

ГОСУДАРСТВО И ПРАВО РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА ГУБЕРНАТОРА В ПЕРИОД ПЕТРОВСКИХ РЕФОРМ

Ц.Ц. Михеева

Кафедра теории и истории государства и права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье дан анализ обстоятельств, обусловивших причины введения института губернатора, показано последующее развитие института губернатора в период правления Петра I.

Ключевые слова: местное управление, губернии, губернатор, реформы Петра I.

До XV в. местное управление в Московском государстве во многом зависело от способов присоединения русских земель к Великому княжеству Московскому. Эти способы были разнообразными: а) удельные князья подчинялись великому князю по договору, при этом их территории сохраняли свою целостность; б) известны многочисленные случаи покупки уделов великим князем; в) иногда удельные князья отказывались от уделов в пользу великого князя.

Однако при Иване III прежние административно-территориальные единицы — уделы начинают дробиться и постепенно сменяются уездами, которые на протяжении XIV–XVI вв. станут основной административной единицей в Русском государстве. Уезды состояли из волостей и станов.

К середине XVI в. административно-территориальное деление и местное управление основывались на следующих критериях: экономическом и демографическом потенциале региона; военном значении территории; историческом наследии (принадлежности региона к определенному княжеству). Для контроля центра над регионами создается институт «кормленщиков» — наместников и волостелей. Они опирались на свой штат чиновников, осуществляя административную, финансовую и судебную деятельность. Срок пребывания на должности был неограничен.

В ходе губной и земской реформы Ивана IV кормления в некоторых местах были заменены органами выборного самоуправления, однако из-за непоследовательности проведения преобразований институт кормления сохранялся на большей части Московского царства. В некоторых пограничных городах наме-

стничье управление непосредственно перешло в воеводское [5. С. 210]. Воевода выполнял в уезде военные, хозяйственно-административные, фискальные и судебные функции.

В связи с необходимостью большей централизации государства и попытками выработать более эффективный аппарат местного управления сразу же после Смуты, при царе Михаиле Федоровиче, повсеместно происходит замена земских судей и губных старост на воевод.

В середине XVII в. приграничные уезды соединяются в крупные военные округа — разряды. Во главе каждого разряда стоял воевода. В.О. Ключевский полагал, что границы разрядов позднее легли в основу проведенного Петром I губернского деления [10. Т. 4. С. 143–144].

Исследуемый нами период начинается с проведения Петром I реформ в области местного управления, направленных на усиление централизации местного государственного аппарата в интересах укрепления абсолютной власти молодого монарха.

Первой реформой местного управления при Петре Великом было учреждение 30 января 1699 г. Бурмистерской палаты в Москве и земских изб в городах. В соответствии с Именными указами «Об учреждении Бурмистерской палаты для ведомства всяких расправных дел между гостями и посадскими людьми, для управления казенными сборами и градскими повинностями и об исключении гостей и посадских людей из ведомства воевод и приказов» [16. Т. 3. С. 598–600] и «Об учреждении в городах земских изб для ведомства всяких расправных дел между посадскими и торговыми людьми, для управления казенными с них сборами и градскими повинностями и об исключении торговых и посадских людей из ведомства воевод и приказов» [16. Т. 3. С. 600–601] посадское население изымалось из юрисдикции воевод и переходило в подчинение Бурмистерской палате и земским избам. Указы содержали предписание «во всех городах посадским и всяких чинов купеческим людям и его великого государя волостей и сел и деревень ведаться в земских избах» [16. Т. 3. С. 600]. Бурмистерской палате подчинялись все выборные органы местного управления (губы). В ее состав входили бурмистры (избираемые ежегодно от купцов, слобод и сотни «добрые и правдивые люди»), во главе губ стояли президенты, которые сменялись ежемесячно. Земские избы собирали доходы и заведовали повинностями, лежавшими на купеческих и промышленных людях. Создаваемые земские избы считались органами городского самоуправления лишь по месту их нахождения, тогда как по своему составу и компетенции они были ни чем иным, как сословно-государственными учреждениями, сформировавшимися выборным путем, т.к. создавались исключительно с фискальной целью — устранить недоимки при сборе налогов.

