

Ольга БУДЕЕВА

НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА ГУБЕРНСКОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматриваются полномочия российских губернаторов по руководству административно-территориальными единицами со времен Петра I.

Authorities of Russian governors in management of administrative and territorial subjects beginning from the Peter I ruling are considered in the article.

Ключевые слова:

статус губернатора и губернского правления; канцелярия губернатора, закон, указ, наказ, положение, манифест; *governor's and provincial government's status, governor's office, law, decree, order, provision, manifesto.*

Важным условием управления современным государством является совершенствование законодательной базы органов государственной власти. В этом процессе наиболее значимыми становятся вопросы, регламентирующие государственную службу чиновников, наделение их широкими административными полномочиями и публично-правовыми функциями. В этом плане богатый опыт имеет дореволюционная система управления. Поэтому становится актуальным историческое исследование законодательной базы Российской империи, на основании которой действовали органы государственной власти в губерниях, формировался штат губернского правления, регулировались взаимоотношения с подведомственными учреждениями.

Так, в российских структурах власти решающую роль сыграла губернская система управления — губернаторская власть и губернное правление, — у истоков которой находился Петр Великий. Его цель заключалась в усовершенствовании органов местного управления, которые нуждались в коренной реформе. В первую очередь Петр I стремился выстроить иерархию общих органов государственного управления. Поэтому он провел реформу, по которой страна была поделена на губернии, губернии — на провинции, а провинции — на уезды. Такая административно-территориальная реформа проводилась в соответствии с именным указом Петра I в 1708 г. «Об учреждении Губерний и о расписании к ним городов». «Для всенародной пользы» он повелел разделить Российскую империю на 8 обширных административных округов, названных губерниями: Московскую, Ингерманландскую, Киевскую, Смоленскую, Архангелогородскую, Казанскую, Азовскую и Сибирскую.

Так впервые появилось понятие «губерния», означавшее основную административно-территориальную единицу. Термины «губерния» и «губернатор» в России были заимствованы из шведского языка (*provinzen* и *guvernör*). Причем понятия «губернатор» и «правитель» в нем трактуются одинаково (*guvernör*). В российской дореволюционной литературе употреблялось польское понятие *gubernator* (правитель)¹. Он возглавлял губернию. Его помощником являлся вице-губернатор, занимающийся вопросами общего губернского управления.

В 1711 г. для управления государством во время отсутствия императора был создан новый орган управления — Правительствующий сенат. С момента учреждения Правительствующего сената, имею-

БУДЕЕВА

Ольга

Николаевна —
ассистент кафедры
истории, психологии
и педагогики

Уфимского
государственного
университета
экономики и сервиса
olga.budeeva@
yandex.ru

¹ Новый энциклопедический словарь Большой российской энциклопедии Ф. Брокгауза, И. Ефрона. — М.: ИД «РИПОЛ классик», 2004.

шего право сенаторских ревизий, губернское правление было поставлено под его верховный надзор.

Одновременно с административно-территориальными преобразованиями разрабатывались нормативно-правовые принципы, регламентирующие статус и деятельность губернатора и губернского правления.

12 сентября 1728 г. был выпущен «Наказ губернаторам и воеводам и их товарищам, по которому они должны поступать», согласно которому в полномочия губернатора входило самостоятельное решение судебных и розыскных дел, руководство деятельностью канцелярии в части распределения работы между столами и канцелярскими служащими.

В правление Екатерины II вышло «Наставление губернаторам» от 21 апреля 1764 г., согласно которому в обязанности губернаторов входил контроль над всеми подведомственными губернскими учреждениями: таможами, магистратами, пограничными комиссиями, полицией, ямскими правлениями. Императрица обязывала губернаторов участвовать во всех государственных делах и особое внимание уделяла антикоррупционной политике.

Следующим важнейшим законодательным актом реформы местного управления, заложившим основы административно-территориального управления России на полторавековой период имперского развития, стал документ «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» от 7 ноября 1775 г. Целью данного закона являлась оптимизация и унификация губерний как административной единицы, а также начало разделения властей. Губернатору вверялся также надзор в области здравоохранения.

Принципиальное изменение в положении местных властей произошло при Александре I. Большое значение для укрепления губернаторской власти имела министерская реформа. Так, 8 сентября 1802 г. выходит манифест «Об Учреждении Министерств». Согласно **IV статье манифеста** было образовано Министерство внутренних дел. Теперь губернское правление в лице губернатора становилось подведомственным учреждением Министерства внутренних дел и самого министра¹.

¹ Егермейстер Д.С. Сипягин. Министерство Внутренних Дел. Исторический очерк. — СПб., Типография министерства внутренних дел, 1901.

Создание Министерства внутренних дел повлекло за собой реформу местной власти. Принимались меры для усиления власти губернского правления, штата канцелярии губернатора и губернского правления.

Согласно законодательству при губернаторе состояла канцелярия². Штат канцелярии губернатор формировал сам в соответствии с именным указом «О дозволении Начальникам Губерний определять на положения при них Правителей Канцелярии и Секретарей»³ от 21 апреля 1803 г.

Решающую роль в совершенствовании законодательства о губернском правлении и должности губернатора стало издание, имеющее ценнейшее историко-юридическое значение, — Полное собрание законов и Свод законов Российской империи. К управлению в губерниях относится II том Свода законов Российской империи повелением Государя Императора Николая Первого составленный, изданный в 1876 г., под названием «Общее губернское учреждение».

