

ГУБЕРНАТОРСКИЙ КОРПУС ПОРЕФОРМЕННОЙ РОССИИ: СОСТАВ И МЕХАНИЗМЫ ФОРМИРОВАНИЯ*

*Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ, проект № 10-01-00339а

THE GOVERNORS OF POST REFORM RUSSIA: COMPOSITION AND FORMATION MECHANISMS

A. Minakov

Annotation

The personnel policy for the governors in Russia in the second half of XIX – early XX centuries is analyzed in the article. The composition and is described behavioral types of the governors are selected.

Keywords: the central power, regions, local government, personnel policy, Governors

Минаков Андрей Сергеевич
Кандидат исторических наук,
доцент Орловского
государственного Университета

Аннотация

В статье анализируется кадровая политика в отношении губернаторского корпуса в России во второй половине XIX – начале XX вв. Охарактеризован состав и выделены поведенческие типы губернаторов.

Ключевые слова:

центральная власть, регионы, местное управление, кадровая политика, губернаторы

Во все периоды истории российской государственности бюрократия являлась базовым элементом административной системы. Одна из важнейших ее функциональных обязанностей заключалась в обеспечении действенных обратных связей и реализации решений, принятых в центре. Поэтому правительство всегда обращало пристальное внимание на региональные органы власти, ключевым фактором эффективности которых было формирование его руководящего состава.

Уже в ходе масштабных административных преобразований Петра I определилось центральное звено местной администрации – губернатор. Трансформация его функционального статуса в имперский период в сторону расширения и укрепления полномочий превратила губернатора в ключевого носителя властных полномочий на местах, исполнителя высочайшей воли.

Однако к середине XIX в., когда началась интенсивная работа по подготовке "Великих реформ", стало очевидно, что успех реформаторского дела напрямую зависел от состояния местной администрации – основного проводника реформ. Динамика общественно-политического развития и социально-экономические тенденции требовали повышения эффективности управленческой модели в целом. Иными словами, для новых реформ требовались и новые администраторы.

Комплексная реформа системы управления, реализацию которой диктовали логика и масштабы социально-экономических новаций эпохи "Великих реформ", так и не была проведена. Самодержавие продолжало сохранять безграничную, и, порой, утопическую веру в возможность

управления всеми процессами в стране только методами государственного регулирования. Видимо разработчики реформ были уверены, что бюрократия, – этот консервативный по своей природе институт, в рамках самодержавной модели чрезвычайно ревниво воспримет вторжение и нарушение устоявшихся внутренних связей и форм существования. Поэтому центральное руководство пошло по другому пути, подвергнув частичной модернизации отдельные ее звенья, а также обеспечив реализацию задуманных преобразований кадровыми перестановками в губернаторском корпусе.

В условиях неоконченного поиска наиболее оптимальной модели институционального оформления статуса губернатора, который продолжался все пореформенное время, подбор кадров на губернаторские посты приобрел большое значение. От этого во многом зависела эффективность работы не только провинциальных управленческих механизмов, но и административной машины страны в целом. Всем, – сторонникам и противникам преобразований, консерваторам и либералам было ясно, что административный порядок – почва практического успеха любых реформ. В России за шесть неполных пореформенных десятилетий, учитывая непостоянное административно-территориальное деление, было произведено свыше полутора тысяч кадровых перемещений губернаторов.

Каков же был портрет российского губернатора? Что представлял губернаторский корпус по своему социально-культурному облику? Ответы на эти и другие вопросы необходимы для понимания характера и динамики тех процессов, которые переживала императорская Россия в

общественно-политическом и социально-экономическом развитии в последние десятилетия своего существования.

Анализ данных, которыми располагает историография, позволяет говорить о динамике социально-культурных характеристик губернаторского корпуса. По подсчетам исследователей [12; 15, с. 214–215; 19; 29, с. 164–165; 48] с середины XIX до начала XX вв. губернаторский пост занимали чиновники в основном православного вероисповедания, их средний возраст был 40–55 лет. По Табели о рангах большинство из них находилось в чине IV класса (действительный статский советник). По имущественному положению от 50 до 70 % губернаторов имели земельную собственность, причем около 40 % – крупную. Наиболее распространенным было поместье размером 1–5 тыс. десятин. За пореформенное время возрос образовательный уровень губернаторов, а число лиц с домашним образованием (качество которого, особенно полученного в провинции оценить трудно), сократилось до минимума. Между тем, следует признать, что приведенные выше показатели являются важными, интересными, но далеко не исчерпывающими основаниями для ответа на вопрос, каким образом происходило формирование губернаторского корпуса.

Процедура назначения, перемещения и увольнения губернаторов законодательно не регламентировалась. Определение на губернаторские должности относилось к делам, которые поступали на Высочайшее усмотрение через Комитет министров. Специальных требований, которым должны были отвечать кандидатуры на пост губернатора, законодательством установлено не было. Существовал лишь институт кандидатов в губернаторы с весьма неопределенным юридическим статусом. Законодательством предусматривалось следующее: "состоящим кандидатами на места губернаторов, прежде назначения их на сии места, поручается от министра внутренних дел обозрение губернских правлений, городских и в особенности уездных полиций, и других мест" [39]. Данная подготовительная процедура была введена "для предупреждения невыгодных последствий от неопытности лиц, назначаемых начальниками губерний" [40]. Конечно, правило представления кандидатов министром внутренних дел на высочайшее благоусмотрение через Комитет министров предоставляло потенциальную возможность остальным министрам влиять на назначение губернаторов, чем ослаблялась их зависимость от МВД. Однако, на самом деле, этот порядок никогда не соблюдался [2]. Поэтому, механизм принятия решений по этим вопросам осуществлялся в соответствии с закрепившимся практически порядком. В XIX в. он имел традиционную форму, заключающуюся в следующем. Министр внутренних дел готовил проект высочайшего указа о назначении и докладывал о предлагаемых кадровых перестановках императору. Кандидатура согласовывалась заранее, и монарх лишь завершал формальную сторону дела подписанием высочайшей бумаги.

