

## Способы административного контроля за деятельностью губернаторов (первая половина XIX века)

Применительно к институту губернаторства средством к обеспечению «пределов их власти» в местном управлении выступал административный надзор. Этот контроль осуществлялся в формах отчетности, ревизий, постоянного гласного и негласного наблюдения. К функциям I департамента Сената относились увольнения и определения должностных лиц, отрешение их от должности, а также «общий надзор за действиями разных мест управления». По мнению С.А. Корфа, именно это «незаметно и бессознательно для самого законодателя» породило зачатки административной юстиции в России, особо проявив себя в царствование Александра I<sup>1</sup>. Административная юстиция как система правового регулирования отношений власти и частных лиц предоставляла российским обывателям публично-правовую гарантию обжалования актов управления. Инспекции Сената в течение всего XIX века были основным средством контроля над провинциальной администрацией. Условно ревизии делились на «внутренние и внешние». Последние еще назывались «надведомственными», что подчеркивало их непричастность к ведомству Министерства внутренних дел, чиновником которого являлись российские губернаторы.

Кроме Сената надзор за местной администрацией осуществлял институт губернской прокуратуры. Прокурор и два его помощника (стряпчие) были подчинены министру юстиции, поэтому формально от губернатора не зависели. Губернский прокурор мог отправлять в Сенат соответствующие донесения и протесты. Его контроль распространялся на производство рекрутских наборов, сбор податей и казенных доходов, осуществление правосудия, деятельность дворянских собраний. Прокурору предоставлялась возможность лично присутствовать в заседаниях и при служебных действиях, требовать сведения и дела для просмотра, делать предложения присутственным местам по существу дел, давать заключения по юридическим вопросам. Он мог просматривать журналы и подавать протесты на определения и решения. Без прокурорской надписи «читал» ни одно постановление присутственного места не могло иметь законной силы. При этом должностной авторитет губернского прокурора был невысок. Класс этой должности (6–8) был ниже не только губернатора и вице-губернатора, но и председателей палат, поэтому и получаемое жалование было втрое меньше, чем у губернатора. Статусная разница придавала уязвимость отношениям прокурора и губернатора. К тому же эффективность их деятельности тормозило отсутствие до 1832 года Свода законов, а также профессионально подготовленных юристов.

Екатерина Великая в контекст местного реформирования внесла еще одну возможность внутреннего надзора за деятельностью губернатора. Как известно, в результате ее губернских преобразований управление на местах было возложено как на правительственные, так и на сословные учреждения. Последние были представлены дворянскими собраниями во главе с уездными и губернскими предводителями. Сама идея дворянского предводительства была заимствована из прибалтийских губерний, где главы местных дворянских корпораций изначально выступали наблюдателями законности управления над органами государственной (коронной) власти. Институциональные последствия перенесения этого опыта на русскую почву отмечались в записке Э.Н. Берендтса «О прошлом и настоящем русской администрации». В ней автор высказал ряд интереснейших мыслей. По его мнению, пока во главе местного управления стояли наместники, люди выдающиеся и влиятельные благодаря придворному положению и семейным связям, роль предводителей была незначительна. Но это положение вещей изменилось на рубеже веков. С начала XIX века губернский предводитель дворянства стал назначаться верховной властью из двух кандидатов, избранных дворянством и представленных губернатором через МВД. Постепенно его статус приравнялся к губернаторскому, поскольку при назначении ему присваивался чин 4-го класса. Предводитель возглавлял дворянское общество, председательствовал в депутатских собраниях, был членом всех губернских комитетов, комиссий и присутствий. Он имел право обращаться в центральные органы власти и непосредственно к императору. Все это придавало его должности реальный вес. Таким образом, в помещичьих губерниях создавался дуализм власти, олицетворенный в губернаторе и губернском предводителе, стоявших друг против друга<sup>2</sup>. Здесь сфера полномочий губернатора пересекалась с пространством власти выборных органов дворянского самоуправления. Здесь губернаторы вынуждены были править с оглядкой на мнение дворян.

Имея в виду первую половину XIX века, А.И. Герцен писал: «Власть губернатора растет в прямом

<sup>1</sup> Корф С.А. Административная юстиция в России. СПб., 1910. Т. 1. С. 271.

