

## ИСТИТУТ ГРАЖДАНСКОГО ГУБЕРНАТОРСТВА В СИСТЕМЕ МЕСТНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ НА ТЕРРИТОРИИ БЕЛАРУСИ (1772–1862 ГГ.)

И. Н. Трестьян, г. Минск

Одним из представителей местной государственной власти являлся гражданский губернатор. Губернатор как институт местного управления восходит к французскому *gouverneurs* – так во Франции называли представителя королевской власти в провинции [9, с. 28]. В России должность гражданского губернатора появилась во времена Петра I. Тогда она имела полувойенный характер.

При Екатерине II произошло уточнение прав и обязанностей гражданского губернатора, которое нашло отражение в «Наставлении губернаторам» 1764 г. и «Учреждении...» 1775 г. В соответствии с ними губернатор – это первое должностное лицо в губернии и администратор [14, с. 229]. Он назначался монархом и находился в подчинении у генерал-губернатора. Во время отсутствия наместника в губернии губернатор занимал пост председателя губернских учреждений. В случае, когда он сам отсутствовал в губернии, его обязанности исполнял вице-губернатор [14, с. 229]. Следует отметить, что политическое значение гражданского губернатора было гораздо ниже, чем генерал-губернатора, так как губернатор назначался обычно из чиновников или отставных военных среднего класса, в большинстве мало известных правителю, в то время, как генерал-губернатором становилась личность, приближенная к императору [12, с. 40].

Историк И. Андреевский в своей работе выделяет четыре основные функции, возложенные на губернатора, – правительственная, полицейская, финансовая и судебная [1, с. 139]. К этому можно добавить и военную функцию.

Правительственная функция включала в себя назначение лиц на должности в губернские места, заведование личным составом местных административных и политических учреждений и т.д. Полицейская функция предполагала осуществление надзора за положением дел в губернии, типографиями, населением, иностранцами; ежегодный объезд губернии; поддержание общественного порядка и спокойствия и т. п. Финансовая функция губернатора заключалась в своевременном сборе податей и налогов, быстрой доставке собранных сумм по назначению, недопущение недоимок и т. д. [2, с. 210]. Судебная функция включала в себя наблюдение за деятельностью судебных органов, производство ревизий судебных мест и утверждение приговоров уголовных палат по некоторым делам [12, с. 38]. Военная функция губернатора заключалась в решении вопросов, связанных с комплектованием, квартированием и обеспечением довольствием армии, своевременным выполнением рекрутской повинности. По «Учреждению...» 1775 г. губернатор больше не являлся начальником гарнизона. Однако ему была передана отдельная часть войск, которая в 1816 г. была оформлена в отдельный корпус внутренней стражи.

Со сменой правителей Российской империи и изменением их политики происходила трансформация должности гражданского губернатора. Наибольшее

влияние на эволюцию института гражданского губернаторства оказала политика Павла I и министерская реформа Александра I.

С приходом к власти Павла I положение гражданского губернатора укрепились. Это было связано с ликвидацией должности генерал-губернатора. В результате чего уже не наместник, а губернатор являлся непосредственным начальником и представителем верховной власти в губернии. В его руках сосредоточились военные и финансовые функции, возросли административно-полицейские обязанности. Гражданский губернатор наделялся широкими полномочиями не только по отношению к губернской администрации, но и к местным жителям. Однако с увеличением полномочий губернатора, возросла и его ответственность не только за личные поступки, но и за все состояние губернии. Таким образом, губернатор оказывался виновным, и при неисправности дорог и мостов в вверенной ему губернии, и при появлении беглых, воров и разбойников, и при большом лесном пожаре [8, с. 428–429].

Создание министерств при Александре I привело к фрагментации губернской администрации, перераспределению части предметов ведения губернатора (финансов, управления казенной собственностью, народного просвещения и др.) в пользу центральных ведомств [9, с. 120]. В результате роль губернатора в губернии свелась к трем функциям: управлению хозяйственной жизни губернии, поддержанию порядка и надзору за законностью. С созданием Министерства внутренних дел губернатор перешел в его непосредственное подчинение. Назначение гражданского губернатора происходило по распоряжению императора, но кандидатов на эти должности подбирали Министры внутренних дел. Таким образом, положение губернатора было двойным. С одной стороны, он назначался непосредственно императором, представлял на «высочайшее имя» ежегодные отчеты о состоянии дел в губернии и непосредственно ему подчинялся, с другой, – являлся чиновником Министерства внутренних дел и, естественно, находился в подчинении у министра внутренних дел [5, с. 144]. В первом случае, он осуществлял надзор за находившимися в губернии гражданскими должностными лицами и учреждениями. Во втором случае – он являлся начальником всех местных учреждений названного министерства, в том числе полиции [4, с. 133–134].