Попытки объяснить замещение тем или иным чиновником губернаторского поста наличием у последнего соответствующего чина по Табели о рангах – действительного статского советника [13], не имеют достаточных оснований. Ранее мы обращали внимание, что большинство губернаторов, действительно, имело чин IV класса, но критерием назначения на свою должность было, конечно, не их соответствие чину. Более того, уже в первой половине XIX в. разрешалось производить назначения на должности, не соответствующие классу чина. Так, например, допускалось "по усмотрению действительной нужды в замещении должностей, определять в оные, или назначать к исправлению их чиновников, имеющих чины и одним классом выше или двумя ниже той степени, в которой положена должность" [20]. Тем самым губернатором вполне мог быть назначен и чиновник V класса – статский советник, что тоже было не редко.

Наиболее распространенной средой, откуда рекрутировались кадры начальников губерний, был губернаторский и вице-губернаторский корпус. Например, в губерниях Черноземного центра большая часть назначенных губернаторов была переведена с той же должности из другого региона или занимала до этого вице-губернаторский пост [33, с. 97–98]. В уральских губерниях на рубеже XIX – XX вв. свыше 60 % губернаторов также ранее занимали губернаторские и вице-губернаторские посты [29, с. 166, 552–557]. На том же уровне (60 %) оценивает типичность вице-губернаторского прошлого российских губернаторов У. Мос [49]. Л.М. Лысенко также утверждает, что в пореформенное время "подавляющая часть губернаторов нарабатывала опыт и стаж в должности вице-губернаторов" [28]. По ее данным 44 % назначенных в 1913 г. губернаторов было переведено с той же должности из других губерний, а 31 % занимали до этого вице-губернаторский пост. Лишь в Восточной Сибири из 22 губернаторов, назначенных в середине XIX в., наоборот, 8 ранее служили в губернской администрации и только двое были губернаторами [30, с. 40–41].

Можно ли заключить, основываясь на этих данных, что при отборе кандидатов на губернаторские посты принимался во внимание прежний опыт? С формальной стороны, – да. Столь высокий процент губернаторов побывавших в прошлом вице-губернаторами, позволил отдельным историкам уверенно заявлять, что "вице-губернаторская должность была решающим этапом на пути к губернаторскому посту" [47, с. 89]. Однако, как тогда объяснить, назначения губернаторами тех, кто не только не был вице-губернатором, но и вообще не служил в учреждениях ведомства МВД? По всей видимости, имелись какие-то иные факторы определявшие "годность" чиновника к губернаторскому месту. Поэтому исчерпывающим аргументом, предыдущее губернаторство (вице-губернаторство) считать нельзя.

В исследуемый период можно выделить несколько массовых кадровых перестановок в губернаторском кор-

пусе. Самая первая из них пришлась на начало 60-х гг. XIX в. В это время шла активная работа по реализации крестьянской реформы и разработке последующих преобразований из череды "Великих реформ". Правительству были необходимы ответственные и энергичные их проводники. Именно в губернаторах самодержавие видело администраторов, которые могли наладить конструктивное взаимодействие с местной дворянской элитой. Одновременно с этим они представлялись фигурами независимыми от провинциального окружения. Так, в течение 1861 года в 21 из 44 губерний Европейской части России, где вводились "Местные положения" Крестьянской реформы, были определены новые губернаторы. Например, в Калужскую губернию еще в 1858 г. был назначен В.А. Арцимович, человек "испытанной энергии и выдающихся дарований" [22]. Его предшественник Д.Н. Толстой не сумел найти общего языка с калужским дворянством по вопросам подготовки крестьянской реформы. Подобным образом, из-за недоверия дворянства лишились своих постов орловский губернатор В.И. Сафонович, воронежский губернатор Н.П. Синельников и др.

Волна отставок последовала вскоре после восстания в Царстве Польском. В 1863 г. весь губернаторский корпус этой западной окраины, был заменен этнически русскими чиновниками. Кадровые перестановки затронули практически все гражданское руководство региона. Губернаторы-поляки, проявляя лояльность повстанцам, утратили доверие правительства. "Гражданская администрация в крае, можно сказать, прекратила вовсе свое действие", – восклицал Д.А. Милютин [31, с. 71]. После такой ротации, по мнению военного министра, "в шести северо-западных губерниях водворилась, наконец, действительная власть правительственная, а вместе с тем открылась возможность окончательно избавить весь край от польского гнета" [31, с. 241].

Следующее массовое обновление губернаторского корпуса произошло в 1866 г., после покушения Д.В. Каракозова на Александра II [15, с. 210]. Далее, более половины губернаторов было заменено в 1879–1881 гг., когда наблюдался всплеск активности (в том числе террористической) антиправительственных элементов. Конечно, не все увольнения губернаторов были связаны с сомнениями верховной власти в их готовности противостоять революционной опасности. Однако, самодержавие активно использовало формальные поводы для укрепления своего присутствия на местах.

