

Дахина Анна Александровна

ассистент кафедры государственно-правовых дисциплин
Астраханского государственного университета

**СИСТЕМА ОРГАНОВ ВЛАСТИ
И УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ
ИМПЕРИИ XIX – НАЧАЛА XX ВВ.**

Аннотация:

Статья посвящена истории формирования и развития органов исполнительной власти в Российской империи в XIX – начале XX столетия. Рассмотрены вопросы, связанные с системой органов государственной власти, местом и ролью органов власти и управления в общей системе органов государственного управления, представлена классификация органов власти и управления Российской империи.

Ключевые слова:

конституционные проекты, реформы, государственный аппарат, подсистемы, исполнительная власть, конституционные преобразования, законодательный период, государственное управление.

Dakhina Anna Aleksandrovna

Assistant, State and Legal Disciplines
Subdepartment,
Astrakhan State University

**THE SYSTEM OF GOVERNING
BODIES IN THE RUSSIAN EMPIRE
IN THE 19TH – EARLY 20TH CENTURIES**

Summary:

This paper deals with the formation and development of executive power in the Russian Empire in the XIX – early XX centuries. The author considers problems associated with the system of public authorities, the place and role of governing bodies in the general system of government. The classification of authorities of the Russian Empire is presented.

Keywords:

constitutional projects, reforms, state apparatus, sub-systems, executive power, constitutional reforms, legislative period, public administration.

Изучение конституционных проектов XIX – первой трети XX вв. позволит в условиях современного реформирования исполнительной власти выработать наиболее адекватную модель конституционного развития современной России.

Теоретический поиск эффективной модели администрирования в России в XIX и начале XX вв. неразрывно связан с совершенствованием самодержавного государства и переходом к ограниченной монархии. Систему управления в условиях абсолютной монархии в России на протяжении нескольких веков сопровождали многочисленные проекты ее демократизации путем ограничения самодержавия, создания конституционной монархии либо учреждения республики. Если обратиться к литературе, то вырисовывается пестрая картина взглядов, концепций о сущности и правовой организации института государственной власти. Однако без аналитического, хотя бы частичного, обзора концепций раскрытие вопроса трудно считать возможным.

Одним из государственных деятелей рассматриваемого периода, оказавшим влияние на организационно-структурное построение государственной власти в России, является М.М. Сперанский. Его идеи и совершенные им преобразования в различных областях государственного управления оказались значимыми не только для своего времени, но сохранили актуальность и сегодня.

В основу предлагаемых конституционно-правовых идей М.М. Сперанским положен традиционный буржуазный принцип разделения властей. Иерархию государственных органов возглавляет император, по определению М.М. Сперанского, «государь самодержавный», который объединяет власть законодательную и исполнительную. Анализ основных положений проекта позволяет констатировать, что проект М.М. Сперанского вводил буржуазный принцип ответственности исполнительной власти перед законодательной, что принципиально важно для реализации идеи разделения властей. Недостаток ответственности министерств он считал главным несовершенством министерской реформы [1, с. 31]. Во «Введении к Уложению государственных законов» он указал основные, с его точки зрения, недостатки министерской реформы 1802 г.: отсутствие четко определенной ответственности министерств; недостаточно точное разделение дел между министерствами; неудовлетворительное устройство внутренней организации министерств.

Названные недостатки обнаруживаются при анализе современной государственной правовой системы России. Для устранения данных недостатков М.М. Сперанский предложил провести четкое разделение функций между министерствами.

Анализ важнейших конституционных проектов XIX – первой четверти XX вв. позволил выявить основной вектор планируемой правительственной реформы: постепенная эволюция от

конституционной монархии, основанной на принципе разделения властей (в проекте М.М. Сперанского), до неограниченного суверенитета монарха в сочетании с отдельными институтами представительства (в уставной грамоте Н.Н. Новосильцева).

Новые проекты преобразования государственного аппарата в России связаны с проектами декабристов. В программном документе Северного общества («Конституции», подготовленной Н.М. Муравьевым), исполнительная власть вручается императору. Как гласит «Конституция», «он облечен всей верховной исполнительной властью» [2, с. 156]. Отраслевыми органами исполнительной власти являются министерства, которых, по замыслу автора, должно быть четыре: финансов, иностранных дел, военное и морское. Второй уровень исполнительной власти составляет местное управление во главе с областным правителем. В другом проекте «Конституции» [3] исполнительная власть вручается державному правителю, его наместнику и совету. Как мы видим, проекты первой четверти XIX в. предусматривают преобразование государственного механизма на основе разделения властей. В программном документе Южного общества («Русская правда», подготовленной П.И. Пестелем) верховная исполнительная власть осуществляется Державной думой. Систему исполнительных органов дополняют министерства (приказы).

