

## ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА ГУБЕРНАТОРСТВА В ПОЛИТИЧЕСКОЙ ИСТОРИИ РОССИИ

А. С. Спиров

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 27 ноября 2012 г.

**Аннотация:** в статье рассматривается вопрос формирования такой политической сферы, как институт губернаторства. Прослеживается появление института, его развитие. Уделяется внимание объему полномочий губернатора, схеме функционирования губернаторского аппарата, его взаимоотношению с центральной властью. В заключение делается вывод о том, что, несмотря на обширные полномочия, губернатор не был заинтересован в отстаивании интересов местного общества.

**Ключевые слова:** губернатор, губернаторский аппарат, институт, политика, власть.

**Abstract:** in this article to be told about question of formation such institute of political sphere as institute of governor. In research work affected appearance and development of this institute. Author pay attention to scope of authority the governor, scheme of operation the governor's office. More than that, here is an analysis of governor's relationship with central power. In conclusion, author declare, despite of ample power, governor was not interested in support of local society.

**Key words:** governor, governor's office, institute, policy, power.

В дореволюционной России институт губернаторства являлся одним из важнейших звеньев государственного аппарата. Функционирование института губернаторства на определенной территории обладало его отличительными чертами. Расхождение между существовавшей общеобязательной юридической нормой и реальной административной практикой в пределах конкретного региона могло быть весьма существенным. Поэтому особое значение имеет изучение существовавшей нормативной правовой базы, рассмотрение реального положения и действительных полномочий губернатора.

М. Д. Карпачев приводит следующее определение дореволюционного института губернаторства: «Губернатор – высший чиновник местной администрации России в 1709–1917 гг. Термин «губернатор» впервые встречается в 1694 г., применительно к Ф. М. Апраксину. Окончательно утвердился после губернаторской реформы 1707–1710 гг.» [1, с. 232]. Как считает П. Н. Милуков, данная реформа была подготовлена еще в XVII в. двумя параллельными процессами: финансовой и военной концентрацией и разрушением старой приказной системы Московского государства [2, с. 270].

Первоначально термин «губернатор» встречается в переписке Петра I с Ф. М. Апраксиным в 1694 г., однако, по мнению исследователей, это не более чем перевод на европейский манер имевшего тогда место титула воевода [там же, с. 250]. В России губернии

были образованы «для всенародной пользы» в 1708 г. по указу Петра I «Об определении губернии». Произошло это 18 декабря. По сути первым губернатором был генерал-адмирал Федор Матвеевич Апраксин. Он, являясь верным соратником Петра, был «оком и ухом» государя во вверенной ему губернии, большое внимание уделял укреплению боеспособности [3, с. 3–9]. Полнота власти принадлежала губернаторам, которые получили чрезвычайные полномочия: административные, полицейские, финансовые и судебные функции, являлись командующими всех войск, расположенных на подведомственных территориях. Изначально каких-либо специальных инструкций губернаторам не высылались. «В губерниях о денежных сборах и о всяких делах присматриваться и для доношения ему, великому государю, о тех губерниях готовым быть, где он, великий государь укажет» [4, с. 28]. Позже император конкретизировал послание, установив «собирать всякие сведения о присылке оным городам, также производить сбор всяких окладных книг, дабы они города со всякими делами и сборами могли принять с будущего 1710 года» [там же, с. 32]. Таким образом, учреждение губерний и кресла губернатора не решало вопроса о приведении областного управления в более структурированный вид, а смысл реформы заключался в перераспределении старых воеводских вотчин соответственно новому порядку.

