

UDC 94 (47). 071 + 94(47). 072

Reorganising the Local Government at the End of the 18th and the Beginning of the 19th Centuries: Comparative Analysis of the Policies of Paul I and Alexander I

Jurij V. Tot

Saint-Petersburg State University, Russian Federation
199034, Saint-Petersburg, Mendeleevskaya liniya, 5
Dr. (History)
E-mail: y.tot@spbu.ru

Abstract. The article examines the reorganisation of the local government undertaken by Paul I and Alexander I at the beginning of their reigns. In utilising legal acts, minutes of sessions of the State Council as well the historiography of the problem, the author comes to a conclusion regarding the identity of the policies of Paul I and Alexander I.

Keywords: Alexander I; State Council; Governor General; province; nobility; local government; Paul I; judicial institutions; district.

Введение. История административных преобразований, в том числе и местного управления, вызывает у современных исследователей определенный интерес [1]. Важным этапом в изучении этой темы являются преобразования Павла I и Александра I, осуществленные до проведения министерской реформы.

В отечественной историографии сформировались различные подходы к оценке характера и взаимосвязи преобразований государственного управления, проведенных Павлом I и Александром I. М.Н. Милуков [2, с. 61] и А.Е. Пресняков [3, с. 163] утверждали, что Александр I сохранил многие установления отца в административной сфере, а затем и развил их. Московский историк А.Б. Каменский, сторонник другой точки зрения, отмечает, что Александр I по большей части сохранял «сугубо формальные, малозначительные элементы системы» Павла I, которые ему, «имевшему широкую преобразовательную программу, представлялись попросту незначительными и не носящими принципиального характера» [4, с. 114].

Анализ мер по реорганизации местного управления, проведенных Александром I в период между опубликованием манифеста о восшествии на престол и учреждением министерств (12 марта 1801 г. – 8 сентября 1802 г.), позволит установить сходство или различие, сближение или расхождение с аналогичными действиями Павла I. Манифест о восшествии на престол – по большей части декларация, отражение конкретного исторического момента – возвестил о намерении Александра править «по законам и по сердцу в Бозе почивающей августейшей бабки нашей, государыни императрицы Екатерины Великой» [5]. Манифест об учреждении министерств – начало нового этапа преобразования государственного управления. Основные его контуры были очерчены Александром I и Негласным комитетом именно в этот период, суть которого состояла в преодолении декларативности первого манифеста и разработке положений второго.

Материалы и методы. При написании статьи автор основывался на традиционных источниках изучения внутренней политики: законодательных, делопроизводственных и мемуарных. Методологической основой статьи являются принцип историзма, а также периодизационный, системный, сравнительный и персонально-биографический методы исторического исследования.

Обсуждение. Основные направления реорганизации местного управления, осуществленные Павлом I, заключались в следующем. Указ 12 декабря 1796 г. изменил административно-территориальное деление империи. Вместо 50 губерний была образована 41 (исключая Область Войска Донского) [6]. Из них 30 должны были управляться на основе общих законов, а 11, находившиеся на западных, северо-западных и юго-западных границах, – на «особых основаниях». По подсчетам М.В. Ключкова, в ходе реформы 27 губерний (т.е. 2/3 от общего их числа) были образованы на основе прежних территорий и только 1/3 – посредством «перетасовок екатерининских» губерний. При этом число уездов сократилось

на 143 единицы. Численность населения в губерниях варьировалась от 100 до 650 тысяч человек [7, с. 414-415].

Существенной корректировке подверглась система местного управления. Упразднился институт наместничества [8], изменялась структура и штаты губернских и уездных учреждений. Согласно сравнительной таблице штатов местных учреждений, действовавших в правление Екатерины II и Павла I, составленной М.В. Ключковым, эти изменения выглядят так. В губернии было упразднено пять инстанций (верхний земский суд, губернский магистрат, верхняя расправа, совестный суд и приказ общественного призрения), а в уезде – две инстанции (городовой магистрат, нижние расправы). Уголовная и гражданская палаты были объединены в одно учреждение – палату суда и расправы. В итоге к концу царствования Павла I в губернском звене управления вместо девяти действовало три учреждения: Губернское правление, Палата суда и расправы, Казенная палата, а в уездном – из семи – четыре: Правление городничего, Уездный суд (в его состав входил уездный предводитель дворянства и дворянская опека), уездное казначейство, Нижний земский суд. Упразднение отдельных судебных учреждений повлекло за собой сокращение должностей прокурора и стряпчих в этих инстанциях, а в составе нижнего земского суда – должностей двух сельских заседателей. В штатном расписании губернии были сохранены должности прокурора, землемера, архитектора, механика, а в штатном расписании уезда – должности землемера, доктора, лекаря, 2 подлекарей и 2 учеников лекаря. По данным В.М. Ключкова, численность екатерининской губернской администрации (в среднем для каждой губернии он определял 10 уездов) составляла 460 человек, а сумма на их содержание не превышала 116 тыс. рублей. Павел I сократил число чиновников местной администрации почти вдвое, до 243, а расход на них более чем на 1/3, определив его в 72 тыс. рублей [7, с. 589-592].

