

УДК 94.(470)

Правовое положение губернатора в период становления министерского управления в Российской империи



Бикташева А.Н.

Кандидат исторических наук,
 доцент кафедры отечественной истории
 Казанского (Приволжского) федерального университета

Статья посвящена изучению интеграции института губернаторства в министерскую систему управления Российской империи. В ней прослеживается процесс оформления правового статуса губернатора в период его подчинения Министерству внутренних дел.

Ключевые слова: Российская империя, губернатор, правовое положение, переподчинение Министерству внутренних дел.

До принятия «Наказа гражданским губернаторам» 1837 г. правовое положение губернатора регулировалось «Наказом» 1728 г.¹, «Наставлением губернаторам» 1764 г.² и «Учреждением для управления губерниями Всероссийской империи» 1775 г.³ Поскольку перечисленные регламенты не были согласованы между собой и подчас противоречили друг другу, пространство полномочий начальника губернии оказалось размытым и открытым для интерпретаций. Практическое применение этих и прочих законов в империи было затруднено из-за отсутствия до 1832 г. кодифицированного законодательства. К тому же в этот период в российскую административную систему стала вживляться министерская реформа 1802-1811 гг., кардинально изменившая статус начальника губернии.

В начале своего правления Александр I возобновил действие «Учреждения о губерниях», «Устава о благочиниях», «Жалованных грамот» дворянству и городам, подвергнутых пересмотру при Павле I. Был восстановлен порядок дворянских выборов. Военным губернаторам поручалось управление пограничными губерниями⁴. К числу первых административных мероприятий следует отнести указ Сенату от 16 августа 1802 г. «О непреступлении губернатором пределов власти, назначенным

им законами»⁵. Официальным поводом правового «ограничения власти губернатора» дали материалы сенаторской ревизии Калужской губернии⁶. Указ состоял из 17 пунктов, направленных на пересмотр и ограничение губернаторских полномочий. Согласно указу «начальствующие в губерниях» должны были управлять посредством губернских правлений, а не «своим лицом». Вводились ограничения на вмешательство губернатора в судебный следственный процесс. Губернатор не должен был производить «личных» или «по своему усмотрению» расправ, только через присутственные места.

Пункт пятый провозглашал о невмешательстве губернаторов «в дворянские и гражданские выборы», чтобы они «не домогались бы по желанию своему одних избрания, а других удаления от должностей». Рекомендовалось воздерживаться от «пристрастных представлений к определению на места», вменялось в обязанность заботиться об «устроении городов по конфирмованным планам», о градской и сельской полициях. В завершении император призывал своих ставленников «следовать точной силе законов», не реагируя на «партикулярные письма первейших людей в государстве». Такое воззвание – явная дань политическому утопизму Александровской эпохи.

Что касается траектории движения делопроизводства, то рекомендовалось «относиться бы не к

¹ ПСЗ-1. № 5333.

² ПСЗ-1. № 12137.

³ ПСЗ-1. № 14392.

⁴ ПСЗ-1. № 19790, № 19866, № 20004.

⁵ ПСЗ-1. № 20372.

⁶ ПСЗ-1. № 20374.

лицам», а в учреждения, не прибегая к каким-либо «личным перепискам» и самим «подобные повеления» не принимать. Тем самым декларировалась внеперсональность деловой переписки, поскольку традиция персонификации власти в России имела давние корни. В условиях реформирования центрального аппарата управления эти строки, адресованные губернаторам, приобретали принципиальное значение.

Следующим шагом в области администрирования стало учреждение министерств, провозглашенных Манифестом от 8 сентября 1802 г.⁷ В тот же день был издан именной указ «о правах и обязанностях Сената»⁸, согласно которому начальники губерний «должны относиться к нему рапортами и доношениями». Так начала создаваться и отлаживаться линейная министерская система управления. Губернаторы становились чиновниками МВД, назначались по представлению соответствующего министра, от него получали указания, перед ним отчитывались так же, как капитан-исправник получал указания от губернатора и перед ним был ответственен за свою деятельность.

