

РОЛЬ МЕСТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В РЕГИОНАХ РОССИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XVIII ВЕКА: СОПОСТАВЛЕНИЕ ИНИЦИАТИВ ГУБЕРНАТОРОВ И СЕНАТСКИХ УКАЗОВ

Андреев Алексей Евгеньевич

ФГБОУ ВО МИРЭА - Российский Технологический
Университет, г. Москва
rabotass@internet.ru

THE ROLE OF LOCAL INSTITUTIONS IN RUSSIAN REGIONS IN THE SECOND HALF OF THE 18TH CENTURY: A COMPARISON OF GOVERNOR'S INITIATIVES AND SENATE DECREE

A. Andreev

Summary: This article analyzes the role of local institutions in the Russian Empire in the second half of the 18th century through a comparison of gubernatorial initiatives and Senate decrees. It focuses on the regulatory framework of the 1775 "Institution for Governance of the Provinces," the 1782 "Charter of Decency," and the 1785 "Charter to the Cities," as well as the Senate's oversight mechanisms (departments, prosecutor's office, audits). It is shown that gubernatorial initiatives in the financial, economic, police, and social spheres developed within the framework of imperial legality and accountability, forming a "mixed" governance model. It is concluded that the interaction between the center and the regions, despite all the contradictions, contributed to administrative modernization and strengthened the governability of the provincial space.

Keywords: Russian Empire, Catherine II, Governing Senate, Senate departments, prosecutor's office, governor-general.

Аннотация: Статья анализирует роль местных учреждений Российской империи во второй половине XVIII века через сопоставление инициатив губернаторов и сенатской указной практики. В центре внимания – нормативная рамка «Учреждения для управления губерний» 1775 года, «Устава благочиния» 1782 года и «Жалованной грамоты городам» 1785 года, а также надзорные механизмы Сената (департаменты, прокуратура, ревизии). Показано, что губернаторские инициативы в финансово-хозяйственной, полицейской и социальной сферах развивались в пределах имперской законности и отчетности, формируя «смешанную» модель управления. Делается вывод о том, что взаимодействие центра и регионов, при всех противоречиях, способствовало административной модернизации и укреплению управляемости губернского пространства.

Ключевые слова: Российская империя, Екатерина II, Правительствующий Сенат, департаменты Сената, прокуратура, генерал-губернатор.

Во второй половине XVIII века система местного управления в империи была радикально перестроена: Манифест и «Учреждение для управления губерний» от 7 (18) ноября 1775 г. ликвидировали промежуточные провинции и утвердили двухзвенное деление «губерния–уезд» с нормировкой по числу «душ» (в губернии – 300–400 тыс., в уезде – 20–30 тыс.), что должно было укрепить полицейско-фискальную управляемость и снизить риск «черни» и крестьянских бунтов после Пугачёвщины. Одновременно оформилось наместническое устройство: несколько губерний объединялись в генерал-губернаторство, во главе которого стоял государев наместник (генерал-губернатор), контролировавший губернаторов и надзирающий за «поведением сословий», а каждая губерния получила корпус учреждений – наместническое (губернское) правление, казённую палату и приказ общественного призрения [5, с. 122].

Судебная часть была отделена от администрации и построена по сословному принципу: для дворян – уездный и верхний земские суды, для городских обывателей – городской и губернский магистраты, для государственных крестьян – нижняя и верхняя расправы; над сословными судами стояли губернские палаты уголовного и гражданского суда, а высшим судебным органом оставался Сенат; учреждался и бессловный совестный суд. Исполнительная вертикаль в уездах была замкнута на нижний земский суд во главе с капитан-исправником, а в городах – на городничего; в 1782 г. «Устав благочиния» учредил управы благочиния, подведомственные губернатору и губернским палатам, с разветвлённой полицейской и распорядительной компетенцией. Городская реформа завершилась «Жалованной грамотой городам» 1785 г., оформившей «городское общество» и органы самоуправления, согласованные с губернскими учреждениями.

