

КРИТЕРИИ ОТБОРА РОССИЙСКИХ ГУБЕРНАТОРОВ: ОПЫТ КАЗАНСКОЙ ГУБЕРНИИ

А. Н. БИКАШЕВА

*Казанский
государственный
университет*

e-mail: biktashi@mail.ru

Статья посвящена изучению механизма назначений губернаторов первой половины XIX века по материалам делопроизводства МВД. Моделью исследования критериев отбора кандидатов избрана Казанская губерния. Вскрывается зависимость кадровой политики верховной власти от региональных управленческих компонентов.

Ключевые слова: кадровая политика, Российская империя, Казанская губерния, губернатор.

Общеизвестно, что назначение и увольнение губернаторов совершалось от имени императора. На практике же посредническое участие в деле назначения правителей губерний принадлежало высшим государственным учреждениям. С основанием в России министерской системы подбор кандидатов на губернаторские вакансии переместился в министерство внутренних дел. Этот сложившийся порядок получения должности начальника губернии оставался неизменным во все время существования института губернаторства. Губернаторы в Бельгии, префекты во Франции и в Италии тоже «ближайшим образом были подчинены министру внутренних дел»¹. Отныне всё делопроизводство о назначении, перемещении, награждении и увольнении губернаторов было переведено в департамент полиции исполнительной, затем в департамент общих дел.

Процедура назначения начальников губернии выглядела следующим образом: кандидатуры отбирались министром внутренних дел, он делал сообщение лично императору, затем издавался именной указ, который выносился на утверждение в Сенат. Фактически же комплектование корпуса губернаторов отныне сосредотачивалось в руках министра внутренних дел².

В советской исторической литературе бытовало мнение, что подбор кандидатов на губернаторские посты определялся знатностью, протекцией и другими соображениями, далекими от уровня подготовки и деловых качеств³. Впервые эти утверждения были поставлены под сомнение американским исследователем Р. Роббинсом⁴. Мне также пришлось убедиться в том, что и в начале века министр внутренних дел прилагал к поиску «достойнейших» кандидатур немало усилий. При отборе кандидатов (во избежание кадровых просчетов) в МВД стали документироваться просьбы отдельных влиятельных лиц. Иначе говоря, легализация протекции в качестве ведомственной экспертизы могла способствовать обоснованию выбора того или иного кандидата. Таковыми экспертами выступали известные сановники, влиятельные родственники, бывшие начальники и сослуживцы и т.д. В делопроизводстве МВД протекция получила реальное воплощение в качестве поручительства. Таким образом, покровительство фиксировалось документально, оно учитывалось, систематизировалось, «взвешивалось» на значимость, оглашалось, а при отборе кандидатов могло служить своего рода рекомендацией.

¹ Шипкин Р.А. Обзор иностранного законодательства о местном управлении // Материалы высочайше учрежденной комиссии для составления проектов местного управления. СПб., 1883. Т.8. С. 13.

² Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 1286. Оп. 1. Д. 256; Д. 117; Д. 13.

³ Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978. С.210; Ерошкин Н.П. Бюрократизм в СССР сквозь призму истории // Государственные учреждения и общественные организации СССР. М., 1989. С. 38; Оржеховский И.В. Из истории внутренней политики самодержавия в 60–70-х годах XIX века. Горький, 1974. С.77.

⁴ Robbins Richard G., jr. Choosing the Russian Governors; The Professionalisation of the Gubernatorial Gorps // The Slavonic and East European Review. 1980. Vol. 58. No4. P. 542-543; The Tsar's Viceroys Russian Provincial Governors in the Last Years of the Empire. Ithaca and London, 1987.



В отличие от других должностей, спрос на губернаторские посты никогда не иссякал. Этого назначения добивались и ждали порой годами. На имя министра МВД, в Департамент общих дел стекались многочисленные просьбы именитых сановников, личные ходатайства, письма родственников. Чиновники канцелярии министра внутренних дел составляли сводный список кандидатов для представления его императору. Подобные «экстракты» имели хождение еще в XVIII веке, когда герольдмейстер входил в Сенат с «доношением», содержащим краткие данные о службе представленных лиц, о их возрасте, «где они испомещены», сколько за ними душ⁵. С течением времени изменился формуляр документа, но практика составления подобных списков сохранилась.

