



ПЕРИОДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ
О ГРАЖДАНСКИХ ПРАВАХ

ГРАЖДАНИН ПРАВО

Индекс 79800

✓ Государственная политика
Российской Федерации
в области образования: понятие
и законодательные принципы

✓ Бесплатная
правовая помощь гражданам

✓ Виды исков в гражданском
судопроизводстве. Групповые
и производные иски

11 ' 2010

ЖУРНАЛ О ГРАЖДАНСКИХ ПРАВАХ
ГРАЖДАН И ПРАВО

Издатель:
ООО «НОВАЯ ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА»
Издается с июля 2000 года
№ 11(94) * ноябрь * 2010
Учредитель: ООО «НОВАЯ ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА»
Издание подготовлено
при участии членов общественного объединения
«Граждане за законность»
Свидетельство о регистрации
ПИ № 77-1326 от 10 декабря 1999 г.



Журнал удостоен знака отличия
«Золотой фонд прессы»

В НОМЕРЕ

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

К.В. Черкасов
Вопросы межрегионального государственного
управления в царской России (часть вторая) 3

ОБРАЗОВАНИЕ: РЕФОРМА И ОПЫТ

А.Н. Козырин
Государственная политика Российской Федерации
в области образования: понятие
и законодательные принципы 14

ДЕМОКРАТИЯ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

А.Н. Дементьев
Законодательное совершенствование
деятельности политических и общественных
институтов в местном самоуправлении 23
О.А. Снежко
Бесплатная правовая помощь гражданам 32
М.С. Братановская
Административно-правовое положение граждан
в сфере библиотечного дела 37

СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ

В.В. Колосова
Виды исков в гражданском судопроизводстве.
Групповые и производные иски 44
Д.Е. Зайков
Уплата государственной пошлины: правовые
коллизии при обращении в суды общей юрисдикции 62

Генеральный директор
ООО «НОВАЯ
ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА»

КАРПОВИЧ
Владимир
Дмитриевич

Главный редактор
ПОПОВ
Алексей
Александрович

Редакционный совет
В. ГРЕБЕННИКОВ
В. КАРПОВИЧ
Н. КЛЁН
П. ЛАХНО
С. МОГИЛЕВСКИЙ
Г. ИВЛИЕВ
Б. ТАНГИЕВ

ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

В.И. Панкратова, В.В. Хрешкова

Заготовка древесины:

правовые основы использования лесов 73

НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ

О.В. Ралько

Актуальные научные подходы

к феномену «правовое государство» 85

ВНИМАНИЕ!

Информацию о журнале «Гражданин и право»

Вы найдете на нашем сайте: <http://www.grajdanipravo.ru>

e-mail: gip-npk@mail.ru

Присланные в редакцию материалы не рецензируются и не возвращаются. Редакция ведет рубрику «Отвечаем на вопросы читателей» по наиболее актуальным и злободневным темам, не вступая в переписку с читателями. Точка зрения авторов публикаций не всегда совпадает с точкой зрения редакции.

При использовании опубликованных материалов журнала «Гражданин и право» ссылка на него обязательна.

Полное или частичное воспроизведение, в том числе электронными СМИ, а также размножение каким-либо способом материалов, опубликованных в настоящем издании, допускаются только с письменного разрешения редакции журнала.

Адрес редакции: 119602, Москва, Мичуринский пр-т,

Олимпийская деревня, д. 16, офис 3

ООО «НОВАЯ ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА».Тел./факс: 8 (495) 437-7949

Подписано в печать 26.10.2010

Формат 70x108¹/₁₆. Офсетная печать. Тираж 500 экз. Заказ №

Отпечатано в ОАО «Можайский полиграфический комбинат».

143200, г. Можайск, ул. Мира, 93.

