

Н. И. Красняков

*Сибирский институт управления –
филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
ул. Нижегородская, 6, Новосибирск, 630102, Россия*

kofe51@yandex.ru

ЗАКРЕПЛЕНИЕ ИМПЕРСКОЙ «ВЕРТИКАЛИ ВЛАСТИ» В РОССИИ (XVIII ВЕК)

Исследуется роль государства как властно-правового института, объединяющего средствами государственной идеологии и управленческой вертикали в единое политическое целое присоединяемые и центральные территории России. Раскрывается эволюция взаимодействия «центр – регион» в структурно-управленческом аспекте укрепления Российской империи XVIII в. Основное внимание акцентируется на властеотношениях централизации и бюрократизации управления, допускающих лишь некоторую деконцентрацию власти на окраинах государства. При этом специфической формой абсолютизма в России являлось самодержавие, при котором вся полнота государственной власти сосредоточивалась в руках одного человека – царя, императора. Имперское управление закрепляет асимметричный статус этносов и регионов по отношению к центру. Динамика их интеграции обусловлена, прежде всего, геополитическими и геоэкономическими факторами. Россия адаптировала совокупность множества социальных иерархий к общегосударственным делам. Верховная власть кодифицированными актами о региональном управлении создавала дополнительные условия для ее легализации.

Ключевые слова: Россия, империя, государственность, бюрократическая природа, регион, многоукладность, иерархическая структура.

Обращение к периоду истории государства и права России, когда закономерно наращивалась мощь центристских тенденций, а неповоротливость бюрократического дворянско-буржуазного государственного механизма, не справлявшегося с решением задач государственного устройства, формировала очередные негативные ожидания в обществе и ослабляла базу решительных ответов на внешние вызовы, позволяет проследить ситуационное управление с его фактическим превращением центральных ведомств в учреждения оперативного управления, а вовсе не в политические и потому усвоить определенные исторические уроки для современности.

Как известно, развитие России со второй половины XVII в. проходило в рамках утверждения имперского формата государственной власти и политико-правового про-

странства, которые детерминировали характер распространения его пределов в отношении присоединяемых населения-территорий. При этом заметим, что в отношении новых территорий, в отличие от колониальной политики западноевропейских государств, присоединение не было лишь делом экономического расчета. По мысли классика государствоведения Н. М. Коркунова, Россия «постепенно овладела своими окраинами и на западе, и на востоке в силу чисто политических побуждений, как необходимым условием обеспечения своего могущества и независимости» [1. С. 180–181]. Включение в состав империи территорий с иноязычным населением, – по убеждению известного исследователя В. С. Дякина, – «каждый раз ставило перед властью проблему его интеграции в общую правовую и административную систему» [2. С. 15], т. е.

приводило к трудностям преемственности в управлении территориями из центра относительно степени учета их местных особенностей.

Исходя из того, что исследование государственного устройства России с обозначенного времени включает в себя властотношения «империя – регион», рассмотрим в этой логике систему административных институтов и их взаимодействие в механизме государства при достижении единства и стабильности общества в период становления имперской государственности, тем более что «центр» и «регион» – термины, раскрывающие в первую очередь систему распределенности властных полномочий относительно процесса их институционального формирования и дальнейшего выражения в правоприменительной практике государственного управления. Сделаем в этом случае акцент на таких характеристиках государственности, как государственно-правовые традиции и новации, соотношение местной и общеимперской правовых систем, степень признания властью местного самоуправления и обособленности регионального административного управления, которые получают практическое развитие средствами перераспределения власти. При дальнейшей разработке проблемы институционализации имперской власти контекстом выступает понимание того, что государственно устройство есть совокупность учреждений и норм, определяющих устойчивую организацию государства, а государственное управление – совокупность норм и учреждений, регулирующих текущую деятельность государства, направленную на осуществление различных задач народной жизни.

Учетом также как исходную базу, что к началу имперского периода специфической формой абсолютизма в России являлось самодержавие, которое означает «такую форму правления, когда вся полнота государственной власти сосредоточена в руках одного человека – царя, короля, императора – и притом так, что в государстве не только нет власти, стоящей над ним, но нет власти, ему равной» [3. С. 142]. Установленная же Петром I власть стала носить характер власти абсолютно самостоятельной, она не являлась уже производной от чьей-либо другой. Наоборот, все другие власти в государстве стали иметь своим источником и

своим основанием самого государя, так как если он обладал в государстве властью неограниченной, то всякая другая власть становилась возможной лишь постольку, поскольку император ее терпел или ее признавал. Он сосредотачивал в своих руках верховенство принятия любого решения, его указами определялись задачи государства и устанавливались юридические нормы.

