Структура указанной службы включает в себя войска национальной гвардии Российской Федерации, органы управления и подразделения Министерства внутренних дел Российской Федерации, осуществляющий государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере оборота оружия и в сфере частной охранной деятельности, а также вневедомственную охрану, в том числе Центр специального назначения вневедомственной охраны Министерства внутренних дел Российской Федерации; специальные отряды быстрого реагирования территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации, отряды мобильные особого назначения территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации, а также Центр специального назначения сил оперативного реагирования и авиации Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Следует отметить, что в ведение Росгвардии было передано федеральное государственное унитарное предприятие «Охрана» Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Исходя из вышесказанного можно заключить, что на сегодняшний день в России существует специальный орган исполнительной власти, обладающий широким кругом полномочий по реализации правоохранительной функции.

Обращаясь к сотрудникам Федеральной службы войск национальной гвардии Президент отметил, что «Вы обладаете крепким кадровым составом и большим профессиональным опытом, необходимыми оперативными и техническими возможностями, и ваша прямая обязанность максимально использовать весь этот огромный потенциал для защиты национальных интересов России, прав и свобод наших граждан»[4].

Таким образом, создание Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации способствует реализации основных задач страны, связанных с обеспечением безопасности и укреплением государства.

1. Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации»// СПС Консультант Плюс.
2. Алексеев С.С. Теория государства и права. – М.: Издательство БЕК., 1995.- С. 75.
3. Кожевников С.Н. Теория государства. Курс лекций. 3-е изд., перераб. И доп. – М.: Новый индекс, 2014.- С.77.
4. Климентьев М./ пресс-служба Президента РФ/ТАСС.- [Электронный ресурс].- – URL: [http:// tass.ru/](http://tass.ru/) (дата обращения 01.10.2018 г.)

Жовниренко В.В.

Трансформация нормативно-правовой базы регулирования механизма функционирования регионом в Российской Империи и процесс ее реализации в условиях великих реформ

ФГБОУ ВО «Ульяновский государственный университет»

doi: 10.18411/lj-10-2018-07

idsp: 000001:lj-10-2018-07

Аннотация

Данная статья подготовлена с целью показать особенности трансформации нормативно-правового регулирования функционирования органов региональной власти Российской империи и процесс ее реализации в условиях Великих реформ в 60-80-е годы XIX в. Проведенное исследование позволило автору статьи обосновать, что такая трансформация нормативно-правового обеспечения государственного механизма

управления европейской губернией в 60-начале 80-х гг. XIX в. была вызвана совокупностью объективных факторов, потребностями учета изменений. Деятельность губернаторов, иных губернских учреждений в этот период стала регулироваться целой совокупностью нормативных правовых актов - Сводом губернских учреждений, Положением о губернских и уездных земских учреждениях, судебными уставами 1864 г., указами императора, правилами, положениями и инструкциями.

Ключевые слова: Российская империя, региональная власть, великие реформы, губернии, губернатор, губернская власть, губернские учреждения, Свод губернских учреждений, Общее учреждение губернское.

Annotation

This article is prepared in order to show the features of the transformation of legal regulation of the functioning of the regional authorities of the Russian Empire and the process of its implementation in the conditions of the Great reforms in the 60-80-ies of the XIX century. The study allowed the author to justify that such a transformation of the legal framework of the state mechanism of management of the European province in the 60-early 80-IES of the XIX century was caused by a set of objective factors, the need to take into account changes. Activity of governors, other provincial institutions during this period began to be regulated by the whole set of regulatory legal acts-the Code of provincial institutions, Regulations on provincial and district Zemstvo institutions, judicial charters of 1864, decrees of the Emperor, rules, regulations and instructions.

Key words: Russian Empire, a regional power, the great reforms, the province, the Governor, the provincial government, provincial agencies, a Set of provincial institutions Total provincial institution.

Проблемы построения вертикали власти, организации эффективного управления, как в рамках всего государства, так и в рамках определенного региона, актуальны в России как ранее, так и в настоящее время. Проблема определения специфики трансформации нормативно-правового регулирования функционирования органов региональной власти Российской империи и процесс ее реализации, происходившая в условиях Великих реформ в 60-80-е годы XIX в., имеет значительное научное и практическое значение. Правильное понимание этих способностей позволяет провести исторические параллели, применить исторический опыт в современном региональном управлении.

С самого начала Великих реформ Александра II (с 1859 г.) началось активное изменение правового положения губернаторов и их учреждений полиции, иных органов центральной власти в губерниях и органов местной власти в системе государственного управления Российской империи. В результате проведенных преобразований была существенно модернизирована система управления губерниями, что выразилось в еще большей централизации власти и подчинении губернских органов центральным и высшим органам власти, профессионализации политики, усложнении бюрократической структуры, созданы новые органы самоуправления.

Губернские органы управления в 60-80-е годы XIX в. стали важнейшей частью единого механизма государственного управления и во многом смогли эффективно в реформаторских условиях выполнять возложенные на них полномочия. Региональная власть во второй половине - конце XIX в. сама являлась сложной системой, для которой наряду с единством, были характерны и внутренние противоречия, существенным образом оказывавшие влияние на ее развитие. Об этом пишут многие исследователи, в том числе дореволюционные.

А.Д. Градовский в своем исследовании «Начала русского государственного права», вошедшего в собрание его сочинений, изучал работу центральных и местных государственных учреждений, губернского аппарата власти и пришел к мнению, что

губернаторы выполняли как административно-хозяйственные полномочия, так и полномочия в области юстиции и полиции.

