



УДК 94(47).066:908

НАМЕСТНИЧЕСКИЕ ПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В ПОСЛЕДНЕЙ ЧЕТВЕРТИ XVIII ВЕКА

VICEGERAL BOARD IN THE SYSTEM OF STATE AUTHORITIES DURING THE LAST QUARTER OF XVIII CENTURY

Д.Е. Уткин

D.E. Utkin

Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова, Россия, 150000, г. Ярославль, ул. Советская, д. 10.

Yaroslavl Demidov State University, 14 Sovetskaya St, Yaroslavl, 150000, Russia

E-mail: denevg92@mail.ru

Ключевые слова: губернская реформа, наместническое правление, генерал-губернатор, штаты, канцелярский служащий.

Kew words: reform of the provincial government, vicegeral board, general-governor, staff, clerical worker.

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению вопроса о месте наместнических правлений в структуре местного управления, введенного губернской реформой 1775 г. Сделан краткий анализ историографии и обзор источниковой базы по поставленной проблеме, проанализирована законодательная основа деятельности правлений, их главные функции, заложенные «Учреждениями о губерниях», численный состав служащих, а также рабочее расписание учреждения. Изучена проблема соотношения понятий «губерния» и «наместничество» и сделан вывод об их тождественности. Также автор приходит к выводу о центральной роли наместнических правлений в новой системе местных учреждений, выразившейся в их координирующей функции, и о решающей роли губернаторов и генерал-губернаторов в их работе. Вместе с тем обозначены еще нерешенные проблемы, такие как, внутренняя структура правлений.

Resume. The article is dedicated to questions concerning the place of vicegeral board in the structure of local authorities established by the reform of the provincial government of 1775. A brief analysis of historiography and the sources review on this topic are made in it, rightful principles of board's activities, its main functions laid in "Provinces institution", numerical structure of officers and their work schedule are analyzed. Also the problem of interrelation between terms "province" and "vicegerency" is examined and their identity is concluded. It is inferred that the coordinating role of vicegeral board in the new system of local authorities was central, and governors and general-governors played the crucial role in its functioning. Still unsolved issues of the board's internal structure are figured out at the same time.

Одним из важнейших законодательных актов, принятых в правление Екатерины II, стали «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» 1775 г. Этот документ ввел новую систему административно-территориального деления и управления империи. В результате постепенного введения в действие «Учреждений» было образовано 50 губерний. Главным органом государственной власти на местах становилось наместническое правление.

На настоящее время вопрос о функционировании наместнических правлений в системе органов государственного управления еще не получил достаточно полного освещения в исследовательской литературе. Исследователи, изучавшие губернскую реформу 1775 г., делали акцент на реализации реформы и ее последствиях. Некоторые сведения о Ярославском наместническом правлении приводились в диссертациях Т.Ю. Амплеевой¹ и В.М. Марасановой². Истории Воронежского наместничества была

¹ Амплеева Т.Ю. Ярославское наместничество: административно-территориальное устройство и управление: Дис.... канд. ист. наук. Ярославль, 1990.

² Марасанова В.М. История органов губернского управления в конце XVIII - начале XX вв. (На материалах Верхнего Поволжья): Дис. ... д-ра ист. наук. Ярославль, 2005.



посвящена диссертация Е.А. Шевченко³ а Тверскому – труды Н.В. Середы⁴. Период, предшествовавший реформе 1775 г. в Белгородской губернии, был исследован А.А. Колотушкиным⁵.

Источниковая база для изучения наместнических правлений и их роли в системе государственных учреждений империи весьма обширна. В первую очередь, это законодательные материалы: «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи», а также другие законы, относящиеся к деятельности губернских органов власти. Они опубликованы в «Полном собрании законов Российской империи» (далее ПСЗ) и отдельными изданиями. Другим значительным массивом источников выступают делопроизводственные материалы. Так, например, в Государственном архиве Ярославской области (далее – ГАЯО) находится фонд № 77 «Ярославское наместническое правление», содержащий 5120 дел, многосторонне характеризующих деятельность данного органа власти. Также ценную информацию можно найти в фонде № 72 «Канцелярия ярославского генерал-губернатора».

В трудах историков можно встретить различные определения наместнических правлений, например, как коллегиального органа, издававшего приказы⁶, или исполнительного органа генерал-губернатора, состоящего из 2-3 советников⁷. В связи с этим изучение реформ местного управления при Екатерине II требует более детального рассмотрения вопроса о деятельности наместнических правлений и о роли в них генерал-губернаторов.