Сайт: www.oaompk.ru Тел.: (495) 745-84-28, (49638) 20-685

© «НОВАЯ ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА», 2010

Редакционная коллегия

В. КАРПОВИЧ

А. ПОПОВ

Л. БАРАНИЧЕНКО

И. ШВАРЦЕР

Б. ТАНГИЕВ

Компьютерная верстка

А. КРАСНОВСКАЯ

Е. КАМЕННАЯ

Художественный

редактор

Е. ГРИБОВ

Секретарь редакции

И. КЛОЧКОВА

Вопросы межрегионального государственного управления в царской России (часть вторая)¹

К.В. Черкасов,

*заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин
Поволжского филиала ГОУ ВПО «Российская правовая академия
Министерства юстиции Российской Федерации»,
доктор юридических наук, доцент*

При Александре I наблюдалось изменение статуса генерал-губернаторов, они стали открыто называться полномочными правителями. Генерал-губернаторы являлись главами местных администраций нескольких губерний, входящих в генерал-губернаторства. Они обладали более широкими полномочиями, чем министры, чьи предписания, равно как и указы Сената, могли приостанавливать, являлись должностными лицами, имевшими непосредственное отношение к увольнению губернаторов. Их связь с правительственными и сословными учреждениями вверенных губерний осуществлялась через канцелярию. Надзор за деятельностью самих генерал-губернаторов призван был осуществлять Сенат². Однако на протяжении всего XIX века правовой статус генерал-губернаторов оставался неопределенным, что способствовало возникновению конфликтов внутри государственного аппарата. Центральная власть не сразу убедилась в возможности иметь своего представителя на местах, не парализующего работу других учреждений, и организовать местный контроль, не переходящий в управление.

Форсированная государственная централизация при Николае I привела к сужению генерал-губернаторской модели территориального управления. В 1837 г. было решено упразднить генерал-губернаторский пост для областей Центральной России (кроме Москвы и Санкт-Петербурга) и оставить его как орган чрезвычайной политической власти в тех районах, интеграция которых в Империю была неполной, а также в тех, где возникала угроза безопасности государству.

Так, военные действия на Кавказе в первой половине XIX в. явились причиной восстановления в ноябре 1844 г. (период решающего этапа боевых действий) наместничества в этом регионе. Первоначально на-

¹ *Продолжение. Начало см.: Гражданин и право. 2010. № 10*

Статья подготовлена с использованием результатов работ по гранту Президента РФ для государственной поддержки молодых российских ученых — кандидатов и докторов наук на тему: «Межрегиональное государственное управление в современной России: состояние и перспективы» (МК-4020.2010.6).

² См.: *Бикташева А.Н.* Надзор над губернаторами в России в первой половине XIX в. // Вопросы истории. 2007. № 9. С. 99; *Рыжов Д.С.* Надзор Правительствующего Сената за генерал-губернатором и губернатором в XIX в. // Черные дыры в российском законодательстве. 2006. № 3. С. 428–431.

местничество на Кавказе было учреждено решением Екатерины II 5 мая 1785 г. и включало две области: Кавказскую и Астраханскую. В целях ускоренной интеграции данных территорий в состав России наместник на Кавказе обладал чрезвычайно большими полномочиями и самостоятельностью, был одновременно наделен военной и гражданской властью. Однако в 1796 г. в этом регионе местничество было упразднено. Вновь назначенный наместник на Кавказе был также наделен широкими правами. Как личный представитель монарха он имел неограниченные политические полномочия, действовал по собственному усмотрению, а в случае беспорядков мог принимать решения о применении оружия³. Наместнику были присвоены власть и права министра по отношению ко всем отраслям управления в регионе. Дела, превышавшие министерскую власть, он или разрешал сам, донося об этом государю, или же вносил в Комитет по делам Закавказского края. Наместнику был предоставлен высший надзор за исполнением законов местными учреждениями. Являясь главным распорядителем кредитов, он имел в подчинении все присутственные места и лица. Наместник был вправе высылать из региона любое лицо, если его пребывание признавалось вредным. Ему вменялся и надзор за мусульманским духовенством.

