
ИНСТИТУТ ГУБЕРНАТОРСТВА В КОНТЕКСТЕ ТРАНСФОРМАЦИИ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Д.С. Соловьев

Кафедра национальных и федеративных отношений
Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ
пр-т Вернадского, 84-6, Москва, Россия, 119606

В статье автор исследует процесс развития института губернаторства в Российской Федерации. Автор прослеживает трансформацию функций и роли института губернаторства в разные периоды политической истории России, раскрывает особенности современной модели губернаторства в современной России.

Ключевые слова: институт губернаторства, реформа государственного управления, политическая трансформация, российский федерализм.

Политическое развитие федеративной системы современной России основывается не только на принципах Конституции РФ, но и тесно связано с политической традицией и историей российского государства. Одним из важнейших политических институтов, стабилизирующим все структуры российской государственной власти, является институт губернаторства.

Восстановление и развитие современной модели института губернаторства в краях и областях Российской Федерации с начала 90-х гг. прошлого столетия осуществляется на основе того исторического опыта, который накапливался в стране более трех веков [8. С. 189].

Исследование различных аспектов истории политического развития и трансформации структур региональной власти позволяет более точно определить объем полномочий и совершенствовать механизм взаимодействия между федеральными и субфедеральными органами государственной власти современной России.

Согласно историкам, должность губернатора в России впервые появилась в 1702 г., когда после возвращения русских земель, захваченных Швецией, любимец Петра I князь А.Д. Меншиков получил их в свое подчинение, а вместе с ними и новый титул. С основанием в 1703 г. Санкт-Петербурга была создана первая в Российском государстве губерния как основная административно-территориальная единица местного управления. Официальное учреждение губернаторов в России произошло одновременно с образованием губерний. Губернаторами назначались доверенные лица из окружения Петра I, его сподвижники, опытные администраторы и известные военачальники [4. С. 35—36].

По мнению некоторых исследователей, первым губернатором был не князь А.Д. Меншиков, а генерал-адмирал Ф.М. Апраксин, который, являясь верным соратником Петра, был «оком и ухом» государя во вверенной ему губернии, большое внимание уделял укреплению боеспособности [2. С. 39].

Губернаторы согласно реформе наделялись всей полнотой административной, судебной, полицейской, финансовой власти, имели военные функции и проводили политику центра на всей территории страны. В 1719 г. было введено разделение губерний на более мелкие административные единицы — провинции, включавшие в свой состав несколько уездов. Провинции, таким образом, занимали промежуточное положение между губернией и уездом. Это позволяло разграничить полномочия между органами власти разных уровней [4. С. 23].

Таким образом, губернаторы, в чьих руках находилась власть во всей своей полноте: финансовая, судебная военная, административная, несли в себе два начала. Во-первых, губернаторы представляли царя, то есть центральную власть, и являлись проводниками реформ, проводимых царем. Во-вторых, губернаторы управляли значительными по своим масштабам территориями, вверенными им царем. Губернаторы выступали доверенными лицами царя, поддерживали его реформаторскую политику, с их поддержкой и помощью Петр I пытался контролировать и управлять огромной страной.

Петр I стремился к сочетанию выборного и коллегиального начал. Так, центральными учреждениями являлись Сенат и Коллегии. В регионах Петром I была предпринята попытка введения такого института, как ландраты, которые являлись советниками губернатора, в основе формирования данного института был положен принцип избираемости. Петр I ввел институт ландратов для контроля за реализацией губернатором своих полномочий, а также наделил их консультационными функциями. На практике же все выглядело несколько иначе, губернаторы делали все возможное для того, чтобы подчинить себе ландратов и превратить данный институт в один из органов, подотчетных губернатору. С другой стороны, в этом была своя логика, поскольку именно губернатор единолично нес всю полноту ответственности за вверенный ему регион и ответственность перед правительством за результаты своей деятельности [6. С. 211—212]. Вместе с тем до конца данная реформа, предполагающая введение институтов, формирующихся на основании выборов, в губерниях, доведена не была и сошла на нет вскоре после кончины Петра I.

