

Е.А.Кочеткова

*Оренбургский государственный аграрный университет, Россия
(E-mail: www200762@mail.ru)*

Правовые основы функционирования и деятельности органов губернского правления в первой половине XIX века

В статье раскрыты особенности процесса реформирования системы местного управления, которое осуществлялось в период правления Николая I. Проанализированы положения Наказа 1837 г. и Положения 1845 г. о губернском правлении. Рассмотрены структура, принципы и порядок их работы, компетенция губернатора и органов губернского правления.

Ключевые слова: коренные реформы, местная администрация, губернатор, губернское правление, императорские и сенатские указы, штат чиновников, Казенные палаты.

Екатерининское законодательство о местном управлении к началу XIX в. не соответствовало новым потребностям страны. На необходимость коренных реформ в данной сфере указывали ещё члены Негласного комитета и Специального комитета от 6 декабря 1826 г. Один из проектов, который неоднократно рассматривался в кабинете министров, был предложен в 1831 г. графом Закревским. Как отмечал С.А. Корф, в основу реформ были положены три основные задачи: соединение в лице губернатора всей «наблюдательной части за всеми частями управления, в губернии находящихся»; передача рассмотрения ряда частных исковых дел и тяжб из палат в губернское правление; улучшение вопросов финансирования местной администрации [1; 295].

В 1837 г. был опубликован проект «Положения о производстве дел в губернских правлениях», подвергшийся анализу со стороны как собственно местной администрации, так и общественных сил страны. Министерство внутренних дел получило множество оценок губернаторов, высказавшихся за сокращение компетенций губернского правления и облегчение труда служащих, в силу забюрократизированности их работы «допустить в порядке производства и решения дел значительные облегчения» [2; 214]. В ходе обсуждения законопроекта было высказано множество мнений по поводу более четкого оформления обязанностей членов губернского правления.

В том же 1837 г. был принят Наказ, согласно которому за губернаторами, в первую очередь, закреплялся надзор за повсеместным и точным исполнением законов, но при этом губернаторы не могли издавать новых постановлений, обладая лишь исполнительной властью. Здесь же имел место параграф 2, который закреплял своеобразное обозначение губернатора как «хозяина губернии», что значительно повышало его статус и компетенцию.

Надзор носил в большей степени характер административного правления за подчиненными и в целом за состоянием губернии, в особенности за политическими настроениями. Следует отметить и так называемый С.А. Корфом пассивный надзор, который осуществлял губернатор за органами дворянского и городского самоуправления, за судебными местами. Объем данного вида надзора постепенно в XIX в. уменьшался — от надзора за законностью действий последних до собственно только надзора за губернскими прокурорами.

Наказ сделал ряд шагов назад, особенно в возврате к соединению административной и судебной власти, к установлению очень большой опеки губернатором низшей административной власти и словного самоуправления. Значительная роль была отдана формальному делопроизводству, что, скорее, сдерживало, чем упрощало и ускоряло местное управление.

Все эти недостатки и предложения в целом были учтены при разработке «Учреждения губернских правлений», официально принятого 2 января 1845 г. и вошедшего в том 2 Свода законов Российской Империи. Действие данного правового акта юридически распространялось на 43 губернии и вводилось постепенно, в течение полугода. В рамках трехлетнего срока проводилась апробация правовых положений. На это время юридически действующими оставались общие для губернских присутственных мест постановления, принятые ранее и не измененные. По истечении испытательного периода Министерство внутренних дел должно было собрать сведения с мест и проанализировать эффективность действия тех или иных норм закона.

В основу организации деятельности губернских правлений были положены принципы:

- централизации властных полномочий;
- непосредственного подчинения и подотчетности правительственному Сенату и Министерству внутренних дел;
- состав и порядок формирования определялся в законе; сами органы формировались на основе принципа назначения, с утверждением их императором и Министерством внутренних дел;
- требования к кандидатам на должности gubernского правления в «Учреждении губернских правлений» четко не были определены;
- дисциплинарная ответственность должностных лиц предполагалась только перед губернским правлением;
- наличие четкого перечня функций по сферам деятельности;
- бюджетное финансирование;
- отсутствие особых прав и привилегий;
- отсутствие регламентации сроков деятельности должностных лиц gubernского правления.

Статья 1 «Учреждения губернских правлений» закрепила: «gubernское правление есть высшее в губернии место, управляющее оною» [3; 55]. Фактически за ним закреплялись исключительно исполнительные, управленческие и распорядительные функции по делам общего благоустройства, охранению прав личности и собственности, общей безопасности, тишины и спокойствия; по делам относительно народного здоровья, продовольствия, хозяйства и промышленности; обязанности по исполнению законов. Из ведения правления были полностью изъяты судебные полномочия, что вполне соответствовало концепции разделения властей.