Представитель либерального направления Б.Н. Чичерин в качестве субъекта государственной власти называет государство с системой его органов. По его мнению, устройство аппарата власти и управления может быть различно: власть может сосредоточиваться в одном лице или присваиваться многим, она может принадлежать целой системе учреждений [4, с. 5]. Б.Н. Чичерин, выступая как сторонник идеи разделения властей, отмечает, что оно возможно настолько, насколько этим не нарушается их согласное действие [5].

Таким образом, аппарат российского государства в теоретических концепциях представляет собой систему органов, с помощью которых осуществляется государственная власть. Следует отметить консерватизм российского императора в отношении конституционных преобразований в стране. В целом предлагаемые концепции реформирования системы государственной власти, в том числе исполнительной, имеют разные целевые установки (от незначительных, по существу лишь «косметических» преобразований существующего государственного строя вплоть до его серьезного системного реформирования).

В рамках теории государства и права выработано понятие аппарата государства и его структура. Согласно определению М.Н. Марченко, государственный аппарат представляет собой систему органов, с помощью которых осуществляется государственная власть, выполняются основные функции государства, достигаются стоящие перед государством на различных этапах его развития цели и задачи [6, с. 305].

Анализ законодательства периода Российской империи показал, что государственные органы формировались по воле государства и осуществляли функции от его имени; законодательство устанавливало определенные формы деятельности государственных органов; закреплялась организационная структура, территориальный масштаб деятельности, место и роль в государственном аппарате, порядок его взаимоотношений с другими государственными органами и императором.

Государственный аппарат Российской империи представляет собой единую целостную систему, состоящую из ряда подсистем. Наиболее важными подсистемами российского государственного аппарата являются система органов государственной власти и система органов государственного управления.

Основным назначением представительных органов считается нормотворческая деятельность. В России представительные органы подразделяются на высшие и местные.

Исполнительная власть традиционно выступает как одна из трех ветвей государственной власти. Она наделяется полномочиями по осуществлению непосредственного управления государством. Как и в рассматриваемый период, так и в современный организация деятельности исполнительной власти строится на требовании строгой субординации связанных между собой государственных органов [7, с. 184].

Применим критерии классификации органов государственной власти к типологии органов исполнительной власти Российской империи.

1. Во-первых, в отечественном государственном праве по степени власти существовало деление органов государственного управления на органы верховного управления и органы подчиненного управления [8, с. 247].

Данное разграничение берет начало с 1832 г., когда, по мысли М.М. Сперанского, оно было введено в Основные законы при составлении Свода. В основание данного различия положено «политическое мировоззрение полицейского государства, по которому должностные лица черпают свои полномочия от власти монарха» [9].

К органам верховного управления относились те органы государства, постановления которых подлежали утверждению монарха, а после утверждения получали силу законов. Например: Государственный совет, Сенат, Синод, Комитет министров и некоторые иные, которыми управлял сам император.

К органам подчиненного управления относились органы, связанные при осуществлении власти существующими законами. Например, Совет министров, министры.

2. Во-вторых, в зависимости от сложности задач и территориального масштаба деятельности органы исполнительной власти можно подразделить на центральные и местные. К первым относятся органы, деятельность которых распространяется на всю территорию государства. К центральным органам подчиненного управления принадлежат министерства и управления им равные [10].

Основные начала организации министерств, в ведении которых находятся отдельные отрасли подчиненного управления, устанавливались особым законом, который носил название «Общего учреждения министерств». В составе министерств находились департаменты: управления, канцелярии; совет министра; общее присутствие в каждом департаменте; особенные установления, при некоторых министерствах существующие.

Кроме департаментов в составе некоторых министерств имелись учреждения, стоящие выше департаментов по кругу своей власти. Такие учреждения именовались главными управлениями, а стоящие во главе их начальники по большей части приравнивались к товарищам министров.

К этой же группе относились установления, равные министерствам. Например, отдельные части обширного секретариата монарха: 1) Собственная Его императорского Величества канцелярия, 2) Собственная Его императорского Величества канцелярия по учреждениям (установлениям) императрицы Марии, 3) Канцелярия Его императорского Величества по принятию прошений, подаваемых на высочайшее имя.