По мнению некоторых исследователей, Петр I занимался проблемой разделения страны на губернии непосредственно с 1707 г. и до начала 1709 г. Историческим первообразом петровской губернии был военный округ, так называемый «разряд» второй половины XVII в.

Уже в XVII в. в интересах лучшей организации национальной обороны, чтобы не перебрасывать дворянские ополчения из одной области в другую, все государство было разделено на эти округа, или разряды: к каждой наиболее угрожаемой окраине был приписан свой определенный, довольно значительный район, объединявший целую группу старых уездов. Помещики этого района и вызывались в поход для защиты своей окраины. Возглавлял такой разряд разрядный воевода, живший в его главном городе. Содержание ополчений каждого разряда производилось из сумм, собираемых с неслужилого населения того же разрядного округа. Таким образом, разряд являлся в одно и то же время и военным, и финансовым

округом, а разрядный воевода контролировал одновременно и военную, и финансовую администрацию округа.

Большие территории, разнообразие местных и национальных условий в России значительно затрудняли управление из центра. Петр I осознавал, что должна быть должность на периферии, которая бы автономно, от имени центра управляла местной администрацией. Поэтому именно губернатор был центральной фигурой в реформе местного управления.

Петр I, намереваясь модернизировать всю систему местной власти, хотел достигнуть трех целей. Во-первых, поставить местную администрацию под совершенно новый контроль со стороны высших правительственных учреждений; во-вторых, отделить от административной власти судебную и, в-третьих, поручить местной администрации новую функцию — полицейскую.

Официальное учреждение губернаторов в России произошло одновременно с образованием губерний. Царским указом от 18 декабря 1708 г. вся территория страны была разделена на восемь губерний: Москворецкую, Ингерманландскую, Киевскую, Смоленскую, Архангелогородскую, Казанскую, Азовскую и Сибирскую.

Каждая из этих губерний, кроме Московской, занимала пограничное положение. На окраинах страны несколько губерний объединялись в генерал-губернаторства во главе с генерал-губернатором. Таким образом, губерния стала основой административно-территориальной единицей местного управления [7. С. 34—35].

С момента учреждения губерний и начала деятельности губернаторов процесс разделения военных и гражданских функций шел медленно, и поэтому военная сфера была поручена тем же лицам, на которых возлагались управление гражданскими делами. Первые губернаторы и подчиненные им лица были взяты царем из армии: они вместе с тем являлись командирами гарнизонов и войск, расположенных в городе. Таким образом, губернатор был начальником всех военных, находившихся в пределах губерний. На губернатора возлагались следующие функции: принятие необходимых мер в случае внезапного нападения противника, забота о хорошем состоянии крепостей по городам, наблюдение за правильным довольствием солдат и матросов, для чего из казны отпускались особые суммы.

Составной частью реформы государственного управления является утверждение Генерального регламента, принятого в 1720 г. Генеральный регламент представлял собой устав государственной гражданской службы в XVIII—XIX вв. Устанавливал обязанности должностных лиц коллегий: президента, вице-президента, членов коллегий, организацию делопроизводства, взаимоотношения с Сенатом и местными органами власти. Утратил значение в связи с принятием Свода законов Российской империи (1833 г.) [9]. Регламент так же закреплял порядок создания государственного аппарата, несения службы, штаты служащих и т.д.

Кроме того, в 1722 г. Петром I был введен «Табель о рангах», который отменял старые служебные чины, зависевшие от социального происхождения людей, и вводил 14 рангов (чинов), с разделением государственных служащих на военных и гражданских. Принятие «Табеля о рангах» разделило службу в Рос-

сийской империи на военную, придворную и гражданскую, а также ввело иерархию армейских, флотских рангов и рангов в гражданской администрации, определило порядок соотношения военной, гражданской и придворной служб друг с другом и их достижения в системе государственной службы.

«Табель о рангах» был составной частью царских реформ. Подготовка «Табеля о рангах» началась в 1719 г. Положения данного документа были в основе своей заимствованы из подобного рода законов таких стран, как Дания, Франция, Пруссия, Швеция, и Венецианская республика. Введение в законе придворных и гражданских рангов было новым для Российской империи, несмотря на то, что существовавшие прежде в приказах и Боярской Думе в XVII в. чины, такие как думные дворяне, бояре, думные дьяки, окольные, были оставлены. Наряду с этим были введены военные чины, заимствованные на Западе. Высшим рангом в законе являлся 1-й ранг, а низшим рангом — 14-й.