В архиве канцелярии министерства полиции отложилось дело под названием «О кандидатах в гражданские губернаторы предназначаемых» датированное 26 августа 1810 года⁶. Оно состоит из 15 фамилий. Листы разлинованы в четыре графы. В них указывались порядковый номер, фамилия, должность и чин кандидата, продолжительность государственной службы. В графе «По чему внесен в список» фиксировалась рекомендация лица, по ходатайству которого кандидат был включен в этот список. Последняя графа «для пометок» заполнялась, по-видимому, после представления императору. Из этого документа следует, что основными «поставщиками» кандидатов выступали члены Комитета министров, а «школой» гражданских губернаторов считалась должность вице-губернатора, но предпочтительность в губернаторских назначениях отдавалась военным чинам. К середине века шаблон подобных списков пополнился еще одной графой, в которой указывалось образование соискателя⁷. Таким образом, наряду с рекомендательными письмами, опытом и продолжительностью службы, образование открывало путь к власти над губернией.

Итак, министерская реформа, проведенная в соответствии с царским Манифестом от 8 сентября 1802 года, ввела новый механизм губернаторских назначений. То был первый шаг превращения «хозяина губернии» в чиновника министерства внутренних дел. Этим актом верховная власть провозглашала личную ответственность министра внутренних дел за формирование корпуса российских губернаторов. Имея поддержку в столице, каждый кандидат в губернаторы должен был соответствовать целому набору требований. При этом протекция, способствуя получению должности, не могла защитить начальников губернии от ревизий Сената, проверок Комитета министров, донесений тайной полиции или жалоб местного дворянства. С момента получения должности все губернаторы были поставлены законодателем в единые правовые рамки, поэтому в реалиях повседневной службы многое зависело от их профессионализма, деловых и личностных качеств, да и течение провинциальной административной жизни вносило свои коррективы. К примеру, губернаторство во «внутренних» губерниях существенно отличалось от «окраинных», здесь губернатор должен был ориентироваться не только в местной экономике, но и в социальной среде. Здесь сфера деятельности полномочий губернатора пересекалась с пространством власти выборных органов дворянского самоуправления.

Унифицированные представления о службе губернаторов до и после их назначения можно почерпнуть из формулярных списков. Вместе с тем, послужной список позволяет конкретизировать тот самый набор требований, предъявляемый верховной властью к претендентам в губернаторы. В качестве модели изучения кадровых практик была избрана Казанская губерния. Это одна из «узловых» территориально-административных единиц в империи. В географическом отношении она соединяла европейскую и азиатскую части России, а в хозяйственном – была одной из характерных для Поволжья аграрных регионов с промышленно-развитым центром. Ее столица являлась университетским центром самого крупного в России учебного округа. С точки зрения бюрократических ценностей местное губернаторство, безусловно, имело статусное преимущество.

⁵ Готье Ю.В. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II. Т.1. М., 1913. С. 141.

⁶ РГИА. Ф. 1284. Оп. 1. Д. 18. Кн. 3. Л. 78-81.

⁷ Шумилов М.М. Местное управление и центральная власть в России в 50-х – начале 80-х гг. XIX в. М., 1991. С. 207.



Из 17 казанских губернаторов дореформенного периода⁸, формулярные списки удалось выявить лишь у 14 из них. У остальных сведения биографического характера пришлось восстанавливать по другим источникам. Сложнее всего было обнаружить формуляры гражданских губернаторов первой четверти XIX века. В местном архиве они не сохранились по причине пожара. В столичных архивах послужные списки статских чинов первых лет МВД обнаруживаются с большим трудом. В поисках нужного лица приходилось продирааться сквозь толщу бумаг текущего делопроизводства. Мои архивные изыскания определялись возможностями исторического архива Российской империи (РГИА), военно-исторического архива (РГВИА), национального архива республики Татарстан (НАРТ), кроме того, использовалась литература справочного характера. Сам шаблон формулярных списков о прохождении российскими чиновниками государственной службы создавался постепенно. При Николае I в нем стали обязательными: фамилия имя и отчество, возраст, вероисповедание, сословное происхождение, образование, имущественное положение, наличие недвижимой собственности, награды, давалась хроника прохождения службы, имелась графа – «значился ли под судом», предоставлялись сведения о семье.