В период с 1710 по 1719 г. был проведен ряд мер административно-территориального изменения, направленных на совершенствование областных ин-

ституты. Существовавшее до 1715 г. трехчленное деление: губерния – провинция – уезд было заменено новым. Теперь губернии состояли из ландратских долей, возглавляемых ландратом, подчиненным губернскому ландратскому совету под председательством губернатора. На деле часто оказывалось так, что ландрат напрямую был подчинен губернатору. По мнению В. В. Еремяна, произошло это потому, что нельзя было каждую губернию поделить на равное число дворов, чтобы поставить ландрата [5, с. 107]. Кроме того, чтобы поставить деятельность губернатора под контроль, при нем постоянно должны были оставаться один-два ландрата. Создавалось двусмысленное положение: ландрат, с одной стороны, был подчинен губернатору как высшему должностному лицу губернии, но губернатор и сам являлся членом ландратского совета.

При реформе 1719 г. за образец была взята шведская система регионального управления. Губерния теперь – лишь военный или судебный округ, во главе которого стоял губернатор или генерал-губернатор. Во всех губерниях реформа учреждала одинаковые административные органы – провинции, подотчетные Сенату. Провинцией управлял воевода, она, в свою очередь, подразделялась на дистрикты, возглавляемые земскими комиссарами. Если прежде руководители провинций – обер-коменданты непосредственно подчинялись губернаторам, то теперь существовали отдельно, как и воеводы. Только иногда воеводы зависели от губернаторов (как высшего военного руководителя и как председателя губернского суда).

При Петре II издается основополагающий документ в структуре региональной власти – «Наказ губернаторам и воеводам и их товарищам, по которому они должны поступать», определивший административную и судебную деятельность губернаторов. Наказ установил иерархический порядок подчинения воевод и губернаторов. Уездный (городовой) воевода подчинялся провинциальному, а тот – губернатору; губернатор сносился с центральными и высшими учреждениями [4, с. 30–31]. Основной административной единицей оставалась губерния, состоявшая из провинций, которые, в свою очередь, подразделялись на вновь учрежденные уезды. В дополнение к этому губернатор осуществлял судебную власть в регионе, ему же «били челом» в отношении воевод и вице-губернаторов. Однако с принятием такой схемы управления в стране весьма сильно возрос уровень коррупции, что признала Екатерина II, для борьбы с которой в 1775 г. было принято «Учреждение для управления губерний Всероссийской империи». Вместо 20 обширных губерний были созданы 50, которые получили единообразное устройство. Губернией управлял генерал-губернатор (губернатор), подчиненный лично Екатерине II. Непосредственно

губернатор по Наставлению еще 1764 г. признавался как глава и хозяин всей врученной в смотрение его губернии [6, с. 1]. Его обязанности заключались в наблюдении за действиями всех остальных должностных лиц в губернии, за исполнением закона и попечении о таких делах, в которых в качестве истца или обвинителя выступало само государство. Обращаться в Сенат или к императрице можно было только через наместника. Генерал-губернатором обычно назначался человек, пользующийся особым уважением монарха, что только усиливало сословно-представительный характер местных администраций.

При Павле I институт генерал-губернаторства был упразднен, стала утверждаться система управления «центр – губернатор», в которой должно было отсутствовать ненужное дублирование полномочий. Но свою идею ему реализовать не удалось. При Александре I статус губернаторов был вновь ощутимо изменен. Созданным министерствам отошла часть губернаторских полномочий, что вызвало «пробуксовку» всего аппарата. Так, министры, не имея права предписывать губернским правлениям, стали обращаться напрямую к губернаторам, тогда как губернские правления продолжали по-прежнему относиться лишь к Сенату – отсюда происходило то, что Сенат часто не знал указаний министров, а министры указаний Сената [7, с. 36].

Важной чертой николаевского указа стало повеление губернаторам защищать интересы крестьян. Данными мерами правительство старалось возвысить губернатора в глазах народа и поэтому строго требовало должного к нему уважения [8, с. 186]. Так как губернатору приходилось ежедневно подписывать до 270 деловых бумаг [3, с. 14], губернский аппарат был расширен.

