

DOI 10.20310/1810-0201-2021-26-190-151-157
УДК 93

Генерал-губернатор и правитель наместничества в системе административно-территориального устройства Российской империи в 1775–1796 гг.

Руслан Норайрович ШУТОВ

ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина»
392000, Российская Федерация, г. Тамбов, ул. Интернациональная, 33
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7471-7456>, e-mail: shutochkitut@ya.ru

Governor-general and ruler of the viceroyalty in the system of the administrative and territorial structure of the Russian Empire in 1775–1796

Ruslan N. SHUTOV

Derzhavin Tambov State University
33 Internatsionalnaya St., Tambov 392000, Russian Federation
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7471-7456>, e-mail: shutochkitut@ya.ru

Аннотация. Исследование посвящено изучению возникновения и эволюции института генерал-губернаторства. Рассмотрены место и роль, специфика разделения полномочий генерал-губернатора и правителя наместничества в системе управления Российского государства в 1775–1796 гг. Екатерина II с начала своего царствования прикладывала много усилий для укрепления авторитета и власти государева представителя на местах – губернатора. Генерал-губернатор и губернатор являлись представителями центральной власти и осуществляли ее указания. В появившихся наместничествах губернатор осуществлял функции непосредственного правителя наместничества, роль генерал-губернатора заключалась в высшем надзоре за местным управлением и осуществлением связи между ним и центральной властью. Противоречивость административно-территориальной реформы привела к тому, что один генерал-губернатор стал назначаться на несколько наместничеств, а губернатор оставался в каждом. Выстроенная Екатериной II вертикаль исполнительной власти обусловила высокий авторитет и довольно успешную деятельность губернаторов. Став императором, Павел I довел проведенную Екатериной II реформу до своего логического завершения. В ходе реформы губернского управления институт генерал-губернаторства оказался упразднен, губернатор стал основным видом правителя губернии.

Ключевые слова: Екатерина II; административно-территориальная реформа; губернатор; государев наместник; наместничество

Для цитирования: Шутов Р.Н. Генерал-губернатор и правитель наместничества в системе административно-территориального устройства Российской империи в 1775–1796 гг. // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. Тамбов, 2021. Т. 26, 190. С. 151-157. DOI 10.20310/1810-0201-2021-26-190-151-157

Abstract. The research is devoted to the study of the emergence and evolution of the institution of governorship. We consider the place and role, the specifics of the division of powers of the governor-general and the ruler of the viceroyalty in the system of government of the Russian state in 1775–1796. Catherine II, from the beginning of her reign, made many efforts to strengthen the authority and power of the sovereign's representative at local level – the governor. The governor-general and the governor were representatives of the central government and carried out its instructions. In the newly created viceroyalties, the governor served as the direct ruler of the viceroyalty, and the role of the governor-general was to oversee the local administration and the communication between it and the central government. The inconsistency of the administrative and ter-

ritorial reform led to the fact that one governor-general was appointed to several governorates, and the governor remained in each. The vertical structure of executive power built by Catherine II led to the high authority and quite successful activity of the governors. After becoming emperor, Paul I brought the reform carried out by Catherine II to its logical conclusion. During the reform of the governorate administration, the institution of the governor-general was abolished, and the governor became the main type of governor of the governorate.

Keywords: Catherine II; administrative and territorial reform; governor; sovereign's viceroy; viceroyalty

For citation: Shutov R.N. General-gubernator i pravitel' namestnichestva v sisteme administrativno-territorial'nogo ustroystva Rossiyskoy imperii v 1775–1796 gg. [Governor-general and ruler of the viceroyalty in the system of the administrative and territorial structure of the Russian Empire in 1775–1796]. *Vestnik Tambovskogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye nauki – Tambov University Review. Series: Humanities*, 2021, vol. 26, no. 190, pp. 151–157. DOI 10.20310/1810-0201-2021-26-190-151-157 (In Russian, Abstr. in Engl.)