<sup>2</sup> Берендтс Э.Н. О прошлом и настоящем русской администрации: (записка, составленная в дек. 1903 года). М., 2002. С. 24.

отношении расстояния от Петербурга, но она растет в геометрической прогрессии в губерниях, где нет дворянства, как в Перми, Вятке и Сибири»<sup>1</sup>. Те же мысли высказывал его современник, известный юрист А.В. Лохвицкий. Он делил российские губернии с точки зрения административных злоупотреблений на дворянские и чиновничьи: «... Произвол чиновничий не встречает себе препоны: нет общественного мнения, нет важных должностей, занятых по выбору дворянства, нет общества. Наша жизнь еще не выработала сильного и образованного класса вне дворянства»<sup>2</sup>. Согласно существующим правовым представлениям, законность проявлялась в том, что у каждого было право искать защиты у монарха от злоупотреблений его чиновников. Сообщения об этом отсылались на «Высочайшее имя», в Сенат, в Комитет министров. Такие письма-жалобы рассматривались как своего рода выражение «воли народа», как возможность коррекции тогдашнего самодержавного государственного строя. Накопление этих сигналов инициировало столичную проверку. Современники, персонифицируя власть столичного ревизора, называли эти проверки «сенаторскими ревизиями».

С начала XIX века сенаторские ревизии стали регулярным явлением как для империи в целом, так и для отдельных регионов и губерний. Подобные проверки различались по срокам, целям и масштабам, но неизменным поводом для их проведения служили письменные жалобы «с мест». До настоящего времени историками не установлено точное количество сенатских ревизий. Приблизительный их подсчет содержится в «Истории Правительствующего Сената за двести лет 1711–1911 гг.»<sup>3</sup>. Из него явствует, что с 1800 по 1915 годы Сенат провел примерно 120 – 125 ревизий. Государство тратило на их проведение немало средств. Одна ревизия в среднем обходилась от пяти до десяти тысяч рублей с ежемесячными столовыми в тысячу рублей<sup>4</sup>. Средняя их продолжительность доходила до четырех месяцев. Хронологически они распределялись неравномерно: на первую половину XIX века приходилось около 90, а во второй половине века их интенсивность резко снизилась. И в первой половине XIX века они распределялись неравномерно: в александровскую эпоху были проведены 52 ревизии; в правление Николая I – 38<sup>5</sup>. Конечно, этот количественный ряд весьма условен, но общая тенденция вполне очевидна.

Ревизия как механизм административного контроля на рубеже XVIII – XIX века прочно вошла в бюрократическую практику империи. Ее повсеместное применение исследователи связывают с царствованием Павла I. Впрочем, истоки подобной «встряски» местного управления восходят еще к петровским временам, но сенатские ревизии в XVIII столетии все же не имели систематического характера. Формирование их правового статуса в качестве специфического административного института было результатом реорганизации должности генерал-губернатора и роспуска губернских дворянских собраний в 1796–1797 годах. Стремясь к централизации государственного управления, Павел I пытался упрочить положение Сената, использовать ревизии как меру укрепления государственного аппарата, для выяснения внутривластного и экономического состояния империи. Согласно его указу от 1 декабря 1799 года, осмотр губернской администрации в пределах всей страны должен был осуществляться регулярно, каждые три года<sup>6</sup>. И хотя впоследствии это правило не соблюдалось, вся империя (41 губерния при Павле I) была поделена на восемь частей, каждую из которых должны были обследовать два сенатора. Первая и единственная такая акция длилась десять месяцев. Тогда для осуществления всероссийской ревизии была разработана специальная «Инструкция» 1799 года<sup>7</sup>, которая легла в основу последующих (1805, 1819 гг.) наказов сенаторам-ревизорам. С этого времени институт сенатского надзора получил правовые основания и постоянно стал применяться в качестве инструмента контроля над губернской администрацией.

