УДК 94(47).07
DOI: 10.51255/2311-603X_2021_2_240

Т. В. Андреева

Рецензия на монографию

Ефимова В. В. Генерал-губернаторы Европейского Севера: место и роль в системе органов государственной власти и управления Российской империи (1820–1830 гг.). СПб.: Дмитрий Буланин, 2019. 832 с. ISBN 978-5-86007-892-5

Проблема совершенствования государственного управления на протяжении всей истории имперской России была в центре внимания монархов, управленческой и интеллектуальной элит. Российская империя, объединявшая огромные и неоднородные в природно-климатическом и экономическом аспекте территории и гетерогенное население с различными историческими судьбами и традициями администрирования, требовала постоянных модернизационных изменений, прежде всего в административной сфере. Ослабление действенности абсолютистской системы управления в условиях усложнения задач, стоявших перед бюрократическим аппаратом центрального и местного уровня, также заставляло носителей верховной власти и просвещенную бюрократию искать пути ее адаптации к новым реалиям. Важность институциональных реформ обусловливалась и постепенным развитием социальной структуры империи.

Почти сто лет — от правления Екатерины II до царствования Николая I — в России прошли под знаком осуществленных или несостоявшихся преобразований в организации и функционировании государственной власти. При всех особенностях и отличительных чертах реформаторской тактики про-

слеживается определенная преемственность в преобразовательной политике: новшества носили последовательный, системный и взаимосвязанный характер; реформирование административного строя империи являлось составной частью процесса модернизации российской государственности и было тесно связано с законодательной реформой. Важнейшей задачей являлось усиление властных полномочий монарха путем централизации управления, хотя инструменты ее решения были различными — посредством усиления личного начала при Екатерине II и Павле I, соединением личного и институционального при Александре I, путем доминирования государственных учреждений при Николае I. Все эти проблемы нашли отражение в монографии В. В. Ефимовой, посвященной изучению места и роли генерал-губернаторов Европейского Севера в системе государственной власти и управления Российской империей в 1820–1830 гг. В этом ответ на вопрос о научной актуальности темы исследования.

Помимо этого, актуальность работы В. В. Ефимовой обусловлена, с одной стороны, повышенным вниманием современной исторической науки, общественности и властных структур к истории российской имперской государственности, а с другой — недостаточной изученностью одного из ее важнейших институтов — института генерал-губернаторства. Модель макрорегионального местного управления в виде генерал-губернаторств (наместничеств) отражала официальные поиски механизма реализации внутренней политики во всех ее составляющих на региональном уровне, оптимального решения задачи взаимодействия высших, центральных и местных государственных учреждений.

Правительству по отношению как к окраинам, так и к внутренним губерниям России, в том числе периферийным, постоянно приходилось сохранять равновесие между интересами имперского центра и регионов, учитывать предшествующие опыты строительства вертикали власти на местах. Местное управление, напрямую связанное с социально-политической и экономической стабильностью, а также государственной безопасностью России, являлось предметом постоянных и особых забот власти. Что касается второй половины царствования Александра I и начала правления Николая I, то вопрос о генерал-губернаторах, в том числе северных территорий, находился в рамках общей проблемы совершенствования административного строя России, которая приобрела в это время государственное значение. Международный авторитет России, ее расширившиеся политические и экономические связи диктовали необходимость стабильной, централизованной и унифицированной системы управления, которая обеспечивала бы ее развитие в кругу ведущих европейских государств. Взаимосвязь законодательных мероприятий и институциональных преобразований, предполагаемое введение конституции и конституционных институтов также обусловливали важность создания модернизированного, маневренного, приспособленного к новым социально-политическим условиям бюрократического аппарата. Помимо этого, реформа

1811 г. министерской системы предполагала проведение на тех же основаниях преобразований местного управления, направленных на укрепление коронного начала и усиление надзора за деятельностью региональной администрации. Механизмами их реализации виделось разделение страны на наместничества во главе с генерал-губернаторами, наделенными властью министров. В начале николаевской эпохи проблема усовершенствования государственного управления была актуализирована необходимостью стабилизировать административную систему абсолютизма, ослабленную династическим и политическим кризисами конца 1825 — начала 1826 г., путем создания единой и взаимосвязанной структуры власти высшего, центрального и местного уровня. В силу этого вопрос о генерал-губернаторах, в том числе Европейского Севера, т. е. сложнейшего в социальном, военном и геополитическом аспектах региона, становился одним из важнейших.

