и генерал-губернаторский проект становятся предметом специального исследования практически впервые, хотя в историографии эта тема затрагивалась неоднократно: и в связи с общей историей этого института, и в контексте внутренней политики Александра I.

Первыми на это явление обратили внимание юристы в 1860-х гг., когда интерес к истории «административно-полицейских» учреждений был напрямую связан с подготовкой и проведением земской реформы. Н. В. Калачов получил тогда возможность ознакомиться с материалами Комитета 6 декабря 1826 г., обзор которых он приложил к своему отзыву на докторскую диссертацию И. Е. Андреевского «О наместниках, воеводах и губернаторах»¹. По мнению Н. В. Калачова, идея разделения империи на генерал-губернаторства, или наместничества, была связана с намерением Александра I «изменить порядок управления губерниями, установленный учреждением 1775 г.». Не-

¹ Калачов Н. [В.]. Обозрение проектов и других бумаг о преобразовании губернских учреждений, внесенных в Комитет 6 декабря 1826 года, и рассуждений о них Комитета // Тридцатьчетвертое, и последнее, присуждение учрежденных П. Н. Демидовым наград. 25 июня 1865 года. СПб., 1866. С. 301–408; или отд. отт.: То же // Калачов Н. [В.]. Разбор сочинения г. Андреевского «О наместниках, воеводах и губернаторах». СПб., 1867. С. 45–152.

смотря на явную несовместимость этой идеи с министерским управлением и на сопротивление министров, император назначил А. Д. Балашева генерал-губернатором в Рязань «с тем, чтобы он доказал возможность применения на деле проекта о наместничествах». Комитет 6 декабря 1826 г. отменил проект, чтобы разработать новое губернское учреждение.

Истории генерал-губернаторств от Петра I до середины XIX в. посвящена статья А. Д. Градовского². По его мнению, генерал-губернаторский проект был вызван противоречием между общим генерал-губернаторским надзором и ведомственным министерским и стал последней попыткой сочетать эти два начала. А. Д. Градовский впервые высказал мысль о принципиальной несовместимости институтов генерал-губернаторства и министерства. Вполне закономерным представлялось ему то, что Комитет 6 декабря 1826 г. осудил идею повсеместного введения генерал-губернаторов, допустив их лишь для столиц и пограничных губерний. С этого момента, по мнению А. Д. Градовского, генерал-губернаторы постепенно стали превращаться в агентов чрезвычайного управления и даже политической власти, активно разрушая тем самым обычную структуру и порядок управления.

Идеи А. Д. Градовского развил К. Н. Соколов³. Он считал, что уже при Екатерине II наместники превратились «в орган власти чрезвычайной». Павел I, напротив, вопреки всей русской административной практике, поддерживал в местном управлении гражданское начало перед военным и способствовал упрочению законности «изданием особых учреждений для управления отдельными местностями». Рассматривая политику Александра I в этом вопросе, К. Н. Соколов писал, что после «вторичного» учреждения министерств в 1811 г. конфликт между министерской и генерал-губернаторской властью был неизбежен. Все проекты, начиная с «Учреждения наместни-

² Градовский А. Д. Исторический очерк учреждения генерал-губернаторств в России // Градовский А. Д. Собр. соч. Т. 1. СПб., 1899. С. 299–338 (впервые: [Гл.]. I–VII // Русский вестник. 1869. Т. 84. № 11. С. 5–31; [Гл.]. VIII–XII // Там же. № 12. С. 396–413).

³ Соколов К. [Н.]. Очерк истории и современного значения генерал-губернатора. Гл. 1–4 // Вестник права. 1903. № 7. С. 110–179; Гл. 5–6, Заключение // Там же. № 8. С. 39–76.

честв», рассматривались им как неизменно неудачные попытки примирения этих двух институтов. Общим итогом политики Александра I, по словам К. Н. Соколова, стало то, что «от софизма о пресловутом отделении власти управления от власти надзора отказались, и генерал-губернаторы стали открыто признаваться полномочными правителями», что означало «фактическое банкротство министерского начала».

Совершенно новую сторону генерал-губернаторского проекта открыл Г. В. Вернадский, рассматривавший его в контексте подготовки Государственной уставной грамоты 1820 г.⁴ По его мнению, Уставная грамота представляла собой «комбинацию принципов разделения на наместничества и конституционных начал». Он впервые показал, что к концу царствования Александра I план разделения был практически полностью реализован. «Проект Новосильцова, — писал Г. В. Вернадский, — блестяще разрешил трудности, связанные с отделением от России некоторых окраин. Все окраины — в том числе Финляндия и Польша — должны были войти в состав единой, но как бы федеративной России, в качестве наместнических округов». При этом «Федерализм в преломлении Уставной Грамоты означал не разделение России, а ее большее сплочение, давался ход не центробежным, а центростремительным силам». Наместнические проекты «являлись результатом тяги к усилению административно-полицейской власти», в пользу чего, по мнению Г. В. Вернадского, говорит и тот факт, что «руководство ответственным опытом образцового генерал-губернаторства» было возложено на экс-министра полиции А. Д. Балашева.

Тема генерал-губернаторского проекта была вновь поднята в фундаментальном труде А. В. Предтеченского⁵, который впервые ввел его в контекст всей внутренней политики Александра I. «Грамота не была последним

⁴ Вернадский Г. В. Государственная Уставная Грамота Российской Империи 1820 г. Историко-юридический очерк. Прага, 1925. С. 34–44; или доп. изд.: Vernadsky G. La Charte constitutionnelle de l'Empire Russe de l'an 1820. Paris, 1933. P. 38–47.