Согласно «Учреждению о губерниях» наместническое правление определялось как «место, которое управляет в силу законов именем Императорского Величества всею губерниею»⁸, т.е. наделялось высшей исполнительной властью на своей территории. Председателем правления являлся генерал-губернатор («государев наместник»). В случае его отсутствия эту должность исправлял губернатор (правитель наместничества). В помощь последнему определялись два советника 6-го класса, которым надлежало исполнять его повеления.

Процедура принятия решений подробно не описывалась, но исходя из текста «Учреждений» можно прийти к выводу, что этот процесс не являлся коллегиальным, и право принятия решений закреплялось за наместником или правителем наместничества. Статья 103 указывала, что советники в случае несоответствия приказаний губернатора существующим законам, могут внести в правление свое письменное мнение, уведомив об этом генерал-губернатора и Сенат, но «приказаний губернаторских отменить не могут, и по оным исполнять обязаны»⁹. Эта статья показывает значительную власть правителя наместничества и отражает тот факт, что генерал-губернатор назначался сразу на несколько наместничеств и соответственно не мог присутствовать на заседаниях всех правлений. Поэтому для губерний, в которых наместник преимущественно отсутствовал, характерна более значительная роль губернатора.

По этому принципу, по-видимому, происходило и номинальное разделение наместнических правлений на «генерал-губернаторские» и «губернаторские», зафиксированное в книге штатов ПСЗ¹⁰. При этом главное различие в них было заложено именно этими документами, определяющими количество управленцев и их жалованье.

³ Шевченко, Е. А. История Воронежского наместничества: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Тамбов, 2009. 23 с.

⁴ Середина Н.В. Реформа местного управления последней четверти XVIII в. и ее реализация в городах Тверской губернии // Источниковедение и краеведение в культуре России. М., 2000. С. 253-256; Середина Н.В. Городецкая реформа Екатерины II в Тверской губернии: источники и методы исследования: источники и методы исследования: Дис. ... д-ра ист. наук. М., 2005.

⁵ Колотушкин А.А. Законодательное регулирование деятельности губернских канцелярий в Российской империи в XVIII веке // Научные ведомости Белгородского государственного университета. История. Политология. 2014. № 1(172). С. 71 – 81.; Он же. Белгородская губернская администрация: регламент, состав и основные направления деятельности (1727 – 1779 гг.): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Белгород, 2015. 25 с.

⁶ Мадариага И. Россия в эпоху Екатерины Великой. М., 2002. С. 448.

⁷ Ерощкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 120.

⁸ Российское законодательство X – XX вв. в 9 т. Т. 5. Законодательство периода расцвета абсолютизма / под ред. О.И. Чистякова. М., 1988. С. 184.

⁹ Там же. С. 187.

¹⁰ ПСЗ. I. Т. 44. Ч. 2. № 17494.



Так, в штатах Костромского и Вологодского наместничеств, составленных в период, когда они находились под властью ярославского генерал-губернатора А.П. Мельгунова, отсутствует оклад для наместника с припиской, что он «сверх жалования по чину получает на стол в Ярославском наместничестве»¹¹.

В законодательстве Екатерины II подобное разделение наместнических правлений не фиксируется и, по-видимому, термины «генерал-губернаторские» и «губернаторские» правления возникли уже в XIX в. во время кодификации законодательства и отражали реальное различие в комплектовании штатов, а не в компетенции учреждений XVIII в. Это подтверждается данными по Московской губернии, учрежденной в 1781 г. Она не попадала под власть генерал-губернаторов, и во главе ее стоял непосредственно император, а в его отсутствие – главнокомандующий. Ввиду этого привычная для других штатов формулировка «В правлении наместническом или губернской» сменяется на «В правлении губернской»¹².

В связи с этим встает вопрос о соотношении понятий «наместничество» и «губерния». На настоящий момент среди историков, высказывавшихся по этому поводу, нет единства. Так одни из них считают, что «наместничества» являлись более крупным административно-территориальными образованиями, включавшими в себя 2-3 губернии¹³, а другие указывают на тождественность этих понятий¹⁴.

Законодательство дает следующий ответ на данный вопрос. Уже первые три статьи «Учреждений» указывают на равнозначность понятий формулой «Губерния или наместничество». При этом для этих единиц предусматривается равное количество населения. Дальнейшее употребление терминов также не фиксирует никаких различий между ними: ни прямых, ни косвенно скрытых в тексте документа. Кроме того, что наиболее важно, в законах не описана такая территориально-административная структура и нет никаких указаний на включение губерний в наместничества. Не было предусмотрено и никакого единого органа власти в местном управлении выше по компетенции, чем наместническое правление каждой отдельной губернии. Единственным объединяющим звеном для нескольких административных субъектов являлся наместник. При этом правление, являвшееся «генерал-губернаторским» не выходило в своих полномочиях за рамки своей губернии, о чем свидетельствует состав соответствующего фонда ГАЯО. Кроме того в указах можно встретить указания на то, что учреждаемые наместничества «составлялись» из уездов¹⁵.

