



УДК 94(571.53)

Сибирская политическая элита: губернаторы

И. Л. Дамешек

Восточно-Сибирская государственной академии образования, г. Иркутск

Статья посвящена изучению вопросов деятельности и кадрового состава губернаторского корпуса Сибири.

Ключевые слова: Сибирь, управление, власть, губернаторы, политическая элита.

Центральным звеном в системе местных органов власти не только Сибири, но и России в целом выступал губернатор. Этимология слова происходит от французского «gouverneurs». Именно этим термином обозначались во Франции представители королевской власти в провинциях.

В России термины «губернатор» и «губерния» впервые входят в официальное употребление в начале XVII в. В частности, в петровском манифесте от 16 апреля 1702 г. упоминается о «пограничном губернаторе», о «наместниках, губернаторах и командующих». В том же 1702 г. появилась первая губерния как совершенно новая административно-территориальная единица. Ею стала Ингерманландская (впоследствии Санкт-Петербургская) губерния, образованная из присоединенных от Швеции провинций и отданная в управление князя А. Д. Меншикова. Таким образом, светлейший князь стал первым российским губернатором.

Анализ российского законодательства первой четверти XVIII в. свидетельствует об отсутствии какой-либо нормативной базы, определяющей статус губернаторов и их полномочия. В исключительных случаях речь шла только о военных функциях. В результате первые российские губернии больше напоминали военные округа, а их губернаторы – военачальников и чрезвычайных представителей Петра в новых территориях.

С учреждением в 1711 г. Сената губернаторы перешли в его подчинение. Таким образом, губернаторы оставались исполнителями распоряжений центральной администрации. Дальнейшее развитие государства, зарождение и последующее усиление его имперских военно-стратегических интересов неизбежно влекли за собой общую централизацию власти на всех уровнях. На практике это выглядело следующим образом. Губернаторская власть на местах (по отношению к местному населению) являлась проекцией абсолютной власти монарха. Император как бы делегировал часть полномочий своим представителям на местах. В результате губернаторы из простых исполнителей распоряжений Сената постепенно превращались в полновластных хозяев вверенной им территории. В историческом отношении петровские губернаторы являлись преемниками воевод XVI–XVII вв. Не случайно в исполнении

своих обязанностей они руководствовались общей инструкцией – «воеводам, земским комиссарам, губернаторам...».

Попытка определения властных полномочий губернатора была предпринята в «Наказе губернаторам» от 12 сентября 1728 г. В частности, в документе подчеркивалось, что глава губернии должен быть императору «верным, справедливым и добрым слугою, пользы их и благополучия всякими образы и по крайней возможности искать и спешествовать, а шкоды и убытки и опасности отвращать». В Наказе четко обозначено стремление имперского правительства оградить население от излишней «заботы» местного начальства: «Чтоб не чинили обид и взятков не имали». Осуществляя свои властные полномочия, губернатор должен был строго следовать букве закона. В случае возникновения ситуации, когда «справедливый и добрый слуга императора» не мог решить дело самостоятельно, оно подлежало отправлению в юстиц-коллегию. Губернатор обязывался доносить «в Сенат и в коллегии» о всех важных делах, представлять правительству ежегодные бухгалтерские отчеты.

Таким образом, к середине XVIII в. в руках губернатора сосредоточилась вся финансовая, административная и судебная власть. С формальной точки зрения, губернатор находился в полном подчинении центру, однако это обстоятельство нисколько не мешало ему превращаться в полновластного хозяина территории. Как справедливо отмечает в своем исследовании Л. М. Лысенко, «абсолютная власть царя предполагала такую же почти власть в отношении местного населения на местах – со стороны губернаторов».

Дальнейшее развитие института губернаторов связано с активной административной деятельностью императрицы Екатерины Великой. В своем «Наставлении губернаторам» императрица попыталась с максимально возможной для нее точностью определить круг полномочий и ответственности высших администраторов на местах. Именно Екатерина впервые официально позиционировала губернатора как хозяина губернии, подчиненного при этом только Императору и Сенату. В инструкции четко указывалось, что губернатор, «как поверенная от Нас особа и как глава и хозяин всей врученной в смотрение его Губернии, состоять имеет под собственным Нашим и Сената Нашего видением; почему и указы только от Нас и Сената Нашего приемлет».