Упразднение отдельных структур местного управления привело к замене представителей администрации, избираемых дворянством, коронными чиновниками. М.В. Ключков, рассматривая новые штаты местных учреждений, констатировал, что дворянство было вытеснено из «судебно-административных учреждений, перешедших после того всецело в руки назначенных от короны чиновников, дворянству было оставлено лишь право выбора должностных лиц, обслуживавших прежде всего чисто дворянские интересы... предводителей дворянства, депутатов и секретаря» [7, с. 473].

Сословные представители (по два выборных дворянских заседателя) значились только в нижнем земском и уездном судах, т.е. уездном звене управления. Уездный суд стал всеобщим, так как его юрисдикция распространялась не только на дворян, но и на все население уезда (за исключением городского). В селениях удельных (затем государственных) крестьян в 1797 г. было введено волостное самоуправление. Волость образовывали 6000 ревизских душ. На волостном сходе крестьяне избирали волостное правление (волостной голова и два заседателя). Сельский сход (до 20 дворов) избирал старшину и старост (помощников старшины), а также сотских и десятских. Крестьяне получили земельный надел, их недоимки списывались, хлебная подать заменялась денежным оброком [9].

В историографии сложились два основных мнения по вопросу о причинах и итогах реорганизации местного управления на рубеже XVIII–XIX вв. Одни исследователи утверждают, что император во внутренней политике реализовывал «накопившуюся в его душе ненависть ко всему тому, что делала его мать» [10, с. 41]. Другие, наоборот, полагают, что он воплощал в жизнь конкретную политическую программу, заключавшуюся в укреплении власти монарха, программу централизации и бюрократизации государственного управления [11, с. 44-45]. Первая точка зрения доминировала в дореволюционной историографии, вторая, получившая развитие в монографии М.В. Ключкова, была поддержана частью советских историков. Изучение этих проблем современными исследователями осуществляется в двух плоскостях. С одной стороны, преодолевается дореволюционная историографическая традиция, объясняющая преобразования Павла I его неприятием «деяний великой императрицы», и внутренняя политика императора рассматривается сквозь призму централизации управления [12, с. 17]. С другой – административные преобразования Павла I анализируются таким образом, чтобы выявить в них не только наличие, но и развитие тенденций, проявившихся ранее в политике Екатерины II [13, с. 196-197].

Первые указы Александра I, изданные в период с марта по июнь 1801 г., отменяли распоряжения Павла I, ограничивавшие сословные права и привилегии дворянства, восстанавливали дворянские выборы, положения Жалованных грамот дворянству и городам, разрешали свободный выезд за пределы России [14]. Вопросы местного управления и административно-территориального устройства империи, за исключением введения выборных представителей от дворян в уездный и нижний земский суды [15], не нашли отражения в законодательных актах. Отношение к этой проблеме в правительственных кругах формировалось постепенно, в ходе 15 заседаний Государственного совета в период с 25 апреля по 12 августа 1801 г.

Заседание Совета 25 апреля 1801 г. было посвящено «положению государственных и судебных губернских мест». Члены совета считали необходимым изучить состояние как упраздненных, так и функционировавших губернских учреждений, включая их штаты и принципы финансирования. На следующем заседании, 23 мая 1801 г., Совет констатировал, что значительная протяженность территорий некоторых губерний и многочисленность населения значительно снижают уровень их управления, осложняя служебные отношения между различными судебными инстанциями. Устранить эти «неудобства» предлагалось посредством изменения действовавшего административно-территориального деления, восстановив, насколько возможно, число губерний, существовавших до введения штатов 1796 г. [16, стлб. 69].

