Правотворческая деятельность министерств Российской империи в XIX – начале XX в.

тема диссертации и автореферата по ВАК 12.00.01, доктор юридических наук Михеева, Ирина Вячеславовна

**Год:**

2011

**Автор научной работы:**

Михеева, Ирина Вячеславовна

**Ученая cтепень:**

доктор юридических наук

**Место защиты диссертации:**

Владимир

**Код cпециальности ВАК:**

12.00.01

**Специальность:**

Теория и история права и государства; история история учений о праве и государст

**Количество cтраниц:**

413

## Оглавление диссертации доктор юридических наук Михеева, Ирина Вячеславовна

Введение.3

Глава 1. Министерства Российской империи: становление системы, нормотворческая компетенция

1.1. Реформа государственного управления начала XIX века и становление министерской системы.28

1.2. Нормотворческая компетенция министерств Российской империи .55

Глава 2. Нормотворчество министерств как форма реализации их компетенции

2.1. Основные направления министерского нормотворчества в Российской империи.89

2.2. Генезис форм ведомственного нормотворчества в Российской империи в XIX - начале XX века.108

2.3. Нормативно-правовые акты министерств: виды, подготовка.144

2.4. Проблемы качества министерской нормотворческой деятельности. Административное усмотрение.172

Глава 3. Участие министерств в законодательном процессе в Российской империи

3.1. Законодательный процесс в Российской империи в XIX - начале XX века: докгринальные подходы к содержанию и стадиям.209

3.2. Полномочия министерств как субъектов законодательной инициативы. Презумпция «идеально единого правительства» в Российской империи.236

3.3. Составление министрами проекта закона и внесение его в законодательный орган.275

3.4. Роль министерств в обсуждении законопроекта.306

Глава 4. Контроль в правотворческой деятельности министерств.336

## Введение диссертации (часть автореферата) На тему "Правотворческая деятельность министерств Российской империи в XIX – начале XX века"

Актуальность темы диссертационного исследования. В современной России идет активное реформирование всех сторон государственной жизни. Необходимым условием эффективности преобразования государственного управления, совершенствования методов правового регулирования различных сфер деятельности государства и гражданского общества является качественное правовое обеспечение проводимых реформ.

Нормативность, являясь наиболее устойчивым свойством права, позволяет считать нормативно-правовые акты самыми значимыми элементами структуры действующего права. Между тем уровень эффективности законодательства в целом остается довольно низким. Тем же, насколько высоки качественные характеристики создаваемых норм, насколько гармонично они встраиваются в общую систему законодательства и права, определяется эффективность публичного управления, одной из функций которого является правотворчество.

В настоящее время правотворчество стало основным содержанием функциональной деятельности российских министерств. Исследование истории становления министерского правотворчества дает возможность проследить закономерности его развития, выявить причины современных проблем регулятивной деятельности министерств, определить действенные рычаги контрольно-надзорного механизма в правотворчестве и, наконец, представить алгоритм совершенствования современного ведомственного нормотворчества.

Исторически эффективность деятельности органов государственного управления определялась видовой наполненностью их системы, структурным единообразием и функциональным «отягощением». Именно эти элементы (система, структура, функции) и проходят красной нитью в общей канве управленческой деятельности государственных органов еще со времен Российской империи. Перманентная функциональная реструктуризация органов государственного управления при конкурентности содержания их компетенции; размытость, несочетаемость форм государственного управления и т. п. создают проблемы в выявлении факторов, определяющих эффективность государственной деятельности1. < '

На этом фоне исторический опыт государственно-управленческой правотворческой деятельности министерств, представленный в данном научном исследовании, может лечь в основу серьезного аналитического обоснования происходящих сегодня в государстве и обществе трансформаций и помочь в принятии обоснованных решений по управлению современной Россией.