Как институт местного управления губернаторство берет свое начало во Франции (*gouverneurs* – представители французской королевской власти). Именно там эта должность учреждается Франциском I в первой половине XVI века. Губернатору в управление отдавалась провинциальная бюрократия и войско. В последующем этот институт с сохранившимся названием получил довольно широкое распространение в странах Северной Европы и Прибалтики, находящихся в непосредственной близости с Россией.

XVIII век. В России становление института губернаторства и усиление абсолютистской системы власти происходит в начале XVIII века. Первое официальное употребление слова «губернатор» произошло в 1702 г. в манифесте Петра I: «...чтобы всяк и каждый, имеющий намерение сюда ехать для поступления на службу в наше войско и запасшийся наперед новыми свидетельствами от нашего генерал-комиссара в Германии, которого Мы вследствие сего там содержать намерены, если он объявит о себе первому пограничному губернатору или наместнику, с имеющейся при нем свитой и багажом, отсюда до нашей столицы безденежно подводами снабжен был и вместе всякую безопасность на пути своем имел»¹.

Также, в 1704 г., в России появилась новая административно-территориальная единица – губерния, когда из провинций, присоединенных от Швеции, была создана Ингерманландская губерния, губернатором которой стал Александр Данилович Меншиков.

В сферу обязанностей губернатора входило: сбор всех казенных сборов с подвластной им территории, исполнение государственных повинностей, наложенных на губернию, предоставление определенного числа и своевременно рекрутов и работников. В случае объявления губернатором «прибора» – доставления рекрутов, денег и продовольствия более назначенного количества, губернатор получал государево благоволение. Если же случались задержки с поставками или недобор, губернатор обрекался на «жестокое истязание», штраф с каждого недосланного по рублю или отписка в пользу казны своих имений.

Основная деятельность губернаторов заключалась в том, чтобы «о денежных сборах и о всяких делах присматриваться и для доношения великому о тех губерниях готовым быть, где он, великий государь, укажет»².

Основным принципом образования петровской губернии была экономическая целесообразность. Пять из созданных Петром I губерний считались приморскими (Ингерманландская, Рижская, Архангелогородская, Астраханская, Азовская и Рижская) согласно расположению их административных центров. Но статус «приморских» не мешал им иметь довольно обширные территории, находящиеся в существенном отдалении от побережья. Подобное положение диктовалось постоянной потребностью в людских и материальных ресурсах, а также необходимостью ускоренной интеграции присоединенных окраин в состав империи.

Губернии имели своей целью не изменение структуры местного управления вообще,

¹ Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое: С 1649 по 12 декабря 1825 года (далее – ПСЗ). Спб.: Тип. 2-го Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1830. Т. IV. № 1910.

² ПСЗ. Т. IV. № 2314.

а организацию военно-податных мероприятий, напоминая военные округа. Губернатор в подобных условиях становился военачальником или снабженцем находящегося на территории губернии военачальника.

По указу Петра I о новом административно-территориальном делении от 18 декабря 1708 г. главными правителями в регионах становятся губернаторы (в редких случаях вице-губернаторы и генерал-губернаторы).

Титул генерал-губернатора носили правители присоединенной территории Прибалтики. Подобное именование связано как с региональными традициями, так и непосредственной вовлеченностью в военные действия нареканных генерал-губернаторами лиц. По характеру своей власти они не отличались от губернаторов – являясь главными должностными лицами в местном управлении. Первыми генерал-губернаторами были правитель Санкт-Петербургской губернии А.Д. Меншиков и правитель Ревельской губернии Ф.М. Апраксин³.

Поставив губернаторов во главе созданных губерний, Петр I попытался объединить неограниченную царскую власть с коллегиальной административной моделью Швеции, для чего должны были создаваться ландратские советы при губернаторах. Губернатор не имел прямой власти в отношении ландратов «не яко властитель, но яко президент»⁴.

