

11. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX в.

11.3. Система местных органов управления

К концу правления Александра I территория Российской империи до Сибири делилась на 45 губерний и 5 областей, к концу царствования Николая I – на 53 губернии и 2 области (Бессарабская, войска Донского).

Свод общих губернских учреждений и Особенные губернские учреждения составили том II Свода законов.

Общие учреждения закрепили структуру, внутреннюю организацию, круг обязанностей и порядок функционирования типовых губернских, уездных, городских, волостных и сельских органов управления.

В отдельные части Российской империи назначались начальники, наделенные экстраординарными полномочиями, – наместники, генерал-губернаторы и **военные губернаторы**. Опыт регулирования их чрезвычайных статусов законодатель обобщил в Наказе от 1853 г.

Коллегиальное руководство типового местного органа государственного или сословного управления составляли председатель и члены. Начальником канцелярии являлся секретарь. В старшую группу канцелярских должностей входили протоколист, регистратор, переводчик, а также начальники отделений и столов.

Итоги развития системы местного управления закрепили законодательные акты 1837–1845 гг.: **Общий наказ гражданским губернаторам, Положение о порядке производства дел в губернских правлениях, Учреждение губернских правлений** от 2 января 1845 г.

Губернское начальство подчинялось МВД. Губернатор осуществлял надзор за деятельностью государственного аппарата и органов сословного самоуправления, обеспечивал развитие различных сфер жизни населения. В реализации полномочий губернатор опирался на губернское правление и приказ общественного призрения, **отраслевые комиссии и комитеты**. Вице-губернатор назначался императором, 3 советника – Сенатом.

Дела губернского правления разделялись на распорядительные (решались «постановлениями присутствия, по усмотрению и с утверждения губернатора»), исполнительные (не требовали участия губернатора) и судные (решались по большинству голосов).

При губернском правлении находились казначей, типография, архив, губернский архитектор, губернский землемер и чертежная, чиновники особых поручений.

Структура канцелярии губернского правления включала канцелярию присутствия под руководством старшего секретаря, отделения во главе с советниками и столы.

Местные штаты имели особенности: при Архангельском губернском правлении дополнительно состоял Комитет о продовольствии жителей, при Астраханском – Экспедиция о рыбных и тюленьих промыслах, при Казанском и Пермском – Экспедиции о ссыльных.

Действие **Учреждения губернских правлений** не распространялось на Закавказский и Остзейский края, Бессарабскую область и Ставропольскую губернию, Сибирь и казачьи войска.

Для повышения эффективности управления создавались коллегиальные отраслевые органы – комиссии и комитеты:

- *народного продовольствия;*
- *строительные и дорожные;*
- *общественного здравия;*
- *о губернском коннозаводстве;*
- *о земских повинностях;*
- *мануфактурные;*
- *оспенные;*
- *попечительные о тюрьмах;*
- *рекрутские;*
- *статистические.*

Численность дворянских заседателей – классных должностных лиц – в нижних земских судах постепенно увеличивалась по ходатайству губернского начальства. В земских судах появились специализированные заседатели для таможенных дел и пресечения корчемства.

В 1837 г. органы уездной полицейской администрации переименовали в земские суды, капитанов-исправников в исправников, уезды разделили на станы, в которые были назначены **становые приставы**.

В распоряжении приставов находились *сотские* и *десятские*, а также волостные, удельные и вотчинные органы управления.

В крупных городах действовали особые органы полиции под руководством полицмейстеров или городничих в составе приставов и ратманов.

В компетенции Министерства внутренних дел находились органы сословного самоуправления и управления. Местные лидеры дворянства активно привлекались к осуществлению государственных функций: участвовали в работе отраслевых комиссий, комитетов, присутствий и советов в качестве председателей или членов и несли юридическую ответственность за ненадлежащее исполнение обязанностей.

Депутаты городских дум избирались собраниями купцов и мещан, однако в состав постоянных комиссий и комитетов при них входили представители всех сословий. Городские сословия высоко ценили право самоуправления: в 1837 г. они повсеместно отказались уступить часть своих обязанностей государственному аппарату.

В малых поселениях вместо городских дум и магистратов, которые являлись сословными судами, действовали ратуши, осуществлявшие административные, полицейские, финансово-хозяйственные, опекунские и судебные полномочия.

