

УДК 342.5(045)

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИНСТИТУТА ГЕНЕРАЛ-ГУБЕРНАТОРСКОЙ
ВЛАСТИ В РОССИИ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА**

© 2011 Ю.П. Злобин

Оренбургский государственный университет

Поступила в редакцию 15.11.2011

В статье рассмотрен процесс формирования в Российской империи правовой основы института генерал-губернаторов в первой половине XIX столетия. Автор отметил тождественность понятий «наместник» и «генерал-губернатор» и на основе законодательных актов, архивных и опубликованных источников, мемуаров современников событий и исследовательской литературы определил результаты законотворческой деятельности имперской власти.

Ключевые слова: государственное управление, Российская империя, XIX век, институт генерал-губернаторов, правовая основа.

В XIX век Россия вступала, не имея чётких и согласованных ориентиров на высшем уровне управления в вопросах государственного обустройства страны. Перед новым императором Александром I вполне закономерно встал вопрос о повышении степени управляемости огромной по территории и многонациональной по составу населения империей. Вступив на престол, 23-летний монарх, следуя административной практике убитого заговорщиками отца, 9 сентября 1801 г. подписал указ, по которому все пограничные или находившиеся на особых правах губернии должны управляться военными губернаторами. В их число вошли Санкт-Петербургская, Финляндская, Лифляндская, Эстляндская и Курляндская, Архангельская, две Литовские, две Белорусские, Киевская и Минская, Подольская и Волынская, две Малороссийские, Оренбургская и Астраханская губернии¹. Военных губернаторов в Российской империи в начале XIX столетия, как и военных инспекций, было 14. Все они являлись в мирное время не только руководителями губернских администраций, но и полномочными военачальниками в пределах своих административных образований. Им подчинялись армейские, гарнизонные и иррегулярные войска, расквартированные в данной местности, коменданты крепостей и некоторых укрепленных с военной точки зрения городов. На военных губернаторах лежала ответственность за состояние пограничной крепостной системы государства, поддержание крепостей и укреплений в должном порядке². Александр I имел вполне конкретное представление об этой должности, поскольку в 1796 году был назначен Павлом I военным губернатором столицы и одновременно

по инспектором Санкт-Петербургской дивизии. Он выполнял эти обязанности в качестве 1-го (старшего) военного губернатора до своего восшествия на престол в марте 1801 г., являясь одновременно председателем Военной коллегии³.

В следующем году в целях укрепления исполнительной власти в центре и на местах в России началась замена петровских коллегий министерствами, начатая прежде Павлом I. Высочайшим Манифестом от 8 сентября 1802 г. для управления государственными делами создавались 8 министерств: военных сухопутных сил; морских сил; иностранных дел; юстиции; внутренних дел; финансов; коммерции; народного образования⁴. На смену доминировавшему коллегиальному принципу управления Александр I стал активно вводить принцип единоначалия и персональной ответственности за порученный участок управленческой деятельности. Созданные им министерства в 1811 году были преобразованы. Они объявлялись высшей исполнительной властью в стране, непосредственно подчинённой Верховной императорской власти. Министерства имели на местах собственные отделения, нередко обособленные от влияния на них губернатора. Многие важные дела, решавшиеся раньше губернаторской властью, согласно «Общему учреждению министерств», утверждённому Александром I 25 июня 1811 г., перешли в ведение разных министерств⁵.

Несколько раньше, уже с первого года царствования Александра I, началась очередная административная реформа в среднем звене государственного управления. Укрупнённые губернии, созданные Павлом I, оказались трудно управляемыми по причине обширности территорий и значительного числа жителей. Новый монарх встал на путь их последовательного разукрупнения, восстановления прежде существо-

*Злобин Юрий Петрович, кандидат исторических наук, заведующий кафедрой истории России.
E-mail: ir@mail.osu.ru*

вавших губерний и формирования в случае необходимости новых административных единиц. 9 сентября 1801 г. были восстановлены Олонекская, Пензенская, Виленская и Слонимская (переименованная в Гродненскую) губернии. 27 февраля 1802 г. было объявлено о разделении Белорусской губернии на две: Белорусско-Витебскую и Могилевскую, а Малороссийской губернии – также на две: Черниговскую и Полтавскую. 8 октября 1802 г. Новороссийская губерния была поделена сразу на три губернии: Екатеринославскую, Николаевскую (с 1803 года – Херсонская) и Таврическую. 15 ноября 1802 г. Астраханская губерния была разделена на Астраханскую и Кавказскую губернии. 26 февраля 1804 г. из юго-восточных уездов Тобольской губернии была образована Томская губерния⁶. Министерская система была не в состоянии обеспечить надлежащим образом очередную реформу в звене местного управления, поскольку сама переживала процесс становления. Чиновничий аппарат министерств ещё предстояло сформировать и отладить систему его взаимодействия с местными учреждениями управления.

