

Дахина Анна Александровна

ассистент кафедры государственно-правовых дисциплин
Астраханского государственного университета

**ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ
СИСТЕМЫ ОРГАНОВ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ
XIX – НАЧАЛА XX ВВ.**

Аннотация:

В статье представлена обоснованная авторская периодизация системы органов исполнительной власти в Российской империи XIX – начала XX вв. на основе комплексного историко-правового исследования законодательных актов, направленных на регламентацию становления и развития системы органов исполнительной власти.

Ключевые слова:

периодизация, органы государственной власти, исполнительная власть, комплексное исследование, реформирование, законодательные акты, преобразования, системность.

Dakhina Anna Aleksandrovna

Assistant,
State and Legal Disciplines Department,
Astrakhan State University

**THE MAIN DEVELOPMENT
STAGES OF THE EXECUTIVE
AUTHORITY SYSTEM
IN THE RUSSIAN EMPIRE
IN THE XIX – EARLY XX CENTURIES**

Summary:

The article presents the author's justified periodization of the executive authority system in the Russian Empire in the XIX – early XX centuries based on the comprehensive historical and legal research of enactments regulating the formation and development of the executive authority system.

Keywords:

periodization, public authorities, executive branch, comprehensive study, reformation, laws, reform, system character.

К числу приоритетных направлений современной юридической науки относится исследование проблем, связанных с эволюцией органов исполнительной власти в России. Система органов исполнительной власти прошла длительный путь развития, что обуславливает необходимость выявления и исследования его основных этапов.

Историко-правовая наука представлена работами, посвященными истории отдельных органов исполнительной власти, законодательству, направленному на регулирование деятельности органов государственной власти [1; 2]. Теоретико-правовыми и историко-правовыми основами, позволившими исследовать историко-правовые акты, систематизировать их, представить и обосновать периодизацию развития законодательства, направленного на регламентацию деятельности государственных органов, послужили работы Ю.С. Решетова, Р.А. Ромашова, В.А. Летяева [3; 4; 5].

Периодизация, являясь способом систематизации историко-правового материала, позволяет не только хронологически последовательно проследить регламентацию становления и развития системы органов исполнительной власти, а также регламентирующих полномочия органов исполнительной власти, но и вычленив в нем определенные временные отрезки (периоды, этапы). В основе выделения этих временных отрезков лежат объективные критерии, которые дают возможность выявить типологические признаки государственного управления в тех или иных конкретных условиях, показать его устойчивые черты на данном историческом отрезке времени. Рассмотрение исторического развития государственного управления в процессе смены одних периодов другими позволяет создать целостную картину единого исторического процесса [6, с. 11].

В конце XVIII в. в Российской империи проявились кризисные явления, вынудившие правительство приступить к поиску путей модернизации системы государственного управления. Становится очевидным, что возможности дальнейшего развития при сохранении старой модели государственного управления исчерпаны. Кризис системы управления Российской империи обусловил необходимость реорганизации всей системы государственного управления. Для выработки реформ был создан Негласный комитет, в котором зародилась мысль о министерстве.

В историографии отсутствуют комплексные исследования становления и развития органов исполнительной власти в XIX – начале XX в. Поэтому представленные в работах исследователей периодизации не отражают целостную картину формирования органов исполнительной власти в исследуемый нами период. В историко-правовой литературе можно встретить периодизации становления и развития государственных учреждений в целом в дореволюционной России, периодизации отдельных этапов развития системы органов исполнительной власти в Российской империи и периодизации становления и развития отдельных министерств в Российской империи.

Исследование историко-правового материала позволяет выделить следующие этапы формирования и развития системы органов исполнительной власти Российской империи XIX – начала XX в.:

- реформирование исполнительной власти в первой половине XIX в. (1802–1857);
- реформирование исполнительной власти в середине – второй половине XIX в. (1857–1905);
- реформирование исполнительной власти в начале – первой трети XX в. (1905–1917).

Министерская реформа 1802 г. стала отправным моментом в становлении органов исполнительной власти. Законодательство начала XIX в. к административным органам с полномочиями в исполнительной сфере отнесло министерства и Комитет министров, другие государственные органы, призванные исполнять предписания законодателя, образование и функционирование которых можно рассматривать как первоначальный этап в процессе формирования системы исполнительной власти в рамках абсолютизма. Министерства представляли собой бюрократические учреждения. На этом этапе более сложной стала внутренняя организация правительственных учреждений, структура которых характеризовалась многоступенчатостью и разветвленностью.

В середине – второй половине XIX в. система органов исполнительной власти переживает определенные изменения, что нашло отражение в законодательстве империи. Был сформирован новый правительственный орган – Совет министров. Официально Совет министров был учрежден Высочайшим повелением от 12 ноября 1861 г. Совет министров, в соответствии с Высочайшим повелением, сотрудничал с другими высшими органами власти и управления. Законодатель предусмотрел тесную связь Совета министров с Государственным советом (ст. 5). Связь Совета министров с Комитетом министров отражена в ст. 6, согласно которой заведывание делами Совета министров становилось обязанностью управляющего делами Комитета министров.

