5. История полиции дореволюционной России (сборник документов и материалов по истории государства и права). Учебное пособие / Отв. ред.: Курицын В.М. - М.: МВШМ МВД СССР, 1981. с 11
6. МВД России : Энциклопедия. Гл. ред. В.Ф.Некрасов — М.: Объед. ред. МВД России; ОЛМА-ПРЕСС, 2002 — 623 с. С. 488
7. С.-Петербургская Столичная Полиция и градоначальство. 1703-1903, СПб, Товарищество Р. Голике и А. Вильборг, 1903. 590 с. С. 195
8. Никитин А.А. Борьба правоохранительных органов с уголовной преступностью в Симбирской губернии во второй половине XIX - начале XX в./Александр Александрович Никитин// Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Специальность 07.00.02 – Отечественная история – Ульяновск: Ульяновский государственный педагогический университет имени И. Н. Ульянова, 2015. 243 с.С. 15
9. Рассказов В.Л. УГОЛОВНЫЙ СЫСК НА КУБАНИ: ВТОРАЯ ПОЛОВИНА XIXв.–1917 г.(ИСТОРИКО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ)/ Вячеслав Леонидович Рассказов, диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Специальность: 12.00.01// Кубанский государственный аграрный университет, Краснодар, 2015. 206 с. С. -24
10. Рыжов Д.С. Борьба полиции России с профессиональной преступностью, 1866-1917 гг./ Дмитрий Сергеевич Рыжов// Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук, 12.00.01, М. 2000, 212 с. С.7
11. Невский С.А. Создание сыскных отделений в Российской империи/ С.А. Невский// Историческая и социально-образовательная мысль. 2012. № 1 (11). С. 223
12. Рассказов В.Л. Закон «Об организации сыскной части» от 6 июля 1908 года: недостатки и достоинства в регламентации деятельности сыскных отделений в системе общероссийского уголовного розыска// Вячеслав Леонидович Рассказов//Научный журнал КубГАУ, №107(03), 2015. С.1-13 С.5
13. Шелкопляс В.А. Карательный аппарат России во второй половине XIX века. Учебное пособие. — Минск: Академия милиции МВД РБ, 1994. — 129 с. С.12
14. Сивопляс И. Пионеры симбирского сыска.[Электронный ресурс] Режим доступа: <http://ulpressa.ru/2012/10/04/pioneryi-simbirskogo-syska> свободный.
15. Служба в уголовном розыске далека от киношной романтики/ Интервью с начальником Уголовного розыска УВД по Ульяновской области полковником милиции Евгением Резуненко от 17 октября 2008 года [Электронный ресурс] Режим доступа <https://ulpressa.ru/2008/10/17/article65613/> свободный.

Малкин И.Н.

Организация и полномочия органов регионального управления в Российской Империи в XIX - начале XX вв.

ФГБОУ ВО «Ульяновский государственный университет»

doi: 10.18411/lj-10-2018-13

idsp: 000001:lj-10-2018-13

Аннотация

Статья подготовлена с целью проведения историко-правового анализа организации и полномочий органов регионального управления в Российской империи в XIX - начале XX вв., особенностей взаимодействия губернатора с органами земского, городского самоуправления Российской империи. Проведенное исследование позволило выявить, что губернаторы не только сохранили в этот период всю полноты власти в регионе, но и приобрели отдельные полномочия органов полиции.

Ключевые слова: Российская империя, губернатор, губернские учреждения, земские учреждения, городское самоуправление, региональное управление, законодательство.

Annotation

The article is prepared for the purpose of historical and legal analysis of the organization and powers of regional authorities in the Russian Empire in the XIX-early XX centuries, the features of the Governor's interaction with the bodies of Zemstvo, urban self-government of the Russian Empire. The study revealed that the governors not only retained full power in the region during this period, but also acquired separate powers of the police.

Key words: Russian Empire, Governor, provincial institutions, Zemstvo institutions, city self-government, regional management, legislation.

Проблемы организации и деятельности органов регионального управления Российской империи в XIX - начале XX вв. имеют в современный период существенное значение как с теоретико-правовых, так и практических позиций.