К концу века, указами 12 и 31 декабря 1796 г., Павел I упразднил наместничества и должности наместников, вернув общее обозначение «губерния» и сократив число уездов, что скорректировало, но не отменило заложенную при Екатерине II модель многоуровневого управления.

Во второй половине XVIII века инициативы губернаторов становились главным двигателем «практической политики» на местах: именно они переводили нормы «Учреждения для управления губерний» 1775 г. в ежедневные управленческие процедуры через губернское правление, казённую палату и приказ общественного призрения, а полицейскую составляющую опирали на управы благочиния по «Уставу благочиния» 1782 г.

Финансово-хозяйственный блок губернаторских инициатив концентрировался вокруг казённой палаты: здесь сводились сметы доходов и расходов по уездам, организовывались подряды и торги, контролировались питейные и иные сборы, а также откупные операции; через этот узел губернатор воздействовал на состояние дорог, мостов и подпитку казённых запасов. В результате «нового устройства» ведомственные функции бывших коллегий частично «спускались» на губернский уровень, что расширяло поле для местной экономической политики [9, с. 55].

Социальная и медицинская сферы были институционально закреплены за приказами общественного призрения – губернскими учреждениями, которые под председательством высшего чиновника губернии (де-факто под контролем губернатора) создавали и содержали народные училища, больницы, богадельни, сиротские дома, а также аптеки, работные и смирительные дома; для устойчивого финансирования им разрешалось принимать вклады и выдавать ссуды под недвижимость и государственные бумаги. На практике это означало, что губернатор мог запускать проекты просвещения, благочиния и здравоохранения «в долгую», а также оперативно реагировать на бедствия, эпидемии и нищету [2, с. 8].

Градостроительная и коммутативная политика тоже имела ярко выраженное «губернаторское лицо». Комиссия о каменном строении Санкт-Петербурга и Москвы, подведомственная Сенату, с 1760–1780-х годов разрабатывала генеральные планы более чем для трёхсот городов империи, а реализация на местах – межевание, разбивка кварталов, регламентация линий застройки и размещение общественных зданий – лежала на губернских властях, отчёты которых направлялись в центр. Примером стали регулярные планы Новгорода (утверждён 16 июня 1778 г.), после чего под руководством местной администрации были возведены новые кварталы и общественные сооружения, что придало губернской

столице современный регулярный облик. Полицейский контроль над порядком, нравами и исполнением законов в городах обеспечивали управы благочиния, подчинённые губернатору и губернским палатам.

Особенно показателен южный вектор – Новая Россия и Таврида. Генерал-губернатор Г.А. Потёмкин, действуя как наместник, совмещал функции военного, административного и хозяйственного устроителя: под его эгидой основаны ключевые города и военно-морские опорные пункты – Екатеринослав (1776), Херсон (1778), Севастополь (1783), Николаев (1789); после присоединения Крыма (манифест 8 апреля 1783 г.) началось административное оформление Таврической области и ускоренная колонизация побережья. «Инициативы по заселению, созданию портовой и верфейной инфраструктуры и организации Черноморского флота сделали регион из «степного кордона» зоной активного хозяйственного роста» [4, с. 29].

Не менее выразительны губернаторские инициативы во «внутренних» губерниях. Тамбовский и ранее Олонецкий губернатор Г.Р. Державин использовал полномочия для упорядочения продовольственного снабжения и административной коммуникации: при нём учреждена вольная типография (конец 1787 г.) и запущена первая провинциальная газета «Тамбовские известия» (1 января 1788 г.), где регулярно печатались сенатские указы, распоряжения наместнического правления, сведения о ценах на хлеб и объявления о подрядах – инструмент «публичного управления» рынком и чиновничьей отчётностью. Параллельно губернатор занимался закупками и поставками хлеба в столичные запасные магазины, вмешиваясь в злоупотребления комиссионеров и наводя порядок в хозяйственном обороте. Эти практики показывают, как губернатор мог соединять правовое предписание с инициативной информационной и снабженческой политикой.