Н.М. Коркунов в работе «Русское государственное право», хотя и ставил целью выявить общие закономерности развития государственной системы управления в различных странах, обосновывал в разделе «Законодательство и управление в России» необходимость включения чиновничьего губернского аппарата в единую централизованную систему государственного управления Российской империи.

А.С. Алексеев, профессор Московского университета, в главе II «Правительственные органы местного управления в России» своего курса лекций «Русское государственное право», отмечал, что все правительственные органы администрации делились на две группы: органы общего надзора за местной властью (губернатор и губернское правление) и специальные органы власти (в частности, казенная палата, акцизное управление, губернская контрольная палата и др.), что губернатор – представитель высшей правительственной власти.

Сформированная в 60-80-е годы XIX в. нормативная основа функционирования органов региональной власти Российской империи включала не один, а целую совокупность актов, в соответствии с которыми осуществлялась устройство и деятельность власти в губерниях. Это, в частности, Свод губернских учреждений, Общее учреждение губернское, 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, Судебные уставы от 20 ноября 1864 г., которыми определялись взаимоотношения губернской, уездной власти с судами, полицией, следствием и прокуратурой, иные акты. Немаловажную роль в регулировании организации, деятельности, взаимодействии губернаторов с иными органами власти имели и Правила, инструкции (Инструкция генерал-губернаторам от 29 мая 1853 г.).

Губернатор в Российской империи являлся наместником императора на своей территории, с другой стороны - являлся государственным служащим, который осуществлял общий надзор вне обычной министерской иерархии. В то же время губернатор был главным губернским агентом МВД, обязанным писать отчеты и дублировать работу департамента полиции, осуществляя через чиновников по особым поручениям координацию работы губернского жандармского управления. Губернатор возглавлял всю систему губернских земских учреждений.

В соответствии также с Положением 1864 г. к исключительным полномочиям губернских земских учреждений относились:

- распределение полномочий между губернскими и уездными земскими учреждениями в сфере управления недвижимым имуществом земств, путей сообщения, контроля за несением повинностей, заведывания учреждениями социальной помощи и поддержки нуждающимся (общественное призрение);
- ярмарочное дело;
- управление речным хозяйством, в том числе устройство и перенос пристаней на реках;
- передача в государственное ведение (по уважительным причинам) содержание дорог, дорожных сооружений;
- ведение дел, включая финансовую часть, по взаимному земскому страхованию имущества от огня;
- распределение между уездами финансовых средств, сформированных за счет государственных сборов;

- урегулирование споров в утверждении смет и расходов уездных сборов;
- рассмотрение жалоб, обращений на деятельность земских управ.

Усиление власти губернатора в начале 80-х годов XIX в. было связано с необходимостью борьбы с антиправительственным движением. 14 августа 1881 г. было принято «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия», согласно которому Комитетом министров на местах могла вводиться усиленная или чрезвычайная охрана на срок до 3 лет. Губернатор по своему усмотрению мог закрывать собрания, различные заведения, подвергать их штрафам.

Губернатор в отношении земств были уполномочены выполнять контрольно-надзорные функции. В частности, в соответствии с Положением 1864 г. губернатор имел право «приостановить исполнение всякого постановления земских учреждений, противного законам, или общим государственным пользам», а, в случае не подчинения ему, он имел право в разрешения министра внутренних дел сам приступить к непосредственному исполнению полномочий земства.

Возобновить действие постановления земского учреждения, в частности, земского собрания, мог Кабинет министров. Однако контроль губернатора за земствами ограничивался, в отличие от следующего периода развития земств после 1890 г., только проверкой законности принятых земствами решений.

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.

Таким образом, в условиях Великих реформ центральная власть Российской империи постоянно совершенствовала законодательную базу государственного управления в регионах. Трансформация нормативно-правового обеспечения государственного механизма управления европейской губернией в 60-начале 80-х гг. XIX в., а также сама деятельность губернаторов, иных губернских органов в Российской империи во второй половине XIX в., осуществлялась не одним актом, а целой совокупностью - актами Свода губернских учреждений, Положением о губернских и уездных земских учреждениях, судебными уставами 1864 г., указами императора, правилами, положениями и инструкциями, именно в них отразились основные изменения в организации региональной власти в ходе великих реформ 60-70-х годов девятнадцатого столетия.

Губернаторы, наделенные властными полномочиями, находясь во главе целого региона, усиленно занимались развитием экономики края и улучшением благосостояния населения. Опыт законодательной разработки губернаторского правления имеет практическое значение и в современных условиях. В результате сложившегося исторически положения губернатора, в силу относительной независимости от центральной власти, от личности губернатора, его политических взглядов зависело в губернии очень многое.

1. Алексеев А.С. Русское государственное право. Конспект лекций. - М.: Тип. А. А. Гатцуга, 1892. - 473 с.
2. Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Тома I-III. - СПб., Тип. М.М. Стасюлевича, 1875 г. (том I), 1876 г. (том II), 1883 г. (том III).
3. Инструкция генерал-губернаторам от 29 мая 1853 г. // Полное Собрание законов Российской империи (Второе). - Т. 28. - № 27293. - С. 260-264.
4. Коркунов Н.М. Русское государственное право / Н.М. Коркунов. - Изд. 5-е (без перемен). - СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1904-1905. Т. 2. Часть особенная. 1905. - 596 с.

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