К концу 1846 г. при наместнике на Кавказе оформился аппарат управления: совет и канцелярия. Совет наместника состоял из назначаемых императором чиновников, губернаторов и выполнял функции надзора над всем аппаратом управления, разрешал все вопросы, связанные с применением законодательства. В 1859 г. канцелярия наместника была преобразована в Главное управление наместника, состоявшее из пяти департаментов⁴. При наместнике имелась даже особая дипломатическая канцелярия. В 1883 г. местничество на Кавказе было упразднено, но уже в 1905 г. восстановлено. Централизация власти в одних руках позволила быстро и эффективно решать государственные вопросы. Подотчетность наместника лишь перед высшим лицом государства давала возможность центральной власти оперативно принимать решения⁵.

В процессе подготовки крестьянской реформы в 1858–1859 гг. Александр II хотел ввести институт генерал-губернаторов на всей территории страны, предоставив им широкие полномочия. Крупнейшие преобразования требовали не только укрепления вертикали власти, но и создания механизма государственного контроля, позволяющего своевременно решать поставленные задачи и следить за тем, чтобы они выполнялись в строгом соответствии с приоритетами центра. Реализации этих планов помешало

³ См.: *Матвеев В.А.* Государственно-политическая централизация и местное самоуправление на северо-кавказских рубежах России до 1917 года // *Российский выбор.* 1998. № 1. С. 42; *Хмара Н.И.* Институт наместников и высших государственных учреждений Российской империи на Кавказе // *Проблемы повышения эффективности государственной власти и управления в современной России: Сб. тезисов докладов и сообщений науч.-практич. конф. (Ростов-на-Дону, 12–13 марта 1998 г.). Вып. 2.* Ростов-на-Дону, 1998. С. 34–35; *Шорманова М.А.* Становление и развитие государственности на Северном Кавказе в конце XVIII – первой половине XIX в. // *История государства и права.* 2007. № 13. С. 21–22; *Эсадзе С.* Историческая записка об управлении Кавказом: В 2 т. Т. 2. Тифлис, 1907. С. 84.

⁴ См.: *Свечникова Л.Г., Гайдабура И.Г.* Формирование Российской администрации на Северном Кавказе в конце XVIII – 40-х годах XIX в. // *Политика и общество.* 2006. № 1. С. 125.

⁵ См.: *Алексеева Т.А. и др.* Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи: В 2 т. Т. 1 / Гл. ред. В.В. Черкесов. СПб, 2001. С. 201–220; *Чихладзе Л.Т.* Специфика регионального управления в Российской империи // *Административное и муниципальное право.* 2008. № 6. С. 30–34.

сопротивление со стороны Министерства внутренних дел, глава которого — П.А. Валуев полагал, что генерал-губернаторы вносят только беспорядок в губернское управление и способствуют децентрализации государства. А.Д. Градовский также указывал на имманентное противоречие целей и характера деятельности генерал-губернаторов. Стремясь к унификации, они в то же время воспринимали находящуюся под своим контролем территорию как выведенную из единой системы управления. Обладая более широкими, чем у губернаторов, полномочиями, генерал-губернаторы желали сохранить и укрепить свой исключительный статус, поддерживая тем самым режим чрезвычайного положения на неопределенное время. «Генерал-губернатор, каков бы ни был его образ мыслей, как бы он ни был свободен от предрассудков, предан России и государю, едет во вверенный ему край с предвзятой идеей, от которой он ни в каком случае не может освободиться. Эта предвзятая идея состоит в том, что край этот есть нечто особое от остального государства»⁶.

