

## РЕФОРМИРОВАНИЕ ГУБЕРНАТОРСКОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – НАЧАЛЕ XX в.

*Е.А. Подорожня, БГПУ (Минск)*

Вторая половина XIX в. ознаменовалась коренными изменениями в социально-экономической жизни Российской империи. Поражение в Крымской войне убедительно показало неэффективность социально-экономической политики царской России. Назревшие потребности экономического развития империи нашли свое отражение в буржуазных реформах 60–70-х гг. XIX в., что вызывало необходимость модернизации государственного аппарата. В новых исторических условиях перед властью встала задача реорганизации государственных учреждений, придания функциональным звеньям местного управления должной гибкости и эффективности.

29 октября 1859 г. была образована комиссия под председательством Н.А. Милютина для составления проекта преобразования губернского управления. По результатам работы комиссии были подготовлены и утверждены два законодательных акта: 1. Временные правила 25 декабря 1862 г. общего учреждения полиции и 2. Временные правила 17 ноября 1865 г. об устройстве и штатах губернских правлений. По правилам 1862 г. земские суды упразднялись, а выборные земские исправники заменялись уездными исправниками по назначению. Полиция была подчинена губернаторам. Существенные изменения претерпело и губернское правление: по закону 1865 г. особые губернские комиссии и управы вошли в состав губернского правления. С этого времени губернское правление превратилось в исполнительный орган губернатора.

Министр внутренних дел П.А. Валуев во всеподданнейшей записке «Общий взгляд на положение дел в империи с точки зрения охранения внутренней безопасности государства» от 22 сентября 1861 г. предложил осуществить децентрализацию правительственного аппарата, передав ряд его функций местной власти. Программный документ был одобрен императором. Губернатор признавался «хозяйном» губернии и главой местной администрации [1, с. 15].

Следующий этап в усилении губернаторской власти начался после неудачного покушения Д.А. Каракозова 4 апреля 1866 г. на императора Александра II. В результате 22 июля 1866 г. [6] был издан закон, предоставивший губернаторам право производить ревизию всех гражданских учреждений губернии, за исключением контрольных палат. С этого времени губернаторы курировали назначения и перемещения чиновников. Губернаторам было предоставлено право закрывать в пределах губернии общественные учреждения, если, по мнению губернатора, они будут противоречить государственному порядку. Фактически закон поставил всех чиновников губернии в подчиненное положение перед губернатором.

С целью дальнейшего укрепления власти губернатора министр внутренних дел П.А. Валуев 22 февраля 1868 г. подготовил императору Александру II всеподданнейшую

записку «О положении губернского управления», в которой обосновывал актуальность усиления власти губернатора. Хотя непосредственных результатов не последовало из-за отставки министра, его преемники продолжали политику, направленную на расширение функций губернатора.

С 1874 г. губернаторы получили право контроля за ходом первоначального обучения в губернии [7]. По инициативе министра внутренних дел А.Е. Тимашева в 1876 г. император утвердил закон, которым предоставил губернаторам право издавать обязательные для населения постановления, если они не противоречили ранее изданным законам [8].

Несмотря на предпринятые шаги по усилению власти губернаторов, одной из главных особенностей в положении губернатора была двойственность его функций. Как представитель верховной власти губернатор следил за исполнением законов и порядком, наблюдал за всеми административными должностными лицами гражданского ведомства, за органами общественного управления. А в качестве представителя МВД губернатор был чиновником всей местной полиции и вел все дела этого ведомства [3, с. 5]. По сути, власть губернатора была только исполнительной.

Покушение на Александра II 1 марта 1881 г. народовольцами положило начало новому этапу в деятельности института губернаторства в России. Предпоследний российский самодержец Александр II взял курс на повышение роли губернаторов в деле укрепления монархии.

Административная власть губернаторов значительно усилилась в результате издания 14 августа 1881 г. закона «О мерах к охранению государственной безопасности и общественного спокойствия». Закон предоставил губернаторам право запрещать все общественные собрания, делать распоряжения о закрытии всяких вообще торговых и промышленных заведений [9]. По их приказу могли арестовать на срок до 1 месяца или высылать за пределы губернии любого жителя лишь по подозрению в причастности к преступному сообществу. Губернаторы получили право увольнять неблагонадежных чиновников и утверждать кандидатов на должности в органах самоуправления [4, с. 42]. Положение 14 августа 1881 г. действовало до конца существования империи.

Усилились административно-полицейские и карательные функции губернатора. С этого времени «начальник» губернии приобрел право влиять на суд: ему на предварительное утверждение представлялись списки кандидатов на должности мировых судей и присяжных заседателей; он являлся председателем созданного в 1889 г. губернского присутствия – административно-судебного учреждения для крестьянских сословных учреждений и органов надзора за ними (земских начальников) [5, с. 12]. С 1885 г. губернаторам разрешили в особых случаях отдавать приказы полиции и войскам о применении телесных наказаний. Губернатор располагал существенной властью в отношении нового управления, вплоть до права приостанавливать приведение в исполнение постановления губернского присутствия.

