

ГУБЕРНСКАЯ РЕФОРМА 1708 г.**Стецко Е.В.****Научный руководитель – старший преподаватель Гергилев Д. Н.*****Сибирский Федеральный университет, г. Красноярск***

Реформы в области управления – едва ли не самая центральная сторона преобразований Петра.

К моменту прихода к власти Петра I и завершения московского периода русской истории система административно-территориального деления сложилась достаточно хаотично. Губернская реформа 1708 г. была вызвана внешними и внутренними событиями, прямо или косвенно связанными с войной.

Местные средства в виде налогов, прямых или косвенных, через воевод стекались в столицу, рассыпаясь по разным московским приказам, и большая часть сборов здесь поглощалась, а меньшая доля растекалась по местам в виде жалованья провинциальным служилым людям и на другие местные нужды. Петр изменил эту старую, устойчивую и даже застоявшуюся централизацию.

Оказалось, что местные средства вместо кругового пути через московские приказы выгоднее направлять в областные административные средоточия с надлежащим расширением компетенции местных правителей. Практическая разработка этой общей мысли облегчалась как уже сделанным, так и другими соображениями.

Слишком конкретный ум Петра располагал его доверяться лицам, чем учреждениям. Отсюда – план разложить содержание армии по частям на такие округа, раздробив по ним и военный бюджет. Петр тяжело вникал в выгоды "единособранного правления", единства государственной кассы, о чем ему говорил Курбатов, и разделял господствовавший взгляд, что каждая статья расходов должна быть приурочена к специальному источнику дохода. После, объясняя смысл губернской реформы, он писал, что все расходы, военные и другие, он расположил по губерниям, "чтобы всякий знал, откуда определенное число получать мог". Этот план и положен был в основание губернского деления 1708 г.

Надо отметить, что изменения в центральных органах до 1712 – 1715 гг. носили спонтанный характер и далеко не всегда давали необходимый результат. Это объясняется тем, что все силы и внимание самодержца занимала тяжелейшая война. Так, созданный для управления «потешными полками» Преображенский приказ лишь постепенно, под влиянием событий, превратился в главный орган политического сыска. Так или иначе, в связи с войной появились Адмиралтейский и Военный приказы. Приказ рудокопных дел. Приказ артиллерии и т.д.

Первой попыткой кардинальных административных реформ была губернская реформа, которая традиционно датируется 1708г. На деле губернская реформа была далеко не одномоментным актом. Первый подход к реформе был сделан уже в самом начале XVIII в., когда на вновь завоеванных территориях еще до создания губерний в виде эксперимента были образованы особые военно-административные округа.

Реформа начата была обычным кратким и неясным указом Петра 18 декабря 1707 г. приписать города к Киеву, Смоленску и другим намеченным губернским центрам. В следующем году бояре в ближней канцелярии после многих переключений распределили 341 город на 8 новых крупных округов.

Над реформой, давно готовящейся, работали целых четыре года: главное контрольное учреждение, Ближняя канцелярия, расписывая полки по губерниям, по недостатку сведений пропустила 19 полков.

Приступая к проведению реформы в 1708г., царь предполагал, что губернатор будет управлять губернией вместе с четырьмя «губернскими персонами»: обер-комендантом (командовал военным делом); обер-комиссаром (денежные сборы); обер-провиантом (хлебные сборы) и ландрихтером (гл. губернской юстиции).

Канцелярия губернская или провинциальная была место управительное, иногда следственное, иногда судное. Губернатор или провинциальный вице-губернатор в ней заседал.

Верховная власть делегировала на места часть своих полномочий. В наказах губернаторам – юридические документы, определяющие их полномочия и обязанности. В числе первостепенных задач значились рекрутские наборы и регулярный сбор податей для государственной казны. Создаваемая на местах губернская администрация призвана была также стать связующим звеном между центральной властью и податным населением, управлять которым из столицы из-за огромных территорий было очень сложно.