Анализ материалов шести сенаторских ревизий по Казанской губернии<sup>8</sup>, а также число уволенных по их результатам губернаторов, убеждают в том, что ресурсы власти, которой они были наделены, не позволяли им самостоятельно разрешить административные кризисные явления. В одной только Казанской губернии они вспыхивали один за другим. В 1801 году на имя императора пришел донос за подписью подпоручика А. Унгебаура на казанскую полицию, которая для получения признаний якобы применяла жестокие пытки. Для выяснения обстоятельств дела в Казань был направлен флигель-адъютант царя, подполковник барон П.Р. Альбедиль. По результатам его расследований военный и гражданский губернаторы П.П. Пущин и А.И. Муханов были освобождены от должности – первый «за превышение власти», второй за «бездействие»<sup>9</sup>. В

<sup>1</sup> Герцен А.И. Былое и думы. Л., 1947. С. 126.

<sup>2</sup> Лохвицкий А.В. Губерния, ее земские и правительственные учреждения. 2-е изд., с изм. СПб., 1864. Ч. 1. С. 122–123.

<sup>3</sup> См.: История Правительствующего Сената... Т. 2. С. 596–600; Т. 4. Прил. С. 513–515.

<sup>4</sup> Там же. Т. 3. С. 636.

<sup>5</sup> Там же. Т. 4. С. 503–508.

<sup>6</sup> ПСЗ-1. № 19211.

<sup>7</sup> Там же. № 19212.

<sup>8</sup> См.: Бикташева А.Н. Казанские губернаторы в диалогах властей (первая половина XIX века). – Казань, 2008. – С. 228.

<sup>9</sup> РГИА. Ф. 1345. Оп. 98. Д. 755 «О суждении бывших в Казани губернаторов военного – Пущина и гражданского – Муханова... за бесчеловечные подсыдимым пытки».

1803 году по результатам ревизии сенатора И.Б. Пестеля был уволен и осужден «за допущенные беспорядки и злоупотребления» губернатор Н.И. Кацарев. Сенаторская ревизия была вызвана доносами вице-губернатора Н.И. Ивановского и поручика Якова Исакова<sup>1</sup>, к делу прилагались жалобы отдельных дворян, полицмейстера Низякова, советника губернского правления Гернера, рапорты губернского прокурора А.Н. Овцына. После смерти в 1814 году компромиссного губернатора Б.А. Мансурова в Казани вновь началась административная перетасовка. Один за другим были лишены губернаторской должности: Ф.П. Гурьев, И.А. Толстой и П.А. Нилов. Этот кризис губернского управления был порожден проведением очередной всеобъемлющей сенаторской ревизией 1819—1820 годов по доносу казанского губернского предводителя дворянства<sup>2</sup>. Каждый раз увольнение присланного из Петербурга губернатора оказывалось результатом его конфликта с местной дворянской «партией».

Особенно жестким противостояние представителей коронной власти и казанского дворянства было с 1814-го до середины 1830-х годов. За этот период сменились шесть губернаторов, трое из которых были уволены с отдачей под суд. Официально П.Ф. Гурьев был осужден «по подозрению во взятке», И.А. Толстой «за злоупотребления властью», П.А. Нилов «за превышение власти». При этом в материалах каждого отставленного губернатора письменно зафиксирована ключевая для моего исследования причина, сделавшая их жертвой — «личные неудовольствия не только между частными лицами, но и между облеченными званием службы, чему служат доказательством прения по выборам дворянским». Факт противостояния губернского предводителя дворянства Г.Н. Киселёва любому присланному из Петербурга ставленнику фиксировали не только ревизоры. О нем официально сообщил в служебном рапорте казанский губернский прокурор, доктор юридических прав Г.И. Солнцев<sup>3</sup>. Рапорт этот был написан в 1830 году по настоянию Николая I. Прокурор пояснял, что на период правления каждого осужденного губернатора приходились очередные дворянские выборы, «по коим некоторые дворяне, на службу избираемые начальниками губернии, по разным случаям не были утверждаемы, а вместо оных определяемы губернским правлением коронные чиновники»<sup>4</sup>. По мнению губернского прокурора, в этом заключалась причина обстоятельств паралича власти в Казанской губернии.

