

ГОСУДАРСТВО И ПРАВО РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

УПРАВЛЕНИЕ ГУБЕРНИЯМИ ПО «НАКАЗУ ГУБЕРНАТОРАМ» 1837 г.

С.А. Алексеев, Ц.Ц. Михеева

Кафедра теории и истории государства и права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье дан анализ обстоятельств, обусловивших причины принятия «Общего наказа гражданским губернаторам», показано последующее развитие института губернаторства в период правления Николая I.

Французские, испанская, итальянская и другие революции в сочетании с радикальными преобразованиями на американском, европейском и других континентах в первой половине XIX в. ускорили темпы мирового общественного прогресса, заложили качественно новые основы государственного управления во многих странах в соответствии с принципами свободы, равенства, верховенства конституции, разделения основных ветвей власти, возвышения представительной власти в лице парламента и подобных ему учреждений. Революционное новаторство европейского управления откликлось и в России [10, с. 337]. Став императором, Александр I, желая установить строгую законность в государственном управлении, учреждает комиссию для составления законов. На собраниях Негласного комитета обсуждаются вопросы необходимых реформ в государственном управлении России, как в органах центральной власти, так и на местном уровне. Одной из намеченных и подготовленных реформ являлось учреждение министерств в 1802 г.

Каждое министерство с 1811 г. получило совершенно обособленные, ему одному подчиненные местные органы, что определило особый статус и большую роль министерств в государственном управлении на протяжении всего XIX в., усиление полицейского характера всей системы управления. Включение губернаторств в систему Министерства внутренних дел заложило идею сохранения и укрепления феодального государственного устройства. «Учреждая министерство на таковых правилах, — отразил Александр I в своем законе, — мы имеем лестную надежду, что оно споспешествовать нам будет к учреждению народного спокойствия, сего истинного и нерушимого оплота царей и царств... к приведению всех частей государственного управления в прочное к намерению нашему соответственное устройство» [12, с. 43].

Основным административным органом губернии до Наказа 1837 г. считалось губернское правление как коллегиальный орган под председательством губернатора. Возросла роль его канцелярии, аппарат которой имел четыре функциональных отделения: 1) по обнаружению законов, наблюдению за исполнением распоряже-

ний губернатора и губернского правления; 2) по управлению полицией; 3) по связи администрации с судами; 4) по связи с финансово-хозяйственными органами различных ведомств. Для того чтобы частично разгрузить губернское правление от разнообразных дел, в первой половине XIX в. в губерниях создавались под председательством губернатора совещательные учреждения: комитеты, комиссии, присутствия. Личный состав этих учреждений был приблизительно одинаков: среди членов неизменно присутствовали губернский предводитель дворянства, губернский прокурор, председатель казенной палаты, управляющий палатой государственных имуществ и ряд других должностных лиц губернии. Все эти комитеты и комиссии несколько разгружали губернское правление, однако губернатору при этом не становилось легче.

С 1811 г. внимание императора обращается к вопросам внешней политики. Состояние государственного управления и историческую ситуацию в целом обострили многочисленные войны: с Францией, Турцией, Ираном, Швецией, развязанная Александром I в 1816 г. колониальная изнурительная многолетняя Кавказская война, продолжавшаяся до 1864 г. [10, с. 338]. Все это не могло не усилить напряженность в деятельности органов государственного управления вплоть до административного ужесточения и чрезвычайных методов. Внутреннее и международное положение Российской империи, очевидный развал ее административной системы, беззаконие в органах центрального и местного управления обострили потребность радикальной реорганизации системы власти и управления в целом, побудили к поискам более эффективного ее устройства. Однако при Александре I указанные проблемы так и не были решены.

Воцарение на престол Николая I сопровождалось восстанием 14 декабря 1825 г. Оно оказало на политику Николая разностороннее влияние. С одной стороны, усилило консервативно-охранительную политику, посеяло у царя недоверие к русской знати и вызвало стремление опираться главным образом на чиновное бюрократическое дворянство. С другой стороны, показания и письма декабристов раскрыли перед Николаем множество злоупотреблений и проблем в государственном управлении.