Вопрос исторического оформления правотворческих полномочий министерств в ходе осуществления государственного управления позволяет определить векторы формирования компетенции исполнительных органов, обособления последних от законодательных органов. Правотворческая деятельность министерств рассматривается в контексте реализации ими функций государственного управления и как самостоятельная деятельность по подготовке и юридическому оформлению управленческого решения в виде подзаконного нормативно-правового акта, и как участие в инициировании и составлении текста законодательного акта.

В исследованиях современных проблем становится правилом обращение к истории вопроса. Между тем чаще всего это делается поверхностно. Внешнее видение единичной аналогии приводит к отсутствию объективности в оценке > особенностей, истоков, исторических посылов исследуемого современного правотворчества и ведет к его ошибочной трактовке. В рамках историко-правовых исследований правотворчества современные авторы, прежде всего, делают акцент на законе и законодательном процессе. Это во многом объясняется исторической традицией юридической науки выделять видовые характеристики именно законодательного акта. Вместе с тем не учитывается тот факт, что выявление материальных и формальных характеристик закона шло в сравнении с государственными актами управления, которые должны были носить подзаконный характер. Рассмотрение же закона как акта правотворчества может дать общую картину динамики системного правотворчества в истории и в современности только

1 Михеева И. В. Государственное управление: исторические аналоги преемственности // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2011. - № 3. - С. 95. в контексте других, подзаконных, правовых актов государственной власти. В свою • ■ • г ,< I очередь, самостоятельность нормотворческих полномочий единоначальных министерств, которая формировалась в Российской империи нарабатываемой десятилетиями административной практикой, является в определенной степени феноменом, требующим научного осмысления.

Степень научной разработанности темы и теоретическая основа исследования. Для понимания предмета исследования необходимо было изучение современной и дореволюционной теории правотворчества, а также функционального структурирования органов управления в Российской империи и в современном государстве.

Правотворческие полномочия российских министерств носили двойственный характер. Формой их реализации было подзаконное нормотворчество. Министерства в отличие от коллегиальных органов верховного управления имели полномочия по самостоятельному (без утверждения монархом) созданию правовых норм в пределах обозначенной для них сферы государственного управления. Кроме этого, министерства участвовали в создании законодательных актов Российской империи, и на определенных этапах министры даже обладали некоторыми исключительными полномочиями в этой сфере (например, по внесению законопроектов в ®< Государственный совет и Государственную Думу в начале XX века). В связи с этим для получения представления о научной разработанности исследуемой в диссертации проблемы возникла необходимость обратиться к многосложной по структуре и содержанию теоретической базе.

Законодательство XIX - начала XX в. не давало точных формулировок понятий, наполняющих правотворческий процесс, не фиксировало перечень его участников. Между тем разная трактовка границ стадий законодательного процесса в дореволюционной доктрине предопределяла и различное толкование субъектного состава законодательного процесса - могли ли быть, например, министерства субъектами законодательной инициативы, составления и официального обсуждения законопроекта и т. п. В связи с этим наряду с исследованием законодательного пласта возникла необходимость изучения дореволюционной доктрины.

Теоретическую основу выполнения представленной диссертации составил анализ

I , 1 • произведений русских правоведов ХЕХ - начала XX века, где позиционировались существовавшие в то время подходы к содержанию, стадиям, субъектному составу, факторам и пр. вопросам правотворчества. Они содержат живую научную дискуссию по наиболее актуальным в то время и не потерявшим сегодня «остроты» вопросам участия министерств Российской империи в правотворческой деятельности. Это работы А. А. Алексеева, А. С. Алексеева, И. Е. Андреевского, И. Д. Беляева, М. Ф. Владимирского-Буданова, Г. Э. Блосфельда, В. М. Гессена, 3. А. Горюшкина, А. Д. Градовского, Ю. С. Гамбарова, В. М. Грибовского, Д. Д. Грима, М. В. Довнар-Запольскош, А. О. Евтихиева, А. И. Елистратова, В. В. Ивановского, И. А. Ильина, К. Д. Кавелина, М. Н. Каткова, Б. А. Кистяковского, Н. М. Коркунова, М.А.Корфа, С.А. Корфа, С.А. Котляревского, Н. О. Куплеваского, Н. И. Лазаревского, Н. В. Латкина, М. К. Лемке, П. И. Люблинского, К. И. Малышева, К. А. Неволина, Б. Э. Нольде, Н. И. Палиенко, С. П. Покровского, Н. К. Ренненкампфа, Н. Ф. Рождественского, А. В.Романовича-Славатинскош, В. А. Саковича, М. И. Свешникова, А. М. Скабичевского, В. В. Сокольского, М. М. Сперанского, А. С. Тагера, Е. Н. Трубецкого, Л. А. Цветаева, П. П. Цитовича, Б. Н. Чичерина, Г. Ф. Шершеневича, И. А. Шингарева и др.