⁵ Предтеченский А. В. Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX в. М.; Л., 1957. С. 393–406.

политическим проектом александровского правительства; и после 1820 г. оно не вовсе рассталось с мыслью о переменах в области управления. Но теперь намерения царя стали более скромными»; «его внимание теперь было устремлено на реформу только местного управления». В этом ракурсе рассматриваются автором все наместнические проекты и генерал-губернаторство А. Д. Балашева — как очень осторожный эксперимент, которому А. В. Предтеченский дает следующую оценку: «Опыт был ничтожен и по способам его реализации, и по результатам».

Единственной работой, специально посвященной местному управлению первой четверти XIX в., является статья А. И. Парусова⁶. Несмотря на обилие привлеченного материала, относительно генерал-губернаторского проекта автор приходит только к одному выводу: «Возрождая в обстановке усиливавшихся классовых противоречий в стране генерал-губернаторскую должность, правительство Александра I намеревалось этой мерой укрепить местное управление, сделать его более совершенным и более способным осуществлять задачи, выдвигаемые перед ним царской властью».

С. В. Мироненко в своей докторской диссертации⁷, как и Г. В. Вернадский, встраивает генерал-губернаторский проект в контекст конституционных замыслов Александра I. В работе приводится свидетельство И. И. Дибича о том, что «император Александр хотел посредством учреждения генерал-губернаторств ввести конституционное управление». Назначив А. Д. Балашева генерал-губернатором «царь сделал первый шаг по пути практического осуществления одобренных им принципов конституционной реформы». Однако «в течение двух следующих лет верховная власть переходила от отсрочек к полному отказу издать и саму конституцию, и “Органический регламент”». «В конце 1822 – начале 1823 г. выбор был сделан уже окончательно.

⁶ Парусов А. И. К истории местного управления в России первой четверти XIX столетия // Ученые записки Горьковского государственного университета им. Н. И. Лобачевского. Вып. 72. Серия историко-филологическая. Т. 1. Горький, 1964. С. 155–226.

⁷ Мироненко С. В. Самодержавие и реформы. Политическая борьба в России в начале XIX в. М., 1989. С. 178–181, 200–202.

Самодержавие, отказавшись от коренных преобразований в политической сфере, вернулось к прежней бесперспективной практике частных изменений и подновлений существующей системы».

Наиболее цельным на сегодняшний день исследованием генерал-губернаторского проекта в контексте основных административных преобразований Александра I является работа Д. И. Раскина⁸. Он пишет, что в связи с министерской реформой «преобладающим мотивом российской государственной мысли в первой четверти XIX в. применительно к системе местного управления было признание невозможности эффективно управлять из центра несколькими десятками губерний. Отсюда следовала идея о необходимости создания укрупненных округов, управляемых или по крайней мере контролируемых особо доверенными сановниками». «Результатом обсуждения многочисленных проектов и специально проведенных в порядке опыта (в масштабе нескольких губерний) попыток установить универсальную систему генерал-губернаторского управления во всей империи стало конституирование института генерал-губернаторства как способа управления окраинами и другими территориями, управлявшимися на особых основаниях, а также столичными городами Санкт-Петербургом и Москвой и включение его в систему высших, центральных и местных учреждений России».

Американский историк русского абсолютизма Дж. П. ЛеДонн посвятил генерал-губернаторствам конца XVIII – начала XIX веков серию статей⁹. Он пишет, что, хотя в Российской империи централизация всегда оставалась характерной чертой административной политики, «тем не менее, нельзя было не замечать проблемы деления на районы, которая рассматривалась двояко. Один путь был создать министерские округа, т. е. территории, объединяю-

⁸ [Раскин Д. И.]. Институт генерал-губернаторства и становление системы министерского управления // Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи. Т. 1. СПб., 2001. С. 65–92; или: То же. СПб., 2003. С. 85–120.

⁹ LeDonne J. P. Russian governors general, 1775–1825. Territorial or functional administration? // Cahiers du monde russe. 2001. Vol. 42/1. P. 5–30; Idem. Administrative regionalization in the Russian empire, 1802–1826 // Ibidem. 2002. Vol. 43/1. P. 5–33; Idem. Regionalism and constitutional reform, 1819–1826 // Ibidem. 2003. Vol. 44/1. P. 5–33.

щие несколько провинций, в которых какой-то особый сектор управления был поставлен под наблюдение местного представителя отдельного министра. ... Другой путь был допустить исключения из того правила, что не должно быть местного посредника между центральным управлением и губернской администрацией, оговаривая при этом, что эти исключения будут применяться только к пограничным областям». Александр I испробовал оба варианта решения этого вопроса. Анализируя характер деятельности начальников отраслевых округов, Дж. П. ЛеДонн приходит к выводу, что им, как и генерал-губернаторам, поручалось не управление, а надзор за исполнением. «Распространение министерских округов в царствование Александра и создание с 1815 г. военных округов с сосредоточенными, многосекторными учреждениями местного управления внутри военного ведомства неизбежно выдвинули на первый план вопрос о создании похожего типа управления в гражданской сфере в лице новых генерал-губернаторов». Так возник проект «Учреждения наместничеств». Дж. П. ЛеДонн обращает внимание на то, что, согласно этому проекту, наместнику предоставлялась власть управления в единственной сфере — в полиции. Это, по его мнению, свидетельствует о том, что наместник рассматривался проектом как окружной чиновник Министерства внутренних дел. План разделения империи на округа генерал-губернаторов был почти полностью реализован, хотя оставались неясными «пределы их полномочий, и как столь разные территории будут управляться однотипными местными представителями»; на деле же характер власти генерал-губернатора всегда зависел от региона. Смерть Александра I помешала решению этих вопросов. Принятое Комитетом 6 декабря 1826 г. решение отклонить проект трактуется Дж. П. ЛеДонном как победа отраслевого министерского начала в управлении над территориальным.