В скором времени после восшествия на престол Николай I, «находя полезным обозреть настоящее положение всех частей управления, дабы из сих соображений вывести правила к лучшему их устройству и исправлению» [16, с. 15], образовал 6 декабря 1826 г. специальный Комитет, который был обязан пересмотреть все государственное устройство империи и дать по этому вопросу соответствующие рекомендации. В него вошли В.П. Кочубей (председатель), И.В. Васильчаков, А.М. Голицын, М.М. Сперанский, Д.Н. Блудов, А.Д. Балашов. Комитет работал несколько лет и исследовал различные вопросы государственного строительства, подготовив рекомендации по многим сторонам государственного управления и надзорно-контрольной деятельности. Прежде всего, члены Комитета высказали свои соображения и предложения по вопросу о надзоре за губернскими и уездными органами управления. Дело в том, что уже в начале 1827 г. император Николай I объявил членам Комитета, что самое большое зло Российской империи он видит в неудовлетворительном управлении губерниями, и если беспорядки и злоупотребления властью в центральных органах могут быть из-за близости их исправляемы, то беспорядки и злоупотребления властью на далеком пространстве империи могут быть постоянными и одновременно безнаказанными [2, с. 158].

Одним из лучших средств надзора за законностью действий «подчиненных Сенату в порядке управления мест» Комитет признал периодические ревизии, проводимые сенаторами. Они, по мысли членов Комитета, должны были превратиться из чрезвычайной меры надзора в меру постоянную.

Интересными были и другие предложения членов Комитета, в которых затрагивались вопросы центрального и губернского управления. Одним из них являлся проект «Об общем губернском и общем уездном управлении» А.Д. Балашова [1, с. 91-93; 11, с. 253-256].

В проекте А.Д. Балашова губернатор должен быть органом «активного управления», а не надзора. Такое же положение должно занимать губернское правление, которое есть «место распорядительное», хотя и имеет надзор за органами управления губернии. Функции же надзора Балашов предлагал поручить «губернскому совету», который должен был осуществлять надзор: 1) за правильным течением дел в подчиненных местах; 2) разрешать споры о компетенции между губернскими органами; 3) разбирать жалобы частных лиц на правительственные (государственные) учреждения и, не касаясь самого существа дела, отменять их неправильные, с точки зрения закона, решения; 4) проверять, т.е. контролировать деятельность органов, решения которых обжалуются частными лицами. Российский дореволюционный исследователь С.А. Корф справедливо видел в губернском совете, обрисованном А.Д. Балашовым, учреждение административной юстиции. Он писал: «Эти функции предполагаемого губернского совета интересны нам в виду того, что представляют довольно определенно развитые судебные-административные элементы» [11, с. 254].

Также известен «Проект учреждения для управления губерний» М.М. Сперанского, который рассматривался в «Комитете 6 декабря 1826 года». На заседании Комитета 20 декабря 1829 г. М.М. Сперанский прочитал свой проект, где подчеркнул значение надзора за исполнительной властью и отметил необходимость каждое действие губернского правления, «почти произвольное и безотчетное, подчинить ближайшему местному надзору и не личному и самовластному, каков есть надзор генерал-губернатора, не слабому и ничтожному, каков есть надзор прокурора, а коллегиальному, постоянному, на твердых правилах установленному, имеющему средства не только заявлять беспорядки и злоупотребления, но прекращать их, останавливая зло не через месяцы и годы, а в самом начале его...» [17, с. 379-380].

По его мнению, во главе губернии стоит губернское правление, состоящее из председательствующего в нем губернатора и двух советников. Рядом с губернским правлением стоит казенная палата, состоящая из председателя и четырех советников. В некоторых случаях губернское правление и казенная палата соединяются в одно общее присутствие под председательством гражданского губернатора. Сверх того, в губернское правление и в казенную палату правительствующим сенатом определяются по одному сверхштатному ассессору из получивших в университете ученую степень доктора и по одному сверхштатному ассессорскому помощнику из получивших в университете ученую степень магистра по юридическому факультету [16, с. 284-285].

В компетенцию общего присутствия входит осуществление различных функций: административных, дисциплинарной юрисдикции, функции по разрешению пререканий о «принадлежности дел» (о компетенции) между губернскими органами.

Однако проектам, наработанным в период деятельности Комитета, не суждено было сбыться в николаевское время, но, представляется, эти идеи нашли отражение в судебной и земской реформах 60-х годов XIX века. Самодержавие же перешло на другой путь усиления местных властей, что было особенно важно в новых условиях кризиса крепостнической государственности.