Одновременно с новыми органами местного управления продолжали действовать воеводы (как представители государя на местах), юрисдикция которых распространялась на тяглую часть общества. Причем один из указов позволял местным тяглым обществам удвоенным размером податного оклада откупаться

от воевод. Тем не менее, данное начинание не нашло соответствующего отклика со стороны налогоплательщиков из-за того, что города были не в состоянии выплачивать возросшие вдвое налоги, поэтому лишь в одиннадцати из семидесяти городов население «откупилось» от воевод. Более того, некоторые города обращались в Москву с просьбой ничего у них не менять, а воевод оставить прежних. Поэтому центральное правительство было вынуждено провести реформу повсеместно, и уже в октябре 1699 г. двойной оклад был отменен, а выборы бурмистра стали обязательными.

В 1702 г. Указом от 10 марта «Об упразднении должностей губных старост, осуществлявших судопроизводство в уездах и выбиравшихся из граждан» [16. Т. 4. С. 189–190] с целью в дальнейшем поставить деятельность воевод под более жесткий контроль были отменены губные старосты, а дела их переданы воеводам и дворянским советам. Указ предписывал «ведать всякие дела с воеводы дворянам, тех городов помещикам и вотчинникам, добрым и знатым людям, по выборам тех же городов помещиков и вотчинников» [16. Т. 4. С. 189] от 2 до 4 человек в зависимости от размера города. Дворянские советы формировались при воеводах в каждом уезде путем выборов. Они должны были управлять уездом, согласовывая всю свою деятельность с воеводой. Все эти преобразования были связаны с попытками создать новую систему местного управления, опирающуюся на дворянство. Однако, по словам В.О. Ключевского, «здесь административная логика шла об руку с полным непониманием или невниманием к положению дел. Вся дворянская наличность, годная к службе, извлекалась из уездных захолустьев в новые постоянные полки, действовавшие на далеких окраинах; на местах оставались отставные за негодностью к службе и нетчики, укрывавшиеся от службы. Местные дворянские общества, т.е. их застрявшие по усадьбам остатки, отнеслись довольно безучастно к предоставленному им праву и далеко не везде выбрали воеводских товарищей; пришлось заменить выбор назначением из столичного приказа или даже по усмотрению воеводы, власть которого они должны были регулировать; пошли раздоры воевод с товарищами, и лет через 8–9 этот преобразовательный опыт, более курьезный, чем любопытный, незаметно упразднил сам себя собственной бесполезностью» [11. С. 135–140].

Осуществленная Петром I губернская реформа была частью масштабной административной реформы, необходимость которой объяснялась несколькими причинами.

Во-первых, реформа преследовала фискальные цели. К началу реформ все собранные налоги воеводы привозили в столицу, где большая часть средств оседала в руках чиновников московских приказов, а меньшая распределялась между органами местного управления. Естественно, вырабатывалась мысль создать более эффективную систему сборов налогов путем расширения компетенции местных правителей.

Во-вторых, для укрепления власти государства и образования стройной системы учреждений, так как громоздкий административный механизм не

справлялся с задачами военного времени (в России насчитывалось более 300 областей-уездов).

В-третьих, реформой надеялись оживить инициативу снизу и побудить некоторые сословия к активным действиям в интересах государства, предоставив им возможность быть избранными в органы самоуправления.

Перечисленные причины привели администрацию Петра I к созданию нетрадиционных для России органов управления с сильной сословной корпоративностью.

В 1708–1718 гг. осуществляется первая губернская реформа. Работа над реформой проводилась Ближней канцелярией совместно с впервые назначенными губернаторами до 1712 г. Она неоднократно обсуждалась на заседаниях Думы и губернских съездах. С 1712 г. в той или иной степени удалось отладить и запустить новый административный механизм.

Указами Петра I «О росписании городов на округа» [16. Т. 4. С. 397] от 18 декабря 1707 г. и «Об учреждении губерний и росписании к ним городов» [16. Т. 4. С. 436–438] от 18 декабря 1708 г. было произведено разделение всей территории России на губернии: «Великий государь указал ... для всенародной пользы учинить губернии и к ним расписать города, в Ближней канцелярии расписаны и табели за подписанием его государевой руки, начальствующим тех губерний, которым прилучимся быть в Армии, разданы, велено им в тех губерниях о денежных сборах и о всяких делах присматриваться и для доношения ему Великому Государю о тех губерниях готовым быть, где он Великий государь укажет» [16. Т. 4. С. 436–438]. Как видно из текста Указа, в нем только затрагивается мысль о новом областном управлении и не содержится не только подробностей, а даже самых существенных положений, губернаторам велено лишь «присматриваться», управление по-прежнему остается в руках у воевод. Царскими указами предусматривалось, что власть будет передаваться губернаторам на местах постепенно и лишь с начала 1710 г. планировалось выполнение ими своих обязанностей в полном объеме [9. С. 145].

