

**ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ  
В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ XIX – НАЧАЛА XX В.:  
ПРИЧИНЫ, УСЛОВИЯ, ПЕРИОДИЗАЦИЯ**

*Дахина Анна Александровна, аспирант, Астраханский государственный университет, 410056, Россия, г. Астрахань, ул. Татищева, 20а, e-mail: a.dakhina@mail.ru.*

В статье предлагается периодизация развития отечественного законодательства, регламентирующего формирование и функционирование исполнительной власти. Дан краткий анализ законодательного массива в рассматриваемый период, обозначена система основных форм законодательных актов, принимаемых в России на основании статьи 53 Свода законов Российской империи.

**Ключевые слова:** законодательство Российской империи, система органов исполнительной власти, Полное собрание законов Российской империи, Свод законов Российской империи, именные указы, Указы Сената, периодизация

**FORMATION OF THE SYSTEM OF EXECUTIVE POWER  
IN THE RUSSIAN EMPIRE XIX – EARLY XX CENTURIES:  
CAUSES, CONDITIONS, PERIODIZATION**

*Dakhina Anna A., postgraduate student, Astrakhan State University, 410056, Russia, Astrakhan, 20a Tatishev St., e-mail: a.dakhina@mail.ru.*

The article dwells upon the periodization of the national legislature development that governed the establishment and the functioning of the executive power system in the Russian Empire. A brief analysis of the legislature system is given; the system of the main legislative acts regulating the formation, the structure and the rights of the executive power bodies in the Russian Empire is designated.

**Keywords:** Legislation of the Russian empire, system of executive authorities, Complete Collection of Laws of the Russian empire, Code of Laws of the Russian empire, inscribed decrees, decrees of the Senate, periodization

Анализ данного вопроса предполагает исследование законодательного массива, направленного на регулирование общественных отношений, связанных с формированием и функционированием исполнительной власти в России.

Законодательство Российской империи (используемое в широком смысле), регламентирующее формирование и функционирование органов исполнительной власти, представляло собой совокупность нормативных актов в форме указов, уставов, грамот, положений, мнений Государственного Совета и иных актов.

Обозначим систему основных форм законодательных актов, принимаемых в России на основании статьи 53 Свода законов Российской империи: 1) Уложения; 2) Уставы; 3) Учреждения; 4) Грамоты; 5) Положения; 6) Наказы (инструкции); 7) Манифести; 8) Указы; 9) Мнения Государственного Совета; 10) Доклады, удостоенные высочайшего учреждения. Нормативно-правовой акт, регулирующий пересечение границы государства, мог быть принят в любой из указанных форм.

Правовое регулирование общественных отношений, связанных с формированием и функционированием органов исполнительной власти, осуществлялось на основе именного указа или иной формы акта.

Обширный нормативный материал содержит Полное собрание законов Российской империи, объединяющее в хронологическом порядке нормативные акты, исходящие от государственной власти в России.

Первое собрание законодательства Российской империи охватывает период 1649–1825 гг. и включает в себя 30600 актов, второе собрание – 1825–1881 гг. и состоит из 61928 актов, третье собрание – 1881–1913 гг. и включает в себя 40846 актов [2, с. 5, 24, 46].

Правовые акты, регулирующие формирование и функционирование органов исполнительной власти, содержатся в Своде законов Российской империи, изданном в XV томах, которые объединены в восемь книгах. Структура Свода законов сохранилась на всём протяжении своей истории. Правовой материал располагался по особой системе: если Полное собрание законов строилось в соответствии с хронологическим принципом, то Свод законов – по отраслевому принципу, хотя и не последовательно проведённому.