Вопросы организации губернского управления рассматривались на следующем заседании Совета, 27 мая 1801 г. Члены совета выступили за восстановление в великорусских губерниях «мест, положенных по учреждениям («Учреждения о губерниях» 1775 г. – Ю. Т.)». Предлагалось также рассмотреть целесообразность восстановления упраздненных институтов местного управления и возможность «некоторой в них перемены», что, однако, не касалось губерний, «на особых правах состоящих», так как порядок управления ими предполагал «особенное и дальнейшее соображение». Конкретные предложения по реализации намеченных проблем предполагалось сформировать в ходе «чтения» соответствовавших разделов «Учреждений», которое было проведено на четырех заседаниях (30 мая, 3, 6 и 10 июня 1801 г.) [16, стлб. 71-72]. Таким образом, Совет, пересматривая организацию местного управления, не предполагал выходить за рамки екатерининского законодательства о губерниях.

В итоге Государственный совет предложил восстановить должности губернских стряпчих по гражданским и уголовным делам, рассматривая их как «необходимых помощников губернскому прокурору», совестный суд, состоявший из судьи и выборных заседателей (по два) от дворян, купечества и казенных крестьян, а также палаты уголовного и гражданского суда. В каждой из них надлежало образовать присутствие: председатель, советник от короны и выборные заседатели (по два) от дворянства и купечества. Численность уездного суда предстояло увеличить за счет двух заседателей от казенных крестьян, переводившихся из нижней расправы. Следовало наделить уездный суд правом назначать «способных людей» на должность секретаря. Состав нижнего земского суда (уездная полиция) предлагалось пополнить двумя выборными заседателями от казенных крестьян. Кроме того предлагалось увеличить штаты, а также изменить организацию различных местных учреждений [16, стлб. 73-75, 77, 79].

Большинство членов Государственного совета на заседании 13 июня 1801 г. высказалось за восстановление института генерал-губернатора не только в пограничных и «на особенных правах состоящих» губерний, но и «вообще» во всех губерниях. Целесообразность этой меры обосновывалась необходимостью введения «единообразия» в управлении и «лучшей связи в делах и в земском управлении» [16, стлб. 72-73]. Права и обязанности генерал-губернатора должны были регламентироваться соответствующими статьями «Уложений о губернии» 1775 г.

Отличную от других членов Государственного совета позицию по реорганизации местного управления занимал А.Р. Воронцов, изложивший ее во «Мнении об образовании присутственных мест в губерниях». Он не поддержал предложение о повсеместном восстановлении генерал-губернаторств, полагая, что должность генерал-губернатора следовало учредить только в приграничных и «на особенных правах состоящих» губерниях [16, стлб. 76-77].

Особое внимание А.Р. Воронцов уделил проблеме восстановления совестного суда. Он считал необходимым учредить его в каждой губернии, подчеркивая, что эта судебная

инстанция, согласно «Учреждениям о губерниях», должна «служить ограждением личной безопасности и преградою противу злоупотребления власти». Он предлагал законодательно развить положение о совестном суде, претворив в жизнь то, что «в учреждении о губерниях предоставлялось учинить впредь», а именно: учредить высший совестный суд в Санкт-Петербурге, определить его функции и пределы компетенции, подчинив ему все совестные суды [16, стлб. 76].

Автор «Мнения», выдвигая это положение, возможно, намеревался привлечь внимание высшей власти к проблеме формирования судебной вертикали, институты которой могли стать определенным гарантом в деле защиты «личной безопасности» подданных от «злоупотребления власти».

Обратим внимание на еще одно предложение А.Р. Воронцова, относящееся к совестному суду и зафиксированное в журнале заседания Совета 17 июня 1801 г., но отсутствующее в тексте «Мнения», – предоставить право выбирать судью совестного суда дворянству [16, стлб. 74]. Таким образом, вертикаль судебной власти должна была опираться на «первейшее» сословие государства.

А.Р. Воронцов считал необходимым не только увеличить число губерний, поддержав аналогичное предложение Совета, но и уездов, вернув статус уездных городов населенным пунктам, утратившим его в соответствии с указами Павла I. Разделяя позицию большинства Совета о возвращении дворянам права выбирать своих представителей в судебные учреждения, он тем не менее не считал обязательным восстановить все упраздненные Павлом I местные установления, обосновывая свои соображения нежеланием «умножать инстанции» и отягощать казну значительными «ежегодными издержками» [16, стлб. 75-76].

На заседании Совета 12 августа 1801 г. при окончательном рассмотрении текста указа о губерниях Д.П. Троицкий огласил мнение Александра I о преамбуле этого документа. «Изобразить сильнее во введении сего указа, – указывал император, – что не одно подражание бывшим примерам, а тем менее прихотливое желание новизны заставили приступить к сему преобразованию, но государственные нужды и уважение пользы» [16, стлб. 83]. Несмотря на общий характер формулировки, позиция монарха по вопросу преобразования местного управления была заявлена весьма конкретно. Она не сводилась только к ревизии политики Павла I или стремлению к «новизне». Вносимые коррективы должны были соответствовать насущным потребностям местного управления, что предполагало как сохранение, так и упразднение действовавших институтов, а также введение в их структуру, организацию и компетенцию новых элементов.