Итак, тема генерал-губернаторств первой четверти XIX в. затрагивалась в историографии неоднократно, но освещались преимущественно ее теоретические аспекты, в связи с различными проблемами внутренней политики Александра I или государственного строительства в целом. Остаются

практически неисследованными административная предыстория генерал-губернаторского проекта и меры по его реализации; мало изучена деятельность генерал-губернатора А. Д. Балашева¹⁰. Для восполнения этих пробелов необходимо комплексное изучение всех материалов, относящихся к организации генерал-губернаторств при Александре I.

Источниковую основу исследования составляет, прежде всего, законодательство конца XVIII – первой четверти XIX в. по губернскому управлению. Помимо «Учреждений для управления губерний» 1775 г. оно представлено сравнительно мелкими отдельными распоряжениями верховной власти и отражено в «Полном собрании законов Российской империи».

Более значительную по объему группу источников представляют делопроизводственные материалы высших государственных учреждений — журналы совещательных органов, проекты разных нормативных документов, относящиеся к ним замечания, сопроводительные письма, докладные записки, рапорты, служебная переписка, примыкающие к ним черновые бумаги. После смерти Александра I все материалы, касавшиеся генерал-губернаторского проекта, были переданы в Комитет 6 декабря 1826 г. и сохранились в его архиве (РГИА. Ф. 1167)¹¹. Отдельные документы и копии отложились в фонде Собственной е. и. в. канцелярии (Там же. Ф. 1409), коллекции бумаг М. М. Сперанского (Там же. Ф. 1251), а также в личных фондах А. Д. Балашева (Архив СПб ИИ РАН. Ф. 16), М. М. Сперанского (ОР РНБ. Ф. 731) и секретаря последнего, К. Г. Репинского (Там же. Ф. 637).

¹⁰ Специально этому вопросу посвящена фактически одна работа: Акульшин П. В. Генерал-губернатор А. Д. Балашов // Отечественная история. 2004. № 2. С. 170–180.

¹¹ См.: Материалы, собранные для Высочайше учрежденной Комиссии о преобразовании губернских и уездных учреждений. Отдел административный. Ч. I. Материалы исторические и законодательные. Отд. 1 и 2. СПб., 1870. Отд. I. Материалы, почерпнутые из бумаг Высочайше учрежденного 6-го декабря 1826 года Комитета. § 1–3; То же. Отдел полицейский. Ч. I. Материалы исторические и законодательные. Отд. I. Материалы по образованию полицейских установлений, извлеченные из дел, производившихся до открытия в 1859 году Комиссии о губернских и уездных учреждениях. СПб., 1870; Сборник Императорского Русского исторического общества. Т. LXXIV. Журналы Комитета, учрежденного Высочайшим рескриптом 6 декабря 1826 г. СПб., 1891; Т. XC. Бумаги Комитета, учрежденного Высочайшим рескриптом 6 декабря 1826 г. СПб., 1894; Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи. Т. 2. СПб., 2003.

К третьей большой группе источников относится официальная печать: «Санкт-Петербургские ведомости» (с 1796 г.), «Санкт-Петербургские сенатские ведомости» (с 1809 г.), «Русский инвалид или Военные ведомости» (с 1816 г.). На эти издания была возложена публикация именных указов и высочайших приказов по военному ведомству, которыми назначались, перемещались и увольнялись все высшие правительственные чиновники, в том числе и генерал-губернаторы. Их валовый просмотр позволил поднять и систематизировать целый пласт подобных документов, восстановить полную картину генерал-губернаторств рассматриваемого периода. Для этого также были использованы адрес-календари (месяцесловы с росписью чиновных особ).

Гораздо менее информативными для избранной темы оказались другие категории источников. Из документов личного происхождения можно выделить дневник М. М. Сперанского¹² и «Записки касательно моей жизни» А. Д. Балашева¹³. Статистические сведения собирал и представлял в своих докладах А. Д. Балашев — пионер административной статистики в России. Значимым источником оказался и «Географический атлас Российской империи», составленный в 1820-х гг. в Военно-топографическом депо Главного штаба.

Таким образом, источниковая основа работы позволяет всесторонне осветить генерал-губернаторский проект как отдельное явление в истории российской государственности.

Научная новизна исследования. В работе впервые рассматривается система всех генерал-губернаторств первой четверти XIX в., ее истоки и эволюция, законодательная база, общие и специфические черты функционирования. На этом фоне генерал-губернаторский проект предстает как совершенно новый, не связанный с предшествующей практикой вариант подчинения местного управления центральному, что особенно ярко проявилось в деятельности генерал-губернатора А. Д. Балашева и в его опытах, ставших

¹² ОР РНБ. Ф. 637. Д. 42, 479; Дневник графа М. М. Сперанского. Путешествие в Сибирь // В память графа М. М. Сперанского. СПб., 1872. С. 1–102.