Итак, в первой половине XIX века в Казани сменилось семнадцать губернаторов<sup>5</sup>. А.А. Аплечеев, Б.А. Мансуров, О.Ф. Розен, И.Г. Жеванов покинули пост губернатора по причине смерти; А.Я. Жмакин был переведен в Симбирскую губернию; А.К. Пирх уволен по болезни; Е.П. Толстой (замещал И.А. Боратынского) получил назначение в Калужскую губернию. Из оставшихся десяти шестеро губернаторствовали в первой четверти века, четверо — во второй. Примечательно, что все казанские губернаторы Александровской эпохи были уволены судебным порядком, гласным решением I департамента Сената — это П.П. Пущин, А.И. Муханов, Н.И. Кацарев, Ф.П. Гурьев, И.А. Толстой. П.А. Нилов ушел в отставку по решению Комитета министров. А вот военные губернаторы николаевского времени — С.С. Стрекалов, С.П. Шипов, И.А. Боратынский — обретали пожизненное место в Сенате. Отставка П.Ф. Козлянинова «согласно прошению» была организована при Александре II. Выявленная статистика Казанской губернии в целом соответствует общероссийским показателям<sup>6</sup>.

В правление Николая I ситуация изменилась кардинальным образом. Очевидные сбои в министерском механизме государственного управления подвигали верховную власть к ремиссии авторитарных форм местного управления, к замене сенатских публичных разбирательств практикой тайных жандармских наблюдений. Поставщиком информации для официального Петербурга стал корпус жандармских офицеров, высвечивающий локальные ситуации в специальных донесениях. Верховная власть перестала быть восприимчивой к «частным» голосам, в том числе и к общественным оппонентам губернатора. Начальник губернии стал рассматриваться как объект покровительства и защиты. Изменение способов административного контроля и политических установок верховной власти связано не только с личностью императора и его персональными тактиками властвования, но и опытом наблюдения, изучения и разрешения губернских конфликтов.

Между тем, стоит отметить, что до издания «Полного собрания законов Российской империи» социально-экономическая специфика губерний не фиксировалась законодателем, хотя оказывала непосредственное влияние на управленческую практику губернаторов. И только во втором томе Свода законов Российской империи все местное управление разграничивалось на «общее образование управления в губерниях»,

<sup>1</sup> РГИА. Ф. 1341. Оп. 1. Д. 379 «О беспорядках и злоупотреблениях по Казанской губернии».

<sup>2</sup> Там же. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 185. Л. 114—115.

<sup>3</sup> ГАРФ. Ф. 109, 1 экспедиция, 1831 г. Д. 529. Л. 50—54.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> См.: Губернии Российской империи. История и руководители, 1708—1917. М., 2003. С. 120—121.

<sup>6</sup> Киселев И.Н., Мироненко С.В. О чем рассказали формулярные списки // Число и мысль. М., 1986. Вып. 9. С. 6—31; Морякова О.В. Провинциальное чиновничество в России второй четверти XIX века: социальный портрет, быт и нравы // Вестник Моск. ун-та. Сер. 8, История. 1993. № 6. С. 11—22; Шумилов М.М. Местное управление и центральная власть в России в 50-х — нач. 80-х гг. XIX в. М., 1991.

имевшее распространение на 45 губерний, и на «особенные» 19 губерний. При этом стиль управления «внутренними» губерниями отличался от пограничных, сибирских или закавказских. Для прибалтийских губерний вообще имелось особое «Учреждение» для управления. К середине XIX века в 28 губерниях (из 64 существующих) выборные органы дворянского самоуправления участвовали в управлении наряду с губернатором. Дворянских корпоративных органов не было в 14 губерниях (Виленской, Гродненской, Минской, Подольской, Вольнской, Киевской, Архангельской, Олонецкой, Вятской, Пермской и сибирских губерниях)<sup>1</sup>. Здесь председатели палат уголовного суда, земские исправники, заседатели земских судов не избирались дворянством, а назначались губернатором.