Петром I были образованы следующие губернии (табл. 1) [16. Т. 4. С. 436–438]:

Таблица 1

Название губернии	Число городов	Под управлением
Московская	39	Т.Н. Стрешнева
Ингерманландская	31	Кн. А.Д. Меншикова
Архангелогородская	55	Кн. П.А. Голицына
Киевская	17	Кн. Д.М. Голицына
Смоленская	20	П.С. Салтыкова
Казанская	72	П.М. Апраксина
Азовская	77	Ф.М. Апраксина
Сибирская	26	Кн. М.П. Гагарина

Московская губерния находилась в центре страны, 7 других занимали пограничное положение. В составе губернии находился губернский город-центр, уезды тоже имели свои города-центры.

Момент учреждения губерний явился важным рубежом в развитии формы государственного единства в целом. Мероприятия предшествующего периода ломали существовавшие структуры на местах, систему взаимоотношений центральных и местных органов. Формы, использованные для этого, оказались переходными, нуждающимися в существенном изменении. На первый взгляд, власть перераспределялась между центром и провинцией, и царь делегировал часть своих полномочий, создавая органы управления с возросшей ответственностью за порученную им деятельность, но центральная власть от этого не только не ослабевала, но, наоборот, укреплялась, так же как это происходило и позже в ходе развития губернской системы [9. С. 144]. Возникшая жесткая централизация власти наблюдалась как в отношениях между центром и регионами, так и в отношениях между различными органами власти внутри губернии. Абсолютная власть царя предполагала почти такую же огромную власть губернаторов в отношении местного населения [12. С. 63].

Создание губернской системы прежде всего имело целью обеспечить значительно возросшие при новом царствовании нужды армии. Губернии выделялись на основании экономического потенциала территорий, поскольку каждая из них обязана была нести не только налоговое бремя (довольно тяжелое), но и расходы по содержанию расквартированных в ней полков. Губернаторов — глав новых территориальных единиц — Петр обычно назначал из числа своих адмиралов или генералов. Они должны были осуществлять одновременно фискальные, экономические, хозяйственные и судебные функции. Им подчинялись 4 помощника по отраслям управления.

Следующим важным этапом реформы стало создание Указом «Об учреждении Правительствующего Сената и о персональном его составе» от 22 февраля 1711 г. [16. Т. 4. С. 627]. Правительствующий Сенат — коллегиальный орган из девяти членов. В документе говорилось, что это новое высшее учреждение создается «для отлучек наших», что часто трактуется историками как указание на временный характер Сената [4. С. 33; 8. С. 75]. Н.И. Павленко даже полагает, что он «был навеян сиюминутными потребностями» и «должен был прекратить свое существование как только царь возвратится из... похода» [15. С. 333]. Однако на деле уже через несколько дней в новом Указе от 2 марта 1711 г. «О послушании всех Сенату и его указам» говорилось о «всегдашних наших в сих войнах отлучках» [6. С. 36–37]. Поэтому прав, видимо Е.В. Анисимов, считающий, что Сенат создавался «как постоянное высшее правительственное учреждение» [1. С. 152; 3. С. 29], ибо фактически царь отсутствовал постоянно. Иначе говоря, Сенат должен был выполнять функции царя, заменять его, быть, по выражению В. Уланова, «доверенным коллективным приказчиком большой вотчины Петра» [17. С. 254]. Указ от 2 марта 1711 г. «О деятельности

Сената по отбытии царя из Петербурга» [6. С. 36–37] поставил перед Сенатом круг задач, выполнение которых было рассчитано на длительную перспективу: общий надзор за комплектованием армии и флота, контроль за сбором денежных средств для армии и флота, а также контроль за поступлением финансов из губерний. Кроме того, Сенат должен был заниматься развитием местной торговли и промышленности, ведать судами.

Сенату были подчинены губернаторы, и для каждой губернии в самом Сенате учреждались так называемые «повытъя» с «подьячими». Канцелярия Сената, кроме «повытей», имела три стола: секретный, приказный и разрядный (последний заменял упраздненный «древний» разряд). В канцелярии Правительствующего Сената должны были находиться неотлучно комиссары из губерний для принятия царских указов, направляемых в губернии, и для сообщения Сенату сведений по вопросу о нуждах губернии. Связь комиссаров со своими территориями осуществлялась через почту или нарочных [8. С. 19].