Полицейско-правовая составляющая губернской инициативы проявлялась в применении «Устава благочиния»: управы благочиния подчинялись губернатору и губернским палатам, принимали его указы и посылали репорты; тем самым губернатор получал действенный инструмент надзора за «благочинием, добронравием и порядком» – от регулирования рынков и ремёсел до санитарных предосторожностей и противопожарных мер. «Приказы общественного призрения и управы благочиния вместе позволяли выстраивать связку «социальная опека – полицейский присмотр», что заметно влияло на повседневную жизнь городских обществ» [6, с. 332].

Правительствующий Сенат выступал главным регулятором местной администрации, сочетая функции верховного суда и надзорного органа за исполнением

императорских повелений «на местах». Ключевым шагом стало переустройство Сената в 1763 г.: дела были распределены по шести департаментам, причём Первый департамент специально предназначался для надзора за местным управлением и выполнял роль органов административной юстиции; во главе департаментов стояли обер-прокуроры, что подчёркивало контрольный характер сенатского присутствия. Тем самым Сенат получил институциональные рычаги системного влияния на губернские правления, казённые палаты, приказы общественного призрения и городские магистраты.

Надзорная вертикаль Сената опиралась на прокуратуру, учреждённую указами Петра I 1722 г.: генерал-прокурор – «око государево» – должен был «сидеть в Сенате» и «смотреть накрепко, дабы Сенат свою должность исправно отправлял», а прокуроры при коллегиях и в провинциях рапортовали ему о законности действий местных органов. При Екатерине II именно через эту сеть обеспечивались проверка делопроизводства и пресечение злоупотреблений в губернских и уездных учреждениях. «В Учреждении для управления губерний» 1775 г. эта вертикаль была закреплена институционально: при наместническом (губернском) правлении, при палатах и судах прямо определялись губернские прокуроры и стряпчие, замыкавшие контроль на Сенат через генерал-прокурора» [3, с. 207].

Личное управление Екатерины II усилило сенатский контроль посредством фигуры генерал-прокурора. Назначенный в 1764 г. А.А. Вяземский получил «секретнейшее наставление» императрицы и на протяжении почти трёх десятилетий фактически координировал сенатский надзор за финансовыми и административными делами, что делало прокуратуру практическим инструментом дисциплинирования губернских учреждений и чиновничества.

Нормативная роль Сената проявлялась и в том, что многие акты обнародовались «из Сената» и обращались к исполнению на местах (включая распоряжения о снабжении, полицейском порядке, судопроизводстве). Такая форма публикации и рассылки превращала сенатский указ в обязательный ориентир для губернских правлений и городских магистратов, а донесения и рапорты о ходе исполнения поступали по установленным каналам в канцелярию Сената.

«К средствам прямого вмешательства относились сенаторские ревизии – чрезвычайные «обозрения губерний» с полномочиями проверять суд, полицию, казённые сборы, ведение дел и порядок исполнения указов; в екатерининскую эпоху они применялись эпизодически, но именно как средство расследования злоупотреблений и наведения порядка в отдельных губерниях. Итоги

ревизий становились основанием для представлений Сената и последующих высочайших повелений» [10, с. 163].

Наконец, в логике губернской реформы 1775 г. генерал-губернатор – как надстройка над губернаторами – находился под непосредственным контролем императрицы и Сената, что «замыкало» местную вертикаль на верховный орган и позволяло Сенату через департаменты, прокуратуру и ревизии корректировать практику управления: от финансов казённых палат до полицейского «благочиния» и городского самоуправления. В совокупности эти механизмы делали Сенат не просто каналом распространения закона, но активным модератором и арбитром региональной администрации, устанавливавшим рамки для губернаторской инициативы и обеспечивавшим единообразие правоприменения по всей империи.

