



УДК – 340.153

## НОРМАТИВНО–ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНСТИТУТА ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ЦЕНТРАЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РЕГИОНАХ РОССИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XV – НАЧАЛЕ XVII ВВ.

**Л. А. ГОГЕНКО***Санкт-Петербургский  
университет МВД России**e-mail: gfibel@yandex.ru*

В статье рассматриваются вопросы правового регулирования деятельности наместников и воевод в России во второй половине XV – начале XVII вв. Показаны порядок их назначения, взаимодействия с местными органами власти и населением. Освещаются причины и условия реформирования системы наместничества и возникновения института воеводства. Значительное внимание уделяется особенностям правового статуса представителей в различных регионах.

Ключевые слова: наместник, воевода, представитель, центральная власть, полномочия, компетенция.

При поверхностном взгляде на институт представительства центральной власти в регионах может сложиться впечатление о том, что данное государственно-правовое явление заключается в простом делегировании монархом части собственных полномочий конкретному должностному лицу (посаднику, наместнику, воеводе, губернатору, генерал-губернатору) с закреплением за ним права их реализации на определенной территории. Подобное виденье, по нашему мнению, выражает узкий смысл рассматриваемого явления.

В широком смысле институт представительства интересов центральной власти в регионах представляет собой многоуровневую систему, в структуру которой включены различные элементы (подсистемы):

- система взаимоотношений монарха и представителя, включающая вопросы отчетности, ответственности за результаты деятельности;
- характер и объем реализуемых представляемым полномочий;
- механизм взаимоотношения с населением вверенных территорий;
- выполнение экономической и внешнеполитической функции.

Исследованию правового регулирования данных вопросов в отечественной историко-правовой науке уделялось недостаточное внимание. Особую актуальность представляет собой период XV – начала XVII вв., когда господствовавший до этого времени «институт кормления, в основе которого лежал порядок жалования князьями своих наместников и волостелей за службу землями в поместное владение, претерпевает значительные изменения»<sup>1</sup> и складывается регламентация системы наместничества, что представляет несомненный научный интерес.

Говоря о процессе централизации управления, М.Ф. Владимирский-Буданов указывал на то, что: «в новых условиях для непосредственного управления регионами, значение которых определялись их экономическим и демографическим потенциалом, а также военно-стратегическим положением, из числа бояр назначались «кормленщики» – наместники, получавшие определенный процент («кормление») от нормированного сбора налогов с вверенной им территории («уезда»)»<sup>2</sup>.

В России наместник, подчиняясь непосредственно Великому князю (с 1493 года – царю), осуществлял административно-хозяйственные, контрольные и судебные функции. В приграничных уездах к ним добавлялись и военно-организационные обязанности. Здесь наместник именовался воеводой<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Слепцов Н.С. Институт губернатора в России: традиции и современные реальности / Н.С. Слепцов. – Москва: Издательство РАГС, 1997. – С.4-5.

<sup>2</sup> Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права / М.Ф. Владимирский – Буданов. – Ростов-на-Дону, 1995. – С.207.

<sup>3</sup> Черепнин Л. В. Объединение русских земель вокруг Москвы / Л.В. Черепнин // Всемирная история. – М., 2001. – С.790-791.



В научной литературе, посвященной данному периоду, справедливо отмечается, что в XV веке: «институт наместников не означал ни централизации управления, ни, тем более, местного самоуправления... В этом случае речь шла лишь о локализации управления. Главная проблема заключалась в том, что наместники находились на содержании местного населения («кормление»), и потому контроль со стороны Центра был ослаблен. По сути, это была особая попытка централизовать управление, но реализованная своеобразным образом, так что централизации в настоящем смысле не получилось. В этом коренное отличие института наместников от позднейших институтов воевод и губернаторов»<sup>4</sup>.