Вникая в дела управления империей, Александр I обратил внимание на административный произвол и финансовые злоупотребления, господствовавшие повсеместно. «Непостижимо, что происходит, – отмечал он в частном письме своему наставнику Ф.И. Лагарпу, – все грабят, почти не встречаешь честного человека; это ужасно»⁷. Созвучные мысли высказывал императору во всеподданнейшей записке министр юстиции Д.П. Троицкий: «...По многим обстоятельствам известно, что губернаторы желают управлять губерниями как своими деревнями, действуя по своим различным направлениям: одни по своему произвольному рассуждению, другие по своим властолюбивым видам, а третьи по своему корыстолюбию; между тем, как губернское правление, учреждённое от высочайшей власти для управления по законам, часто остаётся пустой приказной избой, в коей голос начальника всё заглушает. Нередко бывает, что губернатор желает других иметь своим орудием, а сам в простоте своей бывает орудием своего секретаря, который хитрым образом управляет через него целую губернию»⁸. В августе 1802 г. Александр I подписал указ «О непреступании губернаторами пределов власти, назначенных по законам». В 18 пунктах указа ограничивались пределы власти губернаторов. Им, в частности, было предписано: 1) управлять губерниями посредством губернских правлений, а не единолично; 2) «не простирает власть свою за пределы закона»; 3) не вмешиваться своими предложениями (особенно ненужными) в

судебные дела; 4) все жалобы направлять в присутственные места; 5) не вмешиваться в гражданские и дворянские выборы; 6) воздерживаться от пристрастных определений на места чиновников; 7) не обременять чиновников поручениями по своим делам, отвлекая их от работы на должности; 8) устраивать города по утверждённым планам; 9) иметь неослабленный контроль за действиями полиции, «чтобы везде законы исполнялись, а всякие преступления пресекались», и т.п.⁹ В ноябре 1802 г. последовал именной указ Сенату, в котором констатировалось, что взятки «не токмо существуют, но даже распространяются между теми самими, которые бы гнушались ими и всемерно пресекать их должны». Александр I предписывал Сенату подготовить и подать коллективное соображение, каким образом «сие зло истребить»¹⁰. Высшему надзорному органу империи потребовалось почти 3 года, чтобы выработать свои предложения по этому наболевшему вопросу. Они легли в основу «Высочайше утверждённой инструкции сенаторам, назначенным для осмотра губерний» от 21 ноября 1805 г. Характерно, что в ней содержался призыв к сенаторам самим не брать взятки: «Главное напутствие сенаторам руководствоваться во всем важностью своей присяги, достоинством их звания и правилами чести»¹¹. Ситуация, сложившаяся в управлении страной, настойчиво побуждала императора обратиться к административному опыту, накопленному во времена Екатерины II, и приступить к возрождению упразднённого Павлом I института генерал-губернаторов как надзорного органа.

К тому же трёхуровневая структура управления (император – министры – губернаторы, военные и гражданские), формировавшаяся в империи с первых лет XIX века, не сумела обеспечить эффективного функционирования всей властной вертикали в условиях непрерывных войн, в которые была вовлечена Россия в 1804–1815 годах. Активная внешняя политика требовала мобилизации всех материальных, людских и финансовых ресурсов страны. Выход высшая власть нашла в частичном восстановлении генерал-губернаторской власти и в поэтапном переходе на завоёванных и отдалённых от Петербурга территориях к иной управленческой вертикали: император – генерал-губернаторы – губернаторы, военные, а затем и гражданские. При этом формировавшаяся вторая управленческая вертикаль вовсе не отменяла первую, также формировавшуюся, а на первых порах подстраховывала её. В конечном итоге в царствование Александра I объективно был сделан реальный шаг в направлении поиска оптимального соотношения

ведомственного принципа управления обширной страной с территориальным принципом.