Обработкой этих данных занимался целый ряд советских и зарубежных исследователей. Американский исследователь В.М. Пинтнер в статье «Социальные характеристики русской бюрократии первой половины XIX столетия» произвел сравнительный анализ состава провинциальной и центральной российской администрации⁹. Затем П.А. Зайончковским был составлен статичный срез данных формулярных списков всех российских губернаторов на 1853 год¹⁰. В последующих трудах отечественных историков прорабатывалась динамика развития губернаторского корпуса¹¹. Эти показатели послужат ориентирами при анализе формуляров казанских назначенцев.

Известно, что приверженцы исследований «жизненных путей» в социальных науках придерживаются идеи, что социальную и институциональную структуру общества можно проанализировать на основе изучения биографий членов этого общества. В современной Германии эта теория нашла свое выражение в таких понятиях, как «социальная структура жизненного пути» или «биография как институт»¹². Согласно этому подходу, социальное происхождение, образование, профессиональная подготовка, а также начало трудовой деятельности, являются главными факторами, определяющими индивидуальные биографии, а они в свою очередь напрямую связаны с общественными структурами и институтами власти. Исходя из этих посылок, применив их к формулярным спискам казанских губернаторов, можно выявить накопленный ими в той или иной жизненной сфере материальные, социальные, образовательные ресурсы, а также наличие или отсутствие в предшествующей карьере опыта администрирования. Ресурсный подход Пьера Бурдьё также предполагает наличие и оценку объема различного рода ресурсов – капиталов у индивида¹³. На мой взгляд, этот «капитал» в чиновничьей среде становится наиболее очевидным в момент нового назначения и в период интеграции в новой среде. Таковым «капиталом» у губернаторов могли быть: родовые и семейные связи, столичные знакомства, недвижимость, обра-

⁸ См.: Губернии Российской империи. История и руководители. 1708-1917. М., 2003. С. 120-121.

⁹ Pintner W.M. The Social Characteristics of the Early Nineteenth – Century Russian Bureaucracy // *Slavis Reviem*. 1970. Vol. 29, №3. P. 429-443.

¹⁰ Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978. С. 149-153.

¹¹ См.: Киселев И.Н., Мироненко С.В. О чем рассказали формулярные списки // *Число и мысль*. М., 1986. Вып. 9. С. 6-31; Шумилов М. М. Местное управление и центральная власть в России в 50-х – начале 80-х гг. XIX в. М., 1991. С. 86-92; Морякова О. В. Система местного управления России при Николае I. М., 1998. С. 41-45; Матханова Н. П. Высшая администрация Восточной Сибири в середине XIX в.: Проблемы социальной стратификации. Новосибирск, 2002. С. 71-73. Приложение.

¹² См. подробнее: Блоссфельд Х.-П., Хьюинк И. Исследование жизненных путей в социальных науках: темпы, концепции, методы и проблемы (пер. с нем. К. Тимофеевой) // *Журнал социологии и социальной антропологии*. 2006. Т.9. №1. С. 15-44.

¹³ См., в частности: Bourdieu P. The forms of capital // J. G. Richardson (ed.) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York, 1986. P. 241-258.



зование, административный опыт управления, награды, признание и известность. Следовательно, речь может идти о ресурсах отдельной личности или «капитале» индивидуальной биографии. Выявление этого личного ресурса позволяет исследовать критерии отбора губернаторов направляемых в конкретный регион с учетом его управленческой специфики. В нашем случае – в Казанскую губернию.

Начнем с возрастного показателя. Чины генерал-майора, генерал-лейтенанта, действительного статского советника и тайного советника (IV – III класс по табели о рангах), по достижению которых происходило назначение в губернаторы, достигались по выслуге лет и уже в зрелые годы. Поэтому, как правило, будущие губернаторы воспитывались и становились самостоятельной личностью в атмосфере предыдущего царствования. В своем большинстве к моменту назначения – это были отставные генералы. Из 17 казанских правителей – 14 имели за плечами военную службу. В том числе значились шесть военных губернаторов, и среди оставшихся 11 гражданских губернаторов, восемь имели военные чины (от штабс-капитана до генерал-майора) и только трое из них изначально продвигались по статской службе (А.И. Муханов, П.А. Нилов и И.Г. Жеванов).

