

УДК 342.2

Е. С. Устинович, д-р полит. наук, профессор, Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова (Москва) (e-mail: lenausti@mail.ru)

К. В. Черкасов, д-р юрид. наук, доцент, Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова (Москва) (cherkasovkv1978@yandex.ru)

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ (РЕГИОНАЛЬНОЕ) УПРАВЛЕНИЕ В ПЕРИОД СТАНОВЛЕНИЯ АБСОЛЮТИЗМА В РОССИИ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Статья посвящена исследованию вопросов становления и развития государственного территориального управления России в XVIII веке. Проанализированы причины, содержание и последствия реформ Петра I и Екатерины II в сфере управления территориями государства. Особое внимание уделено правовому статусу губернатора, генерал-губернатора, прокурора, а равно структуре административно-территориальных единиц того времени.

Ключевые слова: государственное территориальное управление, губернатор, генерал-губернатор, административно-территориальная единица, губерния, генерал-губернаторство.

История Российского государства представляет собой бесконечную цепь реформ в области регионального управления. Система управления территориями на Руси в допетровскую эпоху была довольно сложной и запутанной. Для осуществления власти на местах центр использовал неодинаковые способы и методы властвования. Политическая централизация на Руси значительно опередила начало процесса преодоления экономической разобщенности страны и была ускорена борьбой за национальную независимость, за организацию отпора внешней агрессии. Административно-территориальное деление и местное управление единого государства основывались на экономическом и демографическом потенциале, военном значении территории, историческом наследии, степени освоенности. Управленческий аппарат был построен в основном не по функциональному, а по территориальному принципу.

Зачатки формирования современной системы территориального управления начинают появляться в период становления России как централизованного унитарного государства с монархической формой правления. Отправной точкой является проведенная Петром I губернская реформа, в основе которой лежал план царя Алексея Михайловича о разделении России на восемь обширных военных округов. Учреждение губернской си-

стемы управления стало следствием значительно возросших нужд армии, нехваткой финансовых средств в условиях ведущейся Северной войны. Начало реформы традиционно связывают с именным Указом Петра I от 18 декабря 1708 г. «Об учреждении губерний и о расписании к ним городов» [1, с. 166–170], в соответствии с которым на территории Российского государства образовывалось 8 губерний: Московская, Ингерманландская, Киевская, Смоленская, Архангелогородская, Казанская, Азовская и Сибирская. Вместе с тем, по мнению Е. В. Анисимова, уже с 1701 г. началось образование особых административных округов, обладавших судебной и финансовой независимостью от центральных приказов. В 1707 г. появился указ, приписывавший города страны к шести крупнейшим ее центрам [2, с. 146–149].

Число губерний постепенно увеличивалось, некоторые из них упразднялись. Губернии выделялись на основании экономического потенциала территорий. Разделены они были неравномерно: существовали как большие губернии, так и маленькие. В основу «росписи» городов по губерниям было положено расстояние между центрами губерний или наличие прямых и удобных путей сообщения. Таким образом, страна была разделена на территории, обладавшие практически полной самостоятельностью. Первоначально их не объединяло никакое учре-

ждение, кроме императора. Однако управление такой системой только лишь главой государства было временным [3, с. 46; 4, с. 662]. Из восьми образованных Петром I в 1708 г. губерний две возглавлялись генерал-губернаторами – Ингерманландская (с 1710 г. – Санкт-Петербургская) и Азовская. Исключительность этих территорий была обусловлена тем, что они находились на особом с военной точки зрения положении, вблизи границ враждебных держав: Швеции и Турции. Но фактор военной необходимости не стал единственной причиной введения генерал-губернаторского правления в том или ином регионе. При императрице Анне Иоанновне генерал-губернаторство было установлено в Московской губернии, хотя она и находилась далеко от границ государства, ввиду значения Первопрестольной как второй столицы империи [5, с. 20]. Следовательно, учреждение генерал-губернаторства было связано не только с пограничным положением или военной уязвимостью территории, но и с исключительностью ее статуса.

Первоначально функции и объем полномочий губернаторов и генерал-губернаторов не отличались. Они являлись высшими должностными лицами в иерархии власти на местах, осуществляли фискальные, экономические, хозяйственные и судебные функции: сбор с вверенных территорий всех казенных налогов, обеспечение исполнения всех государственных повинностей, возложенных на губернию, своевременное предоставление нужного количества работников и рекрутов. В 1719 г. была проведена реорганизация системы управления территориями страны, губернии были разделены на 50 провинций, во главе некоторых из них были поставлены генерал-губернаторы, губернаторы, вице-губернаторы, а чаще воеводы, на которых возлагались дела финансовые, полицейские и хозяйственные. По этим делам последние сносились с центральными учреждениями, минуя губернаторов. Это был один из механизмов регионального контроля и

борьбы со злоупотреблениями губернаторов. Компетенция губернаторов ограничивалась военными и судебными функциями, а также территорией провинции губернского города [6, с. 452; 7, с. 21–22].