К сопоставлению инициатив губернаторов и сенатских указов во второй половине XVIII века подводит сама нормативная рамка: «Учреждение для управления губерний» 1775 г. допустило широкое маневрирование на местах, но подчинило его имперской законности и отчётности. Реформа Правительствующего Сената 1763 г. придавала указной практике устойчивые механизмы – департаменты и прокуратуру под надзором генерал-прокурора, что обеспечивало единообразие правоприменения и возможность опротестования местных распоряжений. В полицейско-городской сфере «Устав благочиния» 1782 г. замкнул управы благочиния на губернаторе, а «Жалованная грамота городам» 1785 г. оформила органы «городского общества», задав линию согласования между самоуправлением и губернским правлением. На практике противоречия возникали вокруг пределов усмотрения в хозяйственных мерах, распределения повинностей и трактовки полицейских предписаний: губернаторы, опираясь на местные нужды, расширяли толкование компетенций, тогда как Сенат через указы, толкования и истребование дел возвращал управление в рамки общего порядка. Взаимодействие складывалось как постоянный обмен рапортами и резолюциями: инициативы «снизу» становились испытательным полем для нормативов, а сенатская указная практика – инструментом согласования и ограничения, поддерживавшим целостность имперской административной системы.

Таким образом, во второй половине XVIII века сложилась «смешанная» модель местного управления, где инициативы губернаторов, опираясь на губернское правление, казённую палату, приказы общественного призрения и управы благочиния, придавали живое содержание имперским нормам, а Правительствующий Сенат через департаменты, указы и прокуратуру зада-

вал пределы усмотрения и обеспечивал единообразие правоприменения. Противоречия возникали на стыке хозяйственных мер, полицейского надзора и распределения повинностей, но механизм рапортов, толкований и ревизий превращал их в канал согласования центра и периферии. В результате усиливалась управляемость

губерний, ускорялась градостроительная и социальная модернизация, формировались практики публичного администрирования. Заложенные тогда институты и нормы стали предпосылкой дальнейших преобразований начала XIX века и долговременного равновесия между местной инициативой и верховным контролем.

ЛИТЕРАТУРА

1. Белов А.В. Реформа города Екатерины II: замысел, процесс реализации и результаты (по материалам губерний Центральной России) // Известия Самарского научного центра РАН. 2018. Т. 20, № 3. С. 29–45.
2. Видова Т.А. Губернская реформа 1775 года и создание бюрократического аппарата Рязанской губернии // Гуманитарные исследования. 2023. № 1 (36). С. 5–11.
3. Гергилёв Д.Н. Губернская реформа Екатерины II в контексте проблем административно-территориальной структуры России (на примере Сибири) // Научный диалог. 2016. № 11 (59). С. 203–212.
4. Екатерина II. Грамота на права и выгоды городам Российской империи («Жалованная грамота городам»). СПб.: Сенат. тип., 1785. 48 с.
5. Екатерина II. Устав благочиния, или полицейский. СПб.: Императорская тип., 1782. 274 с.
6. Каменский А.Б. От Петра I до Павла I: реформы в России XVIII века: опыт целостного анализа. М.: РГГУ, 2001. 575 с.
7. Коновалов И.А., Шиманис Б.Б. Организация городской полиции по «Уставу благочиния или полицейскому» 1782 г. // Правоприменение. 2017. Т. 1, № 2. С. 31–37.
8. Мигунова Т.Л. Административные реформы Екатерины Великой (исторические предпосылки и результаты): монография. Нижний Новгород: Нижегород. акад. МВД России, 2001. 147 с.
9. Упоров И.В. Правовая эволюция полиции и следственно-розыскных структур в период правления Екатерины II до Устава благочиния 1782 года // Журнал российской правовой истории. 2022. № 3. С. 50–61.
10. Чечулин Н.Д. Очерки по истории русских финансов в царствование Екатерины II. СПб.: Сенат. тип., 1906. 386 с.

© Андреев Алексей Евгеньевич (rabortasss@internet.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»