Следует заметить, что «Наставление...» не внесло каких-либо принципиальных изменений в правовой статус губернатора. Это отчетливо понимала и сама императрица. Свидетельство тому – появление в 1775 г. знаменитого «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи», которое явило собой принципиально новые подходы к системе местной власти, преобразовав в корне все областное управление. В «Учреждении...» были сформулированы новые принципы губернского управления, была дана подробная регламентация всей системы местных органов управления и суда.

Примечательно, что в достаточно просторном «Учреждении...» не было специальной главы, посвященной функциям губернатора. О нем упоминается в главе «О должности губернского или наместнического правления»: «Во время отлучки из Наместничества Государева Наместника (генерал-губернатора. – *И. Д.*), Правитель, или Губернатор отправляет свою должность

по данным Губернаторам наказам, отправляет переписку с прилежащими к его Губернии соседними внутренними и внешними провинциями. О пограничных же переписках Губернатор, так и Генерал-Губернатор уведомляет Коллегию Иностранных дел». Тем не менее, губернатор не был простым заместителем наместника. Именно в руках губернатора сосредотачивалось все активное управление.

В начале XIX в. положение губернатора не было четко позиционировано, поскольку оно определялось законодательством различных эпох. По этой причине правоустанавливающие документы не только не согласовывались между собой, но зачастую даже противоречили друг другу. Этими нормативными актами являлись Наказ 1728 г., Постановление 1764 г. и «Учреждение о губерниях» 1775 г.

Стремлением Александра I обеспечить легитимную основу реализации губернаторами своих полномочий, с одной стороны, и поставить деятельность губернатора в строго определенные законом рамки, с другой стороны, было продиктовано издание, в числе первых, указа от 16 августа 1802 г. «О непроступлении Губернаторами пределов власти, назначенных им законом». Однако вскоре был опубликован другой закон, который существенно расширял пределы власти местного начальника. В данном случае Александр отошел от провозглашенного Екатериной принципа разделения властей и существенно расширил сферу влияния губернатора. Отныне «хозяину губернии» было разрешено вмешиваться во все этапы судопроизводства, уголовные палаты обязаны были отсылать ему на утверждение все приговоры и «все без изъятия судебные и уголовные дела... дабы каждый начальник губернии, яко хозяин оной, мог ясно видеть, правильно ли палата учинила по всякому делу свое определение». С проведением министерской реформы губернатор перешел из исключительного подчинения императору и сенату в подчинение министру внутренних дел. При этом подведомственные министерству отрасли управления остались в непосредственном ведении губернатора. Таким образом, МВД заняло нишу посредника между губернаторами и императором. Следствием сложившейся ситуации стало существенное понижение статуса губернатора в иерархии имперской власти. Сам же губернатор превратился в чиновника МВД. Несмотря на это нововведение, в целом при Александре была сохранена губернская система управления. Между тем в ней произошли определенные изменения. В частности, сибирская реформа 1822 г. обусловила определенную специфику функций и полномочий сибирской губернской администрации. При этом основным, принципиальным отличием власти сибирских губернаторов от их европейских коллег стало отграничение прав губернатора властью генерал-губернатора.

По реформе Сперанского власть местной администрации разделялась на две категории – власть надзора и власть разрешения. При этом в обоих случаях, если «разрешить затруднение... силой закона» не представлялось возможным, губернатор апеллировал к генерал-губернатору. За превышение власти или за халатность, повлекшую «важное злоупотребление или государственный ущерб», губернатор подвергался ответственности посредством за-

мечания, выговора, перемещения или удаления с должности. Таким образом, в отличие от Европейской части России, сибирский губернатор в реализации своих властных полномочий был ограничен существованием генерал-губернатора, с разрешения которого он действовал. Об этом свидетельствует как его юридическое, так и реальное положение в местной административной иерархии. По данным А. В. Ремнева, тобольский губернатор В. А. Нагибин жаловался в 1830 г. в Сенат, что генерал-губернатор ограничивает его права в назначении и увольнении чиновников, а также их аттестации. В итоге за критику генерал-губернатора Николай I приказал В. А. Нагибина «за дерзость и фальшивый донос отрешить от должности и предать суду».