В соответствии с расширением самоуправления общества при отделении суда от администрации, вызванного реформами 60-х гг., изменились и обязанности губернатора. Центральным органом губернии по-прежнему оставалось губернское правление. Оно было подчинено министерству внутренних дел, но по отдельным вопросам было подотчетно другим министерствам. Председателем правления оставался губернатор. Вице-губернатор оставался вторым должностным лицом в губернии и занимал должность старшего советника. Одна из главных задач состояла в организации работы губернского управления, надзоре за текущими делами канцелярии, работе в комитетах и комиссиях. Советники губернатора назначались министерством внутренних дел, по представлению губернатора.

Позже, с конца 80-х гг. XIX в., поднять авторитет губернаторов пытался Александр III, предоставив губернатору широкие полномочия: закрывать собрания, запрещать органы печати, арестовывать подо-

зрительных лиц [9, с. 225]. Кроме того, губернатор имел право аннулировать постановления земских и городских дум, признав их «нецелесообразными». После установления советской власти пост губернатора был упразднен. Сначала его заменили комиссары временного правительства, затем руководителей региона называли первыми секретарями обкомов ВКП(б).

Подводя итог, сделаем ряд выводов.

Во-первых, в дореволюционный период институт губернаторства имел скорее административный, чем политический смысл. Кроме того, можно говорить о существовании жесткой зависимости губернатора от монаршей особы. Назначение главы губернии было целиком и полностью прерогативой монарха.

Во-вторых, сами губернаторы, как правило, не принадлежали к местному обществу, поэтому не отстаивали его интересов. Нередко губернаторская должность была своего рода наградой за службу.

В-третьих, начиная с XIX в., губернатор наделялся достаточно широкими полномочиями: административными, военными, полицейскими, финансовыми. Особый статус сохранялся за губернаторами пограничных районов, но в целом уже существовала достаточно унифицированная деятельность, которая регламентировалась различными наказами и наставлениями российских императоров.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Воронежская энциклопедия: в 2 ч. / гл. ред. М. Д. Карпачев. – Воронеж : Центр духовного возрождения Черноземного края, 2008. – 524 с.

2. Милюков П. Государственное хозяйство России в первой четверти XVII столетия и реформа Петра Великого / Петр Милюков. – 2-е изд., – СПб. : Издательство В. М. Пирожкова, 1905. – 678 с.

3. Акинъшин А. Н. Воронежские губернаторы и вице-губернаторы. 1710–1917 : историко-биографические очерки / А. Н. Акинъшин, М. Д. Карпачев, Н. Г. Воротилина ; ред.-сост. А. Н. Акинъшин. – Воронеж : Центрально-Черноземное книжное издательство, 2000. – 384 с.

4. Готье Ю. В. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II / Ю. В. Готье. – М. : Издание Императорского общества истории и древностей российских при Московском университете, 1913. – 472 с.

5. Еремян В. В. Местное самоуправление в России (XII – начало XX в.) : учеб. пособие / В. В. Еремян. – М. : Новый юрист, 1998. — 250 с.

6. Российская империя. Законы. Наставление губернаторам от 21 апреля 1764 г. // Учреждения государственного управления в России : опыт формирования и эволюция. Документы повествуют... – Н. Новгород, 1994. – Ст. 1.

7. Анучин Е. Н. Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России, с учреждения о губерниях 1775 г. до последнего времени / Е. Н. Анучин. – СПб. : Издательство министерства внутренних дел, 1872. – 256 с.

8. Блинов И. Губернаторы : исторический очерк / И. Блинов. – СПб. : Издательство К. Н. Пентковского, 1905. – 360 с.

9. Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России / Н. П. Ерошкин. – М. : Высшая школа, 1968. – 396 с.

*Воронежский государственный университет*

*Спилов А. С., аспирант кафедры социологии и политологии*

*E-mail: art-linkin@yandex.ru*

*Тел.: 8(473) 221-27-43*

*Voronezh State University*

*Spirov A. S., Post-graduate Student of the Sociology and Political Studies Department*

*E-mail: art-linkin@yandex.ru*

*Tel.: 8(473) 221-27-43*