Министерской системе управления в целом в дореволюционной историографии посвящена только работа С. П. Покровского «Министерская власть в России. Историко-юридическое исследование» (Ярославль, 1906). В то же время отдельным министерствам уделено внимание в ряде юбилейных изданий начала XX века: «Столетие Военного министерства» Д. А. Скалона и Н. М. Затворницкого (СПб.,1902), «Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения (1802-1902 гт.)» С. В. Рождественского (СПб., 1902), «Обзор деятельности Министерства Императорского двора и уделов за время царствования императора Александра Ш, 1884-1894» (СПб., 1901), «Министерство юстиции за сто лет. 1802-1902 гг.» (СПб., 1902), «Министерство внутренних дел за сто лет. 18021902 гг. (СПб., 1902) и др. Для уяснения нормотворческих полномочий дореволюционных министерств, их структуры, сферы деятельности ценность имеет f k \* v , . ' $ у книга «Правящая Россия» (СПб.,1904).

Среди современных обобщающих трудов по истории государственных учреждений до 1917 года можно назвать учебник Н. П. Ерошкина «История государственных учреждений дореволюционной России» (М., 1983), диссертационное исследование Д. И. Раскина «Система институтов российской имперской государственности конца ХУШ - начала XX века» (СПб., 2006), книги JL Е. Шепелева «Аппарат власти в России. Эпоха Александра I и Николая I» (СПб., 2007), исследование Р. Ш. Ганелина (Российское самодержавие в 1905 г. Реформы и революция [СПб., 1991]).

Большой фактический материал, важный для понимания истории государственных учреждений второй половины XIX века, содержится в монографиях историка П. А. Зайончковскош. В общих курсах истории государства и ч права С. В. Юшкова, И. А. Исаева, Ю. П. Титова и др. имеются фактические' сведения по истории наиболее важных государственных учреждений. Интерес представляет книга С. И. Сперанского «Учение М. М. Сперанского о праве ц~ государстве» (М., 2004), которая посвящена становлению политико-правовых взглядов М. М. Сперанского. \*

Подробное и системное представление о деятельности коллегиальных органов государственной власти - Комитета министров, Совета министров, Государственного совета, Государственной Думы - дается в работах современных ученых-историков: В. А. Демина, А. В. Ремнева, М. Ф. Флоринскош, В. Г. Чернухи, Е. М. Ярошевской и др., а также историков права: Н. И. Зуева, С. М. Казанцева, С. В.Макарова, И. В. Мальцевой, А. В. Морозова, Е. А. Юртаевойи др. В исследованиях показывается механизм деятельности, функции, полномочия, структура, состав верховных органов управления, динамика их компетенционных характеристик в контексте взаимодействия друг с другом и с министрами.

Неоднозначность подходов к пониманию и формальному определению права, правотворчества, закона и законодательного процесса (его стадий, субъектов и пр.) создала необходимость обращения автора к работам, посвященным современному правотворчеству (включая процедуру и субъектный состав). Это исследования общетеоретических проблем современной системы форм права, источников права, подзаконного нормотворчества, законодательного процесса. Они позволили актуализировать историчную ретроспективу развития исследуемых в диссертации правовых явлений.