Таким образом, представляется возможным использование схемы «наместничество – несколько губерний» в качестве теоретической модели для изучения регионов, находившихся под властью одного наместника.

При наместническом правлении существовали должности губернского архитектора, землемера и механика или машинного и мельничного мастера. После «Жалованной грамоты дворянству» 1785 г. к правлению приписывался и губернский предводитель дворянства, что фиксируется в официальных адрес-календарях или «Месяцесловах»¹⁶. Также в правлении заседал один секретарь 11 класса, названный в книге штатов «общегубернским». При наместнике по штату числились два адъютанта и секретарь 11 класса, которые наряду с другими чиновниками попадали в официальные справочники служащих.

Также при наместническом правлении существовали должности губернского прокурора и двух стряпчих: казенных и уголовных дел. Они могли присутствовать на

¹¹ Штат Костромского наместничества. СПб., 1778. С. 1.; Штат Вологодского наместничества. СПб., 1780. С. 1.

¹² Государственный архив Ярославской области (далее ГАЯО). Ф. 77. Оп. 2. Д. 33. Л. 384.

¹³ См., например: Марасанова В.М. Реализация губернской реформы 1775 г. (На примере Ярославской и Костромской губерний) // Вестник Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова. Серия История. 2007. №3. С. 81.; Злобин Ю.П. Институт генерал-губернаторов в России в XVIII веке: становление и развитие // Вестник Омского государственного университета. 2010. № 4. С. 6.

¹⁴ Шевченко Е.А. История Воронежского наместничества: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Тамбов, 2009. С. 12.

¹⁵ ГАЯО. Ф. 77. Оп. 2. Д. 33. Л. 347, 396.

¹⁶ Месяцеслов с росписью чиновных особ в государстве на лето от рождества христового 1788. СПб., 1788. С. 152.



заседаниях правления и подавать жалобы, касающиеся сфер их надзора. Прокурор был носителем двух важных функций: он имел право преимущественного толкования новых законов и надзора за исполнением указов на территории наместничества. В том числе, губернский прокурор мог следить и за деятельностью наместнического правления и предотвращать возможные нарушения. Так, например, вскоре после начала деятельности Костромского наместнического правления губернский прокурор Остафьев подал пространную жалобу губернатору А.С. Шишкину. Суть его претензий сводилась, главным образом, к медлительности в делопроизводстве и нарушении должностных полномочий. Прокурор отмечал, что правление принимает челобитные от частных лиц, разрешает тяжбы, относящиеся к ведению палат, минуя сношения с ними, и нарушает вексельный устав. Переписка по этим нарушениям длилась в течение месяца, и прокурор находил новые недостатки в работе. Наместническое правление отрицало все обвинения¹⁷.

Штат канцелярских служащих определялся непосредственно на местах по усмотрению генерал-губернатора. Так, например, в 1777 г. в Ярославском наместническом правлении было 24 «приказных». Среди них: 1 протоколист, 2 регистратора, 1 архивариус, 4 канцеляриста, 6 подканцеляристов, 8 копиистов, 1 переплетчик и его ученик. Кроме них, правлению требовались вахмистр, 2 унтер-офицера и 6 сторожей. Совокупное жалование всех перечисленных составляло 2262 руб., а на канцелярские расходы отводилось 250 руб.¹⁸. Численность «канцелярского аппарата» при правлении не была постоянной. Так, в 1786 г. в Ярославском наместническом правлении был уже 31 канцелярский служащий, не считая 11 человек, взятых сверх штата (в основном это молодые дворяне и дети приказных в возрасте от 7 до 16 лет)¹⁹.

«Учреждения о губерниях» регламентировали и обязанности наместнических правлений, среди которых можно выделить: 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»²⁰.

При этом юрисдикция наместнических правлений охватывала лишь дела, не требующие разбирательств и быстрые к исполнению: «подписанные должником счета, или вексели, или контракты ясные и явные»²¹. К этой же категории относились дела о беглых крестьянах и рекрутах. Также в компетенцию правлений входил арест имений за долги. Этому органу власти должны были подчиняться все остальные присутственные места наместничества.