Местными органами Министерства финансов являлись казенные палаты и уездные казначейства, комитеты Мануфактурного и отделения Коммерческого советов, таможенные, горные и соляные управления.

Полный штат казенной палаты включал 6 отделений: *хозяйственное, лесное, питейных сборов, казначейств, соляное и контрольное* во главе с советниками, губернскими лесничим, казначеем и контролером.

В ходе реформы 1838–1839 гг. вице-губернаторов на посту руководителей казенных палат сменили особые председатели.

Местными органами Министерства государственных имуществ сделались **губернские палаты государственных имуществ**, к которым перешли основные функции хозяйственных отделений казенных палат. В состав типовой палаты входили управляющий, 2 советника, губернский лесничий и губернский врач, а также 3 отделения: хозяйственное, лесное и контрольное.

Палата государственных имуществ координировала и направляла деятельность органов окружного, волостного и сельского управления. Функции административного руководства в округе разделялись между начальником, лесничим и врачом.

Округ делился на волости и сельские «общества».

Коллективными органами крестьянского самоуправления выступали волостные и сельские сходы, решавшие наиболее существенные вопросы общественной жизни и избиравшие членов *волостных правлений и сельских старшин, судей волостных и сельских судов – расправ*, а также других лиц выборной службы (старост, сборщиков податей, смотрителей магазинов, полесовщиков).

Окружной начальник назначал в органы крестьянского управления писарей с помощниками.

Крестьяне и имущества, принадлежавшие царской семье, находились в ведении Министерства императорского двора и уделов, местных **удельных контор** и их **отделений**, а также сельских приказов и их отделений.

Местными органами Министерства юстиции являлись суды и органы прокурорского надзора. В систему общих судов входили палаты уголовного и гражданского суда, уездные суды и городовые магистраты (или ратуши). Правосудие в судах первого звена осуществлялось с соблюдением принципа судебного представительства сословий.

В целях стимулирования предпринимательской активности и гражданского оборота в западной части России была создана сеть **коммерческих судов**, пользовавшихся упрощенными правилами судопроизводства.

Реализация ограниченных судебных функций и примирительных процедур совестными судами, органами уездной и городской полицейской администрации и другими органами административной юстиции, а также низшими судами: городскими торговыми и словесными, словесными волостными, сельскими, родовыми – позволяла снизить объемы письменного судопроизводства.

Систему органов прокурорского надзора составляли губернский прокурор и губернские стряпчие уголовных и казенных дел, а также уездные стряпчие. Прокурорские должности предусматривались при отраслевых органах местного управления: горных, казачьих, межевых.

Стряпчие наряду с обязанностями общего надзора исполняли процессуальные функции. В целях укрепления правоохранительной системы законодатель учреждал стряпчих для отдельных сословий – при удельных конторах, палатах государственных имуществ, в башкиро-мещеряжских кантонах.

Управление развитием сферы образования возглавило Министерство народного просвещения. В 1803 г. в России была установлена 4-ступенчатая бессловная система общего образования с преемственностью учебных программ для училищ и гимназий. Функции надзора во вновь созданных учебных округах монарх возложил на *попечителей*. Руководство школьным образованием возглавили университеты.

Николай I расширил полномочия попечителя учебного округа, учредив при нем совет, и сузил автономию высших учебных заведений.

Устав гимназий и училищ от 1828 г. упразднил преемственность учебных программ для низших школ и предоставил дворянам преимущественный доступ в гимназии («главнейшая цель учреждения гимназий есть доставление средств приличного воспитания детям дворян и чиновников»). В 1827 г. император запретил принимать в высшие и средние учебные заведения крепостных крестьян.

К 1855 г. число гимназий в России достигло 78.

Организацию и деятельность органов надзора за производством и реализацией печатной продукции регулировали *Уставы о цензуре* 1804, 1826, 1828 гг. и дополнительные акты, включенные в *Устав цензурный* тома XIV Свода законов. В начале царствования Николай I заменил *цензурные комитеты* при университетах в составе профессоров и магистров на коллегии цензоров, назначаемых министром в крупнейшие учебные центры. В провинциальных цензурных комитетах совмещались функции надзора за внутренней и иностранной печатью.