Г.Ф. Шершеневич выделил следующие отличительные признаки Свода законов от Полного собрания законов:

- 1) Свод законов представляет систематический сборник, Полное собрание законов – сборник хронологический;
- 2) Свод законов включил в себя только действующее законодательство Российской империи, Полное собрание законов включило – как действующие законодательные акты, так и действовавшие со времени издания Соборного уложения 1649 г.;
- 3) в Своде законов законодательные акты даны в извлечениях, сделанных в виде статей, в Полном собрании законов они помещены полностью, как были первоначально изданы [5].

Ещё одно собрание законодательных актов издавалось при Сенате. С 1862 по 1917 г. с периодичностью два раза в неделю выходили Собрания узаконений и распоряжений правительства. Собрание включало в себя все манифести, повеления, которые издавались от имени Сената, а также другие законодательные акты, имевшие силу закона [4, с. 27].

Анализ нормативного материала позволил обнаружить несоразмерность законодательных актов, когда наряду с каким-либо небольшим указом, нередко относящимся к частному поводу, присутствуют обширные законодательные акты, посвящённые деятельности уполномоченных органов или обширной сфере общественных отношений.

Большую часть актов составляют указы. Значительный перевес над другими видами актов имеют именные указы, что обусловлено укреплением власти монарха. Именные указы издавались по наиболее существенным вопросам государственного значения. Большинство законодательных актов, направленных на сферу исполнительной власти, были изданы в форме именных указов, что говорит о значении, которое им придавало государство.

Указы Сената занимали по численности второе место после указов именных. Сенатские указы носили двойственный характер: могли выступать в качестве законодательных актов, детализировавших и расширяющих положения, содержащиеся в именных указах, и выступать в качестве актов, имеющих самостоятельное значение. Следует отметить особенность российского законодательства – его многочисленность, разветвлённость. Согласимся с мнением М.Ф. Владимирского-Буданова, который считал, что, несмотря на то что указы являлись самой важной и обильной формой законов, в системе они имели ряд отрицательных черт – многочисленность, неустойчивость, противоречивость и смешение распоряжений разной важности [1, с. 275].

Анализ правового материала второй половины XIX – начала XX столетий позволил выявить следующие виды законодательных актов, направленных на регулирование сферы исполнительной власти:

- именные императорские указы, т.е. указы, исходившие от государя императора, представляли собой одну из форм обнародования законов;
- манифести, призванные свидетельствовать об особой значимости предпринимаемого нововведения;
- именные указы, данные правительству Сенату, представляли собой особую форму законодательства, использовавшуюся в тех случаях, когда Сенату предписывалось ввести в действие какое-либо законоположение, а также довольно часто содержали изложение мотивов нововведения;
- высочайше утвержденное мнение Государственного Совета – законоположение, принятное Государственным Советом единогласно или когда Император изволил принять заключение большинства;

- положения, акты, регламентировавшие определённую отрасль управления;
- учреждение – узаконения, определяющие образования, состав, предметы ведомства, степень власти, порядок делопроизводства органа, выступавшие учредительными актами тех или иных органов управления;
- устав, регламент – специальное узаконение для определённого ведомства.

Анализ законодательного массива показал, что в рассматриваемый период наблюдается активизация правотворческой деятельности государства в сфере регулирования исполнительной власти. Таким образом, история отечественного законодательства об исполнительной власти представлена многочисленными правовыми актами. В рамках данной работы предлагается периодизация развития отечественного законодательства, регламентирующего формирование и функционирование органов исполнительной власти.

Будучи способом систематизации историко-правового материала, периодизация позволяет не только хронологически последовательно проследить регламентацию становления и развития системы органов исполнительной власти, а также регламентирующих полномочия органов исполнительной власти, но и вычленить в нём определённые 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 [3, 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.

Исследование историко-правового материала позволяет выделить следующие этапы.