«Табель о рангах», призванный определить место человека в гражданской службе, который вступил в законную силу в 1722 г., давал определенную возможность вступить в ряды государственных служащих людям из низших сословий, обладающих способностями и талантами. Согласно закону чины могли получить только мужчины. Женщины, которые были замужем за государственным мужем, получали ранг в соответствии с рангом и чином своих мужей, незамужние женщины имели ранг, который был на несколько рангов ниже их отцов.

В течение столетий в «Табель о рангах» вносились изменения и дополнения, существовал «Табель о рангах» до октября 1917 г. В октябре 1917 г. после октябрьской революции «Табель о рангах» был упразднен специальными декретами Советской власти от 10 ноября и 16 декабря 1917 г., согласно которым предписывалось уничтожение военных, гражданских и придворных чинов, а также титулов и сословий, существовавших в дореволюционной России [3. С. 124].

Петр I, решая важнейшую проблему — финансовую, обнаружил, что высший правительственный аппарат совершенно не знает о состоянии доходов, собиравшихся повсеместно с плательщиков. Выход из сложившейся ситуации он хотел найти в губернском управлении и поручил губернаторам составление общей ведомости всех доходов и расходов в губернии. Для выполнения этого царского поручения губернаторы имели в своем подчинении земских комиссаров, непосредственно подчиненных воеводе. Камер-коллегия ежегодно выдавала губернаторам и воеводам для каждой губернии и провинции окладные книги, в которых фиксировались все сборы, кроме подушных податей. По окончании года губернатор должен был составить общий отчет о доходах и расходах [7. С. 37].

Для искоренения коррупции Петром I были увеличены жалования для губернаторов.

Казалось бы, эта мера должна была если не исключить, то хотя бы значительно уменьшить размеры хищений из государственной казны и другие правонарушения, но на практике серьезных изменений не произошло. Более того, царствование Петра I, люто ненавидевшего казнокрадов и жестоко преследовавшего сановных воров и взяточников, вошло в историю как время массовых хищений

и злоупотреблений на всех уровнях. Лишь немногие губернаторы отличались честностью.

Наиболее общей причиной роста казнокрадства, взяточничества и других злоупотреблений в эпоху больших реформ являлся общий цивилизационный кризис, при котором старые ценности на глазах отходили в прошлое, новые же, связанные с европейским Просвещением и рационализмом, утверждались медленно и зачастую в извращенной форме.

Распад традиционалистского, общинного сознания в правящем слое, неизбежный и даже необходимый при ускоренной модернизации страны, сочетался с развитием индивидуализма, который не мог в тех исторических условиях не принять грубые и уродливые формы. Новые люди поколения «птенцов гнезда Петрова» жадно устремлялись к научным знаниям и передовой культуре и не менее жадно — к личному обогащению, проявляли чудеса трудолюбия и личной храбрости и не меньшие чудеса алчности и беззастенчивого грабительства. Можно было сколько угодно казнить наиболее видных казнокрадов, издавать самые строгие законы — великий реформатор в борьбе с коррупцией был обречен на поражение [3. С. 30—31].

Для контроля за законностью деятельности должностных лиц, в частности губернаторов, были введены должности прокуроров.

Однако следует признать, что контроль за деятельностью губернаторов нельзя назвать ни последовательным, ни эффективным. Еще одной формой контроля за деятельностью центральных и местных органов власти была организация систематических проверок или ревизий. О том, какое значение Петр придавал таким проверкам, свидетельствует то, что специальная Ревизион-коллегия была учреждена в числе самых первых коллегий.

Согласно указу о распределении дел между коллегиями ее основной обязанностью был «счет всех государственных доходов и расходов» [3. С. 32—33].

С одной стороны, такое толкование привело к тому, что сфера деятельности коллегии оказалась сужена и в значительной мере дублировала работу фискалов всевозможных уровней, в то время как органы государственной власти в центре и на местах не подвергались действенному контролю. С другой стороны, сама финансовая отчетность в первой половине XVIII в. была далека от совершенства и постоянно дополнялась новыми положениями, что не давало возможности осуществления действенного контроля. В конечном итоге Ревизион-коллегия постепенно перестала быть самостоятельным органом и слилась с Сенатом, что в дальнейшем было расценено как результат недомыслия.