Основным законодательным актом, определявшим полномочия и обязанности губернатора, был Общий наказ гражданским губернаторам, который благополучно прошел обсуждение в департаменте законов Государственного совета и был утвержден Николаем I 3 июня 1837 г. [14]. Он уже официально именовал губернатора

«хозяином губернии» и значительно расширил его права, особенно в отношении губернского правления.

Губернаторы именовались двояко: гражданский или военный и гражданский губернатор (иногда они именовались: военный губернатор и управляющий гражданской частью). Функции их были одинаковы, за исключением того, что военному губернатору подчинялись расположенные в губернии войска внутренней стражи. В Архангельской губернии было фактически два губернатора: военный, главный командир порта и управляющий гражданской частью вице-адмирал Р.П. Боиль и гражданский губернатор В.Ф. Фрибес [6, с. 37-39]. В районах, имевших чисто военное значение (Кронштадт, Николаев), существовали только военные губернаторы [7, с. 149]. В столицах и в некоторых областях были особые генерал-губернаторы. Всеобъемлющие функции губернаторов Наказ 1837 г. определял следующим образом: «гражданские губернаторы, как «непосредственные начальники» вверенных им губерний, «суть первые в оных блюстители неприкосновенности верховных прав самодержавия, пользы государства и повсеместного точного исполнения законов, уставов, высочайших повелений, указов Правительствующего Сената и предписаний начальства. Имея постоянное и тщательное попечение о благе жителей всех состояний управляемого ими края, они обязаны вследствие данной им власти охранять повсюду общественное спокойствие, безопасность всех и каждого и соблюдение установленных правил порядка и благочиния. Им поручено и принятие мер для сохранения народного здоровья, обеспечения продовольствия в губернии, доставление страждущим и беспомощным надлежащего призрения и высший надзор за скорым отправлением правосудия» [14].

Губернаторские служебные обязанности и права подразделялись по Наказу 1837 г. на 14 больших разделов: 1) обязанности по губернии вообще; 2) по делам общего управления; 3) «по охране законных прав, общественного благоустройства и благочиния»; 4) по народному продовольствию и общественному хозяйству; 5) по делам о повинностях; 6) «по охранению народного здоровья»; 7) по опекам и общественному призрению; 8) по делам казенного управления; 9) по делам судебным; 10) по отношению к военному ведомству; 11) по приему и сдаче управления губернией; 12) по обозрению губернии; 13) по отчетности и ответственности; 14) о взаимоотношениях с другими органами и учреждениями [20, с. 14].

Таким образом, губернатор обладал обширными полномочиями в отношении всех правительственных учреждений, находящихся в губернии. С другой стороны, Наказ установил, что губернатор находился в фактическом подчинении у министра внутренних дел, т.е. являлся чиновником МВД. Признавая губернатора «хозяином губернии», законодательство, в то же время, не наделило его реальными полномочиями во многих сферах деятельности. Так, будучи только «исполнителями и оберегателями законов», губернаторы не имели права сами издавать новые постановления или изменять действовавшие. Точно так же Наказ запрещал им вводить новые налоги — задача губернаторов состояла лишь в том, чтобы определенные законом натуральные повинности исполнялись «со всею возможною уравнительностью и наибольшим для обывателей удобством» [14]. Более того, введение министерской системы с начала XIX в. сопровождалось, во-первых, изъятием из компетенции губернских властей множества важных вопросов местной жизни и сосредоточением их в руках министерств; во-вторых, раздроблением губернского управления на многие отрасли, руководимые из центра (хотя постепенно министерства стали управлять подведомственными им органами опять-таки через губернатора).