Сенат был вынесен из этой стройной исполнительной вертикали, поставлен особняком с целью контроля над ней и соблюдения законности. Ему вменялось в обязанность ревизовать местные органы управления, его департаменты превратились в высшие апелляционные инстанции для судов губерний. Но при этом сам Сенат принимать окончательные решения не мог, а лишь передавал свои заключения в другие правительственные учреждения, что привело к уменьшению его значения в государственной жизни. Стал формироваться Комитет министров, который постепенно вобрал функции верховного управления, будучи совещательным учреждением при императоре в сфере государственного управления. При Александре I Комитет министров выступал инструментом «коллективного руководства», в нем сосредотачивалась вся полнота власти в период выездов императора из столицы. Посредством коллегиального обсуждения здесь проговаривались механизмы проведения в жизнь управленческих решений.

На коллегиальных принципах учреждались в 1805 г. и особые губернские комитеты⁹. Они создавались для устранения беспорядков при составлении сметы земских повинностей. В состав комитетов входили губернатор, вице-губернатор и губернский предводитель дворянства. Сам расклад повинностей предоставлено было делать депутатам от дворянства и городов. Через каждые 3 года заслушивался отчет о потраченных суммах в дворянском собрании. Таким образом, организуя работу этих губернских

комитетов, законодатель предоставлял право местному обществу контролировать административные действия губернатора.

С течением времени все эти преобразования стали проникать в жизнь губерний, осуществляя переход от «территориального» (сенатского) к «отраслевому» (министерскому) управлению. Из «хозяина губернии» губернатор стал превращаться в чиновника Министерства внутренних дел. Согласно именному указу от 8 сентября 1802 г., начальники губерний продолжали оставаться в подчинении Сената, а губернские правления в соответствии с 4 пунктом Манифеста об учреждении министерств должны были «по всем делам» относиться в МВД. В результате такой несогласованности создавалась на местах невообразимая путаница. Сенат не знал распоряжения министров, а последние не были в курсе предписаний Сената. Введение в управление министерского начала привело к раздроблению местного управления на многочисленные отрасли, что значительно усложнило взаимодействие губернатора с центром и внесло разлад в должностные отношения губернатора с губернским прокурором и вице-губернатором.

Официально губернаторы не были подчинены ни одному из министерств, оставаясь всецело в зависимости от Сената во всем объеме их компетенций. Постепенно начало осуществляться перераспределение «частей управления» между Сенатом и министерствами [1, с. 121-126]. Не сразу, путем регулярно-спускаемых предписаний, Министерство внутренних дел (тогда его называли «министерством министерств») осуществляло фактическое подчинение себе губернаторов. По мнению С.К. Гогеля, одного из авторов многотомной истории Сената, такое переходное состояние сохранялось в течение первых 30 лет XIX столетия [2, с. 458], то есть и до появления «Наказа гражданским губернаторам» от 3 июня 1837 г., когда начальник губернии официально был объявлен чиновником МВД.

Такое сложно протекающее переподчинение российских губернаторов не могло не сказаться на эффективности местного управления. Не обретя «начальствующего» покровителя в лице министра внутренних дел, они были поставлены законодателем под жесткий административный надзор Сената и внутренний надзор местного дворянства¹⁰. Четырехлетний опыт функционирования МВД позволил главе этого ведомства обобщить причины возникших трудностях и изложить их в докладной записке, поданной на имя императора 28 марта 1806 г.¹¹ В.П. Кочубей сообщал о «чрезмерном обременении»

¹⁰ ПСЗ-1. № 21736, 21737, 21861, 22110.

¹¹ РГИА. Ф. 660. Оп. 1. Д. 144. Л. 1–15; Бумаги Комитета, учрежденного высочайшим рескриптом 6 декабря 1826 г. СПб., 1894. (Сб. Рус. ист. общества; т. 90).

⁷ ПСЗ-1. № 20406.

⁸ ПСЗ-1. № 20405.

⁹ ПСЗ-1. № 21736, 21737.

