

Copyright © 2016 by Sochi State University



Published in the Russian Federation
 Bylye Gody
 Has been issued since 2006.
 ISSN: 2073-9745
 E-ISSN: 2310-0028
 Vol. 39, Is. 1, pp. 90-96, 2016

Journal homepage: <http://bg.sutr.ru/>



UDC 949(47) 072

Problems of reforming of the Russian Empire local government at the beginning of the 1830s

Nataliya L. Semyonova ^{a, *}

^a Sterlitamak Branch of the Bashkir State University, Sterlitamak, Russian Federation

Abstract

The article deals with the problems of the local government reforming in the high ruling circles of the Russian Empire at the beginning of the 30s of the XIX century on the basis of the published and unpublished archival documents. The author has analyzed the ideas of the Minister of the Internal Affairs A.A. Zakrevsky taken under consideration by the Emperor Nicolay I in 1831. The project presupposed the reform of the local government on the basis of the principles of making the governor's influence more powerful, restoring the unity of the province's governmental bodies, increasing a number of officials in the provincial government and their payments. The author concludes that A.A. Zakrevsky's suggestions were of a purely declarative character. The discussion of the ideas by the Minister of the Internal Affairs at the high governmental circles showed that the representatives of the supreme power had found it necessary to keep "The Institute of the Russian Empire province ruling" in 1775 and had been reluctant to consider any changes in it. The author came to the conclusion that the most important criteria of administrative changes at that time were the tasks to create such an apparatus of government which would be cheap, efficient and could provide the best correlation between the power authority of the local and central bodies. The key moment becomes an idea of the Minister of Finance who provided financial grounds by any changes and reforms.

Keywords: Minister's reform; local government; province; Minister of Internal affairs; Governor; control; governmental power; officials; payment; Minister of Finance.

1. Введение

Начало XIX в. было отмечено новым этапом модернизации государственного строя Российской империи – учреждением министерств. В основу вновь созданной системы центрального управления были положены принципы жесткой централизации и сочетания неограниченной власти монарха с развитой бюрократией ведомств (Раскин, 2005: 119). В местном управлении Российской империи на рубеже XVIII-XIX в., как результат административных преобразований Екатерины II, продолжал осуществляться отраслевой принцип управления, объединенный властью наместника или генерал-губернатора (ПСЗРИ, 1830: 229-304). Проведение министерской реформы 1802-1810 гг. поставило перед правительством новые задачи в области местного управления. Во-первых, следовало более четко определить и законодательно оформить отношения вновь созданных центральных государственных учреждений, прежде всего министерств, Комитета министров, с руководителями местной администрации – генерал-губернаторами и губернаторами (Середонин, 1902: 431). Во вторых, разграничить функции исполнения и надзора в системе местного управления, поскольку министерская реформа привела к разобщенности губернской администрации, потере губернатором возможности полностью сосредоточить власть в своих руках (Лысенко, 2001: 125). В-третьих, на рубеже XVIII-XIX вв. положение начальника губернии осложнялось отсутствием кодифицированного законодательства, точно определяющего предметное поле его деятельности.

* Corresponding author

E-mail addresses: natalja_leonid@mail.ru (N.L. Semyonova)

Проблемы в области местного управления беспокоили правительство и неоднократно становились предметом обсуждения при императоре Александре I и Николае I. Так, Л.Ф. Писарькова пришла к выводам, что преобразования в государственном управлении не прекращались на протяжении всего царствования Александра I, причем законодатели видели свою задачу в постепенном реформировании и дополнении действующей организации управления структурами, способными, с одной стороны, установить законность и порядок на местах, с другой, — выступить в роли противовеса министерствам, наделенным слишком большой властью (Писарькова, 2012).

В современной отечественной историографии исследовательским вниманием охвачены проекты реформ местного управления первой четверти XIX в., составленные М.М. Сперанским, В.П. Кочубеем, А.Д. Балашовым, деятельность комитета 6 декабря 1826 г., логически завершившая обсуждение этого вопроса (Мироненко, 1989; Шепелев, 2007; Тот, 2010; Тот, 2013). Среди зарубежных историков, начиная с 70-х гг. XX в., наметился устойчивый интерес к проблемам функционирования административной системы Российской империи, механизмам власти, политической культуры правящей элиты (Raef, 1979; Melancon, 2004; McCaffray, 2005).