Вся вторая половина XIX в. проходила в контексте борьбы Министерства внутренних дел и генерал-губернаторов. Министры П.А. Валуев, Д.А. Толстой, Д.С. Сипягин, несмотря на расхождения по многим вопросам, были едины в одном — губернское управление должно было контролироваться губернаторами, входящими в их ведомства, тогда как генерал-губернаторы препятствовали работе гражданской администрации. В итоге к середине XIX в. в России насчитывалось 10 гене-

рал-губернаторств и 2 наместничества⁷. Порядок назначения и полномочия генерал-губернаторов нашли свое законодательное закрепление в «Инструкции генерал-губернаторам» от 23 мая 1853 г.⁸, действовавшей до падения царского режима. Согласно данному акту, власть наместников ничем не была ограничена, а основной их задачей являлось наблюдение за политической благонадежностью на подведомственных территориях.

Постепенно количество генерал-губернаторств уменьшалось. Так, в 1856 г. были упразднены Харьковское и Витебское, в 1866 г. — Петербургское, в 1874 г. — Новороссийское и Бессарабское, в 1876 г. — Прибалтийское, в 1881 г. — Оренбургское генерал-губернаторства. В то же время создавались и новые: в 1882 г. — Степное, в 1884 г. — Приамурское. В ходе присоединения к России Средней Азии из большей части ее земель в 1867 г. было образовано Туркестанское генерал-губернаторство. Туркестанский генерал-губернатор подчинялся Военному министерству, что было связано с тревожной обстановкой в данном регионе. Ему было предоставлено право принимать все меры, какие он признавал полезными и необходимыми.

Стратегическая задача генерал-губернаторов в новоприсоединенных территориях трактовалась следующим образом: «...Генерал-губернаторство — высший местный орган правительства, проводящий стремление и мероприятия правительства на почве постепенного объединения обособленных по управлению местностей и приобщения их к местностям, управляемым по об-

⁶ Градовский А.Д. Исторический очерк учреждения генерал-губернаторств в России. Собр. соч.: В 2 т. Т. 1. СПб, 1899. С. 336.

⁷ См.: Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978. С. 145; Манько А.В. Блюстители верховной власти: институт губернаторства в России (исторический очерк). М., 2004. С. 174.

⁸ См.: Российское законодательство X–XX веков: Законодательство первой половины XIX века: В 9 т. Т. 6 / Отв. ред. О.И. Чистяков. М., 1988. С. 113–115.

щему учреждению, в зависимости от успехов развития в них гражданственности. ...В зависимости от достижения успешных результатов к подготовке населения к восприятию общих начал управления поднимается и вопрос о необходимости упразднения генерал-губернаторского управления...»⁹ Нередко наместники наделялись полномочиями по ведению дипломатических отношений с сопредельными государствами. В этой сфере особых успехов достиг генерал-губернатор Восточной Сибири Н.Н. Муравьев, проведший переговоры и заключивший в 1858 г. Айгунский договор, согласно которому в состав Российской империи вошли Приамурье, Приморье и Сахалин¹⁰.

Революционно-террористическое движение конца XIX в. поставило перед центральной властью новые задачи. В 1879 г. территория России была разделена на шесть генерал-губернаторств, во главе каждого из которых был поставлен боевой генерал. Они обладали чрезвычайными полномочиями (вплоть до принятия распоряжений, имевших силу закона, введения чрезвычайного положения, закрытия любых общественных учреждений), а их главной задачей было выявление и нейтрализация неблагоприятных элементов. Однако генерал-губернаторская система управления вызвала волну недоверия населения к власти. Поэтому в 1879–1880 гг. институт генерал-губернаторов был значительно ослаблен¹¹. Вместе с тем после покушения на императора, согласно «Положе-

нию о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г., в местности, объявленной в положении усиленной охраны, вся полнота власти опять передавалась генерал-губернатору¹². Так, генерал-губернатор был вправе: издавать обязательные постановления по предметам, относящимся к предупреждению нарушения общественного порядка и государственной безопасности; разрешать в административном порядке дела о нарушениях постановлений; воспрещать собрания; закрывать заведения; запрещать отдельным личностям пребывать в местности, объявленной в положении усиленной охраны; утверждать приговоры военного суда, передавать на его рассмотрение дела по общеуголовным преступлениям для осуждения по законам военного времени; требовать рассмотрения дела в закрытом заседании, если это было необходимо в целях ограждения общественного порядка и спокойствия¹³.

