

УДК 340.15

**Л.Ш. КУАНЧАЛЕЕВА,****соискатель***Альметьевский филиал Института экономики, управления и права (г. Казань)***ГУБЕРНСКАЯ РЕФОРМА В РОССИИ НА РУБЕЖЕ XVIII–XIX ВВ.**

*Статья посвящена историко-правовому анализу законодательных основ реорганизации губернского управления в России на рубеже XVIII–XIX вв. На основе исследования важнейших нормативно-правовых актов в статье показано, что изменения в административно-территориальном устройстве страны и организации местного управления, по своему характеру и содержанию, можно рассматривать как новую губернскую реформу.*

В последней четверти XVIII в. система губернского управления, созданная Петром I и просуществовавшая более 50 лет, подверглась существенной реорганизации в связи с изменением социально-экономической ситуации в стране и новой официальной политико-правовой доктриной. Наиболее существенные изменения были осуществлены Учреждением для управления губерний Всероссийской империи 1775 г. Однако двадцать лет реализации Учреждения показали, что ряд его положений не выдержали проверку временем. Это способствовало новой административной реформе, которая была осуществлена в царствование Павла I.

Реформирование губернского управления было обусловлено политико-правовой доктриной императора Павла I, вступившего на престол в 1796 г. [1]. Во-первых, новый император был сторонником усиления вертикали власти. Все государство представлялось ему пирамидой, во главе которой стоял неограниченный монарх. Подобная пирамида предполагала строгую иерархию «учреждений и должностей», предусматривавшую подчинение низших звеньев администрации высшим, а всей армии чиновников – абсолютному монарху, находившемуся наверху пирамиды. Как отмечает А.В. Предтеченский, «идея централизованной монархии, управляемой с помощью разветвленного полицейско-бюрократического аппарата, во всех своих звеньях прямо и непосредственно подчиненного монарху, была доведена Павлом до технически возможных в его время пределов» [2]. Во-вторых, Павел I считал чрезмерными расходы на управление (дороговизну содержания губернской администрации отмечали и современники [3]. Еще в 1786 г., составляя примерную ведомость государственных расходов на «губернии»,

он предлагал сократить сумму ассигнований на содержание губернского аппарата более чем в два раза (с 10 921 388 руб. до 4 млн руб.) [4].

Губернская реформа началась с момента вступления Павла I на престол. Уже 12 декабря 1796 г. состоялся указ «О новом разделении государства на губернии». Общее число губерний, созданных в екатерининское время, сокращалось с 50 до 41 и одной области (область Войска Донского). Указом устанавливалось существование следующих губерний: 1) Московской, 2) Санкт-Петербургской, 3) Новгородской, 4) Тверской, 5) Псковской, 6) Смоленской, 7) Тульской, 8) Калужской, 9) Ярославской, 10) Костромской, 11) Владимирской, 12) Нижегородской, 13) Вологодской, 14) Архангельской, 15) Вятской, 16) Казанской, 17) Пермской, 18) Тобольской, 19) Иркутской, 20) Оренбургской (быв. Уфимской), 21) Симбирской, 22) Пензенской, 23) Астраханской, 24) Воронежской, 25) Тамбовской, 26) Рязанской, 27) Курской, 28) Орловской, 29) Слободско-Украинской (вместо Харьковской), 30) Новороссийской (вместо Екатеринославской); на особых правах и привилегиях: 31) Малороссийской, 32) Лифляндской, 33) Эстляндской, 34) Выборгской, 35) Курляндской, 36) Литовской, 37) Минской, 38) Белорусской, 39) Волынской, 40) Подольской и 41) Киевской [5, т. 24, № 17634].

Границы почти половины губерний были изменены с целью до конца реализовать принципы административно-территориального деления, заложенные в Учреждении 1775 г. [4, т. 24, № 17634; т. 44, Ч. 2: Кн. штатов. Отд. 4. – С. 259–268.]. Определение границ новообразованных губерний законом возлагалось на губернаторов, которые несли личную ответственность за выполнение данного

поручения перед Сенатом и императором. Указом от 22 декабря 1796 г. было установлено, что образование губерний и ликвидация учреждений в упраздненных губерниях должны быть закончены к 1 мая 1797 г. [5, т. 24, № 17677].