Проекты преобразований местного управления, составленные другими представителями государственной элиты первых лет правления Николая I, не становились предметом научного анализа. Вместе с тем, рассмотрение этих проектов позволит серьезно дополнить картину местного управления, уточнить возможные пути ее изменения, раскрыть основные критерии административной политики правительства России в первой половине XIX в., выяснить механизмы разработки и принятия решений на общероссийском уровне.

2. Материалы и методы

2.1. Источниковую базу данного исследования представляют неопубликованные документы из фондов Российского государственного исторического архива (РГИА, г. Санкт-Петербург), опубликованные источники, включающие сами проекты реформирования местного управления и материалы их обсуждения в правительстве в первой половине XIX в. (Материалы..., 1870)

2.2. Методологическую базу работы составили принципы историзма, объективности, проблемно-хронологической, сравнительно-исторической методы исследования. Выбранные принципы и методы исследования позволили рассмотреть процесс реформирования местного управления Российской империи в 30-е гг. XIX в. в связи с конкретной исторической обстановкой, как логическое продолжение предшествующего обсуждения проблемы и в тесней связи с административной политикой государства.

3. Обсуждения

Целью данной статьи является анализ предложений министра внутренних дел А.А. Закревского по реформированию системы исполнительной власти в губерниях Российской империи в начале 1830-х гг. и результаты их обсуждения в правительстве.

В отечественной историографии реформирование местного управления в конце 1820 – начале 1830-х гг. традиционно связывают с деятельностью секретного комитета 6 декабря 1826 г. Так, С.М. Середонин писал, что рассматривая проекты преобразований, члены комитета исходили из того, что «... все части управления в губернии должно соединить в одном месте, а не в одном лице» (Середонин, 1902: 107). А.А. Кизеветтер, изучив деятельность комитета 6 декабря 1826 г., пришел к мнению, что при обсуждении реформы местного управления была поставлена цель: создать над действиями местных учреждений правильный надзор, "коллегиальный, постоянный, на твердых правилах установленный, имеющий средства не только заявлять беспорядки и злоупотребления, но прекращать их, останавливать зло не через месяцы и годы, а в самом начале его, держать чиновников в строгой дисциплине и виновных преследовать судом" (Кизеветтер). Итогом работы комитета стал проект, разработанный М.М. Сперанским. Как писал А.А. Кизеветтер, император принял этот проект практически без изменений, но высказал сильное сомнение в возможности «...найти для замещения около 500 надежных чиновников (для занятия должности председателей проектируемых "общих присутствий" – Н. Семенова) представлялось государю невозможным» (Кизеветтер).

Проанализировав деятельность «Комитета 6 декабря 1826 г.», доктор исторических наук Л.Е. Шепелев пришел к выводу, что главным итогом его работы было то, что организация государственного аппарата подверглась внимательному критическому анализу, были рассмотрены позитивные проекты возможных реформ (Шепелев, 2007: 192).

Профессор Ю.В. Тот более детально проанализировал проекты преобразований, составленные видным ученым, правоведом и государственным деятелем М.А. Багульянским, членом секретного комитета М.М. Сперанским, а также замечания, высказанные в ходе обсуждения последнего проекта министрами финансов Е.Ф. Канкриным и внутренних дел А.А. Закревским (Тот, 2010: 264). Главная идея проекта М.А. Багульянского, изложенная в записке «Рассуждение об учреждении управления в губерниях» – отделить суд от администрации. Из компетенции губернского правления следовало изъять судебные и финансовые вопросы, а каждая из отраслей губернского управления, согласно своей компетенции, переходила под контроль соответствующего министерства (Тот, 2010: 266). Однако, члены комитета крайне настороженно отнеслись к предложениям М.А. Багульянского.

