

УДК 94(47).066:908

В статье рассматривается децентрализация государственного управления Российской империи в результате губернской реформы 1775 г. Анализируются особенности децентрализации исполнительной власти на примере Ярославского наместнического правления. Делается вывод об ограниченности децентрализации в условиях абсолютной власти монарха.

Ключевые слова: Екатерина II; губернская реформа; децентрализация; Ярославская губерния; генерал-губернатор; наместническое правление.

The article reviews the decentralization of the system of Russian Empire public administration as a result of provincial reform in 1775. The peculiarities of decentralization of the executive are analyzed using an example of vicegeral board. It is concluded that the decentralization was limited in conditions of absolute authority of the monarch.

Key words: Catherine II; provincial reform; decentralization; Yaroslavl Province; Governor-General; vicegeral board.

Д. Е. Уткин

*Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова
E-mail: denevg92@mail.ru*

Реформа местного управления Екатерины II: опыт децентрализации исполнительной власти

Научная статья

D. E. Utkin

*P. G. Demidov Yaroslavl State University
E-mail: denevg92@mail.ru*

The Reform of Local Government by Catherine II: Experience of Decentralization of Executive Power

Scientific article

В 1775 г. в России началось реформирование местного управления, занявшее целое десятилетие. В результате многочисленных преобразований была выстроена сложная административно-территориальная система, просуществовавшая с некоторыми изменениями вплоть до Великих реформ 1860-х годов. Центральным элементом, конструирующим новую организацию управления, стала губернская реформа, проводимая согласно «Учреждениям для управления губерний Всероссийской империи» [1]. Она включала два главных аспекта: административный, заключавшийся в перестройке системы органов местной администрации, и территориальный, выразившийся в разукрупнении губерний или наместничеств. В историографии традиционно отмечается, что одной из главных особенностей проведенного преобразования стала децентрализация госу-

дарственного аппарата [2, с. 429]. Вместе с тем остается неизученным ряд вопросов, связанных с полнотой, характером и формами данного явления. Для получения объективной картины работы местного управления необходимо более детально на местном уровне рассмотреть вопрос о децентрализации исполнительной власти в рамках абсолютной монархии.

Историки, изучавшие губернскую реформу Екатерины II, рассматривая различные стороны децентрализации, приходили к выводам о ее неоднозначном характере, который объяснялся существующей системой власти. Так, О. А. Омельченко видел в рассматриваемом процессе «стремление к децентрализации управления осуществления правительственной политики» [3, с. 271], а А. Б. Каменский в перераспределении полномочий между центральными и местными органами

© Уткин Д. Е., 2016

власти видел фактор устойчивости политического режима [2, с. 430]. И. Мадариага отмечала, что настоящей децентрализации не произошло [4, с. 485]. Характеризуя децентрализацию, перечисленные авторы обращались к системе местной власти в целом, не рассматривая данный процесс на уровне различных сфер управления.

Основным источником изучения различных аспектов губернской реформы 1775 г. являются законодательные акты, и в первую очередь это «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи», в которых зафиксированы компетенции вновь созданных органов местного управления. Другой важной группой источников, позволяющих проследить реализацию основных положений реформы на местном уровне, являются материалы делопроизводства, в большом количестве сохранившиеся в региональных архивах. Значительной репрезентативностью обладает фонд 77 «Ярославское наместническое правление», находящийся на хранении в Государственном архиве Ярославской области. Наличие необходимого комплекса источников позволяет рассмотреть процесс децентрализации на материалах Ярославской губернии, созданной в числе первых в России в 1777 году.

В течение XVIII века в компетенцию местных учреждений входили административные (исполнительные), судебные и финансовые вопросы [5, с. 234]. До реформы 1775 г. на региональном уровне фактически не существовало никакого разделения между указанными властными функциями и все они попадали под юрисдикцию воевод и подчиненных им канцелярий. Но уже в преамбуле к «Учреждениям» отмечалось, что в создаваемой системе управления суды отделены от администрации [1, с. 4]. В новом аппарате местной власти исполнительная, финансовая и судебная стороны деятельности были конституированы через сеть специальных учреждений, получивших двухуровневую организацию.