Одним из важных результатов губернской реформы явилось образование целостного унифицированного имперского пространства с единой централизованной бюрократической системой управления, т. е. установление определенного единообразия в управлении страной. Новое территориальное деление России позволило создать некоторый аппарат управления на местах, а учреждение коллегий обеспечило переход к отраслевому принципу организации центрального управления. Во многих сферах внутренней политики произошел отход от насилия к регулированию общественных явлений с помощью бюрократии. В этот период была выбрана форма правления, определившая дальнейшее развитие отношений между центром и регионами и превращение России в унитарное государство.

Губернская система управления территориями, просуществовав три столетия, доказала и собственную жизнеспособность, и возможность обеспечить определенную устойчивость системы власти в Российском государстве. Однако она не могла быстро реагировать на изменения экономических и политических приоритетов центральной власти, была трудноуправляема из-за больших размеров территории России и малого количества учреждений; при отсутствии единой структуры губернии были слишком крупными и неравномерными. Губернаторы были чересчур замкнуты на местных проблемах, чтобы стать оперативными проводниками верховной воли и отстаивать общегосударственные интересы. Существенный недостаток аппарата территориального управления состоял в отсутствии источников внутреннего саморазвития, он эффективно действовал только в силу личного вмешательства

императора [8, с. 40]. Поглощенный текущими делами, губернатор не мог соотнести ситуацию в ней с положением во всем государстве, упреждать события, угрожающие внутреннему благополучию и безопасности страны.

Преодоление в ходе петровских преобразований разрыва между центром и управляемыми территориями породило новую проблему – утрату надлежащего контроля над действиями местных властей. Находясь в полном подчинении центру, губернатор, вопреки замыслу императора, все более становился полновластным хозяином. Фактически, власть губернаторов была неограниченной, они заключали в себе почти все функции государственного управления в губерниях. Это порождало своеволие, взяточничество и казнокрадство. Чем дальше были губернии от центра, тем произвол губернаторов усиливался, что, конечно, вызывало опасения центральной власти. Контроль над деятельностью губернаторов призваны были осуществлять прокуроры, чья работа состояла в надзоре за действиями должностных лиц с правом обжаловать их решения в вышестоящих инстанциях. Однако прокуроры, и в этом заключалась их принципиальная слабость, не могли самостоятельно приостанавливать решения губернаторов, даже если они были противоправными. Полномочия прокуроров носили исключительно правоохранный, а не политический характер. Они следили за законностью деятельности должностных лиц на местах, но не за соответствием их действий конкретным целям и задачам верховной власти.

Обеспокоенность верховной власти состоянием управления на местах усилилась после восстания под предводительством Е. Пугачева, предотвратить и подавить которое самостоятельно губернаторы оказались не в силах. Восстание констатировало недостатки территориального управления (обширность губерний, недостаточность органов управления на местах и смешение всякого рода дел в

этих учреждениях). Это послужило причиной проведения Екатериной II очередной крупной реформы управления территориями страны. Она отличалась от прежней следующими чертами: дроблением крупных губерний на более мелкие образования и последующим за этим увеличением количества органов территориального управления; разделением органов власти по функциям на административные, финансово-экономические и судебные; созданием единой и не слишком дробной структуры деления губерний; усилением роли в управлении на местах выборных представителей от дворянства. Смысл преобразований Екатерины II сводился к созданию сильной и относительно самостоятельной региональной власти путем введения в структуру местного управления территориями, помимо губернской администрации, еще и власти наместников в лице генерал-губернаторов [9, с. 22–24].