Как полагает Ю.В. Тот, главную задачу своей деятельности они видели не в изменении сложившегося порядка управления, а в его усовершенствовании. М.М. Сперанский в своем проекте предложил создать новый орган – особое присутствие губернского правления и казенной палаты под председательством гражданского губернатора, в состав которого должны входить вице-губернатор, председатель казенной палаты, старшие советники – по одному от губернского правления и казенной палаты, заседатель приказа общественного призрения (*Материалы...*, 1870: 9). Ю.В. Тот пришел к выводу, что во время обсуждения в секретном комитете, министры финансов Е.Ф. Канкрин и внутренних дел А.А. Закревский выступили с критикой проекта М.М. Сперанского. Так, Е.Ф. Канкрин считал, что создание новых административных учреждений в губерниях, уездах, волостях и селениях значительно усилит коллегиальный принцип принятия решений в ущерб единоначалию, приведет к раздроблению губернского правления, замедлению в рассмотрении дел и увеличению делопроизводства (Тот, 2010: 274-275). Е.Ф. Канкрин, напротив, предлагал упростить делопроизводство за счет пересмотра форм отчетности; повысить денежное жалование чиновникам (Тот, 2010: 275-276). Министр внутренних дел А.А. Закревский в «Замечаниях по предмету нового учреждения для управления губерний» выступил против проекта, увидев в нем стремление ограничить право дворянства избирать из своей среды чиновников местной администрации и попытку нарушить основные принципы «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» (Тот, 2010: 278-280). Как полагает Ю.В. Тот, точка зрения А.А. Закревского отличалась большим консерватизмом, чем других членов комитета. В целом, деятельность комитета 6 декабря 1826 г. подвела итог многочисленным поискам путей реформирования системы государственного управления в царствование Александра I. Обсуждение проблемы было продолжено при Николае I.

4. Результаты

Министр внутренних дел А.А. Закревский в феврале 1831 г. представил императору Николаю I свое донесение «О недостатках губернского правления», представлявшее собой еще один взгляд на реформирование системы местного управления (РГИА, Ф. 1286. Оп. 5. Д. 903). Как отмечал сам министр, это донесение стало результатом «обозрения присутственных мест, подведомственных МВД», предпринятого во время поездки по губерниям, охваченным чумой в 1830-1831 гг. А.А. Закревскому, как министру внутренних дел, было поручено «действовать сообразно с обстоятельствами» и прекратить дальнейшее распространение эпидемии (Закревский, 1916: 197). Странник жесткой дисциплины и порядка, Арсений Андреевич приказывал оцеплять города, учреждать караулы между уездами и губерниями, стрелять по всем, кто нарушает оцепление. Принимаемые меры серьезно затруднили торговлю, тысячи людей с обозами и лошадьми были вынуждены пережидать карантин. Однако все мероприятия были бесполезны: «холера гигантскими шагами шла вперед и появлялась в наиболее охраняемых местностях». В апреле 1831 г. эпидемия достигла Петербурга, вызвав панику среди населения. Министр внутренних дел настоял на применении военной силы в столице, что еще больше разволновало население. Только прибытие императора Николая I, его появление среди народа и общение с толпой, несколько стабилизировало ситуацию. После неудачных попыток борьбы с холерой, в октябре 1831 г. А.А. Закревский подал в отставку, которая была принята императором Николаем I. Однако, в конце 40-х годов, Николай I вновь призвал его на службу и назначил на должность московского генерал-губернатора (Закревский, 1916: 198). Русский историк, правовед, философ Б.Н. Чичерин писал: «...Граф Закревский вошел в чины еще в царствование Александра I и в то время пользовался репутацией разумного, дельного и обходительного человека. ... С новым царствованием он преобразился согласно с новыми требованиями и в 1848 году явился в Москву настоящим типом николаевского генерала, олицетворением всей наглости грубой, невежественной и ничем не сдержанной власти. Он хотел, чтобы все перед ним трепетало, и если дворянству он оказывал некоторое уважение, то с купцами он обращался совершенно как с лакеями. Когда нужны были пожертвования, он призывал, приказывал, и все должно было беспрекословно исполнять» (Чичерин, 1990).

Донесение А.А. Закревского «О недостатках губернского правления» 1831 г. стало не только итогом его поездки по губерниям Российской империи, но и обобщением опыта работы в должности министра внутренних дел, на которой он находился с апреля 1828 г. Арсений Андреевич писал, что «... хочет донести» императору о «...затруднениях, которые встречаются уездные и губернские начальства в прохождении своих должностей и тех недостатках, которые неминуемо должны быть исправлены для восстановления самой необходимой службы» (РГИА, Ф. 1286. Оп. 5. Д. 903. Л. 1-1 об.).

