

ПОЛНОМОЧИЯ ВЫСШЕЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: АНАЛИЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ (1775-1914)

© 2014 С.В. Любичанковский^{1,2}, Д.С. Михайлов²

¹ Поволжский филиал Института российской истории РАН, г. Самара

² Оренбургский государственный педагогический университет

Поступила в редакцию 04.03.2014

В статье дан анализ становления, развития и основных особенностей нормативно-правовой базы функционирования высшей региональной власти в Российской империи – губернаторов и губернских правлений.

Ключевые слова: губернатор, губернское правление, региональное управление, законодательство.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Оренбургский край – трансграничный и поликультурный регион Российской империи»: научный (академический) сборник документов по истории Оренбургского края в дореволюционный период», проект № 12-31-01281/а2.

Вплоть до революционных событий 1917 года губернаторская власть была основным элементом системы местного управления России. В последние годы возрос интерес к ее истории. Причин этого как минимум две. Во-первых, история местного управления России продолжает являться недостаточно изученной крупной и многогранной научной проблемой. Во-вторых, институт губернаторства функционирует в ряде регионов сегодняшней Российской Федерации. Учет прошлого опыта, безусловно, полезен для его развития.

С момента введения Петром I в начале XVIII века отечественное губернаторство прошло сложный путь развития. Губернская реформа 1775 г., построенная на принципе усиления местной власти за счет расширения полномочий губернатора, должна была повысить эффективность всей государственной системы управления. В конце XVIII века в Российской империи выросла потребность в сильном представителе на местах, обладающем самыми широкими полномочиями и способном эффективно проводить в провинции политику центральной власти¹. Таким представителем стал губернатор, который являлся ключевой фигурой по губернской реформе Екатерины II и стал главным лицом верховной власти на местах. Подобная властная сила губернаторов сохранялась на протяжении

*Любичанковский Сергей Валентинович, доктор исторических наук, старший научный сотрудник Поволжского филиала ИРИ РАН, профессор Оренбургского государственного педагогического университета.
E-mail: sclubich@yandex.ru
Михайлов Дмитрий Сергеевич, аспирант кафедры истории России. E-mail: dimyan@mail.ru*

всего XIX века. Так Свод законов Российской империи определял, что «губернаторы, непосредственные начальники вверенных им территорий и блюстители неприкосновенности прав самодержавия»².

Губернатору подчинялся ряд местных губернских учреждений, которым в свою очередь были подведомственны соответствующие уездные учреждения. Вместе с тем губернатор осуществлял фактический надзор за различными ведомствами министерств. Он возглавлял исполнительную вертикаль власти. В подчинение губернатора входили: вице-губернатор, губернское правление, канцелярия губернатора.

Долгое время власть губернатора законодательно не была достаточно четко определена. Согласно «Уложению о губерниях» от 7 ноября 1775 г., губернатору предписывалось, например, «пресекать всякого рода злоупотребления, безмерную и разорительную роскошь, обуздывать излишества, распутство, мотовство, тиранство и жестокость»³. Ясно, что такие наставления давали возможность каждому губернатору толковать их по-своему. О широте компетенции губернаторов говорит и тот факт, что, по данным Министерства внутренних дел, многие из них в 1840-х гг. ежегодно визировали и подписывали до ста тысяч документов, то есть по двести семьдесят входящих и исходящих бумаг ежедневно. Если даже на ознакомление с каждой из них губернатор тратил по одной минуте, то в сумме это требовало четыре с половиной часа в день. Очевидно, что часть документов он подписывал, не читая или особенно не раздумывая, доверяясь своим подчиненным.

Анализ законодательства приводит к выводу, что основной обязанностью губернатора в конце XVIII – первой половине XIX века было «блюстительство неприкосновенности верховных прав самодержавия, пользы государства и повсеместного, точного исполнения законов, уставов, высочайших повелений, указов Правительствующего Сената и предписаний начальства».⁴ Так, «неисполнение и неточное исполнение Высочайших повелений, указов Правительствующего Сената, министерств...» являлось основной причиной привлечения губернатора к ответственности и вынесения ему наказания.