**1. Реформирование исполнительной власти в первой половине XIX в.** В конце XVIII в. в Российской империи проявились кризисные явления, вынудившие правительство приступить к поиску путей модернизации системы государственного управления. В результате реформирования исполнительной власти были достигнуты централизация государственной власти и специализация отдельных органов власти и управления. Ключевым моментом в становлении органов исполнительной власти стала министерская реформа 1802 г. Её необходимость возникла в связи с тем, что коллегиальная система административного управления, введённая Петром I, перестала отвечать многократно усложнившимся задачам, стоящим перед органами исполнительной власти. Названный период характеризуется процессами разграничения компетенций между органами власти и управления; организационно-правовым оформлением статуса Комитета министров, преобразованием исполнительной власти в середине – второй половине XIX в.

В результате высшее управление в связи с переходом к министерской системе приобрело характер централизованной системы. Министерская модель управления оказалась жизнеспособной, сравнительно легко адаптирующейся к изменяющимся историческим условиям.

**2. Реформирование исполнительной власти в середине – второй половине XIX в.** Вступление России в стадию капитализма создавало объективные предпосылки для проведения дальнейших реформ, в том числе и в области государственного управления. Главным моментом реформ стало учреждение Совета министров. Для данного периода характерны дуализм в структуре исполнительной власти, выразившийся в существовании Комитета министров и Совета министров, а также отсутствие чёткого разграничения компетенции между органами исполнительной и законо-

дательной власти. В то же время правительство не пошло дальше ограниченных, не затронувших самодержавных основ власти реформ. Они не коснулись основных звеньев государственного управления.

**3. Начало – первая треть XX в.** Данный период характеризуется новым реформированием органов исполнительной власти в Российской империи на фоне учреждения представительного органа (Государственной думы). Реформирование исполнительной власти связано с необходимостью укрепления единства деятельности министров.

Причины развития законодательства, регламентирующего формирование и функционирование органов исполнительной власти, разнообразны. Во-первых, процесс трансформации абсолютной монархии требовал становления новой системы законодательства, в том числе в сфере исполнительной власти. В процессе реформирования в рассматриваемый период была создана новая бюрократическая организация государственного управления. Во-вторых, экономическое развитие требовало соответствующей организации исполнительной власти. Проводимые в России в XIX в. социально-экономические реформы были направлены на развитие рыночных отношений. Основным рычагом управления экономикой в рыночных условиях становятся органы исполнительной власти. Их деятельность определяла стабильность общества и эффективность реализации реформ.

Таким образом, процесс формирования системы органов исполнительной власти в Российской империи XIX – начала XX в. и соответствующего законодательства прошёл длительный путь, отразивший тенденции государственного развития России.

#### **Список литературы**

1. Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права / М. Ф. Владимирский-Буданов. – Ростов н/Д., 1995. – С. 275.
2. Галузо В. Н. Систематизация законодательства в России (1649–1913) / В. Н. Галузо. – Москва: Юнити-дата, 2007. – С. 5, 24, 46.
3. Мулукав Р. С. История государственного управления в России / Р. С. Мулукав. – Москва : Юнити- Дата, 2012. – С. 11.
4. Пащенцев Д. А. Особенности системы источников права Российской империи / Д. А. Пащенцев // История государства и права. – 2009. – № 19. – С. 27.
5. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права / Г. Ф. Шершеневич. – Москва, 1910. – Т. 1–2 // СПС «Гарант». 2012.

#### **References**

1. Vladimirskej-Budanov M. F. Obzor istorii russkogo prava. Rostov-on-Don, 1995. P. 275.
2. Galuzo V. N. Sistematisacija zakonodatel'stva v Rossii (1649–1913). Moscow, Juniti-data, 2007. P. 5, 24, 46.
3. Mulukaev R. S. Istorija gosudarstvennogo upravlenija v Rossii. Moscow, Juniti-Data, 2012. P. 11.
4. Pashencev D. A. Osobennosti sistemy istochnikov prava Rossijskoj imperii // Istorija gosudarstva i prava. 2009. № 19. P. 27.
5. Shershenevich G. F. Obshchaja teoriya prava. Moscow, 1910. Vol. 1–2 // SPS «Garant». 2012.