5. Положение о губернских и уездных земских учреждениях. 1864 год // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. - Т. 39. Отделение 1. СПб., 1867.
6. Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия от 14 августа 1881 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Т. I. СПб., 1881 г. № 350.
7. Свод губернских учреждений. Общее губернское учреждение (первонач. изд.) // Свод законов Российской империи. - Т. 2. Ч. I. - СПб.: Тип. Второго Отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1857-1868. <http://www.runivers.ru/lib/book7372>.

Жовниренко В.В.

**Изменения нормативно-правовой базы организации и функционирования органов
регионального управления в Российской Империи в условиях контрреформ**

ФГБОУ ВО «Ульяновский государственный университет»

doi: 10.18411/lj-10-2018-08

idsp: 000001:lj-10-2018-08

Аннотация

Данная статья подготовлена с целью анализа правового статуса и места губернаторской власти в системе регионального управления в Российской империи в 80-е - первой половине 90-х годов XIX века. Автор приходит к выводу, что правовой статус губернаторов в Российской империи в рассматриваемый период, благодаря трансформации нормативно-правовой базы организации и функционирования региональной власти, изменился. Губернаторы и их возглавляемые ими губернские учреждения стали выступать основным каналом реализации политики центральных властей в регионах - губерниях.

Ключевые слова: губернатор, губернская власть, губернские учреждения, Российская империя, контрреформы, Свод губернских учреждений, Общее учреждение губернское.

Annotation

This article is prepared to analyze the legal status and place of the Governor's power in the system of regional management in the Russian Empire in the 80s-the first half of the 90s of the XIX century. The author comes to the conclusion that the legal status of governors in the Russian Empire in the period under review, due to the transformation of the legal framework of the organization and functioning of regional authorities, has changed. Governors and their provincial institutions headed by them began to act as the main channel of implementation of policy of the Central authorities in regions - provinces.

Key words: Governor, provincial government, provincial institutions, Russian Empire, counter-reforms, Code of provincial institutions, General institution of the province.

Вопрос о реформировании административной власти регионах в условиях контрреформ поднимался в Российской империи неоднократно. В очередной раз это произошло в конце XIX в., что можно объяснить тем, что учреждения общего и частного губернских правлений, организованные в 1822 г. по Учреждению М.М. Сперанского не справлялись со своими все возрастающими управленческими задачами и после Великих реформ, к тому изменилась социально-экономическая и политическая обстановка в стране. При этом вторая половина XIX в. была отмечена для Российской империи достаточно быстрым социально-экономическим развитием, а потому решение вопроса о реформировании губернской власти имело большое значение для реформирования всего российского государства.

В конце XIX в. была осуществлена новая губернская реформа. Ее результатом стали, например, изменения в региональном управлении в Сибири. Однако с первых

дней своей деятельности губернское правление и до февральских событий 1917 г. занимало место высшего правительственного учреждения в губернии.

Правовой статус губернатора в Российской империи в 80-90-е годы XIX в. был, учитывая объем его прав и обязанностей, сложный, взаимоотношения губернаторской власти и с иными органами власти являлись важнейшей составляющей частью системы административного управления страны. Еще в дореволюционной России отечественными дореволюционными историками отмечались сложности в осуществлении полномочий губернаторами, его взаимодействии с правительственными, судебными, правоохранными органами Российской империи, с органами городского и земского самоуправления. В исследовании 1905 г. И.А. Блинова «Губернаторы», обосновывается вывод о том, что губернаторы имели определяющую роль в региональной системе управления [1]. И.М. Страховский, уделивший особое внимание кадровому вопросу губернских управлений, писал о том, что деятельность любого губернского ведомства зависела не столько от «чиновников его наполняющих», сколько от компетентности и профессионализма губернатора [2].

Об эффективности института губернской власти и его важнейшем месте в системе регионального управления российского государства в 80-90-е годы XIX в. свидетельствует тот факт, что и в современной России тоже есть институт губернаторства. Такие субъекты Российской Федерации, как области, края, автономная область, автономные округа возглавляются и управляются губернаторами. Соответственно, действующей властью были извлечены положительные моменты из исторического опыта осуществления в Российской империи губернаторской власти, заимствованы наиболее удачные правовые механизмы выстраивания отношений и взаимодействия губернатора с органами правительственной и местной власти.

Нормативная основа исследования губернской власти и в 80-90-е годы XIX века была представлена целой совокупностью актов Российской империи, в соответствии с которыми осуществлялась устройство и деятельность власти в губерниях и которые были включены в Полное собрание законов Российской империи, Свод законов Российской империи. Это, в частности, Свод губернских учреждений, Общее учреждение губернское [3], по которому и осуществлялось управление в губерниях европейской России, а также инструкции генерал-губернаторам, Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г., по которому генерал-губернатору (губернатору) предоставлялись широкие полномочия, наряду с полицией, по наведению общественного порядка [4], Судебные уставы от 20 ноября 1864 г. [5], которыми определялись взаимоотношения губернской, уездной власти с судами, полицией, следствием и прокуратурой, иные акты.