При губернаторе состояли вице-губернатор; ландрихтер, осуществляющий судебные полномочия; обер-провиантмейстер, ведавший сбором хлебных доходов, и различные комиссары. Основным административным, фискальным и судебным органом в губернии выступала канцелярия.

Вице-губернаторы играли двойную роль — и как непосредственные помощники губернаторов (разделяли ответственность; по указанию губернаторов они возглавляли ту или иную часть общего губернского управления: иногда им давались совершенно самостоятельные поручения; в отсутствие губернатора они подписывали доношения в Сенат и как провинциальные правители (как правители части губернии).

Для установления теснейшей связи губернаторов с Сенатом при последнем находились от каждой губернии по два комиссара, назначавшиеся обыкновенно губернатором или Сенатом. Они были органами, игравшими значительную роль в финансовом управлении и облегчавшими Сенату надзор за деятельностью губернаторов [3. С. 61].

Указом Петра I «Об учреждении при губернаторах и вице-губернаторах ландратского совета» [16. Т. 5. с. 27] от 24 апреля 1713 г. предпринята попытка ограничить власть губернатора дворянским советом (ландратами). Губернатор был обязан решать все важнейшие вопросы совместно с этим органом дворянского представительства. Первоначально ландраты назначались Сенатом из удвоенного числа кандидатов, предложенных губернаторами, но Указом от 28 января 1715 г. [16. Т. 5. С. 138–140] предписано «ландратов выбирать в каждом городе или провинции всеми дворянами за их руками».

Ландраты вместе с вице-губернаторами и обер-комендантами составляли коллегию, в которой председательствовал губернатор, имевший два голоса, но отнюдь не являвшийся начальником коллегии — «губернатор у них не яко властитель, но яко президент» [17. Т. 5. С. 27]. Юридически ландраты были выборными должностными лицами, однако на деле губернатор являлся полновластным хозяином, потому что каждый член коллегии был отдельно подчинен гу-

бернатору в качестве лица, заведовавшего той или иной частью губернии. Возможно, причина сложившейся ситуации кроется в том, что ландраты избирались дворянством, которое было лишено самостоятельности и находилось в полном подчинении правительственной власти и ее представителю в лице областного губернатора.

Административно-территориальное разделение территории Российского государства на губернии имело свое продолжение. В 1715 г. губернии были разделены на доли (территории, охватывавшие около 5536 тяглых дворов). По Указу 1716 г. «О ландратах-инвалидах» во главе управления ими были поставлены ландраты, которые наделялись широкими полномочиями в финансовой, полицейской и судебной сферах в пределах своей доли, вследствие чего коллегиальный принцип управления был отменен. С этого времени изменился сам статус ландратов: они из советников превратились в исполнителей губернаторских поручений и под руководством губернаторов выполняли самые разнообразные функции в сфере губернского управления. Для сбора налогов были учреждены земские камериры (заведовавшие казенными сборами), комиссары, рентмейстеры (управляющие провинциальным казначейством).

Многие историки [4. С. 28–30; 10. С. 168–169, 181–182; 12. С. 63] считают, что администрация Петра I перенимала опыт европейских демократических институтов, в основном шведских и, разумеется, оценивают петровские преобразования в области управления как эпохальные в истории русской администрации. Петр I признавал, что самая ранняя и наиболее самостоятельная попытка перестройки центрального управления провалилась; тогда он нашел самый удобный выход — обратив взор на Запад, царь решил скопировать ту административную структуру, которая была распространена в европейских державах и могла поэтому рассматриваться как единственно нормальная и естественная [10. С. 168–169].

По мнению К. Петерсона, влияние шведских образцов при проведении административной, в первую очередь коллежской реформы, было даже более сильным, чем это считалось прежде. Причем выразилось это в копировании не только внешней структуры учреждений, но и внутренней организации их деятельности. При этом особенно значительным было влияние шведских образцов, когда речь шла о фискальных функциях административных органов. По-видимому, этот вывод заставил Петерсона и само проведение административной реформы связать прежде всего с необходимостью сбора налогов на содержание армии, что, как он отмечает, было характерно для всех европейских стран в XVI–XVII вв. Объясняя, почему за образец при проведении реформы были взяты именно шведские учреждения, историк замечает, что Петр искал в качестве модели «страну не столько со схожей социально-экономической структурой, сколько с наиболее упорядоченной и унифицированной административной системой». Ни английская, ни голландская системы административного управления этим требованиям, по мнению Петерсона, не отвечали [18. С. 260–261].