Оценивая нормативное регулирование наместничества, Н.С. Слепцов указывает, что: «с точки зрения правовой регламентации института наместничества весьма примечательным документом является Белоозерская уставная грамота, данная Иваном III населению Белоозерского княжества в 1488 г., вскоре после его присоединения к Русскому государству. Первые статьи этой грамоты определяют количество «корма», взимаемого с каждой «сохи». Одна из статей этой грамоты запрещала наместнику самому собирать налоги, для чего белоозерцы выбирали сотских. Тем самым впервые был введен орган общественного контроля над деятельностью наместника. Кроме того, этот документ регламентировал деятельность наместничьего штата. Хотя в целом Великокняжеская власть была далека от того, чтобы унифицировать в праве свои отношения с территориальными органами управления. Так, наместникам и волостелям с конца XV – начала XVI века, по аналогии с Белоозерской грамотой, выдавались так называемые «доходные списки», подробно регламентирующие размеры кормов с каждой территории»<sup>5</sup>.

Вместе с тем «принцип самокупаемости», заложенный в конструкцию института наместничества, как правило, приводил к финансовому произволу наместников во вверенных территориях. Для усиления контроля московских властей над своими ставленниками в других землях сроки кормлений с конца XV – начала XVI веков были сокращены до 1-3 лет. Назначенный на кормление наместник, или «волостель», в течение отпущенного срока пополнял свои «животы» (имущество) и с восстановлением «достатка» возвращался в столицу исполнять бездоходные поручения великого князя, ожидая новой кормовой очереди.

Подобные антикоррупционные меры, по мнению Н.С. Слепцова, имели весьма положительный эффект. «Политика великокняжеской власти по укреплению централизованного государства включала в себя серьезное ограничение власти кормленщиков-наместников. Эти меры получали поддержку как дворянства, так и крестьян, заинтересованных в улучшении деятельности суда и того звена государственного управления, где корыстолюбие кормленщиков проявлялось особенно остро. Должность наместника, в которой соединились понятия сана и должности, могла существовать только при княжеском многовластии, а появление единодержавия неизбежно приводило к необходимости упразднения наместничества»<sup>6</sup>.

Более того, для повышения эффективности управления «параллельно с наместничеством появился, а в некоторых регионах заменил его институт выборного самоуправления («губные старосты», «излюбленные головы» и «целовальники»), в компетенцию которого перешли местная судебная система, состояние городов и дорог, общественные работы и полицейские функции. Выборные должности могли занимать представители различных сословий. И наместники, и выборные лица подчинялись непосредственно царю»<sup>7</sup>.

Предпосылкой к этому явилось то, что по многочисленным ходатайствам помещного дворянства в 1539-1541 гг. правительство выдало наместникам так называемые губные грамоты, в которых регламентировался порядок организации и деятельности новых, губных органов власти на местах. Первые губные грамоты получили Белоозерский и Каргопольский уезды в октябре 1539 г. Согласно грамотам, поимка и казнь «лихих людей» в каждом округе («губе») возлагались на выборные губные органы»<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Туровский Р. Проблема централизации и модели русской региональной политики в XIII – XVI вв. / Р. Туровский // Полис. – 2004. – № 1. – С. 132-133.

<sup>5</sup> Слепцов Н.С. Институт губернатора в России: традиции и современные реальности / Н.С. Слепцов. – Москва: Издательство РАГС, 1997. – С.6.

<sup>6</sup> Там же. – С.7.

<sup>7</sup> Федоров А.Ю. Представительство интересов центральной власти в регионах России (исторический опыт и современные тенденции): дис. ... канд. полит. наук / А.Ю. Федоров. – М., 2006. – С. 57.

<sup>8</sup> Акты собранные в библиотекахъ и архивахъ Россійской Имперіи Археографическою экспедиціею Императорской Академіи наукъ. Т. 1. 1294-1598. – Санктпетербургъ, 1836. – С. 92-94.