Для Российской империи проведение реформ региональной власти в XIX в. было значительным событием. Их результатом выступили создание реформирование губернской власти, новой системы органов самоуправления и изменение взаимоотношений органов государственной и местной власти

Современная модель регионального и местного самоуправления, закреплённая нормами Конституции Российской Федерации [1], во многом построена с учетом системы органов земского самоуправления Российской империи второй половины XIX в. Функционирующая в России система органов регионального и местного самоуправления вобрала в себя элементы системы регионального управления Российской империи периода XIX – начала XXI вв., поскольку, несмотря на ее слабую нормативно-правовую обеспеченность, она позволила реально улучшить систему управления в земствах, городах и губерниях.

По Общему учреждению губернскому [2] Российская империя делилась на губернии и области (ст. 1). Каждая губерния состояла из уездов и городов (ст. 5). К 1913 г. в Российской империи насчитывалось 49 губерний.

Управление в каждой губернии и области Российской империи различалось по предмету ведения (на правительственную, судебную, полицейскую), пространству его действия (на губернскую, уездную (окружную), городскую, волостную, сельскую), степени властных полномочий в той или сфере (губернская власть над уездным, городским управлением (ст. 11, 12, 20, 26 Общего учреждения губернского)). Тем самым, губернские, земские и городские учреждения образовали систему регионального управления.

Губернаторская власть в Российской империи в XIX - начале XX вв. представляла собой систему учреждений управления, состоящую из губернатора и органов губернаторской власти, куда входили, кроме органов государственной власти, учреждения земского и городского управления. Функции губернаторской власти охватывали политические, экономические и культурные стороны жизни губернии.

По Положению 1864 г. о губернских и уездных земских учреждениях, высочайше утвержденном именным Указом Александра II, данном Правительствующему Сенату, 1 января 1864 г. [3] (далее – Положение 1864 г.), губернские земские учреждения состояли из губернского земского собрания и губернской земской управы (ст. 50), а по Положению о губернских и уездных земских учреждениях от 12 июня 1890 г., высочайше утвержденном именным Указом Александра III, данном Правительствующему Сенату [4] (далее – Положение 1890 г.), из губернского земского собрания и губернской земской управы.

Особенностями осуществления губернаторской власти в Российской империи в XIX – начале XX вв. было то, что у нее были и административно-организационные, и хозяйственные, и судебно-контрольные полномочия.

В отношении городского самоуправления она могла приостановить любое решение Городской Думы, передать на рассмотрение Губернского по земским и городским делам присутствия. После городской реформы 1892 года губернатор получил право оценивать целесообразность тех или иных решений Городской Думы, в том числе утверждать бюджет. Губернатор не делал предложений по перераспределению сумм, он указывал на статьи, требующие корректировки, но он мог в рекомендательном порядке указать источники покрытия дефицита. Так же через губернское по земским и городским делам присутствие губернатор следил за

рациональным использованием городских средств и пополняемостью целевых капиталов. Усиление централизации власти в 80-е годы XIX в. не привело к конфликту губернской администрации и городского общественного управления, и при этом, если не повысило эффективность хозяйственной деятельности городских учреждений, то пресекло явные злоупотребления.

Важным направлением совместной деятельности губернской администрации и городского самоуправления была охрана порядка. Губернатор четко прописывал приоритеты в управлении городом и требовал, чтобы Дума им следовала.

Дела по политическим преступлениям находились под личным контролем губернатора, проходили через его канцелярию. В XIX в. полицейская власть уже четко была отделена от губернаторской. Существовала система надзора, охватывавшая как губернские, так и уездные города, четко функционировала связь с центральными органами.

Выполнение некоторых возложенных на городские думы и городские управы функций было связано с деятельностью губернатора напрямую. Губернаторы имели контролирующие и надзорные функции по отношению к органам городского управления. В отношении городского самоуправления они могли приостановить любое решение городской думы, передать его на рассмотрение губернского по земским и городским делам присутствия. Губернатор и губернское по городским делам присутствие следили за рациональным использованием городских средств и пополняемостью целевых капиталов. Важным направлением совместной деятельности губернской администрации и городского управления была охрана порядка. Губернатор четко прописывал приоритеты в управлении городом и требовал, чтобы городская дума им следовала.

Система органов земского самоуправления, которая была создана и функционировала в Российской империи во второй половине XIX в. на основе Положений 1864 г., 1890 г., а также именных указов, например, Именных Высочайших указов, данного Сенату от 5 октября 1906 г. «Об изменении организации крестьянского представительства в земских учреждениях» [5], законов, актов министерств, постановлений губернских земских собраний, уставов, правил, актов по делопроизводству земств, также находилась под губернаторским контролем.