9 сентября 1801 г. был опубликован указ «О восстановлении пяти губерний и о подчинении пограничных губерний военным губернаторам». Однако его содержание не определялось названием. В преамбуле закона необходимость изменений в таком «пространном государстве как Империя Российская» обосновывалась двумя обстоятельствами. Во-первых, важностью «исполнения закона», так как «государственные нужды и пользы» предполагали «от времени до времени» корректировку государственного управления, а во-вторых, тем, что эффективность деятельности исполнительной власти зависела от «соразмерного распределения ее относительно к пространству земли, населению ее и нуждам обывателей». Выявленная закономерность между исполнением закона и «пространством государства», как полагали авторы преамбулы, позволила определить «затруднения и неудобства» в осуществлении правосудия и деятельности земской полиции (нижний земский суд) [17]. Указание императора было исполнено, но оно оказалось воплощенным в еще более пространной форме, чем поставленная задача.

Согласно указу 9 сентября 1801 г., восстанавливались Пензенская, Олонецкая губернии, упраздненные в 1796–1797 гг. В Малороссии, Литве и Белоруссии образовывались три новых губернии. В приграничные, а также имевшие особый статус, губернии назначались десять военных губернаторов. Тем самым Александр I поддержал А.Р. Воронцова, а не Совет, предлагавший повсеместно ввести должность генерал-губернатора. Изменялись структура и штаты местных учреждений. Восстанавливались должности губернских стряпчих по гражданским и уголовным делам, в казенной палате дополнительно учреждалась должность асессора. Палата суда и расправы была вновь разделена на палаты уголовного и гражданского суда в составе председателя палаты и советника, назначаемых правительством, и двух выборных заседателей (от дворянства и купечества). Возобновлял деятельность совестный суд и приказ общественного призрения. Совестный суд и его присутствие образовывали судья, избираемый дворянством, и

выборные заседатели (по два) от дворянства, купечества и казенных крестьян. Приказ общественного призрения, возглавлявшийся губернатором, формировался из заседателей совестного суда (по одному от каждого сословия) и секретаря. Численность уездного и нижнего земского суда увеличивалась за счет двух заседателей от свободной части крестьянского населения. Возрастала сумма, выделявшаяся на канцелярские расходы уездного суда. Чиновникам, возглавлявшим нижний земский и уездный суды, предоставлялось право назначать «способных людей» на должность секретаря [17].

Из текста указа следует, что идеи, сформулированные в преамбуле закона и обозначенные Александром I, были реализованы. Во-первых, восстанавливались упраздненные Павлом I административные и судебные учреждения, расширялись их штаты, дворянство возвращалось если не на первые, то, как минимум, на ведущие позиции в местном управлении. Во-вторых, не был воссоздан верхний земский суд, верхняя расправа, нижняя расправа, но учтены предложения А.Р. Воронцова о совестном суде и генерал-губернаторах. Таким образом, процесс подготовки указа и его окончательный текст свидетельствуют о том, что для Александра I статьи «Уложений о губерниях» не являлись догмой.

Александр I был хорошо осведомлен о состоянии местного управления не только во время правления Павла I, но и Екатерины II. В литературе нередко цитируется его письмо В.П. Кочубею от 10 мая 1796 г., в котором будущий император критически характеризовал систему государственного управления, сформировавшуюся в правление императрицы. «В наших делах, – отмечал он, – господствует неимоверный беспорядок; грабеж со всех сторон; все части управляются дурно; порядок, кажется, изгнан отовсюду, и Империя, несмотря на то, стремится лишь к расширению своих пределов. При таком ходе вещей возможно ли одному человеку управлять государством, а тем более исправлять укоренившиеся в нем злоупотребления, это выше сил не только человека, одаренного, подобно мне, обыкновенными способностями, но даже и гения» [18, с. 150].

Современный исследователь Л.Ф. Писарькова справедливо отмечает, что законодательную политику Павла I и Александра I в сфере местного управления сближало стремление отказаться «от четкой сословной организации судебной системы, введенной Екатериной II». По мнению историка, если Павел I «полностью исключил выборный элемент из губернских учреждений и превратил его в фикцию в уездных учреждениях», то Александр I, восстановив выборы, «даже расширил участие выборных лиц в государственном управлении». В палатах уголовного и гражданского суда впервые стали заседать представители от дворян и купечества, а в уездных судах, наряду с выборными от дворян – представители от крестьян [12, с. 50-51]. Л.Ф. Писарькова, рассматривая внесенные Александром I изменения в местное управление, обоснованно устанавливает их связь с аналогичными мерами Павла I, но, отмечая сходство между ними, она не оттеняет различий. Именно они, несмотря на кажущуюся парадоксальность, подчеркивают это сходство.