Полномочия губернаторов были значительными. Губернаторы обладали как административно-организационными, административно-хозяйственными полномочиями, так и судебными на территории губерний. Согласно Правил о местностях, объявляемых на военном положении от 18 июня 1892 г. [6] на территории генерал-губернаторств вводились военные порядки и все управление и суд переходили в руки военных властей).

После губернской контрреформы контроль губернатора за земствами уже не ограничивался только проверкой законности принятых земствами решений. Если по Положению 1864 г. [7] на утверждение губернатора должны были отправляться постановления о финансовых расходах, управлении путями сообщения, проведении региональных мероприятий, кадровых расстановках, то после 1890 г. по Положению о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. [8] их полномочия существенно меняются. Для надзора за законностью деятельности земств были губернские по земским делам присутствия (с 1892 губернские по земским и городским делам присутствия). Помимо надзорных функций за правильностью и законностью действий

земских учреждений, которые ранее были предусмотрены Положением 1864 г., губернатор наделялся по Положению 1890 г. функциями по контролю за делопроизводством земств (через назначаемого им секретаря, исполнению действия решений членов присутствия, приостановлению действия этих решений и передаче для рассмотрения министру внутренних дел таких дел, даче согласия на созыв избирательных собраний, утверждению списков лиц, участвующих в избирательных собраниях, рассмотрению жалоб на распоряжения уездных земских управ, отмене выборов в избирательные собрания земств, созыве, открытии и закрытии земских собраний, утверждению ряда земских постановлений финансово-хозяйственного назначения, приостановлению действия постановлений земского собрания, и др. (ст. 8, 12, 29, 35, 36, 47, 65, 69, 82, 87)).

После 1890 г. у региональной власти, в частности, губернаторов появились значительные полномочия, существенно ограничившие власть земств. Губернатор мог не согласиться с земским присутствием, приостановить его решение и передать далее дело для дальнейшего разрешения министру внутренних дел (ст. 12 Положения о губернских и уездных земских учреждениях от 12 июня 1890 г.). Министр же, в свою очередь, либо дает согласие губернатору на приведение постановления земства в исполнение либо вносит в Правительствующий Сенат представление об отмене акта земства. Тем самым, губернатор контролировал и губернские земства, губернские по земским делам присутствия, но и сами присутствия, которые должны были контролировать земства.

Таким образом, губернаторы в Российской империи конца XIX - начала XX века выступали основным каналом реализации политики центральных властей в регионах Российской империи. В тоже время на практике в деятельности органов регионального управления Российской империи периода в конце 80 - начале 90-х годов XIX вв. выявлялось множество недостатков в их функциях и структурах, которые негативно влияли на их продуктивность.

1. Блинов И.А. Губернаторы: историко-юридический очерк / И.А. Блинов. - СПб.: Ттипо-лит. К. Л. Пентковского, 1905. - 366 с. - Режим доступа: URL: <http://elib.shpl.ru/nodes/10802#page/1/mode/grid/zoom/1>.
2. Страховский И.М. Губернское устройство: (Правительств. учреждения) / И.М. Страховский. - СПб.: Сенат. тип., 1913. - 168 с. - Режим доступа: URL: <https://search.rsl.ru/ru/record/01003810113>.
3. Свод губернских учреждений. Общее губернское учреждение (первонач. изд.) // Свод законов Российской империи. - Т. 2. Ч. I. - СПб.: Тип. Второго Отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1857-1868. - Режим доступа: <http://www.runivers.ru/lib/book7372>.
4. Высочайше утвержденное Положение о мерах по охранению Государственного порядка и общественного спокойствия (прин. 14 августа 1881 г.) // ПСЗ РИ. - Собр. III. - Т. 1. - С. 261-265.
5. Судебные уставы 20-го ноября 1864 года, с дополнениями и изменениями по 1-е сентября 1868 г. и с решениями кассационных департаментов Правительствующего сената; Указатель сроков для тяжущихся, подсудимых и свидетелей; Положение о нотариальной части // Полное собрание существующих узаконений с изменениями и дополнениями и с изложением в извлечении основных законов, издания 1857 года и продолж. 1863 и 1864 г. и с решениями кассационных департаментов Правительствующего сената, составленное по последним изданиям II отделения Собственной его императорского величества канцелярии. В 6 т. Т. 2. - СПб.: [Б. м.] : [б. и.]. - 1869.
6. Правила о местностях, объявляемых на военном положении, от 18 июня 1892 г. // Полное Собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. - Т. 12. - № 8787. - С. 479-483.
7. Положение о губернских и уездных земских учреждениях (Высочайше утв. им. Указом Александра II, данном Правительствующему Сенату, 1 января 1864 г.) // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е (1825-1881). - Т. 39. - Ч. 1. - № 40457.
8. Положение о губернских и уездных земских учреждениях (Высочайше утв. им. Указом Александра III, данном Правительствующему Сенату, 12 июня 1890 г.) // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. - Т. 10. - Отд. 1-е. - № 6922.