По нашему мнению, Петерсон стремится связать начало реформ с фискальными нуждами государства. Однако в этом вопросе мы склонны согласиться с российским историком А.Н. Медушевским, который указывает шведскому автору, что «петровские реформы явились итогом важнейших тенденций общественного развития России в XVII в.» и «характеризовали новое для страны общественно-политическое образование — абсолютную монархию». «Значение реформ, — отмечал он, — состояло в усилении централизации управления и концентрации власти в руках дворянской правящей верхушки и выразалось в бюрократизации и милитаризации государственного аппарата» [13. С. 38].

В целом не отвергая мысль об ориентировании на шведские образцы как на пример более упорядоченной административной организации [6. С. 60], мы думаем, что просто перенести иноземные учреждения в российскую действительность было невозможно (1). Можно было скопировать лишь основные принципы их организации, что, собственно, и было сделано.

Областное устройство Швеции состояло из 3 иерархических ступеней управления: волостей (приход, или *Socken*), земель (*Nårad* — дистрикт) и губерний (*Land* — ландсгевдингство). По этим ступеням располагались инстанции административной и судебной власти.

«Приходом» называлась низшая областная единица, которая при разработке русского проекта не была принята в связи с тем, что она была наименее удобна для непосредственного заимствования. Низшие должности этой административной единицы возглавлялись выборными от крестьян, которые «в суде сидят и присуждают» и собирают для судебных чиновников «всякие потребные дела» [14. С. 36].

Герату должен был соответствовать «дистрикт», который включал 800–1000 дворов. Административную власть здесь представляли герадс-фохт (ландраты) и герадс-шрейбер (комиссары).

Шведское устройство различало 3 вида главных областных начальников: генерал-прокурора (назначались в пограничные провинции из важных государственных особ, сенаторов, фельдмаршалов и графов), губернаторов (назначались из генералов, генерал-лейтенантов и баронов в Саксонию и Ингерманландию) и ландсгевдингов (назначались из менее значительных чинов во все остальные провинции). Все они подчинялись королевским государственным коллегиям, руководствуясь инструкциями «от короля» или «от коллегии»; губернатор «имеет полное правительство» над своей провинцией, включая налогообложение. В своей деятельности губернатор опирался на целый ряд чиновников, которые подразделялись на различные отделы финансовой администрации. Это были ланд-секретарь (начальник канцелярии губернатора), ланд-бухгалтер (камерир) и ланд-рентмейстер (который ведал приемом и сбором денег и их выдачей в ассигнациях). При отправлении своих функций губернаторы «до юстиции не касаются», так как в шведской губернии было особое судебское чиновничество со стройной системой учреждений: в губернии — лагман (обер-

ландрихтер), под ведомством которого стоят в дистриктах 4–6 ландрихтеров, им подсудны дела только из дистриктов.

Конечно, ничего подобного не было в России: налогообложение входило в исключительную компетенцию Сената; по Указу 1714 г. губернаторы в губерниях «не только во всем губернском управлении, но и суд и расправу полную имеют»; с уездными ландрихтерами сближены ландраты; а с обер-ландрихтерами — губернский чиновник — ландрихтер (решает споры о земле или жалобы на ландратов).

Круг деятельности ландрихтеров по Перечню органов по губернскому управлению, составленному Петром I 26 ноября 1718 г. [6. С. 63], состоял из межевых, розыскных и судебных дел. Они назначались губернаторами или по собственному усмотрению Сената; находились в полном подчинении губернатора, но подлежали юрисдикции Сената, чем ставили их на исключительное положение.

Перестройка центрального управления (Сенат, коллегии и т.д.) повлекла за собой новую реформу местного управления. Официально новая система была введена Указом Петра I от 26 ноября 1718 г. «О составлении инструкции для органов губернского управления на основании шведских законов, о назначении лиц для занятия должностей по местной администрации и о начале для примера управления по новому со следующего года в петербургской губернии» [6. С. 63]. В Указе отмечалось, что распространение новой структуры местных органов власти по российским территориям должно было завершиться в 1720 г. Исключением являлась Санкт-Петербургская губерния, где «для примера лучшего» данные нововведения необходимо было «зачать с июля 1719 г.» [6. С. 63]. В столичной губернии были образованы 14 провинций, каждая из которых подразделялась на 5 дистриктов. Дистрикты являли собой земское управление, во главе которого стоял земский комиссар.