Ослабляя доминирование первого сословия в учреждениях местного управления, сокращая число судебных инстанций, упрощая принципы судостроительства и судопроизводства, формируя волостное самоуправление, Павел I не только стремился к централизации управления, но и объективно укреплял позиции других сословий в системе местного управления. Александр I, возвратив дворянских выборных в местные учреждения, но введя в эти учреждения выборных от купечества, также ослаблял положение дворянства, фактически растворяя его представителей в выборных от «неблагородных сословий». По существу он, как и Павел I, способствовал формированию начал всесословной организации местного управления. Таким образом, главный вектор политики Павла I и Александра I в сфере реорганизации местного управления совпадал.

Тем не менее следует отметить одно важное отличие. Павел I осуществлял эту политику практически демонстративно, а его сын пытался максимально ее завуалировать. Изучая личность Александра I, биографы отмечали его скрытность, способность приспосабливаться к людям и обстоятельствам, настойчивость в достижении поставленной цели. «У него был характер, и в иных случаях очень твердый. Он умел долго и упорно желать и ждать, – оценивал императора как политического деятеля советский историк Е.В. Тарле. – И уже выдумав что-нибудь, царь ни перед чем не останавливался, чтобы провести в жизнь свою выдумку...» [19, с. 444]. Иначе, но в том же контексте, характеризовал

царя хорошо его знавший М.М. Сперанский: «Александр слишком слаб, чтобы управлять, и слишком силен, чтобы быть управляемым» [19, 445].

В свете приведенных оценок примечателен следующий факт: 23 июля 1801 г. на заседании Негласного комитета В.П. Кочубей попытался инициировать обсуждение вопроса о восстановлении института генерал-губернаторов. В изложении П.А. Строганова дело обстояло так: «В конце заседания граф Кочубей заговорил о невыгоде назначить военных губернаторов, с подчинением им гражданской части, о которой они иногда не имеют понятия, и выразил мысль, что было бы полезно восстановить прежних генерал-губернаторов». О нежелании Александра I рассматривать этот вопрос и даже о его раздражении, вызванном выступлением В.П. Кочубея, П.А. Строганов высказался лаконично, но весьма эмоционально: «Это предложение встретило такое сильное противоречие со стороны самого императора, что дело было оставлено. Государь прервал разговор...» [20, с. 43].

Впоследствии император будет неоднократно менять свое отношение к этой проблеме. Указ 15 апреля 1803 г. фактически приравнял военных губернаторов, назначенных указом 9 сентября 1801 г. в приграничные и обладавшие особым статусом губернии, к генерал-губернаторам эпохи Екатерины II. «Военные губернаторы, управляющие гражданской частью по всем отношениям, до присутственных мест касающимся, – подчеркивалось в указе, – сообразовались с должностью главнокомандующего (генерал-губернатор – Ю. Т.), предназначенную в высочайшем учреждении об управлении губернией и поступали по оной» [21].

В 1801–1803 гг. продолжилась реализация основных положений указа 9 сентября 1801 г.: были восстановлены упраздненные Павлом I уезды, а городам, не только выведенным за штат, но и вновь образованным, был предоставлен статус уездного центра [22]. По сведениям Л.Ф. Писарьковой, из 143 упраздненных Павлом I уездов, не было воссоздано 39, что составило более 27 % их общей численности [12, с. 49].

Заключение. Административно-территориальное деление Российской империи, установленное в начале правления Александра I, не соответствовало екатерининскому точно так же, как организация и структура учреждений местного управления – «Учреждениям о губерниях» 1775 г. И это не единственное совпадение в реорганизациях местного управления, осуществленных Павлом I и Александром I. Тожественны были определившие характер реорганизации государственного управления цели, к достижению которых они шли разными путями. Павел I видел их в централизации государственного управления и постепенном ограничении влияния дворянства на институты местного управления. Александр I – в более широком участии представителей «неблагородных» сословий в местном управлении и завершении процесса образования министерств, начавшегося при Павле I и ставшего важным звеном в централизации управления. Как Павел I, так и Александр I рассматривали реорганизацию местного управления в контексте общей централизации управления. «Вместе с учреждением министерств помышлено было и о лучшем образовании губернского устройства, но ни в 1802 г., ни в 1809–1811 гг. не было составлено полного на сию часть проекта, – писал в конце царствования Александра I М.М. Сперанский. – Все состояло токмо в разных мыслях и первоначальных начертаниях» [23, с. 73].

