

УДК 94(470)

Гончаров Д.Е.¹.

ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ ЕКАТЕРИНЫ II «УЧРЕЖДЕНИЕ О ГУБЕРНИЯХ» 1775 Г.

Российская таможенная академия

Goncharov D.E.

HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS OF THE LEGISLATION OF THE LOCAL MANAGEMENT OF CATHERINE II «ESTABLISHMENT OF THE PROVINCES» IN 1775

Russian Customs Academy

Реферат: В своей статье, автор, рассматривает особенности управления административно-территориальными единицами в Российской империи на примере «Общего учреждения губернского». По мере описания, анализа и оценки документа, автор считает, что определённые его моменты актуальны и в сегодняшних реалиях.

Ключевые слова: «Общее учреждения губернского», территориальное управление, свод законов, нормативные акты.

Abstract: In the article, the author considers the peculiarities of management of the administrative and territorial units of the Russian Empire, such as "General of the provincial institutions." As the description, analysis and evaluation of the document, the author believes that certain of its aspects are relevant in today's reality.

¹ Гончаров Данила Евгеньевич - студент 3-го курса Юридического факультета, Российской таможенной академии

Keywords: *"The total provincial agencies", territorial management, a set of laws, regulations.*

Российская Федерация существует уже 25 лет, однако для истории, в общем, и истории России в частности этот срок совсем небольшой, поэтому можно смело сказать, что современная Россия как государство находится в стадии формирования со всеми вытекающими из этого «статуса» проблемами начиная от общих принципов государственного управления до полномочий советов собственников жилья. Особняком здесь стоит проблема территориального деления, устройства местной администрации. Для центральной власти в нашей стране всегда жизненно важно было обеспечить стабильную социально-экономическую и политическую обстановку на периферии. Территориальное оформление РФ в целом повторяет устройство предшественника – РСФСР, однако для дальнейшего совершенствования федерации важно использовать

опыт не только советского прошлого, но и взглянуть глубже – в Дореволюционную Россию.

В силу сложного национального и экономического устройства Российской империи сразу несколько законодательных актов прописывали особенности регионального устройства власти. Одним из них и наиболее обширным по количеству подюрисдикционных территорий являлось Общее учреждение губернское.

Общее учреждение губернское было издано 7 (18) ноября 1775 году Екатериной II в свете кардинальной реформы территориального управления России, как отдельная глава включено Сперанским в свод основных законов в 1830 году. Интересен момент, что сам Сперанский, считал, что «свод должен быть *Corpus juris*, общим составом законов и должен обнимать все части законодательства во всей их совокупности» [4, с.8]. Так

что отраслевую принадлежность, как самого свода законов, так и общего учреждения губернского определить довольно трудно. Тем не менее, надо сказать, что такая конструкция, по выражению Муромцева Г.И. «Исследователи свода — от досоветских до современных, пожалуй, были единодушны лишь в вопросе об уникальности этой формы систематизации законодательства»[3, с.28].

Как уже говорилось, так как Российская империя включала себя значительное количество народов и разные по экономическому развитию территории, была проведена дифференциация нормативных актов по пригодности их к конкретной территории. Так основное учреждение губернное действовало не на всей территории империи, а только в 49 (на момент редакции) губерниях Европейской части России, то есть везде, кроме Области Войска Донского, Царства Польского, Великого княжества Финляндского и Кавказских владений, для которых были созданы свои

положения. Однако здесь Грибовский В. М. поясняет «В действительности упоминание о престоле Царства Польского является лишь словесным пережитком того порядка, когда под этим именем в составе империи существовала привилегированная область, а упоминание о Финляндии указывает на существование до настоящего времени особой привилегированности другой части Русского государства. Привилегированность Финляндии удостоверяется наравне со значением ее, как части империи»[2, с.2]

Общее учреждение губернное представляет собой первое учреждение 2 тома свода законов Российской империи, который получил название свода губернских учреждений. Учреждение разделено на 8 разделов, 24 главы, 53 отделения и 1232 статьи.

Первый раздел носит название Общего образования в губерниях. Раздел описывает общую внутреннюю структуру губерний, губернские ведомства, систему органов местного самоуправления.

Местные органы по объёму территорий подчинённых территорий разделяются на следующие уровни: уездные (во главе уездные исправник), городские (Градоначальник), волостные (волостной староста), сельские (сельский староста). Здесь так же прописаны права, обязанности и ответственность за проступки подчинённых лиц, общие правила делопроизводства на местах. В современном законодательстве об организации органов власти в субъектах РФ (ФЗ-184 "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) так же есть аналогичная глава, описывающая общие принципы организации власти.