В данном контексте научная значимость монографии В. В. Ефимовой вполне очевидна и обусловлена методологической установкой автора на рассмотрение северного генерал-губернаторства в 1820–1830 гг. в общих рамках института генерал-губернаторства второй половины XVIII — первой трети XIX в., прошедшего путь от его создания и утверждения правового статуса при Екатерине II через формирование системы генерал-губернаторских округов при Александре I до их упразднения с сохранением только окраинных и столичных генерал-губернаторов при Николае I (Гл. 1. С. 89–160). Ценность работы определяется также целью исследования — на примере северного генерал-губернаторства определить, насколько эффективна была модель макрорегионального управления регионами, реализовавшаяся в 1820–1825 гг. Для ее достижения автор обращается к выявлению места генерал-губернаторского проекта в социально-политической доктрине российского самодержавия, исследованию деятельности генерал-губернаторов — А. Ф. Клокачева и С. И. Миницкого — северного округа, состоявшего из Архангельской, Вологодской и Олонецкой губерний как одного из образцов его практической реализации (Введение. С. 9). В силу этого монография В. В. Ефимовой, посвященная отдельному звену управленческой системы местного уровня, но направленная на выявление общих закономерностей функционирования административного аппарата империи, имеет большое научное значение как в концептуальном, так и в эвристическом аспектах.

Следует особо отметить фундаментальность источниковой базы монографии, характеристика которой дана во Введении (С. 75–88). В работе использованы практически все виды письменных источников — нормативно-правовые акты, материалы официального делопроизводства, в том числе статистические, документы личного происхождения (мемуаристика и эпистолярия), периодическая печать. В. В. Ефимова привлекла значительный комплекс опубликованных документов, а также массив архивных источников, выявленных как в центральных архивах (РГАДА, РГИА, ГА РФ, РГА ВМФ), так и в ведом-

ственных (НИА СПб ИИ РАН, ОР РНБ) и региональных архивохранилищах (Национальном архиве Республики Карелия — НАРК, Государственном архиве Архангельской области — ГААО, Государственном архиве Вологодской области — ГАВО, Велюкоустюжском центральном архиве). Почти все архивные материалы ранее не использовались в научных исследованиях и впервые введены автором в научный оборот. При этом В. В. Ефимова не только продемонстрировала информативные возможности всех видов источников, но использовала широкий спектр приемов их исследования, в том числе методику комплексного источниковедения и метод сравнительно-исторического анализа. Прежде всего речь идет о соединении тщательного изучения законодательства, нормативно-административных документов как отражения реальной политики и анализа проектов модернизации местного управления, исходящих из правительственных сфер (проекты М. А. Балугьянского, М. М. Сперанского и др.) и управленческой среды (записки А. Ф. Клокачева и С. И. Миницкого) как отражения реформаторских поисков верховной власти и высших чинов местной бюрократии.

Важным достоинством монографии является широта историографического кругозора В. В. Ефимовой, которая, тщательно проанализировав многочисленную отечественную дореволюционную, советскую, постсоветскую и современную зарубежную научную литературу и воссоздав состояние разработки проблематики исследуемой темы, убедительно показала новаторство своего подхода к ней. Ведь до сих пор в историографии нет четкого и обобщающего представления о целях введения и уровне эффективности генерал-губернаторских округов в 1820–1825 гг., а также — о мотивационной основе прекращения их деятельности во внутренних губерниях в 1828–1830 гг. Кроме этого, отсутствуют специальные исследования, посвященные генерал-губернаторам «второго эшелона» — А. Н. Бахметьеву, Ф. О. Паулуччи, Н. Н. Хованскому и др., в том числе А. Ф. Клокачеву и С. И. Миницкому. Поэтому работа В. В. Ефимовой имеет большое историографическое значение. При этом историографическая основа монографии, представленная не только во Введении (С. 18–74), но и в основном тексте, носит аналитический и часто дискуссионный характер, свидетельствующий о высоком профессионализме В. В. Ефимовой. Критика автором отдельных тезисов и оценок предшествующей историографии и выдвижение своих научных положений основательно подкреплены свидетельствами источников и наблюдениями автора. Так, В. В. Ефимова не согласна с утверждением американского историка Дж. П. ЛеДонна, что российские генерал-губернаторы не являлись администраторами, а были только «личными делегатами двора». Анализ официальных материалов и источников личного происхождения, связанных с практической деятельностью северных генерал-губернаторов, дал автору полное основание утверждать, что прежде всего они были управленцами-администраторами (Там же. С. 51). Особое внимание автор уделяет институциональной школе в отечественной историографии (работам