Примечания:

1. Административные реформы в России: история и современность. М.: Росспэн, 2006. 645 с.; Шепелев Л.Е. Аппарат власти в России. Эпоха Александра I и Николая I. СПб.: «Искусство-СПб», 2007. 461 с.; Писарькова Л.Ф. Государственное управление России в первой четверти XIX в.: Замыслы, проекты, воплощение. М.: «Новый хронограф», 2012. 448 с.
2. Милоков П.Н. Очерки по истории русской культуры. Т. 1. Ч. 1. М.: Издательская группа «Прогресс», «Культура», Редакция газеты «Труд», 1993. 528 с.
3. Пресняков А.Е. Александр I // Российские самодержцы. М.: «Книга», 1990. С. 145-257.
4. Каменский А.Б. Административное управление в России XVIII в. // Административные реформы в России: история и современность. М.: Росспэн, 2006. С. 60-115.

5. Манифест о кончине императора Павла I и вступлении на престол императора Александра I // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Т. 26. № 19779. СПб.: Печатано в Типографии II Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1830. С. 583-584.
6. О новом разделении государства на губернии // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Т. 24. № 17634. СПб.: Печатано в Типографии II Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1830. С. 229-230.
7. Ключков М.В. Очерки правительственной деятельности времени Павла I. Пг.: Сенатская типография, 1916. 615 с.
8. О сроках разбора и сдачи дел присутственных мест, упраздненных по случаю нового образования губерний // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Т. 24. № 17677. СПб.: Печатано в Типографии II Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1830. С. 249-250.
9. Учреждение об императорской фамилии. № 17906. (Отд. 8). С. 525-569; О разделении казенных селений на волости и о порядке внутреннего их управления. № 18082. С. 672-677. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Т. 24. СПб.: Печатано в Типографии II Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1830.
10. Корнилов А.А. Курс истории России XIX в. Ч. I. Лекция III. М.: «Высшая школа», 1993. 446 с.
11. Предтеченский А.В. Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX в. М.- Л.: Издательство Академии наук СССР, 1957. 456 с.
12. Писарькова Л.Ф. Государственное управление России в первой четверти XIX в.: Замыслы, проекты, воплощение. М.: «Новый хронограф», 2012. 448 с.
13. Анисимов Е.В. Россия при Павле I // Власть и реформы. СПб.: «Дмитрий Буланин», 1996. С. 191-198.
14. О восстановлении дворянских выборов. № 19790. С. 590-591; О свободном пропуске едущих в Россию и из оной отъезжающих. № 19801. С. 593-595; О восстановлении жалованной дворянству грамоты. № 19810. С. 601-602; О восстановлении Городового положения и грамоты данной городам. №. 19811. С. 602-603; О восстановлении статей Городового положения, отмененными состоявшимися после этого указами. № 19901. С. 667-670 // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Т. 26. СПб.: Печатано в Типографии II Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1830.
15. О восстановлении дворянских выборов // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Т. 26. № 19790. СПб.: Печатано в Типографии II Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1830. С. 590-591.
16. Архив Государственного Совета. Т. 3. Царствование императора Александра I (1801–1810 гг.). Часть 1. СПб.: В Типографии II Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1878. 884 стлб.
17. О восстановлении пяти губерний и о подчинении пограничных губерний военным губернаторам // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Т. 26. № 20004. СПб.: Печатано в Типографии II Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1830. С. 775-780.
18. Цит. по: Шильдер Н.К. Александр I // Русский биографический словарь. Т. 1. СПб.: Типография И.Н. Скороходова, 1896. 892 с.
19. Тарле Е.В. Нашествие Наполеона на Россию 1812 г. // Сочинения. Т. VII. М.: Издательство Академии наук СССР, 1959. 866 с.
20. Извлечения из «Заседаний неофициального комитета» // Богданович М.И. История царствования императора Александра I и России в его время. Т. 1. Приложение. СПб.: Типография Ф. Сущинского, 1869. С. 39-91.
21. О поступании военным губернаторам, управляющим гражданской частью по всем отношениям, до присутственных мест касающимся, по должности главнокомандующего // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Т. 27. № 20713. СПб.: Печатано в Типографии II Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1830. С. 541-542.
22. О восстановлении заштатных городов разных губерний. № 20245. С. 124-125; Об оставлении города Петрозаводска губернским, о восстановлении в Олонецкой губернии трех городов с их уездами, о присоединении города Кеми от Олонецкой губернии к Архангельской и о штатах Олонецкой и Архангельской губерний. № 20455. С. 305; О высочайшем утверждении штатов для губерний: Тамбовской, Воронежской, Пензенской и

Саратовской. С. 633. (См.: Книга штатов. Отделение IV. ПСЗ-1. Т. XLIV. Царствование государя Александра I (1801–1812) С. 20-22) // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Т. 27. СПб.: Печатано в Типографии II Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1830.