Министр внутренних дел обозначил ключевые, с его точки зрения, проблемы в местном управлении. Проанализировав степень влияния губернатора на органы местной власти, он пришел к выводу, что наиболее значительна власть главного начальника по губернскому правлению, городским полициям и земским судам. Но губернатор не всегда может воспользоваться этой властью из-за «...недостатка способов и средств...», определенных законом. В остальных губернских органах власть губернатора «...весьма слаба или вовсе ничтожна»: казенная палата находится в зависимости от него по торгам на подряды и оброчные статьи; палата уголовного суда представляет губернатору дела на ревизию и он не может влиять на решения иначе, чем протестом в Сенат; гражданская палата и почтовая контора «ни в чем не зависят от губернатора», «действия удельной конторы ему вовсе неизвестны» (РГИА, Ф. 1286. Оп. 5. Д. 903. Л. 1-1 об.). В результате, «...губернатор существует только

как начальник полиции, ответствующий за беспорядки, допускаемые или гнездящимися во всех прочих частях ему вовсе не подчиненных» (РГИА, Ф. 1286. Оп. 5. Д. 903. Л. 3-5).

Следующая проблема – «рассеянность» органов управления в губернии и отсутствие единства в их действиях. В результате, все дела в местном управлении решаются очень медленно и крайне запутаны. А.А. Закревский подчеркнул важную особенность сложившегося положения: должностные лица или органы управления постоянно обращаются к губернатору или губернскому правлению за содействием в решении всех вопросов, но вместе с тем, «... каждая из сих частей нередко являет особенную ревность в доказательство своей независимости от главного в губернии управления» [21].

Работа губернатора серьезно осложняется тем, что в штате его канцелярии только один секретарь, который должен вести всю переписку главного начальника губернии. Если учесть, что на имя губернатора поступают указы Сената, предписания от всех министров, отношения всех департаментов, воинских начальников, других губернаторов, представления от всех палат, от различных ведомств, донесения от всех подчиненных мест и лиц, просьбы от всех сословий, присылаются на ревизию дела из всех уездных судов и уголовных палат, то очевидно, что один чиновник не может справиться с этой задачей. Поэтому губернатору приходится постоянно отрывать чиновников и секретарей губернского правления от своей непосредственной работы, а это приводит к накоплению и затягиванию решения дел в самом правлении.

Наконец, министр внутренних дел в очередной раз констатировал, что губернское правление не может привлечь на службу деятельных и грамотных чиновников из-за крайне низкого жалованья (РГИА, Ф. 1286. Оп. 5. Д. 903. Л. 8-10). Так, жалованье делопроизводителей губернского правления составляет, самое большое – 400 рублей в год, а чаще – всего 30 рублей в год. Поэтому грамотные делопроизводители предпочитают поступать на службу в казенную палату, удельную и почтовую контору, где жалованье выше. Недостаточны штаты и оклады полиции и земских судов: полицмейстер получает 400 (или 300) рублей в год, городничие в городах – по 300 руб., на канцелярию с расходами и сторожами отпускается 260 рублей в год, жалованье земского исправника – 250 рублей, у дворянских заседателей и секретаря – по 200 рублей (РГИА, Ф. 1286. Оп. 5. Д. 903. Л. 8-10). А.А. Закревский с возмущением писал императору: «Нельзя без соблезнования смотреть на сих людей, сидящих в присутственных местах в рубищах с печатью нищеты на лицах, а ведь многие из них – мужья и отцы семейств. Какое же усердие? Кто может льститься надеждой удержать руку, готовую принять предлагаемые подношения, пропустить даже и небольшие деньги. В этом – корень лихоимства» (РГИА, Ф. 1286. Оп. 5. Д. 903. Л. 11-14 об.). Должности земских заседателей «чаще всего достаются людям, которые или не хотят служить, или не имеют к службе никакой фортуны и доискивались хоть какой должности» (РГИА, Ф. 1286. Оп. 5. Д. 903. Л. 11-14 об.).

Для исправления сложившегося положения А.А. Закревский предлагал восстановить в каждой губернии «единство наблюдательной власти в лице гражданского губернатора, по крайней мере над теми частями, которые непосредственно входят в состав губернского управления, как то над всеми палатами» (РГИА, Ф. 1286. Оп. 5. Д. 903. Л. 11-14 об.). Контроль над местными органами со стороны гражданского губернатора должен состоять в ежегодной ревизии им всех палат и в представлении министрам юстиции, финансов и просвещения результатов ревизии. Проверка должна касаться только порядка и сроков производства дел. По мнению министра МВД, было бы полезно восстановить действие указа от 18 августа 1802 г. о рассмотрении частных жалоб и принятия по ним решений в губернском правлении, поскольку эти жалобы происходят на «отступление нижних инстанций от порядка, отвращение же подобных беспорядков – прямая обязанность губернского правления» (РГИА, Ф. 1286. Оп. 5. Д. 903. Л. 8-10).