Очевидно, что необходимость смены губернаторов диктовалась как общественно-политическими событиями, так и переменами социально-экономического развития. Например, волна смещений губернаторов приходится на годы Первой русской революции. Одним губернаторам ставилось в вину невозможность противостояния антиправительственным элементам. "Отдано распоряжение губернаторам энергично подавлять всякие бесчинства, не останавливаясь перед самыми решительными

мерами, и уже несколько нерешительных губернаторов были смещены", – вспоминал о том времени современник [23]. Другие, наоборот, лишались постов за слишком жесткие методы подавления общественного недовольства.

Как уже отмечалось, официально любое кадровое решение оформлялось как высочайший указ, проект которого готовился министром внутренних дел. Но какова же была реальная роль императора в этом процессе? Участвовал ли он в выборе и обсуждении кандидатур? Анализ источников позволяет говорить, что его инициатива проявлялась, как правило, при обсуждении кандидатур в пограничные регионы и на генерал-губернаторские должности (губернии Царства Польского, Финляндию, Кавказ, Дальний Восток, а также Санкт-Петербург и Москву), где требовалась повышенная готовность отстаивать prerogatives государственного строя. При отсутствии личной неприязни, для императора, было не существенно, кто персонально будет управлять тем или иным регионом. Было важно, чтобы назначенный губернатор достойно представлял его монаршую власть, и решительно отстаивал проводимый внутривластный курс. В случае перемещения чиновников с губернаторских должностей, император проявлял заинтересованность при определении на руководящие посты высшего и центрального управления.

Однако наибольшим влиянием в формировании кадрового состава губернаторского корпуса обладал все же не император, а министр внутренних дел. В отличие от монарха, глава МВД владел всей полнотой информации о положении дел в регионах. Кроме того, министр знал о служебной деятельности многих чиновников то, что было неизвестно другим. Поэтому он имел более ясное представление о готовности того или иного чиновника занять ответственный пост губернатора.

Отсутствие четкого законодательства о кадровом обеспечении губернаторского корпуса использовалось министром внутренних дел как возможность распространить свое влияние на столь важный участок внутренней политики. Держа контроль над кадровыми рычагами воздействия на ситуацию в стране, МВД лишний раз укрепляло свое положение среди других ведомств. Последние вынуждены были апеллировать к нему не только по "губернаторским" вопросам, но и в целом искать поддержки по всем проблемам, связанным с работой их структур на местах. В первую очередь к мнению главы МВД, несомненно, прислушивался и император.

Несмотря на то, что взгляды каждого министра на принципы кадровых решений отличались, в глазах современников именно они, а не императоры несли ответственность за губернаторские кадры, а, следовательно, за состояние дел в регионах. Например, П.А. Валуев уже после полугодового пребывания на министерском посту, признавался, что его "сильно бранят за губернаторские

назначения" [9]. Его борьба с либерально настроенными губернаторами вызвала отрицательные оценки, как в правительственных кругах, так и у общественности [35; 41].

Подходы к назначению губернаторов другого министра внутренних дел, Д.А. Толстого, также оценивались критически. "Очень нередко приходилось слышать от графа Толстого, когда заходила речь о каком-нибудь негодном, но им же посаженном губернаторе, что он вовсе его не знает, даже ни разу его видел <...> Нельзя себе и представить, как плохи у нас губернаторы", – писал Е.М. Феоктистов [44, с. 231]. Кроме того, Д.А. Толстого критиковали за назначения на посты в ведомстве МВД кандидатур из лиц своей, "родной" Рязанской губернии [3, с. 84; 44, с. 230–231].

Неудачи в ликвидации последствий неурожая начала 1890-х гг. также приписывались некомпетентности МВД по отношению к местной администрации. "Следует покупать хлеб и продавать, если нужно, с убытком, <...> для этого нужны губернаторы поумнее тех, коих назначает он, Дурново", – звучало в Комитете министров [8]. "Ведет Дурново Россию к беспорядкам своими назначениями губернаторов, которые не выдерживают критики", – отмечал в это же время другой современник [3, с. 170].

Подтверждение ключевой роли министра внутренних дел в вопросах назначения губернаторов мы находим в мемуарах И.И. Толстого. "Как часто П.Н. Дурново на указании в Совете министров о нежелательности назначения того или другого лица губернатором или сенатором заявлял, что такова воля Его величества, объявленная ему на всеподданнейшем докладе, как часто та или иная мера объяснялась им выраженным государем ему лично желанием. Как проверить такие утверждения? Не просить же у государя императора очной ставки с министром или проверки его утверждений?" – писал бывший министр народного просвещения [42].

Пример другого отношения к губернскому руководству представлял П.А. Столыпин, имевший собственный опыт управления регионами. Ему было свойственно предоставлять губернаторам "полную самостоятельность" [34]. Он не любил вмешательства в область компетенции своего ведомства других министров, тем самым, пренебрегая вниманием даже к неформальным традициям, бытовавшим в бюрократическом мире столицы. Сделав карьеру в провинции, П.А. Столыпин был свободен от груза воздействия закулисных ритуалов и порядков [11].