Наиболее актуальные проблемы нормотворчества (законодательного и подзаконного) обозначены в сборниках научных статей Центра юридической техники под редакцией профессора В. М. Баранова (г. Нижний Новгород), издаваемых по результатам международных и всероссийских конференций и круглых столов. Интересными представляются материалы международных конференций по проблемам правопонимания, правотворчества и источникам права в Российской академии правосудия, опубликованные под редакцией профессора В.М.Сырых.

Среди наиболее значимых трудов в сфере исследования правотворчества (включая историко-правовые) - работы таких ученых, как В. М. Баранов, С. В. Боншо, Н. А. Власенко, Ю. Г. Галай, А. А. Демичев, И. Г Дудко, В. Б. Исаков,1 В.ШСарташов, М. Н-Марченко, Ю. А. Тихомиров, В. А. Толстик. Не меньший интерес представляют работы С. С. Алексеева, А. Б. Венгерова, Н. В. Витрука,-.

Т.ДЗражевской, И. А. Исаева, Т. В. Кашаниной, Д. А. Керимова, И. В. Котелевской, В. В. Лазарева, Г. В. Мальцева, А. В. Малько, Н. И. Матузова, Г. И. Муромцева, П.Н.Панченко, С. В. Полениной, В.М. Сырых, Р. О. Халфиной, Т. Я. Хабриевой и мн. др.

Эффективная современная модель концепции ведомственного нормотворческош процесса рассматривается в исследованиях Ю. Г. Арзамасова . Интересными, с позиции уяснения проблематики современного законотворчества, являются работы П. В. Крашенинникова, где подробно представлены стадии современного законодательного процесса; И. И. Шувалова, в которых делается

2 Арзамасов Ю. Г. Ведомственный нормотворческий процесс в Российской Федерации: дис. д-ра юрид. наук. - М., 2004; Нормография: теория и методология нормотворчества- учебно-методическое пособие / под ред. Ю. Г. Арзамасова. - М., 2007. удачная попытка комплексного анализа проблем правотворчества с точки зрения теории государственно-правового управления обществом, и др.

Современные историко-правовые исследования, как правило, посвящены либо законодательному процессу (полномочиям Государственной Думы, Сената, Л

Государственного совета, Своду законов Российской империи , либо деятельности конкретного министерства и их структурных подразделений (Министерству внутренних дел, Министерству юстиции,полиции,сыску и пр.)4 Лишь в некоторых исследованиях затрагиваются вопросы министерского нормотворчества5. о

Калиньиев Ф. И. Государственная Дума в период первой русской революции (1905-1907 годов): автореф. дис. . д-ра юрид. наук. - М. 1965; Морозов А. В. Государственный совет в структуре государственной власти Российской империи первой четверти XIX века: автореф. дис. . канд. юрид. наук. - СПб., 2001; Юртаева Е. А. Преобразованный Государственный совет в системе органов власти Российской империи (1906-1917 гг.): дис. канд. юрид. наук. - М., 1995; Сафонов А.А. Законотворчество Государственной Думы Российской империи первого созыва по обеспечению свободы совести // Историко-правовой вестник. - Вып. 2.: сб. науч. ст. - Тамбов: Изд-во ТГУ им. Г. Р. Державина, 2007; др. О Своде законов Российской империи см.: Баранов В. М.\* Демичев А. А. Правовая природа Свода законов Российской империи в свете истории и теории систематизации нормативных актов // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы). К 175-летию Сюда законов Российской империи: материалы международного круглого стола Институт государства и права РАН (Москва, 18—19 января 2008 г.) / под ред. В. М. Баранова, В. Г. Графского, С. В. Кодана. -Н. Новгород, 2008. - С. 42-50.