При становлении империи в территориях по мере централизации государства управляли назначенные верховной властью представители монарха – воеводы, наместники, затем их сменили губернаторы и генерал-губернаторы, т. е. государство развивалось из массы частноправовых отношений в публичный институт. Однако при Петре I должность генерал-губернатор на самом деле во многом была почетным титулом, которым награждались наиболее близкие к императору губернаторы, потому говорить, что государственное управление территориями существенным образом было реорганизовано, не представляется основательным суждением. Кроме того, по объему и характеру власти генерал-губернаторы не отличались от губернаторов, являвшихся основными должностными лицами в местном управлении, и лишь намного позже заимствованный у шведов термин наполнился новым содержанием. Идеи рационализма легли в основу функционирования империи и оказывались длительное время жизнеспособными в административной системе в силу разумности бюрократизма как принципа организации процесса.

Тем не менее, следует признать суждением по существу мнение известного государствоведа В. Н. Лешкова, который пришел к выводу, что именно с петровского времени право становится государственной функцией и «даром правительства», выразившимся в его актах, уставах, регламентах, жалованных грамотах, указах» [4. С. 90–92]. В очередной раз приходим к органичному выводу об изменении сущности системы государственного управления от самодержавно-земского порядка к самодержавно-бюрократическому, поскольку реализация различного рода правовых актов становилась функцией бюрократии центрального, регионального и местного уровня. Этот пограничный момент означает, что дальнейшая публично-правовая деятельность и действующие нормативные акты государст-

венной власти в границах ее компетенции интегрируются, выражая многообразие объективных отношений, связывающих власть с населением регионов. Логично и закономерно, что при столкновении верховной власти с отдельными социальными образованиями, решающим оказывалось властное противодействие центра, которое уравновешивало общеимперские и региональные интересы в регулировании их государством.

В последующее время уже имперская управленческая вертикаль и государственная идеология, без сомнения, объединяют все территории в одно политическое целое. Безусловно, в региональном измерении это цель государственной организационной политики, поэтому каждая вновь присоединенная территория Российского государства должна была быть лишена своих верховных прав, если они ей принадлежали прежде, подчиниться общему законодательству и общей системе управления и суда. Всякое изъятие из данного постулата могло являться предметом временной необходимости и впоследствии должно было исчезнуть, так как государство представляет собой организм, в котором все члены общества по определению консолидированы общей идеей, а отклонение от этой нормы есть признак его несложившейся политико-правовой конструкции. Часто верховная власть кодифицированными актами о региональном управлении создавала дополнительные условия для ее легализации на уровне отдельных территорий и получала из регионов дополнительные источники своего господства.

Процесс реформирования российской государственности возобновился лишь в екатерининскую эпоху, когда все более явно проявляющиеся элементы кризиса самодержавия заставили искать новую форму верховной власти – просвещенный абсолютизм или «легитимную монархию». В правление Екатерины II проведены сложные реформы государственного строительства в административной и судебной сферах, предпринята попытка внедрить некоторые идеи модернизации. Институты самоуправления также изменяются – усиливается роль дворянства и зажиточной городской прослойки, традиционные меры – отношения централизации и концентрации власти в центре, уходят на второй план, но курс на всемерное укрепление абсолютистского государства остается неизменен. Императрица не меняла истори-

чески сложившихся основ государственного строя, весь смысл «просвещенного абсолютизма» состоял в утверждении «легитимной монархии», которая была единственно способна реализовать общественные потребности. В условиях европейского монаршего правления реализовывались схожие политические меры, потому нет ничего парадоксального в том, что прогрессивные реформы и самодержавная власть обнаруживали тесную связь, напротив, эта связь была вполне логичной, даже закономерной.

Губернская реформа 1775 г., построенная на принципе усиления местной власти за счет введения в структуру местного управления кроме губернской администрации еще и власти наместнической (генерал-губернаторов), должна была повысить эффективность всей государственной системы. Это был шаг в сторону деконцентрации управления, свидетельствующий о понимании необходимости создания сильной и относительно самостоятельной региональной власти. Как принципиально перспективные можно отметить новые судебные учреждения, которые отличались от действующих на основе административно-судебной традиции. Судебная система отделялась от административно-управленческих систем на всех уровнях, но полной самостоятельностью от администрации суды не обладали – наиболее важные должности в них были назначаемые и только часть замещалась выборными от сословий; низшие суды были построены на основании сословного принципа, но высшие судебные инстанции губернии были сословными; устанавливалась строгая подзаконность судебной власти. В общем, преобразования российской государственности в XVIII в. по пути империостроительства заключались в рационализации организации и деятельности центрального и регионального аппаратов управления и становлении государственной службы, вытеснении административного обычая законодательными актами в нормативном регулировании этих процессов, а их социальным последствием явилось становление патримониальной бюрократии.