губернских правлений, «медленности в делах», конфликтах между губернскими прокурорами и гражданскими губернаторами, унижении последних, о кадровом дефиците. Министр пишет: «может ли быть удивительно, что звание начальников губерний столь мало ныне уважается, и что люди благонамеренные и способные не только не ищут сих мест, но даже и те, кто теперь их занимают, часто покушаются их оставить...». Завершалась эта часть записки следующими словами: «...если люди не поставлены будут в надлежащий вес», то с течением времени перечисленные проблемы будут умножаться и постоянно заботить правительство¹². По мнению министра, причины происходящего заключались в незавершенности министерского реформирования. Выход виделся в координации институциональных отношений между Сенатом и министерствами, Комитетом министров и Государственным советом. Предлагалось: 1) упорядочить «отношение министерств к управлению губернскому, чтоб каждый министр знал, чего должно требовать от губернских исполнителей и какие части подчинены в них точному его ведомству»; 2) «...возвысить сколь можно звание губернаторов»; 3) «по пространству государства, кажется, было бы полезно определить в губернии, а особливо отдаленные генерал-губернаторов»¹³. Как показала последующая административная практика, изложенные в этом документе рекомендации получили программное значение.

Так, в 1811 г. увидело свет подготовленное М.М. Сперанским «Общее учреждение министерств»¹⁴, призванное упорядочить полномочия исполнительных органов власти, урегулировать отношения министерств и Сената. Произошло четкое закрепление предметов ведения, компетенции, организации и ответственности министерств за управление в сферах их государственной деятельности.

После военных событий Отечественной войны 1812 г. правительство перешло от обсуждения возможностей восстановления института наместничества к реальным шагам. В 1816 г. император распорядился разработать проект, по которому генерал-губернаторства становились промежуточными между центральным и местным управлением. В 1819 г. Александр I пошел на эксперимент, поручив генерал-адъютанту А.Д. Балашову «проверить проект на деле» [3, с. 65-92]. Но это намерение противоречило заявленным принципам формализации государственной власти и министерской прагматике. Поэтому в начале 30-х годов XIX века этот эксперимент был признан неудачным [4, с. 20-206], что вполне соответствовало духу царствования Николая I как последовательного сторонника единообразия,

централизации и рационализации всех сфер управления. В начале 1830-х годов все «внутренние» генерал-губернаторства были ликвидированы, но на окраинах Российской империи этот институт власти продолжал существовать.

Николай I сохранил систему местного управления, полученную им в наследство от старшего брата. Имперская организация управления продолжала выстраиваться как компромисс между региональной автономией и централизаторскими тенденциями абсолютизма, исходя из конкретных местных задач государственности. Это нашло свое закрепление в Своде законов в главе, посвященной административно-территориальному делению Российской империи. В ней зафиксировалось наличие двух категорий губерний: 1) управляемые по общему учреждению и 2) управляемые по особым учреждениям. При этом не указывалось, что первые управляются губернаторами, а вторые – генерал-губернаторами. Статья 262 гласила: «Начальники губерний суть: 1) военные генерал-губернаторы (в столицах), генерал-губернаторы и военные губернаторы, управляющие гражданской частью. Сим губернским начальникам присваиваются наименования главных; 2) гражданские губернаторы»¹⁵. Следует отметить, что эта статья была оригинальной, не имеющей аналогов в действующем законодательстве.

Согласно высочайше утвержденному 3 февраля 1832 г. мнению Государственного совета, вопрос об общем преобразовании в губерниях перешел на рассмотрение Министерства внутренних дел. Под руководством министра Д.Н. Блудова были составлены проекты: Наказа гражданским губернаторам¹⁶; Положения о порядке производства дел в губернских правлениях¹⁷; Положения о земской полиции¹⁸; Наказа чинам полиции со следующими к нему особыми постановлениями¹⁹; Положения о земской почте²⁰. Результатом всех этих законодательных мер стало восстановление губернатора в статусе «хозяина губернии» и закрепление его положения как чиновника Министерства внутренних дел²¹.

«Наказ гражданским губернаторам» от 3 июня 1837 г. узаконил сложившийся в административной практике порядок. Стоит отметить, что текст этого законодательного акта почти без изменения вошел в статьи 357-706 второго тома Свода законов Российской империи, изданного в 1857 г. Правовой статус губернатора достаточно хорошо изучен в историко-правовой литературе [5, с. 11-29], поэтому здесь нет

¹⁵ Свод законов Российской империи. – СПб., 1857. – Т. 2, ч. 1. – Ст.262.