4 Ефремова H. Н. Министерство юстиции Российской империи 1802 -1917 гг.: Историко-правовое исследование: дис. канд. юрид. наук. - М.: 1983. - 214 е.; Зябкин В. М. Таможенные органы в механизме российского государства: дис. . канд. юрид. наук. - СПб., 2000; Иванов А. В. Департамент полиции министерства внутренних дел Российской империи (1880-1917 гг.): дис. . канд. юрид. наук. - М., 2001. -182 е.; Карпов В. Ю. Министерство полиции в правоохранительной системе России, 1810-1819 гг.: дис. . канд. юрид. наук. - М., 2000. - 185 е.; Сысоев А.А. Деятельность Министерства внутренних дел России по подготовке и проведению крестьянской реформы 1861 г.: дис. канд. юрид. наук. - М., 2007. -167 е.; Тарасова JI. А. Министерство юстиции в системе государственных органов и учреждений Российской империи (1802-1881 гг.): дис. канд. юрид. наук. - М., 2003. - 208 е.; Туманова А. С. Деятельность Министерства внутренних дел Российской империи по осуществлению свободы союзов: монография. - Тамбов, 2003. - 232 е.; Харченко О. В. Министерства Российской империи в первой четверти XIX века и реализации ими правоохранительных функций государства // История государства и права - 2001. - № 4. - С. 18-20; Яковлев К. JL Министерство внутренних дел в государственном механизме Российской империи (1802-1811 гг.): дис. . канд. юрид. наук. - М., 2002. - 183 е.; Яцкова А.П. Исторический опыт регулирования правового статуса Министерства внутренних дел в системе госуд арственных органов дореволюционной России // Вопросы совершенствования правоохранительной деятельности ОВД в свете новой Конституции РФ: межвуз. сб. научн. тр. адъюнктов и соискателей. - M., 1995; и до.

5 Михеева И. В. Правотворческая деятельность Министерства внутренних дел Российской империи по охране памятников истории и культуры в ХЖ - начале XX века (историко-правовой аспект): дис. . канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2000; Яковлева О.Н. Нормотворческая деятельность министерства юстиции Российской империи (1802-1864 гт.): дис. канд. юрид. наук. - М., 2003. -192 с.

Отдельно следует выделить исследования С. В. Кодана6, где законодательство представляется инструментом политической деятельности по различным направлениям внутренней и внешней политики. Внимание уделяется созданию министерств на основе отраслевого принципа для реализации функций государственного управления. В то же время подзаконное нормотворчество, как форма реализации министерской компетенции в исполнениифункции государственного управления, не затронуто. Вопросы сочетания отраслевого и функционального принципов построения министерской системы не представлены, что позволяет нам сделать акцент на проблемах малоисследованных в фундаментальных работах ученых.

В историческом контексте немалую ценность представляет монография А. А. Тесли «Источники гражданского права Российской империи XIX - начала XX веков» (Хабаровск, 2005), где отдельная глава посвящена формам российского права, приводится подробное описание форм принятия законов - устная и письменная, краткая и пространная. Между тем о нормотворческой деятельности министров говорится лишь вскользь, в контексте базовых источников имперского гражданского права. Научный интерес вызывают публикации М. А. Приходько, А. С. Сенина, содержащие анализ историографии основных: вех развития министерской системы до революции 1917г.7

Опыту законотворчества в Российской империи посвящена глава в научно-практическом пособии «Законотворчество в Российской Федерации» (М., 2000).

6 Кодан С. В. Юридическая полшика Российского государства (1800-1850-е гг.): дис. д-ра юрид. наук: 12.00.01: Екатеринбург, 2004. - 475 е.; Акты систематизации законодательства: юридическая природа и место в системе источников российского права // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской Академии наук. - Вып. 8. - Екатеринбург, 2008. - С. 385-401; Полное собрание законов Российской империи (к 175-летию издания) // Российский юридический журнал. - Екатеринбург, 2006. - № 1. - С. 145-149; Кодан С. В. «Состав законов ясный, правильный и единообразный.»: Часть 1 // Чиновник. - 2001. - № 3 (13): URL: http://chi№ov№ik.mpa.riv/moder№/arlicle.php?id=110; Кодан С. В. «К приведению всех частей государственного управления в прочное устройство». У истоков создания министерской системы в России // Чиновник. - 2002. - № 4 (20): URL: Ь№://сШору№1к.иа^ и др.