23. Материалы, собранные для высочайше учрежденной комиссии о преобразовании губернских и уездных учреждений. Отдел полицейский. Часть I. Отделение I. СПб.: Типография Министерства внутренних дел, II Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1870. 638 с.

References:

1. Administrativnye reformy v Rossii: istoriya i sovremennost'. M.: Rosspen, 2006. 645 s.; Shepelev L.E. Apparat vlasti v Rossii. Epokha Aleksandra I i Nikolaya I. SPb.: «Iskusstvo-SPB», 2007. 461 s.; Pisar'kova L.F. Gosudarstvennoe upravlenie Rossii v pervoi chetverti XIX v.: Zamysly, proekty, voploshchenie. M.: «Novyi khronograf», 2012. 448 s.
2. Milyukov P.N. Ocherki po istorii russkoi kul'tury. T. 1. Ch. 1. M.: Izdatel'skaya gruppa «Progress», «Kul'tura», Redaktsiya gazety «Trud», 1993. 528 s.
3. Presnyakov A.E. Aleksandr I // Rossiiskie samodержzhtsy. M.: «Kniga», 1990. S. 145-257.
4. Kamenskii A.B. Administrativnoe upravlenie v Rossii XVIII v. // Administrativnye reformy v Rossii: istoriya i sovremennost'. M.: Rosspen, 2006. S. 60-115.
5. Manifest o konchine imperatora Pavla I i vstuplenii na prestol imperatora Aleksandra I // Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii. Sobranie pervoe. T. 26. № 19779. SPb.: Pечатано v Tipografii II Otdeleniya Sobstvennoi E. I. V. Kantselyarii, 1830. S. 583-584.
6. O novom razdelenii gosudarstva na gubernii // Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii. Sobranie pervoe. T. 24. № 17634. SPb.: Pечатано v Tipografii II Otdeleniya Sobstvennoi E. I. V. Kantselyarii, 1830. S. 229-230.
7. Klochkov M.V. Ocherki pravitel'svennoi deyatelnosti vremeni Pavla I. Pg.: Senatskaya tipografiya, 1916. 615 s.
8. O srokakh razbora i sdachi del prisutstvennykh mest, uprazdnennykh po sluchayu novogo obrazovaniya gubernii // Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii. Sobranie pervoe. T. 24. № 17677. SPb.: Pечатано v Tipografii II Otdeleniya Sobstvennoi E. I. V. Kantselyarii, 1830. S. 249-250.
9. Uchrezhdenie ob imperatorskoi familii. № 17906. (Otd. 8). S. 525-569; O razdelenii kazennykh selenii na volosti i o poryadke vnutrennego ikh upravleniya. № 18082. S. 672-677. // Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii. Sobranie pervoe. T. 24. SPb.: Pечатано v Tipografii II Otdeleniya Sobstvennoi E. I. V. Kantselyarii, 1830.
10. Kornilov A.A. Kurs istorii Rossii XIX v. Ch. I. Lektsiya III. M.: «Vysshaya shkola», 1993. 446 s.
11. Predtechenskii A.V. Ocherki obshchestvenno-politicheskoi istorii Rossii v pervoi chetverti XIX v. M.- L.: Izdatel'stvo Akademii nauk SSSR, 1957. 456 s.
12. Pisar'kova L.F. Gosudarstvennoe upravlenie Rossii v pervoi chetverti XIX v.: Zamysly, proekty, voploshchenie. M.: «Novyi khronograf», 2012. 448 s.
13. Anisimov E.V. Rossiya pri Pavle I // Vlast' i reformy. SPb.: «Dmitrii Bulanin», 1996. S. 191-198.
14. O vosstanovlenii dvoryanskikh vyborov. № 19790. S. 590-591; O svobodnom propuske edushchikh v Rossiyu i iz onoi ot"ezhayushchikh. № 19801. S. 593-595; O vosstanovlenii zhalovannoi dvoryanstvu gramoty. № 19810. S. 601-602; O vosstanovlenii Gorodovogo polozheniya i gramoty dannoi gorodam. №. 19811. S. 602-603; O vosstanovlenii statei Gorodovogo polozheniya, otmenennymi sostoyavshimisya posle etogo ukazami. № 19901. S. 667-670 // Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii. Sobranie pervoe. T. 26. SPb.: Pечатано v Tipografii II Otdeleniya Sobstvennoi E. I. V. Kantselyarii, 1830.
15. O vosstanovlenii dvoryanskikh vyborov // Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii. Sobranie pervoe. T. 26. № 19790. SPb.: Pечатано v Tipografii II Otdeleniya Sobstvennoi E. I. V. Kantselyarii, 1830. S. 590-591.
16. Arkhiv Gosudarstvennogo Soveta. T. 3. Tsarstvovanie imperatora Aleksandra I (1801–1810 gg.). Chast' 1. SPb.: V Tipografii II Otdeleniya Sobstvennoi E. I. V. Kantselyarii, 1878. 884 stlb.
17. O vosstanovlenii pyati gubernii i o podchinenii pogranychnykh gubernii voennym gubernatoram // Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii. Sobranie pervoe. T. 26. № 20004. SPb.: Pечатано v Tipografii II Otdeleniya Sobstvennoi E. I. V. Kantselyarii, 1830. S. 775-780.