Определенной спецификой государственного управления отличалась Сибирь, где на протяжении XVIII в. неоднократно менялось территориальное деление и связанная с ним система управления. Задача реорганизации управления Сибирью была сформулирована 27 мая 1801 г. на совещании Непременного совета, где было отмечено, что Сибирь по географическим и хозяйственным условиям, многонациональному составу населения требовала особого административного устройства и управле-

⁹ Цит. по: *Аверин И.А.* Блюстители пользы государства // Регион-Центр. 2001. Май. С. 81.

¹⁰ См.: *Федоров А.* Институт представительства Центра в регионах: от Древней Руси до распада СССР // Власть. 2006. № 9. С. 9.

¹¹ См.: *Шумилов М.М.* Местное управление и центральная власть в России в 50-х — начале 80-х годов XIX века. М., 1991. С. 81–82.

¹² См.: Хрестоматия по истории государства и права СССР: Дооктябрьский период / Под ред. Ю.П. Титова, О.И. Чистякова. М., 1990. С. 420–422; Хрестоматия по истории государства и права России: Учеб. пособие. 2-е изд. перераб. и доп. / Сост. Ю.П. Титов. М., 2007. С. 247.

¹³ См.: *Левандовский А.А.* Генерал-губернаторства в России (исторический очерк) // <http://www.niiss.ru>; *Столяров М.В.* Федерализм и державность: российский вариант // <http://www.stoliarov.ru>

ния¹⁴. В начале XIX в. Сибирь представляла собой одно генерал-губернаторство, разделенное на три губернии: Тобольскую, Томскую и Иркутскую. Согласно реформе М.М. Сперанского, видевшего необходимость перестройки управления на основах, способствующих раскрытию возможностей Сибири и ускоряющих ее интеграцию с европейской частью России, с 1822 г. территорию Сибири составили Западно-Сибирское и Восточно-Сибирское генерал-губернаторства. Поставив под бюрократический контроль власть местной администрации, Сперанский намеревался совместить централизаторские и децентрализаторские начала, найти сбалансированное соединение территориального и отраслевого, единоличного и коллегиального принципов регионального управления¹⁵.

Назначение генерал-губернаторов в пограничные районы имело стратегическое значение, что нашло отражение в практике замещения данных должностей в Сибири. Сибирские генерал-губернаторы назначались императором из числа военных по согласованию как с министром внутренних дел, так и военным министром. Они имели больше полномочий, чем их коллеги в Европейской России. Это было вызвано как удаленностью территорий от столицы, так и необходимостью самостоятельно на местах решать многие вопросы, не свойственные территориям Центральной

России. К ним относились, например, переселенческие вопросы, надзор за ссыльными, управление национальными меньшинствами, урегулирование приграничных споров. Постепенно гражданские и военные функции сибирских генерал-губернаторов размежевывались, последние передавались командующим воинскими частями, а первоначально получившая распространение практика сильного влияния сибирских генерал-губернаторов на назначение губернаторов постепенно стала не так заметна¹⁶.

К концу XIX в. процесс хозяйственного освоения Сибири заметно ускорился, что породило в отношениях центра и региона целый ряд проблем. 1 июля 1895 г. были учреждены губернские управления в Тобольской, Томской, Енисейской и Иркутской губерниях. Но в 1897 г. степной генерал-губернатор М.А. Таубе предложил образовать генерал-губернаторство из Акмолинской, Семипалатинской областей и Тобольской, Омской губерний с центром в городе Омске. С 1901 г. при поддержке министра внутренних дел В.К. Плеве М.А. Таубе стал настаивать на создании единого Сибирского генерал-губернаторства. Крайнюю позицию занял Иркутский генерал-губернатор П.П. Кутайсов. Он предлагал включить в состав Сибирского генерал-губернаторства не только сибирские и степные губернии и области, но и Екатеринбургскую губернию¹⁷. Вся Азиатская Россия была бы

¹⁴ См.: *Хоч А.А.* Административная политика М.М. Сперанского в Сибири и «Устав об управлении инородцев» 1822 г. // Вестник МГУ. 1990. № 5. С. 42.