С 1555 г. губные органы получили повсеместное распространение. В каждом губном округе (волости, а позднее и в уезде) из числа дворян выбирался губной староста. Для утверждения в должности избранный являлся в Разбойный приказ. При каждом губном старосте во второй половине XVI в. появилась губная изба, делопроизводство в которой поручалось губному дьяку. Первое время губные старосты избирались бессрочно, затем ежегодно. Постепенно расширялась область их компетенции. Помимо разбойных дел они стали расследовать дела о татях, убийствах, заведовали тюрьмами<sup>9</sup>.

В целом, согласно позиции Н.П. Ерошкина: «К началу XVII века в России сложилась определенная система государственных учреждений как в центре (приказы), так и на местах, осуществлявшая основные задачи государства, его административные, военные, судебные, финансовые и иные функции. Процесс становления этой системы государственных учреждений шел параллельно с укреплением власти великого князя Московского и установлением самодержавной власти в России. Постепенно происходила бюрократизация государственного аппарата России, появились линии подчиненных друг другу учреждений и органов управления (Боярская дума – приказ – наместник – тиун). Была создана иерархия чиновников (судья приказа – дьяк – подьячие: старшие, средние и младшие), появились отдельные элементы бюрократической системы государственной власти. Многие исполнительные и распорядительные функции сосредоточились в приказах, их делопроизводстве и ведении отдельных чиновников»<sup>10</sup>.

В ходе губной и земской реформ Ивана IV кормления в некоторых местах были заменены либо дополнены выборным самоуправлением (выборные старосты, а также их помощники – целовальники, дьяки), однако институт кормления продолжал сохраняться на большей части Московии. На пограничных территориях была введена должность воеводы, который выполнял в уезде военные, хозяйственно-административные, фискальные и судебные функции. В это время происходит формирование такой системы власти и управления, которая сочетала в себе «...централизованное управление государством и местное самоуправление»<sup>11</sup>. Основным результатом преобразований Ивана IV в системе местного управления стало создание унифицированного аппарата управления на всей территории государства<sup>12</sup>.

Из числа гражданских слуг, подчиненных воеводе, главным являлся дьяк. Он был советником воеводы по всем вопросам воеводской администрации, кроме военных. Дьяки назначались в каждое большое воеводство, а их подпись требовалась на всех официальных документах воеводы. Помимо дьяка в приказной или воеводской избе действовало определенное число подьячих и приставов. Третий разряд подчиненных воеводам служилых людей составляли слуги, выбиравшиеся народом. Выборные должности, появившиеся при Иване Грозном для собирания с жителей налогов и судопроизводства при его преемниках, то упразднялись, то учреждались вновь, но всегда были зависимы от воеводы<sup>13</sup>. Выборы таможенных и кабацких голов, а в некоторых местах ямских старост, равно как губных старост и целовальников, проводились под полным контролем воевод. Воеводы давали им свои наказы, требовали для счета и проверки их книги, контролировали исполнение обязанностей, а в случае обнаружения нарушений отсылали их на суд в Москву. В некоторых областях зависимость выборных слуг от воеводы была так велика, что само избрание их теряло всякий смысл, и жители обращались с просьбами к царю избавить их от необходимости участвовать в этих выборах.

Реформирование основанной на «самокупаемом кормлении» системы наместничества привело к становлению воеводско-приказной системы представительства интересов центральной власти в Московском государстве.

«Функции воевод и их действия определялись Судебником 1550 г., царскими указами и наказами воеводам. В опубликованной профессором В.Д. Дмитриевым уставной грамоте волостям Казанского края 1574 г. воеводы и головы обязаны были обеспечить исправное по-

<sup>9</sup> Слещов Н.С. Институт губернатора в России: традиции и современные реальности / Н.С. Слещов. – Москва: Издательство РАГС, 1997. – С.7.

<sup>10</sup> Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России / Н.П. Ерошкин – М., 1968. – С. 46-47.

<sup>11</sup> Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права / М.Ф. Владимирский – Буданов. – Ростов-на-Дону, 1995. – С.205-209.

<sup>12</sup> Ключевский В.О. Курс русской истории. Т. 3 / В.О. Ключевский. – М., 1988. – С.139.