В период правления Николая I все предыдущие законодательные акты, касавшиеся должности гражданского губернатора, были объединены в один – «Наказ губернаторам» 1837 г. Согласно ему, губернатор объявлялся «хозяином губернии» и «блюстителем неприкосновенности верховных прав самодержавия, пользы государства и повсеместного точного исполнения законов, уставов, указов, высочайших повелений, правительствующего Сената и предписаний начальства» [17, с. 361]. В обязанности гражданского губернатора входили дела по обеспечению благоустройства и благосостояния губернии – организация общественного хозяйства и народного продовольствия, народного здравоохранения, надзор за исполнением государственных и местных повинностей, контроль деятельности сословных и общественных учреждений и т. д. Губернатор должен был ежегодно предоставлять общие и частные отчеты императору и правительству о состоянии губернии (о чрезвычайных повинностях или нарядах; недоимках; происшествиях; лицах, состоявших под надзором полиции; отставных гражданских и военных

чиновниках; выдаче из канцелярии губернатора заграничных паспортов; иностранцах, присягнувших на подданство России и др.) [3, с. 224]. «Наказом...» 1837 г. была введена новая форма отчета губернатора, которая включала такие сведения, как описание природных условий, статические данные о населении, состоянии сельского хозяйства, развитии промышленности, торговли, народном просвещении, здравоохранении, сословиях, вероисповедании [10, с. 190].

Для выполнения поручений при губернаторе создавалась канцелярия. Ее структура никогда не была однотипной, а определялась местными условиями. В ведение губернской канцелярии и губернатора входила переписка о состоянии дел в губернии, составление годовых отчетов, надзор за земскими учреждениями, взаимодействие с военным ведомством, надзор за местной печатью, типографиями, литографиями и т. п., выдача заграничных паспортов и др. [3, с. 226].

При Александре II губернатор выступал в роли проводника правительственных реформ. Введение в действие Положения 19 февраля 1861 г. возложило на местную администрацию во главе с губернатором обязанности, связанные с организацией земельного устройства, суда и общественного управления крестьян [9, с. 82]. Однако это продолжалось недолго.

Таким образом, надзор и все административные функции, сосредоточенные в руках губернатора, усилили его власть.

Впервые должность гражданского губернатора на территории Беларуси появилась в 1772 г. после первого раздела Речи Посполитой. Так, согласно указу от 28 мая 1772 г. губернатором в Могилевскую губернию был назначен генерал-майор М. Каховский, а в Псковскую – генерал-майор М. Кречетников [18, с. 102]. Им предписывалось обеспечить порядок в вверенных губерниях, пресекать все угнетения, притеснения, несправедливость, разбои и др., провести перепись населения, определить места для учреждения таможни, учредить губернскую канцелярию и произвести новые должностные назначения и т.д. Указом от 23 октября 1772 г. должности гражданского губернатора Псковской и Могилевской губерний были по-прежнему сохранены за М. Кречетниковым и М. Каховским [13, с. 603].

После второго раздела Речи Посполитой была образована Минская губерния. Губернатором на основании указа от 8 декабря 1792 г. был назначен генерал-майор И. Неплюев [18, с. 149]. Ему поручалось составить карты присоединенных к империи территорий, составить списки помещичьих, казенных, монастырских имений и деревень, провести перепись населения, подыскать и отремонтировать помещения для губернских и уездных присутственных мест, разработать для них штаты, подобрать кандидатов на роль чиновников и определить их на службу, открыть присутственные места и дворянские собрания [11, с. 10]. Указом Екатерины II от 23 апреля 1793 г. должность И. Неплюева как «правителя губернии» подтверждалась [18, с. 194].

В 1795 г. был произведен третий раздел Речи Посполитой. На новоприобретенных землях были образованы Виленская и Слонимская губернии. Губернатором первой, по указу от 14 декабря 1795 г., был назначен генерал-майор А. Тормасов, а второй – генерал-майор И. Новицкий [15, с. 845]. Обязанности

гражданских губернаторов новообразованных губерний дублировали обязанности губернаторов Псковской, Могилевской и Минской губерний.

Особенностью белорусских губерний после образования Царства Польского стало назначение на должность гражданского губернатора, вопреки существовавшей традиции, местных дворян-поляков. Так, в 1816 г. виленским губернатором стал князь К. Друцкий-Любецкий, гродненским – С. Урсын-Немцевич, минским – К. Сулистровский [6, с. 58]. Наличие генерал-губернатора в белорусских губерниях в некоторой степени уменьшала роль и значение гражданского губернатора.

В связи с восстанием 1830–1831 гг. указом от 27 мая 1831 г. в четырех уездах (Щавельском, Тельшевском, Россиенском и Упитском) Виленской губернии учреждалось особое временное управление во главе с областным начальником, подотчетным военному губернатору [16, с. 400]. Кроме того, губернаторам западных губерний предоставлялось при необходимости право введения поста военного уездного начальника [6, с. 66].