Были усилены функции губернаторов в органах самоуправления. Так, в Городовом Положении 1892 г. губернатору было предоставлено право надзора за деятельностью городских дум и городских управ. Все без исключения постановления вступали в законную силу после утверждения их губернатором [10]. Кроме того, губернатору принадлежали вопросы о неподсудности, дела по сомнению в законах, дела по наложению денежных взысканий за упущения по службе и т. д. [1, с. 23]. Фактически, он обладал полнотой власти в рамках подчиненной ему губернии. Являясь главой губернской канцелярии, губернатор, по сути, руководил деятельностью губернского правления, являлся высшим органом управления.

На рубеже XIX–XX вв. проблема модернизации местного управления в общем процессе коренного обновления государственного аппарата империи вновь встала перед царской Россией. Ее предстояло осуществить в обстановке начавшегося кризиса всей системы власти, в условиях социального напряжения в обществе. Политические события 1905–1907 гг. продемонстрировали неспособность верховной власти оказать помощь губернаторам, подорвали их бывший авторитет. В начале XX в. губернаторы оставались простыми исполнителями указаний столичных чиновников. С 1903 г. царское правительство начало обсуждать проекты общей реформы местного управления, и, прежде всего, укрепления власти губернаторов. Центральным звеном этой реформы должно было стать дальнейшее расширение пределов губернаторской власти.

Высочайше утвержденная Комиссия 23 октября 1902 г. по преобразованию губернского управления на своих заседаниях 27 февраля, 2 и 5 марта 1903 г. обсуждала главную задачу – усиление губернаторской власти [11, с. 75]. В частности, речь шла об улучшении управления губерниями без постоянного обращения к центральным учреждениям. Проект указа об усилении власти губернаторов, подготовленный министром внутренних дел В.К. Плеве, рассматривался 13 мая 1903 г. на совещании в Царском Селе. Присутствовавший на нем император Николай II выразил желание, чтобы роль губернатора в ходе преобразований местных органов повышалась [2, л. 6–6 об.].

Проекты перестройки местного управления наиболее интенсивно рассматривались в период премьерства П.А. Столыпина. В результате долгих прений 5 декабря 1908 г. для объединения губернского устройства было решено расширить компетенцию губернатора; увеличить круг ведения состоящих под председательством губернатора «смешанных» губернских коллегий; объединить устройства этих коллегий [11, с. 78]. Однако, по признанию самих же губернаторов, привнесение им новых полномочий еще больше могло парализовать деятельность губернского правления.

Несмотря на предпринимаемые попытки реорганизации губернского управления, задача формирования эффективной системы местного управления так и не была реализована. По мнению одного из ведущих правоведов начала XX в. Гессена, для того чтобы осуществить идею законности местного правления, необходимо

было провести реорганизацию не только губернаторской должности, но и устройства административной юстиции [1, с. 37]. В связи с чем на первый план вышел вопрос о необходимости сильного и независимого органа надзора над правительственными учреждениями. Им должен был стать губернатор, владеющий серьезным юридическим знанием и освобожденный от функции активного управления.

Намеченная цель по реорганизации института губернаторства так и не была реализована. В марте 1917 г., после падения самодержавия, институт губернаторства был ликвидирован.

### **Литература**

1. Гессен, В.М. Губернатор как орган надзора / В.М. Гессен // Вопросы местного управления. – СПб.: Литография Трофимова, 1912. – 37 с.
2. Дело по Особому Совецанию под председательством члена Госсовета С.Ф. Платонова о передаче дел, имеющих местное значение из центральных государственных учреждений в учреждения местные // Российский государственный исторический архив в г. Санкт-Петербурге. – Фонд 1234. – Оп. 1. – Д. 1.
3. Епифанов, А.Н. Схема государственного управления / А.Н. Епифанов. – М.: «Русская печатня». Отдельные оттиски из газеты «Старая Москва». – 6 с.
4. Лаптева, Л.Е. Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века) / Л.Е. Лаптева. – М.: Академ. прав. ун-т при Ин-те гос-ва и права РАН, 2000. – 151 с.
5. Минская губерния: государственные, религиозные и общественные учреждения (1793–1917). – Минск: БелНИИДАД, 2006. – 392 с.
6. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). – 2-е собр. – Т. 41. – Отд. 1. – № 43501.
7. ПСЗРИ. – 2-е собр. – Т. 49. – Отд. 1. – № 53574.
8. ПСЗРИ. – 2-е собр. – Т. 51. – Отд. 2. – № 56203.
9. ПСЗРИ. – 3-е собр. – Т. 1. – Отд. 1. – № 350.
10. ПСЗРИ. – 3-е собр. – Т. 12. – Отд. 1. – № 8708.
11. Страховский, И.М. Губернское устройство: правительственные учреждения (журнал Министерства Юстиции (сент., окт. и нояб. 1913 г.)) / И.М. Страховский. – СПб.: Сенатская типография, 1913. – 168 с.