<sup>13</sup> Андреевский И.Е. О наместниках, воеводах и губернаторах / И.Е. Андреевский. – СПб., 1864. – С.43-45, 49-52.



ступление налогов от ясачных людей, выполнение ими повинностей, прежде всего городового дела, несение военной службы служилыми и ясачными людьми, осуществлять меры по предотвращению антифеодальной и антиправительственной борьбы, устанавливая тайную слежку за поведением местного населения, подавлять восстания, пресекать грабежи и разбои. В уставной грамоте особо отмечается запрет воеводам наносить обиды местному населению, заниматься взяточничеством и коррупцией, особенно в решении судебных дел. В сохранившихся наказах более позднего времени (1613 г.) в связи с назначениями казанского и чебоксарского воевод призывается учитывать сложную политическую обстановку в Казанском крае, необходимость постоянного поддержания военного порядка, к дружным и согласованным действиям местной царской администрации в крае, т.е. воевод и дьяков. Хотя эти указы касались сложной обстановки конца Смутного времени, но события середины предшествующего века мало чем отличались по напряженности»<sup>14</sup>.

«Воеводам следовало строго придерживаться предписаний наказов относительно строительства городов и острогов, организации их охраны, проведения военных экспедиций, сбора ясака, управления служилыми людьми, отношений с инородцами, организации торговли, заведения пашни, устройства соляных варниц, строительства дорог. Но, понятно, что не всегда в Казанском приказе удавалось учесть и понять реальную обстановку на местах. Связано это было, прежде всего, с географической отдаленностью и постоянно сохранявшейся опасностью нападения инородцев. Поэтому воеводе предоставлялась определенная самостоятельность в решении широкого круга вопросов. Практически во всех первых сибирских наказах и многих царских грамотах воеводе предписывается реализовывать предписания центра, «смотря по тамошнему делу», то есть на свое усмотрение. К примеру, в наказе сургутским воеводе О.Т. Плещееву и голове И.И. Колемину (1595 г.) предписывалось, прибыв в Сургут, «взяти у князя Федора Борятинского государев подлинный наказ, и государевы грамоты о всяких государевых и о земских делах, а взяв государев наказ и государевы грамоты, государевы дела делать смотря по тамошнему делу, как будет пригоже и государю прибыльнее». В наказе пельымскому воеводе П.И. Горчакову и голове С. Ушакову при строительстве острога и размещении людей так же предоставлялась самостоятельность действий: «смотря по тамошнему месту, как бы вперед было государеву делу прибыльнее». Данные предписания наделяли воевод более обширной властью, нежели которой обладали воеводы в Европейской России, и связано это, прежде всего с тем, что освоение сибирских просторов только начиналось и воеводам приходилось порой самим решать многочисленные проблемы, возникавшие в ходе колонизации»<sup>15</sup>.

Таким образом, правительство, хотя и не могло поставить под полный контроль деятельность воевод, в силу объективно необходимой им управленческой и финансовой самостоятельности, но пыталось ограничить возможные злоупотребления, предоставив местному населению право обжалования их действий, а также установлением механизма финансового контроля при сложении полномочий.

Введение института воевод стало важным этапом на пути централизации местного управления в России. Прежнее право наместников рассматривать подчиненное им население в качестве средства для удовлетворения своих личных потребностей для воевод было переведено в разряд злоупотреблений. Тем самым существенно увеличивались ресурсы административно-политического воздействия московских властей на воевод и их аппарат управления<sup>16</sup>. При царе Михаиле Федоровиче, как отмечает А.В. Семенов: «воеводство получает повсеместное распространение, что было вызвано необходимостью централизации государства для выхода из кризиса, обусловленного последствиями Смуты, а также попытками выработать более эффективный и оперативный механизм местного управления»<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Кузьмин Е.П. Воеводское управление в Марийском крае в XVIII веке: дис. ... канд. ист. наук / Е.П. Кузьмин. – Йошкар-Ола, 2009. – С. 36.

