

УДК 930.1

Трушков С.А.¹

**СПЕЦИФИКА ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ГУБЕРНАТОРОВ
ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА
(НА МАТЕРИАЛАХ ВЯТСКОЙ ГУБЕРНИИ)**

Вятский государственный университет

Trushkov S.A.

**THE SPECIFICS OF THE LEGAL POSITION OF GOVERNORS IN
THE SECOND HALF OF THE XIX CENTURY
(ON THE MATERIALS OF VYATKA PROVINCE)**

Vyatka state University

Реферат: В статье проанализированы особенности правового положения российских губернаторов второй половины XIX века. На основании анализа архивных данных автор приходит к выводу о наличии серьезных межведомственных противоречий в системе местного управления. Материалы Вятской губернии подтверждают тезис о том, что на практике в рассматриваемый период радикального усиления губернаторской власти не произошло.

Ключевые слова: губернаторы, местное управление, межведомственные противоречия, Вятская губерния.

Abstract: The article analyzes peculiarities of legal status of Russian governors in the second half of the XIX century. Based on the analysis of archival data,

¹ Трушков Сергей Александрович - кандидат исторических наук, доцент Вятского государственного университета.

the author comes to the conclusion that there is a serious interdepartmental contradictions in the system of local government. The materials of Vyatka province confirms the assertion that, in practice, during the period under review significantly enhance the Governor's power did not happen.

Keywords: *governors, local government, interdepartmental contradictions, Vyatka province.*

Великие реформы Александра II затронули огромный пласт общественных отношений, что неизбежно отразилось и на системе местного управления в империи. А это значит, что в данный исторический период изменилось и правовое положение губернаторов.

В 1860-е – 1890-е гг. произошло серьезное изменение объема властных полномочий губернаторов. Создание земских и преобразование городских органов самоуправления, в компетенцию которых входило заведование делами, относящимися к местным хозяйственным пользам и нуждам, позволило освободить губернатора и губернское правление от решения

большого числа хозяйственных вопросов.

Одновременно с открытием земских учреждений (в Вятской губернии это произошло в январе 1867 г.) упразднились возглавлявшиеся губернатором комиссия народного продовольствия, особое присутствие о земских повинностях и приказ общественного призрения (заведование находившимися в его ведении богоугодными заведениями и больницами перешло к земству, а смирительным и рабочим домами — к губернскому правлению).

С введением в действие в Вятской губернии в 1874 г. судебных уставов от 20 ноября 1864 г.

начальник губернии утратил свое право контролировать процесс судопроизводства и утверждать судебные приговоры. Таким образом, в результате земской, городской и судебной реформ произошло существенное сужение сферы компетенции губернатора, который сохранил лишь свои административно-полицейские функции. Однако в этой последней области управления полномочия «начальника губернии» существенно возросли.

Указ от 13 июля 1876 г. дал губернатору возможность издавать обязательные постановления, «направленные к охранению порядка». Дела о нарушениях данных постановлений рассматривались мировыми судами, которые могли приговаривать виновных к уплате штрафа до 50 рублей [5, с. 77].

По закону от 14 августа 1881 г. министр внутренних дел мог вводить в любой губернии положение усиленной охраны. В этом слу-

чае губернатор получал право «воспрещать всякие народные, общественные и даже частные собрания, делать распоряжения о закрытии всяких вообще торговых и промышленных заведений». Также в условиях режима усиленной охраны губернатор имел полномочия на высылку за пределы губернии неблагонадежных лиц и арест любого жителя на срок до 1 месяца по подозрению в «причастности к преступному сообществу» [5, с. 83].

Помимо этого, закон от 14 августа 1881 г. позволял комитету министров с санкции императора объявлять любую губернию на положении чрезвычайной охраны. В данной ситуации власть в губернии переходила к генерал-губернатору либо к специально назначенному главноуправляющему, которые, наряду со всеми правами, предоставляемыми губернатору при режиме усиленной охраны, получали возможность давать указания на арест

любого лица на срок до 3 месяцев, отстранять от должностей чиновников всех ведомств, включая судебное и т.п.

