

**ГРАЖДАНСКИЕ ГУБЕРНАТОРЫ И КАЗЕННЫЕ ПАЛАТЫ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В КОНЦЕ XVIII-ПЕРВОЙ ТРЕТИ XIX в.**

© 2016 Н.Л. Семенова

Стерлитамакский филиал Башкирского государственного университета

Статья поступила в редакцию 12.04.2016

В статье рассматривается нормативно-правовое регулирование отношений гражданских губернаторов и казенных палат в конце XVIII - первой трети XIX в. Совершенствование законодательной базы способствовало преодолению ведомственной разобщенности и утверждению принципов рационализма в системе местного управления. Усиление власти губернатора соответствовало принципам внутренней политики Николая I, который стремился добиться укрепления исполнительной вертикали власти, создать такой механизм управления, который бы соединял неограниченное самодержавие и современные нормы деятельности административных учреждений.

*Ключевые слова:* гражданский губернатор, казенная палата, вице-губернатор, министр финансов, министр внутренних дел.

Современное Российское государство переживает период коренных изменений, связанных с модернизацией социальных, политических, экономических структур. Это заставляет ученых вновь обращаться к анализу истории российской государственности. Особого внимания заслуживают проблемы усиления центральной власти и попытки разделения властей, деятельность государства по обеспечению стабильности и внутренней сплоченности общества в разные исторические периоды. По-прежнему актуальным остается осмысление места губернаторской должности в вертикали власти Российской империи.

В отечественной историографии прочно утвердилось мнение, что в конце XVIII-первой трети XIX в. правовое положение губернаторов оставалось недостаточно определенным<sup>1</sup>. «Учреждение для управления губерний Всероссийской империи» 1775 г. не установило пределы власти губернатора по отношению ко всем губернским учреждениям и должностным лицам, оставив возможность каждому губернатору толковать компетенции по-своему<sup>2</sup>. Данное наблюдение в полной мере характеризует обязанности губернаторов в отношении казенных палат. В соответствии с «Учреждением» 1775 г. казенная палата представляла «...не что иное как соединенный департамент камер и ревизион коллегии, которому поручаются в смотрение домостроительные и казенные дела той губернии, ведомости о числе народа, ревизионные списки, сведения о приходе и расходе, ревизии счетов, соляные дела, винный откуп и подряды, казенные всякие права, казенные и публичные строения и их содержание в той губернии»<sup>3</sup>. Казенная палата следит, чтобы в губернии никаких неуставленных сборов с на-

селения не собиралось, «...в рассуждении доходов императорского величества старается: 1 – дабы доходы сполна и в настоящее время собраны были, 2 – дабы доходы куда надлежит доставлены были, 3 – дабы доходы в целостности сохранены были»<sup>4</sup>. При выполнении своих функций казенная палата могла обращаться за помощью и содействием к губернскому правлению. Жалобы на решения казенной палаты следовало подавать в Сенат, но прежде в палату необходимо было внести 200 рублей, которые хранились здесь до окончательного решения дела. Казенная палата сама никого не судила. Казенную палату возглавлял вице-губернатор, который именовался «поручик правителя»<sup>5</sup>. В случае одновременного отсутствия генерал-губернатора и губернатора в губернии вице-губернатор «заступал место губернатора»<sup>6</sup>. Власть губернатора в отношении казенной палаты определялась законом так: «Губернатор, яко хозяин губернии, может во всякое время денежную казну в губернии ему вверенную освидетельствовать сам, или через уполномоченного от него»<sup>7</sup>. Таким образом, губернатор мог проводить ревизию казначейства, находящегося в ведении казенной палаты, поскольку закон определял губернатора «правителем», «хозяином губернии» и возлагал на него ответственность за состояние управления в губернии.

После принятия «Учреждения для управления губерний» 1775 г., которое содержало лишь общие принципы нового административно-территориального устройства Российского государства, появились разного рода «наставления», «наказы», которые должны были регулировать решение конкретных задач управления на местах. Так, наставление для производства дел в казенной палате от 24 марта 1781 г. (или устав казенной палаты) более детально определяло порядок работы и должностные функции вице-губернатора и всех

Семенова Наталья Леонидовна, кандидат исторических наук, доцент кафедры истории Отечества и методики преподавания истории. E-mail: natalja\_leonid@mail.ru

экспедиторов казенной палаты<sup>8</sup>. Вице-губернатору, как старшему члену и председательствующему в казенной палате, не поручалось никакой особенной экспедиции, следовало иметь главное управление над всеми членами и делами в палате. Он должен был наблюдать, чтобы все точно исполняли свои обязанности, он «напоминает каждому о его должности, и взыскивает, дабы исполнено было»<sup>9</sup>. Наставление подтвердило полную ответственность вице-губернатора за все дела казенной палаты, но не затронуло вопрос о пределах власти губернаторов в отношении казенных палат.