Губернаторы назначались и сменялись царским указом или Сенатом. Назначение считалось бессрочным. Губернаторы, являясь государственными служащими, имели определенное жалование и находились в подчинении у учрежденного Сената – являлись главным образом исполнителями сенатских указов. Время от времени Сенат привлекал к ответственности губернаторов, как правило, за коррупцию или злоупотребление властью.

После того, как в 1719 г. происходит всеобщее деление губерний на провинции (которые остались частью губерний) во главе с воеводами, возглавляли губернии все также губернаторы и в некоторых случаях генерал-губернаторы.

За два десятка лет Петром I на местах создаются, по сути, параллельные системы управления. Губернаторская – актуальная для военного времени, и провинциальная –

возглавляемая воеводами, занимающимися управлением в мирных условиях. Дублирование полномочий воевод и губернаторов, находящихся на одной территории и не состоявших в отношениях прямой субординации, привело к тому, что к концу петровского правления роль губернаторов в системе местного управления резко упала.

Единственными регионами империи, где их значимость оставалась велика, были те, на территории которых велись боевые действия. В остальном они становились лишь правителями губернского города [1, с. 39]. Правителями остальной части губернии становились воеводы, назначение которых после смерти Петра I осуществляла верховная власть.

Желание сделать сначала губернатора, а затем воеводу опекуном и хозяином вверенной им территории не находило опоры в общем замысле – создать централизованное абсолютистское государство имперского типа.

Губернаторы в своей губернии (как и с 1719 г. воевода внутри своей провинции) были полновластными властителями. Абсолютистская власть и жесткая централизация предполагали не только строгую иерархию и подчинение между центром и губерниями, но и между властными органами внутри губернии, а также сходную с властью государя власть губернаторов на местах по отношению к местному населению.

Смерть Петра I ознаменовала новую веку административно-территориального преобразования, главной задачей которого стало изыскание средств для улучшения финансов в государстве. Началось сокращение и удешевление учреждений местного управления.

Должность воеводы становится в это время основной в местном управлении. При этом роль губернаторов высока – в иерархической лестнице высшее звено воеводской должности – провинциальный воевода находился в подчинении у губернатора.

С начала своего царствования Екатерина II принялась укреплять авторитет и власть не только самодержца, но и государева представителя на местах – губернатора.

В 1764 г. издается наставление губернаторам, состоящее из введения и 18 статей⁵. Обещание заняться исправлением местного управления и указание на его плохое устройство находятся уже во введении. В первой

³ ПСЗ. Т. IV. № 2235; ПСЗ. Т. IV. № 2418.

⁴ ПСЗ. Т. V. № 2673.

⁵ ПСЗ. Т. XVI. № 12137.

статье губернатор называется первым должностным лицом в губернии. Губернатор принимает указы только от Сената и Государыни, а также находится под их ведением. Екатерина II не стала, как Петр I, расширять коллегияльность на местах, она подчинила или поставила под надзор губернатора (наместника) практически все губернские органы власти. Екатерина II была уверена в необходимости для России деспотической власти на всех уровнях, «потому что только она может с необходимой скоростью пособить в нуждах отдельных губерний. Всякая же иная форма парализует своей волокитой деятельность, дающую жизнь».

По Наставлению из ведения губернатора изымалось войско, и наряду с управлением подвластной территории требовалась инициативность. На губернатора возлагалась обязанность докладывать Государыне и Сенату о пользах, нуждах и, что немаловажно, о недостатках в узаконениях, «ибо он (губернатор) во всем оном пред нами, яко хозяин губернии, отчет и ответ дать должествует, и незнанием или непроницательством отговариваться не может» [1, с. 13].

Наставление оставляло губернатора под надзором Сената и давало последнему право вести расследования губернаторских действий и докладывать о них императрице.

Существенным шагом Екатерины II к административно-территориальной реформе стало использование с 1772 г. присоединенных после раздела Польши белорусских земель для апробации основных учреждений и институтов готовящейся реформы. Деятельность новых губернских учреждений во главе с генерал-губернатором З.Г. Чернышевым показала исчерпывающий результат, который подтверждал правильность избранного Екатериной II курса.