Кроме того, наместнические правления выполняли важную координирующую функцию между всеми учреждениями губернии друг с другом и с вышестоящим органом – Сенатом. Все указы, касающиеся различных мест, присылались в правление, а уже из него расходились по назначению, при необходимости копировались и т.д. В точности также местные органы управления присылали в правление свои рапорты и донесения, адресованные Сенату. Это касалось, например, необходимости публикации различного рода сведений в столичных газетах. Например, Ярославский приказ общественного призрения в 1778 г. просил наместническое правление направить в канцелярию Московского Императорского университета для печати в газетах известие о пожертвовании Иваном Затрапезновым 1000 руб. на нужды этого учреждения²².

В дальнейшем появлялись указы, регламентировавшие деятельность наместнических правлений и их отношения с различными учреждениями. Эти дополнения были вызваны административной и делопроизводственной практикой: начало работы новых органов управления неизбежно влекло за собой необходимость уточнения компетенций. Так, например, указ 12 июля 1776 г. определял порядок

¹⁷ ГАЯО. Ф. 72. Оп. 1. Д. 256. Л. 6 – 32.

¹⁸ ГАЯО. Ф. 77. Оп. 1. Д. 7. Л. 23

¹⁹ ГАЯО. Ф. 77. Оп. 1. Д. 1097. Л. 1 – 120б.

²⁰ Российское законодательство X – XX вв.... С. 185.

²¹ Там же.

²² ГАЯО. Ф. 77. Оп. 1. Д. 23. Л. 1.



сношений между правлениями и межевыми конторами²³, а указ 25 июня 1777 г. оговаривал некоторые особенности сношений главного губернского органа с городскими магистратами²⁴.

Достаточно сложным остается вопрос о внутренней структуре наместнических правлений. В формулярных списках по Ярославскому наместничеству среди канцелярских служителей зафиксирована должность «столоначальника», которую занимали 4 человека. При этом она фиксируется только с 1785 г., а наличие самих «столов» как структурного подразделения, на данной степени исследования темы, по документам отследить не удалось.

Наместническое правление заседало фактически каждый день за исключением выходных по регламенту (воскресенья) и праздников. Все, происходившее в правлении фиксировалось в специальных журналах. Главным образом в них заносилась информация о решенных делах и поступивших указах. Из этих же журналов мы можем почерпнуть информацию о распорядке дня рассматриваемого учреждения на примере первых недель работы Ярославского наместнического правления. Первыми в присутственные места прибывали советники в 7 часов утра. Они разбирали поступившие дела и готовились к прибытию генерал-губернатора или губернатора, появлявшихся около полудня. Само заседание длилось около 3-4 часов, после чего все покидали присутственные места. Советники возвращались к 5 – 6 часам пополудни и работали до 10-11 часов вечера. Иногда один из советников исполнял важные поручения и отсутствовал на заседаниях²⁵.

Реформа местного управления 1775 г. вводила новую стройную, по сравнению с предыдущими периодами, систему организации власти в губерниях. В ее центре стояли генерал-губернаторы и губернаторы, с подчиненными им наместническими правлениями, игравшими роль главного исполнительного и координирующего органа. Относительная несамостоятельность остальных местных учреждений, выраженная в невозможности сообщения с вышестоящими органами, минуя наместническое правление, позволяла наместникам и губернаторам контролировать все, что происходило на вверенных им территориях. Сами наместнические правления полностью подчинялись губернаторам, которые решали все вопросы, а советники играли роль помощников и исполнителей. Усиленный по сравнению с предыдущим периодом в развитии местного управления аппарат канцелярских служителей позволил вывести на новый уровень процесс делопроизводства. Штат приказных позволял в короткие сроки производить копирование всех необходимых указов для учреждений губернии, сортировать поступающие дела и должным образом хранить их.

В результате преобразований, заложенных реформой 1775 г., улучшилась управляемость территорий, в том числе за счет децентрализации управления и передачи некоторых функций из центральных органов власти в местные. Наместнические правления прекратили свое существование в 1796 г. в результате административных преобразований Павла I. Вместо них были созданы губернские правления, должность наместника была упразднена, а сам термин «наместничество» исчез из употребления²⁶. Тем не менее, дальнейшее развитие местного управления в Российской империи, вплоть до реформ 1860-х гг., происходило в направлении, заданном «Учреждениями для управления Всероссийских губерний».

²³ ПСЗ. I. Т. XX. № 14484.

²⁴ Там же. №. 14624.

²⁵ ГАЯО. Ф. 77. Оп. 1. Д. 1а. Л. 1 – 35.

²⁶ Ярославские губернаторы. 1777 – 1917. Историко-биографические очерки / В.М. Марасанова, Г.П. Федюк. Ярославль, 1998. С. 8.