Ко второй группе были отнесены органы, деятельность которых ограничивается рамками административно-территориальных единиц. Главным административным органом в губернии является губернатор, назначаемый монархом; в этой же группе органов находятся губернское правление, уездное и городское управление.

3. В-третьих, в зависимости от характера, объема и содержания полномочий исполнительные органы подразделяются на органы общей и специальной (функциональной) компетенции.

4. В-четвертых, по количественному составу исполнительные органы подразделяются на единоличные (император) и коллегиальные (Комитет министров), что, однако, не исключает наличия при императоре различного рода коллегиальных совещательных структур (Совет министров).

5. В-пятых, по способу комплектования личного состава выделяют органы правительственного и общественного управления или самоуправления.

6. В-шестых, согласно внутреннему устройству существуют единоличные (министр, губернатор, городской голова) и коллегиальные (министерства, земские собрания, городские думы) органы.

В результате ряда реформ в Российской империи складывается единая система высших, центральных и местных учреждений (органов), иерархически возглавляемая императором, функционирует строгая исполнительная вертикаль.

Таким образом, в области высших органов государственной власти стояла задача создания новой ветви власти – исполнительной, построенной на основе правового закрепления ее полномочий в сфере административной деятельности и законодательного разграничения полномочий этой ветви власти с другими властями. Масштаб власти, находившийся в руках императора, позволял ему выстраивать строгую вертикаль исполнительной власти. К XIX – первой трети XX вв. в России сформировалась законодательная база, регламентирующая функционирование органов исполнительной власти.

Ссылки:

1. Мироненко С.В. Самодержавие и реформы. Политическая борьба в России в начале XIX в. М., 1989. 240 с.
2. Конституционное право России. Основные законы, конституции и документы XVIII–XX вв. : хрестоматия / сост. А.П. Угроватов. Новосибирск, 2000. 680 с.
3. Там же. С. 176.
4. Захаров А.В. Государственная власть в трактовке русских либеральных мыслителей XIX – начала XX вв. (на примере Б.Н. Чичерина) // Вестн. ТГУ. 2003. № 2 (30).
5. Там же. С. 6.
6. Общая теория государства и права : академ. курс в 3 т. / М.Н. Марченко, Н.П. Волпенко, Ю.И. Гревцов и др. ; отв. ред. М.Н. Марченко. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2007. Т. 1. 556 с.
7. Оксамытный В.В. Общая теория государства и права. М., 2012. 511 с.
8. Елистратов А.И. Государственное право. М., 1912. 364 с.
9. Там же. С. 248.
10. Грибовский В.М. Государственное устройство и управление Российской империи (из лекций по русскому государственному и административному праву). Одесса, 1912. 268 с.

References:

1. Mironenko, SV 1989, *Autocracy and reform. Political struggle in Russia at the beginning of the XIX century*, Moscow, p. 240.
2. Ugrovatov, AP (comp.) 2000, *Constitutional law in Russia. Basic laws and constitution documents XVIII-XX centuries*, reader, Novosibirsk, p. 680.
3. Ugrovatov, AP (comp.) 2000, *Constitutional law in Russia. Basic laws and constitution documents XVIII-XX centuries*, reader, Novosibirsk, p. 176.
4. Zakharov, AV 2003, 'State authority in the interpretation of Russian liberal thinkers XIX - early XX centuries. (for example, BN Chicherin)', *Vestn. TSU*, no. 2 (30).
5. Zakharov, AV 2003, 'State authority in the interpretation of Russian liberal thinkers XIX - early XX centuries. (for example, BN Chicherin)', *Vestn. TSU*, no. 2 (30), p. 6.
6. Marchenko, MN, Voplenko, NP & Grevtsov, YI 2007, *General Theory of State and Law: Acad. Rates in 3 vols*, 3rd ed., Moscow, vol. 1, p. 556.
7. Oksamytny, VV 2012, *General Theory of State and Law*, Moscow, p. 511.
8. Yelistratov, AI 1912, *State law*, Moscow, p. 364.
9. Yelistratov, AI 1912, *State law*, Moscow, p. 248.
10. Gribovsky, VM 1912, *Constitution and Government of the Russian Empire (of lectures on Russian public and administrative law)*, Odessa, p. 268.