¹³ Архив СПб ИИ РАН. Ф. 16. Оп. 1. Карт. 2. Пак. 1. № 1.

прямым развитием генерал-губернаторского проекта и впервые полно изученных в данной работе. Особое внимание уделено также реализации проекта, выявленные сведения о которой крайне скудны и разрозненны.

Практическая значимость. Результаты исследования могут быть использованы при создании трудов обобщающего характера, справочников и учебных пособий по истории России конца XVIII – первой половины XIX вв., при разработке общих и специальных учебных курсов.

Апробация работы. Диссертация была обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры истории России XIX – начала XX вв. исторического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова. Основные результаты работы отражены в ряде публикаций. Автор также выступал с докладами на ежегодной международной конференции «Румянцевские чтения» (РГБ).

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав и заключения, снабжена списком источников и литературы и приложениями.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** содержится постановка темы, сформулированы цели и задачи исследования, дана характеристика источников и историографии.

В **первой главе «Возникновение генерал-губернаторского проекта»** описывается эволюция института генерал-губернаторства в последней четверти XVIII – начале XIX вв. и анализируются ранние варианты проекта.

Законодательные основы института генерал-губернаторства были заложены «Учреждениями для управления губерний» 1775 г., согласно которым главой губернской администрации, «яко хозяин своей губернии», становился наместник, или генерал-губернатор (по должности он был председателем наместнического правления). Однако соотношение должностей генерал-губернатора, губернатора и вице-губернатора прописано не было, и на практике генерал-губернатор встал во главе не одной, а нескольких губерний.

При этом, как подчеркивается в работе, независимо от «Учреждений», главной задачей первых екатерининских генерал-губернаторов было оформ-

ление нового административно-территориального устройства империи. В определенной мере они стали соавторами системы. Поэтому среди них были виднейшие государственные деятели, такие как Г. А. Потемкин, П. А. Румянцев, З. Г. Чернышев, Я. Е. Сиверс, чей личный статус, ввиду особого доверия императрицы, был намного выше формального статуса любой занимаемой ими должности. В результате и сама должность генерал-губернатора с самого начала вышла из рамок, поставленных «Учреждениями».

В первые годы реформы, когда перестройка старых и образование новых губерний шли особенно быстро, состав округов управления генерал-губернаторов непрерывно менялся, но, как правило, не превышал двух-трех губерний. Впервые они были упорядочены указом от 13 июня 1781 г., который окончательно определил место генерал-губернаторов в системе губернских учреждений: заложил стандарт округа (две губернии) и класса должности (I–II кл.), подтвердил особое положение столичных губерний.

Позднейшие изменения, связанные, в частности, с территориальными приобретениями, не затронули основ системы. К концу 1796 г. в России было 24 генерал-губернаторства: 18 состояли из двух губерний каждое, 3 из одной, 2 из трех и 1 из четырех губерний; вне округов оставались только Саратовская губерния и Земля донских казаков. Однако генерал-губернаторов было всего 19: некоторые совмещали посты в разных округах, другие места подолгу пустовали. Возможно, назревал кризис в развитии института как такового.

Перелом в истории генерал-губернаторств произошел при Павле I. С целью уменьшения расходов он предпринял заметное сокращение административно-территориальных единиц, учреждений и штата чиновников. И, прежде всего, из губернских штатов были исключены генерал-губернаторы. К середине января 1797 г. из 19 наместников были смещены 15, а П. А. Румянцев умер. Институт генерал-губернаторства был фактически ликвидирован.

Однако одновременно появляется совершенно новая должность — военный губернатор. О ее введении, так же как и об упразднении генерал-губернаторов, не было издано никакого специального указа, но в январе 1797

г. военные губернаторы уже были в Петербурге, Москве, Архангельске, Астрахани, Екатеринославе, Казани, Каменце-Подольском, Киеве, Оренбурге, Риге, Смоленске, а позднее также в Иркутске, Выборге, Ревеле и Вильне.

Институт военных губернаторов до сих пор по существу не был изучен. Для его освещения собраны и проанализированы публиковавшиеся в «Санкт-Петербургских ведомостях» приказы о назначениях. Установлено, что описание этой должности содержится в уставе «О полевой пехотной службе», изданном 29 ноября 1796 г., согласно которому функции военных губернаторов практически совпадали с функциями комендантов; из гражданских учреждений им были подчинены городские полиции. Нередко военными губернаторами были инспекторы дивизий или шефы гарнизонных полков.

Но Павел I возлагал на военных губернаторов и дополнительные обязанности: поручал управление губерниями (как правило, одной, редко двумя или тремя) и по гражданской части. Правда, происходило это нерегулярно, всякий раз относилось к конкретному лицу и оформлялось отдельным указом. Тем не менее, в Москве, Смоленске и Каменце-Подольском все военные губернаторы последовательно правили гражданскую часть, причем в последнем случае сразу в трех губерниях — Минской, Волынской и Подольской.

Военные губернаторы, управляющие и гражданской частью, функционально были очень близки генерал-губернаторам, хотя оставались прежде всего военными чиновниками, назначались не повсюду и не постоянно и не считались частью системы губернского управления.

Александр I, вступив на престол, поручил рассмотрение вопроса о губернском устройстве Непременному совету, который предложил восстановить упраздненные Павлом I губернии и генерал-губернаторов, но в меньшем числе (19 вместо 24, за счет укрупнения округов). В Негласном комитете также не раз высказывались за их возвращение, но император был против.