В связи с изменением административно-территориального деления бывшая Олонецкая губерния разделялась между Новгородской и Архангельской губерниями; Слободско-Украинская губерния восстанавливалась в границах, установленных в 1765 г., Кольванская губерния приписывалась к тем губерниям, к которым она принадлежала до 1779 г.; Вознесенская губерния и Таврическая область упразднялись и входили в состав Новороссийской губернии; Саратовская губерния упразднялась, и ее территория разделялась между Пензенской и Астраханской губерниями; из Волыни и Подолии создавались губернии Волынская и Подольская; Полоцкая и Могилевская губернии объединялись в одну Белорусскую губернию; Виленская и Слонимская губернии объединялись в одну Литовскую губернию [5, т. 24, № 17634].

Первого мая 1797 г. был утвержден доклад Сената об установлении границ Слободско-Украинской губернии и об образовании в ней 10 уездов [5, т. 24, № 17948]; 29 августа 1797 г. устанавливаются границы и устройство Воронежской губернии в составе девяти уездов и Курской губернии в составе десяти уездов [5, т. 24, № 18116]. В тот же день высочайше подтвержденным сенатским докладом устанавливаются границы и устройство Новороссийской, Киевской, Минской, Волынской, Подольской и Малороссийской губерний [5, т. 24, № 18117].

Одиннадцатого октября 1797 г. был издан указ о разделении территории упраздненной Пензенской губернии между Тамбовской, Нижегородской, Симбирской и Саратовской губерниями [5, т. 24, № 18199]. Двенадцатого апреля 1798 г. сенатским указом «О разделении уездов Тамбовской, Нижегородской, Симбирской и Саратовской губерний со вновь вошедшими от бывшей Пензенской губернии частями и о положении городам» Тамбовская губерния разделена на 10 уездов [5, т. 25, № 18482]. Пятнадцатого июля 1799 г. был утвержден доклад Сената о разделении Олонецкой губернии между Новгородской и Архангельской губерниями [5, т. 25, № 19035].

Параллельно с изменением административно-территориального устройства реформированию подверглись штаты губерний. Указом от 31 декабря 1796 г. были утверждены штаты губерний: 1) Московской, 2) Санкт-Петербургской, 3) Новгородской, 4) Тверской, 5) Псковской, 6) Смоленской, 7) Тульской, 8) Калужской, 9) Ярославской, 10) Костромской, 11) Владимирской, 12) Нижегородской, 13) Вологодской, 14) Архангельской, 15) Вятской, 16) Казанской, 17) Пермской, 18) Киевской, 19) Оренбургской, 20) Симбирской, 21) Пензенской, 22) Астраханской, 23) Воронежской, 24) Тамбовской, 25) Рязанской, 26) Курской, 27) Орловской, 28) Слободско-Украинской, 29) Новороссийской, 30) Малороссийской, 31) Минской, 32) Белорусской, 33) Волынской, 34) Подольской [5, т. 24, № 17702]. (В последующие годы были утверждены штаты: Литовской губернии – 06.02.1797; Тобольской и Иркутской губерний – 04.03.1797; Курляндской губернии – 19.02.1797; Эстляндской и Лифляндской губерний – 26.02.1797) [5, т. 24, № 17788; 17864; 17818; 17844; 17846].

В соответствии с новыми штатами происходило существенное сокращение количества губернских чиновников и сумм, выделяемых на содержание губернского аппарата. Двадцать пятого февраля 1800 г. был опубликован «Общий штат губернских и уездных присутственных мест» с 1796 по 1801 гг. [5, т. 44, ч. 2, к № 19763], фактически завершивший административную реформу с учетом опыта ее реализации, выявленного в ходе сенаторских ревизий.

В казенных палатах были упразднены должности экономии директора, одного из советников, одного асессора. Из числа должностных лиц, значившихся как «по губернии вообще», исчезли губернские стряпчие. Сокращение численности гражданских служащих в губернском управлении напрямую было связано с упразднением 9 губерний и закрытием ряда учреждений. К 1800 г. в каждой губернии вместо девяти губернских учреждений<sup>1</sup> работало только три:

<sup>1</sup> Учреждения для управления губерний Всероссийской империи 1775 г. включали: 1) Генерал-губернаторское или наместническое правление; 2) Палата уголовного суда; 3) Палата гражданского суда; 4) Казенная палата; 5) Совестной суд; 6) Верхний земский суд; 7) Губернский магистрат; 8) Верхняя расправа; 9) Приказ общественного призрения. Подробнее см.: [6].

