

13. Постановление Правительства РФ от 31.10.2013 № 978 «Об утверждении перечня особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации, для целей статей 226.1 и 258.1 Уголовного кодекса Российской Федерации». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

14. Уголовный кодекс РСФСР. – М. : Юридическая литература, 1978. – С. 55.

15. Уголовный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 27.10.1960) (ред. от 28.04.1995, с изм. от 20.12.1995). – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

16. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 13.07.2015, с изм. от 16.07.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.07.2015), ст. 158 примечание 1. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

17. Уголовный кодекс Российской Федерации: по состоянию на 10.09.2013 г.: с комментариями к последним изменениям. – М. : Эксмо, 2013. – 352 с. – (ГАРАНТ: достоверно и актуально).

18. Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 (ред. от 01.07.2014) «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

19. Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

#### ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ МЕХАНИЗМЕ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX ВЕКА

*Пашенцев Дмитрий Алексеевич, доктор юридических наук, профессор, Московский городской педагогический университет, Россия, 129226, г. Москва, 2-ой Сельскохозяйственный проезд, 4, к. 1, e-mail: dp-70@mail.ru.*

В статье раскрывается сущность исполнительной власти применительно к Российской империи. Проанализированы структура органов исполнительной власти и их место в государственном механизме во второй половине XIX века.

**Ключевые слова:** исполнительная власть, государственный механизм, государственный аппарат, административные органы, государство

#### THE BODIES OF EXECUTIVE POWER IN THE STATE MECHANISM OF THE RUSSIAN EMPIRE OF THE SECOND HALF OF THE NINETEENTH CENTURY

*Pashentsev Dmitri A., Doctor of Law Sciences, Professor, Moscow City Teacher Training University, Russia, 129226, Moscow, 4 Vtoroy Sel'skhozjajstvennyj proezd, e-mail: dp-70@mail.ru.*

The article reveals the essence of the executive in relation to the Russian Empire. The structure of the executive authorities and their place in the machinery of government in the second half of the nineteenth century.

**Keywords:** the executive power, the state mechanism, the state apparatus, administrative bodies, state

В условиях административной реформы в современной России большое значение имеет теоретический и историко-правовой анализ различных аспектов деятельности исполнительной власти, её содержания и правовой природы. Несмотря на значительные усилия, предпринятые учёными в данной сфере, до сих пор остаются недостаточно изученными как сущность самой исполнительной власти, так и особенности её взаимодействия с иными ветвями власти в рамках единого государственного механизма.

В современных условиях принцип разделения властей относится к числу основополагающих конституционных принципов и в этом качестве закреплён в подавляющем большинстве действующих конституций. В то же время механизмы практической реализации этого принципа могут сильно различаться. Как верно подметил С.А. Котляревский, «классическая схема, данная Монтескье, по которой парламенту принадлежит власть законодательная, а правительству – власть исполнительная, от которой отделяется судебная, – даёт весьма неточное представление о жизни конституционного государства» [7, с. 85]. Не стоит упрощать природу исполнительной власти, сводить её только к исполнению законов и административных функций.

Российская специфика государственного развития закономерно предопределяет наличие ретроспективной тенденции авторитаризма государственной власти, что связано с неизбежным повышением значения исполнительной власти. Когда сегодня говорится об укреплении вертикали власти, то имеется в виду, в первую очередь, власть исполнительная. В связи с этим возникает вопрос о том, не наносит ли укрепление исполнительной власти ущерб иным ветвям власти, не приведёт ли оно к возрастанию авторитарных начал в управлении государством.

При поиске ответа на этот вопрос будем исходить из следующих предположений:

1) исполнительная власть на практике занимает центральное место в системе разделения властей, что объективно обусловлено её природой. Реализуя текущее и повседневное управление обществом, осуществляя внутреннюю и внешнюю политику страны, исполнительная власть фактически руководит жизнью государства;

2) исполнительная власть в наименьшей степени по сравнению с другими ветвями власти подвержена эффективному контролю со стороны гражданского общества;

3) несмотря на традиционную схему разделения властей, она представляется достаточно условной. Можно говорить о функциональной общности органов государственной власти всех ветвей, так как они – вместе взятые и каждая в отдельности – участвуют в осуществлении функций государства.