В последние годы правления Петра появилась еще одна форма контроля за аппаратом управления — поездки в провинции специальных комиссий для производства ревизии во главе с одним из сенаторов. Правда, эта форма при Петре только-только начала реализовываться, да и в целом в XVIII в. она проходила период становления. Лишь в XIX в. параллельно с ростом числа сенаторов возросло количество и сенаторских ревизий, в которых одним из основных объектов контроля становились губернаторы.

Екатерина II, продолжая реформы Петра I, утвердила «Наставление губернаторам», в котором немаловажная роль отводилась губернской канцелярии. По отношению к ней губернатор должен был выступать в роли прямого начальника, распределять дела среди присутствующих членов, ускорять разрешение тех или иных вопросов. В случае разногласия между членами канцелярии его голос был решающим, но он должен был поступать строго по закону. Губернатор не должен был участвовать в рассмотрении маловажных вопросов. В отношении других должностных лиц и губернских учреждений губернатор имел право не только надзора, но и отрешения от должности порочных и нерадивых чиновников, информируя о своих действиях Сенат.

В отношении губернского надзора новым было то, что теперь он распространялся и на учреждения, ранее не подотчетные губернаторам и губернским канцеляриям, например, таможи, магистраты, пограничные комиссии, полицейские и ямские правления.

Обладая полной информацией обо всем, что делается в губернии, губернатор должен был постоянно информировать императрицу и Сенат не только об успехах, но и недочетах и упущениях, стремиться к их исправлению. Вместе с тем «Наставление», подчиняя губернатору все местные гражданские учреждения, исключало из его ведения воинские подразделения, кроме гарнизонных.

Были в «Наставлении» и статьи, касающиеся борьбы со злоупотреблениями. Кроме того, губернатору предписывалось каждые три года объезжать вверенную ему губернию. При этом он должен был примечать и даже выведывать, насколько начальники провинциальных канцелярий исполняют свои обязанности, заботясь об общем благе, соблюдают ли законы и правосудие. Екатерина, как и Петр, большое внимание уделяла контролю губернаторов за состоянием дорог, требуя прилагать все свои старания для приведения дорог в хорошее и безопасное состояние [3. С. 49—53].

Помимо «Наставления губернаторам» Екатерина II написала «Правила управления» для губернаторов и должностных лиц, в которых указывалось на необходимость «вести добрый порядок в государстве и способствовать расцвету государства и сделать его изобильным, сделать государство грозным в самом себе и внушающим уважение соседям».

Для того, чтобы государство процветало, на деятельность губернаторов возлагались большие надежды. Губернатор отвечал за исполнение указов императора, распоряжений верховной власти, был обязан давать достоверную информацию о состоянии губернии и положении населения. Он отчитывался за все дела на своей территории, находился под контролем столичной власти и нес административную и уголовную ответственность за обнаруженные нарушения указаний. На губернатора возлагалась строгая ответственность за управленческую деятельность, но в это время они смертью уже не наказывались, как это было в начале века. За казнокрадство, взяточничество и другие злоупотребления сенаторов и губернаторов лишали должностей и имений [1. С. 93].

С ведома и утверждения и под наблюдением наместников должны были проводиться дворянские и городские выборы. Наместник должен был также осуществлять попечение о благосостоянии низшего класса людей, наблюдать (через дворянских предводителей), дабы помещичьи крестьяне не подвергались чрезмерным отягощениям. В непосредственном ведении наместника находилась полиция во вверенном ему округе. Кроме того, наместник должен был заниматься попечением о сохранении народной нравственности, искоренением роскоши и мотовства, осуществлением попечения об устройстве городов, распространением промышленности и особенно земледелия, наблюдать за исполнением повинностей, исправностью почт и дорог и т.п.

