(cc) BY

Рзаева Айнура Агамирзоевна
студентка
ФГБОУ ВО «Армавирский государственный
педагогический университет»
г. Армавир, Краснодарский край

ГУБЕРНСКАЯ РЕФОРМА ПЕТРА I: ПРОБЛЕМА ПРИМЕНЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО ОПЫТА В РОССИЙСКИХ УСЛОВИЯХ

Аннотация*: статья посвящена изучению комплекса мероприятий, предпринятых Петром I Великим, при проведении губернской реформы. Автор отмечает, что при проведении губернской реформы Пётр I использовал не только иностранный, но и отечественный опыт областного управления. Историографический анализ выявил неоднозначную оценку административно-территориальной реформы историками. По мнению автора, реформа имела незавершенный характер, что стало причиной последующих преобразований.*

Ключевые слова*: Петр I, губернии, преобразования, ландраты, ландрихтеры, провинции, камерир, рентмейстер.*

Причинами и предпосылками губернской реформы послужили, во-первых, необходимость повышения эффективности налогообложения. Во-вторых, предотвращение возможных бунтов и массового побега солдат и крестьян появилась необходимость в укреплении вертикали власти [6].

У Петра I было и другое важное побуждение: перенести центр тяжести управления из центра в области. Полтавская победа дала надежду на скорое окончание войны. Это обстоятельство актуализировало вопрос о расквартировании и содержании армии, ставшей постоянною. Отчасти под влиянием «шведских порядков», Петр Великий пришел к мысли распределить полки по областям и превратить каждую область в непосредственный источник содержания расквартированных в её пределах полков [1, с. 197].

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

С другой стороны, в практике московского управления уже был собственный опыт управления крупною областью посредством областного приказа, который, находясь в столице, сосредоточивал в своем ведомстве управление всеми сторонами жизни определённой территории, такими приказами были, например, Казанский, Сибирский и др. Простого перенесения «этих приказов из общегосударственного центра в центр данной области было бы достаточно, чтобы осуществить мысль Петра об устройстве губернии, как областных центров управления» [8].

Таким образом, при проведении губернской реформы Пётр I использовал не только иностранный, но и отечественный опыт областного управления.

Преобразования проводились в два этапа. Преобразования первого этапа (1708–1715 гг.) были направлены прежде всего на повышение качества обслуживания армии. Администрации каждой губернии, во главе с губернатором, поручалось «ведать те города всяким управлением, а именно: судом, расправою и в прочем, в чем прежде сего ведомы те города были на Москве во всех приказах» [4]. Таким образом, компетенции губернских властей уравниваются с компетенциями приказов: не даром такие приказы, как Сибирский, Казанский, переводятся в области, а Московская Ратуша, Ямской приказ и др. становятся из общегосударственных только губернскими учреждениями.

Губернаторы в большинстве случаев были очень видными сподвижниками Петра и часто отвлекались от управления губернией другими важными делами. Поэтому уже в 1709 году в помощь губернаторам назначаются ландрихтеры. Впоследствии учреждается должность вице-губернатора в качестве ближайшего помощника губернатора [5, с. 62].

При делении губерний на более дробные административные округа Пётр воспользовался отчасти старыми учреждениями. Так при организации губернского управления воевода вошел в его систему, став во главе уездной власти, но уже с 1710 г. глава уезда стал именоваться комендантом. С переменой названия должности произошли изменения и в объеме власти его власти. В его руках

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

снова была соединена судебно-финансовая и административная власть над всем населением уезда [10, с. 248].

Некоторые из уездов были слишком удалены от губернского центра, что затрудняло административно-управленческие связи. Это обстоятельство и побудило Петра Великого образовать из таких отдаленных уездов промежуточную между губернией и уездом административную единицу -провинцию, которая существовала не в каждой губернии. Так, в Московской губернии было 8 провинций, в Архангелогородской же их было только две.