Учреждения для управления губерний Всероссийской империи 1775 г. сделали генерал-губернатора (государева наместника) председателем губернского правления, а губернатора (правителя наместничества) – членом губернского правления, председательствующего в нем в случае отсутствия генерал-губернатора⁶. Губернское правление – коллегиальный орган, члены которого хоть и подчинены государеву наместнику, все же имели совещательный голос.

Генерал-губернатор назначался по велению царя и должен был быть в каждом наместничестве. Обязанный «строгое и полное взыскание чинить со всех ему подчиненных мест»⁷, генерал-губернатор осуществлял надзор за должным исполнением закона, надзор за тем, как выполняют свои обязанности губернские (наместнические) учреждения и должностные лица. Также он становился начальником полиции, командующим местными гарнизонами и войсками, осуществлял надзор за набором рекрутов и податей, судами. Государев наместник имел право “veto” в отношении любого решения суда и возможность переноса в Сенат слушания дела или донесения о нем Государю.

В функции генерал-губернатора входил и политический надзор, с помощью которого он был призван направлять деятельность местной администрации в обозначенное центральной властью русло [2].

Неопределенные формулировки, определявшие права генерал-губернатора по «Учреждению для управления губерний», давали им необъятные полномочия. Наместники в значительной мере были сами себе законом и управляли по своему усмотрению, пользуясь личным доверием императрицы. Надзор, задуманный Екатериной II в лице наместников, быстро обратился в высшей степени личное управление.

При решении местных дел генерал-губернатору давался голос в Сенате, также он получал возможность заседать в нем (в общем собрании и в департаментах, где слушаются дела его губерний). Притом, что большинство назначений на должности осуществлял Сенат, наместнику предстояло представить Сенату кандидатов на должности местных учреждений, а также утверждать (это право имел и губернатор) должностные лица, избранные населением.

Кроме вышеперечисленных властных функций, наместник получал довольно хорошее по меркам XVIII века материальное содержание. Кроме получения основного жалования, находясь в губернии, генерал-губернатор имел право получать каждый месяц 500 руб. столовых денег. А также ему полагался конвой, адъютанты и по одному молодому дворянину от каждого уезда [3].

⁶ ПСЗ. Т. XX. № 14392.

⁷ Там же.

В создающейся административно-территориальной системе государев наместник, являясь представителем Его Императорского имени, должен был как поддерживать политическую связь между центральным и местным управлением, так и осуществлять высший надзор за местным управлением. По сути, он должен был управлять вверенной ему территорией «по своему усмотрению» [4]. При этом правителю наместничества надлежало вести текущее управление наместничества.

В Учреждениях компетенции наместника и правителя наместничества были указаны слишком размыто, что вело к пересечению полномочий на вверенной территории, что, в свою очередь, приводило к нередким конфликтам.

Существующее положение, заложенное в осуществляемой реформе, и недостаточное количество квалифицированных высших чиновничьих лиц во время практического осуществления реформы стало явным и привело к изменению границ подвластной территории наместника и правителя наместничества. Государев наместник назначался не в каждое наместничество, а охватывал своей властью сразу 2–3⁸.

Генерал-губернатор и губернатор являлись представителями центральной власти, осуществляли указания центральной власти и назначались ею. Видимо, вводя на одной территории чуть ли не дублирующие друг друга должности, Екатерина II видела в лице губернатора непосредственного правителя наместничества, при этом роль генерал-губернатора заключалась в высшем надзоре за местным управлением и осуществлением связи между ним и центральной властью. Однако существенное пересечение функций на общей территории подчас приводило к конфликтам. Выходом из ставшей вскоре явной проблемы был найден с помощью изменения территории «власти» государева наместника и правителя наместничества. Вскоре один наместник стал назначаться на несколько наместничеств, правитель наместничества оставался в каждом.