Следующая мера, предложенная министром внутренних дел – увеличить состав канцелярии гражданского губернатора, назначив двух столоначальников: одного по части гражданской, другого – по уголовной, журналиста, который одновременно выполнял бы обязанности архивариуса и, по крайней мере – 6 писцов (РГИА, Ф. 660. Оп. 1. Д. 63. Л. 6-7). Расширение штата приведет к увеличению расходов на канцелярию губернатора до 7500 рублей, но по мнению А.А. Закревского – это вполне оправданный и разумный шаг. Он также полагал, что минимально необходимая сумма расходов государства на каждое губернское правление должна составлять 30 000 рублей (вместо существующей 21 000 рублей) (РГИА, Ф. 660. Оп. 1. Д. 63. Л. 6-7). Таким образом, предложения А.А. Закревского включали в себя, с одной стороны, усиление власти губернатора за счет расширения его «наблюдательных» функций как главного начальника местного управления, с другой, укрепление органов управления на местах за счет увеличения количества чиновников и получаемого ими жалованья.

Император Николай I, познакомившись с докладной запиской министра внутренних дел А.А. Закревского, наложил следующую резолюцию: «записку показать министру финансов» (РГИА, Ф. 660. Оп. 1. Д. 63. Л. 6-7). Министр финансов Е.Ф. Канкрин, с именем которого связаны не только крупнейшая денежная реформа 1839-1843гг., установившая в России стабильную финансовую систему, но и улучшение государственной отчетности и счетов, очень внимательно изучил выводы министра внутренних дел, со многими из которых он был, в принципе, согласен. 8 марта 1831 г. он представил императору Николаю I свои подробные соображения (РГИА, Ф. 660. Оп. 1. Д. 63. Л. 6-7).

Е.Ф. Канкрин считал, что возложение на губернатора обязанности ревизии всех палат в губернии не принесет пользы, а «...обременит его новым формалитетом», поскольку основательная ревизия потребует очень много времени, а «поверхностная» абсолютно бесполезна [25].

Восстанавливать действие указа 18 августа 1802 г. министр финансов также считал нецелесообразным, т.к. это может привести к резкому увеличению «ябеды» и жалоб на действия губернского (РГИА, Ф. 660. Оп. 1. Д. 63. Л. 1-4).

По поводу увеличения жалованья чиновников Е.Ф. Канкрин указал на то, что предложения министра внутренних дел потребуют в год израсходовать по всем губерниям Российской империи 3 058 088 рублей, в том числе на увеличение содержания канцелярии губернатора и губернского правления потребуется 815 000 рублей (РГИА, Ф. 660. Оп. 1. Д. 63. Л. 1-4). Министр финансов соглашался, что идея об увеличении жалованья чиновников является вполне своевременной и необходимой, и он сам в 1830 г. представил на рассмотрение императора Николая I проект «улучшения губернских штатов вообще, на что исчислено было около 4,5 миллионов рублей» (РГИА, Ф. 660. Оп. 1. Д. 63. Л. 1-4). Но из-за увеличения других государственных расходов его проект не был принят. В 1831 г. министр финансов также заключил, что «... не может принять на себя каких-либо новых расходов», но на будущий, 1832 г., при благоприятных обстоятельствах, возможно будет выделить 500 000 рублей на увеличение содержания губернского правления и губернской канцелярии (РГИА, Ф. 660. Оп. 1. Д. 63. Л. 1-4). Кроме того, Е.Ф. Канкрин справедливо заметил, что в губернских правлениях канцелярские чиновники зачастую определяются не по штату, а в значительно большем количестве, что также приводит к сокращению их жалованья.

Министр финансов заключил, что для серьезного решения проблемы улучшения системы местного управления недостаточно простого «прибавления штатных сумм». Необходим комплекс мер: во-первых, следует уменьшить и упростить делопроизводство, упразднив излишние регистрации, двойные донесения; во-вторых, установить более четкое разделение дел по экспедициям правлений, и принять порядок, по которому с согласия губернатора маловажные дела будут решаться в экспедиции губернского правления и не рассматриваться в общем присутствии. Кроме того, Е.Ф. Канкрин считал, что «Учреждение для управления губерний Всероссийской империи» является чрезвычайно «мудрым» документом, который не только ввел разделение власти на местах, но и установил «...единство действий в общих отношениях» (РГИА, Ф. 1286. Оп. 5. Д. 903. Л. 11-14 об.). Важность «Учреждения» состоит и в том, что оно не позволяет бесконтрольно усилиться власти губернатора. Случаи же неуважительного отношения к губернаторам происходят оттого, что сами губернаторы, «... еще не зная дела, желают поступать самовластно, полагая, что он с названием хозяина губернии соединяет полное начальство по всем частям» (РГИА, Ф. 660. Оп. 1. Д. 63. Л. 1-4).