Данный закон расширял полицейские полномочия главы местной администрации и в том случае, если в губернии действовал режим обязательных постановлений. Отныне резко ужесточалась ответственность населения за их нарушение. Размер штрафа был увеличен в 10 раз и равнялся 500 рублям, причем решения о его взыскании выносились не в судебном, а в административном порядке. Кроме того, виновные в нарушении обязательных постановлений могли подвергаться аресту на срок до трех месяцев. Правда, в Вятской губернии губернаторы до 1905 г. ни разу не воспользовались своим правом издания обязательных постановлений.

Наряду с усилением распорядительной власти губернатора по

вопросам охраны порядка, в рассматриваемый период происходил процесс расширения контрольных полномочий «начальника губернии» по отношению к непосредственно неподчиненным ему губернским и уездным учреждениям. По указу от 22 июля 1866 г. губернатор получил право «производить во всякое время общую и внезапную ревизию всех находящихся в губернии административных учреждений гражданского ведомства» [1, оп. 139. д. 39. л. 2]. До этого момента подобные действия губернатора могли осуществляться с Высочайшего дозволения, что известно в практике В.А. Арцымовича на должности начальника Калужской губернии [4, с. 21-22].

Одновременно руководители последних должны были испрашивать согласие «начальника губернии» на назначение и перемещение чиновников в этих учреждениях на должности до VII класса включи-

тельно. В случае несогласия губернатора с каким-либо кадровым решением руководителей этих органов по причине политической неблагонадежности предложенного ими кандидата, назначение на должность «не могло состояться». Документы о награждениях чиновников всех местных административных учреждений должны были направляться в соответствующие министерства только после рассмотрения их губернатором.

Н.П. Ерошкин и П.А. Зайончковский считали, что вследствие полученных по указу от 22 июля 1866 г. полномочий, губернатор превратился «фактически... в полного хозяина губернии» [2, с. 211]. Противоположную точку зрения выражают М.М. Шумилов и Р. Роббинс. Проанализировав взаимоотношения губернаторов с руководителями непосредственно неподчиненных им местных учреждений, эти исследователи пришли к выво-

ду о том, что на практике в рассматриваемый период радикального усиления губернаторской власти не произошло. Важнейшей причиной этого было сохранение ведомственного сепаратизма. Неосторожные действия губернатора по отношению к учреждениям, неподведомственным МВД, как правило, резко негативно воспринимались руководством заинтересованных министерств. В результате большинство губернаторских попыток утвердить себя в качестве «полного хозяина губернии» заканчивались провалом [6, p.125]. Материалы Вятской губернии полностью подтверждают данный тезис.

Обычная схема развития конфликтов между высшими губернскими должностными лицами сводилась к следующему. Обиженные на действия губернатора чиновники подавали жалобы в «свои» министерства, руководители которых обращались к министру внут-

ренных дел с просьбами образумить своего подчиненного. Последний весьма часто, не желая обострять и без того напряженные межведомственные отношения, делал не в меру активному губернатору замечания и предупреждения.

Так, в течение 1866-1867 гг. вятский губернатор Н.В. Компанейщиков трижды получал от министра внутренних дел П.А. Валуева внушения о недопустимости бестактного отношения к представителям других ведомств. Получив третий выговор, Н.В. Компанейщиков в эмоциональном запале писал, что «никто не считает губернатора вправе требовать порядка и усердия, такие требования признаются превышением власти, а всякий критикует не только его решения, но каждое его слово, всякий свободно делает представление или шлет донос в министерство» [1, оп. 138. д. 55. л. 14 об.-15].