В 1713 году проводится крупная реформа в губернском управлении. В губерниях учреждается выбранный дворянством совет из 8–12 ландратов, который не подчинялся губернатору, а соправительствовал с ним. «Губернаторъ въ ландратскомъ консиліумѣ долженъ вести себя не яко властитель, но яко президентъ, а его советники должны именоваться имъ «товарищами, а не ландратами». Губернатор мог дать поручение ландрату только «по прилучившейся нужде... съ общаго совета, подписавшись руками» [7, с.37]. Институт ландратов Пётр I заимствовал у Швеции. Ландраты должны были контролировать и содействовать губернскому управлению со стороны дворянского общества губернии.

Итоги губернской реформы неоднозначно оценивались в исторической литературе. По мнению Н.Г. Устрялова, губернскою реформой Петр не мог остаться доволен, «так как не удалась основная задача реформы, непосредственное удовлетворение военных нужд из местных касс, так как и после Полтавы армия не могла расположиться на мирные квартиры еще более 12 лет. Связь области с приписанными к ней полками через подвижного комиссара была очень шаткою: то комиссар не мог добиться положенной суммы от властного губернатора, и его били смертным боем за оплошность других; то с полученными деньгами он не заставал полка на том месте, где его оставил» [12].

Проблемой оставалась взаимодействие центральных и губернских органов управления. Как отмечает В.Я. Уланов, «центральные военные учреждения го-

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

дами не могли добиться недоимок с губерний, которые вместо субсидий и «остаточныхъ сумм» присылали «отписки» [10, с. 251]. По мнению А.Г. Брикнера недостатком губернской реформы был слабый контроль центральных органов над деятельностью губернаторов, что позволяло губернаторам «грабить казну», и в течение ряда лет от них нельзя было добиться отчета, как это было с сибирским губернатором Гагариным, повешенным по суду за «невероятныя злоупотребления» [2].

Недостатки губернской реформы осознавались Петром I и его сподвижниками, поэтому осенью 1718 года Сенату было поручено разработка и обсуждение нового губернского устройства [11, с.249]. «Ситуация сего государства» требовала, размежевания между коллегиями и губерниями, которые как-никак были центральными органами, а компетенции губерний теперь совпадали «в своих частях с отдельными коллегиями». Размежевание в этой области привело к полному переустройству губернского управления, на совершенно новых началах, заимствованных у той же Швеции. Обсуждение и проведение губернской реформы происходило в связи с реформой центральных учреждений и продолжалось около трех лет с 1718 по 1721 гг. Следствием стала разработка новой системы управления. Важной составляющей реформы «отделения суда от администрации и расчленение администрации на специальные органы управления» [9]. В результате проведения реформы областная администрация приняла следующий вид. Главным ядром областного управления была провинция во главе с воеводою, которому принадлежало общее руководство управлением провинции. Ближайшими его сотрудниками, были: 1) камерир – ведавший сборами податей в провинции и казенным имуществом; 2) рентмейстер – казначей, принимающий и выдающий провинциальную казну по ордерам и квитанциям строго определенной формы» [10, с. 249]. Воеводы также были наделены полицейскими полномочиями и имели возможность, минуя губернаторов, обращаться в центральные учреждения.

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

По смыслу Указа от 29 мая 1719 года в Российской империи провинция должна была стать высшим областным делением, но данный указ не ликвидировал существовавших губерний, т. к. они выполняли функции военных округов. Губернаторы не имели власти над провинциальными воеводами, что мешало централизации властных полномочий в одних руках.

Провинция была подразделена на дистрикты, состоявших из 2000 тяглых дворов. Численность дистриктов в провинции зависело таким образом от численности населения в ней. Так, в Московской было 19 дистриктов, а в углической – 4 [1, с. 104].

Проведение реформы выявило и другую проблему, судебные и административные власти с трудом понимали принцип разделения ведомств: в результате «губернаторы по привычке заезжали в ведомство воевод, воеводы и комиссары «по старине» судили, судьи вмешивались в распоряжения камериров, комиссаров и воевод» [8]. Все это заставило Петра I отказаться от дальнейшего проведения указанной реформы и в 1722 г. он начинает новую реформу областного управления, целью которой являлось упрощение управления. В первую очередь пожертвовали принципом разделения властей: Петр Великий указал «нижние суды подчинить воеводе».