В то же время насущной необходимостью было урегулирование статуса военных губернаторов, которые к началу царствования были в 15 городах; из них восемь управляли и гражданской частью: шестеро в одной, двое в трех

губерниях каждый. Постепенно гражданская власть была поручена и остальным, а указ от 9 сентября 1801 г. распределил 18 «губерний пограничных и на особенных правах состоящих» (помимо Новороссии и Сибири) под управление десяти военных губернаторов. Должность была включена в новые штаты ряда губерний. И, наконец, указ от 15 апреля 1803 г. окончательно приравнял военных губернаторов, управляющих гражданской частью, «по всем отношениям, до присутственных мест касающимся», к генерал-губернаторам. Обычные военные губернаторы стали назначаться только в военные порты.

Однако попытка упорядочить систему военных губернаторов не увенчалась успехом: расписание 1801 г. в большинстве случаев не соблюдалось. Были назначены в первые годы и несколько генерал-губернаторов (в отличие от военных губернаторов, ими могли быть и гражданские чиновники), но устойчивые округа сложились лишь в Малороссии и Сибири.

Снова к институту генерал-губернаторства правительство обратилось в 1812 г. В самом начале войны министр полиции А. Д. Балашев предложил повсеместно учредить генерал-губернаторов, дабы «водворить единоначалие в губерниях». Проект был одобрен императором и Комитетом министров, но реализован не был. Впрочем, позднее трое губернаторов получили дополнительные полномочия, а во время заграничных походов военные и генерал-губернаторы назначались для управления занятыми территориями.

По окончании войны Александр I вернулся к решению внутренних проблем. Уже в декабре 1814 г. В. П. Кочубей подал записку «О положении империи», в которой, в частности, настаивал на «безотлагательном назначении в губернии генерал-губернаторов» на время подготовки «лучшего устройства губернского» (до полугода). Между тем присоединение Польши, а тем более дарование ей конституции, очень болезненно воспринятое русским обществом, только обострило вопрос о преобразованиях в самой империи.

Начало непосредственной разработки генерал-губернаторского проекта принято относить к 1816 г. Известны два ранних его варианта: «Учреждение наместничеств» и «Проект наказа генерал-губернаторам» (оба не имеют ни

точной даты, ни какого-либо указания на авторство). Первый из них предполагал учредить наместников «для бдительнейшего надзора за исполнением в губерниях законов и предписаний высших властей». Подчеркивалось, что управленческих функций, кроме «устройства местной полиции», наместник не имеет; тем не менее, при нем создавался совет из представителей министерств с большим канцелярским штатом. Второй проект, менее подробный, не предусматривал ни совета, ни подчинения генерал-губернаторам полиции.

Интересные результаты дал анализ критической записки министра финансов Д. А. Гурьева, датированной 16 декабря 1817 г.: судя по приведенным в ней цитатам, автор получил на отзыв некий средний вариант, который, несмотря на текстуальные совпадения, нельзя отождествить ни с «Проектом наказа генерал-губернаторам», ни с «Учреждением наместничеств». Более того, в этом документе был пункт, противоречивший обоим проектам: «все предписания министров местам и лицам, им подчиненным, должны идти к ним чрез наместника». С другой стороны, ряд ответных предложений самого Д. А. Гурьева дословно воспроизведен в «Учреждении наместничеств».

Внимательное изучение текста этих документов и даже внешних признаков одного из списков позволило восстановить их хронологическую последовательность. «Проект наказа генерал-губернаторам», вероятно, является более ранней версией проекта, относящейся к концу 1816 или 1817 г., затем был создан некий неизвестный вариант, по которому наместник получал широкие полномочия в управлении, а «Учреждение наместничеств» составлено уже после критики Д. А. Гурьева (т. е. не ранее 1818 г.) как компромисс. В то же время в письме В. П. Кочубея М. М. Сперанскому от 18 октября 1818 г. обнаружено указание на авторство проектов: «первое образование областей сделано было у графа Аракчеева», а второе составлено Н. Н. Новосильцовым.

Ни один из вариантов генерал-губернаторского проекта не был утвержден; тем не менее, император приступил к его осуществлению. Этому посвящена **вторая глава «Начало реализации проекта»**. 4 ноября 1819 г. был назначен рязанский, тульский, орловский, воронежский и тамбовский гене-

рал-губернатор А. Д. Балашев. Карьеру крупного администратора он начал в 1804 г. московским обер-полицмейстером, в 1810–1812 гг. был министром полиции и петербургским военным губернатором, во время войны выполнял особые поручения императора, но в послевоенные годы оказался не у дел. В своих записках, как служебных, так и личных, Балашев неоднократно возвращался к тому, что говорил ему император в связи с новым беспрецедентным назначением. Александр I собирался «продолжать начатое с верху образование», т. е. распространить довоенные административные реформы на местное управление, ибо «государство не может быть хорошо управлено, если не будет в среднем и нижнем его разряде подобия с вышним». Предполагалось «дать большее расширение местным управлениям, составя округа или наместничества», и тем уравновесить их с центральными управлениями.