В то же время на наместников возлагалось рассмотрение жалоб на несправедливое судие. Никакие жалобы и доносы на действия губернских властей не должны были приниматься министрами к рассмотрению без предварительного рассмотрения их наместником. Губернаторы по проекту 1816 г. ставились в непосредственное подчинение наместникам. В отношении всех остальных органов власти и должностных лиц (кроме войск, состоящих в действующих армиях и корпусах и флота) наместнику присваивались те же полномочия, что и министрам. Наместнику предоставлялось так же право побуждать судебные власти к скорейшему решению дел и приостанавливать исполнение приговоров по уголовным делам о лишении чести и жизни (даже утвержденных прокурором и губернатором). Предусматривалось даже право наместника останавливать исполнение указов Сената и предписаний министерств.

Проектом 1816 г. наместнику предоставлялось право и вменялось в обязанность производить ревизию всех учреждений во вверенном ему округе, назначать следствия по проступкам чиновников и временно отстранять их от должности (кроме губернаторов, вице-губернаторов, председателей палат, прокуроров, начальников таможенных округов и военных чинов).

Наместников предполагалось подчинить непосредственно императору. Министры в соответствии с проектом 1816 г. должны были взаимодействовать с наместниками только в чрезвычайных случаях. Отношение Сената к наместникам предполагалось аналогичным его отношению к министрам.

Таким образом, присвоенные наместникам по проекту 1816 г. полномочия должны были уравновешивать власть министров. Надзорные функции в этом проекте смешивались с властными, а в ряде случаев и судебными.

Власть наместника во вверенном ему округе, в соответствии с традицией екатерининского времени, основывалась на личном доверии императора и если не прямо, то косвенно должна была простирается на все учреждения и на всех должностных лиц на данной территории (кроме армии и флота). Но на практике, учитывая сохранение полномочий министров по отношению к соответствующим учреждениям и должностным лицам в губерниях, в правах и обязанностях наместника должны были преобладать в первую очередь права, связанные с надзором и контролем [3. С. 104—107].

23 мая 1853 г. Николаем I была утверждена «Инструкция генерал-губернаторам», по которой «особое учреждение» получили сибирские, кавказские, малороссийские, прибалтийские и ряд других губерний пограничных геополитических поясов — национальных регионов, которые объединялись в генерал-губернаторства. Общее определение института было следующим: генерал-губернатор является блюстителем неприкосновенности верховных прав самодержавия, пользы государства и точного исполнения законов и распоряжений высшего правительства по всем частям управления во вверенном ему крае. Он преследует всеми зависящими от него средствами излишнюю роскошь, расточительность, беспутство, мотовство. Генерал-губернатор при чрезвычайных бедствиях народных вникает со всею подробностью в нужды пострадавших для немедленного облегчения их положения. Он наблюдает, чтобы дворяне вели жизнь приличную их положению и служили примером прочим сословиям; чтобы юношество получило воспитание в правилах чистой Веры, доброй нравственности и в чувствах преданности к Престолу и отечеству; чтобы молодые дворяне не находились во вредной праздности; чтобы каждый снискивал себе пропитание трудом честным и полезным. Он пользуется всяким случаем для указания истинных и прямых способов к развитию и улучшению сельского хозяйства; он не оставляет без внимания фабричную, заводскую и ремесленную промышленность, направляя ее к предметам необходимых нужд и потребностей и к выгодам как производителей, так и потребителей. Он прилагает попечение к правильной разработке и пользованию естественными богатствами природы, без напрасного и несвоевременного их истощения. Он должен поощрять все частные общепользные предприятия — торговые и промышленные; вредные во всех отношениях для государства действия монополистов преследуются им со всею строгостью [5. С. 146—148]. Эта инструкция действовала в Российской империи до 1917 г.

Этот шаг не стал новой попыткой включения генерал-губернаторов в систему управления, а лишь отражал реалии изменения региональной политики, когда сворачивание автономистских начал потребовало четче учитывать условия местностей, которой они управляют. Генерал-губернаторы из прежних наблюдателей получили право представления власти и управления на вверенной им территории [10. С. 40].

Реформы Александра II в области местного управления были направлены, с одной стороны, на упрощение его организации, а с другой, — к ослаблению бюрократической опеки.