Второй раздел называется «Учреждение начальников губерний, губернских правлений, статистических комитетов и полиции» и регулирует управление на конкретно губернском уровне, описывает центральные органы губернской власти. Выделялись: губернатор

(высшее должностное лицо, назначаемое императором), губернское правление (аппарат губернатора, делопроизводство), статистический комитет, губернские по земским и городским делам присутствия (губернский орган власти, подчиняющийся какому либо министру, здесь выделялись: присутствие по крестьянским делам, по воинским делам, по промысловому налогу, по квартирному налогу, по делам об обществах), казённая палата (бухгалтерский учёт, учёт доходов и расходов), распорядительный комитет (сбор земских налогов). В некоторых губерниях так же предусматривались другие органы. В 184 ФЗ указаны лишь общие названия «исполнительные органы субъектов РФ», «законодательные органы субъектов РФ» и принципы формирования данных органов общее учреждение более детально описывает все губернские ведомства подчинённые губернатору, от процесса их формирования и принципов их деятельности, до особенностей делопроизводства.

Раздел третий посвящён градоначальствам и столичной полиции. Столичной полицией являлась полиция не только Санкт-Петербурга, но и Москвы. Управлением полиции в столицах занимался градоначальник и его аппарат, включающий в себя не менее семи управлений. Градоначальствами в момент редакции являлись следующие города: Одесса, Керчь, Севастополь, Санкт-Петербург, позже к ним добавились Николаев (1900 г.) и Москва (1905 г.). Интересно, что по статусу хоть градоначальник и управлял только городом-градоначальством, но приравнивался к губернатору. Позже такую практику применили в советское время, выделив города союзного подчинения. Современное законодательство не имеет отдельных нормативных актов для каждого вида субъекта, хоть для федерации было бы целесообразно провести правовую дифференциацию для республик, областей/краёв, автономных округов и городов федерального значения, в том числе и

выделить особенности органов внутренних дел для каждого вида субъекта. Так, можно было бы усилить контроль федеральных органов за органами внутренних дел республик и городов федерального значения и наоборот ослабить там, где центробежные тенденции пользуются меньшей популярностью (республики) и высока вероятность терактов (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь).

Четвёртый раздел «Учреждение казённых палат и казначейств» регулировал властные отношения уже чисто в финансовой сфере. Казённые палаты и казначейства являлись территориальными органами министерства финансов. Министр финансов мог определять кадровый состав любой уездной или губернской казённой палаты или казначейства. Казённые палаты занимались учётом и ревизий счетов, доходами и расходами в бюджете уезда или губернии. Казначейства хранили доходы уезда или губернии, высылали суммы в вышестоящие казначейства, а те в

свою очередь в министерство финансов. Надо отметить, что в некоторых северных губерниях России денежный оборот и податное население были настолько малы, что вместо довольно сложной системы казначейств создавались приходно-расходные кассы министерства финансов, а в посёлке Юзовка (Донецк) Екатеринославской губернии (Украина, нынешняя территория Днепропетровской, Донецкой и Луганской областей) все казначейские операции выполнялись местным отделением государственного банка. Территориальная организация органов, подчинённых Центробанку и министерству финансов аналогична дореволюционному варианту, в плане финансового регулирования современное законодательство куда более детализировано в силу форсированного развития этой отрасли и соответственно нормативного регулирования.

Следующий пятый раздел определял место в государственной системе управлений земледелия и государственного имущества. Надо

сказать, что, так как Российская империя имела довольно большие доходы именно от продажи сельскохозяйственной продукции, земля имела особое значение и пристально оберегалась государством. Однако данный раздел лишь описывает организацию таких органов, их права и обязанности, а так же порядок формирования штата государственных служащих. В современном законодательстве такие функции выполняют сразу несколько законодательных актов, главным из которых является Земельный кодекс РФ. Не смотря на большую долю аграрного сектора в экономике Российской империи, земельное регулирование более детально всё же в современном законодательстве. Однако практика введения специальной главы, описывающей нюансы занятия государственных должностей в том или ином органе, заслуживает пристального внимания современных законодателей.

Шестой раздел освещал деятельность органов государственно-

го контроля в губерниях. Контроль на общегосударственном уровне осуществлялся Государственным контролем Российской империи, который возглавлял Государственный контролёр Российской империи, назначаемый лично Императором и имеющий статус министра Совета министров. На губернском уровне государственный контроль имел территориальные органы – контрольные палаты. Данное губернское ведомство осуществляло контроль над потоком денежных и материальных капиталов. Государственный контролёр имел право по своему усмотрению формировать каждую губернскую контрольную палату и утверждать штатный численный состав органа, однако начальника губернской контрольной палаты могли назначить или уволить только с высочайшего соизволения. Аналогичная Государственному контролю Счётная палата не имеет территориальных органов, что имеет свои плюсы и минусы. С одной стороны руководство территориальных счётных палат быстро

могло бы войти в коррупционные схемы, действующие на данной территории, что разрушило бы всякий смысл антикоррупционного контроля. С другой стороны большую часть информации Счётная палата получает из других органов (Росстат, МВД и т. д.) и лишь при плановых проверках получает всеобъемлющую информацию о финансовых потоках в субъекте РФ, причём не всегда верную. Территориальные органы СП могли бы постоянно держать центральный аппарат в курсе всех доходов и расходов субъектов, о финансовых и материальных активах, что увеличило бы раскрываемость преступлений коррупционной направленности.