¹⁶ ПСЗ-2. № 10303.

¹⁷ ПСЗ-2. № 10304

¹⁸ ПСЗ-2. № 10305.

¹⁹ ПСЗ-2. № 10306

²⁰ ПСЗ-2. № 10307.

²¹ ПСЗ-2. № 10303. § 2.

¹² РГИА. Ф. 660. Оп. 1. Д.144. Л. 3 об. – 4.

¹³ РГИА. Ф. 660. Оп. 1. Д.144. Л. 14–15.

¹⁴ ПСЗ-1. № 24686.

необходимости специально на этом останавливаться. «Наказ» подробно регламентировал служебную деятельность губернатора, начиная от приема до сдачи губернии в случае отставки или перевод на другое место службы. Вновь назначенный правитель губернии должен был осмотреть все губернские присутствия и провести ревизию уездных учреждений и также направить отчет императору и в МВД. Что же касается «непосредственной подчиненности» Сенату, как трактовал ее закон, то она оставалась только на бумаге. Декларировалась и одинаковая зависимость губернаторов от всех министров, при этом губернаторская должность официально стала относиться к числу классных должностей МВД. Дальнейший карьерный рост начальника губернии полностью зависел от этого ведомства. Вынесение выговоров, предание их суду за злоупотребления всецело зависело от императора²².

Итак, законотворчество второй четверти XIX века развивалось в направлении автономизации представителей коронной власти от локальных элит. Расширение полномочий губернаторов правовое усиление их власти сопровождалось атрофированием коллегиальных начал в губернском управлении. Оно по-прежнему «представляло собой коллегию, но само по себе ничего не решало» [6, с. 24]. В «Наказе» 1837 г. законодатель очертил круг дел, которые подлежали решению в коллегиальном порядке, и тех, которые должны были находиться исключительно в компетенции губернатора. Но при отсутствии механизмов отделения надзора от личной администрации, управление вновь сосредотачивалось в одних руках. Постепенно утратив функции контроля и былую автономность, губернское правление превратилось в расширенный вариант губернаторской канцелярии [7, с. 57-68]. Авторитарные тенденции проявили себя и в Законе от 27 августа 1842 г., предоставившем начальнику губернии право «обращать внимание» на местные учреждения всех ведомств²³, и в Законе от 2 января 1845 г., понизившем статус вице-губернатора, сделав его помощником губернатора²⁴.

Литература:

1. Берендтс Э.Н. О прошлом и настоящем русской администрации: (записка, составленная в дек. 1903 г.). – М.: Гос. публич. ист. б-ка России, 2002. – 286 с.
2. Гогель С.К. Круг ведомства Сената в области управления // История Правительствующего Сената за 200 лет, 1711–1911. – СПб., 1911. – Т. 3. – С. 456-464.
3. Раскин Д.И. Институт генерал-губернаторства и становление системы министерского управления // Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи. – СПб., 2001. – Т. 1. – С. 65-92.
4. Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи / общ. ред. В.В. Черкесов. – СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2001. – Т. 2. – 430 с.
5. Шумилов М.М. Местное управление и центральная власть в России в 50-х – нач. 80-х годов XIX века. – М.: Прометей, 1991. – 218 с.
6. Ерошкин Н.П. Местные государственные учреждения дореволюционной России (1800-1860 гг.): учеб. пособие. – М.: МГИАИ, 1985. – 98 с.
7. Морякова О.В. Система местного управления России при Николае I / О.В. Морякова. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1998. – 268 с.

²² ПСЗ-2. № 1656, № 4698.

²³ ПСЗ-2. № 15812.

²⁴ ПСЗ-2. № 18580. Ст. 37.

Legal Status of a Governor in the Period of Formation of Cabinet Government in the Russian Empire

A. Biktasheva
The Kazan (Volga Region) Federal University

The article analyses the process of integration of the governors' institution into administrative system of government in the first half of the XIX century. The analysis of the legislative texts enabled the author to make a conclusion that Russian governors' power was gradually becoming absolutist.

Key words: Russian Empire, governor, legal status, subordination to the Ministry of Home Affairs.