Помимо этого, политическое значение губернаторов было несравненно ниже, чем генерал-губернаторов. Если назначение генерал-губернатора традиционно являлось «личным выбором монарха», то кандидатов на губернаторский пост обычно представлял министр внутренних дел. Назначение же производилось высочайшим повелением.

Падение престижа власти губернаторов стало предметом заботы особого комитета 6 декабря 1826 г. В журнале Комитета от 19 января 1827 г. отмечалось, что «необходимо возвысить в общем мнении места начальников губерний... Прежде сих мест... искали отличнейшие и заслуженные чиновники, ныне многие пренебрегают ими». В результате было принято решение: «Чтобы должность столь важная могла быть исправляема людьми истинно благоумными и надежными, надобно положить конец тому, что довело ее до уничижения, т. е. распространить власть губернаторов, облечь их всеми знаками доверенности Верховного правительства и не лишать их оной пока они не заслужили сего, а в таком случае немедленно отрешать их от оной пока они не заслужили сего, а в таком случае немедленно отрешать их; подчинить... надзору их и влиянию все части управления в порученной им области». Свое юридическое выражение это решение Комитета нашло в «Наказе губернаторам 1837 г.».

Значение «Наказа...» для определения компетенции губернаторов было весьма велико. Фактически этот достаточно подробный нормативный акт (346 пунктов) представлял собой синтез соответствующих прежних правоустанавливающих документов. В «Наказе...» губернаторы позиционировались как «непосредственные начальники вверенных им Высочайшего государя императора губерний, суть первые в оных блюстители неприкосновенности верховных прав самодержавия, польз государства и повсеместного, точного исполнения законов, уставов, Высочайших повелений, указов Правительства вующего сената и предписаний начальства».

При этом составители «Наказа...» подчеркивали, что губернаторы являются «только исполнителями и... оберегателями законов, они не в праве ни делать новых постановлений, ни отступать от существующих, ни учреждать налогов или сборов, ни изменять приговоров судебных...».

Достаточно просторная компетенция «хозяев губернии», определенная «Наказом...» 1837 г., была еще более расширена законом от 27 августа

1842 г., когда губернаторам поручили курировать местные учреждения всех ведомств.

Заметим, что в сибирских губерниях аналогичные функции являлись прерогативой не губернаторов, а генерал-губернаторов как глав местной администрации. Наличие особого сибирского учреждения обусловило ситуацию, в результате которой ряд последующих нормативных актов, определяющих (корректирующих) юрисдикцию губернаторов, не распространялся на их сибирских коллег, о чем в документах особо указывалось. В частности, рассмотренный выше «Наказ...», в котором в пункте 2 содержится специальное указание, дабы действие указа «не распространять на Сибирский и Остзейский край... как имеющие свои особые учреждения».

Прямым последствием столь обширных функций губернатора стало значительное увеличение делопроизводства. В начале 1840-х гг. губернатор подписывал в среднем по 270 бумаг ежедневно, тратя на их просмотр минимум 4,5 часа. Закономерно возникает вопрос: мог ли один человек (губернатор) качественно выполнять все обязанности, которые были возложены на него множеством различных указов и циркуляров? Конечно, нет. Поэтому было два возможных пути «выхода из этого ненормального положения: путь полного пассивного отношения к исполнению возложенных... обязанностей, или же путь личных усмотрений».

В конце 50 – начале 60-х гг. губернатор оставался центральным звеном в системе местного управления. В этот период властные полномочия губернаторов определялись по-прежнему «Наказом...» 1837 г., что было подчеркнуто в «Общем губернском учреждении» 1857 г.