Введение министерской системы привело к раздроблению местного управления. Главной тенденцией развития губернских учреждений в XIX в., по мнению Д.И. Раскина, было их обособление от «хозяина губернии» – губернатора<sup>10</sup>. Как полагает А.Н. Бикташева, учреждение министерств внесло еще больший разлад и в должностные отношения губернатора с вице-губернатором<sup>11</sup>. Гражданский губернатор после введения министерской реформы официально не был подчинен ни одному из министерств, оставаясь всецело в зависимости от Сената. Казенные палаты по Манифесту от 8 сентября 1802 г. переходили в «ведение» министра финансов и должны были посылать «своему министру» «ежедневные мемории о текущих делах, о делах же затруднительных или скорого решения требующих, особенные представления»<sup>12</sup>. Вместе с тем казенные палаты должны были относиться к министру внутренних дел через начальника губернии «... обо всем касающемся до публичных зданий и содержания их и при том доставлять ему через них же ведомости о числе народа и ревизские сказки»<sup>13</sup>. Таким образом, складывалась достаточно противоречивая ситуация, которую точно охарактеризовал И.А. Блинов: на практике губернатор являлся «... лишь первым чиновником в губернии, по закону же он должен был быть полным ее хозяином»<sup>14</sup>. Вице-губернатор и казенная палата находились в исключительном ведении министра финансов, но вместе с тем должны были отчитываться перед гражданским губернатором и министерством внутренних дел по ряду вопросов. Сложившееся положение приводило к возникновению спорных ситуаций, вмешательству гражданских губернаторов в дела казенных палат под видом ревизии, заставляло правительство с помощью новых указов регулировать возникающие споры.

Так, 28 октября 1818 г. был подписан сенатский указ «О нераспространении гражданскими губернаторами и губернскими правлениями действий своих и власти на казенные палаты ни в каком случае далее предписанной законом черты»<sup>15</sup>. Появление этого закона было вызвано представлением министра финансов о том, что тамбовское губернское начальство не оказало

содействия по устройству питейного сбора в губернии и «...присвоило себе чрезвычайную власть в отношении местной казенной палаты». Указ 1818 г. устанавливал, чтобы все гражданские губернаторы и губернское начальство не распространяли своей власти на казенные палаты «... далее законом предписанной черты, и не препятствовали сей части ее дел, казенный интерес заключающих, но всемерно оказывали в том содействии»<sup>16</sup>. Однако данный указ также не уточнял пределы власти.

Противоречивое положение гражданского губернатора, ведомственная разобщенность местного управления порождали проекты и записки, основной целью которых было укрепление и усиление власти губернатора как главы местного управления. Так, в 1822 г. сенатор Павел Иванович Сумароков составил записку «О предоставлении губернаторам нераздельной полноты власти в губернии»<sup>17</sup>. Павел Иванович, до назначения в 1821 г. сенатором, с 1807 г. был витебским гражданским губернатором, а с 1812 г. – новгородским. П.И. Сумароков хорошо знал состояние и проблемы местного управления, положение губернатора<sup>18</sup>. Сенатор выступал решительным сторонником расширения прав губернаторов, считая, что «...в самодержавном правлении губернатору быть ветвью от целого дерева. ... Нужно чтобы к нему, как к средоточию все отрасли сходились»<sup>19</sup>. Недостатки существующего положения губернатора он определяет так: «...Во всем, что он (губернатор. – Н.С.) придумывает для всеобщего блага, он встречает тысячу препятствий. Он должен представлять и ожидать разрешения, но части различных начальств того не исполняют, делая ему возражения. Этот хозяин должен иметь у себя десятки гостей живущих на его дворе, но ему не повинующихся»<sup>20</sup>. П.И. Сумароков писал, что казенная палата напрямую подчинена министерству финансов. Гражданский губернатор также имеет некоторую власть над казенной палатой: он «... побуждает к скорейшему производству дел», без него не могут быть «окончены» подряды, откупа, прием рекрутов<sup>21</sup>. Но вместе с тем казенная палата «... вовсе от него (губернатора. – Н.С.) отделена во всякой мелочи, в выдаче пяти рублевой она ему отказывает»<sup>22</sup>. Сенатор полагал, что будет гораздо правильнее, если все распоряжения, касающиеся финансов и казначейства, будут приходиться в казенную палату через гражданского губернатора. Общий вывод записки П.И. Сумарокова гласил: губернатора надлежит сделать «единственным распорядителем всего, что в его уделе находится, то есть хозяином, как он и назван по закону»<sup>23</sup>. Он даже предлагал придать званию губернатора некоторое великолепие, определив к нему двух адъютантов от дворянства: «Они, состоя без жалованья, ничего бы казне не стоили, а почтенно». Содержание записки П.И. Сумарокова