О широких полномочиях губернатора говорит и тот факт, что на основании 103-й статьи «Учреждения для управления губернией» «члены губернского правления должны вспомоществовать начальнику губернии (губернаторам) своими рассуждениями», но он был вправе принимать или не принимать мнение членов губернского правления, и дело решалось не по большинству голосов, а по его приказанию.⁵ Советникам, впрочем, дано было трудноосуществимое право – представлять Правительствующему Сенату о таких приказах губернаторов, которые «высший орган мог признать несоответствующими пользе общей или службе Императорского Величества»⁶.

Отдельные регионы империи могли иметь свои особенности применительно к системе выстраивания региональной вертикали власти. Так, в конце XVIII – XIX веке в Оренбургском крае сложилась особая, отличавшаяся от других губерний государства система управления. Согласно штату чиновников Оренбургской губернии, утверждённому 31 декабря 1796 г., местная администрация состояла из военного и гражданского губернаторов. Впоследствии эта система будет меняться, когда территория Оренбургской губернии из окраинной территории превратится во внутреннюю периферию, это будет вызвано расширением территорий Российской империи в Азию и отодвиганием государственных границ.

Военный губернатор находился во главе всего Оренбургского края, а гражданский губернатор ведал делами гражданского управления и подчинялся военному губернатору. Так, в функции гражданского губернатора входило осуществление контроля над производством дел в суде, а военный губернатор являлся высшей апелляционной инстанцией в крае по спорным и судебным делам. К нему поступали жалобы от жителей губернии, несогласных с решением их вопроса гражданскими властями⁷.

Однако чёткого разграничения функций между двумя губернаторами не существовало, что рождало множество споров между ними. Так,

в 1800 г. гражданский губернатор И.О. Курис жаловался в Сенат, что оренбургский военный губернатор Н.Н. Бахметев вмешивается в его работу⁸. В ответ на это военный губернатор получил сенатскую инструкцию, которая требовала от него обратить внимание на внутреннее положение губернии и не допустить «недоразумений между ним и гражданским начальником. Дух единомыслия и единоначалия должен быть в обеих областях управления».

Помимо определения полномочий губернатора на местах российское законодательство прописывало и механизм назначения губернаторов на должность. Назначение на должность губернатора производил лично император. Перед этим Сенат предлагал императору несколько кандидатур. При подборе претендентов предписывалось ориентироваться на «людей достойнейших, и не только способностью к делам по службе, но и стяжавших к себе уважение образом своего поведения, честностью... они должны быть образцом правоты и примером деятельного благомыслия». Из постановления видно, что губернатору, в силу его широких полномочий на местах, необходимо было обладать не только профессиональными административными навыками, но и глубокими моральными качествами, которые будут способствовать наведению и поддержанию «правосудия и порядка в целой губернии»⁹.

Таким образом, губернатор в исследуемый период имел достаточно широкие властные полномочия, которые были определены законодательством Российской империи. Это законодательство стало основой для развития института губернаторства в пореформенный период.

Анализ закона «О губернаторах», являвшегося составной частью «Общего Учреждения Губернского» – обширного нормативно-правового акта, характеризующего всю систему местного управления империи, позволяет утверждать, что он создавался как синтетический: большинство его статей объединяли в себе положения не одной, а нескольких правовых норм. На 173 статьи изучаемого документа пришлось 299 исходных нормативно-правовых актов¹⁰. Содержащиеся в них положения использовались в данном законе 686 раз, то есть в среднем по 4 раза в каждой статье.

Важно отметить, что частота использования того или иного исходного нормативно-правового акта была различной. Безусловным лидером выступил «Наказ губернаторам» от 3 июня 1837 года, употребленный законодателем в качестве источника 135 раз, или в 19,68% всех случаев. Далее со значительным отрывом следуют закон от 2 января 1845 года (26 ссылок, или 3,79%),

законы от 8 июня 1865 года и 11 июня 1892 года (по 13 ссылок, или по 1,90%), закон от 22 июля 1866 года (11 ссылок, или 1,60%), законы от 20 ноября 1864 года и 13 июля 1876 года (по 10 ссылок, или по 1,46%). Кроме того, 84 закона были использованы в качестве источника от 2 до 9 раз (38,33%), 205 законов – по одному разу (в общей сложности – 29,88% всех ссылок).