Никакой определенной инструкции Балашев ни при отъезде, ни позже не получил, хотя и был ознакомлен с проектом «Учреждения наместничеств». Руководствоваться он должен был «Учреждениями» 1775 г. и инструкцией сенаторам-ревизорам 1819 г., в остальном император наставлял его исключительно изустно. Из этих объяснений Балашев заключил, что управление, или распорядок, теперь осуществляли министры и губернаторы, тогда как на генерал-губернатора возлагался лишь надзор за исполнением. Однако самому Балашеву, помимо того, было поручено заняться со временем приспособлением губернского управления к министерской системе. В начале 1820 г. Балашев выехал в свои губернии и приступил к их ревизии.

В это время М. М. Сперанский проводил аналогичную ревизию в Сибири. Он был назначен сибирским генерал-губернатором 22 марта 1819 г. с повелением «сообразить на месте полезнейшее устройство и управление сего отдаленного края» (его предшественники, И. О. Селифонтов и И. Б. Пестель, так и не смогли этого сделать). Весной 1821 г. Сперанский возвратился в Петербург, где ему предстояло завершить подготовку сибирской реформы и заняться другими законодательными работами. От императора он получил проект «Учреждения наместничеств» «для рассмотрения и представления мне-

ния своего». Сперанский откликнулся «Примечаниями к проекту об учреждении наместничеств» (июнь 1821 г.), в которых раскритиковал его как по форме, так и по содержанию. Он указывал, что, несмотря на декларируемый надзорный характер должности, по проекту наместник получал широкие полномочия и в управлении. «Не можно без крайнего смешения допустить, — писал Сперанский, — чтоб звание наместников было нечто среднее, нечто неопределенное между Сенатом и губерниями». Более того, он вообще считал, что созданием нового органа надзора навести порядок в местном управлении невозможно, и предлагал провести полноценную губернскую реформу.

Но Александр I не изменил своих намерений, и Сперанский должен был подчиниться. Вскоре он написал «Введение к наместническому учреждению», в котором, вопреки собственному мнению, обосновывал необходимость отдельного преобразования главного губернского надзора. «Он есть ничто иное, — сказано во «Введении», — как министерство, действующее на месте и принадлежащее к общему всех министерств составу, к Сенату. Таким образом, министерское установление будет иметь два вида: один *общий*, в коем все дела разделяются по их предметам, другой *местный*, в коем дела разделяются по округам» (ту же концепцию Балашев еще до своего отъезда излагал В. П. Кочубею, ссылаясь на «отзывы его величества»). В заключение Сперанский предлагал издать учреждение в виде временного наказа генерал-губернаторам, выражая надежду на скорое проведение губернской реформы.

В конце концов, Сперанский был вынужден составить новый проект — «Учреждение областного управления» (время работы над ним установлено по дневнику реформатора: с 8 октября по 18 ноября 1821 г.). По содержанию он представлял собой улучшенный вариант «Учреждения наместничеств». Сперанский придал ему большую стройность и продумал детали, но при этом добавил отсылки к будущему общему губернскому учреждению (§ 11 и 114).

Проект Сперанского остался на бумаге, но продолжался эксперимент Балашева (в 1821 г. эти деятели, несмотря на натянутые личные отношения, встречались для обсуждения генерал-губернаторского проекта). Его первая

ревизия показала полное расслабление всех частей губернской администрации: распорядительной, исполнительной, хозяйственной, судебной («одна часть действовала в другой части, или в виде другой части и нередко ей совсем не свойственном»). Как писал Балашев в одном из докладов, «беспорядки внутреннего управления дошли до неимоверной непристойности».

Первым делом Балашев должен был поправить «те части, которые ослабли, не отклоняя их еще от того направления, в каком они установлены». В его распоряжении была большая канцелярия и десять чиновников особых поручений. Он часто ездил с донесениями в Петербург, Александр I сам несколько раз посетил его округ. О хозяйственном и административном положении своих губерний Балашев собирал подробные статистические сведения (часть из них была даже опубликована), которые служили ему ориентирами в работе. Наибольшее внимание он уделял деятельности губернских правлений и особенно полиции, добиваясь от первых определенности и решительности в предписаниях, а от последней неукоснительной точности в исполнении, действуя часто даже собственным примером. Напротив, меньше всего он касался суда и учреждений ведомства Министерства финансов, с руководителями которого у него складывались тяжелые отношения. Заметный вклад он внес в местное благоустройство: строительство дорог, организацию запасных хлебных магазинов, пожарной охраны, полицейских команд, упорядочение финансовых дел городских дум и приказов общественного призрения.

Основными формами деятельности Балашева, в силу характера должности, были постоянный контроль делопроизводства, ревизии, рассмотрение жалоб. Этими мерами ему удалось подтянуть губернские учреждения, но, как опытный администратор, он понимал их ограниченность.

Свой первый отчет Балашев представил уже в июле 1821 г. Однако в следующие полтора года в его положении не произошло никаких перемен. Не видя перспективы, в феврале 1823 г. Балашев лично просил императора об отставке, но вместо этого получил повеление заняться опытами по улучшению губернского управления. Новой фазе внедрения генерал-губернаторского

проекта посвящена **третья глава «Распространение проекта на губернское управление»**. Для опытов была избрана Рязанская губерния. 2 марта 1823 г. был утвержден доклад, которым Балашев испрашивал себе дополнительные полномочия. Прежде всего, он предложил сосредоточить в губернии исполнительную власть: учредить губернскую полицию для надзора за исполнением городскими и земскими полициями предписаний губернского правления. Она была образована в виде исполнительной экспедиции губернского правления в составе начальника губернской полиции и двух помощников.