губернское правление, палата суда и расправы, казенная палата.

Существенно уменьшилось количество судебных инстанций в губернии [7]. По штатам 31 декабря 1796 г., палаты уголовного и гражданского суда преобразовывались в департаменты одной палаты суда и расправы, упразднялись губернские сословные суды, то есть верхние земские суды, губернские магистраты и верхние расправы, что привело к исчезновению выборного сословного элемента из судебной системы, являющегося составной частью реформы 1775 г. Губернские надворные суды сохранились в Литовской губернии и в столицах, где они были разделены на два департамента [5, т. 44, ч. 2, к № 17702].

Хотя одновременно произошло значительное сокращение расходов на содержание губернской администрации (более чем в два раза: 23 170 руб. – 8 070 руб. по I разряду и 32 150 руб. – 11 125 руб. по II разряду), у оставшихся чиновников оклады сохранились на прежнем уровне, поскольку сокращение расходов осуществлялось, прежде всего, за счет сокращения числа государственных служащих.

Одновременно, Указом от 22 декабря 1796 г. были ликвидированы должности наместников и генерал-губернаторов [8], что должно было придать государственному аппарату единообразие. В тех регионах, где существовали наместничества, полномочия наместника переходили к губернатору. По мнению И.А. Блинова, «уничтожение генерал-губернаторов изменило существенно характер екатерининского губернатора, который, по учреждению 1775 г., был лишь администратором, а генерал-губернатор являлся представителем высшей правительственной власти на месте, выражая собой начало авторитета власти» [9].

Стремление верховной власти быть в курсе всех дел в стране, в том числе и о темпах и результатах губернской реформы, способствовали усилению контрольно-ревизионной функции государства. Шестого октября 1799 г. был издан указ, предписывающий проводить сенаторские ревизии губерний раз в три года. Проведение ревизий возлагалось на утвержденных императором сенаторов. В задачи ревизоров входило общее обозрение состояния дел на местах: проверка отправления правосудия, случаи служебных и финансовых злоупотреблений, контроль внут-

ренней полиции социальное и экономическое положение губерний, то есть всего, что относится к гражданской части и благоустройству (вплоть до здравоохранения, образования и экономики). Для более удобного и плодотворного проведения ревизий все губернии были разделены на 8 районов [5, т. 25, № 18482].

В 1799–1800 гг. были проведены ревизии 41 губернии, что стало единственным примером проверки такого масштаба. Проведение ревизии было поручено 20 сенаторам. Так, для ревизии Казанской, Вятской и Оренбургской губерний в 1799–1800 г. были посланы сенаторы И.В. Лопухин и М.Г. Спиридов. Каждый ревизующий сенатор получил подробную инструкцию, согласно которой им вменялось в обязанность проверять деятельность судебных органов, исполнение законов, наличие предусмотренных законом учреждений и состояние делопроизводства в них; выяснять, разделена ли губерния на уезды, какова численность населения в уездах и городах, в каком состоянии находятся развитие торговли и уровень цен на продовольствие, законны ли существующие в губернии сборы, каковы причины накопления недоимок [10].

Сенаторы собирали данные о положении казенных крестьян, казенных лесов, получали сведения о кредитных учреждениях, проверяли деятельность сиротских домов, дворянских опеков, приказов общественного призрения.

Ревизоры имели право на месте расследовать незаконные поступки должностных лиц, исправлять выявленные упущения, издавать распоряжения, обязательные для тех мест, куда они посылались. Сенаторы сразу рассматривали частные жалобы и решали дела по существу. Все распоряжения ревизоров находились под контролем Сената, который получал и обсуждал их донесения. Решения Сената по ревизиям, требовавшим издания новых законов, поступали на рассмотрение императора [11].