Необходимо отметить, что министр внутренних дел граф В.П. Кочубей был полностью солидарен в этом вопросе с монархом. Во всеподданнейшей записке от 28 марта 1806 г. о министерском управлении и местных учреждениях он писал: *«По пространству государства, кажется, было бы полезно определить в губернии, а особливо отдаленные, генерал-губернаторов, вверяя им две, три или четыре губернии каждому. Если не будут они вмешиваться во все подробности, то, без сомнения, в состоянии будут обнять вверенную им часть общим наблюдением. Кроме того, что множество дел, посредством власти сей, получают, не выходя из губерний окончание, и что тем избавится высшее правительствование от большого числа совершенно ненужных хлопот, и что частные люди ограждены будут от проволок, пребывание генерал-губернатора в провинции существенную пользу приносить может»*¹². Мнение министра укрепляло императора в решимости придать этому управленческому звену всероссийский масштаб.

Субъективной причиной повторного возрождения института генерал-губернаторской власти были личные опасения Александра I, взшедшего на престол в результате дворцового переворота, стать заложником создаваемой им же министерской системы управления. В лице генерал-губернаторов, облечённых монаршим доверием, он видел определённый противовес неуклонно нарастающему всевластию министров, о чём признался одному из своих ближайших сановников – А.Д. Балашову гораздо позже, в 1819 г.¹³

Характерной чертой геополитического развития империи в первой половине XIX века являлось её активно расширяющееся пространство. Интенсивный рост территории страны в результате успешных войн и локальных военных конфликтов поставил перед правительствами Александра I, а затем и Николая I проблему организации управления такими новыми обширными регионами, как Бессарабия, Польша, Финляндия, Кавказ, Закавказье, значительно отличавшимися друг от друга в экономическом, социальном и этно-конфессиональном отношении. Одновременно возникла необходимость в укреплении границ расширявшегося государства не только на западе и юге, но и на востоке, на практически не освоенных в экономическом отношении обширных пространствах Сибири и Дальнего Востока. В результате правовое обеспечение генерал-губернаторской должности постепенно сместилось с общероссийского на региональный уровень.

Тенденция разукрупнения губерний, ставшая ведущей, определяющей в административной политике Александра I, подкреплялась созданием в системе местного управления страной новых, более крупных административно-территориальных образований в лице генерал-губернаторств и наместничеств. В период его правления, который пришёлся на первую четверть XIX века, были учреждены 2 наместничества: в Царстве (Королевстве) Польском (1815 г.) и Бессарабском (1816). К уже существовавшим Лифляндскому, Эстляндскому и Курляндскому (с 1782 г.), а также Литовско-Белорусскому (Виленскому, Ковенскому и Гродненскому) (с 1794 г.) генерал-губернаторствам были открыты ещё 15: Новороссийское (1801 г.), Малороссийское (1802 г.), Витебское, Могилевское и Смоленское (1802 г.), Сибирское (1803 г.), Пермское и Вятское (1804 г.), Финляндское (1808 г.), Тверское, Ярославское и Новгородское (1809), Московское (1816 г.), Санкт-Петербургское (1816 г.), Тульское, Воронежское, Орловское, Рязанское и Тамбовское (1819 г.), Архангельское, Вологодское и Олонцкое (1820), Восточно-Сибирское (1822 г.), Западно-Сибирское (1822 г.), Витебское, Могилевское и Смоленское (1823 г.), Нижегородское, Казанское, Симбирское и Пензенское (1825 г.) генерал-губернаторства¹⁴.

Во второй четверти XIX века, в годы правления Николая I, была продолжена практика учреждения новых крупных административно-территориальных образований. В 1844 г. на карте страны появилось ещё одно наместничество – Кавказское, в 1832 г. было учреждено Киевское, Подольское и Волыньское генерал-губернаторство, в 1851 г. – Оренбургское и Самарское генерал-губернаторства. К концу царствования Николая I в Российской империи существовали 2 наместничества (Польское и Кавказское) и 13 генерал-губернаторств¹⁵.