подтверждает вывод о том, что преодоление ведомственной разобщенности на местах стало одной из важнейших проблем функционирования министерской системы управления.

В 1822 г. в правительстве вновь был поднят вопрос о степени влияния гражданских губернаторов на казенные палаты. Поводом для очередного обсуждения вопроса стало намерение новгородского гражданского губернатора провести ревизию местной казенной палаты<sup>24</sup>. Министр финансов Д.А. Гурьев по этому вопросу обратился к министру внутренних дел В.П. Кочубею с разъяснением, что «... губернатор не имеет права на такую ревизию», он должен «... ограничиться только тою властью, которая предоставлена ему ныне существующими установлениями»<sup>25</sup>. По словам Д.А. Гурьева, подобные случаи происходили и в других губерниях России, например Волынской. Сенат потребовал от волынского губернатора объяснения, а министру внутренних дел В.П. Кочубею предложил разобраться в сложившейся ситуации.

В.П. Кочубей составил подробную аналитическую записку, которая представляла собой анализ российского законодательства начиная с «Наказа губернаторам и воеводам» от 12 сентября 1728 г. до указов первого десятилетия XIX в. по вопросу о полномочиях губернаторов в отношении казенных палат<sup>26</sup>. Он пришел к выводу, что в действующем законодательстве отношения гражданского губернатора и казенных палат определяются достаточно противоречиво. С одной стороны, казенные палаты не выходят из-под контроля гражданских губернаторов, которые «... имеют право обращаться, по усмотрению их, и к исследованию хода дел в палатах посредством ревизии»<sup>27</sup>. Но, с другой стороны, наставление казенным палатам предполагает, что вся ответственность за производство дел в них лежит на вице-губернаторе, поэтому гражданский губернатор может «...не входить в обозрение состояния оных». По поводу ревизии казенных палат в Новгородской и Волынской губерниях В.П. Кочубей заключил, что гражданские губернаторы не могли проводить ревизии, поскольку казенные палаты находятся в подчинении министерства финансов. Министр внутренних дел в целом признал, что закон «... не устраняет повода к недоразумениям, кои производят замешательство в губерниях, вовлекают и высшее правительство в затруднения»<sup>28</sup>. В.П. Кочубей определил свою позицию: гражданским губернаторам не следует предоставлять права ревизовать казенную палату, контролировать в ней ход дел и свидетельствовать казну<sup>29</sup>. Он также рекомендовал министру финансов войти с представлением в Государственный совет для более четкого законодательного определения отношений гражданских губернаторов и казенных палат.

В свою очередь министр финансов Д.А. Гурьев признал, что, возлагая на губернатора право

ревизии казны, «Учреждение для управления губерний Всероссийской империи» 1775 г. «... во все не говорит ничего о прочих их отношениях с казенными палатами. Казенные палаты отчитываются перед министром финансов, а непосредственное руководство их работой осуществляет вице-губернатор». Более того, министр финансов увидел проблему более глубоко: «... поверхностная ревизия казенных палат гражданскими губернаторами не может приносить никакой пользы, а подробная – замедлила бы течение дел»<sup>30</sup>. Он полагал, что гражданские губернаторы не должны нести ответственность за беспорядки по казне. Но, в отличие от В.П. Кочубея, министр финансов считал, что нет необходимости «испрашивать» нового положения и обращаться в Государственный совет, достаточно разъяснить существующий порядок и добиваться его исполнения. Д.А. Гурьев выступал за то, чтобы оставить в компетенции гражданского губернатора только право свидетельствовать казну без ревизии дел казенной палаты до «...общего образования финансовой части в губерниях»<sup>31</sup>.