Основываясь на перечисленных позициях, попробуем проанализировать правовые основы становления системы органов исполнительной власти в Российской империи, базируясь при этом на современных подходах к пониманию её природы.

В юридической науке существует несколько подходов к определению сущности исполнительной власти. Например, И.Л. Бачило характеризует исполнительную власть как ветвь государственной власти, выраженную системой органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление делами общества [6, с. 31]. В.В. Лазарев определяет исполнительную власть как вторичную подзаконную ветвь государственной власти, которая имеет универсальный предметный и организующий характер и направлена на обеспечение исполнения законов и других актов законодательной власти [8, с. 382].

На всех этапах развития российского государства исполнительная власть наделялась полномочиями в области осуществления непосредственного управления государством. Как в рассматриваемый период, так и в современный период развития государственности организация деятельности исполнительной власти строилась на требованиях строгой субординации связанных между собой государственных органов [9, с. 184].

Органы государственного управления наделены исполнительно-распорядительными функциями. Исполнительная деятельность таких органов проявлялась в том, что они выступали как непосредственные исполнители требований, содержащихся в актах органов государственной власти и выше-

стоящих органов государственного управления, а распорядительная – в том, что они принимали меры к выполнению подчинёнными им органами данных требований.

Исполнительная власть характеризуется рядом признаков. Важнейшим признаком исполнительной власти является её масштабность [9, с. 25]. В предметы ведения органов исполнительной власти отнесены практически все сферы общественной жизни: экономика, здравоохранение, обеспечение безопасности и общественного порядка, организация обороны и внешней политики, образование. Вышесказанное обуславливает другой характерный признак – исполнительная власть реализуется непрерывно.

К числу важных признаков исполнительной власти относится и признак, характеризующий исполнительную власть как самостоятельную, обособленную и обеспеченную ресурсами. Масштабы и характер функционирования органов исполнительной власти обуславливают необходимость соответствующего ресурсного обеспечения. Для эффективной деятельности исполнительной власти важно не только финансовое и материальное обеспечение, но и достаточное количество квалифицированных кадров, технических средств, правовых инструментов, организационных, а также идеологических ресурсов. Реализация деятельности исполнительной власти находится в прямой зависимости от компетентности работы аппарата.

В науке разработано множество критериев для классификации органов исполнительной власти, например:

- по степени власти;
- в зависимости от сложности задач и территориального масштаба деятельности;
- в зависимости от характера, объёма и содержания полномочий;
- по количественному составу;
- по способу комплектования личного состава.

Применим некоторые из приведённых классификаций к типологии органов исполнительной власти Российской империи.

В отечественном государственном праве применялась классификация органов государственного управления в зависимости от степени власти, предполагающая деление на органы верховного управления и органы подчинённого управления [3, с. 247].

Такое деление относится к 1832 г., когда по замыслу М.М. Сперанского оно было введено в Основные законы при составлении Свода законов Российской империи. В основу данного разграничения легло «политическое мировоззрение полицейского государства, по которому должностные лица черпают свои полномочия от власти монарха» [3, с. 248]. К первым относились государственные органы, постановления которых подлежали утверждению императора и после утверждения постановления получали силу законов. В качестве примера приведём Государственный совет, Сенат, Синод, Комитет министров и некоторые иные, которыми управлял сам император. Ко вторым относились исполнительные органы, связанные при осуществлении власти существующими законами, например, Совет министров и министерства. Так, Совет министров учреждён для предварительного рассмотрения:

- видов и предположений к устройству и усовершенствованию разных частей, вверенных каждому министру;
- сведений о ходе работ по устройству и усовершенствованию разных частей;
- первоначальных предположений о необходимости отменить или изменить какой-либо из действующих законов [9, ст. 2].

Определённой компетенции Совет министров не имел. Не было у него и своей исполнительной власти: дела вносились только для предварительного рассмотрения [9, ст. 3].

В зависимости от сложности выполняемых задач и территориального масштаба деятельности органы исполнительной власти можно подразделить на центральные и местные.