В результате ревизий сенаторы насчитали 26631 нерешенное дело. Ревизоры обнаружили по всем губерниям большие суммы недоимок, равные 10% годового бюджета страны. Сенатские указы почти повсеместно не выполнялись [12]. Одной из немногих губерний, где в результате ревизии не обнаружили правонарушений, была Казанская губерния. В представленных в феврале

1800 г. отчетах Лопухина и Спиридова отмечалось, что деятельность государственных органов губернии осуществляется строго в законодательных рамках, отсутствуют служебные нарушения и злоупотребления [10, л. 112–167].

Результатом проверки, которая показала степень реализации административной реформы и готовность имеющегося государственного аппарата к ее проведению, стала значительная ротация кадров в местных государственных учреждениях. После ревизии 1799–1800 гг. было уволено 208 чиновников. Хотя в распоряжениях императора об их увольнении не указываются служебные нарушения и злоупотребления, можно предположить именно эту причину как основную в ротации кадров в 1800–1801 гг.

Одновременно было издано несколько указов о введении дополнительных должностей, об изменениях в структуре местных учреждений и административном делении [13]. Стремление быть в курсе всего происходящего в России, прежде всего, реализации в жизнь его нововведений, привело Павла I к необходимости приказывать под страхом наказания по всей строгости закона о доставлении в Сенат об исполнении по отдельности каждого указа, затем эти сведения поступали к императору [5, т. 25, № 18648].

Это свидетельствует, что сенаторские ревизии привели руководство страны к выводу о необходимости продолжения реформирования системы местного управления в сторону усиления единоначалия и строгой государственной дисциплины.

При этом существенно увеличивалась административная роль губернатора, который, фактически, становился правителем губернии, подотчетным в своей деятельности Сенату и генерал-прокурору. В мае 1800 г. был издан указ «О наставлении всем губернаторам, чтобы наблюдали в смотре над присутственными местами и начальниками, дабы они были в своих должностях исправны» [14]. В чрезвычайных случаях губернатор имел право докладывать непосредственно императору [15].

Тридцать первого мая 1800 г. генерал-прокурор П.Х. Оболянинов передает Казанскому губернатору А.И. Муханову императорское распоряжение, ярко показывающее взгляды Павла I на функционирование местного управления: «... в наставлении высочайше данном господам

губернаторам, губернатор именуется хозяином всей врученной в смотрение его губернии, и он наблюдает, чтоб все и каждый по званию своему исполнял с возможным радением свою должность, примечал и выведывал, все ли начальники в канцеляриях и прочих правлениях в исполнении своих должностей исправны...» [16]. То есть губернатору принадлежала вся полнота исполнительной власти, контроль за деятельностью всех учреждений и должностных лиц губернии, практическое осуществление указов и распоряжений правительства, обеспечение «тишины и порядка» в губернии. В этих целях губернатору подчинены все воинские части и команды на территории губернии [17]. В окраинных губерниях воинские части подчинялись военному губернатору [18].

Курс на вертикализацию управления, взятый Павлом I, способствовал усилению полномочий губернской администрации в отношении органов местного самоуправления [19]. Губернским правлениям предоставляется власть замещать вакантные места, открывающиеся до выборов дворянства, по своему усмотрению [5, т. 24, № 18057]. В губерниях, где было недостаточное количество дворянства, губернаторы получили право замещать выборные должности «живущими там не у дел чиновниками» [20]. Предводителям дворянства разрешалось отлучаться от должностей лишь с ведома губернатора [5, т. 24, № 18062].

Гражданским губернаторам предоставляется право своей властью определять и увольнять земских комиссаров или исправников, присутствовать при дворянских собраниях «по делам общественным бывающим» [5, т. 25, № 18421].

Стремление верховной власти ужесточить требования к гражданской службе проявилось в усилении контроля за прохождением службы государственными служащими. Целый ряд указов конца XVIII в. был посвящен порядку прохождения службы. Так, 5 мая 1798 г. регламентируется летний отпуск губернаторов, вице-губернаторов и чиновников в провинции [21]. Седьмого июля 1798 г. император распорядился, чтобы всем губернаторам было строго предписано лично следить за отсутствующими чиновниками и не допускать «никаких послаблений» тем, кто просрочил свой отпуск [5, т. 25, № 18544]. Затем серией указов упорядочивается чиновничество и контроль за «соблюдением при избрании к должности



старшинства мест и чинов» [5, т. 24, № 17706; т. 25, № 18729; т. 26, № 19254]. В то же время император отмечал, что на гражданской службе «равномерно открыт путь возвышаться каждому по степеням своих способностей и прилежания к делам» [22].