Для реализации намеченного 7 ноября 1775 г. было принято «Учреждение для управления губерний Всероссийской империи» [10], в соответствии с которым провинции ликвидировались, а большинство губерний разукрупнилось. В основу деления был положен социально-экономический (демографический) критерий, а именно определенная плотность населения (в каждой губернии, по замыслу императрицы, должна была быть примерно одинаковая), необходимая для успешной фискальной и карательной политики в регионе. Впоследствии, 13 июня 1781 г., был издан именной указ «О новом расписании губерний с означением генерал-губернаторов», по которому было образовано 19 наместничеств. Большинство из них состояло из двух губерний, которых к концу царствования Екатерины II в России насчитывалось 50 (вместо 23, бывших до этого) с населением 300–400 тысяч человек (ревизских душ) в каждой. Губернии делились на уезды и округа с населением 20–30 тысяч лиц мужского пола в каждом. Подвергся реорганизации и штат чиновников про-

курорского надзора. Однако по чину губернский прокурор был ниже губернатора, вице-губернатора, за деятельностью которых должен был надзирать, и находился в двойном подчинении – губернатора и генерал-прокурора. Губернаторы стремились на местах поставить прокуроров в зависимость от административной власти. В целом, прокурорский надзор не имел принципиального значения [11, с. 31].

С целью координации органов территориального управления, обеспечения эффективного взаимодействия гражданских и военных властей, а также установления контроля над губернаторами был поставлен генерал-губернатор (наместник). Руководя несколькими губерниями (как правило, от 2 до 4), генерал-губернаторы направляли деятельность местной администрации в русло, обозначенное верховной государственной властью. Назначаемые непосредственно Екатериной II и ответственные только перед ней, генерал-губернаторы выезжали в наместничества, где определяли их центры, создавали новые органы местного управления. Таким образом, помимо административного губернаторского и прокурорского надзора за учреждениями и сословиями, а также за ними институционально оформился и административно-политический надзор.

Первоначально четкое разделение полномочий генерал-губернаторов и губернаторов отсутствовало. Впоследствии Екатерина II фактически регламентировала подчинение губернаторов генерал-губернаторам. На генерал-губернаторов возлагались обязанности попечения об исполнении законов, наблюдение за правильным функционированием административной и судебной систем в губерниях, контроль за исполнением местными учреждениями и должностными лицами возложенных на них обязанностей. В порядке общего губернского управления генерал-губернаторы были главными блюстителями неприкосновенности верховных прав самодержавия, пользы госу-

дарства и точного исполнения законов, распоряжений высшего правительства. В своей деятельности генерал-губернаторы должны были считаться с государевой политикой и руководствоваться политическими соображениями во благо империи. Два раза в месяц они составляли краткие донесения о состоянии губерний, что позволяло императрице и правительству быть в курсе происходивших в стране событий и оперативно решать возникшие проблемы. Генерал-губернаторы были и представителями местной администрации, и проводниками политики верховной власти [12, с. 16–18, 29–31].

В отличие от прокурора Сената генерал-губернаторы обладали всей полнотой власти для того, чтобы самостоятельно отменять распоряжения губернаторов, имели право возбуждать преследования и утверждать приговоры по уголовным делам. Они не имели права наказывать без суда, но могли заступиться за любое лицо в случае волокиты по судебным делам и заставить судебные органы рассматривать сложные дела. В случае вынесения несправедливого решения генерал-губернаторы имели право приостановить его исполнение и довести информацию до сведения Сената или обратиться к самодержцу. Они являлись главнокомандующими на подведомственной территории в то время, когда там отсутствовал монарх, наблюдали за порядком, сбором податей и рекрутскими наборами, руководили полицией, отвечали за благоустройство вверенной территории, обеспечение населения необходимыми продуктами, имели право вводить на подвластной им территории чрезвычайные меры, обращаться непосредственно к императору с докладом. Находясь в Петербурге, генерал-губернатор мог принимать участие в деятельности Сената. Должность наместника обставлялась внешним почетом [13, с. 76].

При генерал-губернаторах и под их председательством были созданы совещательные органы – наместнические правления, в которые входили губернаторы с двумя губернскими советниками,

губернские прокуроры и двое стряпчих: один – казенных, другой – уголовных дел. Под начальством наместнического правления находились административные и судебные органы губерний, взаимодействие которых строилось по иерархической системе. Губернаторы, назначаемые императрицей по представлению генерал-губернаторов, осуществляли функции непосредственного управления. Однако на практике генерал-губернаторы нередко вторгались в сферу деятельности губернаторов, исполняли не свойственные им функции административного управления. Действия генерал-губернаторов не были ограничены законом, они обладали большими полномочиями. С одной стороны, это принесло значительную пользу в то время, т. к. позволяло генерал-губернаторам действовать оперативно в решении возникающих проблем. С другой стороны, это же приводило и к произволу наместников.