Н. П. Ерошкина, Д. И. Раскина, А. В. Ремнева, Л. Ф. Писарьковой и др.), институциональному подходу, при котором главным объектом изучения являются социально-политические и государственные институты и который стал базовым в данной работе. Все это обеспечивает обоснованность выводов В. В. Ефимовой, их достоверность и новизну.

Новаторство исследования заключается и в цели автора –посредством анализа объективных и субъективных факторов, обусловивших введение генерал-губернаторств и их функционирование, а также рассмотрения управленческой политики и административной практики северных генерал-губернаторов определить механизмы реализации правительственной политики в отношении к внутренним губерниям Российской империи, показать, что при наличии «Учреждений для управления губерниями», законодательно закреплявших общеимперскую систему управления, существовали ее региональные особенности. В работе В. В. Ефимовой впервые комплексному изучению подвергнута вся система взаимоотношений А. Ф. Клокачева и С. И. Миницкого: с императором, высшими государственными учреждениями (Государственным советом, Комитетом министров, Сенатом), центральными институтами власти (министерствами и министрами), органами и должностными лицами в губерниях (губернаторами, губернскими правлениями, нижними присутственными местами) (Гл. 1. С. 89–164).

Построение основного корпуса монографии вполне логично и оправданно. Автор последовательно идет от рассмотрения социально-политических причин введения института генерал-губернаторства как повсеместного при Александре I, выделяя среди таковых особые, характерные для Европейского Севера (геополитические, внешнеполитические и внешнеэкономические), к анализу предпосылок и условий учреждения северного округа, рассмотрению специфики его бюрократического аппарата и ведомственного состава. Автор стремится выявить единство и различие принципов организации и деятельности V генерал-губернаторского округа при двух генерал-губернаторах, включая в сферу своего изучения служебные биографии А. Ф. Клокачева и С. И. Миницкого, их официальный статус и компетенции, законодательно установленное и реальное место в системе местных органов власти. Особое внимание обращено на взаимоотношения «главноначальствующих» с центральными и губернскими управленческими структурами, среди которых наиболее сложными были контакты с руководителями местных учреждений министерства юстиции и министерства финансов, а также с гражданскими губернаторами. В. В. Ефимова рассматривает также кадровую политику генерал-губернаторов, отношения с местным чиновничеством разного уровня, выявляет их роль в создании корпуса судебных, полицейских, гражданских чиновников в макрорегионе, а также — избранных по городским выборам (Гл. 2. С. 165–288).

Стремясь определить степень участия генерал-губернаторов в формировании и реализации правительственной политики в отношении Европейско-

го Севера, выявить характер и меру их вмешательства в повседневную жизнь региона, автор обращается к анализу ключевых макрорегиональных внутриполитических вопросов — крестьянского (Гл. 3. С. 289–429), городского общественного управления (Гл. 4. С. 430–503), этноконфессионального (Гл. 5. С. 504–636), в разрешении которых принимали активное и непосредственное участие С. Ф. Клокачев и С. И. Миницкий. Как показала В. В. Ефимова, генерал-губернаторы, осознавая специфику и природные условия северного макрорегиона, имевшего неплодородные земли и населенного в большей степени государственными крестьянами, подготовили проект о наделении крестьян 15 десятинами земли на ревизскую душу и способствовали принятию правительством этого решения, а также участвовали в корректировке общеимперских норм рекрутской повинности в своем округе. В сфере общественного управления они контролировали процесс проведения городских выборов, утверждали выборные кандидатуры. Северные администраторы проводили гибкую этноконфессиональную политику, учитывая полиэтнический и многоконфессиональный характер Европейского Севера и выступая проводниками правительственного курса в вероисповедном вопросе.