Позднее Балашев составил «Начальные основания для приспособления управления губернского в Рязани к общему ходу дел ныне вводимому», одобренные императором 1 сентября 1823 г. В этом документе были сформулированы принципы сосредоточения местного управления наподобие центрального (Комитета министров) для надзора за действиями всех отдельных частей. Общее губернское управление, или надзор, сосредотачивалось в губернском совете, председателем которого назначался гражданский губернатор, а членами — главы всех частных управлений. Для этого вводилась должность председателя губернского правления (раньше им был губернатор), который входил в совет наряду с председателями казенной, уголовной и гражданской палат, начальником губернской полиции и губернским прокурором. Таким же образом составлялся и уездный совет: председателем его мог быть уездный предводитель дворянства, членами — городничий, уездный судья, капитан-исправник, казначей, городской голова, бургомистр и стряпчий.

Губернский совет в Рязани был открыт в июне 1824 г., уездный — в январе 1825 г. Оба учреждения получили временные правила, причем председателем губернского совета был объявлен генерал-губернатор, а гражданский губернатор только его заместителем. Сам Балашев в это время занялся устройством местной полиции: составил инструкции начальнику губернской полиции и его помощникам, записку «Распределение полицейского управления», наставления хозяину двора, десятскому и сотскому. Суть всех этих документов была та же: распространение надзора на все уровни управления.

По словам Балашева, в начале 1825 г. он еще раз просил императора об увольнении, и Александр I обещал ему отставку, как только приспособление будет введено в остальных губерниях округа. 4 марта 1825 г. был подписан соответствующий указ. В мае губернские советы были открыты в Орле и Туле, в августе — в Воронеже и Тамбове. С этого момента Балашев начал готовиться к отчетному докладу: эксперимент был фактически завершен.

Однако генерал-губернаторский проект должен был охватить всю империю. Еще на первых этапах его разработки было составлено особое расписание (единственный известный рукописный экземпляр предваряет «Проект наказа генерал-губернаторам»), которое предусматривало деление страны, кроме столичных губерний и Земли донских казаков, на 12 округов, от трех до шести губерний в каждом (Царство Польское и Великое княжество Финляндское в него не входили). Реализация этого расписания началась в 1819 г., когда были назначены генерал-губернаторами Сперанский и Балашев, хотя первое из этих назначений внешне не нарушало сложившуюся административную практику. За 1820–1823 гг. были сформированы еще семь генерал-губернаторств, в том числе два сибирских вместо одного по расписанию, а округ главноуправляющего в Грузии и на Кавказе сложился еще при Павле I.

14 апреля 1824 г. расписание было официально утверждено императором. С обеими столицами и новым сибирским генерал-губернаторством оно насчитывало 15 округов, хотя на тот момент образованы были только 11. Последним генерал-губернатором, которого успел назначить Александр I, был А. Н. Бахметев, направленный 30 августа 1825 г. в Поволжье. Таким образом, к концу царствования план деления империи на генерал-губернаторские округа был почти полностью реализован. Рудиментами старой системы 1801 г. оставались только три военных губернатора, управляющих гражданской частью: литовский, малороссийский и оренбургский. Польша и Финляндия в административном отношении были совершенно обособлены.

Осенью 1825 г. в связи с отъездом Александра I на юг вся работа по генерал-губернаторскому проекту приостановилась, а после смерти императора

полностью прекратилась. Оказалось, что в некоторые детали замысла не был посвящен даже А. А. Аракчеев. Тем более пребывал в неведении вступивший на престол Николай I. Балашеву было повелено ничего не менять в управлении своими губерниями до личного объяснения с новым императором.

В результате решение вопроса было отложено более чем на год. За это время были собраны относящиеся к проекту бумаги из Собственной е. и. в. канцелярии и личного кабинета Александра I. Во время следствия по делу декабристов негативную оценку генерал-губернаторскому проекту и опытам Балашева дали В. И. Штейнгейль, Г. С. Батеньков, П. Г. Каховский. На самого Балашева поступило, по меньшей мере, два доноса, в которых он обвинялся в «подкопе к государственному благу, чрез учреждение новых образований, отягощающих и озлобляющих народ, раздробляющих единую власть и, под личиною советов, образующих конституционное правило». Ревизовавший в том же году Воронежскую губернию сенатор А. А. Долгоруков нашел, что нововведения Балашева только увеличили количество инстанций и напрасно перегрузили канцелярской перепиской присутственные места.

Наконец, 6 декабря 1826 г. для обсуждения проблем государственного устройства был создан особый секретный комитет (В. П. Кочубей, П. А. Толстой, И. В. Васильчиков, А. Н. Голицын, И. И. Дибич, М. М. Сперанский). В числе вопросов, которые он должен был рассмотреть в первую очередь, был и генерал-губернаторский проект. Весной 1827 г., ознакомившись с материалами, поступившими из кабинета Александра I, прочитав отчет и выслушав словесные объяснения Балашева, комитет представил свое заключение: проект был признан неудобным, как в административном, так и в политическом отношении, а мероприятия Балашева поверхностными. Комитет предложил отменить опыты и разработать новое общее губернское учреждение.

Николай I полностью одобрил это решение. 12 июня 1827 г. Балашеву было предписано «восстановить прежний, сообразный с общими учреждениями в губерниях порядок», а в марте следующего года он был уволен от должности. Постепенно покинули свои посты и другие генерал-губернаторы,

и к началу 1830-х гг. эта должность сохранилась лишь в столицах и на окраинах. Генерал-губернаторский проект был окончательно свернут.