Таким образом, в границах исследуемого периода основными коммуникативными каналами получения знаний о состоянии губернских властей служили сенаторские ревизии и сводки жандармских офицеров. В первой четверти XIX века высшая власть предпочитала гласные источники информации, во второй четверти — тайные донесения. Постепенно сужался круг должностных лиц, имевших доступ к этим сведениям. При Николае I в него входили министры юстиции, внутренних дел и шеф жандармов. Естественно, что тексты тайного наблюдения предназначались для служебного пользования и носили секретный характер. Исключения составляли административные происшествия, ставшие предметом сенатского разбирательства. Думается, избирательность сюжетов этих «распубликований» следует рассматривать как рассказ государства о самом себе. И все же сила закона и органы надзора одним только фактом своего существования не могут исключить возможности чиновникам совершать неправомерные поступки. Нужны гарантии законности управления, чтобы сдерживать, ослаблять и устранять «злоупотребления властью». Безусловно, гарантией законности является само устройство правящей системы, а также степень развитости институциональных отношений.

*Р.Г. БУКАНОВА*  
*г. Уфа (Россия)*

## **Взаимодействие органов государственного управления и самоуправления в городах Оренбургской губернии в первой половине XIX века**

Формирование системы государственного управления в Оренбургской губернии занимает видное место в отечественной историографии. Данная проблема поднимается почти во всех обобщающих работах, касающихся истории Башкортостана, Оренбургской и Челябинской областей, составлявших обширную территорию Оренбургской губернии XVIII — первой половины XIX века. Последнее десятилетие ознаменовалось появлением специальных работ, посвященных как становлению системы управления Оренбургским краем, так и деятельности оренбургских губернаторов. Среди них можно выделить сборник исторических очерков В.Г. Семенова и В.П. Семеновы о военных губернаторах и генерал-губернаторах Оренбургского края<sup>2</sup>, монографии Н.Л. Семеновы и И.М. Гвоздиковой, посвященные организации военного и гражданского управления в Оренбургской губернии<sup>3</sup>. Если в книге Н.Л. Семеновы «Военное управление Оренбургским краем в конце XVIII — первой половине XIX в.» рассматривается функционирование системы органов власти по военному управлению краем, возглавляемых военным губернатором, то в работе И.М. Гвоздиковой впервые рассматривается гражданское управление Оренбургским краем. Имеются также работы, посвященные отдельным аспектам организации управления краем: кантонному управлению, судебной системе и др.<sup>4</sup> Вопросы управления торгово-промышленным населением городов были рассмотрены в монографии Е.В. Банниковой<sup>5</sup>. Все указанные выше работы посвящены, в основном, организации управления Оренбургским краем в первой половине XIX века.

Этот период в Российской империи в целом характеризовался усилением централизации и концентрации государственного управления его в руках абсолютного монарха. Либеральные реформы, проведенные в период правления Александра I, учреждение министерств и Государственного совета к коренным изменениям в системе государственного устройства не привели. Тем не менее была предпринята попытка упорядочить

<sup>1</sup> Матханова Н.П. Полномочия губернатора в середине XIX в.: региональная специфика // Региональные процессы в Сибири в контексте российской и мировой истории. Новосибирск, 1998. С. 53.

<sup>2</sup> Губернаторы Оренбургского края/авт.-сост. В.Г. Семенов и В.П. Семенова. — Оренбург, 1999.

<sup>3</sup> Семенова Н.Л. Военное управление Оренбургским краем в конце XVIII — первой половине XIX в. Стерлитамак, 2001; Гвоздиковая И.М. Гражданское управление в Оренбургской губернии в первой половине XIX в. (1801–1855 гг.). — Уфа: «Китап», 2010.

<sup>4</sup> Азаматов Д.Д. Оренбургское магометанское духовное собрание в конце XVIII — XIX в. — Уфа, 1996; Асфандияров А.З. Кантонное управление в Башкирии (1798–1865 гг.). — Уфа: «Китап», 2005; Воропанов В.А. Судебные учреждения как фактор общественной эволюции в Оренбургском крае. 1775–1866 гг. Челябинск, 2001; Он же. Судебная система Российской империи на Урале и в Западной Сибири. 1780–1869 гг. Челябинск, 2005.

<sup>5</sup> Банникова Е.В. Купечество Южного Урала в первой половине XIX века. — СПб., 2004.