Поэтому, несмотря на то, что губернаторы назначались императором и были представителями монаршей власти на местах, на практике они были более связаны деловыми и личными отношениями с министрами внутренних дел. МВД, руководя повседневной деятельностью губернаторов, прямо или косвенно держало в своих руках

судьбу каждого из них. В этих сложных отношениях вопросы ротации губернаторского корпуса, занимали важное место, так как зависели от МВД непосредственно. Вместе с тем, руководители других ведомств предпринимали попытки влиять на назначения, лоббировать свои кандидатуры. Явная и скрытая борьба ведомств находила свое проявление и здесь. Поэтому не случайно, вопросы о назначении того или иного губернатора могли быть предметом дискуссий в правительстве. Наконец, каким бы ни оказывалось в конечном итоге назначение – эффективным или провальным, глава МВД сохранял за собой возможность в том числе, теми же кадровыми методами сколь угодно исправлять ошибки свои и своих предшественников.

Документы кадрового делопроизводства и другие источники убедительно показывают, что вопрос о назначении губернатора в каждом конкретном случае рассматривался отдельно [33, с. 95–134]. Вместе с тем, учитывая все многообразие вариантов принятия решений, думается можно выделить наиболее ключевые факторы, влияние которых могло быть определяющим.

Важную, но не всегда первостепенную роль играла протекция. Под этим многозначным и весьма расплывчатым понятием необходимо понимать лоббирование какого-либо кандидата независимо от его иных качеств. Причем таковая поддержка осуществлялась, только по причине близости (преданности, зависимости, влияния) протектору.

С другой стороны, способного, опытного, обладавшего некоторыми заслугами, а особенно на практике показавшего свой перспективный административный потенциал кандидата, "продвигать" было легче. Судя по документам



часть чиновников получавших губернаторское назначение, несомненно, удостаивалась его в силу административной необходимости. Однако одним своим старанием по службе заработать губернаторство было очень сложно. Чиновника без протекции, будь он трижды талантлив, все равно могли не заметить и не продвинуть по служебной лестнице. Поэтому, аргументы, связанные с опытом службы (в том числе и губернаторской) звучали весьма часто при лоббировании того или иного кандидата.

По всей видимости, действительно, у значительной части правительственной элиты бытовало мнение, что губернаторство – хороший административный опыт, раскрывавший возможности человека не только как чиновника-исполнителя, но и руководителя. Дальнейшие назначения успешных губернаторов на более ответственные роли в управлении делали их более заметными фигурами на политическом олимпе, что, в свою очередь, открывало перед ними двери более высоких кабинетов, в которых они потенциально могли стать хозяевами. Не случайно большинство министров внутренних дел имели за плечами опыт губернаторской службы. Из 21 министра (с П.А. Валуева до А.Д. Протопопова) 13 в прошлом были либо генерал-губернаторами, либо губернаторами, либо вице-губернаторами. Среди них были и те, кто побывал на всех этих постах. Губернаторское прошлое имели в своей карьере и представители других ведомств. Например, министры юстиции К.И. Пален и Н.А. Добровольский, военные министры А.Н. Куропаткин и В.А. Сухомлинов и др. [46].

Увольнение губернаторов также было одной из мер, с помощью которой правительство снимало напряженность в регионах и открывало возможность стабилизации ситуации. В целом губернаторские отставки имели под собой объективные основания [33, с. 144–190]. Сюда следует отнести упущения по службе, в том числе приводившие как к конфликтам с центральной властью, так и с губернским административным окружением; противостояния с общественностью в лице, как дворянской корпорации, так и органов земского и городского самоуправления. Центральная власть ревностно заботилась о репутации губернаторов и редко допускала широкой огласки их противоправных действий. Так, даже случаи явного служебного несоответствия, как правило, скрывались, а губернаторы наказывались "почетной" отставкой в виде перевода на какую-нибудь менее заметную должность.

Перемещения губернаторов между регионами также было важной составляющей ротации губернаторского корпуса. В представлениях чиновничества существовало разделение губерний по статусу службы. Наиболее престижными, но в тоже время и ответственными являлись генерал-губернаторские должности, особенно в столичных городах, а также губернаторство в крупных центрах. Например, к числу таких относилась Харьковская губерния [1]. Попасть туда, даже на пост вице-губернатора,

считалось хорошим началом успешной карьеры. Среди бывших харьковских губернаторов был обер-прокурор Святейшего Синода А.П. Ахматов, министр внутренних дел М.Т. Лорис-Меликов, главноначальствующий гражданской частью на Кавказе и командующий войсками Кавказского военного округа А.М. Дондуков-Корсаков, товарищ министра внутренних дел А.А. Икскуль фон Гильденбандт, командир Отдельного корпуса жандармов В.В. Валь, начальник Главного управления по делам местного хозяйства МВД С.Н. Гербель и др.

Назначение в отдаленные губернии, – Архангельскую, Олонецкую, Якутскую, наоборот, считалось скорее местом "ссылки" провинившихся чиновников, для которых определение на губернаторский пост было формой почетной отставки. Зачастую, туда переводились со своих должностей прощтрафившиеся, опальные чиновники и т.п. [7, с. 190; 24]. Между тем, правительство практиковало и регулярные перемещения губернаторов из одной части страны в другую [30, с. 42; 37, с. 21–22; 47, с. 87].