Важно, что ни один из 299 исходных нормативно-правовых актов не являлся доминирующим. Даже самый употребляемый из них – «Наказ губернаторам» 1837 года – использовался только в пятой части всех случаев.

Основное количество наработок по правовому обеспечению деятельности губернаторов, которые были использованы в изучаемом законе, относятся к царствованию императора Николая I (более 40%), то есть к дореформенному периоду отечественной истории. Из них половина приходится на «Наказ губернаторам» 1837 года. Еще около 40% ссылок приходится на нормативно-правовые акты периода Великих реформ Александра II. Таким образом, более трех четвертей закона «О губернаторах», действовавшего в начале XX века, было создано в 1826-1881 гг.

Из всех нормативно-правовых актов, созданных в XVIII веке, в исследуемом документе был использован только один – закон от 7 ноября 1775 года – и только 2 раза. Следовательно, утверждение видного дореволюционного исследователя И.А. Блинова об особом влиянии эпохи Екатерины II на законодательство конца XIX - начала XX в.¹¹ не имеет под собой фактических оснований. Тем более что в обоих случаях были использованы самые общие положения – о том, что губернаторы «определяются и увольняются именными Высочайшими указами и вместе Высочайшими приказами» и председательствуют в «Комиссиях, Комитетах и Присутствиях, указанных в подлежащих узаконениях, уставах и положениях». Эти нормы были помещены во введение к основному тексту закона.

Таким образом, действовавший в конце XIX - начале XX в. закон «О губернаторах» был достаточно консервативен, почти на 90% состоял из норм, созданных до 1892 года, в основном в 1826-1881 гг.

Важной составной частью регионального аппарата государственного управления после ноября 1775 г. в Российской империи являлось губернское правление. В первой половине XIX века роль губернского правления в общей системе органов управления губернией была значительной. Оно управляло в силу законов всей губернией. Это исполнительное, полицейское и распорядительное учреждение.

Согласно «Учреждению для управления губернией», правления «есть высшее в губернии

место», которое управляло «делами общественного благоустройства», «охраняет права личности и собственности» и обязано «управлять делами народного здравия; продовольствия, хозяйства и промышленности; побуждать чиновников к исполнению законов». Оно обнаруживало в губернии законы и указы, занималось их интерпретацией для нижестоящих учреждений, рассматривало жалобы на действия чиновников, решало вопрос о судебной ответственности должностных лиц, приводило иностранцев к присяге на подданство, надзидало за исправностью мер и весов, собирало статистические сведения о разных сторонах жизни губернии, заведовало строительными, межевыми и дорожными делами, заключало контракты за счёт казны, следило за исполнением завещаний и т.д.¹²

В структуру изучаемого учреждения входило общее присутствие и канцелярия. Коллегиальность управления осуществлялась через общее присутствие. Его председателем был губернатор. Долгое время власть губернаторов не была достаточно чётко определена. Имеющиеся законы давали возможность каждому губернатору толковать их самоуправно.

Ключевой фигурой в губернском правлении был вице-губернатор, который до 1837 года возглавлял казённую палату. Он назначался императором и подчинялся непосредственно губернатору. Главными его обязанностями было замещение отсутствующего губернатора и надзор за правлением в целом, особенно за его делопроизводством. При отсутствии вице-губернатора его замещал старший в чине председатель палат, а с июня 1837 года замещение губернатора возлагал на председателя казённой палаты.

После учреждения в Российской империи министерств взаимоотношения с губернскими правлениями не были согласованы с отношением их к Сенату. По «Общему учреждению министерств» министры, не имея права делать предписания губернским правлениям, отдавали распоряжения непосредственно губернаторам. Правления продолжали подчиняться только Сенату. Поэтому часто Сенат не знал распоряжений министров, министры – распоряжений Сената. Это обстоятельство порождало обширную и нередко бесполезную переписку.