Данное положение привело к тому, что правитель наместничества упрочил свою власть внутри наместничества, а наместник стал исключительной инстанцией, действовавшей не везде и не всегда. Непосредствен-

ное влияние на это оказал и осязаемый еще со времен Петра I кадровый голод высших администраторов. Доказывает это то, что образованием наместничеств занимался узкий круг подготовленных и преданных императрице лиц, таких как Я.И. Сиверс. За время существования наместничеств их открывали всего лишь 15 человек [1, с. 53].

Если Петр I назначал губернатора после образования губернии, то Екатерина II назначала наместника, а затем указывала регион, который ему предстояло «освоить». Именно наместник, кроме того, что открывал наместнические учреждения, выбирал губернский город и сопоставлял административное деление с планом.

Сняв тяжесть непомерной подчиненности с правителей наместничества, Екатерина II дала возможность осуществлять им свои полномочия, что ранее у них не всегда получалось. Виной этому были коллегии, воеводы и в самом начале наместнической реформы генерал-губернаторы, чуть ли не полностью дублирующие функции губернатора, а в последующем ставшие высшими представителями государственной власти на подчиненной территории в 2–3 наместничества.

Екатерине II удалось создать систему местного управления, действующего самостоятельно. Губернатор, до начала реформы фактически скованный в своих полномочиях из-за коллегий, воевод, по мере проведения реформы становился центральной фигурой наместнического правления, получал реальную возможность руководить находящимся под его властью административно-территориальным образованием. При этом, конечно же, находясь в рамках существующего законодательства [5, с. 156, 236, 265].

Полученная, таким образом, вертикаль исполнительной власти и деятельность преданных императрице высших чиновников центральной и местной власти обусловили высокий авторитет и довольно успешную деятельность губернаторов.

Павел I, вскоре после вступления на престол, издал указ «О новом разделении на губернии»⁹, а затем указом от 22 декабря 1796 г. предписывал упразднить в течение полугода все наместнические должности. Правитель наместничества стал губернатором и основным видом правителя губернии.

⁸ ПСЗ. Т. XXI. № 15171.

⁹ ПСЗ. Т. XXIV. № 17634.

Реформа губернского управления была тесно связана с политико-правовой доктриной императора, по которой государство представлялось ему строго иерархической пирамидой, во главе которой находился неограниченный монарх. Кроме этого, Павел I считал суммы, идущие на содержание аппарата управления, чрезмерными. Составляя примерную ведомость расходов государства на содержание наместничеств, будущий император уже в 1786 г. выступил с предложением сократить сумму ассигнований более чем в два раза – с 10 921 388 руб. до 4 млн руб. [7, с. 70]. Кроме Павла I дороговизну содержа-

ния наместнической администрации отмечали и его современники [7, с. 93-113].

Институт генерал-губернаторства оказался упразднен. Практически все правители наместничеств – называемые отныне гражданскими губернаторами, сохранили за собой должность, но оказались ограничены в полномочиях. Административные, финансовые, хозяйственные и полицейские учреждения губернии перешли в подчинение Сената, который не мог справиться с таким количеством полномочий, в связи с чем «мало-помалу многие отрасли управления сами собою отторглись от Сената» [1, с. 63].

Список литературы

1. Лысенко Л.М. Губернаторы и генерал губернаторы Российской империи (XVIII – начало XX века). М.: Изд-во МПГУ, 2001. 358 с.
2. Трифонов А.Г., Межуев Б.В. Генерал-губернаторство в российской системе территориального управления (Опыт исторической реминисценции) // Полис. Политические исследования. 2000. № 5. С. 19-26.
3. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: в 86 т. Т. 20а (40): Наказный атаман – Неясыти / под ред. К.К. Арсеньева, Ф.Ф. Петрушевского. СПб.: Тип.-Лит. И.А. Ефрона, Прачешный пер., № 6, 1897. С. 481-960.
4. Абакумов Е.В. Институт генерал-губернаторства в последней трети XVIII века как попытка выделения политической ветви власти в Российской империи (на примере Уфимского наместничества) // Вестник ОГУ. 2011. № 16 (135). С. 387-390.
5. Градовский А.Д. История местного управления в России // Собрание сочинений А.Д. Градовского: в 9 т. СПб.: Тип. СПб, 1899. Т. 2. С. 1-113.
6. Павел Петрович. Примерная смета государственных расходов на 1787 год // Русская старина. Т. XX. 1874. С. 70.
7. Манько А.В. Блюстители Верховной власти: Институт губернаторства в России: Исторический очерк. М.: Аграф, 2004. 240 с.