С самого начала царствования Александра II во всех законодательных актах просматривалось стремление к расширению прав губернатора, передаче части дел верховной власти аппарату на местах. Центральной фигурой, хозяином губернии являлся глава местной администрации. До 1864 г. губернаторы разделялись на военных и гражданских, без существенных различий между их должностями. С 1864 г. все начальники губерний (гражданские и военные) стали именоваться губернаторами. Пост главы губернской администрации стал очень престижным, ключевым в местном управлении. На рубеже 60—70-х гг. наблюдалось временное

ослабление бюрократической централизации и большая самостоятельность предоставлялась губернаторам.

В правительственном циркуляре от 12 октября 1866 г. «О пределах власти губернаторов» говорилось: «Губернатору, как представителю высшей правительственной в губернии власти, в лице которого по закону сосредоточивается местный надзор за всеми находящимися в губернии гражданского ведомства учреждениями и лицами, — предоставить право производить во всякое время общую и внезапную ревизию во всех находящихся в губернии административных учреждениях гражданского ведомства». Одновременно циркуляр подчеркивал, что «особенная обязанность губернатора заключается в попечении о верховных правах самодержавия, о пользах Государства и о точном исполнении законов, Высочайших повелений, указов Сената и предписаний начальства». В конце этого циркуляра подчеркивалось, что «Государю Императору угодно оказать губернаторам особое доверие, которое, расширяя в некоторой степени пределы их власти и значения в губернии, вместе с тем налагает на них обязанность самого точного и неуклонного исполнения своего долга». Роль высшего административного органа империи выполнял Комитет министров, который контролировал работу губернаторов и рассматривал их отчеты. Губернаторы же назначались и увольнялись монархом по представлению министра внутренних дел.

Тенденция к всемерному усилению губернаторской власти определилась с середины 60-х гг. Губернатору было предоставлено право не утверждать на должность любого чиновника из-за его политической неблагонадежности, а так же закрывать частные общества, клубы и т.д., если в их деятельности будут обнаружены нарушения государственного порядка, общественной безопасности и нравственности [7. С. 220].

Преобразовательская деятельность Петра I и осуществленные им радикальные преобразования были ответом на всеобъемлющий внутренний кризис, постигший Русское государство во второй половине XVII в. Петр I видел в губернской реформе перспективное средство для улучшения сбора налогов, содержания армии и строительства военно-морского флота. По его замыслу губернская реформа должна была стать одним из важных административных звеньев общей политической системы Российской империи.

Вторая половина XVIII столетия ознаменовалась для Российской империи не только значительными внешнеполитическими и экономическими успехами, но и общей стабилизацией государственного устройства и упорядочением системы государственных учреждений и сословной структуры общества. Эпоха, вошедшая в память правящего сословия России как «золотой век Екатерины», стала решающим этапом в истории российской государственности, во многом определившим развитие Российского государства вплоть до 1917 г. Административная реформа во второй половине XVIII в. проводилась в новых условиях. Была укреплена правовая система местного самоуправления и значительно изменена сущность института губернаторства. Деятельность губернаторов была направлена на охрану всей территории, особенно отдаленной, на сохранение целостности страны.

Применительно к царствованию Екатерины II можно говорить о сочетании децентрализации со сверхцентрализацией. Такая система нуждалась, с одной стороны, в компетентной и авторитетной власти, а, с другой, — в постоянном и эффективном контроле за деятельностью местных учреждений и должностных лиц.

В заключение следует подчеркнуть, что в современной России с учетом исторического опыта реформа губернаторской системы власти проходила в несколько этапов [12. С. 602—609]. В начале 1990-х гг. после избрания первого Президента Российской Федерации был учрежден институт губернаторства на основе назначения глав исполнительной власти регионов непосредственно Президентом. С 1995 до начала 2005 гг. высшие должностные лица субъектов Федерации избирались на основе всеобщих выборов. Затем был период, когда губернаторы наделялись полномочиями законодательными собраниями регионов по предложению кандидатур главой государства. С 2012 г. губернаторы вновь стали избираться на основе всеобщих выборов [13. С. 58—67].