Позиция министра финансов, в целом, совпала с мнением Комитета министров, который рассмотрел на заседаниях 16 мая и 2 июня 1831 г. доклад А.А. Закревского, замечания, высказанные по нему императором Николаем I и Е.Ф. Канкриным. В журнале Комитета было записано, что следует соединить в лице губернатора наблюдательную власть над всеми частями управления в губернии, сохранить рассмотрение жалоб по тяжёлым делам в губернском правлении, а не в палатах, поскольку «... губернское правление – есть такое место, которое наблюдая дабы законы были везде исполняемы» (РГИА, Ф. 660. Оп. 1. Д. 63. Л. 27-30). Что касается до замечаний министра внутренних дел о недостаточном жаловании чиновников, то Комитет министров признал их вполне справедливыми, заметив, при этом, что правительство озабочено поисками средств для повышения, учреждены разные комитеты для разработки общих штатов, а отдельным присутственным местам уже сделаны некоторые прибавки. Комитет также поручил министру финансов при составлении бюджета на 1832 г. найти хотя бы незначительную сумму для увеличения жалованья чиновникам (РГИА, Ф. 660. Оп. 1. Д. 63. Л. 27-30).

5. Заключение

Таким образом, система местного управления, сложившаяся в Российской империи в первые десятилетия XIX в., требовала серьезного реформирования. Правительство понимало важность данной проблемы и необходимость ее решения, о чем свидетельствуют проекты реформ, разработанные в первой четверти XVIII в. и деятельность комитета 6 декабря 1826 г.

Проект министра внутренних дел А.А. Закревского предполагал проведение преобразований местного управления на основе принципов усиления власти губернатора, восстановления единства губернских органов власти, увеличения количества чиновников в губернском управлении и повышения выплачиваемого им жалованья. Однако, многие положения А.А. Закревского носили чисто декларативный характер и не предполагали конкретных шагов для решения проблем. Обсуждение предложений министра внутренних дел в правительственных кругах показало, что представители верховной власти исходили из необходимости сохранения «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» 1775 г. и крайне неохотно рассматривали любые предложения его изменить. Кроме того, обсуждение предложений А.А. Закревского в правительстве еще раз доказывает, что важнейшим критерием административных преобразований выступала задача создания такого аппарата управления, который бы был прежде всего недорогой, эффективный и обеспечивал оптимальное соотношение властных полномочий местных и центральных органов. Поэтому ключевым становится мнение министра финансов, который обеспечивал финансовое обоснование любым изменениям и реформам. В 1837 г. был принят «Наказ гражданским губернаторам», который более точно определил предметное поле деятельности губернаторов, восстановил его должность как «хозяина губернии» и закрепил его положение как чиновника Министерства внутренних дел.

Литература

Закревский, 1916 - Закревский А.А. //Русский биографический словарь. Жабокритский-Зябловский. Издаваемый Императорским Русским Историческим обществом. Под ред. Е.С. Шумигорского, М.Г. Курдюмова. Петроград. Типография Главного Управления Уделов. Моховая, 40. 1916. С. 195-199.

Кизеветтер - Кизеветтер А.А. Внутренняя политика в царствование императора Николая Павловича// [Электронный ресурс] http://dugward.ru/library/kizevetter/kizevetter_vnutrennyaa_politika_v_carstvovanie.html#002 (дата обращения 01.12.2015).

Лысенко, 2001 - Лысенко Л.М. Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи (XVIII - начало XX в.). М.: МПГУ, 2001. 354 с.

Материалы..., 1870 - Материалы, собранные для высочайше учрежденной комиссии о преобразовании губернских и уездных учреждений. Отдел административный. Часть I. Отделение I. Спб.: Типография Министерства внутренних дел, II Отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1870. 534 с.

Мироненко, 1989 - Мироненко С.В. Самодержавие и реформы: политическая борьба в России в начале XIX в. М.: Наука, 1989. 240 с.