В XIX в. составлялись различные проекты сокращения делопроизводства. В 1806 г. по предложению московского губернатора оно было упрощено в Московском губернском правлении. В МВД поступали подобные предложения и от других губернаторов. Из них под руководством министра графа Блудова были составлены проекты «Наказа гражданским губернаторам», «Положения о порядке производства дел в губернском

ких Правлениях», «Штатов губернских и уездных учреждений». Проекты были утверждены 3 июня 1837 г. и с 1 января 1838 г. стали вводиться в действие. По «Положению...» должностной состав присутствия и канцелярии, число канцелярских чинов и служителей определялись штатами данного закона. Губернское правление разделялось на 4 отделения и состояло из губернатора и четырех начальников отделений, одним из которых являлся вице-губернатор, возглавлявший первое отделение. В соответствии с новым положением функции губернских правлений были расширены и уточнены¹³.

Несколько изменил структуру губернского правления законопроект января 1845 г. о «Учреждении губернских правлений». Из преамбулы указа следует, что необходимо облегчить решение дел, а также более точно определить обязанности членов губернских правлений. Губернские правления в России были разделены на три разряда по роду и количеству поступающих в них дел. Соответственно различались штат и жалование в правлениях. Оно по-прежнему состояло из отделений, но теперь выделялась в отдельную структурную единицу канцелярия присутствия. Канцелярией присутствия управлял старший секретарь. В ее состав входили также два его помощника (один из них управлял ревизионным столом, а другой одновременно мог быть переводчиком), регистратор с помощниками, экзекутор с помощниками, а также помощники столоначальников и канцелярские служители.

Если в 1837 г. закон распределял дела по отделениям, то с 1845 г. такого регламентированного разделения не существовало, так как предписывалось распределять дела по отделениям правлений таким образом, чтобы «однородные» дела производились вместе в одном отделении, по возможности в одном столе, и чтобы их количество было равным по отделениям. Для этих целей каждый губернатор на основании предварительного постановления губернского правления обязан был представить на утверждение министра внутренних дел «расписание предметов» по отделениям в соответствии с потребностями губернии. Запрещалась передача установленных таким образом дел из отделения в отделение, хотя губернатор имел право передать дело «на производство» лично тому или другому советнику.

Канцелярия губернского правления должна была начинать свою работу в 9 часов утра. Члены присутствия направлялись в отделения, а вице-губернатор знакомился с делами в канцелярии присутствия и по докладом секретарей отделений. В 12 часов открывалось само присутствие. Оно не должно было закрываться до тех

пор, пока не будут выслушаны все приготовленные к докладу дела. Если же дел было очень много, то работа должна была продолжаться по крайней мере до 2 часов по полудню, а при накоплении дел присутствие могло по распоряжению губернатора собираться и по вечерам. По субботам присутствие имело право не заседать. Этот день отводился для того, чтобы его члены и канцелярия занимались проверкой делопроизводства, отметками в реестрах, приведением дел в порядок¹⁴.

В «Учреждении губернских правлений» 1845 г. подробно расписаны права и обязанности членов губернского правления. Вторым лицом в губернской администрации являлся вице-губернатор и подчинялся непосредственно губернатору. В законе 1845 г. вице-губернатору придано значение помощника губернатора по губернскому правлению. В статье 37 закона говорится, что прямое назначение вице-губернатора быть «непосредственным помощником и сотрудником начальника губернии по всем частям управления оною; имеет ближайший и ответственный надзор по всем частям губернского правления, наблюдая вообще за делопроизводством, благоустройством и порядком в целом Правлении и в особенности в Канцелярии Присутствия и частях ее; заступать временно вместо начальника губернии каждый раз, когда губернатор почему-либо не управляет губернией, или, не слагая с себя звания, выедет из губернского города. В первом случае вице-губернатор подписывается: Исправляющий должность, а во втором: За губернатора». Должность старшего советника состояла в том, чтобы замещать вице-губернатора, если возникнет необходимость. Тогда он подписывался: «За вице-губернатора», принимая на себя все его права и обязанности по губернскому правлению, а отделения в это время передавались ассессору (статья 44). Ассессор заседал в присутствии и временно замещал советника.