Однако законодательное обеспечение возрождаемого управленческого института заметно отставало от всех этих нововведений в территориальной структуре Российской империи. Обилие административных единиц в системе местного управления (наместничества, генерал-губернаторства, губернии, возглавляемые военными губернаторами, губернии, находившиеся под управлением гражданских губернаторов), а также нечётко оформленный правовой статус их руководителей, именуемых в законодательных актах «наместниками», «главноуправляющими», «главнокомандующими», «генерал-губернаторами», «военными генерал-губернаторами», «военными губернаторами», побуждали верховную власть подводить под эту систему соответствующую законодательную основу. На

первом этапе она решалась путем принятия императорских указов, адресованных конкретным региональным руководителям и, как правило, расширявших объём их полномочий, а в ряде случаев и военно-административную составляющую. В 1808 г. в целях поддержания армии в полной боевой готовности и пресечения масштабных злоупотреблений провиантских комиссий на генерал-губернаторов был возложен контроль над снабжением войск продовольствием и фуражом¹⁶. В следующем году они получили право предавать суду проворовавшихся провиантских чиновников и служащих Комиссариатского департамента Военного министерства, а в 1819 г. – право устанавливать цены на фураж для воинских частей, не входивших в состав отдельных армий и корпусов¹⁷. В 1816 г. на столичных генерал-губернаторов был возложен контроль над офицерами, служившими в Санкт-Петербурге и Москве, а также командированными в эти города по служебным делам. Императорский указ имел целью пресечение попыток офицеров уклониться под разными предлогами от несения повседневной военной службы¹⁸.

Отправлявшимся на место службы генерал-губернаторам и наместникам вручались персональные императорские инструкции. Введена была практика их периодических отчётов в Непременном совете, а затем с 1810 г. – в Государственном совете. Генерал-губернатор Санкт-Петербурга и столичной губернии был обязан ежедневно отчитываться в своей деятельности перед монархом. В собственноручных записках Николая I, отложившихся в коллекции Рукописного отдела библиотеки Зимнего дворца, содержится на этот счёт такое свидетельство: «До 1818-го года не был я занят ничем; всё мое знакомство с светом ограничивалось ежедневным ожиданием в передних или секретарской комнате, где, подобно бирже, собиравались ежедневно в 10 часов все генерал-адъютанты, флигель-адъютанты, гвардейские и приезжие генералы и другие знатные лица, имевшие допуск к государю. В сём шумном собрании проходили мы час, иногда и более, доколь не призывался к государю военный генерал-губернатор с комендантом и вслед за сим все генерал-адъютанты и адъютанты с рапортами, и мы с ними, и представлялись фельдфебели и вестовые»¹⁹.

В 1816 году по повелению Александра I в 1816 году появился проект разделения Российской империи на 12 округов (наместничеств) во главе с наместниками, сохранившийся в личном архиве министра полиции, а затем генерал-губернатора 5 центральных губерний России А.Д. Балашова. Институт наместников (генерал-губернаторов) предполагалось ввести «для бдительнейшего надзора за исполнением в губерниях

законов и предписаний высших властей». Наместники должны были подчиняться непосредственно императору и опираться в своей деятельности на наместнические советы из 6 членов, рекомендованных министерствами. Каждый из членов совета должен был заведовать отдельной отраслью управления. Полномочия наместников по этому проекту, связанные с надзором и контролем над губернскими учреждениями управления, должны были уравновешивать власть министров. Однако этот проект, как и другие схожие с ним проекты (М.М. Сперанского, Ф.П. Ключарёва, А.Ф. Клокачёва, А.Н. Бахметьева), встретил решительное возражение министров и не был реализован в полном объёме. Практическое осуществление идей проекта свелось лишь к учреждению в порядке эксперимента в 1819 году Тульского, Воронежского, Орловского, Рязанского и Тамбовского генерал-губернаторства во главе с А.Д. Балашовым, которое просуществовало 8 лет и было упразднено²⁰. Современник событий генерал-майор Л.Н. Энгельгардт подвёл неутешительный итог административной практике, сложившейся к концу царствования Александра I: «Государь совсем перестал входить в гражданскую часть. Злоупотребления возникли до чрезмерности: хотя и посылаемы были сенаторы ревизовать губернии, и сменялись часто губернаторы, но новые не лучше были прежних; нравственность совсем исчезла, словом, Россия никогда не была в худшем состоянии. Государь, думая искоренить злоупотребления, думал разделить Россию на области, по пяти губерний в каждой, определяя начальниками известных ему генералов, и несколько таковых областей было учреждено, но пользы мало оказалось, почему в последующем царствовании было отменено»²¹.