Статья 3 расширительно регулировала перечисленные выше направления деятельности. По общему управлению губернией правление должно было осуществлять:

- обнародование в губернии законов, императорских и сенатских указов, обеспечение городской и земской полиции печатными изданиями нормативных актов;
- назначение и увольнение канцелярских чиновников gubernских и уездных присутственных мест;
- надзор за исполнением законов всеми гражданами, должностными лицами, пресечение действий, нарушающих законы;
- надзор за правильным и своевременным исполнением дел чиновниками gubernского правления и подчиненных им структур, сбор сведений и статистических данных о решенных и нерешенных делах, о времени рассмотрения, выяснение причин их затягивания;
- рассмотрение спорных вопросов, возникавших в ходе производства дел чиновниками;
- рассмотрение дел по жалобам и протестам gubernского прокурора и стряпчих;
- информационное обеспечение и практическая помощь в осуществлении розыска отдельных лиц;
- сношение с дворянскими собраниями по свидетельствам дворян;
- осуществление надзора за иностранными гражданами, приведение их к присяге для получения российского подданства, сбор сведений о роде их занятий и жительстве;
- рассмотрение жалоб на деятельность дум и ратуш.

Особенно много внимания закон уделял регламентации полицейских функций правлений. В отношении безопасности и общественного спокойствия gubernские правления должны были обеспечивать попечение за «благонаравием, порядком, миром и тишиной в городах, селах и деревнях, на землях и водах, также на дорогах по губернии». С этой целью им было предоставлено право контроля за проживающим на территории губернии населением, право издания распоряжений об удалении, по инициативе помещиков, неблагонадежных крепостных крестьян на военную службу или отсылке на поселение в Сибирь. Они осуществляли выдачу паспортов неслужащим дворянам и их женам, нижним чинам должностных лиц. Gubernское правление должно было изыскивать все меры по пресечению нищенства и бродяжничества, поимке и высылке беглых и лиц без свидетельств.

Кроме того, в обязанности gubernских правлений вменялось следующее: осуществление сбора сведений о народонаселении губернии, развитии торговли, промышленности, фабрик, заводов, ремесел, о состоянии почт, дорог, мостов, надзор за исправностью мер и весов; организация ярмарок. Gubernское правление должно было содействовать охранению народного здоровья, для чего действова-

ло совместно с врачебной управой, а также принимало меры против массовых заразных болезней и падежа скота.

Губернские правления и, в частности, действовавшие при них Казенные палаты обеспечивали своевременность взимания государственных, казенных и местных налогов, погашение недоимок по платежам.

Не осуществляя собственно судопроизводства, губернские правления получили ряд надзорно-контрольных прав в судебной сфере или функции «судебного управления». В пункте 4 «Учреждения губернских правлений» четко закреплялось, что правление, рассматривая дела бесспорные, «само не судит, но все небесспорные и подлежащие сомнению дела передает в судебные места» или направляет просителей в суд за защитой их прав [3; 75]. В случае неподсудности жалоб и ходатайств, губернское правление должно разъяснять, к кому и в каком порядке просьба должна подаваться.

К их компетенции были отнесены дела: «о взысканиях по векселям и бесспорным обязательствам», «побуждение подчиненных мест в случае медленного или неправильного действия по предъявляемым обязательствам», рассмотрение и решение дел «о передержателях беглых и дезертиров, если сие должны быть наказаны денежными штрафами», «рассмотрение частных жалоб на судебные места в проволочке и медленности по производству дел, равно и жалоб по делам исполнительным».

Губернские правления отвечали за сбор сведений обо всех содержащихся в губерниях арестантах, статистических данных по всем совершенным преступлениям. Вся эта информация находила отражение в ежегодных отчетах губернаторов.

Одновременно на губернские правления налагалась обязанность осуществления надзора за тюремной полицией в городах и селениях, издание распоряжений о продовольствии содержащихся в тюрьмах, обеспечение сопровождением, документами, одеждой и пропитанием ссыльных по территории губернии.

В порядке исполнительного производства, по решениям правительствующего Сената или по приговорам судебных инстанций, по требованиям банков, губернские правления устанавливали запреты и налагали аресты на имущества должников. В отношении злостных банкротов фактически они осуществляли конкурсное производство или создавали посреднические комиссии. Все сведения о переменах в поземельных владениях и владельцах собирались тоже в рамках губернского правления.