В «Учреждении» 1845 г. все дела губернского правления были разделены на три категории: судебные, распорядительные, исполнительные, что несколько разграничило функции внутри губернской администрации. Судные дела решались коллегиальным путем по большинству голосов; распорядительные вносились на рассмотрение присутствия, но для их окончательного решения требовалось утверждение губернатора; исполнительные дела решались членами губернского правления без участия губернатора. Это позволило освободить губернатора от чтения и решения некоторого количества бумаг.

Таким образом, губернное правление в исследуемый период имело четко определённую законодательством структуру и штат управле-

ния. На протяжении всего XIX века создавалась нормативно-правовая база, на основании которой реорганизовывали губернское правление в направлении создания более эффективной системы управления Российской империей. К началу XX века стало очевидно, что нормативно-правовой акт «Учреждение Губернских Правлений», являясь второй главой второго раздела «Общего Учреждения Губернского», как и упомянутый выше закон «О губернаторах», создавался как синтетический: большинство его статей объединяли в себе положения не одной, а нескольких правовых норм. На 169 статей изучаемого документа пришелся 261 исходный нормативно-правовой акт. Содержащиеся в них положения использовались в новом законе 818 раз, то есть, в среднем, около пяти раз в каждой статье.

Частота использования того или иного исходного нормативно-правового акта была различной. Безусловным лидером выступили, во-первых, «Высочайше утвержденные временные Правила о преобразовании губернских учреждений ведомства Министерства Внутренних Дел в 37 губерниях и в Бессарабской области» от 8 июня 1865 года¹⁵, употребленный законодателем в качестве источника 170 раз, или в 20,78% всех случаев, и, во-вторых, «Высочайше утвержденное Учреждение Губернских Правлений» от 2 января 1845 года¹⁶, использованный 155 раз, или в 18,95% всех случаев. Важно, что ни один из 261 исходных нормативно-правовых актов не являлся доминировавшим. Даже самый употребляемый из них – «Правила о преобразовании губернских учреждений ведомства МВД» 1865 года – использовался только в пятой части всех случаев.

Основное количество наработок по правовому обеспечению деятельности губернаторов, которые были использованы в изучаемом законе, относится к царствованию Александра II (около 50%). Из них почти половина (43,15%) приходится на закон от 8 июня 1865 года. Еще около 35% ссылок приходится на нормативно-правовые акты периода правления Николая I. Таким образом, более четырех пятых «Учреждения Губернских Правлений» было создано в 1826-1881 гг.

В период прямого действия рассматриваемого закона (до 1914 года) появилось довольно большое количество нормативно-правовых актов (37), отдельные положения которых вошли в качестве дополнений и изменений в состав существующего законодательства. К 1913 году они составили 9,41% всех исходных ссылок. Парадоксально, но наиболее активно «Учреждение Губернских Правлений» менялось до начала Первой русской революции: более 85% от указанного количества. Оставшаяся часть приходится на 1905-1909 гг. В более поздний период

(1910-1913 гг.) корректировки закона вообще не происходило.

Таким образом, действовавшее в конце XIX - начале XX в. «Учреждение Губернских Правлений» также было достаточно консервативно, более чем на 90% состояло из норм, созданных до 1892 года, в основном в 1826-1881 гг.¹⁷

Изучение по единообразной схеме законодательной обеспеченности отечественных институтов губернаторства и губернских правлений позволяет сопоставить результаты проведенного анализа. Итоги сравнения таковы.

В начале XX века и раздел «О губернаторах», и «Учреждение Губернских Правлений» существовали как синтетические нормативно-правовые акты: в их основу было положено более 260 нормативно-правовых актов, изданных в период с 1775 г. по 1909 г. В среднем на каждую статью исследуемых законов приходилось 4-5 положений, впервые зафиксированных в других документах. При этом ни один из исходных нормативно-правовых актов не являлся доминировавшим. Даже самые употребляемые из них использовались только в пятой части всех случаев.

Более 72% наработок по правовому обеспечению функционирования губернаторов и губернских правлений, которые были использованы в рассматриваемых документах, относятся к 1826-1881 гг., то есть к периоду правления Николая I и Александра II. При этом в разделе «О губернаторах» большая часть норм из этого числа создана в царствование Николая I, а в «Учреждении Губернских Правлений» – в царствование Александра II.