Исключительно широкие права и обязанности губернаторов, сформулированные в «Наказе...» и продублированные в «Общем губернском учреждении», не дают реального представления об их правовом положении. Во многом губернатор был лишь номинальным «хозяином губернии». В качестве примера можно привести установленный законом перечень дел, направлявшийся им на разрешение в МВД. Этот перечень включал 33 рубрики – различные вопросы управления – от слома старых зданий до представления о пенсиях – которые губернатор не имел права разрешать собственной властью. В результате столь развитых «в министерствах бюрократических начал, губернаторы перестали на деле быть начальниками областей, а сделались главами многочисленных, но большею частью расстроенных канцелярий – все время их поглощается в отписке и наблюдении за бесплодным трудом наших знатоков формалистики. При таком порядке естественно и малое внимание, и малое уважение к начальникам губерний, они в столице кажутся не более как чиновниками, непосредственно подчиненными директорам департаментов...».

Общая модернизация государства, проводимая в контексте буржуазных реформ Александра II, коснулась и института губернаторов. До 1864 г. губернаторы разделялись на военных и гражданских, без существенных различий между их должностями. С 1864 г. все начальники губерний стали именоваться губернаторами. Однако в центре внимания императора была проблема достижения большей гибкости и эффективности функционирования государ-

ственного аппарата власти. По словам министра внутренних дел П. А. Валуева, с образованием института мировых посредников, земств, контрольных палат управленческие функции губернаторов существенно сократились: «При нынешних условиях губернатор не может считаться хозяином губернии... пост его становится более наблюдательным, чем распорядительным». Прямым последствием этого могло стать обособление разных органов власти и безначалие. В этих условиях требовалась более четкая юридическая трактовка властных полномочий «хозяев губернии». В условиях реформ значительно возрастала роль начальника губернии, от деятельности которого прежде всего зависел успех задуманных преобразований, их реализация на местах.

Задача осложнялась неким противоречием. По данным исполнявшего должность директора департамента общих дел П. А. Шувалова, существовали многочисленные сетования губернаторов на недостаток предоставленной им власти и не менее многочисленные жалобы местных жителей на произвол и беззакония со стороны губернаторов. Вышедший 22 июля 1866 г. закон предоставил губернаторам исключительные права. В частности, «как представителю высшей правительственной в губернии власти, в лице которого сосредоточивается местный надзор за всеми находящимися в губернии... административными учреждениями» губернатору было предоставлено право производить «во всякое время общую и внезапную ревизию». Кроме этого, «с целью того же надзора», а также для общего усиления «значения и характера наблюдения за благонадежностью служащих в губернии лиц» исключительному праву губернатора было предоставлено право окончательного утверждения «всех распоряжений и постановлений административных губернских мест и учреждений». Отныне прием на службу, перевод на другую должность мог быть осуществлен только с одобрения губернатора, в случае, если он «признает сих последних неблагонадежными, может изъявить свое несогласие, и тогда назначение... не может состояться».

Таким образом, губернаторы были поставлены в исключительно привилегированное положение. Между тем вне действия закона были оставлены мировые суды, земские и городские органы самоуправления. Таким образом, закон не превратил губернаторов в подлинных хозяев губерний, и соответственно, не удовлетворил их. Тем не менее, пост главы губернской администрации стал очень престижным, ключевым в местном управлении.

Одна из главных особенностей модернизации системы местного управления заключалась в том, что в новых исторических условиях губернатор административно подчинялся МВД. В документах подчеркивалось, что «главное назначение начальника губернии – охранять не только общее благосостояние вверенного ему края, но и личную безопасность и благоденствие каждого из жителей... одним словом, губернатор есть преимущественно начальник полиции».

Своеобразие служебного положения губернатора со второй половины XIX в. состояло в том, что его функции были двойственными. Он, с одной стороны, являлся личным представителем императора на местах (где не было генерал-губернаторов), а с другой – был чиновником министерства МВД, т. е.

подотчетным ему. Как представитель верховной власти губернатор следил за исполнением законов и постановлений, за порядком и безопасностью, наблюдал за всеми административными должностными лицами гражданского ведомства. А в качестве представителя МВД губернатор был начальником всей местной полиции и вел все дела этого ведомства.