Под председательством губернатора действует губернское правление в составе вице-губернатора (Положение от 3 июня 1837 г. повышало статус вице-губернатора: он был объявлен старшим из четырех советников, составлявших тогда губернское правление), трех советников и асессора, с соответственной канцелярией; при губернском правлении — губернский казначей, губернский архитектор и губернский землемер. Как уже отмечалось, с введением министерств часть отраслей управления губернией распределились по соответствующим министерствам. Администрация, полиция, тюрьмы, сословные органы вошли в ведение МВД. Подведомственные МВД отрасли управления не получили в губернии отдельного устройства и остались в непосредственном ведении губернатора. Вследствие этого губернаторы стремились распространить свою власть на все отрасли местного управления, министерства же пытались защитить предоставленную им долю самостоятельности. По «Общему учреждению министерств» министры, не имея права предписывать губернским правлениям, сносились непосредственно с губернаторами. Правления продолжали «относиться» только к Сенату [3]. Правила движения дел в губернских правлениях, порядок сношений их с государственными, губернскими, уездными и городскими учреждениями, правила отчетности и ответственности регламентировались «Положением о порядке производства дел в Губернских Правлениях» от 3 июня 1837 г.

По введенным законам в губерниях и уездах сложился разветвленный механизм управления. Число отделов и чиновников в канцеляриях увеличивалось.

В литературе Наказ 1837 г. получил различные оценки. И.М. Страховский считал, что Наказ является кодификационным — внешним согласованием положения губернатора в ранее изданных актах. Он полагал, что предоставленные многочисленные полномочия управления и надзора «не вышли из пределов простого начальствования над непосредственно подчиненной ему частью местного управления» [18, с. 68]. С подобной оценкой не соглашались А.Д. Градовский [5, с. 76] и В. М. Гессен [4, с. 562], полагавшие, что в Наказе окончательно определилось положение губернаторской должности в двойном ее назначении — как должности управления и высшего местного надзора.

По официальному отзыву министра внутренних дел (1843 г.), губернатор, кроме ежедневного пребывания в губернском правлении, должен был присутствовать еще в 17 учреждениях: 1) приказе общественного призрения; 2) комитете о земельных повинностях; 3) в «попечительном о тюрьмах обществе» (в качестве вице-президента); 4) оспенном комитете; 5) статистическом комитете; 6) международном комитете; 7) комитете о конезаводстве; 8) дорожной комиссии; 9) строительной комиссии; 10) комиссии о народном продовольствии; 11) отделении коммерческого совета; 12) рекрутском присутствии; 13) присутствии для освидетельствования умалишенных; 14) попечительстве о детских приютах. Кроме того, губернаторы присутствовали при торгах в палатах: казенной, государственного имущества и в удельной конторе [21].

Такой бюрократический аппарат в значительной мере был обусловлен сверхцентрализованной министерской системой, которая подразделяла провинциальную администрацию по многочисленным сферам и тем самым увеличивала бумажный поток.

Серьезные недостатки местного управления хорошо сознавались обществом, да и самими губернаторами.

Реальное отношение губернаторов к Наказу 1837 г. четко сформулировал саратовский губернатор А.М. Фадеев, который на опыте «убедился, что, во-первых, никакой человеческой силы не станет выполнить его в точности, и во-вторых, что большая часть указаний в нем суть фантазии», а «дело в действительности почти

никогда так не идет, как в нем указывается» [19, с. 21]. Более того, судя по воспоминаниям губернаторов, существовали некие неписанные, но реальные и общепринятые «общие основания тогдашней губернаторской службы» [8, с. 177]. Н.П. Синельников вспоминал, как, получив первое свое назначение на губернаторскую должность, он попытался следовать Наказу и «другим постановлениям об обязанностях и ответственности губернаторов», но встретил «неясности в применении их на практике» и был вынужден обратиться за разъяснениями к знакомым бывшим губернаторам [9, с. 382]. Получивший в 1861 г. назначение на должность курского губернатора флигель-адъютант В.И. Ден также просил совета у опытного губернатора. Тот дал несколько рекомендаций, из них была даже составлена особая записка из 26 пунктов, включавшая советы «чего избегать, на чем настаивать, за чем особо следить, кому делать визиты, кому посылать карточки» [8, с. 179].

К середине XIX в. роль губернского правления сократилась, а все его основные дела были переданы в ведение канцелярии правления. Причинами этих мер стали: 1) раздробление губернского управления по ведомствам, не подчиненным губернскому начальству; 2) обременение губернатора обширной перепиской; 3) несообразное обременение губернского правления делопроизводством, срочной отчетностью; 4) необходимость более четкого распределения обязанностей в губернском правлении. Разрешить возникшие проблемы должно было «Учреждение губернских правлений» от 2 января 1845 г. Первые отделения канцелярии, с 1837 г. возглавляемые вице-губернаторами, рассматривали вопросы обнародования законов, наблюдали за выполнением распоряжений губернатора, руководили штатом чиновников губернии, наградными и пенсионными делами и т.д. Вторые отделения выполняли полицейские функции. Третьи — занимались судопроизводством. Четвертые — отвечали за связи с финансово-хозяйственными органами. И эта мера, однако, не привела к желаемому результату. Как после 1837 г., так и после 1845 г. следовали те же жалобы губернаторов на запутанность и большой объем их переписки, те же обнаруженные при ревизиях скопления нерешенных дел в губернских правлениях.