В 1892-1913 гг. названные акты изменились примерно на 10%. По числу проведенных изменений и дополнений период прямого действия рассматриваемых законов можно четко разделить на два этапа – до и после 1905 года. Основное количество новых норм было введено в действие до начала Первой русской революции – более 85% от их общего числа. При этом после 1909 года изменения и дополнения в тексте указанных законов вообще перестают появляться. Таким образом, эпоха 1905-1907 гг. и последующие годы, сравнимые по масштабам перемен с эпохой «Великих реформ» 1860-1870-х гг., не привели, в отличие от времени правления Александра II, к активному переустройству институтов губернаторства и губернских правлений, напротив, выявили растерянность законодателя, своеобразный паралич в его действиях.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Жиронкина Л.Н. Управление губернией в дореформенной России: теория и практика // Преподавание истории в школе. 2009. №5. С.33.

- ² Любичанковский С.В. Губернское правление в системе губернаторской власти в последнее десятилетие существования Российской империи (на материалах Урала). Екатеринбург: Урал. ун-т, 2003. С.54
- ³ Полное собрание законов российской империи (собрание 1649-1825 гг., далее ПСЗ-1). Т.ХХ. № 14392. С.231.
- ⁴ Свод законов Российской империи (далее – СЗРИ, изд. 1832 г.). СПб., Т.ХI. С.494.
- ⁵ ПСЗ-1. Т.ХХ. № 14392. С.231.
- ⁶ СЗРИ. Т.ХI. Ст.348.
- ⁷ Государственный архив Оренбургской области (далее – ГАОО). Ф.6. Оп.1. Д.418. Л.5; Семенова Н.Л. Военная и гражданская власть в Оренбургском крае в первой половине XIX века // Проблемы истории Оренбургского края XVIII-XX веков: Сборник статей. Оренбург: ОГПУ, 2004. С.15.
- ⁸ ГАОО. Ф.6. Оп.3. Д.2541. Л.7.
- ⁹ Бикташева А.Н. Механизм назначения губернаторов в России в первой половине XIX века // Отечественная история. 2006. №6. С.32.; ПСЗ-1. Т. XXVI. №20071. С.879.
- ¹⁰ Любичанковский С.В. Законодательное обеспечение деятельности российских губернаторов в 1892-1913 гг. // Вестник Оренбургского государственного университета. 2004. №12. С.18.
- ¹¹ Блинов И. Губернаторы. Историко-юридический очерк. СПб., 1905. С.356
- ¹² Любичанковский С.В. Губернское правление в системе губернаторской власти в последнее десятилетие существования Российской империи (на материалах Урала). Екатеринбург. Урал. ун-т, 2003. С.55.
- ¹³ ПСЗ-2. Т.ХII. №10304. С.344.
- ¹⁴ ПСЗ-2. Т.ХХ. №18580. С.23.
- ¹⁵ Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. Т.ХL. Отделение I. 1865. №41642-42509. СПб., 1867. №42180. С.633-638.
- ¹⁶ Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. Т.ХХ. Отделение I. 1845. №18573-19303. СПб., 1846. №18580. С.16-60.
- ¹⁷ Любичанковский С.В. Законодательное обеспечение функционирования губернских правлений в 1892-1913 гг. // Вестник Оренбургского государственного университета. 2005. №3. Ч.2. С.232.

POWERS OF THE HIGHER REGIONAL AUTHORITY IN THE RUSSIAN EMPIRE: ANALYSIS OF ITS STANDARD AND LEGAL BASE (1775-1914)

© 2014 S.V. Lyubichankovskiy^{1, 2}, D.S. Mikhailov²

¹ Volga Region Branch of Institute of Russian History of the RAS, Samara

² Orenburg State Pedagogical University

The article contains the analysis of formation, development, and the main features of standard and legal base of functioning of the higher regional authority in the Russian Empire: the governors and provincial boards.

Keywords: governor, provincial board, regional government, legislation

Sergey Lyubichankovskiy, Doctor of History, Senior Research Fellow, Professor. E-mail: svlubich@yandex.ru

Dmitriy Mikhailov, Post-Graduate Student of the Department of History of Russia. E-mail: dimyan_@mail.ru