Обсуждение данного вопроса растянулось до начала 30-х гг. XIX в. В апреле 1833 г. Государственный совет, рассмотрев в общем собрании представление министра финансов Д.А. Гурьева, решил несколько расширить власть губернатора в отношении казенных палат. Гражданским губернаторам разрешалось принимать жалобы на казенные палаты и направлять их, в случае необходимости, на рассмотрение министра финансов<sup>32</sup>. Члены Государственного совета несколько расширили 162 статью «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи», закрепляющую право гражданского губернатора свидетельствовать денежную казну казенной палаты, указав, что «... под сим надлежит разуметь и всякое казенное имущество в уездных казначействах хранящееся»<sup>33</sup>. Расширение прав губернаторов в отношении казенных палат также выразилось в том, что все казенные палаты по окончании года были обязаны представлять гражданским губернаторам ведомости о решенных и нерешенных делах. На основании поданных сведений губернаторы составляли свое заключение министру финансов и делали вывод о том, насколько успешно действовала казенная палата. Циркулярное предписание, установившее эти изменения, было отправлено во все казенные палаты и всем губернаторам Российской империи.

Окончательно права гражданских губернаторов в отношении казенных палат были законодательно оформлены в 1837 г. «Высочайше утвержденный общий наказ гражданским губернаторам», подписанный 3 июня 1837 г., кодифицировал все законодательство, касающееся деятельности губернатора, и четко определил круг вопросов, которые подлежали его компетенции.

ции или должны быть решены в коллегиальном порядке<sup>34</sup>. В преамбуле «Наказа» говорилось, что верховная власть прежде всего намерена «доставить» губернским чиновникам «соразмерное с возросшими потребностями лучшее содержание». Следующая причина принятия «Наказа»: дать более четкое определение обязанностей гражданских губернаторов и губернских правлений, освобождение их от «всякой напрасной переписки».

«Наказ» устанавливал, что отныне вице-губернаторами будут считаться старшие советники губернского правления, а нынешние вице-губернаторы были переименованы в «председатели казенной палаты». Несмотря на переименование круг обязанностей председателей казенных палат не изменился. Восьмое отделение «Наказа» (§196-227) было целиком посвящено участию гражданского губернатора в делах казенного управления. Он должен иметь «попечение» о ежемесячном свидетельствовании казны и сохранности денежных сумм, поступающих в места, где он является председателем, или находящихся под его надзором<sup>35</sup>. В особенно важных и чрезвычайных случаях гражданский губернатор мог пригласить как в губернское правление, так и в палаты: казенную, уголовную и гражданскую, – губернского прокурора. О всех решениях данного общего присутствия следовало доносить Сенату или соответствующему министру. Если во время ревизии казенной палаты или «по собственному усмотрению» гражданского губернатора окажется, что допущена растрата в городских доходах, то он должен незамедлительно сделать распоряжения о преследовании виновных и возвращении средств<sup>36</sup>. Важнейшей обязанностью гражданских губернаторов оставалось наблюдение за своевременным и бездоимочным взносом податей и повинностей, точным набором рекрутов. Ежегодно в конце года казенная палата должна представлять гражданскому губернатору ведомости о решенных и нерешенных делах. Для установления более точного контроля над заключением договоров между казной и частными людьми губернатор председательствовал в казенной палате при всяких торгах, поставках, откупках и мог утверждать сделки, если их сумма не превышала 25 000 рублей. Если сумма была большей, то следовало представить отчет министру финансов<sup>37</sup>. При обозрении губернии гражданские губернаторы, когда посчитают нужным, могли свидетельствовать денежные суммы (особенно в уездных казначействах) лично или через доверенных чиновников, особо внимательно рассматривая вопрос о недоимках<sup>38</sup>. По «Наказу» 1837 г. устанавливалась зависимость гражданских губернаторов от всех министров, но сам губернатор официально стал чиновником МВД.

Несмотря на расширение власти губернатора преодолеть ведомственную разобщенность не

удалось. Она продолжала оставаться органическим свойством министерской системы в России как на центральном, так и на местном уровне<sup>39</sup>. С 1845 г. казенные палаты получили отдельных управляющих, целиком подчиненных Министерству финансов, а вице-губернаторы стали председателями губернских правлений.