Стоит заметить, что большинство казанских гражданских губернаторов имели чин генерал-майора или действительного статского советника (IV класс), а сменившие их николаевские военные губернаторы значились в чинах генерал-лейтенанта. Кроме того, все казанские военные губернаторы причислялись к Свите Его императорского Величества, что также способствовало их «узнаваемости» и придавало дополнительный статусный вес.

Располагая формулярными сведениями 14 казанских правителей, мною был составлен их управленческий возрастной диапазон. Вступивших в эту должность от 36-40 лет значилось лишь два человека – А.А. Аплечеев и Ф.П. Гурьев. Оба получили губернаторство при Александре I. Самым молодым правителем оказался П.П. Пущин (при назначении ему было всего 29 лет); В возрасте от 45 до 50 лет управляли 4 человека – А.Я. Жмакин, О.Ф. Розен, И.А. Боратынский, Е.П. Толстой; От 50 до 55 лет – 5 человек – Н.И. Кацарев, Б.А. Мансуров, С.С. Стрекалов, С.П. Шипов, П.Ф. Козлянинов. Оставшиеся двое вступили в должность от 56 до 60 лет – И.А. Толстой и И.Г. Жеванов. Таким образом, оптимальным возрастным интервалом казанских назначенцев оказался период от 45 до 55 лет. По четвертям века также можно выделить средние показатели: средний возраст казанских губернаторов первой четверти XIX века составил 44 года, во второй четверти – 51 год.

Эти локальные показатели уверенно вписываются в общероссийскую статистику. Так к 1825 году подавляющее большинство правящей элиты еще не достигло и 50 лет, а средний возраст гражданских губернаторов составил 46,3 года¹⁴. Объяснением «омолаживания» высшей бюрократии является Отечественная война 1812 года, позволившая ускорить военную карьеру, а затем перейти высшему офицерству на статскую службу. К середине XIX века состав российской бюрократии заметно постарел. По подсчетам П.А. Зайончковского, к 1853 г. среди сенаторов уже преобладали лица старше 60 лет – их было 62,8% (в 1825 г. – 37,9%). Среди гражданских и военных губернаторов явно преобладают 50 летние – их 54%¹⁵.

О подготовленности к административной деятельности губернаторов можно судить по формулярной шкале их образования, а также по управленческому опыту. Однако рассуждать о систематическом образовании губернаторов первой половины XIX века по послужным спискам трудно. Как правило, графа «образование» заполнялась однотипными фразами – «читать писать умеет. Арифметику и геометрию знает и по французски говорить умеет». Поэтому пришлось конкретизировать эту графу дополнительной информацией. Оказалось, что высшего образования среди казанских губернаторов никто не имел. По имеющимся подсчетам О.В. Моряковой уже во второй

¹⁴ Киселев И.Н., Мироненко С.В. О чем рассказали формулярные... С. 19; 23.

¹⁵ Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978. С. 152.



четверти века 21,6% российских губернаторов являлись выпускниками университетов¹⁶, а к 1879 году таковых насчитывалось 53,4%¹⁷. В числе казанских начальников губернии преобладали выпускники кадетского и пажеского корпусов. Таковых было 10 человек из 17. Судить об образовании 7 оставшихся губернаторов по официальным источникам трудно, но можно предположить, что оно могло быть домашним.

Что касается предшествовавшего административного опыта. Здесь по четвертям века можно выявить достаточно устойчивые тенденции. В первой четверти века только у П.А. Нилова до назначения в Казань имелась практика управления Тамбовской губернией. Почти у всех гражданских губернаторов этого периода в биографиях прослеживается «казанский след». Он объясняется местом службы отца, юношескими годами, существованием здесь родственников. Сам факт наличия этого информационного ресурса при будущих назначениях не может быть случайностью, более того, он активно использовался самим кандидатом на должность, и находил поддержку со стороны верховной власти. При Николае I критерии отбора губернаторов несколько изменились. В Казань посылались уже искушенные административной практикой военные губернаторы: С.С. Стрекалов ранее губернаторствовал в Тифлисе, С.П. Шипов в Варшаве, И.А. Боратынский в Ярославле.

