

И.В. Желудкова

ГЕНЕРАЛ-ГУБЕРНАТОР «И КАК ГЛАВА, И КАК ХОЗЯИН». РЕФОРМЫ ЕКАТЕРИНЫ II

«Да будет. Губернатор, что были наместники при Екатерине: дайте им достоинство Сенаторов, согласите оное соотношение их к Министрам, которые в самом деле должны быть единственно Секретарями Государя по разным частям - и тогда умеете только избирать людей»

Н.М.Карамзин. Записка «О древней и новой России»

Промежуток между двумя великими царствованиями Петра I и Екатерины II в истории местного управления отмечен упадком коллегиального начала в местной власти и возрастающей роли подчинения воеводского правления губернаторскому. Практически все попытки организовать эффективно действующий местный аппарат управления не дали желаемого результата. При вступлении на престол Екатерина II вынуждена была признать, что в государстве не все благополучно, что «судящие» свое место «в торжище» превращают.

К приходу на престол Екатерины II Россия разделялась на 23 губернии, 66 провинций и до 180 уездов.

Обратив внимание на беспредел, творящийся в губерниях, Екатерина в 1763 году ввела в губернии воинские команды для содействия властям и наведения порядка.

Главой губернии оставался губернатор и, опираясь на его власть, императрица обращается в своем наставлении к губернаторам 21 апреля 1764 года. В указанном наставлении Екатерина определяет губернатора, как «поверенного» императрицы, «главу и хозяина всей врученной в смотрение его губернии», обязанного «недремлющим оком взирать на общий ход дел в губернии». В этом же наставлении императрица указала на несовершенство местного управления, пообещав при этом заняться его реформированием. Основной проблемой того времени в регулировании местного управления было определение основной фигуры в управлении, на которую молото возложить ответственность за состояние дел на той или иной территории. До преобразований Екатерины губернаторы считались не хозяевами своей территории, а лишь исполнителями решений Сената. Такая структура управления не позволяла оперативно реагировать в чрезвычайных ситуациях. Особенно эта несостоятельность местной власти проявилась во время Пугачевского бунта. Все это требовало незамедлительных реформ в области местного управления. Говоря о губернаторе как о «поверенной от нас особе и как главе и как хозяине», Екатерина решила поставить в центр своей реформы принцип самодержавия (единоначалия), проведя его сверху донизу.

Можно выделить и второе направление наметившейся реформы - передачу части полномочий из центра на места.

Накануне реформы было проведено новое членение территорий. Было произведено разукрупнение территорий, поскольку их обширность затрудняла управление ими.

Губернии при этом разукрупнялись, провинции ликвидировались, а уезды становились единственными подразделениями губерний. Вместо прежних трех ступеней областного управления - губернии, провинции, уезда - осталось только две - губернии, уезд. Вместо существовавших прежде 20 было образовано 50 губерний. Деление населения проводилось по количеству податных единиц - ревизских (крепостных) душ. Теперь в губерниях насчитывалось от 300 до 400 тысяч человек, а в уезде от 20 до 30 тысяч.

Это деление территорий непосредственно сказалось и на Сибири. В 1764 году Указом Екатерины II Сибирская губерния была разделена на Иркутскую и Тобольскую. Енисейская провинция вошла в Тобольскую губернию. В период царствования Екатерины будет еще не единожды меняться состав губерний.

В 1775 году 7 ноября выходит «Учреждение для управления губерниями Всероссийской империи».

В своем предисловии к Учреждению Екатерина II указывала на «недостаточную снабженность» губерний надобными для управления людьми». Признавалось также порочным и соединением в ведении губернатора разнородных функций.

Но основным нововведением реформы стал институт наместничества, институт генерал-губернаторства. Основной функцией генерал-губернатора было осуществление надзора за деятельностью всех должностных лиц на вверенной ему территории.

Первоначально функции и объем полномочий губернаторов и генерал - губернаторов были практически одинаковыми. Тот и другой сочетали в себе одновременно военную, административную и судебную власть в губерниях. Каждый из них осуществлял свой контроль на местах. Однако несмотря на схожесть полномочий, генерал-губернатор признавался в рамках Учреждения наместником, полноправным представителем монарха.

В обязанность ему вменялся надзор за исполнением местными учреждениями и должностными лицами Законов, а также возложенных на них обязанностей (ст. 81 Учреждения). В рамках указанной статьи 81 генерал-губернатору предписывалось «попечение об исполнении законов». Следовательно, генерал-губернатор осуществлял скорее надзорные функции, а не административное руководство. Статья 82 гласила «Государев наместник не есть судья». Однако наместник мог самостоятельно отменить распоряжение губернатора, он имел право возбуждать преследование и утверждать приговор по уголовным делам. Генерал-губернатор являлся главнокомандующим на своей территории, если там отсутствовал монарх. Ему же принадлежала и высшая полицейская власть. Он мог вводить чрезвычайные меры, мог напрямую обращаться с докладом к императрице.

Образовав институт наместничества, Екатерина сделала попытку разъединить полномочия непосредственного правителя губерниями - Губернатора и представителя верховной власти - генерал-губернатора.

Было очевидно, что губернатор чересчур связан с местными интересами. Он настолько был ориентирован на решение стандартных проблем своей губернии, на разрешение мелких текущих задач, что не мог стать оперативным проводником верховной воли. Более того, поглощенный решением местных задач, губернатор не в состоянии был следить за общим состоянием империи, вовремя реагировать на события, угрожающие внутреннему благополучию страны. Особенно ярко несостоятельность местных органов управления проявилась в период восстания Пугачева. Все это вызвало обеспокоенность ситуацией в управлении губерниями. Именно поэтому Екатерина и вводила помимо местного надзора за учреждениями, осуществляемого самими губернаторами и независимыми от них прокурорами, еще и надзор высшей власти, призванный направлять деятельность на местах сообразно видению верховной власти.