Деятельность губернатора как представителя правительственной власти распространялась на дела общей администрации: издание обязательных распоряжений для органов безопасности, землеустройства, строительства, народного здравоохранения. Кроме того, глава губернии ревизировал уездные органы управления, составлял ежегодные отчеты в центр.

Власть губернатора не была единоличная: попытка в лице воеводских товарищей привлечь дворянское общество к участию в местном управлении, не удавшаяся в уезде, теперь была повторена на более широком пространстве.

Губернии Петра были обширные округа, вмещавшие в себе по несколько современных областей. Так, в состав тогдашней Московской губернии входили целиком или частями нынешние области: Московская и огибающие ее Калужская, Тульская, Владимирская, Ярославская и Костромская. Подразделениями таких обширных областей оставались прежние уезды, большей частью мелкие. Эта несоразмерность административных частей с целым рождала потребность в промежуточной областной единице. С 1711 г. уезды начали соединять в провинции не в виде общей единовременной меры, а постепенно, по местным или другим соображениям. Так, большинство уездов Московской губернии образовало 8 провинций. Оба эти подразделения губерний, уездное и провинциальное, Петр перерезал еще третьим. Губернии резко различались между собою по доходности для казны, главным образом по количеству тяглых дворов. В Московской губернии, например, насчитывалось 246 тысяч дворов, а в Азовской только 42 тысячи.

Указом 28 января 1715 г. упразднялось как старинное уездное, так и складывающееся провинциальное деление с комендантами и обер-комендантами, и губерния разделялась на доли, управителями которых становились ландраты с финансовой, полицейской и судебной властью, но только над уездным, не над посадским населением. Этот указ производил новую перекладку областного управления с разрушением векового фундамента, уезда. Ландратские доли иногда совпадали с уездами, иногда совмещали в себе по несколько уездов, нередко разрывали уезд, не признавая ни истории, ни географии во имя арифметики.

В губернской реформе законодательство Петра не обнаружило ни медленно обдуманной мысли, ни быстрой созидательной сметки. Цель реформы была исключительно фискальная. Губернские учреждения получили отталкивающий характер прессы для выжимания денег из плательщиков; меньше всего думали о благосостоянии населения. Но нужды казны росли, и губернаторы не поспевали за ними. Флот к 1715 г. требовал почти вдвое больше, чем в 1711 г. Линейные балтийские корабли из-за недостатка средств для оборудования боялись выступить в открытое море. Полки вовремя не

получали жалованья и превращались в шайки мародеров; послам не высылали денег, и им не на что было ни содержать себя, ни делать необходимые подкупы.

Петр подгонял исполнителей "жестокими указами", грозил неповоротливым губернаторам, которые "зело раку последуют", что будет "не словом, но руками со оными поступать". Сенату предписывалось губернаторов, не умевших "без тягости народной" выискивать новых доходов, "не шадить в штрафах". С ландратов, не высылавших в столицу денег по окладу, полученное ими годовое 120-рублевое жалованье взыскивалось обратно. Губернских комиссаров, служивших лишь передатчиками в сношениях Сената с губернаторами и совсем неповинных в денежных недосылках из их губерний, били на правеже дважды в неделю; иных средств ободрения исполнителей, кроме штрафа и правежа, не могли придумать.

Еще одним недостатком реформы 1708г. является особенность ее реализации в различных районах. Чем далее территория находилась от центра, тем сильнее видны различия в реализации. Если в Москве принцип коллегиальности присутствовал и действовал, то в Сибири этого не было. Там полной властью обладал губернатор.

При всей прогрессивности и неотложности территориальных преобразований, уже вскоре после создания губерний выявились их коренные недостатки. Прежде всего, бросается в глаза то, что, как и в большинстве петровских преобразований, здесь очень заметна военная составляющая. Реформа должна была решить сиюминутные потребности военных действий, способствовать лучшей организации набора в армию. Поэтому губернии первоначально возникли как своего рода военные округа, и лишь впоследствии они переросли уровень военных округов и превратились в гражданскую (точнее говоря, военно-гражданскую) администрацию.