Комплексный анализ обстоятельств назначения губернаторов и особенностей их стиля управления позволяет выделить несколько типов чиновников, отношение которых к службе определялась рядом характеристик. Так, можно отметить образ губернатора – "профессионала". Это были чиновники, имевшие репутацию волевых и деятельных администраторов. Как правило, их направляли в регионы, требовавшие повышенного административного внимания. Типичным примером того, как репутация деятельного руководителя в глазах высшего руководства открывала путь карьерной перспективы, была служба И.М. Оболенского. В 1897–1902 гг. он занимал пост херсонского губернатора. После назначения харьковским губернатором И.М. Оболенский, решительным образом подошел к ликвидации крестьянских беспорядков охвативших весной 1902 г. несколько уездов губернии [5, Т. II. с. 206; 27, с. 26]. Он широко применял телесные наказания, причем лично ездил по "бунташным" селениям и контролировал их исполнение. Жесткость И.М. Оболенского вызвала крайние формы протеста в общества, которые даже привели к неудачному покушению на него. В.К. Плеве, ставший в то время главой МВД, побывал в Харькове и остался доволен действиями князя И.М. Оболенского, "выделившегося своей расторопностью и энергией" [36]. "То, что он так лихо выдрал крестьян было аттестатом его молодчества и решительности", – подчеркивал С.Ю. Витте [5, Т. III. с. 272]. Бескомпромиссная позиция И.М. Оболенского была по достоинству оценена наверху и он был назначен генерал-губернатором в другой "непокойный" регион – Великое княжество Финляндское, где его предшественник Н.И. Бобриков пал жертвой террористов. "Хороший надежный человек", – отзывался об И.М. Оболенском Николай II, думая о назначении его в Финляндию [10].

Неоднократно подчеркивали свой высокий административный профессионализм такие талантливые губерна-

торы, как П.А. Столыпин (гродненский в 1902–1903 гг., саратовский в 1903–1906 гг.), Б.В. Штюрмер (новгородский в 1894–1896 гг., ярославский в 1896–1902 гг.) и др. Так, в исследуемое время стали появляться "профессиональные" губернаторы, чиновники, неоднократно перемещавшиеся в разные губернии. Своего рода "рекордсменом" среди них был В.В. Валь. С 1876 по 1902 гг. он последовательно занимал посты ярославского вице-губернатора, затем гродненского, харьковского, витебского, подольского, волынского, курского губернаторов, петербургского градоначальника, и, наконец, виленского губернатора.

Другим типом губернатора были либерально настроенные администраторы, которые за время нахождения на посту допускали самостоятельные, порой не находившие одобрения в центре действия, а также проявлявшие разную степень лояльности к оппозиционным выступлениям общественности. Умеренно-либеральный поведенческий тип представляла собой фигура С.Д. Урусова. Занимая пост бессарабского губернатора, он сумел предотвратить очередные, после масштабного погрома 1903 г. крупные антиеврейские акции в Кишиневе. Своей способностью отыскивать компромиссные пути примирения различных общественных интересов, С.Д. Урусов завоевал популярность у еврейской общественности края [27, с. 40, 153]. Репутация человека, умеющего находить контакт с различными общественными силами, определила выбор С.Д. Урусова в качестве кандидата на пост тверского губернатора. Следует заметить, что П.Д. Святополк-Мирскому, как министру внутренних дел, пришлось преодолеть нежелание Николая II переводить С.Д. Урусова в Тверскую губернию. Император планировал определить на этот пост назначенного от правительства председателя тверской губернской земской управы Д.И. Засядко. Глава МВД был вынужден поставить вопрос о доверии царя к нему, как к министру, в связи кандидатурой С.Д. Урусова. Только после этого, царь дал свое согласие [43]. На должности тверского губернатора С.Д. Урусов продолжил свой гибкий стиль управления, сумев, "привлечь к себе симпатии близкого к учредителям кадетской партии левого крыла местного земства" [7, с. 473].

С другой стороны, эксперименты с определением либеральных фигур на губернаторские посты дискредитировали коронную администрацию. Большую известность приобрело назначение в 1905 г. крупного специалиста по виноградарству В.А. Старосельского кутаисским губернатором [25]. Он не имел опыта работы в администрации, но был очень популярен среди местного населения. В.А. Старосельский пользовался авторитетом у разных слоев общества, в том числе оппозиционно настроенных. Кавказский наместник И.И. Воронцов-Дашков, будучи сторонником гибкой политики в национальном вопросе, поддержал его кандидатуру, считая, что ему "легче удастся нормализовать положение". Принимая губернаторство, В.А. Старосельский выдвинул ряд радикальных условий: освобождение политзаключенных, восстано-

вление выборных органов сельского самоуправления, ограничение полномочий полиции и жандармерии и др. И.И. Воронцов-Дашков, согласился на эти требования, причем скрыв это от императора. Итогом такого неожиданного кадрового решения стало полная лояльность В.А. Старосельского революционно настроенным элементам. Им удалось воплотить в жизнь ряд демократических преобразований, что постепенно вело к утрате контроля над губернией из центра. Антиправительственные элементы получили настоящий политический комфорт. В подвале губернаторского дома даже располагалась типография РСДРП. Представители коронной администрации, за исключением губернатора, перестали признаваться населением. Сведения о кутаисской "революции" быстро дошли до императора, и В.А. Старосельский, метко названный в литературе "странным губернатором" был уволен.

Следующим, самым массовым типом были губернаторы-"служаки", своего рода административные технократы, рассматривавшие управление регионом, как ответственный этап в служебной карьере. Многие из них не обладали реформаторской жилкой, ораторскими способностями, но скрупулезно, с максимальным прилежанием относились к своим обязанностям. Даже если у них по разным причинам не складывались взаимоотношения, например, с местным дворянством, центральная власть старалась сохранить этих ценных администраторов, специально подыскивая им другую губернаторскую вакансию. Поэтому большинство подобных чиновников после пребывания на губернаторском посту получало более высокое назначение.