Последние главы монографии посвящены анализу судебной деятельности генерал-губернаторов, их процессуальных прав (Гл. 6. С. 637–677) и выяснению форм контроля над ними (Гл. 7. С. 678–731). По мнению автора, С. Ф. Клокачев и С. И. Миницкий имели правовую и практическую возможность влиять на судебные решения утверждением приговоров по тяжким уголовным преступлениям. Их деятельность находилась под контролем не сенаторских ревизий, а самого императора, Государственного совета и Сената.

Таким образом, в основных разделах монографии В. В. Ефимова последовательно и детально, на основе тщательного источниковедческого и историографического анализов, изучила важнейшие аспекты эволюции института генерал-губернаторов при Александре I, проследила динамику расширения их компетенций и развития полномочий, определила причины свертывания генерал-губернаторского проекта при Николае I. В результате представлено объемное, многоаспектное исследование, оригинальное по самой постановке темы, не имеющей аналогов в историографии, а также соединению истории российской имперской государственности, внешне- и внутриполитической и социальной истории. Собранный и проанализированный автором материал позволил ей сделать ряд концептуальных и аргументированных выводов, из которых наиболее фундированными, носящими обобщающий характер являются два положения. Во-первых, александровский генерал-губернаторский проект, стратегически направленный на усиление императорской власти на местах, имел несколько конкретных целей. Генерал-губернатор, будучи личным представителем императора в подведомственном макрорегионе, должен был стать «транслятором и неукоснительным исполнителем его высочайшей воли». Он также рассматривался как инструмент взаимной адаптации

министерской и территориальной систем, инстанция, обеспечивающая единство управления и осуществлявшая постоянный и всесторонний контроль над губернскими управленческим структурами. Наряду с министрами, сенаторами-ревизорами и губернаторами, генерал-губернаторы являлись источниками постоянной информации о регионах, «каналом связи» монарха с населением и должностными лицами, в чрезвычайных ситуациях обязанными принять оперативное решение. Во-вторых, целесообразность существования и эффективность функционирования института генерал-губернаторства на Европейском Севере России в 1820–1830 гг. основаны на том, что он содействовал развитию северного макрорегиона и обеспечивал реализацию в нем государственной политики, в том числе по укреплению обороноспособности государства (Заключение. С. 732–738).

Однако при всех своих достоинствах работа не лишена некоторых недостатков. На наш взгляд, не все выводы автора достаточно полны и обоснованы. Не всегда безупречна В. В. Ефимова и в методическом аспекте:

1. Выявляя место и роль архангельских генерал-губернаторов в системе высших и центральных органов власти и управления в 1820–1825 гг., автор заключает, что «первостепенное значение имело личное отношение императора» к А. Ф. Клокачеву и С. И. Миницкому (Гл. 1. С. 161–162). На наш взгляд, к этому нужно добавить, что значение генерал-губернаторов Архангельской, Вологодской, Олонецкой губерний в системе государственного управления при Александре I обусловливалось как их широкими полномочиями, так и включенностью в процесс формирования правительственной политики в отношении северного региона России в ее важнейших составляющих — крестьянском и этноконфессиональном вопросах.

2. Выявляя причины введения и отмены института генерал-губернатора в качестве повсеместного в России первой трети XIX в., В. В. Ефимова подчеркивает, что они имели как объективный, так и субъективный характер. Для Александра I одной из главных политических целей было достижение эффективного взаимодействия территориальной и министерской систем управления, «губернской администрации с высшими и центральными государственными учреждениями, реформа которых была проведена в 1802–1812 гг.» (Гл. 1. С. 90–91). Решение же Николая I о ликвидации института генерал-губернаторства, по мнению автора, «было обусловлено целым комплексом причин по большей части субъективного характера». Важнейшими среди них были: «активное сопротивление министров», «амбиции М. М. Сперанского, не одобрявшего в целом александровский генерал-губернаторский проект» (Заключение. С. 737). Прежде всего надо подчеркнуть, что во внутренней политике носителям верховной власти постоянно приходилось балансировать между желаемым и возможным. При этом факт наиболее конфликтных отношений архангельских генерал-губернаторов с министрами и местными учреждениями министерства финансов и министерства юстиции, на который указывает