Для постоя и содержания войск были образованы особые военные дистрикты, которые ничего общего не имели с комиссарскими дистриктами провинций. В главной квартире полка, ставшей центром военного дистрикта, возросла власть полкового командира, который «не хотел знать провинциальной администрации и пускал в дело послушную ему силу там, где у него не было права вторгаться в ведомство воеводы и комиссара» [8].

Таким образом, в результате губернской реформы управления был изменен принцип административно-территориального деления государства. Важным следствием реформы стало улучшение системы снабжения армии от приписанных к ним губерний. В то же время в ходе реформы Пётр не смог реализовать принцип разделения судебной и административной властей. Это можно рас-

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

сматривать как одну из причин роста должностных злоупотреблений. Сам механизм взаимодействия центральных и местных органов управления не был приспособлен к российским условиям. Все вышеперечисленное позволяет говорить о незавершенности территориально-административной преобразований Петра I, что во многом предопределило сокращение многих преобразований и ликвидацию учреждений при его приемниках.

Список литературы

1. Анисимов Е.В. Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого / Е.В. Анисимов. – СПб., 1997. – 331 с.

2. Брикнер А.Г. История Петра Великого: в 6 частях / А.Г. Брикнер. – СПб., 1882 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.prlib.ru/item/416853

3. Дитятин И.И. Устройство и управление городов в России. Т. 1. Города России в XVIII столетии / И.И. Дитятин. – М., 1875 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.prlib.ru/item/460137.

4. Именной Высочайший Указ Петра Великого, объявленный из Ближней Канцелярии, с названием «Об учреждении губерний и расписании к ним городов» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. Т. 4. – СПб.: Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. – С. 437 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://elib.shpl.ru/ru/nodes/182-t-4–1700–1712–1830

5. Медушевский А.Н. Административные реформы в России XVIII-XIX вв. в сравнительно-исторической перспективе. Научно-аналитический обзор / А.Н. Медушевский. – М., 1990. – 639 с.

6. Милюков П.Н. Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого / П.Н. Милюков. -СПб., 1905 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://runivers.ru/upload/iblock/414/gos%20hozaistvo.pdf

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

7. О жаловании разным лицам; об учреждении при Губернаторах и Вице-губернаторах Ландратского Совета и о наказании вредителям государственного интереса (24.04.1713 г.) // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. Т. 5. – СПб.: Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. – С. 37 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://elib.shpl.ru/ru/nodes/182-t-4–1700–1712–1830

8. Полевой Н.А. История Петра Великого / Н.А. Полевой. – М., 1899 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.prlib.ru/item/335234

9. Сергеевич В.И. Лекции по истории русского права / [Соч.] Орд. проф. С.-Петерб. ун-та В.И. Сергеевича. – Изд. 1889–1890 акад. г. – СПб.: Тип. С. Волпянского, 1890 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://dlib.rsl.ru/viewer/01003551583#?page=4

10. Три века. Россия от Смуты до нашего времени. В 6 т. Т. 3. XVIII в. Первая половина; Т. 4. XVIII в. Вторая половина. / сост. А.М. Мартышкин, А.Г. Свиридов. – М., 1992. – 303 с.

11. Указ «О составлении инструкций для органов губернского управления на основании шведских законов, о назначении лиц для занятия должностей местной администрации и о начале для примера управления по-новому со следующего года в Петербургской губернии» (28.11.1718 г.) // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. Т. 5. – СПб.: Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. – С. 249 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://elib.shpl.ru/ru/nodes/182-t-4–1700–1712–1830

12. Устрялов Н.Г. История царствования Петра Великого / Н.Г. Устрялов. – СПб.: Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1858–1863 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://runivers.ru/lib/book4521/.

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)