Наконец, четвертым типом были губернаторы-"протезы", получившие пост только благодаря близости к влиятельным лицам. Данная категория губернаторов представляла собой бывших однополчан, адъютантов и прочих "лейб"-приятелей самых разных высокопоставленных особ. Например, в 1860-х гг. активно лоббировал губернаторские кандидатуры управляющий III Отделением Собственной е.и.в. канцелярии и шеф жандармов П.А. Шувалов, в последнее десятилетие царствования Николая II в губернаторские назначения вмешивался авантюрист Г.Е. Распутин и др. Большинство подобных назначений были провальными. Например, назначенные в 1902 г. курским губернатором Н.Н. Гордеев и орловским губернатором К.А. Балясный, будучи креатурами Великого князя Сергея Александровича [21], показали свою полную некомпетентность во время Первой русской революции и потеряли свои посты.

Многие крупные государственные деятели считали проблему кадрового обеспечения губернаторского корпуса одной из важнейших в работе правительства. Не случайно критика состава губернаторского корпуса, механизмов его комплектования звучала при анализе просчетов и неудач правительственной политики. Одни современники лишь констатировали те или иные недоработки, то другие предлагали свои пути решения, усовер-

шенствования системы назначения руководителей местной администрации. Так, один из первых сигналов необходимости более внимательного отношения к выбору губернаторов прозвучал в докладе председателя Верховной следственной комиссии по делу 4 апреля 1866 г. М.Н. Муравьева. Он был уверен, что кадровая близорукость позволяет на местах активизироваться и развиваться революционным элементам [32, с. 294]. Тогда в атмосфере начавшегося по сути отхода от курса либеральных реформ, предлагались варианты укрепления местной администрации.

Военный министр Д.А. Милютин при обсуждении возможных мер по оздоровлению ситуации на местах высказывал мнение, что "существующая неурядица происходит совсем не от недостаточности прав и ограниченности власти местных администраторов, а, напротив того, от их произвола и самодурства, от неуважения к законности и личности; что обращение губернаторов в самовластных пашей не поднимет авторитета их, пока на эти должности будут назначаемы личности не соответствующие тому высокому положению, на которое хотят поставить "начальников" губерний, и пока не будет изменена вся система административная сверху донизу" [32, с. 320]. Однако все подобные замечания, тогда, на волне всеобщего негодования по поводу каракозовского выстрела не могли иметь какой-либо практической перспективы, так как принимались за "оппозицию самому принципу самодержавия, за мнения демократические, конституционные".

Д.А. Милютин, будучи одним из ярких представителей пореформенной бюрократии затронул вопросы замещения губернаторских постов в своей записке "Мысли о необходимых преобразованиях в управлении, в учебной части и в духовенстве", составленной в 1879 г. Военный министр предлагал радикальное реформирование основ организации губернской администрации. Должность губернатора должна была быть заменена на должность областного начальника, который назначался бы императором по представлению Совета министров [14]. Данный проект, в случае его реализации, безусловно, наносил бы удар по МВД, так как подчинение губернаторов этому ведомству, по мнению Д.А. Милютина, отрицательно сказывалось на эффективности управления.

Коллега Д.А. Милютина по министерскому цеху, либерально мыслящий сановник А.В. Головнин указывал на необходимость расширения круга потенциальных кандидатов. Число лиц, из которых выбираются руководители на местах ограничивается "чинами, положением в обществе, близостью ко двору и т.д. Сверх того, при устройстве нашей администрации, отсутствии публичности, способным людям весьма затруднительно выказать себя, сделаться известными, явить и свои достоинства, и свои недостатки", – сожалел он в своих мемуарах [6].

Более конкретный вариант решения этой проблемы

рассматривал другой выдающийся государственный деятель второй половины XIX в. министр финансов и Председатель Комитета министров Н.Х. Бунге. Анализируя опыт правления Александра II и Александра III, он предлагал Николаю II собственный вариант программы реформаторской деятельности. Н.Х. Бунге также был уверен, что реализация эффективной внутренней политики невозможна без правильного подбора кадров на местах. Поэтому он считал необходимым, чтобы губернаторы "избирались из кандидатов, представляемых не только министром внутренних дел, но и министрами вообще, и представлялись для назначения через Комитет министров государю императору, чтобы увольнение их по требованию министра внутренних дел или другого министра шло также через Комитет министров" [4]. Тем самым в очередной раз было выражено сомнение в эффективности сосредоточения всех кадровых решений по губернам только в руках МВД.

В МВД также выработалось свое понимание этой проблемы. В конце царствования Александра II, когда проведение административных преобразований рассматривалось как необходимое завершение "Великих реформ", сенаторские ревизии М.Е. Ковалевского, С.А. Мордвинова, А.А. Половцова и И.И. Шамшина дали обильный материал для анализа состояния местной администрации. Однако, конкретная работа в этом направлении была проведена лишь в рамках Совецания для составления проекта реформы местного управления, действовавшего с 1882 по 1885 гг. Его возглавил опытный администратор, бывший псковский губернатор и товарищ министра внутренних дел, статс-секретарь М.С. Каханов. Кахановская комиссия рекомендовала оставить право назначения губернаторов за императором, но по рекомендации Комитета министров из одного из трех кандидатов, представленных министром внутренних дел [16]. Однако данное предложение так и осталось нереализованным.