В сословном отношении все казанские начальники губернии были потомственными дворянами: один имел титул графа, двое были баронами. Но земельные владения, исчисляемые в то время в крепостных душах, у всех были разные. Размеры недвижимости или их отсутствие удалось выявить только у 11 правителей. В хронологической последовательности их имущественные показатели распределились таким образом:

П.П. Пущин имел 80 душ в Тверской губернии¹⁸.

Б.А. Мансуров – 17 душ дворовых¹⁹.

Ф.П. Гурьев (и.о. губернатора) – 1206 душ в Тульской и Ярославской губерниях.

И.А. Толстой – 1296 душ в Тульской и Орловской губерниях.

А.Я. Жмакин (и.о. губернатора) – 815 душ в Казанской, Оренбургской и Саратовской губерниях.

С.С. Стрекалов владел 3000 душ в Полтавской губернии, а также за первой женой имел 450 душ в Тульской губернии²⁰.

За С.П. Шиповым значились 500 душ в Ярославской губернии вместе с наследниками родного брата и 1000 душ за женой в Тульской губернии.

И.А. Боратынский имел 400 душ в Тамбовской и Смоленской губерниях²¹.

Е.П. Толстой совместно с женой владел 1262 крестьянами в Смоленской и Саратовской губерниях (кроме того, у него был дом в Москве)²². Установлено, что у Г.И. Жеванова и П.Ф. Козлянинова поместий вообще не было.

В силу того, что послужные списки в первой четверти века чиновники заполняли сами, сведения о недвижимой собственности часто умалчивались, или не отражали реального положение дел. К примеру, в биографическом исследовании Н.Н. Гусева обнаруживаются данные о финансовом состоянии семейства графа Ильи Андреевича Толстого. По подсчетам его управляющего за Толстым и его женой в 1812 г. действительно числилось 1296 крепостных душ, также имелся каменный дом в Москве.

¹⁶ Морякова О.В. Система местного управления ... С. 43.

¹⁷ Шумилов М.М. Местное управление... С. 91.

¹⁸ При этом не упоминалось, что его отцу при Павле в наследуемое владение передавалось 1300 душ в Минской губернии см.: Российский государственный архив древних актов (далее – РГАДА). Ф. 286. Оп. 2. Д. 128. Л.32.).

¹⁹ В некрологе Мансурова назывались поместные приобретения в «польских губерниях» (Казанские известия. 1811. №10).

²⁰ Духовное завещание Ф.С. Стрекалова за 1797 год (отца С.С. Стрекалова) подтверждает указанные в формулярном списке сведения см.: Отдел письменных источников Государственного Исторического музея (ОПИ ГИМ). Ф. 300. Ед.хр. 1. Л. 45.

²¹ По духовному завещанию он передал имение в Смоленской губернии жене (детей у них не было). См.: РГАДА. Ф. 1609. Оп. 1. Д. 147. Л. 1-2.

²² См.: Эхо веков. 2004. №1. С. 69.



В имениях семейный доход приумножали три винокуренных завода и ткацкая промышленная фабрика²³. Казалось бы, на лицо полное имущественное благополучие, но оно оказалось кажущимся. Сумма долгов И.А. Толстого катастрофически росла и уже не покрывалась доходами. После окончания Отечественной войны 1812 года семейство Ильи Андреевича находилось у черты разорения. Казанское губернаторство положение дел не поправило. К 1819 году долги вместе с процентами выросли до полумиллиона рублей, поэтому в 1829 году было продано имение Никольское, в 1851 году главное имение Поляны²⁴.

В практике казанских назначений это был не единственный случай имущественной несостоятельности губернатора. Прибывший на место Толстого бывший тамбовский губернатор П.А. Нилов также являлся должником Заемного банка на сумму в 400 тысяч рублей. Известно, что кроме заложенного имения у него был дом в Петербурге и винокуренный завод. Подобные сведения в служебных формулярах, конечно, не значились. Они всплывают в материалах сенаторских ревизий, фигурируют в делопроизводственной документации по делам об увольнении. Приведенные имущественные показатели позволяют сделать вывод, что в Александровскую эпоху региональная специфика практически не учитывалась в губернаторских назначениях. Превалировали при отборе личные качества претендента.