В 70–80-е гг. XVIII в. произошло ослабление властных полномочий органов центрального управления. Ликвидировав большинство коллегий, Екатерина II вернула в руки губернаторов военную, административную и судебную власть. Во-первых,

с точки зрения выполнения своих задач – общего руководства и наблюдения – коллегии мало чем отличались от департаментов реорганизованного Сената, во-вторых, не испытывая доверия к коллегиальному управлению, Екатерина заменила принцип коллегиальности на принцип единоначалия, и департаменты коллегий стали управляться отдельными начальниками. И, в-третьих, антибюрократический и аристократический дух перемен, необходимость повышения оперативности и эффективности управления требовали от Екатерины закрытия большей части неповоротливых коллегий и переноса их в местности под именем палат и правлений. К 1790-м гг. сохранились только «государственные» коллегии, ведавшие вопросами внешней политики, военными и морскими делами, а губернаторы были выведены из-под полного подчинения коллегиям.

Большинство местных правительственных должностей стало замещаться либо прямой властью губернатора, либо по его представлению. В области надзора губернатор был облечен широкими правами взъяска, увольнения и предания суду, в финансовых и хозяйственных делах управлял с помощью вице-губернатора. Единственной постоянной формой надзора в территориях оставался лишь прокурорский надзор, при этом деятельность прокуроров носила правоохранный, не политический характер. Локальный характер деятельности губернаторов не позволял им стать оперативными проводниками верховной воли, а занятость текущими делами не позволяла вовремя реагировать на изменения в стране и соотносить региональные интересы с общегосударственными. Екатерина II осознавала данную угрозу и считала возможным исправить этот недостаток, ничего не меняя в центральном управлении, создав в имперском управлении связующее звено – институт наместничества, генерал-губернаторства. Наместник может рассматриваться как орган верховного управления, прежде всего, надзора за административной (отчасти и судебной) жизнью губернии. Однако в качестве председателя губернского правления наместник был органом и административной власти [5. С. 100].

В результате преобразований была создана более симметричная система отношений «центр – регион»: высокоцентрализо-

ванное правительство во главе с монархом в центре и территориальное правительство в форме губернского правления под председательством доверенного генерал-губернатора на местах. Генерал-губернатор стал мощным сдерживающим фактором в условиях децентрализации и деконцентрации управления, специфики территорий в традициях, религии, языке, следовательно, и национально-этническом составе. Должность генерал-губернатора в полной мере соответствовала политико-правовым воззрениям Екатерины II, в новом механизме осуществления имперской власти генерал-губернатор олицетворял собой два начала, определяющих сущность ее правления: единообразия и единовластия управления. Генерал-губернаторы должны были осуществлять общий надзор над местной администрацией, не вмешиваясь в текущее управление. Но, поскольку их функции определялись нечетко, надзор легко переходил в управление, не связанное правовыми рамками. Каждый наместник управлял вверенным ему краем по своему усмотрению, а между собой наместники строили отношения как полусуверенные правители. В целом же такая политика применительно к цивилизационной неоднородности Российской империи обеспечивала абсолютистское начало в форме правления и политико-государственном режиме и последующую унификацию и централизацию механизма управления через доверенных лиц.

Главным достижением реформ Екатерины стала устойчивая система местного управления, основанная на принципе децентрализации, она становилось более либеральной: администрация была на этом уровне отделена от суда, суд от финансового управления, к участию в управлении привлекались земские элементы. Однако одновременно с системным местным управлением, при явном преобладании личного начала в имперском механизме, явно намечался разрыв во всей административно-бюрократической системе, но тому есть основания – при Екатерине II процесс создания евразийской империи стремительно ускорился присоединением окраин остзейских территорий и западных губерний. Поскольку иерархия административно-территориального деления совпадала с географической, что еще более поляризовало центр и периферию и усиливало значение принципа бюрократического

единообразия, то при назначении региональных правителей было важно личное доверие императрицы. Такой шаг создавал устойчивые возможности постепенной интеграции в состав империи земель, имеющих автономию во внутренней административной системе.