Таким образом, нормативно-правовое регулирование отношений гражданских губернаторов и казенных палат в конце XVIII - первой трети XIX в. развивалось в сторону постепенного расширения и уточнения власти губернатора. Совершенствование законодательной базы происходило с целью преодоления ведомственной разобщенности, способствовало утверждению принципов рационализма. Усиление власти губернатора отвечало задачам внутренней политики Николая I, который стремился добиться укрепления исполнительной вертикали власти, создать такой механизм управления, который бы соединял неограниченное самодержавие и современные нормы деятельности административных учреждений.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

- <sup>1</sup> Блинов И.А. Губернаторы. Историко-юридический очерк. СПб.: Типо-лит. К.Л. Пентковского, 1905. С.170.
- <sup>2</sup> Любичанковский С.В., Михайлов Д.С. Полномочия высшей региональной власти в Российской империи: анализ нормативно-правовой базы (1775-1914)// Известия Самарского научного центра Российской академии наук. 2014. Т.16. №3. С.215-220. С.215; *Lyubichankovskiy S. Local Administration in the Reform Era and After: Mechanisms of Authority and their Efficacy in Russia // Kritika: Explorations in Russian and Eurasian History. 2012. Vol.13, №4 (Fall 2012). P.861-875.*
- <sup>3</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. (далее – ПСЗ I). СПб.: в типографии II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. Т.20. 1775-1780. №14392. С.240.
- <sup>4</sup> Там же.
- <sup>5</sup> Там же. С.232.
- <sup>6</sup> Там же. С.237.
- <sup>7</sup> Там же. С.243.
- <sup>8</sup> Там же.
- <sup>9</sup> Там же.
- <sup>10</sup> Раскин Д.И. Министерская система управления – базовый институт Российской имперской государственности// КЛИО. Журнал для ученых. 2005. №3(30). С.121.
- <sup>11</sup> Бикташева А.Н. Правовое положение губернатора в период становления министерского управления в Российской империи// Вестник экономики, права и социологии. 2011. №1. Право. С.110-114.
- <sup>12</sup> ПСЗ I. Т.27. 1802-1803. №20406. С.247.
- <sup>13</sup> Там же. С.245.
- <sup>14</sup> Блинов И.А. Губернаторы. Историко-юридический очерк... С.170.
- <sup>15</sup> ПСЗ I. Т.35. №27653. С.599.
- <sup>16</sup> Там же.
- <sup>17</sup> Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф.994. Оп.2. Д.131. Л.2.
- <sup>18</sup> Сумароков Павел Иванович // Русский биографиче-

- ский словарь. СПб.: тип. товарищества «Общественная польза», 1912. Т.20. Суворова-Ткачев. С.161.
- <sup>19</sup> РГИА. Ф.994. Оп.2. Д.131. Л.2.
- <sup>20</sup> Там же. Л.3.
- <sup>21</sup> РГИА. Ф.994. Оп.2. Д.131. Л.3об.
- <sup>22</sup> Там же.
- <sup>23</sup> Там же. Л.6об.
- <sup>24</sup> РГИА Ф.560. Оп.8. Д.129. Л.1.
- <sup>25</sup> Там же.
- <sup>26</sup> Там же. Л.2-6.
- <sup>27</sup> Там же. Л.4.
- <sup>28</sup> Там же.
- <sup>29</sup> Там же. Л.1.
- <sup>30</sup> Там же. Л.10.
- <sup>31</sup> Там же. Л.11.
- <sup>32</sup> РГИА Ф.1286. Оп.5. Д.88. Л.1об.
- <sup>33</sup> Там же. Л.3.
- <sup>34</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание II. (ПСЗ II). СПб.: В типографии II Отделения Е.И. В. Канцелярии, 1838. Т.12. Отделение I. 1837. №10303. С.361.
- <sup>35</sup> Там же. С.364.
- <sup>36</sup> Там же. С.391.
- <sup>37</sup> Там же. С.408.
- <sup>38</sup> Там же. С.410.
- <sup>39</sup> *Раскин Д.И.* Министерская система управления – базовый институт Российской имперской государственности... С.121.

## CIVIL GOVERNORS AND PUBLIC CHAMBERS IN THE SYSTEM OF THE LOCAL GOVERNMENT OF RUSSIAN EMPIRE AT THE END OF THE 18<sup>TH</sup> – THE FIRST THIRD OF THE 19<sup>TH</sup> CENTURY

© 2016 N.L. Semenova

Sterlitamak Branch of the Bashkir State University

The article deals with normative and legislative regulation of relations between civil governors and public chambers at the end of the 18<sup>th</sup> – the first third of the 19<sup>th</sup> century. The author stresses that improvement of the legislative basis resulted in coming over the departmental disunion and in establishment of the rational principles in the local governmental system. The growth of governor's power corresponded with the principles of the internal policy of Nicolas I who wanted to make an executive power stronger, and to create such a mechanism of governing which would unite the unlimited monarchy with the modern norms of activity of administrating institutions.

*Keywords:* civil governor, public chamber, Vice-Governor, Minister of Finance, Minister of Internal Affairs.