В качестве сравнения с упомянутыми выше губернаторами обратимся к душевладениям губернского предводителя дворянства Г.Н. Киселёва – непосредственного участника отставки И.А. Толстого и П.А. Нилова. По разным губерниям за ним числилось 1521 человек²⁵. И его состояние значительно превышало владения большинства казанских губернаторов первой четверти XIX века. В целом же по губернии около двадцати крупных землевладельцев владели от 500 до 1000 душ крепостных, но основную часть местного дворянства составляли средние и мелкие душе- и землевладельцы: 245 помещикам принадлежало от 100 до 500 душ, 219 – от 50 до 100 крепостных²⁶. Вероятно, имущественные показатели и кредиторские проблемы начальников помещичьих губерний поначалу не слишком заботили правительство Александра I, но затем они стали составляющей конфликтов, подливая масло в противостояние губернатора с выборными представителями местного дворянства. Подобные конфликты в Казани привели к многочисленным увольнениям гражданских губернаторов. Этот негативный опыт был преодолен в назначениях николаевских ставленников.

В пользу эффективности назначений материально обеспеченных губернаторов в Казань свидетельствуют сроки продолжительности их службы. Так, из 9 губернаторов первой четверти века – 7 управляли губернией от 1 до 3 лет (А.А. Аплечеев по причине смерти). И.А. Толстой прослужил 4,5 года и только Б.А. Мансуров губернаторствовал 10 лет вплоть до своей смерти. Так сложилось, что во второй четверти века все гражданские губернаторы ушли со своего поста либо по причине смерти, либо из-за слабого здоровья. Военные же губернаторы правили стабильно от 5 до 10 лет. С.С. Стрекалов и И.А. Боратынский по 10 лет (с вычетом у последнего срока отпуска), С.П. Шипов и П.Ф. Козлянинов по 5 лет каждый.

По подсчетам О.В. Моряковой в целом по России при Николае I из 87 губернаторов только 11 человек (12,6%) выполняли свои обязанности от 5 до 10 лет. Большинство – 58,6% оставались на этом посту менее двух лет²⁷. Автор приходит к выводу, что частая сменяемость губернаторов была составной частью правительственной политики, а длительность их пребывания в должности была характерна лишь для столичных и окраинных губерний. Из этого следует, что казанское «губернаторское долголетие»

²³ Гусев Н.Н. Лев Николаевич Толстой. Материалы к биографии с 1828 по 1855 год. М., 1954. Приложение IX. С. 621-623.

²⁴ Там же. С. 623-624.

²⁵ РГИА. Ф. 1349. Оп. 4. Д.95. Л.42об. – 43.

²⁶ Фролова С.А. Казанская ветвь дворянского рода Молоствовых: Дисс. ... канд. ист. наук. Казань, 1998. С. 209.

²⁷ Морякова О.В. Система местного управления... С. 45.



явление не типичное. Достигнутая стабилизация административной жизни в Казани во второй четверти века объясняется стратегией интеграции военных губернаторов в состав губернской элиты, а общность их биографических траекторий подтверждает эффективность отбора кандидатов для управления этой конкретной губернией.

В полной же мере оценить эффективность механизма губернаторских назначений первой половины XIX века представляется возможным только при близком рассмотрении результатов их практической деятельности, а также разбора всех обстоятельств их увольнения.

RUSSIAN GOVERNORS SELECTION CRITERIA: KAZAN GOVERNMENT EXPERIENCE

A. N. BIKTASHEVA

Kazan State University

e-mail: biktashi@mail.ru

The article is devoted to the study of assignment procedure for Russian governors on the basis of Ministry of the Interior's records. Kazan government was chosen as the model for studying the selection criteria of candidates. The article reveals the dependence of the supreme authority's personnel practices on the peculiarities of regional administration.

Key words: policy, Russian Empire, Kazan province, governor, nobility assembly.