Таким образом, губернское правление выступало исключительно как административный орган с большими контрольными полномочиями, не имеющий судебных прав. В судебной сфере правления могли лишь рассматривать жалобы и прошения, а при необходимости направлять их в суд.

По вопросам своей компетенции губернские правления могли издавать распоряжения, определения. Но в самом законе четкого перечня форм законодательных актов, издаваемых губернским правлением, не было.

Состав и порядок формирования губернского правления определялся в ст.ст. 6–16 «Учреждения губернских правлений». В соответствии с п. 6 губернное правление состояло из двух структурных подразделений — присутствия и канцелярии. В присутствие входили вице-губернатор, три советника и ассессор. Непосредственно главой присутствия выступал губернатор. Канцелярия состояла из отделений и канцелярии присутствия, куда входили старший секретарь, два помощника (один управлял ревизионным столом, другой — переводчик), регистратор с помощником, экзекутор с помощником, помощники столоначальников, канцелярские служащие. Терминологически чиновники губернского правления обозначались в традициях государственной системы управления Российского государства, введенного при Петре I.

Каждое отделение находилось под руководством одного из трех советников, по назначению губернатора, и состояло из секретаря, столоначальников, их помощников, канцелярских служащих.

Самостоятельное место при губернском правлении занимали казначей с помощником, типография с начальником газетного стола, архив с архивариусом, губернский архитектор, губернский землемер. Разрешалось иметь при правлении штат чиновников с особыми поручениями. Кадровый состав практически весь формировался по инициативе губернатора. Среди качественных характеристик к кандидатам на эти должности закон отмечал только наличие «достойных качеств». В экзекуторы губернского правления разрешалось определять и отставных военных чиновников, с сохранением военных званий.

Внутренний контроль за низшими чиновниками осуществлялся самим губернским правлением, посредством истребования от них объяснений в случаях нарушений или невыполнений поручений,

проведения внутреннего расследования, наложения исправительных взысканий за маловажные проступки. По тяжким должностным правонарушениям дела передавались в суды.

Таким образом, в ходе преобразований 30–40-х годов XIX в. сложилась характерная российская модель местной административной власти. Безусловно, губернатор выступал базовым институтом централизованной власти, наделенным обширными надзорными и административно-управленческими функциями. По-прежнему, за ним был сохранен активный и пассивный надзор за исполнительными органами, судебными и полицейскими структурами, сословным самоуправлением, что, по мнению высшей власти, должно было стабилизировать местную политическую систему, не допускать никакого либерализма.

Список литературы

- 1 Кorf С.А. Административная юстиция в России. Книга первая. — СПб.: Тип. Тренке и Фюсно, 1910.
- 2 Полное собрание законов Российской Империи [Электронная версия]. — Т. 20 (1845) // [ЭР]. Режим доступа: www.imwerden.de
- 3 Свод законов Российской Империи. Т. II. Свод губернских учреждений. — СПб.: Русское Книжное Товарищество «Деятель», 1912.

Е.А.Кочеткова

XIX ғасырдың бірінші жартысындағы губерниялық басқару органдарының қызметі және әрекет етуінің құқықтық негіздері

Мақалада Николай I билігі кезеңіндегі жергілікті басқару жүйесінің өзгерту үрдісінің ерекшеліктері жан-жақты зерттелді. Губерниялық басқару жайлы 1837 жылғы Нұсқауы және 1845 жылғы Ережесі сараланды. Губерниялық басқару органдарының және губернатордың өкілеттілігі, олардың құрылымы, қызметінің қағидалары және қызмет ету тәртібі қарастырылды.

Ye.A.Kochetkova

Legal bases of functioning and activity of bodies of provincial board in the first half of the XIX century

Article to open features of process of reforming of system of local control which was exercised in the period of Nikolay's I board. Are analyzed the provision of the Order of 1837 and the Provision of 1845 about provincial board. The structure, the principles and order of their work, competence of the governor and bodies of provincial board is considered.

References

- 1 Korf S.A. *Administrative justice in Russia*. The first book, St. Petersburg: Type. Trinquier and Fyusno, 1910, [ER]. Access mode: www.imwerden.de
- 2 *Complete Collection of Laws of the Russian Empire* [Electronic version], vol. 20 (1845).
- 3 *Code of Laws of the Russian Empire*. Volume II. Body of provincial institutions, St. Petersburg: Russian Association of Book «Person», in 1912.