Намерение Александра I и ряда сановников из его ближайшего окружения распространить возрождаемый властный институт на всю территорию страны, как это было во времена Екатерины II, не нашло поддержки не только у министров, но и у сменившего его Николая I. Созванный по распоряжению нового императора от 6 декабря 1826 г. Секретный комитет из числа опытных сановников посчитал целесообразным существование института генерал-губернаторов лишь на окраинах империи и в столицах – Петербурге и Москве. 6 июня 1827 г. мнение комитета было одобрено Николаем I. После этого последовала ликвидация генерал-губернаторств в центре и на севере Европейской России, поскольку они объединяли великорусские губернии с населением, вполне лояльным правящему режиму, как это представлялось монархической власти²². Региональная политика верховной власти стала преследовать цели политической и эко-

номической интеграции страны, установления её социальной, правовой, административной однородности. Поэтому институт генерал-губернаторов приобрёл новое назначение: надёжно закрепить за Россией приобретённые и приобретаемые территории и обеспечить инкорпорацию в российское правовое, административное, экономическое и культурное пространство обширных окраин государства с инациональным, преимущественно нерусским населением.

На втором этапе, который пришёлся на период правления Николая I, верховная власть сделала попытку подвести под генерал-губернаторскую должность более основательную правовую базу, найти оптимальное разделение властных полномочий между министрами и генерал-губернаторами с одной стороны а с другой, между генерал-губернаторами и губернаторами. Начало этому процессу было положено в конце царствования Александра I генерал-губернатором Сибири М.М. Сперанским. В разработанном им и утверждённом императором в 1822 г. «Учреждении для управления Сибирских губерний» отмечалось, что «управление Сибири имеет четыре степени: 1) управление Главное; 2) управление Губернское; 3) управление Окружное; 4) управление Волостное и Инородческое»²³. Главное управление М.М. Сперанский предложил передать генерал-губернаторам Западной и Восточной Сибири, определив тем самым их место в структуре государственного управления как высших региональных администраторов: «Исполнительная власть по всем предметам Главного управления вверяется Генерал-Губернатору»²⁴. Позднее эта норма была закреплена в «Своде законов Российской империи», во 2-м томе которого генерал-губернаторы получили наименование «главные начальники губерний», а гражданские и военные губернаторы – «начальники губерний»²⁵.

Постоянно возникавшие служебные трения и конфликты между министрами и генерал-губернаторами, с одной стороны, и генерал-губернаторами и губернаторами, с другой, требовали более чёткого правового урегулирования взаимоотношений между этими уровнями власти. Первая такая попытка была предпринята в «Общем наказе гражданским губернаторам» от 3 июня 1837 г. В разделе «Порядок сношений» (параграф 328) отмечалось, что «Гражданские Губернаторы в отношении к Генерал-Губернаторам и другим главным местным начальникам сохраняют во всей точности определённый законами порядок подчинённости, не делая никаких представлений мимо сих главных местных начальств», за исключением отчётов о принятии и сдаче управления губернией и годовых отчё-

тов о состоянии губернии, высылаемых императору. Этот же параграф служил и некоторой гарантией от произвола со стороны генерал-губернаторов и разрешал игнорировать их требования в тех случаях, когда «Гражданские Губернаторы признают данные им от главных начальников предписания противные существующим постановлениям», т.е. законам²⁶.

В составе большинства генерал-губернаторств оказалось определённое число пограничных губерний, возглавляемых военными губернаторами, имевшими объём полномочий, по многим параметрам совпадавший с полномочиями генерал-губернаторов. В целях разрешения возникшей правовой коллизии император Николай I указом от 2 декабря 1849 г. перевёл военных губернаторов, оказавшихся в управленческой структуре наместничеств и генерал-губернаторств, в непосредственное и личное подчинение генерал-губернаторам²⁷.

29 мая 1853 г. император утвердил «Общую инструкцию генерал-губернаторам», подготовленную министром внутренних дел Д.Г. Бибиковым. До вступления на пост министра в 1852 году Д.Г. Бибиков 5 лет провёл в должности киевского, подольского и волынского генерал-губернатора. За активную деятельность в этом качестве он был удостоен чина генерала от инфантерии и награждён орденами св. Александра Невского и св. Владимира 1-й степени²⁸. «Общая инструкция» состояла из введения, двух глав, поделённых на 42 параграфа. Во введении отмечалось, что генерал-губернаторы подбираются и назначаются только императором и «по особому личному к ним доверию Его Императорского Величества». Здесь же был определён характер их должности как главных блюстителей «неприкосновенности верховных прав Самодержавия, пользы Государства и точного исполнения законов и распоряжений высшего Правительства по всем частям управления во вверенном им крае»²⁹. Первая глава содержала перечень основных должностных обязанностей генерал-губернаторов. К ним относились:

- 1) обеспечение внутренней безопасности и общего благосостояния вверенной в управление территории;
- 2) рациональное использование имевшихся природных ресурсов и на этой основе развитие всех отраслей экономики, пресечение монополизма в экономической деятельности;
- 3) развитие здравоохранения и помощь населению в случае эпидемий и стихийных бедствий;
- 4) подбор и расстановка кадров чиновников, контроль над их деятельностью и представление отличившихся к награждениям;
- 5) надзор и контроль над деятельностью си-

стемы местного судопроизводства с правом приостанавливать решения судов;

б) постоянная ревизия деятельности всех учреждений и органов управления и подчинённых генерал-губернаторам должностных лиц³⁰.

В итоге генерал-губернаторская должность получила значительный объём надзорных функций с правом вмешательства в работу подведомственных административных и судебных учреждений на вверенных в управление «главным начальникам губерний» территориях.

Вторая глава «Инструкции» определяла характер взаимоотношений генерал-губернаторов с высшими и низестоящими по отношению к ним властными структурами. Им было предоставлено право личного и непосредственного обращения к императору по делам «особенной важности и в чрезвычайных ситуациях», уведомляя предварительно об этом соответствующих министров и главноуправляющих, т.е. руководителей ведомств, не имевших статуса министра. Без положительной санкции генерал-губернатора министры и главноуправляющие не могли реализовывать на подчинённой ему территории необходимые мероприятия, ведущие к каким-либо изменениям, в том числе и в законодательстве. Нижестоящие губернские учреждения, включая губернаторов, были обязаны выполнять «все законные требования, предложения и предписания генерал-губернатора»³¹.

При этом следует иметь в виду, что вне сферы компетенции генерал-губернатора по-прежнему оставались вопросы назначения и освобождения от должности губернаторов (прерогатива монарха) и вице-губернаторов (прерогатива министра внутренних дел), расходование по своему усмотрению выделяемых денежных средств, деятельность учреждений почтово-телеграфного ведомства на местах.

Общий и достаточно декларативный характер этого документа позволял императорам по своему усмотрению менять объём полномочий генерал-губернаторов, когда в этом возникала необходимость. В одних случаях они увеличивали его, а в других – сокращали. Сокращение властных возможностей генерал-губернаторов происходило, как правило, во время смены лиц на этой должности. Тем самым монархи щадили самолюбие своих особо доверенных подданных. Подобный подход позволял центральной власти действовать достаточно гибко и прагматично по отношению к населению национальных окраин империи: в одних ситуациях – проводить сдержанную, толерантную политику, а в других – прибегать к военно-силовым или даже к радикальным карательным методам управления.

Несомненным позитивным шагом Николая I было устранение терминологической неразбери-

хи в определении статуса высших местных администраторов, доставшейся ему в наследство от старшего брата. Исчезли должности главноуправляющего и главнокомандующего применительно к конкретной территории, генерал-губернаторский корпус стал более однородным и был поделён на наместников, военных генерал-губернаторов и генерал-губернаторов, заведовавших гражданской частью местного управления. «Общая инструкция генерал-губернаторам» в редакции 1853 г. оставалась неизменной в последующий период. Она была включена в «Свод законов Российской империи» и действовала до полной ликвидации этого управленческого звена в 1917 г. Несмотря на то, что процесс унификации института генерал-губернаторов не был доведён в законодательном отношении до своего логического завершения, тем не менее он обеспечил известную гибкость в национальной политике российской монархии.

Подводя итог всему выше изложенному, необходимо отметить, что в течение первой половины XIX века верховная власть в Российской империи пыталась законодательно оформить правовой статус генерал-губернаторского корпуса. Результатом стало определение этой категории должностных лиц как высшего властного института, отнесённого к системе местного, а не центрального управления. Однако разработать целостный законодательный акт, в котором были бы чётко прописаны все аспекты деятельности генерал-губернаторов, их права и обязанности, порядок взаимоотношений с министерствами, губернаторами и судебными учреждениями, она не сумела. Прорехи в российском законодательстве латались отдельными персональными указами императоров, которые в большинстве случаев не столько регламентировали, сколько усиливали полномочия генерал-губернаторов. В результате правительственных мер большинство представителей этого управленческого звена сосредоточили в своих руках функции двух ветвей местной власти – гражданской и военной, а также получили право вмешиваться в работу третьей (судебной) власти.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое (ПСЗ-1). Т. XXVI. СПб., 1830. №20004. С. 775-780.