В **заключении** подведены итоги исследования, сформулированы основные выводы. В свете собранных и систематизированных данных история генерал-губернаторского проекта представляется следующим образом.

Александр I унаследовал административный механизм, сложившийся в два этапа, при двух разных политических системах: Екатерины II и Павла I. Реформа 1775 г. изменила соотношение центральных и местных органов власти в пользу последних. В новой структуре управления ключевые позиции заняли наместники — доверенные лица императрицы. Но на все губернии их явно не хватало, и вся система упиралась в этот субъективный фактор.

Павел I, напротив, проводил административную централизацию. Он уволил екатерининских наместников, переложив управление губерниями на гражданских губернаторов, и стал восстанавливать центральные учреждения. Однако совсем обойтись без личных представителей на местах он не смог и время от времени поручал эту роль некоторым военным губернаторам, вверяя им управление и гражданской частью в губерниях. В отличие от генерал-губернаторов, они не вошли в систему, а впервые стали инструментом особого или чрезвычайного управления отдельными территориями.

В целом, мероприятия Павла I привели к тому, что связь между центральными и местными учреждениями была прервана. Окружение Александра I видело выход в повсеместном восстановлении генерал-губернаторов, но император отверг эту идею, ссылаясь на отсутствие достаточного количества надежных людей. Первые годы своего царствования он посвятил реформе центрального аппарата управления, прежде всего созданию министерств.

После войны, продолжая начатые преобразования, Александр I обратился к устройству местного управления. Главную проблему он видел в слабой дисциплине губернских чиновников при невозможности эффективно контролировать их из центра. Поэтому было решено, не меняя самих учреждений, ввести постоянный орган местного надзора за исполнением в губерниях

законов и предписаний высших властей. Так возник генерал-губернаторский проект. Новые генерал-губернаторы отличались от своих предшественников: они не управляли (этим занимались теперь министры), а только надзирали. Соответственно, их численность уменьшилась, а границы округов расширились. В то же время личный характер должности полностью сохранился.

Очевидно, Александр I хотел сочетать оба института: министерства и генерал-губернаторов, приравненных к министрам. Вся империя делилась «в одних и тех же частях двояким образом, то есть: на ветви управительные и на округи управительные». Обе системы, контролируя друг друга, замыкались на императора, и, таким образом, его собственный контроль усиливался.

Проект, разумеется, вызвал сопротивление министров, которые, видя в новых генерал-губернаторах угрозу своему всевластию, добивались сужения их полномочий (так, не были созданы советы при генерал-губернаторах). В этих условиях Александр I решил провести эксперимент на внутренних русских губерниях и назначил Балашева генерал-губернатором в Рязань. Тем временем вернувшийся в столицу Сперанский также подверг проект критике и предложил вместо него разработать полноценную губернскую реформу.

Но император уже взял курс на реализацию проекта. К концу царствования были назначены 12 из 15 генерал-губернаторов, хотя их должность так и не была законодательно оформлена. Более того, Балашеву было поручено углубить эксперимент и провести опыты приспособления губернского управления к «общему ходу дел». Он укрепил исполнительную часть учреждением губернской полиции, а созданные им губернский и уездный советы стали органами общего вневедомственного надзора. Эти меры император одобрил и повелел распространить на все губернии округа, что и было исполнено.

Неизвестно, каковы были дальнейшие планы Александра I, но после его внезапной смерти сторонников у проекта не осталось. Новый император принял сторону столичных бюрократов, которые указывали на неопределенность положения генерал-губернаторов в системе государственных учреждений. Позиция Сперанского восторжествовала: проект был отклонен, опыты

Балашева отменены, и Комитет 6 декабря 1826 г. приступил к составлению нового губернского учреждения. Тезис о несовместимости института генерал-губернаторства с министерствами вошел в государствоведение, а военные и генерал-губернаторы остались внесистемным административным элементом.

Среди реформаторских замыслов Александра I генерал-губернаторский проект оказался одним из самых устойчивых. На протяжении десяти лет, до самой смерти император шаг за шагом приближал его осуществление. За этот период возникали и другие проекты государственных преобразований, в том числе Государственная уставная грамота и сибирская реформа Сперанского. О том, каким образом эти проекты были связаны между собой, можно будет судить только на основе специального исследования. Представляется, что такая постановка вопроса является весьма перспективной.

ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

В изданиях, рекомендованных ВАК:

1. Арутюнян В. Г. Генерал-губернаторства в начале 1820-х годов // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 8. История. 2005. № 4. С. 68–82.

2. Арутюнян В. Г. М. М. Сперанский о генерал-губернаторствах в 1821 г. // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 8. История. 2006. № 6. С. 19–40.

В прочих изданиях:

3. Арутюнян В. Г. Балашев Александр Дмитриевич // Новая российская энциклопедия: В 12 т. Т. 2. М., 2005. С. 813–814.

4. Арутюнян В. Г. Генерал-губернатор А. Д. Балашев и статистический очерк его округа: (к истории издания «Кратких записок к статистической таблице округа, порученного надзору генерал-адъютанта Балашева») // Румянцевские чтения: материалы междунар. конф. (11–13 апреля 2006) / Рос. гос. б-ка. М., 2006. С. 13–18.

5. Арутюнян В. Г. Из истории адрес-календаря (1801–1825) // Румянцевские чтения: материалы междунар. конф. (10–12 апреля 2007) / Рос. гос. б-ка. М., 2007. С. 13–19.