Весной 1719 г. реформа была продолжена: опыт деления территорий на провинции был применен ко всем российским губерниям. «В тех провинциях, — говорилось в Указе от 29 мая 1719 г. [16. Т. 5. С. 701–710], — велено быть: в порубежных в знатных генерал-губернаторам, вице-губернаторам, обер-комендантам и комендантам, а в прочих, окромя Московской, внутренних во всех провинциях воеводам (ландсгевдингам)». Губернское деление сохранилось, однако стало формальным, так как оно продолжало сохраняться только в делопроизводстве и в качестве военных и судебных округов.

С введением данной системы территориального управления все земли Российского государства подразделялись на провинции, которые, в свою очередь, делились на дистрикты. При разделении учитывалось следующее: 1) эффективная система сборов налогов; 2) количество тяглых дворов; 3) протяженность губернии; 4) положение губернии — была ли она в центре или на границе государства.

В 1719 г. число губерний было увеличено до 11 (табл. 2) [11. С. 215]:

Таблица 2

Название губернии	Число провинций
1. Санкт-Петербургская	11
2. Московская	9
3. Киевская	4
4. Азовская	5
5. Ревельская	—
6. Рижская	2
7. Архангелогородская	4
8. Сибирская	3
9. Казанская	4
10. Нижегородская	3
11. Астраханская	—

В 1710 г. из завоеванной Ливонии образовались Рижская и Ревельская губернии, Ингерманландская губерния переименована в Санкт-Петербургскую. Из обширной Казанской губернии образованы две губернии — Астраханская и Нижегородская. Смоленская губерния упразднена, города, ранее принадлежавшие ей, были приписаны к Санкт-Петербургской, Московской и Рижской губерниям.

Главами провинций становятся воеводы, неподотчетные губернатору по основному повседневному кругу своих обязанностей и не составляющие низшей инстанции по отношению к губернии; в их руках сосредоточились все функции управления. На них возлагались функции в сфере финансовой, полицейской и народно-хозяйственной деятельности. По этим вопросам воеводы координировали свою деятельность непосредственно с тем или иным центральным органом или учреждением, минуя губернаторов. В пользу вывода об относительной автономии воеводской системы власти на территориях говорит и то обстоятельство, что начиная с 1722 г. воевода являлся председателем провинциального суда, причем в своих судебных решениях он подчинялся не губернатору как президенту высшего надворного суда, а самому надворному суду — коллегиальному учреждению под председательством губернатора [11. С. 215–216].

Провинциальные воеводы с 1719 по 1727 г. подчиняются губернатору лишь в определенных сферах деятельности, например по вопросам, связанным с обеспечением расквартированных на данной территории войск, а также по делам с рекрутским набором, о высылке на губернский смотр служилых недорослей и др., в остальном же они являлись столь же самостоятельными, как губернаторы. Однако губернаторы, не желая признавать самостоятельность воевод, вмешивались во внутренние дела провинции. Случаи такого вмешательства порождались еще и тем противоречием, которое не было устранено при смене административного порядка. Например, снимая с губернатора ответственность власти над провинцией, иногда не снимали с него ответственность за полноту сборов.

Провинциальные воеводы рассматривали вмешательство в свои дела губернской власти как нарушение своих прав. Они не только не обнаруживали

стремление подчиняться губернаторам, но, напротив, довольно упорно отстаивали свою независимость от них [4. С. 79].

При воеводе в качестве начальника провинциальной канцелярии стоял ланд-секретарь. Под его руководством и надзором (по существу в качестве его заместителя) действовал земский камерир (земский надзиратель сборов, ведавший казенными доходами, наблюдением за государственным имуществом). Он возглавлял земскую контору в составе рентмейстера (управляющий провинциальным казначейством), провиантмейстера (управляющий сборами, поступающими в натуральном виде).

Низшей единицей областного деления был дистрикт, во главе которого стоял земский комиссар, к полномочиям которого были отнесены разнообразные финансовые, полицейские, хозяйственные функции, основной его должностной прерогативой был сбор налогов. Он назначался камер-коллегией или провинциальной администрацией с утверждением камер-коллегией. Земские комиссары не имели определенного срока полномочий.