² Шишов А.В. С.К. Вязмитинов – первый министр военных сухопутных сил // Военно-исторический журнал. 2001. №9. С. 41-42.

³ Губернии Российской империи: история и руководители. 1708-1917. М.: Объединённая редакция МВД России, 2003. С. 31.

⁴ Министерская система в Российской империи: К 200-летию министерств в России: сборник документов. М.:

- РОССПЭН, 2007. С.14-17.
- ⁵ Там же. С.46-71.
- ⁶ ПСЗ-И. Т. XXVI. СПб., 1830. №20004; Т. XXVII. СПб., 1830. №№20102, 20325, 20449, 20511, 20760, 21183, 24958.
- ⁷ Письма императора Александра I и других особ царствующего дома к Ф.И. Лагарпу // Сборник РИО. Т.5. СПб., 1870. С.23.
- ⁸ Министерская система в Российской империи. С.72.
- ⁹ ПСЗ-И. Т. XXVII. СПб., 1830. №20372. С.124-128.
- ¹⁰ Там же. №20517. С.232.
- ¹¹ ПСЗ-И. Т. XXVIII. СПб., 1830. №21861. С.518.
- ¹² Министерская система в Российской империи. С. 24.
- ¹³ Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи. Т.1. Санкт-Петербург. гос. ун-т. Юрич. ф-т. СПб., 2001. С.67, 91.
- ¹⁴ Губернии Российской империи: история и руководители. 1708-1917. С.11-33; Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи. Т.1. С.83, 296, 360.
- ¹⁵ Губернии Российской империи: история и руководители. 1708-1917. С.11-33.
- ¹⁶ ПСЗ-И. Т. XXX. СПб., 1830. №22823. С.68-70.
- ¹⁷ ПСЗ-И. Т. XXX. СПб., 1830. №23738. С.1029; Т. XXVI. СПб., 1830. №27780. С.153-154.
- ¹⁸ ПСЗ-И. Т. XXXIII. СПб., 1830. №26072. С.440.
- ¹⁹ ГАРФ. Ф.728. Оп.1. Д.1394. Л.18-19.
- ²⁰ *Акульшин П.В.* Рязанский генерал-губернатор А.Д. Балашов. Реформаторские планы Александра I и Рязанский край // Из прошлого и настоящего Рязанского края. Рязань, 1995. С.17-25.
- ²¹ *Энгельгардт Л.Н.* Записки / Подготовка текста, составление, вступительная статья и примечания И.И. Федюкина. М.: Новое литературное обозрение, 1997. С.202-203.
- ²² Губернии Российской империи: история и руководители. 1708-1917. С.11-33; Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи. Т.1. С.83, 296, 360.
- ²³ ПСЗ-И. Т. XXXIII. СПб., 1830. № 29125. С.345.
- ²⁴ Там же.
- ²⁵ СЗРИ. Т.2. Кн.2. Учреждение властей и мест губернских. СПб., 1857. С.51.
- ²⁶ Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе (ПСЗ-II). Т. XII. Отделение второе. СПб., 1838. №10303. С.435.
- ²⁷ ПСЗ-И. Т. XXIV. Отделение первое. СПб., 1850. №23692. С.287.
- ²⁸ РГВИА. Ф.970. Оп.3. Д.2217. Л.178-201; РГИА. Ф.1162. Оп.6. Д.40. Л.1-23.
- ²⁹ ПСЗ-И. Т. XXVIII. Отделение первое. СПб., 1850. №27293. С.260.
- ³⁰ Там же. С.260-263.
- ³¹ Там же. С.263-264.

LEGISLATIVE MAINTENANCE OF THE INSTITUTE OF GENERAL-GOVERNOR'S AUTHORITY IN RUSSIA IN THE FIRST HALF OF XIX CENTURY

© 2011 Yu.P. Zlobin

Orenburg State University

The article traces the formation of a legislative basis of the institute of generals-governors in Russian empire in the first half of XIX century. The author notes the identity between the concepts «deputy» and «general-governor» and on the basis of legislative acts, the archival and published sources, memoirs of contemporaries and the research literature makes conclusions about the results of the legislative activity of the imperial authority.

Key words: Russian empire, XIX century, the governmental bodies, institution of generals-governors, legislative basis.