Суды строились по сословному принципу – для дворян, горожан и государственных крестьян. Нижние звенья – уездные суды, городские магистраты и нижние расправы – находились в уездах. Апелляционной инстанцией для них являлись общегубернские органы – верхний земский суд, губернский магистрат и верхняя расправа соответственно. Также на губернском уровне создавались палата гражданских и палата уголовных дел,

являвшиеся апелляционными для нижестоящих судов и занимавшиеся делами, касавшимися отнятия жизни, конфискации имущества и оформления крепостных актов. Законодательно палаты приравнивались к департаментам коллегий [1, с. 200]. Останавливать исполнение судебных дел в наместничестве мог только генерал-губернатор или вышестоящая инстанция – Сенат, в который через наместническое правление могли обратиться с просьбами заинтересованные о пересмотре дел. Сосредоточение судопроизводства в губерниях позволило упразднить коллегии, компетенции которых переносились из центра в регионы. В течение 1780-х гг. были распущены Юстиц-коллегия и Вотчинная коллегия. Тем самым произошла территориальная и ведомственная (сословность судов, разделение апелляционных судов на гражданские и уголовные) децентрализация судебной системы.

Финансовая деятельность губерний сосредоточивалась в Казенных палатах, также имевших статус департаментов коллегий. Они ведали не только сбором податей, но и распределением имевшихся в наличии средств. В уездах финансовые задачи выполняли уездные казначеи. В результате рассредоточения налогово-бюджетной деятельности государства по регионам прекратили свое существование целый ряд центральных органов: Каммер-коллегия, Берг-мануфактур-коллегия, Коллегия экономии, Штатс-контора, Ревизион-коллегия. Наряду с территориальной децентрализацией управления финансами, было ликвидировано ведомственное разделение учреждений, занимавшихся сбором налогов, расходом средств и контролем.

Главой исполнительной власти в губерниях становились генерал-губернаторы или наместники. Согласно «Учреждениям», они являлись председателями наместнических правлений вверенных им губерний и таким образом встраивались в общую систему учреждений. Их приказания для советников правлений являлись обязательными, оспорить их можно было только через Сенат. Также стоит учитывать, что наместники имели право заседать в нем. Тем самым складывалась двоякая ситуация, когда они участвовали в работе органа, который был призван контролировать их деятельность. Одновременно определялся и статус глав губерний, приравненный к сенаторскому. Кроме того, они обладали полномочием прямого обращения к императору [1, с. 21].

Именно через наместнические правления и осуществлялась исполнительная власть генерал-губернаторов. Законодательно наместник не мог вмешиваться напрямую в судопроизводство и работу других органов местного управления. Но регламентация отношений между различными губернскими учреждениями была выстроена так, что фактически все из них были подотчетны правлению и должны были выполнять его указы.

Среди непосредственных обязанностей наместнических правлений можно выделить следующие: 1) объявление в наместничестве законов и указов императора; 2) надзор за исполнением узаконений, уставов благочиния и торговли; 3) прекращение беспорядков, принятие мер к сохранению «всякого рода благонравия, порядка, мира и тишины»; 4) производство взысканий за «непослушание, ропот, леность и медленность». [1, с. 24–25]. В этих компетенциях можно усмотреть полицейские функции, часть из которых впоследствии перешли Управам благочиния. Но наиболее важные нарушения порядка, такие как подделка ассигнаций и политические преступления, оставались в ведении правлений [6]. Делопроизводство по таким делам проходило под грифом «секретно», а решения выписывались в отдельные секретные журналы заседаний.

Одной из важнейших исполнительных функций наместнических правлений была реализация приговоров местных судов, в особенности если дело касалось ареста недвижимого имущества. Вместе с тем правления принимали жалобы на судебные учреждения в случаях проволочки и незаконных решений. Взыскания при таких обстоятельствах сводились к денежным штрафам и переводам в другие местные органы для чиновников и отстранениям от службы выборных заседателей [7]. Таким образом, наместнические правления могли вмешиваться в процесс судопроизводства и даже отстранять от службы судей.

Основной объем работы правлений занимали дела, не требующие дополнительных разбирательств (взыскание по векселям, организация поимки беглых рекрутов и крестьян, розыск наследников недвижимого имущества, решение кадровых вопросов в губернии, приписка людей к сословиям и селениям и др.). Из перечисленного качественно выделяется значительная работа в области личного состава учреждений.

Если на места, требующие наличия чина по Табели о рангах чиновники назначались Сенатом, то вся масса канцелярских и приказных служащих, являвшихся основными делопроизводителями, была в ведомстве правлений. Значительная часть приказнослужащих попадала на службу через личные прошения на имя генерал-губернаторов [8, с. 15].