References

1. Lysenko L.M. *Gubernatory i general gubernatory Rossiyskoy imperii (XVIII – nachalo XX veka)* [Governors and General Governors of the Russian Empire (18th – Early 20th Century)]. Moscow, Moscow Pedagogical State University Publ., 2001, 358 p. (In Russian).
2. Trifonov A.G., Mezhuiev B.V. General-gubernatorstvo v rossiyskoy sisteme territorial'nogo upravleniya (Opyt istoricheskoy reministsentsii) [General Governorship in the Russian System of Territorial Administration (Experience of Historical Reminiscence)]. *Polis. Politicheskiye issledovaniya* [Polis. Political Studies], 2000, no. 5, pp. 19-26. (In Russian).
3. Arsenyev K.K., Petrushevskiy F.F. (eds.). *Entsiklopedicheskiy slovar' Brokgauza i Efrona. T. 20a (40): Nakaznyy ataman – Neyasyti* [Encyclopedic Dictionary of Brockhaus and Efron: in 86 t. Vol. 20a (40): In-Person Chieftain – Neyasyti]. St. Petersburg, Typo-Lithography of I.A. Efrona, 6 Pracheshnyy Ln. Publ., 1897, pp. 481-960. (In Russian).
4. Abakumov E.V. Institut general-gubernatorstva v posledney treti XVIII veka kak popytka vydeleniya politicheskoy vetvi vlasti v Rossiyskoy imperii (na primere Ufimskogo namestnichestva) [The institution of the governors general in the last third of the 18th century as an attempt to separate the political branch of power in the Russian Empire (on the example of the Ufa Viceroyalty)]. *Vestnik OGU – Vestnik of the Orenburg State University*, 2011, no. 16 (135), pp. 387-390. (In Russian).
5. Gradovskiy A.D. Istoriya mestnogo upravleniya v Rossii [History of local government in Russia]. *Sobraniye sochineniy A.D. Gradovskogo: v 9 t.* [Collected Works of A.D. Gradovsky: in 9 vols.]. St. Petersburg, Typography of Saint Petersburg, 1899, vol. 2, pp. 1-113. (In Russian).

6. Pavel Petrovich. Primernaya smeta gosudarstvennykh raskhodov na 1787 god [Approximate estimate of government spending for 1787]. *Russkaya starina. T. XX* [Russian Antiquity. Vol. 20]. 1874, p. 70. (In Russian).
7. Manko A.V. *Blyustiteli Verkhovnoy vlasti: Institut gubernatorstva v Rossii: Istoricheskiy ocherk* [Guardians of the Supreme Power: Institute of Governorship in Russia: A Historical Sketch]. Moscow, Agraf Publ., 2004, 240 p. (In Russian).

Информация об авторе

Шутов Руслан Норайрович, аспирант, кафедра всеобщей и российской истории. Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация. E-mail: shutochkitut@ya.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7471-7456>

Поступила в редакцию 25.11.2020 г.

Поступила после рецензирования 23.12.2020 г.

Принята к публикации 29.01.2021 г.

Information about the author

Ruslan N. Shutov, Post-Graduate Student, General and Russian History Department. Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russian Federation. E-mail: shutochkitut@ya.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7471-7456>

Received 25 November 2020

Reviewed 23 December 2020

Accepted for press 29 January 2021