Закон «О изменении некоторых статей Свода законов по прикосновенности их к Высочайше утвержденному Учреждению Губернского Правления»⁴ от 2 января 1845 г. подтвердил значение губернского правления как установления, управляющего губернией именем его императорского величества.

В пореформенный период правления Александра II **власть губернаторов** подверглась коренным изменениям. Губернатор становился председателем присутствий и комитетов, с помощью которых он осуществлял контроль над губернскими учреждениями.

В период отмены крепостного права вышло «Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» от 19 февраля 1861 г., на основании которого образовалось губернское по крестьянским делам присутствие — подведомственное учреждение губернского правления.

Однако полнота губернаторской власти после Судебной реформы трансформи-

² Свод Законов Российской империи повелением Государя Императора Николая Первого составленный. Свод Общих губернских учреждений. Том II. Часть I. Книга I. Общее образование управления в губерниях. — СПб., 1876, ст. 658.

³ ПСЗ-1, т. 27, 1803, № 20719.

⁴ ПСЗ-1, т. 20, ч. 1, 1845 г., № 18581.

ровалась в сторону ослабления. Судебная реформа окончательно устранила влияние губернаторов на местные суды. Это закреплено в законе «Об учреждении судебных установлений и о Судебных Уставах»¹, в Учреждении судебных установлений, Уставе уголовного судопроизводства, Уставе гражданского судопроизводства от 20 ноября 1864 г.

С выходом «Высочайше утвержденных временных Правил о преобразовании губернских учреждений ведомства Министерства внутренних дел в тридцати семи губерниях» от 8 июня 1865 г. губернские учреждения были преобразованы.

Значительно расширился круг полномочий губернатора и губернского правления в области здравоохранения. 1 марта 1866 г. вышел именной указ «Устав о карантинных»², согласно которому на губернатора возлагался полный надзор за управлением карантинными учреждениями и их деятельностью.

Власть губернатора получила значительное расширение благодаря законоположениям 1866 и 1876 гг. Согласно Положению Комитета министров «О пространстве и пределах власти губернатора» от 22 июля 1866 г. губернатор наделялся правом «внезапной ревизии всех учреждений губернии»³, не реже, чем раз в 2 года.

24 мая 1870 г. императором Александром II было подписано положение «О женских гимназиях и прогимназиях»⁴, согласно которому губернатор становится почетным попечителем всех женских гимназий и прогимназий в губернии, призван оказывать поддержку в финансировании учебных заведений за счет особых комитетов добровольцев.

В 1870 г. издано положение «О городском общественном устройстве и хозяйстве», согласно которому попечение о городском хозяйстве и благоустройстве предоставлялось городскому общественному управлению, а главный надзор за точным исполнением основных правил возлагался на губернатора.

Наряду с возлагаемыми на должность губернатора полномочиями правительство усиливало и контроль за деятельностью губернаторов, создав для них спе-

циальные ежегодные формы отчета. Так, Комитетом министров были разработаны специальные «формы или программы для составления губернаторских отчетов» от 19 июля 1870 г. Данные формы вошли в Свод законов 1876 г. под названием «Годовые отчеты; представления срочных сведений; ответственность»⁵. Согласно утвержденным формам, губернаторы предоставляли Комитету министров в определенные сроки краткие и подробные отчеты о состоянии губернии.

Очередное усиление власти губернатора было связано с необходимостью борьбы с антиправительственным движением. 14 августа 1881 г. было принято «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия»⁶, согласно которому Комитетом министров на местах могла вводиться усиленная или чрезвычайная охрана на срок до 3 лет. Губернатор по своему усмотрению мог закрывать собрания, различные заведения, подвергать их штрафам.

Революционный кризис в России вынуждал правительство еще более усиливать власть в губерниях. В связи с этим вышел закон «Об учреждении в 46-ти губерниях Европейской России полицейской стражи»⁷ от 3 мая 1903 г., на основании которого высшее заведывание полицейской стражей в губерниях принадлежало губернатору.

Итак, в условиях реформ центральная власть Российской империи постоянно совершенствовала законодательную базу государственного управления. Расширяя политические и экономические полномочия губернаторов, российское правительство стремилось максимально эффективно и оперативно противодействовать дестабилизирующей деятельности революционных элементов на местах. Вместе с тем губернаторы, наделенные властными полномочиями, находясь во главе целого региона, усиленно занимались развитием экономики края и улучшением благосостояния населения. Опыт законодательной разработки губернаторского правления имеет практическое значение и в современных условиях.

¹ ПСЗ-2, т. 39, ч. II, 1864 г., № 41473, 41475, 41476, 41477.

² ПСЗ-2, т. 40, ч. I, 1865 г., № 42180.

³ ПСЗ-2, т. 41, ч. I, 1864 г., № 43501.

⁴ ПСЗ-2, т. 45, ч. I, 1870 г., № 48406.

⁵ Свод Законов Российской империи. Свод общих губернских учреждений, т. II, ч. I, кн. I. Общее образование управления в губерниях. — СПб., изд. 1876 г., ст. 629—634.

⁶ ПСЗ-3, т. I, 1881 г., № 350.

⁷ ПСЗ-3, т. 23, ч. I, 1903 г., № 22906.