Одним из важнейших результатов петровской губернской реформы можно считать образование единого пространства со стройной системой учреждений. В результате проведенной реформы системы управления первой половины XVIII в. установилось господство бюрократического централизма с мощным аппаратом в центре и на местах. По сути, именно в петровское время была выбрана такая форма отношений между местной и центральной властями Российской империи, определившая траекторию, по которой они развивались в дальнейшем. Однако, как и любое начинание, петровская реформа не могла быть продуманной до конца. Так, центральным вопросом этой реформы был вопрос финансового обеспечения. Постоянный финансовый дефицит заставлял создавать новые политические институты раньше, чем общество созревало для их восприятия (нередко возникали такие ситуации, когда губернские и провинциальные органы по ряду вопросов дублировали друг друга), и поэтому полномочия административных органов и должностных лиц не могли получить необходимого четкого определения. Бюрократическая система, созданная Петром I, была неспособна быстро реагировать на изменения экономических и политических приоритетов власти. Губернаторы были чересчур замкнуты на местных проблемах, чтобы стать оперативными проводниками верховной воли и отстаивать общегосударственные интересы. Поглощенный текущими делами своей местности губернатор не мог соотнести ситуацию в ней с положением во всем государстве, поэтому он был не в состоянии упреждать события, угрожающие внутреннему благополучию и безопасности империи.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Стоит обратить внимание и на ст. 1 Законопроекта «Об органах местного управления, составленного в Сенате и розданного для изучения сенаторам и президентам государственных коллегий» от 3 ноября 1718 г. [6. С. 61], в которой сказано: «губернаторам и ландсгевдингомъ быть в таком же правлении, как в Швеции определено».

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Анисимов Е.В.* Время петровских реформ. — Л.: Лениздат, 1989.
- [2] *Анисимов Е.В.* Государственные преобразования Петра Великого. — СПб.: Дмитрий Буланин, 1997.
- [3] *Блинов И.* Губернаторы: историко-юридический очерк. — СПб.: Типо-лит. К.Л. Пентковского, 1905.
- [4] *Богословский М.* Областная реформа Петра Великого. — М.: Университетская типография, 1902.
- [5] *Владимирский-Буданов М.Ф.* Обзор истории русского права. — Ростов-на-Дону: Феникс, 1995.
- [6] *Воскресенский Н.А.* Законодательные акты Петра I. — Л.—М.: Изд-во АН СССР, 1945.
- [7] *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. 3-е изд., исправл. и доп. — М.: Высшая школа, 1983.
- [8] Институт губернатора в России: традиции и современные реальности / Под ред. Н.С. Слепцова. — М.: Изд-во РАГС, 1997.
- [9] *Каменский А.Б.* От Петра I до Павла I: Реформы в России XVIII века. Опыт целостного анализа. — М.: Издательство РГГУ, 1999.
- [10] *Ключевский В.О.* Курс русской истории. Соч. в 9-ти томах. — М.: Мысль, 1988–1989.
- [11] *Князьков С.* Очерки из истории Петра Великого и его времени. — М.: Культура, 1990.
- [12] *Лысенко Л.М.* Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи (XVIII — начало XX века). — М.: Изд. МПГУ, 2001.
- [13] *Медушевский А.Н.* Реформы Петра I и судьбы России. — М.: РАН ИНИОН, 1994.
- [14] *Милюков П.* Государственное хозяйство в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. — СПб.: Стасюлевич, 1905.
- [15] *Павленко Н.И.* Петр Великий. — М., Мысль, 1990.
- [16] Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание первое. В 45 тт. — СПб., 1830.
- [17] *Уланов В.Я.* Преобразование управления при Петре Великом // Исторический сборник под ред. В.В. Каллаша в VI тт. — Т. III. Три века от Смуты до нашего времени / Репр. воспр. изд. 1912 г. — М.: Патриот, 1992.
- [18] *Peterson C.* Peter the Great's Administrative and Judicial Reforms. Swedish Antecedents and the Process of Reception. — Stockholm, 1979.

**THE FORMATION OF THE GOVERNOR'S INSTITUTE
DURING PETER THE GREAT'S REFORMS****Ts.Ts. Mikheeva**

The Department of Legal Theory and History
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

The thesis is devoted to the formation and evolution of the governor's institute in the Russian empire during Peter the great's reforms.

Key words: provincial government, province, governor, Peter the great's reforms.