На первом этапе, при правовом оформлении статуса новых земель, обычно учитывались этнотерриториальные особенности, верховная власть руководствовалась главным принципом – сохранение «статус-кво» территории, что приводило к обособлению нормативно-управленческой системы региона и придавало местному управлению специфические черты. Как четко подметил российский правовед Б. Э. Нольде, «русское право не завоевывает и не побеждает, оно ищет компромисса с правом местным. Этот компромисс не всегда одинаков в своем содержании, как не одинаков и объем прав и привилегий, но он всегда налицо» [6. С. 462]. В этой прагматично-компромиссной политике освоения новых земель все чаще применялся и принцип «непрямого господства» или кооперации с нерусской элитой, однако эти средства в конечном итоге, что вполне закономерно, преследовали задачи инкорпорации самобытной территории в имперское политико-правовое пространство. В качестве примера можно привести западные области, где противоречивые шаги региональной политики проявились в полной мере. С начала присоединения этих территорий проводилась политика толерантности и веротерпимости, власть соглашалась с наличием в государстве неправославного населения, регламентируя его права, но сохраняя за православной церковью значение первенствующей [2. С. 131]. Однако параллельно была ликвидирована в 1764 г. должность гетмана в Украине ввиду того, что украинские казаки утратили военное значение для России, а верхние слои местного социума постепенно растворилась в русском дворянстве. Подобным образом надо оценивать и действия по упразднению Сибирского приказа в 1763 г., стремление распространить унифицированное управление на прибалтийские области и западные губернии, присоединенные по первому разделу Польши.

К началу XIX в. вопросы преобразования государственно-политической системы Российской империи, превратившиеся к этому

времени, в силу буржуазного развития и в связи с территориальными приобретениями, в качественно новое образование, занимали особое место в идейных исканиях общества. Становилось все более очевидно, что государственный механизм в усложнившейся социальной среде не справляется с управлением империей. Имеющееся административное деление в Российской империи было общим – для целей общегосударственного управления и специальным – для отдельных ведомств, поскольку не все ведомства могли рационально осуществлять свои функции в границах существовавших губерний, областей и уездов. В большинстве случаев специальные административные учреждения охватывали несколько губерний, т. е. в стране формировались свойства экстерриториальной системы управления. В связи с функционированием разноуровневого «особенного управления» – для отдельных местностей империи – механизм государства становился все более громоздким, сложноуправляемым сам по себе. Достаточно указать, что в 1801 г. даже Сенат, в ведении которого находилось местное управление, указывает на неразбериху и несоответствие в функциональном назначении государственных должностей регионального уровня государственного управления. В его предписании «по поводу порядка сношения Сената с военными губернаторами, заведывающими гражданской частью», оговаривается осуществление таких связей через гражданских губернаторов, «во избежание установления несвойственной военным губернаторам подчиненности Сенату»¹.

О необходимости навести порядок на уровне отдельных местностей и существующих проблемах достаточно полно сказано в 18 пунктах «Инструкции господам сенаторам, предназначенным для осмотра Губерний» 1805 г. Перечисление даже некоторых из них доказывает ситуационный подход в функционировании административной системы империи: «1) Истребовать от всех мест ведомости о решенных и нерешенных делах, рассмотреть в числе последних, нет ли таких, в коих тяжущиеся напрасной волокитой угнетаются и правый не достигает законного удовлетворения. 2) Чинится ли действительное исполнение по

¹ Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 1374. Оп. 3. Ед. хр. 2285. Л. 2–7.

именным и сенатским указам, и если где найдутся оные не исполненными, то по каким причинам? 3) Все ли места для управления установленные в действии находятся, или же которые не учреждены и для чего? 15) Сенаторам иметь особенное наблюдение, нет ли каких-либо от местных губернских начальств народу притеснений, безгласных налогов, также жестокостей в употреблении власти и тому подобных обстоятельств 18) За всем тем, если бы чего в сих пунктах именно не означено было, а сенаторы усмотрят и рассудят что либо за достойное уважения, как по интересам и пользам государственным, так и по добру общему; в таковых обстоятельствах не должны они оставлять того без внимания, руководствуясь во всем важностию своей присяги, достоинством их звания и правилами чести»². Поэтому важнейшей составляющей преобразований начала XIX в. стала реформа всей системы правительственных учреждений, в том числе центральных органов управления – создание Непременного совета³, позже переименованного в Государственный, министерств, Комитета министров. В 1801–1809 гг. происходило определение общих основ построения системы министерств и переход к новому устройству центрального управления с поисками путей отладки его внутреннего устройства. Опыт деятельности отдельных министерств позволил концептуально проработать варианты совершенствования министерской системы, получившие оформление в предложениях М. М. Сперанского в 1809 г.