В результате преобразований императора Павла I на смену трехзвенной вертикали власти «Сенат – наместник – губернатор» пришла система «Сенат – губернатор». С этого времени все нити управления концентрировались в руках губернатора, ставшего главным должностным лицом в местном управлении. Верховная власть, всячески поддерживая авторитет и статус губернатора, провозглашает его «хозяином всей врученной в смотрение его губернии, и он наблюдает, чтоб все и каждый по званию своему исполнял с возможным радением свою должность, примечал и выведывал, все ли начальники в канцеляриях и прочих правлениях в исполнении своих должностей исправны» [5, т. 26, № 19435]. Как отмечает М.В. Ключков, «губернатор в своем лице совмещал и обязанности активного управления и обязанности по надзору за учреждениями и должностными лицами». [7, с. 429]. В своей деятельности он был подотчетен Сенату и генерал-прокурору [5, т. 24, № 17900]. В чрезвычайных случаях он имел право докладывать непосредственно императору [23].

#### Список литературы

1. Скоробогатов А.В. Государственно-правовые традиции в официальной идеологии России на рубеже XVIII–XIX вв. // *Актуальные проблемы экономики и права*. – 2008. – № 2. – С. 71–76.
2. Предтеченский А.В. Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX в. – М.; Л., 1957. – С. 14.

3. Манько А.В. Блюстители верховной власти: Институт губернаторства в России: Исторический очерк. – М., 2004. – С. 93–113.

4. Павел Петрович. Примерная смета государственных расходов на 1787 год // РС. – 1874. Т. 10. – С. 70.

5. Полное собрание законов Российской империи. – 1-е собр. – СПб., 1830.

6. Готье Ю.В. История областного управления России от Петра I до Екатерины II. Т. 2. – М., 1941.

7. Ключков М.В. Очерки правительственной деятельности времени Павла I. – Пг., 1916. – С. 416–418.

8. Лысенко Л.М. Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи (XVIII – начало XX в.). – М., 2001. – С. 63.

9. Блинов И.А. Губернаторы. Историко-юридический очерк. – СПб., 1905. – С. 11.

10. РГИА. Ф. 1537. Оп. 1. Д. 34. Л. 135–137.

11. Паина Э.С. Сенаторские ревизии и их архивные материалы (XIX – начало XX вв.) // Некоторые вопросы изучения исторических документов XIX – начала XX в.: сб. ст. – Л.: [Б.и.], 1967. – С. 152–156.

12. РГИА. Ф. 1375. Оп. 1. Ед. хр. 1. Л. 316; Ф. 1374. Оп. 3. Ед. хр. 2223. Л. 10.

13. Бочкарев В. Сенаторские ревизии в России при Павле I // Известия Тверского педагогического института. – Тверь, 1926. Вып. 1/2. – С. 47–48.

14. Хавский П.К. Собрание российских законов. – СПб., 1820. Кн. 1. Листы не нумерованы.

15. Павел I. Рескрипты и записки государя императора Павла I к графу Аракчееву. – С. 12.

16. НАРТ. Ф. 1. Оп. 1. Д. 1. Л. 87.

17. Визит в Казань императора Павла I / публ. А.В. Скоробогатов // Эхо веков. – 2001. № 1/2. – С. 202–208.

18. ОРК НБЛ. № 4451. Ч. 3. Л. 5–6.

19. Корф С.А. Дворянство и его сословное управление за столетие 1762–1855 годов. – СПб., 1906. – С. 236.

20. РГИА. Ф. 1374. Оп. 2. Ед. хр. 1448. Л. 1–3.

21. Указы Павла I. [Б.м., б.г.]. Л. 65.

22. РГАДА. Ф. 10. Оп. 1. Ед. хр. 686. Ч. 1. Л. 283.

23. Павел I. Рескрипты и записки государя императора Павла I к графу Аракчееву. [Б.м.], 1824. – С. 12.

*В редакцию материал поступил 04.04.11*

*Ключевые слова:* историко-правовой анализ; административно-территориальное деление; губерния; губернское управление; штаты губерний; губернатор; сенаторские ревизии.