Значительное усиление власти губернатора последовало в результате издания закона «О мерах к охранению государственной безопасности и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г. Этот закон распространялся на генерал-губернаторов (в случае их отсутствия – губернаторов). В соответствии с документом губернаторам было предоставлено право объявления губернии или несколько губерний «на положении усиленной охраны». В территориях, в которых вводилось особое положение, все права и обязанности по охранению государственного порядка и общественной безопасности возлагались на генерал-губернаторов и губернаторов. Они также получили «право воспрещать все народные, общественные и даже частные собрания, закрывать все промышленные и торговые заведения и воспрещать отдельным личностям пребывание в местностях, объявленных в положении усиленной охраны».

При этом (вероятно, для предотвращения массовой высылки лично не симпатичных губернатору людей) «высылка в определенную местность, хотя бы на родину, но с обязательством безотлучного там пребывания, допускается исключительно по предварительному сношению с МВД». В то же время в местностях на положении усиленной охраны, по требованию губернатора или градоначальника были немедленно удаляемы от должностей все те лица, которые признаны будут неблагонадежными.

На рубеже XIX–XX вв. проблема модернизации местного управления в общем процессе коренного обновления государственного аппарата империи вновь встала перед царской Россией. На этот раз ее предстояло осуществлять в обстановке начавшегося кризиса всей системы власти, в условиях социального напряжения в обществе. Крепнущая российская буржуазия все более активно претендовала на политическую роль в обществе, встречая противодействие со стороны дворянства и государственной бюрократии. Дворянство, главная опора самодержавия, теряло монополию на власть. В таких условиях система высших органов власти и управления была признана укрепить власть монарха.

Царский манифест 17 октября 1905 г. положил начало буржуазному конституционализму в России: неограниченная императорская власть превратилась в конституционную монархию. Управление губернией становилось все более сложным: теперь оно зависело прежде всего от деловых качеств губернатора, от его личности. Реальная власть губернатора в провинции стала ослабевать. Политические события 1905–1907 гг. продемонстрировали неспособность верховной власти оказать помощь губернаторам, подорвали их былой авторитет. И в начале XX в. губернаторы оставались простыми исполнителями указаний столичных чиновников.

1. *Блинов И.* Губернаторы: историко-юридический очерк. СПб., 1905.
 2. *Лысенко Л. М.* Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи. М., 2001.
 3. *Морякова О. В.* Система местного управления России при Николае I. М., 1998.
 4. *Ремнев А. В.* Самодержавие и Сибирь. Омск, 1995.
 5. Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. Т. 5. Законодательство периода расцвета абсолютизма. М., 1987.
 6. Сперанский М. М. Сибирский вариант имперского регионализма. Иркутск, 2003.
 7. *Шумилов М. М.* Местное управление и центральная власть России в 50-х – начале 80-х гг. XIX века. М., 1991.
1. *Blinov I.* Governors: political and juridical essay. SPb., 1905.
 2. *Lysenko L. M.* Governors and Governor-Generals of the Russian Empire. M., 2001.
 3. *Moryakova O. V.* Local government system in Russia of Nikolas I. M., 1998.
 4. *Remnev A. V.* Autocracy and Siberia. Omsk, 1995.
 5. Russian legislation of the Xth – XXth centuries. In 9 vol. Vol.5 Legislation of the flourishing of absolutism. M., 1987.
 6. *Speranskiy M. M.* Siberian variant of the Imperial regionalism. Irkutsk, 2003.
 7. *Shumilov M. M.* Local government and central authorities of Russia in 50-s early 80s of the XIXth century. – M., 1991.

Siberian Political Leaders: Governors

I. L. Dameshek

East-Siberian State Academy of Education, Irkutsk

The article examines activity and personnel of the Governors' Cabinet in Siberia.

Key words: Siberia, governing, authorities, Governors, political leaders.

Дамешек Ирина Львовна – доктор исторических наук, профессор кафедры отечественной истории Восточно-Сибирской государственной академии образования, 664009, г. Иркутск, ул. Н. Набережная, 6, тел. 8(3952)240700, e-mail: dameshek@rambler.ru

Dameshek Irina Lvovna – Doctor of Historical Sciences, Professor, Professor of the Department of National History, the East-Siberian State Academy of Education, 664000, Irkutsk, Lower Embankment St., 6, phone 8(3952)240700, e-mail: dameshek@rambler.ru