Писарькова, 2012 - Писарькова Л.Ф. Государственное управление России в первой четверти XIX в.: Замыслы, проекты, воплощение. М.: «Новый хронограф», 2012. 448 с.

ПСЗРИ, 1830 - Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. Спб.: В типографии II Отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1830. Т.20. № 14392. С. 229-304.

Раскин, 2005 - Раскин Д.И. Министерская система управления – базовый институт Российской империи // Клио: журнал для ученых. 2005. № 3(30). С. 118-126.

РГИА - Российский государственный исторический архив.

Середонин, 1902 - Середонин С.М. Исторический обзор деятельности Комитета министров: К столетию Комитета министров (1802-1902): [В 7 т.] / Сост. С. М. Середонин. Спб.: Канцелярия Ком. министров, 1902. Т. 1: Комитет министров в царствование императора Александра Первого (1802 г. сентября 8 - 1825 г. ноября 19). 1902. 608 с.

Середонин, 1902 - Середонин С. М. Исторический обзор деятельности Комитета министров: К столетию Комитета министров (1802-1902): [В 7 т.] / Сост. С. М. Середонин. Т. 1-5. - Спб. : Канцелярия Ком. министров, 1902. Т. 2 : Ч. 1 : Комитет министров в царствование императора Николая Первого (1825 г. ноября 20 - 1855 г. февраля 18). 1902. 373 с. ; 6 л. портр.

Тот, 2010 - Тот Ю.В. Проблема реорганизации местного управления и земской полиции в правительственной политике России первой трети XIXв. // Труды исторического факультета Санкт-Петербургского государственного университета. 2010. № 1. С. 252-286.

Шепелев, 2007 - Шепелев Л.Е. Аппарат власти в России. Эпоха Александра I и Николая I. Спб.: «Искусство-СПб», 2007. 461 с.

Чичерин, 1990 - Чичерин Борис Николаевич. Воспоминания // Русские мемуары. Избранные страницы (1826-1856). Сост., биогр. очерки и прим. И. И. Подольской. М.: Правда, 1990.

McCaffray, 2005 - McCaffray S.P. Confronting Serfdom in the Age of Revolution: Projects for Serf Reform in the Time of Alexander// The Russian Review. 2005. Volume 64, Issue 1(January), Pp.1–21.

Melancon, 2004 - Melancon M. Popular Political Culture in Late Imperial Russia (1800-1917)// Russian History. 2004. Volume 31, Issue 4, Pp. 369 – 371.

Raeff, 1979 - Raeff M. The Bureaucratic Phenomenon of Imperial Russia, 1700-1905// Americal Review. 1979. Vol. 84, № 2 (April). Pp. 399 – 411.

Tot, 2013 - Tot Ju.V. Reorganising the Local Government at the End of the 18 th and the Beginning of the 19 th Centuries: Analysis of the Policies of Paul I and Alexander// Bylye Gody. 2013. № 30 (4). Pp. 36-44.

References

Chicherin B. Memories // Russian memoirs. Selected pages (1826--1856). Comp., biogr. sketches and notes by I.I. Podolskaya. M.: Pravda, 1990. [Electronic resource] http://az.lib.ru/c/chicherin_b_n/text_1904_vospomimania.shtml (date of the application 20.11.2015) (in Russian).

Complete collection of laws of the Russian Empire. Volume I. SPb.: In the Publishing House of II Department of the Private E.I.V. Office, 1830. Т. 20. № 14392. Pp. 229-304 (in Russian).

Kiesewetter A.A. Internal policy during the reign of the Emperor Nicholas// [Electronic resource] http://dugward.ru/library/kizevetter/kizevetter_vnutrennyaa_politika_v_carstvovanie.html#002 (date of the application 01.12.2015) (in Russian).

Lysenko L.M. Governors and governors-general of the Russian empire (XVIII-early XX centuries). M.: MPGU, 2001. 354 p. (in Russian).

Materials collected for highest conversion of the commission established by the provincial and district institutions. Administrative Department. Part I. Department I. SPb: Tipografija Ministerstva vnutrennih del, II Otdelenija Sobstvennoj E.I.V. Kancelarii, 1870. 534 p. (in Russian).

McCaffray S.P. Confronting Serfdom in the Age of Revolution: Projects for Serf Reform in the Time of Alexander// The Russian Review. 2005. Volume 64, Issue 1(January), Pp.1–21.