Исторический поиск оптимальной модели формирования института губернаторства говорит о том, что трансформация российской системы государственной власти пока не завершена, и этот процесс во многом будет зависеть от политической стабильности и процесса демократизации.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Гаркуша П.И.* Историко-правовые аспекты института губернаторства в России // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Серия: Общественные науки. 2009. № 1.
- [2] *Еремян В.В.* Местное самоуправление в России (XII — начало XX в.). М.: Новый юрист, 1998.
- [3] Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи. В 2 т. / под общей редакцией В.В. Черкесова. Т. 1. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003.
- [4] Институт губернаторства в России: традиции и современные реалии. М., 1997.
- [5] *Карпов К.* История института губернаторства от Петра Великого до выборов в России 2012 г. // Образование и право. 2013. № 8.
- [6] *Князьков С.А.* Очерки из истории Петра Великого и его времени. М., 1990.
- [7] *Манько А.В.* Блостители верховной власти: институт губернаторства в России. М.: Аграф, 2004.
- [8] *Медведев Н.П.* Политическая регионалистика. М., 2005.
- [9] *Орлов А.С., Георгиев В.А., Георгиева Н.Г.* Исторический словарь. М.: Издательство «Проспект», 2014.
- [10] *Полатов З.Т.* Институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (губернаторства): исторический очерк замещения должности // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. 2010. № 9.
- [11] Рейтинг губернаторов — октябрь 2015. URL: <http://www.regcomment.ru/investigations/reuting-gubernatorov-oktyabr-2015>.
- [12] *Туровский Р.Ф.* Политическая регионалистика. М., 2006.
- [13] *Чирикова А.Е.* Региональные элиты России. М., 2010.

THE INSTITUTION OF THE GOVERNORATE IN A CONTEXT OF TRANSFORMATION OF THE RUSSIAN STATE

D.S. Soloviev

National and Federative Relations Department
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
Vernadskogo prospect, 84-6, Moscow, Russia, 119606

The author examines the development of governorate in the Russian Federation. The author traces the transformation of the functions and roles of governorship in different periods of political history of Russia, reveals the features of a modern model of governorship in contemporary Russia.

Key words: the institution of governorate, reform of public administration, political transformation, Russian federalism.

REFERENCES

- [1] Garkusha P.I. Istoriko-pravovye aspekty instituta gubernatorstva v Rossii. *Izvestija vysshih uchebnyh zavedenij. Severo-Kavkazskij region. Serija: Obshhestvennye nauki*. 2009. № 1.
- [2] Eremjan V.V. Mestnoe samoupravlenie v Rossii (XII — nachalo XX v.). M.: Novyj jurist, 1998.
- [3] Institut general-gubernatorstva i namestnichestva v Rossijskoj imperii. V 2 t. Ed. V.V. Cherkesova. T. 1. SPb.: Izdatel'stvo «Juridicheskij centr Press», 2003.
- [4] Institut gubernatorstva v Rossii: tradicii i sovremennye realii. M., 1997.
- [5] Karpov K. Istorija instituta gubernatorstva ot Petra Velikogo do vyborov v Rossii 2012 g. *Obrazovanie i pravo*. 2013. № 8.
- [6] Knjaz'kov S.A. Oчерki iz istorii Petra Velikogo i ego vremeni. M., 1990.
- [7] Man'ko A.V. Bljustiteli verhovnoj vlasti: institut gubernatorstva v Rossii. M.: Agraf, 2004.
- [8] Medvedev N.P. Politicheskaja regionalistika. M., 2005.
- [9] Orlov A.S., Georgiev V.A., Georgieva N.G. Istoricheskij slovar'. M.: Izdatel'stvo «Prospekt», 2014.
- [10] Polatov Z.T. Institut vysshego dolzhnostnogo lica subekta Rossijskoj Federacii (gubernatorstva): istoricheskij oчерk zameshhenija dolzhnosti. *Zhurnal nauchnyh publikacij aspirantov i doktorantov*. 2010. № 9.
- [11] Rejting gubernatorov — oktjabr' 2015. URL: <http://www.regcomment.ru/investigations/rejting-gubernatorov-oktyabr-2015>.
- [12] Turovskij R.F. Politicheskaja regionalistika. M., 2006.
- [13] Chirikova A.E. Regional'nye jelity Rossii. M., 2010.