Итак, проблемы управляемости отдаленными и обширными регионами, выстраивания эффективной вертикали власти, преодоления ведомственной разобщенности, особенно на уровне местных учреждений, и т. д. и т. п. оставались сложными для России весь начальный период ее имперской истории, поскольку для нее была традиционно характерна отраженная на законодательном уровне «значительная асимметрия государственного устройства» [7. С. 3, 186]. А потому составить научную картину институтов имперского управления оказывается де-

лом нелегким, о чем свидетельствуют и авторы сборника исторических статей «Западные окраины Российской империи», утверждающие, что до сих пор мотивация поступков имперских властей, противоречивость процесса выработки решений в среде имперской бюрократии не получили должного освещения, что и в дальнейшем будет способствовать актуализации обозначенных проблем, углублению предмет-объектных свойств имперской государственности и включению в познавательные дискуссии широкого круга исследователей гуманитарного знания.

Список литературы

1. Коркунов Н. М. Русское государственное право. СПб.: Тип. Стасюлевича, 1897. Т. 2: Особенная часть. 596 с.
2. Дякин В. С. Национальный вопрос во внутренней политике царизма (XIX – начало XX века). СПб.: ЛИСС, 1998. 1000 с.
3. Лазаревский Н. И. Русское государственное право. Пг., 1917. Т. 1: Конституционное право. 272 с.
4. Лешков В. Н. Наша средняя история общественного права с Петра Великого. Ее характер и разделение // Юридический вестник. 1874. № 3. С. 88–122.
5. Вернадский Г. В. Очерк истории права Русского государства XVIII–XIX вв. (Период империи). Прага, 1924. 166 с.
6. Нольде Б. Э. Очерки русского государственного права. СПб.: Тип. «Правда», 1911. 555 с.
7. Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи: В 2 т. / Под ред. В. В. Черкесова. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2001. Т. 1. 579 с.

² РГИА. Ф. 1330. Оп. 12. Ед. хр. 164. Л. 14.

³ РГИА. Ф. 1609. Оп. 1. Ед. хр. 1. Л. 1–5; Ф. 1374. Оп. 4. Ед. хр. 99. Л. 15.

N. I. Krasnyakov

*Siberian Branch of the Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration
6 Nizhegorodskaja Str., Novosibirsk, 630102, Russian Federation*

kofe51@yandex.ru

DEVELOPMENT OF EMPIRE «VERTICAL POWER STRUCTURE» IN RUSSIA (XVIII CENTURY)

The role of the state as the authority, connecting the central and the outlying territories of Russia by the means of state ideology and the central administration in one political whole is analysed. The article reveals the evolution of the interaction center-region in the structural-managerial aspect of strengthening the Russian Empire of the XVIII centuries. Special attention is paid to authorities' attitude to the centralization and bureaucratization of management allowing just some power deconcentration on the skirts of the state. Thus a specific form of absolutism in Russia was autocracy when a supreme power concentrated in the hands of one person – the Tsar, the Emperor.

Imperial administration strengthens the asymmetrical status of ethnic groups and regions in their relation to the centre. Their integration dynamics is preconditioned, first and foremost, by geopolitical and geo-economic factors. Russia adapted a set number of social hierarchies to nation-wide affairs. The supreme power created additional conditions for its legalization by the codified acts of regional government.

Keywords: Russia, empire, statehood, bureaucratic nature, region, multistructurality, hierarchical structure.

References

1. Korkunov N. M. *Russian State Law*. St.-Petersburg, Stasyulevich's Printing House, 1897, vol. 2, Special Part, 596 p. (in Russ.)
2. Djyakin V. S. *Ethnic Question in Domestic Policy of Tsarism (XIX – the Beginning of the XX Century)*. St.-Petersburg, LISS Publ., 1998, 1000 p. (in Russ.)
3. Lazarevsky N. I. *Russian State Law*. Petrograd, 1917, vol. 1, Constitutional Rights, 272 p.
4. Leshkov V. N. Our Average History of the Public Rights from Peter the Great. Its Character and Division. *Juridical Bulletin*, 1874, no. 3, p. 88–122. (in Russ.)
5. Vernadsky G. V. *Sketches of History of the Russian State's Rights of the XVIII–XIX Centuries (Empire Period)*. Prague, 1924, 166 p. (in Russ.)
6. Nolde B. E. *Sketches of the Russian State Law*. St.-Petersburg, Pravda Printing House, 1911, 555 p. (in Russ.)
7. Cherkesov V. V. (ed.) *Institute of General Governorship and Vicarious Power in the Russian Empire*: In 2 vols. St.-Petersburg, Publishing House of St.-Petersburg State University, 2001, vol. 1, 579 p. (in Russ.)