Melancon M. Popular Political Culture in Late Imperial Russia (1800-1917)// Russian History. 2004. Volume 31, Issue 4, Pp. 369 – 371.

- Mironenko S.V. Autocracy and reforms: political struggle in Russia in the early XIX century. M.: Nauka, 1989. 240 p. (in Russian).
- Pisarkova L.F. State Administration of Russia in the first quarter of the XIX century.: Plans, projects, implementation. M.: «Novyj hronograf», 2012. 448 p. (in Russian).
- Raeff M. The Bureaucratic Phenomenon of Imperial Russia, 1700-1905// Americal Review. 1979. Vol. 84, № 2 (April). Pp. 399 – 411.
- Raskin D.I. Ministerial system of government – basic institute of the Russian Emperial statehood // Klio. 2005. №3 (30). Pp. 118-126 (in Russian).
- Russian State Historical Achive.
- Seredonin S.M. Historical overview of the Committee of Ministers: To the centenary of Ministers' Body (1802-1902): in 7 vols. Compiled by S.M. Seredonin.: SPb. Kantselyariya Kom. ministrov, 1902. Vol 1.: The Committee of Ministers during the reign of Emperor Alexander I (1802 September 8 - 19 November 1825). 1902. 608 p. (in Russian).
- Seredonin S.M. Historical overview of the Committee of Ministers' activity: to the centenary of the Committee of Ministers (1802-1902): in 7 vols. Compiled by S.M. Seredonin. Vol 1-5. SPb. Kantselyariya of Kom. ministrov, 1902. Part 1. The Committee of Ministers during the reign of the Emperor Nicholas I (1825 November 20 - 1855 February 18). 373 p. (in Russian).
- Shepelev L.E. The apparatus of power in Russia. The era of Alexander I and Nicholay I. SPb.: "Iskusstvo-SPb", 2007.461 p. (in Russian).
- Tot J.V. The problem of the reorganization of local government and of Zemstvo Police in the government's policy of Russia in the first third of the XIX century// Trudy istoricheskogo fakul'teta Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo universiteta. 2010. № 1. Pp. 252-286. (in Russian).
- Tot J. V. Reorganising the Local Government at the End of the 18 th and the Beginning of the 19 th Centuries: Analysis of the Policies of Paul I and Alexander// Bylye Gody. 2013. № 30 (4). Pp. 36-44.
- Zakrevskii A.A.// Russian Biographical Dictionary. Zhabokritsky-Zyablovsky. Issued by the Emperor's Russian Historical Society. Edited by E.S. Shumigorsky, M.G. Kurdyumov. Petrograd. Publishing House of the General Institute of Property. Mokhovaja, 40. 1916. vol. 7. Pp.195-199. (in Russian).

УДК 949(47) 072

Проблемы реформирования местного управления Российской империи в начале 1830-х гг.

Наталья Леонидовна Семенова ^{а, *}

^а Стерлитамакский филиал Башкирского государственного университета, Стерлитамак, Российская Федерация

Аннотация. В статье на основе опубликованных и неопубликованных архивных источников рассматривается обсуждение вопросов реформирования местного управления в высших правительственных кругах Российской империи в начале 30-х гг. XIX в. Автор проанализировала предложения министра внутренних дел А.А. Закревского, представленные на рассмотрение императора Николая I в 1831 г. Проект предполагал проведение реформы местного управления на основе принципов усиления власти губернатора, восстановления единства губернских органов власти, увеличения количества чиновников в губернском управлении и повышения выплачиваемого им жалованья. В статье сделан вывод, что многие предложения А.А. Закревского носили чисто декларативный характер. Обсуждение плана министра внутренних дел в высших правительственных кругах показало, что представители верховной власти исходили из необходимости сохранения «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» 1775 г. и крайне неохотно рассматривали любые предложения по его изменению. Автор пришла к выводу, что важнейшими критериями административных преобразований в рассматриваемый период выступают задачи создания такого аппарата управления, который бы был прежде всего недорогой, эффективный и обеспечивал оптимальное соотношение властных полномочий местных и центральных органов. Поэтому ключевым становится мнение министра финансов, который обеспечивал финансовое обоснование любым изменениям и реформам.

Ключевые слова: министерская реформа, местное управление, губерния, министр внутренних дел, губернатор, надзор, губернское правление, чиновники, жалованье, министр финансов.

* Корреспондирующий автор

Адреса электронной почты: natalja_leonid@mail.ru (Н.Л. Семенова)