<sup>15</sup> Симачкова Н.Н. Становление воеводской системы управления в Сибири в конце XVI – начале XVII века: дис. ... канд. ист. наук / Н.Н. Симачкова. – Нижневартовск, 2002. – С. 32-33.

<sup>16</sup> Слепцов Н.С. Институт губернатора в России: традиции и современные реальности / Н.С. Слепцов. – Москва: Издательство РАГС, 1997. – С. 13.

<sup>17</sup> Семенов А.В. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе (вопросы теории и конституционно-правового регулирования): дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Семенов. – СПб., 2004. – С. 13.



Преодоление феодальной раздробленности и весьма динамичный процесс централизации Российского государства в конце XV – середине XVI веков требовал от правительства новых подходов в государственном управлении. Двойственный характер процесса включения в состав Московского государства Сибири и Среднего Поволжья, с одной стороны, усложнил задачу перестройки центральных и местных органов управления, однако, с другой – ускорил процесс реформирования системы представительства центральной власти на местах.

#### Список литературы

1. Акты собранные в библиотеках и архивах Российской Империи Археографическою экспедициею Императорской Академии наук. Т. 1. 1294-1598. – Санктпетербургъ, 1836.
2. Андреевский И.Е. О наместниках, воеводах и губернаторах / И.Е. Андреевский. – СПб., 1864.
3. Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права / М.Ф. Владимирский – Буданов. – Ростов-на-Дону, 1995.
4. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России / Н.П. Ерошкин – М., 1968.
5. Ключевский В.О. Курс русской истории. Т. 3 / В.О. Ключевский. – М., 1988. – 139 с.
6. Кузьмин Е.П. Воеводское управление в Марийском крае в XVIII веке: дис. ... канд. ист. наук / Е.П. Кузьмин. – Йошкар-Ола, 2009. – 36 с.
7. Семенов А.В. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе (вопросы теории и конституционно-правового регулирования): дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Семенов. – СПб., 2004. – 13 с.
8. Симачкова Н.Н. Становление воеводской системы управления в Сибири в конце XVI – начале XVII века : дис. ... канд. ист. наук / Н.Н. Симачкова. – Нижневартовск, 2002.
9. Слепцов Н.С. Институт губернатора в России: традиции и современные реальности / Н.С. Слепцов. – Москва: Издательство РАГС, 1997.
10. Трифонов А.Г., Межуев Б.В. Генерал-губернаторство в российской системе территориального управления / А.Г. Трифонов, Б.В. Межуев // Полис. – 2000. – № 5.
11. Туровский Р. Проблема централизации и модели русской региональной политики в XIII – XVI вв. / Р. Туровский // Полис. – 2004. – № 1. – С. 132-133.
12. Федоров А.Ю. Представительство интересов центральной власти в регионах России (исторический опыт и современные тенденции) : дис. ... канд. полит. наук / А.Ю. Федоров. – М., 2006. – 57 с.
13. Черепнин Л. В. Объединение русских земель вокруг Москвы / Л.В. Черепнин // Всемирная история. – М., 2001. – С. 790-791.

## **NORMATIVE AND LEGAL SUPPORT OF THE ACTIVITY OF THE INSTITUTION OF THE CENTRAL POWER REPRESENTATION IN THE REGIONS OF RUSSIA IN THE SECOND HALF OF THE XVTH – THE BEGINNING OF THE XVIIITH CENTURIES**

**L.A. GOGENKO**

*St. Petersburg University of MIA of Russia*

*e-mail: gfibel@yandex.ru*

The article deals with the legal regulation of namestnik (viceroy) and voyevoda's (governor of a province) activity in Russia in the end of XV – the beginning of XVII centuries. Their appointment procedure, interactions with local government and population are defined. Causes and factors of reforms and replacing the system of namestniks by voyevoda's administration are shown. Much attention is paid to the characteristics of legal status of representatives in different regions.

Key words: namestnik (viceroy), voyevoda (governor of a province), representative, central power, authorities, competence.