Полученные по указу от 22 июля 1866 г. полномочия производить ревизии непосредственно неподчиненных им административных учреждений губернаторы использовали крайне редко. Тот же Н.В. Компанейщиков признавался: «Уполномоченный законом иметь наблюдение за действиями всех ведомств, я ни в одно из них еще не вмешался, не ревизовал ни казенной палаты, ни управления государственными имуществами, ни акцизного управления. Пусть дело идет без меня» [1, оп. 138. д. 55. л. 14].

Проведение в январе-феврале 1892 г. вятским губернатором А.Ф. Анисьиным ревизии казенной палаты министр финансов И.А. Вышнеградский охарактеризовал как «совершенно исключительный случай» [3, оп. 46. д. 30. л. 4]. Данная ревизия происходила в условиях острого конфликта А.Ф. Анисьиной с управляющим казенной палатой

И.В. Виноградовым, в связи с чем и сама форма ее проведения носила провокационный характер.

Во-первых, хотя по инструкции министра финансов такая ревизия должна была производиться губернатором лично, вместо А.Ф. Анисьина ее осуществляли уполномоченные им чиновники губернского правления. Во-вторых, время для ревизии было избрано весьма неудачно — в январе-феврале чиновники занимались составлением годового отчета. И, в-третьих, ревизовавшие казенную палату подчиненные А.Ф. Анисьина по его указанию интересовались прежде всего конфиденциальной перепиской управляющего палатой, что по инструкции было запрещено [3, оп. 46. д. 30. лл. 1 об., 97 об., 98 об.].

Действия А.Ф. Анисьина не получили поддержки министра внутренних дел И.Н. Дурново. Более того, узнав от находившегося тогда в Вятской губернии с ревизи-

ей «продовольственного дела» бывшего губернатора Н.А. Троицкого подробности и причины конфликта, министр объявил А.Ф. Анисьину выговор [3, оп. 46. д. 30. л. 114 об.].

Об этом конфликте упоминает в своем исследовании и Р. Роббинс, подчеркивая, что «ход спора между Анисьиным и Виноградовым показывает степень ограниченности возможностей губернатора контролировать старших должностных лиц других министерств без сильной поддержки из центра» [6, р. 134].

В целом, в пореформенный период компетенция губернаторов распространялась главным образом на структуры, подведомственные Министерству внутренних дел, попытки воздействовать на местных высших чиновников из других министерств, как правило, встречали серьезный отпор со стороны последних. Кроме того, самостоя-

тельность губернаторов была серьезно ограничена руководством МВД. В этих условиях деятельность «начальника губернии» сво-

дилась главным образом к служебной переписке.

Список литературы

1. Государственный архив Кировской области (ГАКО). Ф. 582. Канцелярия губернатора.
2. Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке. — М., 1978.
3. Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1284. Департамент общих дел МВД.
4. Тропин Н.А. Н.А. Ридингер – калужский полицмейстер середины XIX века. – Воронеж: Научная книга, 2017. – 72 с.
5. Шумилов М.М. Местное управление и центральная власть в России в 50-х – начале 80-х гг. XIX в. — М., 1991.
6. Richard G. Robbins, jr. The Tsar's Viceroys: Russian Provincial Governors in the Last Years of Empire. — Ithaca&London: Cornell University Press, 1987.

References

1. State archive of the Kirov region (GAKO). F. 582. The Governor's office.
2. Zayonchkovskiy P. A. Government of autocratic Russia in XIX century — M., 1978.
3. The Russian state historical archive (RGIA). F. 1284. Department of General Affairs.

4. Tropin N.A. N.A. Ridinger – kaluzhskij policmejster serediny XIX veka. – Voronezh: Nauchnaja kniga, 2017. – 72 s.

5. Shumilov M. M. Local government and Central government in Russia in the 50's – early 80-ies of the XIX century — M, 1991.

6. Richard G. Robbins, jr. The Tsar's Viceroys: Russian Provincial Governors in the Last Years of Empire. — Ithaca&London: Cornell University Press, 1987.