18. Tsit. po: Shil'der N.K. Aleksandr I // Russkii biograficheskii slovar'. T. 1. SPb.: Tipografiya I.N. Skorokhodova, 1896. 892 s.
19. Tarle E.V. Nashestvie Napoleona na Rossiyu 1812 g. // Sochineniya. T. VII. M.: Izdatel'stvo Akademii nauk SSSR, 1959. 866 s.
20. Izvlecheniya iz «Zasedanii neofitsial'nogo komiteta» // Bogdanovich M.I. Istoriya tsarstvovaniya imperatora Aleksandra I i Rossii v ego vremya. T. 1. Prilozhenie. SPb.: Tipografiya F. Sushchinskogo, 1869. S. 39-91.
21. O postupanii voennym gubernatoram, upravlyayushchim grazhdanskoyu chastiyu po vsem otnosheniyam, do prisutstvennykh mest kasayushchimsya, po dolzhnosti glavnokomanduyushchego // Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii. Sobranie pervoe. T. 27. № 20713. SPb.: Pечатano v Tipografii II Otdeleniya Sobstvennoi E. I. V. Kantselyarii, 1830. S. 541-542.
22. O vosstanovlenii zashtatnykh gorodov raznykh gubernii. № 20245. S. 124-125; Ob ostavlennii goroda Petrozavodska gubernskim, o vosstanovlenii v Olonetskoii gubernii trekh gorodov s ikh uezdami, o prisoedinenii goroda Kemi ot Olonetskoii gubernii k Arkhangel'skoii i o shtatakh Olonetskoii i Arkhangel'skoii gubernii. № 20455. S. 305; O vysochaishem utverzhdenii shtatov dlya gubernii: Tambovskoi, Voronezhskoi, Penzenskoi i Saratovskoi. S. 633. (Sm.: Kniga shtatov. Otdelenie IV. PSZ-1. T. XLIV. Tsarstvovanie gosudarya Aleksandra I (1801–1812) S. 20-22) // Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii. Sobranie pervoe. T. 27. SPb.: Pечатano v Tipografii II Otdeleniya Sobstvennoi E. I. V. Kantselyarii, 1830.
23. Materialy, sobrannye dlya vysochaishe uchrezhdennoi komissii o preobrazovanii gubernskikh i uezdnykh uchrezhdenii. Otdel politseiskii. Chast' I. Otdelenie I. SPb.: Tipografiya Ministerstva vnutrennikh del, II Otdeleniya Sobstvennoi E. I. V. Kantselyarii, 1870. 638 s.

УДК 94 (47). 071 + 94(47). 072

**Реорганизация местного управления в конце XVIII – начале XIX вв.:
сравнительный анализ политики Павла I и Александра I**

Тот Юрий Викторович

Санкт-Петербургский государственный университет, Россия
199034, Санкт-Петербург, Менделеевская линия, д. 5
доктор исторических наук, профессор
E-mail: y.tot@spbu.ru

Аннотация. В статье рассматривается реорганизация местного управления, осуществленная Павлом I и Александром I в начале царствования. Опираясь на законодательные акты, журналы заседаний Государственного совета, а также историографию проблемы, автор приходит к выводу о тождественности политики Павла I и Александра I.

Ключевые слова: Александр I; Государственный совет; генерал-губернатор; губерния; дворянство; местное управление; Павел I; судебные учреждения; уезд.