Вопрос о механизме назначения губернаторов встал вновь в начале XX в., когда в недрах МВД был подготовлен новый проект реформирования системы местного управления. Министр внутренних дел П.А. Столыпин, так же как и Н.Х. Бунге высказался за коллективное обсуждение губернаторских кандидатур – в Совете министров. Хотя он и оставлял право представления кандидатур МВД. "Означенный порядок фактически уже установился со времени преобразования Совета министров", – писал он [18]. Тем самым он как бы предлагал узаконить сложившуюся практику. Это предложение было созвучно идеям П.А. Столыпина, сформулированным в серии законопроектов, направленных на реформирование системы местного управления и самоуправления, составленных в 1906–07 гг.

Очевидно, что эта мера рассматривалась министром-реформатором как один из укрепляющих элементов всей вертикали власти и как следствие, – формирование ино-

го типа региональных управленцев, которые выйдут из замкнутой цепи МВД – император.

Проблемы кадрового обеспечения местной администрации волновали не только столичных чиновников. Предложения по механизму подбора кандидатур поступали и снизу. Например, приамурский генерал-губернатор П.Ф. Унтербергер составил целую программу реформирования системы управления Дальним Востоком, в которой важное место занимал вопрос о порядке назначения губернаторов. По его мнению, губернаторские кандидатуры в регионе должен был подбирать генерал-губернатор. Губернаторами должны были быть лица "вполне солидарные с проводимой им общей внутренней политикой и дружно работающие с ним в проведении его предположений по всем отраслям народной жизни", – полагал он [37, с. 474]. Особенное внимание следовало уделять выбору кандидата на генерал-губернаторский пост. По мнению П.Ф. Унтербергера приоритет следовало отдавать чиновникам, имевшим опыт службы на Дальнем Востоке. Поскольку правительственная политика на окраинах сохраняла важное колониальное значение, то больший статус генерал-губернаторской должности мог бы придать кандидат из числа военных.

Теоретики пореформенного консерватизма, трепетно относясь к армии полагали, что военному можно доверить любой пост в стране. "Генерала можно прямо сделать начальником губернии или поручить ему дипломатический пост. Но можно ли дать прямо полк камергеру и послать его в огонь?" – рассуждал публицист и литературный критик К.Н. Леонтьев [26]. Образ сильного администратора был развит и в проекте преобразования системы управления другого консерватора, С.Ф. Шарапова. Он предлагал разделить страну на 18 самоуправляющихся областей, каждая из которых должна была быть возглавлена генерал-губернатором. Последние должны были назначаться императором согласно своим деловым качествам [38].

Либеральную общественную мысль также волновали вопросы будущего облика местного руководителя. Например, вопросы реформирования органов местного управления были одними из ключевых программных пунктов конституционно-демократической партии. Являясь в целом сторонниками перераспределения полномочий между губернской администрацией и органами самоуправления в пользу последних, кадеты сохранили принцип назначения губернатора императором. Кандидатуры на губернаторские посты должны были предварительно

рассматриваться в Совете министров [17].

Хорошо осведомленный, "свой" человек в правительственных кругах, В.П. Мещерский также размышлял над проблемой реформирования системы управления, залогом укрепления которой, считал правильный подбор кандидатов на государственные посты. Если до середины 1880 гг. В.П. Мещерский, под влиянием реформ 1860–70-х гг., идеализировал местное самоуправление, то в последствии, борьба с бюрократией представлялась ему в русле "децентрализации за счет усиления местной губернаторской власти в ущерб власти бездушного и чуждого России Петербурга" [45]. Между тем его взгляды, основанные на мнении о порочности сложившейся в России бюрократической системы и противопоставлявшие ей "идеального чиновника", отличались утопичностью. Назначенный на руководящий пост чиновник с истинной верой в Бога и преданный царю, а именно о таком мечтал В.П. Мещерский, должен был неизбежно столкнуться с той самой, чуждой народу бюрократией.

Позволяла ли такая кадровая политика в отношении формирования губернаторского корпуса, при всей ее противоречивости, реализовывать реформы, поддерживать жизнеспособность государственных механизмов? Думается, да. В целом, губернаторские кадры состояли из перспективных и грамотных администраторов. Но эффективность и действенность их работы зависела от компетенции решений, исполнение которых предписывал центр, а также от наличия необходимого инструментария, адекватного для решения актуальных политических и экономических проблем. Поэтому, важно знать не кто персонально занимал губернаторский пост, не его политические симпатии, ни степень близости к тем или иным покровителям и группам влияния.

Эффективность системы управления во многом зависела от способности губернатора обеспечить преемственность политического курса. В атмосфере консервации коллективных народнохозяйственных устоев, в условиях сохранения и поддержания общинной организации, роль бюрократии усиливалась и актуализировалась. Без этого, в частности, было невозможно обеспечить контроль над многомиллионной армией лично свободных крестьян, которые к тому же были привлечены к работе органов сельского самоуправления, земства, суда присяжных и т.д. Поэтому кадровое обеспечение губернаторского корпуса стало одним из важнейших условий реализации внутренней политики вплоть до конца существования имперского строя в России.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бельгард А.В. Воспоминания. М., 2009. С. 167.
2. Блинов И.А. Губернаторы. Историко-юридический очерк. СПб., 1905. С. 337.
3. Богданович А.В. Три последних самодержца. М., 1990.
4. Бунге Н.Х. Загробные заметки // Река времен. Книга истории и культуры. М., 1995. С. 220.