Фактически, генерал-губернаторы выполняли функции промежуточного звена между центральными и губернскими учреждениями. Наместничества должны были решить проблемы сочетания общеимперской централизации и региональной локализации государственной деятельности, сбалансированного управления конгломератом объединенных в составе Российской империи территорий с различным уровнем социального развития, культурой, верованиями и другими особенностями [14, с. 44; 15]. В реальности институт наместничества стал не столько инструментом местного администрирования, сколько оперативным проводником административно-политического воздействия центральной власти на регионы, воли центральной власти на местах, важнейшим элементом механизма правительственного контроля. Генерал-губернаторская модель управления территориями государства позволяла преодолевать вредные следствия узко бюрократического характера петровской государственной системы, ее неспособность адаптироваться к непрерывно меняю-

щимся приоритетам и потребностям времени. Однако задуманная с такой целью реформа вскоре столкнулась с сопротивлением чиновничества.

Список литературы

1. Российское законодательство X–XX веков: Законодательство периода становления абсолютизма: в 9 т. Т. 4 / отв. ред. А. Г. Маньков. – М.: Юрид. лит., 1986. – 512 с.
2. Анисимов Е. В. Время петровских реформ. – Л.: Лениздат, 1989. – 496 с.
3. Билукова Е. Губернские реформы Петра Великого // Законность. – 2003. – № 12. – С. 45–47.
4. Костомаров Н. И. Русская история в жизнеописаниях ее главнейших деятелей. – М.: Эксмо, 2004. – 1024 с.
5. Трифонов А. Г., Межуев Б. В. Генерал-губернаторство в Российской системе территориального управления: опыт исторической реминисценции // Политические исследования. – 2000. – № 5. – С. 19.
6. Павленко Н. И. Петр Великий. – М.: Мысль, 1990. – 591 с.
7. Савко Е. В. Губернское реформирование Петра I // История государства и права. – 2008. – № 10. – С. 21–22.
8. Данилов А. Г. О Петровской системе управления // Проблемы повышения эффективности государственной власти и управления в современной России: сб. тез. докл. и сообщ. науч.-практ. конф. – Вып. 2. – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 1998. – С. 40.
9. Мигунова Т. Л. Особенности административной реформы Екатерины II (по материалам «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» 1775 года) // История государства и права. – 2008. – № 16. – С. 22–24.
10. Законодательство Екатерины II: Государственный механизм. Организация государственного единства. Законодательство о вероисповеданиях: в 2 т. Т. 1 / отв. ред. Т. Е. Новицкая, О. И. Чистяков. – М.: Юрид. лит., 2000. – С. 380–468.

11. Каменский А. Б. Взгляд на историю местного управления // Политические исследования. – 2000. – № 5. – С. 27–31.

12. Мигунова Т. Л. Административно-судебная и правовая реформы Екатерины Великой (историко-правовой аспект): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Владимир, 2008. – 49 с.

13. Павленко Н. И. Областная реформа «дворянской императрицы» // Чиновник. – 2005. – № 2. – URL: <http://chinovnik.uapa.ru/ru/issue/2005/02/12/> (дата обращения: 03.10.2015).

14. Кодан С. В. «Блюститель пользы государева и точного исполнения законов во вверенном ему крае...» от генерал-губернаторов к полномочным представителям: вертикаль власти в истории и современной России [Электронный ресурс] // Чиновник. – 2005. – № 4. – URL: <http://chinovnik.uapa.ru/ru/issue/2005/04/10/> (дата обращения: 03.10.2015).

15. Устинович Е. С. Развитие информационной политики Российской империи в годы правления Александра II // *Bylye Gody*. – 2015. – Vol. 35, is.1. – P. 81–86.

Получено 23.12.15

E. S. Ustinovich, Doctor of Political Sciences, Professor, Plekhanov Russian University of Economics (e-mail: ustinovichES@mail.ru)

K. V. Cherkasov, Doctor of Juridical Sciences, Professor Plekhanov Russian University of Economic (e-mail: cherkasovkv1978@yandex.ru)

STATE TERRITORIAL (REGIONAL) MANAGEMENT IN THE PERIOD OF ABSOLUTISM IN RUSSIA: THE ADMINISTRATIVE AND POLITICAL ASPECTS

The article is devoted to questions of formation and development of the state territorial administration of Russia in the 18th century. Analyzes the causes, content and consequences of the reforms of Peter I and Catherine II in the management of the territories of the state. Special attention is given to the legal status of the Governor, the Governor-General, the Prosecutor, and the structure of administrative-territorial units of that time.

Key words: *state territorial management, governor, governor-general, administrative unit, province, governor-general.*