¹⁵ См.: *Авдеева О.А.* Административно-территориальные преобразования в Сибири. Вторая половина XVI — начало XX в. // Закон и право. 2007. № 11. С. 102; *Красняков Н.И.* «Сибирский формат». Сибирь в региональной политике Российского государства XVII–XVIII вв. // Чиновник. 2006. № 6. С. 71; *Ремнев А.В.* Сибирский вариант управленческой организации XIX — начала XX века // Вестник Российского гуманитарного научного фонда. 2001. № 3. С. 42.

¹⁶ См.: *Авдеева О.А.* Сибирь в государственно-правовой системе России (вторая половина XVI — начало XX в.): Автореф. дисс. ... д.ю.н. Екатеринбург, 2008. С. 16–18, 25–35; *Минаков А.С.* Формированием губернаторского корпуса в пореформенной России // Вопросы истории. 2007. № 12. С. 3–4; *Суходолов А.П.* Административно-территориальное деление в дореволюционной Сибири // Экономика и организация. 2000. № 11. С. 102.

¹⁷ См.: *Ремнев А.В.* Самодержавие и Сибирь в конце XIX — начале XX в.: проблемы регионального управления // Отечественная история. 1994. № 2. С. 70–71.

разделена на три крупные военно-административные единицы: Сибирское и Туркестанское генерал-губернаторства и наместничество на Дальнем Востоке (последнее было учреждено в 1903 г.).

Создание в Сибири больших территориальных образований в виде генерал-губернаторств при отсутствии надежных коммуникаций с центром было оправданно, но в определенной мере противоречило принципу вертикальной иерархии ведомственных учреждений. Однако генерал-губернаторства отвечали важной потребности формирования экономических районов, для которых губернские рамки были слишком узки. Наряду с Сибирью поиск оптимального варианта территориального устройства и преобразований территориального управления непосредственно затронул и Дальний Восток страны, что диктовалось необходимостью «усиления» русского присутствия на берегах Тихого океана и ключевым геополитическим положением данного края в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Огромная и малозаселенная территория с богатыми природными ресурсами требовала усилений по ее колонизации. Нестабильность территориального управления на Дальнем Востоке в то время объясняется отсутствием у верховной власти ясных представлений о перспективах развития этого региона, что не могло не отразиться и на деятельности местного управленческого аппарата¹⁸. Примечательно, что с подобными проблемами столкнулся сегодня и федеральный центр. Окончательному решению вопроса административно-территориального устройства и организации управления как Сибирью, так и Дальним Востоком помешала Русско-японская война 1904–1905 гг., а затем и революционные движения.

Правовое положение генерал-губернатора в конце XIX — начале XX в. характеризовалось следующими моментами. Генерал-губернаторы назначались непосредственно императором. В случае болезни или на время иного отсутствия без согласия императора он не мог перепоручать свои должностные обязанности другому лицу. Если такого согласия не следовало, то подведомственные наместнику губернаторы действовали по общим правилам, применяемым к тем местностям, где не было генерал-губернаторского управления. Генерал-губернатор по общему правилу не имел собственных исполнительных органов, но при нем состояли канцелярия и чиновники по особым поручениям. Наместники, исполняя распоряжения центрального правительства и свои собственные, действовали через губернские учреждения. Генерал-губернатору был вверен высший надзор за действиями всех учреждений и лиц в регионе. При этом деятельность его как контролирующего органа основывалась не только на общих указаниях закона, но и на политических взглядах верховного правительства. На наместника возлагалось особое попечение об общем благосостоянии и внутренней безопасности, народное здравие и продовольствие, общественное хозяйство, личный состав органов местного управления на вверенной территории. Особой заботой генерал-губернаторов в отношении городского хозяйства являлось строгое наблюдение за целевым расходованием городских доходов и открытие новых их источников. Они были обязаны надзирать за соблюдением служащими надлежащей дисциплины и за исполнением ими своих служебных обязанностей.