5. Витте С.Ю. Воспоминания. Т. I–III. М., 1960.
6. Головнин А.В. Записки для немногих. СПб., 2004. С. 504.
7. Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого: Правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника. М., 2000.
8. Дневник государственного секретаря А.А. Половцова. М., 1966. Т. II. С. 405–406. Запись 1 января 1892 г.
9. Дневник П.А. Валуева, министра внутренних дел. Т. I. С. 123. Запись 21 октября 1861 г.
10. Дневники Императора Николая II. М., 1991. С. 214. Запись 15 июня 1904 г.
11. Допрос графа В.Н. Коковцова 25 августа 1917 года // Падение царского режима. Т. VII. М–Л., 1926. С. 90–91.
12. Дубенцов Б.Б. Самодержавие и чиновничество в 1881–1904 гг. (Политика царского правительства в области организации государственной службы). Кан. дисс. Л., 1977. С. 66–67.
13. Ерошкин Н.П. Исторические корни бюрократизма // Вестник архивиста. 2000. № 5–6. С. 186–187.
14. Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880 годов. М., 1964. С. 133.
15. Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России. М., 1978.
16. Зайончковский П.А. Российское самодержавие в конце XIX столетия (политическая реакция 80–х – начала 90–х годов). М., 1970. С. 225.
17. Законодательные проекты и предложения партии народной свободы 1905–1907 гг. СПб., 1907. С. 150–152.
18. Записка "Об установлении главных начал устройства губернских учреждений" 7 января 1907 г. С. 8. //РГИА. Ф. 1409. Оп. 6. Д. 731. Л. 6 об.
19. Зырянов П.Н. Социальная структура местного управления капиталистической России (1896–1914 гг.) // Исторические записки. Т. 107. М., 1982. С. 284–285.
20. Именной указ "О расписании должностей гражданской службы по классам, от XIV до V включительно". 20 ноября 1835 г. //ПСЗ РИ II. Отд. II. 1835. СПб., 1836. № 8594. § 2.
21. Кафафов К.Д. Воспоминания о внутренних делах Российской империи // Вопросы истории. 2005. № 3. С. 86.
22. Корнилов А.А. Крестьянская реформа в калужской губернии при В.А. Арцимовиче // Виктор Антонович Арцимович. Воспоминания – характеристики. СПб., 1904. С. 148.
23. Кошко И.Ф. Воспоминания губернатора (1905–1914). Новгород – Самара – Пенза. Пг., 1916. С. 16.
24. Кривенко В.С. В министерстве двора. Воспоминания. СПб., 2006. С. 149.
25. Лейберов И.П. "Станный губернатор" // Вопросы истории. 1993. № 4. С. 147–148.
26. Леонтьев К.Н. Восток, Россия и славянство: Философская и политическая публицистика. Духовная проза (1872–1891). М., 1996. С. 243.
27. Лопухин В.Б. Записки бывшего директора департамента Министерства иностранных дел. СПб., 2008.
28. Лысенко Л.М. Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи (XVIII – начало XX века). М., 2001. С. 200–201.
29. Любичанковский С.В. Губернская администрация и проблема кризиса власти в позднеимперской России (на материалах Урала, 1892–1914 гг.). Самара–Оренбург., 2007.
30. Матханова Н.П. Высшая администрация Восточной Сибири в середине XIX в.: Проблемы социальной стратификации. Новосибирск., 2002.
31. Милютин Д.А. Воспоминания. 1863–1864. М., 2003.
32. Милютин Д.А. Воспоминания. 1865–1867. М., 2005.
33. Минаков А.С. Губернаторский корпус и центральная власть: проблема взаимоотношений (по материалам губерний Черноземного центра второй половины XIX – начала XX вв.). Орел., 2011.
34. Муратов Н.П. Записки тамбовского губернатора. Тамбов., 2007. С. 152.
35. Никитенко А.В. Записки и дневник. Т. 2. М., 2005. С. 469. Запись 18 октября 1863 г.;
36. Путилов А.С. Воспоминания и "граф С.Ю. Витте" (из личных воспоминаний) //РГАЛИ. Ф. 1337. Оп. 1. Д. 217. Л. 135.
37. Ремнев А.В. Россия Дальнего Востока. Имперская география власти XIX – начала XX веков. Омск., 2004.
38. Репников А.В. Консервативная модель. Система представительной власти и местного самоуправления // Модели общественного переустройства России. XX век. М., 2004. С. 184–186.
39. Свод законов Российской империи. Изд. 1892. Т. II. Свод губернских учреждений. Ст. 263.
40. Сенатский указ "О кандидатах на губернаторские места" 29 декабря 1841 г. //ПСЗ РИ II. Т. XVI. Отд. 1. СПб., 1842. № 15 165.
41. Смель. Письмо из Москвы // Колокол. 1865. 1 ноября. № 267. С. 1699.
42. Толстой И.И. Мемуары. М., 2002. С. 251.
43. Урусов С.Д. Записки. Три года государственной службы. М., 2009. С. 490.
44. Феоктистов Е.М. За кулисами политики и литературы. 1848–1896. Л., 1929.
45. Черникова Н.В. Князь Владимир Петрович Мещерский (к портрету русского консерватора) // Отечественная история. 2001. № 4. С. 133.
46. Шилов Д.Н. Государственные деятели Российской Империи. Главы высших и центральных учреждений. 1802–1917. СПб., 2002.
47. Шумилов М.М. Местное управление и центральная власть в 50–х – начале 80–х гг. XIX века. М., 1991.
48. Шумилов М.М. Местное управление и центральная власть в России в 50–е – начало 80–х гг. XIX века. Дисс. док. наук. СПб., 1992. С. 331–349.
49. Mosse W.E. Russian Provincial Governors as the end of the Nineteenth Century // The Historical journal. 1984. № 27. P. 228.