В юридической науке существует мнение, что рассматриваемая классификация «находится в тесной связи с делением административных учреждений по степени власти: центральные учреждения являются в то же время и высшими; на них возлагается задача руководства местными учреждениями» [3, с. 251]. К числу первых относятся органы, деятельность которых распространяется на всю территорию государства. К центральным органам подчинённого управления принадлежат министерства и управления, им равные [1].

Основные начала организации министерств в Российской империи, в ведении которых находились отдельные отрасли подчинённого управления, устанавливались особым законом, который носил название «Общего учреждения министерств». В составе министерств находились департаменты: управления, канцелярии; совет министра; общее присутствие в каждом департаменте; особые установления, при некоторых министерствах состоящие [2, с. 65].

Помимо департаментов в составе отдельных 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:

- Собственная Его Императорского Величества канцелярия;
- Собственная Его Императорского Величества канцелярия по учреждениям (установлениям) императрицы Марии;
- канцелярия Е. И. В. по принятию прошений, подаваемых на Высочайшее имя.

Роль высшего административного органа принадлежала Комитету министров, который был учреждён для рассмотрения дел, требовавших взаимодействия нескольких министерств или превышающих компетенцию отдельных министерств.

Во вторую группу входили органы, деятельность которых ограничивается рамками административно-территориальных единиц. Главным административным органом в губернии являлся губернатор, назначаемый монархом; губернское правление; уездное и городское управление.

Таким образом, государственный механизм Российской империи представлял собой единую целостную систему, состоящую из ряда подсистем. Важной составляющей частью государственного механизма выступали органы исполнительной власти, при этом существовала строгая властная вертикаль. Несмотря на то что разделение властей отсутствовало, шёл активный процесс обособления исполнительной власти, её отделения от других государственных структур.

#### Список литературы

1. Грибовский В. М. Государственное устройство и управление Российской Империи (из лекций по русскому государственному и административному праву) / В. М. Грибовский. – Одесса, 1912 (ГАРАНТ, 2013).
2. Дорская А. А. История государственных учреждений России до 1917 года. А. А. Дорская. – СПб., 1998. – С. 65.
3. Елистратов А. И. Очерк государственного права / А. И. Елистратов. – М., 1915. – С. 251.
4. Исполнительная власть в Российской Федерации: проблемы развития / отв. ред. И. Л. Бачило. – М., 1998. – С. 31.

5. Котляревский С. А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских основных законов / С. А. Котляревский. – М., 2003. – С. 85.
6. Общая теория государства и права / под ред. В. В. Лазарева. – М., 2001. – С. 382.
7. Оксамытный В. В. Общая теория государства и права / В. В. Оксамытный. – М., 2012. – С. 184.
8. Уманская В. П. Правовые акты органов исполнительной власти. Теория и практика / В. П. Уманская. – М., 2013. – С. 25.
9. Учреждение Совета Министров. Свод основных государственных законов. – СПб., 1892. – Т. I, ч. II. – Ст. 2.

#### **References**

1. Gribovskij V. M. Gosudarstvennoe ustrojstvo i upravlenie Rossijskoj Imperii (iz leksij po russkomu gosudarstvennomu i administrativnomu pravu). Odessa, 1912 (GARANT, 2013).
2. Dorskaja A. A. Istorija gosudarstvennyh uchrezhdenij Rossii do 1917 goda. SPb., 1998. P. 65.
3. Elistratov A. I. Oчерk gosudarstvennogo prava. M., 1915. P. 251.
4. Iсполnitel'naja vlast' v Rossijskoj Federatsii: problemy razvitija / ed. I. L. Bachilo. M., 1998. P. 31.
5. Kotljarevskij S. A. Konstitutsionnoe gosudarstvo. Juridicheskie predposylki russkih osnovnyh zakonov. M., 2003. P. 85.
6. Obschaja teorija gosudarstva i prava / ed. V. V. Lazarev. M., 2001. P. 382.
7. Oksamytnyj V. V. Obschaja teorija gosudarstva i prava. M., 2012. P. 184.
8. Umanskaja V. P. Pravovye akty organov ispolnitel'noj vlasti. Teorija i praktika. M., 2013. P. 25.
9. Uchrezhdenie Soveta Ministrov. Svod osnovnyh gosudarstvennyh zakonov. SPb., 1892. Vol. I, part II. St. 2.