Во второй половине XIX в. в Российской империи принимается ряд законодательных актов, направленных на координацию деятельности органов власти и управления. Исследование соответствующих правовых источников позволило выявить несколько направлений в развитии законодательства, координирующего деятельность министерств и других государственных органов: координация деятельности министерств и других центральных органов власти и управления; координация деятельности министерств и органов управления отдельными территориями; координация деятельности министерств и органов, учрежденных в целях содействия проведению крестьянской реформы; координация деятельности отдельных министерств; координация деятельности министерств с опекунами.

Начало XX столетия в Российской империи ознаменовано значительными преобразованиями в государственном устройстве. Правовыми основами деятельности органов исполнительной власти стали Манифест от 19 октября 1905 г. и Основные государственные законы 1906 г. («Учреждение Совета министров»).

Впервые государственные законы были кодифицированы в 1832 г., однако издание манифестов 1905 г. повлекло за собой их пересмотр. Пересмотр государственных законов прежде всего затрагивал три вопроса – реорганизация Государственного совета, учреждение Государственной думы, создание Совета министров. Исполнительная власть регламентируется нормами сразу нескольких глав Основных законов (глава первая «О существе верховной самодержавной власти», глава одиннадцатая «О Совете Министров, министрах и главноуправляющих отдельными частями»). Исследование норм главы, посвященной власти императора (глава первая «О существе верховной самодержавной власти»), позволило выявить ряд вопросов, урегулированных законодателем, относящимся к осуществлению власти исполнительной. Общие правовые положения, направленные на регламентацию имперских органов исполнительной власти, сосредоточены в главе одиннадцатой «О Совете Министров, министрах и главноуправляющих отдельными частями». Совет Министров наделялся широким кругом полномочий. Мы акцентируем внимание на законодательном запрете вторжения Совета министров в компетенцию Государственной думы и Государственного совета.

В основных законах Российской империи был закреплен институт министерской скрепы, в соответствии с которой указы императора должны скрепляться председателем Совета министров или министром, осуществляющим управление в определенной сфере, или главноуправляющим отдельной частью. Институт министерской скрепы не был призван ограничивать власть императора, а только удостоверял содержание правового акта. Однако предпринятые меры свидетельствовали о начальном этапе формирования конституционализма в России и, со временем могли бы привести к складыванию конституционной монархии.

Таким образом, процесс формирования системы органов исполнительной власти в Российской империи XIX – начала XX в. и соответствующего законодательства прошел длительный

путь, отразивший тенденции государственного развития России. Проведенные реформы исполнительной власти нельзя считать безуспешными. Задуманные и реализованные преобразования исполнительной власти создали определенный механизм, деятельность которого можно объяснить не столько его устройством, сколько теми условиями государственной жизни, при которых этому механизму приходилось функционировать.

Ссылки:

1. Арсеньева Г.В. Система государственных преступлений по Уголовному уложению 1903 г. // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2012. № 9 (23). Ч. 2. С. 26–28.
2. Летяев В. А. Систематизация законодательства и рецепция в праве: закономерности взаимодействия // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2009. № 4(68) С. 140–146
3. Мулукаев Р.С. История государственного управления в России. М., 2014. С. 11.
4. Решетов Ю.С. Содержание и формы реализации права // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2009. № 12. С. 57–63.
5. Система источников русского права X–XVIII вв. : коллективная монография / Р.А. Ромашов [и др.] ; под общ. ред. Ю.В. Оспенникова. Самара, 2014 ; Ромашов Р.А. Юридическая технология правотворчества в России в XVIII в. // Право и государство: теория и практика. 2014. № 10 (118). 428 с.
6. Шафигулина С.Р. Развитие избирательного права в России во второй половине XIX – начале XX в., 1864–1917 гг. (историко-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002.

References:

1. Arsenyev, GV 2012, 'The system of state crimes under the Criminal Law 1903', *Historical, philosophical, political and legal sciences, cultural studies and art history. Theory and practice*, no. 9 (23), part 2, p. 26-28.
2. Letyaev, VA 2009, 'Ordering of law and the right of reception: patterns of interaction', *Bulletin of the Saratov State Academy of Law*, no. 4 (68), p. 140-146
3. Mulukaev, RS 2014, *The history of government in Russia*, Moscow, p. 11.
4. Reshetov, YS 2009, 'The content and form of the right', *Bulletin of the Academy of economic safety of the Russian Interior Ministry*, no. 12, p. 57-63.
5. Romashov, RA et al. 2014, *The system of sources of Russian law X-XVIII centuries: Collective monograph*, Samara; Romashov, RA 2014, 'Legal technology lawmaking in Russia in the XVIII century', *The Right and the State: Theory and Practice*, no. 10 (118), 428 p.
6. Shafigulina, SR 2002, *The development of the electoral law in Russia during the second half of XIX – early XX century , 1864-1917 (Historical and legal research)*, PhD thesis, Saratov.