сам автор, свидетельствует, что гармоничного и эффективного взаимодействия территориальной и министерской систем не было достигнуто. Решение Николая I о нецелесообразности института генерал-губернаторств во внутренних губерниях России, на наш взгляд, было обусловлено объективными причинами и находилось в рамках общей концепции совершенствования государственного управления, разработанной Комитетом 6 декабря 1826 г. и санкционированной императором. Главной политической целью административных преобразований было создание единой и взаимосвязанной системы государственных учреждений высшего, центрального и местного уровня с законодательно закрепленным правовым статусом и четким разграничением функций. Губернское управление должно было строиться на общих принципах организации, строгом централизме и бюрократизации (Сборник ИРИО. Т. 90. СПб., 1894. С. 214–358). В этой ситуации «чрезвычайная власть» генерал-губернатора, являвшегося «главой всего управления» в регионе и имевшего широкие полномочия, базировавшиеся на «Учреждениях для управления губерний» 1775 г. без учета создания и совершенствования в 1801–1811 гг. высших и центральных учреждений (Государственного совета, Комитета министров и министерств), не вписывалась в официальные представления о существе и пределах местной власти. Притом что административные функции генерал-губернаторов в определенной мере дублировали полномочия гражданских губернаторов.

3. Некорректным представляется утверждение В. В. Ефимовой, что Николай I согласился с «решением Комитета 6 декабря 1826 г. о необходимости упразднения института генерал-губернаторств во внутренних губерниях» (Введение. С. 8). В самодержавном государстве решение принимает абсолютный монарх, а Комитет, находившийся в прямом его подчинении, только внес на высочайшее рассмотрение предложение о ликвидации данного института в великорусских землях.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Т. В. Андреева. Рецензия на монографию: *Ефимова В. В.* Генерал-губернаторы Европейского Севера: место и роль в системе органов государственной власти и управления Российской империи (1820–1830 гг.). СПб.: Дмитрий Буланин, 2019. 832 с. ISBN 978-5-86007-892-5 // Петербургский исторический журнал. 2021. № 2. С. 240–248

Аннотация: В рецензии анализируется монография доцента Петрозаводского государственного университета Виктории Викторовны Ефимовой, посвященная исследованию практики функционирования архангельского, вологодского и олонецкого генерал-губернаторства, созданного в рамках генерал-губернаторского проекта Александра I. В работе рассматриваются различные направления деятельности генерал-губернаторов А. Ф. Клокачева и С. И. Миницкого, особое внимание уделяется их взаимоотношениям с высшими, центральными и местными органами власти и управления, механизму участия в формировании правительственной политики в отношении Европейского Севера России в 1820–1830 гг.

Ключевые слова: Россия, Европейский Север, Александр I, Николай I, государственное управление, генерал-губернаторы А. Ф. Клокачев, С. И. Миницкий.

FOR CITATION

T. V. Andreeva. Review of the monograph: *Efimova V. V.* Governor-Generals of the European North: Place and Role in the System of State Power and Administration of the Russian Empire (1820–1830). Saint Petersburg: Dmitry Bulanin, 2019. 832 p. ISBN 978-5-86007-892-5 // Petersburg historical journal, no. 2, 2021, pp. 240–248

Abstract: The review analyzes the monograph of the associate professor of Petrozavodsk State University Victoria Viktorovna Efimova, dedicated to the study of the functioning of the Arkhangelsk, Vologda and Olonets general governorships, created within the framework of the governor-general project of Alexander I. Special attention is paid to A. F. Klokachev and S. I. Minitskiy, to their relationship with the higher, central and local authorities and administration, the mechanism of participation in the formation of government policy towards the European North of Russia in 1820–1830.

Key words: Russia, European North, Alexander I, Nicholas I, public administration, governor-general A. F. Klokachev, S. I. Minitsky.

Автор: **Андреева, Татьяна Васильевна** — д. и. н., ведущий научный сотрудник Санкт-Петербургского института истории РАН.

Author: **Andreeva, Tatiana Vasilievna** — Doctor in History, Leading Researcher, Russian Academy of Sciences, St. Petersburg Institute of History.

E-mail: ta-a.andreeva2014@yandex.ru