По нормам ст. 13-14 главы II Положения 1864 г. земские учреждения делились на два уровня - уездные земские учреждения и губернские земские учреждения. По Положению 1890 г. (глава III «О составе, круге ведомства, пределах власти и порядке действий земских учреждений») земские учреждения подразделялись на уездные учреждения - уездные земские собрания и уездные земские управы. Волостной уровень местного самоуправления оставался сословно-крестьянским и не подпадал под действие Положения 1864 г., определяющего формирование губернских и уездных земских учреждений и их всесословный характер формирования. Система уездных земских учреждений включала уездное земское собрание - представительное-распорядительный и надзорный орган; уездную земскую управу - исполнительный орган местной власти по «заведыванию земскими делами» (ст. 64 Положения 1864 г.).

Уездные земские управы выполняли преимущественно хозяйственные функции. Губернское земское собрание наделялось правотворческими и правораспорядительными функциями. По Положению 1864 г. земские учреждения, в кругу вверенных им дел, должны были действовать самостоятельно. Случаи и порядок, в которых действия и распоряжения земских учреждений подлежали утверждению и наблюдению губернских и правительственных властей были конкретизированы в ряде статей Положения 1864 г. (ст. 3, 4, 7, 9, 10).

Так, согласно Положению 1864 г. земские учреждения не должны вмешиваться в дела, принадлежащие кругу действий правительственных, губернских, сословных и

общественных властей и учреждений. При превышении ими своих полномочий земские учреждения и их должностные лица должны были нести ответственность (ст. 7).

Губернатор в отношении земств были уполномочены выполнять контрольно-надзорные функции. По Положению 1864 г. на утверждение губернатора должны были отправляться постановления: о приведении в действие земских смет и раскладок; о перераспределении земских путей сообщения на губернские и уездные; о причислении уездных земских дорог в разряд проселочных; об изменении направлений земских дорог; об учреждении земских выставок; о временном устранении от должностей членов губернских и уездных земских управ.

По Положению 1890 г. система взаимодействия органов земского самоуправления с иными нижестоящими органами регионального управления изменилась. Помимо надзора за законностью деятельности земств, для осуществления которого были созданы, согласно ст. 8 Положения 1890 г., губернские по земским делам присутствия (с 1892 губернские по земским и городским делам присутствия), были усилены контрольные полномочия губернатора. 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.

В условиях кризисных явлений в Российской империи в начале XX в. (1905-1907 гг. - первая русская революция, 1914 г. - начало первой мировой войны) организация и деятельность органов губернской власти нуждались в реформировании. Губернаторы в данный период приобрели отдельные полномочия полиции. На практике выявлялось смешение функций центральных, региональных и местных органов, что не позволяло в полной мере оперативно реализовывать подведомственным МВД губернским учреждениям - губернским правлениям, канцеляриям губернаторов поставленные задачи в условиях нарастания революционных настроений.

Отсюда можно резюмировать, что в XIX в. - начале XX в. сложилась особая система взаимоотношений губернаторской власти и учреждений городского, земского самоуправления. Городские и земские учреждения были ограничены губернской властью. Законодательными актами было предусмотрено четкое разграничение компетенции земских, городских органов власти и органов губернаторской власти. Тем самым можно сказать, что к концу XIX в. - нач. XX в. сложилась целостная система регионального управления, в результате которой одновременно на местах действовало земское самоуправление, городское самоуправление и губернское управление.

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.; с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Российская газета. 1993. 25 декабря; Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014.
2. Общее учреждение губернское. Свод Губернских Учреждений // Свод законов Российской империи. Кн. первая. - Т. II. - Ч. I. - СПб., 1912.
3. Положение о губернских и уездных земских учреждениях (Высочайше утв. им. Указом Александра II, данным Правительствующему Сенату, 1 января 1864 г.) // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е (1825-1881). - Т. 39. - Ч. 1. - Закон № 40457.
4. Положение о губернских и уездных земских учреждениях (Высочайше утв. им. Указом Александра III, данным Правительствующему Сенату, 12 июня 1890 г.) // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. - Т. 10. - Отд. 1-е. - Закон № 6922.
5. Указ от 5 октября 1906 г. «Об изменении организации крестьянского представительства в земских учреждениях» // Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание 3-е. - Т. 31. - Отд. I-е. - № 34903.