Рассмотренный нами период отмечен в истории как эпоха реформ центральной администрации. Созданные министерства представляли собой более гибкие и оперативные органы отраслевого управления, чем прежние коллегии. Была сделана попытка поднять значение Сената как «верховного места в империи» [15], созданы комитет министров и Государственный совет. Все это способствовало организации более рациональной административной системы, дальнейшей централизации управления. Губернаторы подчинялись отраслевым министерствам только по части своей деятельности. В общем же они оставались ставленниками императора и взаимодействовали с ним непосредственно. С другой стороны, «Общий наказ гражданским губернаторам» от 3 июня 1837 г. установил бюрократический порядок функционирования губернаторства как института власти и управления. В России происходило усиление самодержавного начала государственного управления, его централизация, бюрократизация. Поражение в Крымской войне продемонстрировало негодность государственного устройства и управления и необходимость реформ.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Берендтс Э.Н.* О прошлом и настоящем русской администрации. — СПб., 1913.
2. *Берендтс Э.Н.* Проекты реформы Сената в царствование императоров Александра I и Николая I // История Правительствующего сената за двести лет. 1711-1911. — СПб., 1911. — Т. 3.

3. *Виноградова Т.В.* Законодательные акты первой половины XIX века об организации и делопроизводстве губернских правлений // Делопроизводство. — 1999. — № 2. — С. 83-87.
4. *Гессен В.М.* Вопросы местного управления. — СПб., 1904.
5. *Градовский А.Д.* Исторический очерк учреждений генерал-губернаторств в России. — СПб., 1899. — Т. 3.
6. Губернии Российской империи. История и руководители. 1708-1917 / Под ред. Б.В. Грызлова. — М., 2003.
7. *Зайончковский П.А.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. — М., 1978.
8. Записки Владимира Ивановича Дена // Русская Старина. — 1890. — № 7.
9. Записки сенатора Синельникова // Исторический Вестник. — 1895. — № 5.
10. *Игнатов В.Г.* История государственного управления России. — Ростов н/Д: Феникс, 2002.
11. *Корф С.А.* Административная юстиция в России. Книга 1. Очерк исторического развития власти надзора и административной юстиции в России. — СПб., 1910.
12. *Марней Л.П.* Формирование структуры министерства финансов в России в первой четверти XIX в. // Вестник Московского университета. Серия 8. История. — 1998. — № 6.
13. Полное собрание законодательства Российской империи (ПСЗРИ). Собрание второе. Т. 12. № 10076, № 10092.
14. ПСЗРИ. Собрание второе. Т. 12. № 10303.
15. ПСЗРИ. Собрание первое. Т. 27. № 20405.
16. Сборник Императорского Российского Исторического общества (СИРИО). СИРИО. Т. 74. — СПб, 1891; Т. 90. — СПб, 1894.
17. *Страховский И.М.* Губернское устройство // Журнал Министерства юстиции. — СПб., 1903. — № 7.
18. *Фадеев А.М.* Воспоминания (1790–1867). — Одесса, 1897.
19. *Шумилов М.М.* Местное управление и центральная власть в России в 50-х — начале 80-х гг. XIX века. — Прометей, 1991.
20. *Щербинин Е.А.* Губернаторы и генерал-губернаторская власть в Российской империи // Мегаполис. — 2000. — № 3.

THE PROVINCIAL DEVELOPMENT ACCORDING TO GOVERNOR'S ORDER OF 1837

S.A. Alekseev, Ts.Ts. Mihkeeva

The Department of Theory and History of State and Law
People's Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya st., 6, Moscow, Russia, 117198

The thesis is devoted to the evolution of the governor's institute in the Russian empire. The article is focused on the problems related to formation and development of governor's institute according to Governor's order of 1837.