Помимо решения региональных вопросов, тесно связанных с жизнью той или иной губернии, наместнические правления играли важную роль в проведении центральной политики. Так, на них возлагалось проведение мероприятий, занимавших важное место в общероссийских процессах. Во-первых, это дальнейшее осуществление реформаторских проектов Екатерины II: создание народных училищ, введение Устава благочиния, реализация положений Жалованных грамот дворянству и городам. Во-вторых, помощь в освоении новых территорий – правления организовывали работу по переселению на Кавказ и в Крым определенных категорий населения (государственных крестьян и священнослужителей) [9]. В-третьих, поддержание имиджа Екатерины II и ее политики. В частности, это строгое пресечение подделок ассигнаций и засекречивание подобных случаев с целью поддержания доверия населения к ассигнационному рублю. Сюда же следует отнести распространение в губерниях манифестов императрицы и различных сведений о царской семье.

Другая сторона деятельности наместнических правлений – организация координации местных учреждений между собой и обеспечение их связи с Сенатом. Все указы, касающиеся различных мест, присылались в правление, а уже из него расходились по назначению и при необходимости копировались и т. д. В точности так же местные органы управления присылали в правление свои рапорты и донесения, адресованные Сенату. Кроме того, рассматриваемое учреждение играло роль арбитра: в случае невыполнения приказаний какого-либо из присутствующих мест, правлению поручалось отправить письменное требование чиновникам, у которых возникла проволочка, с принуждением к скорейшему выполнению [1, с. 37]. Такая организация системы коммуникаций в системе местного управления приводила к концентрации документооборота в одном месте. Для примера: за 1786 г. в Ярославское

наместническое правление поступило 24 129 различных дел как из центральных органов, так и губернских [10]. Состав входящих бумаг показывает, что генерал-губернатор, губернатор и советники, при должном исполнении своих обязанностей, были в курсе всего, что происходило в губернии и могли контролировать деятельность всех учреждений.

Правления приравнялись к коллегиям, что законодательно ставило их в один ряд с центральными органами власти [1, с. 200]. А исчезновение целого ряда коллегий, ранее контролировавших деятельность местных властей, наряду с указанными особенностями организации исполнительной власти, повлекло за собой значительное усиление власти генерал-губернаторов. Усилилась и власть императрицы, которая могла контролировать положение в тех или иных губерниях напрямую через подотчетных только ей наместников, минуя целый ряд уничтоженных центральных учреждений. Следует отметить и тот факт, что вся полнота законодательной власти продолжала оставаться у монарха. Все указы, исходившие от местной исполнительной власти, отсылали к воле императрицы. Так проявлялась особенность и определенная ограниченность в проведении децентрализации в условиях абсолютной монархии. Несмотря на то что произошло серьезное перераспределение исполнительных полномочий между центром и регионами в сторону последних, законодательная власть по-прежнему являлась прерогативой царствующей особы.

Подводя итоги всему вышесказанному, стоит отметить, что децентрализация разных сфер управления основывалась на увеличении количества местных учреждений и дифференциации их властных полномочий. При этом децентрализа-

ция исполнительной власти строилась на личном начале и выражалась в усилении власти генерал-губернатора. Небольшое количество наместников управляло большим числом губерний. Обладая высоким статусом и возглавляя наместнические правления, они могли контролировать деятельность всей системы местного управления.

Ссылки

1. Учреждения для управления губерний Всероссийской империи. СПб., 1789. 260 с.
2. Каменский А. Б. От Петра I до Павла I: реформы в России XVIII века (опыт целостного анализа). М., 2001. 575 с.
3. Омельченко О. А. Законная монархия Екатерины II. М., 1993. 428 с.
4. Мадариага И. Россия в эпоху Екатерины Великой. М., 2002. 976 с.
5. Готье Ю. В. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II: в 2 т. М.; Л., 1941. Т. 2. 302 с.
6. ГАЯО. Ф. 77. Оп. 1. Д. 1126: Секретные журналы заседаний правления. 174 л.
7. ГАЯО. Ф. 72. Оп. 1. Д. 37: Копии указов и распоряжений генерал-губернатора по Ярославскому наместничеству. Л. 32-32 об.
8. Марасанова В. М. Чиновничество верхневолжских губерний в последней четверти XVIII века: численность и состав // Вестник Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова. Серия Гуманитарные науки. 2008. № 8. С. 13–17.
9. ГАЯО. Ф. 77. Оп. 1. Д. 1080: Реестр церковников, годных к переселению в Таврическую область. 26 л.
10. ГАЯО. Ф. 77. Оп. 1. Д. 1098а: Книга входящих за 1786 год. 994 л.