При губернаторе существовала его личная канцелярия. В отличие от центральных губерний Российской империи штат канцелярий белорусских губернаторов был несколько шире, так как предусматривал должность переводчика, хорошо знавшего польский и русский язык [19, с. 48]. Канцелярии гражданских губернаторов Витебской, Гродненской и Минской губерний формировались по «обычному штату», а Виленского – по «особому» [7, с. 59–60]. Разница была в том, что виленскому губернатору разрешалась иметь при себе не двух, а трех чиновников для особых поручений. Долгое время канцелярия губернатора не имела структурного подразделения, только в 30-х гг. XIX в. были созданы так называемые «столы» (по шесть столов в канцелярия витебского (1830 г.), могилевского (1831 г.) и минского (1837 г.) губернаторов) [7, с. 58].

Таким образом, институт губернаторства за два века прошел эволюцию от полувоенного в эпоху Петра I к почти гражданскому институту в начале XIX в. и полуполицейскому к середине XIX в. Все ветви губернской администрации сосредоточились в руках губернатора. Он председательствовал в 15 присутственных местах. В его распоряжении находилась полиция, финансовое управление, судебная администрация и т. д. Некоторые особенности на территории белорусских земель имел институт гражданского губернаторства, что было связано с особым положением белорусских губерний. Это выражалось в наличии должности генерал-губернатора, переводчика в канцелярии гражданского губернатора, а также в расширенных полномочиях гражданского губернатора.

#### Литература и источники

1. Андреевский, И. Е. О наместниках, воеводах и губернаторах / И. Е. Андреевский. – М : URSS : Либроком, 2012. – 158 с.
2. Блинов, И. А. Губернаторы / И. А. Блинов. – СПб. : Типолитография К. Л. Пентковского, 1905. – 360 с.
3. Градовский, А. Д. История местного управления в России / А. Д. Градовский. – СПб., 1868.
4. Грибовский, В. М. Государственное устройство и управление Российской империи / В. М. Грибовский. – Одеса : Тип. «Техника», 1912. – 268 с.

5. Зайнчковский, П. А. Правительственный аппарат самодержавия России XIX в. / П. А. Зайнчковский. – М. : «Мысль», 1978. – 288 с.
6. Киселев, А.А. Система управления и чиновничество белорусских губерний в конце XVIII – первой половине XIX в. / А.А. Киселев. – Минск: Военная академия Республики Беларусь, 2007. – 171 с.
7. Ключков, М. В. Очерки правительственной деятельности времени Павла I / М. В. Ключков. – СПб. : Сенат. тип., 1916. – 631 с.
8. Кліз, Г. С. Губернатарскія канцелярыі ў Беларусі 30–60 гг. XIX ст. / Г. С. Кліз. // Працы гістарычнага факультэта БДУ : навук. зб. / Бел. гос. ун-т ; рэдкал. : У. К. Коршук [і інш.]. — Мінск : БДУ, 2010. — Вып. 5. — С. 56–65.
9. Лысенко, Л. М. Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи (XVIII – начало XX в.) / Л. М. Лысенко. – М. : изд-во МПГУ, 2001. – 358 с.
10. Манько, А. В. Блюстители верховной власти / А. В. Манько. – М. : Аграф, 2004. – 236 с.
11. Минская губерния : государственные, религиозные и общественные учреждения (1793–1917) / сост. Т. Е. Леонтьева. – Минск : БелНИИДАД, 2006. – 392 с.
12. Морякова, О. В. Система местного управления России при Николае I / О. В. Морякова. – М. : изд-во Московск. ун-та, 1998. – 268 с.
13. Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗРИ). – 1-е собр. – Т. 19. – СПб., 1830. – № 13888.
14. ПСЗРИ. – 1-е собр. – Т. 20. – СПб., 1830. – № 14392.
15. ПСЗРИ. – 1-е собр. – Т. 23. – СПб., 1830. – № 17418.
16. ПСЗРИ. – 2-е собр. – Т. 6. Отд. 1. – СПб., 1832. – № 4594.
17. ПСЗРИ. – 2-е собр. – Т. 12. Отд. 1. – СПб., 1838. – № 10303.
18. Хронологический указатель Указов и правительственных распоряжений по губерниям Западной России, Белоруссии, и Малороссии за 240 лет, с 1652 по 1892 год / Составил и издал С. Ф. Рубинштейн. – Вильна: Тип. А. Г. Сыркина, 1894. – 964 с.
19. Шаўкапляс, В. А. Асаблівасці арганізацыі мясцовых органаў кіравання і суда ў Беларусі ў канцы XVIII – пачатку XIX ст. / В. А. Шаўкапляс // Вес. Акад. навук БССР. Сер. грамад. навук. – 1972. – № 2. – С. 47–56.