Седьмой раздел в отличие от предыдущих разделов имел словесный характер, так как касался учреждений дворянских и городских опекунских установлений. Дворянские опеки были созданы Екатериной II в 1775 году и занимались обеспечением достойной жизни вдов, душевнобольных, си-

рот, причём только для личных дворян. Ни в Своде законов, ни в самом общем учреждении губернском не предусматривались губернские дворянские опеки. Дворянские опеки подчинялись уездному предводителю дворянства. При городских опеках были так называемые сиротские суды, ведавшие всеми опекунскими и сиротскими делами в городе. Отдельный орган, ведающий опекунством, мог бы поставить под контроль санитарную, финансовую и кадровую обстановку в детских домах и других подобных учреждениях.

Последний восьмой раздел был посвящён удельным вопросам. В случае отсутствия наследников у дворянина или конфискации его владений, удел, земли и иное имущество переходили в управление государства. Для удобства управления государственными землями, а также дворцами и имениями, находящимися в собственности Императорской фамилии были созданы специализированные органы – удельные управления, подчиняю-

щиеся главному управлению уделов, которое в свою очередь входило в состав министерства Императорского двора и Уделов. Управление государственными землями, а также государственными резиденциями, дачами и другими подобными учреждениями всегда было сильной стороной российского государства в силу того, что руководство страны всячески заботилось о своём комфорте и международном престиже.

Российская империя раньше большинства европейских государств получила кодифицированное общее законодательство, отстав в этом плане только от Пруссии, где кодификация произошла в 1746 году, и Франции где этот процесс закончился в начале XIX века изданием кодекса Наполеона. Для России особо важно было кодифицировать законодательство, связанное с территориальным управлением, что собственно и было сделано при Екатерине II изданием общего и особого учреждений губернских. Однако полная кодификация была

проведена Сперанским только в период правления Николая I.

Проведя краткий обзор общего учреждения губернского можно отметить юридическую грамотность, точность и ясность предмета статей, а так же определённую структуру каждого раздела и главы, которое начинаются с введения, общих понятий, далее следуют статьи, содержащие описание прав, обязанностей и структуры определённых ведомств. Причём в таких статьях можно заметить специальные, вставленные между строк нормы-приложения содержащие особенности и нюансы предмета регулирования этих статей, а также инструкции вышестоящим органам

власти (в данном случае генерал-губернаторам). Заканчиваются разделы и главы предметом регулирования и пределами власти вышеописанных ведомств.

Охарактеризовав данный нормативный акт можно дать оценку и в общем всему российское законодательство того времени. Юридическая стройность, понятность норм выдаёт высокий уровень образования того времени, однако предмет регулирования некоторых статей, в том числе и общего учреждения губернского, характеризует всё государство как страну, ещё не лишённую феодальных и абсолютистских пережитков.

Список литературы

1. Свод губернских учреждений// Свод законов Российской империи: в 16-ти т. / Изд. 1912 года - СПб. печ. графического института Бр. Лукшевица.
2. Грибовский В. М. Государственное устройство и управление Российской Империи (из лекций по русскому государственному и административному праву). - Одесса, типография "Техник", 1912.

3. Муромцев Г.И. Российские кодификации досоветского периода // Вестник РУДН. 2009. № 5. С. 21-29.

4. Сперанский М.М. Обзорение исторических сведений о Своде законов. — СПб., 1833.

Referenze

1. Svod gubernskix uchrezhdenij // Svod zakonov Rossijskoj impe-rii: v 16-ti t. / Izd. 1912 goda - SPb. pech. graficheskogo instituta Br. Lukshevica.

2. Gribovskij V. M. Gosudarstvennoe ustrojstvo i upravlenie Rossijskoj Imperii (iz lekcij po rusckomu gosudarstvennomu i administrativnomu pravu). - Odessa, tipografiya "Texnik", 1912.

3. Muromcev G.I. Rossijskie kodifikacii dosovetskogo perioda // Vestnik RUDN. 2009. № 5. S. 21-29.

4. Speranskij M.M. Obozrenie istoricheskix svedenij o Svode zakonov. — SPb., 1833.