В «Учреждении» 1775 года не было четкого разграничения полномочий между губернаторами и генерал-губернаторами. Многие статьи «Учреждения» позволяли генерал-губернаторам вмешиваться в деятельность губернаторов.

Деятельность генерал-губернаторов должна была определяться их непосредственным личным взаимодействием с императрицей и ее ближайшим окружением. В рамках деятельности это достигалось путем участия генерал-губернаторов в работе центральных органов власти, они участвовали в заседаниях Сената. Кроме того, большей частью власть генерал - губернатора на местах зависела от личного доверия императрицы к персоне, занимавшей этот пост. Екатерина лично выбирала на высшие административные должности известных ей людей, уже проявивших свои выдающиеся способности. Понятно, что такое положение генерал-губернатора приводило к неограниченной власти наместника.

Некоторые статьи «Учреждения» показывают, что Екатерина закрепляет за центральной властью не только политический контроль, но и контроль нравственный. Показательна в этой части статья 84 «Учреждения», где говорится, что государев наместник вправе «пресекать всякого рода злоупотребления, и наипаче роскошь безмерную и разорительную, обуздывать излишества, беспутства, мотовство, тиранство и жестокости».

Реформа определяла основную структуру местного управления.

Главным исполнительным учреждением в каждой губернии было губернское правление, состоявшее из губернатора, двух губернских советников и губернского прокурора. Это правление доводило до сведения населения указы и распоряжения правительства, наблюдало за правильным течением всех дел в других учреждениях и за общим порядком.

Финансовым учреждением в губернии была казенная палата, возглавляемая вице-губернатором. Она ведала всеми казенными сборами, подрядами и различными постройками.

В каждой губернии был «верхний земской суд» - для дворян, «губернский магистрат» - для купцов и мещан, «верхняя земская расправа» - для однодворцев и государственных крестьян.

Высшими судебными инстанциями для всех сословий являлись две палаты - уголовного и гражданского суда.

Уездным исполнительным органом был «нижний земский суд» во главе с блюстителем административного порядка - капитан-исправником.

«Учреждение» 1775 года создавало и новый орган - приказы общественного призрения, специально ведавшие делами просвещения (школы), благотворительности (приюты) и здравоохранения (больницы).

В рамках положений «Учреждения» 1775 года из 50 образованных губерний 23 возглавлялись наместниками или генерал-губернаторами. Как правило, это были две или три объединенные под власть одного наместника или генерал-губернатора губернии.

Наместниками становились, как правило лица, обладающие неограниченным доверием императрицы.

Из известных людей генерал-губернаторами были: князь Григорий Потемкин, граф Петр Румянцев-Задунайский и др.

Генерал-губернатор обладал неограниченной властью на местах, и его произволу не было никакого законодательного ограничения. Если при Петре I власть губернатора ограничивалась его взаимодействием с коллегиальными учреждениями-ландратами, то при Екатерине такого ограничения не существовало. Понятно, что такое законодательное своеволие наместника не могло способствовать централизации власти.

Генерал-губернаторы в своих руках концентрировали всю полноту властного управления армией и органами правопорядка. Практически они были полновластными властителями на контролируемой ими территории.

Вероятно поэтому институт генерал-губернаторства был вскоре упразднен новым императором Павлом I и только Александр I вновь возродил наместничество.

Генерал-губернаторское правление в России возрождалось трижды: ввела его Екатерина II, затем Александр I, впоследствии Александр II. Все это говорит о неоднозначности самого института. Каждый из правителей России ставил свои задачи, вводя институт губернаторства.

Цель, которую преследовала Екатерина II - это попытка установления системы подчинения местной власти центру с целью усиления контроля над территорией страны.

Губернская реформа 1775 года значительно укрепила государственную власть на местах. Созданные в губерниях учреждения выполняли теперь настолько обширные функции, что отпала необходимость в ряде коллегий, которые вскоре были упразднены.

Если говорить о последствиях генерал-губернаторства для Сибири, то хотелось бы обратиться к историкам, исследователям того времени. В.К. Андриевич в своей «Истории Сибири» говорит о том, что генерал-губернаторство Екатерининского времени не принесло никакой пользы. Более того, считает исследователь, «генерал-губернаторство не только не приносило никакой пользы для устройства края, но напротив вредило, так как, замедлив делопроизводство вообще способствовало нравственному растлению служащих, развил в них склонность заискивать расположение сильной местной власти, чтобы пользоваться этим расположением для более усиленной эксплуатации и угнетения обывателей или же, если власть преследовала злоупотребления, делали стачку и восставали против оной огулом, засыпая Сенат доносами и клеветами (служащие Иркутских присутственных мест при генерал - губернаторе Якобе)». Здесь же автор говорит о том, что причина такого своеволия наместников заключается в отдаленности окраин, где вернее, чем где-либо, применяется поговорка «До Бога высоко, а до Царя далеко».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Андриевич В.К. Сибирь. СПб., 1889.
2. Лысенко Л.М. Губернаторы и генерал - губернаторы Российской империи. - М., - 2000.
3. Межуев В.Б. Генерал-губернаторство в системе местного управления России // Россия в условиях трансформации. № 12. -2001. 4 Русская история от Екатерины Великой до Александра II.-М.: Мысль, 1994.