По делам особой важности и в чрезвычайных случаях генерал-губернатор

¹⁸ См.: Салогуб Я.Л. Приморская, Амурская и Забайкальская области в составе Восточно-Сибирского и Приамурского генерал-губернаторств (административно-территориальное устройство во второй половине XIX в.) // История государства и права. 2008. № 8. С. 16.

имел право вносить непосредственно императору предложения по совершенствованию системы управления в подведомственном ему регионе, а относящиеся к наместничеству указания и распоряжения императора генерал-губернатор был обязан довести до сведения министров. Представления в центральные органы власти о благоустройстве вверенной наместнику территории должны были сопровождаться его заключением. Распоряжения министров губернаторам доводились к исполнению через наместника. Генерал-губернаторы могли заседать в Сенате как на общих собраниях, так и в департаментах, которым были подведомственны вверенные регионы. При представлении чиновников к правительственным наградам учитывалось мнение наместника.

Губернаторы обязаны были исполнять все законные требования, исходящие от наместников. Используя право издавать обязательные для исполнения постановления, генерал-губернаторы могли дополнять, изменять или отменять правовые акты подчиненных им губернаторов, доводя это до сведения министра внутренних дел. В важных и чрезвычайных случаях или при получении нового закона наместник имел право созывать Общее собрание губернских учреждений, а также направлять от его имени Сенату представление об обнаруженных в законе нарушениях. Генерал-губернатор имел право председательствовать в Губернском правлении той губернии, где он находился, а оно представляло на его утверждение свои постановления о предании суду должностных лиц. В случае несогласия наместник мог приостанавливать испол-

нение решения Губернского правления, не отменяя его, и информировать об этом Сенат. Губернаторам воспрещалось, минуя наместников, делать какие-нибудь представления центральной власти (за исключением донесений о необыкновенных происшествиях, а также донесений, в которых предписания наместников считали незаконными).

К началу XX в. в составе России было 8 генерал-губернаторств, 78 губерний, 18 областей, 4 градоначальства, 2 военных губернаторства¹⁹. В этот период были расширены права генерал-губернаторов в управлении территориями страны, объявленными на военном положении. Генерал-губернаторы получили чрезвычайно широкие административные права, права в судебной и полицейской сферах. Им непосредственно были подчинены как гражданские, так и военные губернаторы²⁰. В генерал-губернаторствах не вводились земские учреждения, не действовали судебные уставы, а с 1906 г. генерал-губернаторы получили право учреждать военные полевые суды. По состоянию на 1914 г. в границах современной России было 3 генерал-губернаторства с 3 губерниями и 6 областями, 1 генерал-губернаторство с 1 областью, 1 наместничество (с 1 губернией и 3 областями)²¹. Имелись временные военные генерал-губернаторства областей Австро-Венгрии — Западная Галиция и Восточная Галиция, турецкой Армении и даже «ярмарочный» генерал-губернатор в Нижнем Новгороде. Деятельность генерал-губернаторов сводилась к поддержанию целостности государства. Многие из них обладали диктаторскими полномочиями, действовали по своему усмотрению. Они являлись особо дове-

¹⁹ См.: *Пикулькин А.В.* Система государственного управления: Учебник. М., 2007. С. 113.

²⁰ См.: *История отечественного государства и права: Учебник. 2-е изд., перераб.: В 2 ч. Ч. 1 / Под ред. О.И. Чистякова.* М., 1992. С. 312–314.

²¹ См.: *Кистанов В.В.* Федеральные округа России — важный шаг в укреплении государства. М., 2000. С. 22.