См.: Приходько М. А. Создание министерской системы управления в России в 1-й трети XIX века: автореф. дис. . канд. юрид. наук. - М., 2010; Сенин А. С. Становление министерской системы управления в России // Новый исторический вестник. - 2003. - № 1 (9). Размещено в Интернете: URL: http://www№vest№ik.ru/2003l/l .shtml.; и др.

Здесь рассматриваются формы законодательных актов Российской империи, ц > , затрагивается вопрос понимания закона, процедуры подготовки и принятия последнего. Акцент сделан на порядке законодательной деятельности Государственной Думы. В связи с данным исследованием необходимо отметить работу Б. М. Кочакова «Русский законодательный документ XIX - начала XX в.» (М.-Л, 1937), в которой значительное внимание уделено участию министерств в законодательной деятельности имперского государства.

Многие современные исследователи обращаются к различным факторам деятельности Совета министров, Государственного совета, Государственной Думы в области проектирования и принятия нормативно-правовых актов8. Между тем процесс законодательного закрепления и практической реализации нормотворческих полномочий министров, как правило, не рассматривается. Исследователи упоминают о министерствах казуально, не представляя их в качестве самостоятельных субъектов а правотворчества. Потому не получает объективной оценки роль министерств в создании нормативных актов управления, подготовке законодательных актов.

Очевидно, что комплексных специальных работ, посвященных историко-правовому анализу становления правотворчества министерств Российской империи нет. Проблема исторического формирования способов и форм министерског^ нормотворчества, выявления той роли, которую играли министерства в структуре складывающихся органов государственной власти, наделенных законодательными полномочиями в Российской империи в период XIX - начала XX века, оказалась практически не изученной, не представленной ни в одном из комплексных историко-правовых исследований. В связи с этим возникает необходимость восполнить пробел

8 См., например, Аврех А. Я. П. А. Столыпин и судьбы реформ в России. - М., 1991. - 286 с.; Баранов В. М., Демичев А. А. Свод законов Российской империи как политико-юридический результат разноплановой систематизационной деятельности // Систематизация законодательства в России: история и современность (175-летию издания свода законов Российской империи): материалы круглого стола (Институт государства и права РАН, Москва, 18-19 января 2008 г.). - М.Екатеринбург - Н. Новгород, 2008. - С. 15-21; Деев А. Ю. Государственный совет Российской империи (1894-1905 гг.): дис. канд. политолог, наук. -М., 2002; Куликов С. В. Государственно-правовой дискурс, императорское правительство и думская оппозиция в начале XX в. // Европейский университет в Санкт-Петербурге: доклад на семинаре по новой политической истории, 2003. - 77 е.; Супрун Е. Ю. Правотворчество в реформационные периоды истории России: дис . канд. юрид. наук. - М., 2006; Ярошевская Е. М. Государственный совет и политическая реакция 80-х-начала 90-х гг. XIX века дис. .канд. ист. наук. -М., 1984. -167 с. и др. в исследовании правотворчества министерств Российской империи, рассмотреть Ц проблемы, тенденции, историческую динамику подзаконного нормотворчества, институционализацию его форм и видовой наполненности.

Объектом исследования является исполнительно-распорядительная деятельность министерств по реализации функций государственного управления.

Предметом исследования выступает правотворческая деятельность министерств Российской империи, которая включает их подзаконное нормотворчество и участие в законопроектной деятельности.

Цель исследования - установить особенности и закономерности формирования правотворческих полномочий министерств как органов центрального управления, показать место министерского подзаконного нормотворчества в общей системе правотворческой деятельности Российского государства в исторической ретроспективе, выявить роль министерств в законотворческой деятельности Российского государства в XIX - начале XX в.

Достижение указанной цели предопределило постановку и решение следующих задач:

- выявить организационно-правовые основы министерской системы в Российской империи;

- раскрыть содержание нормотворческой компетенции министерств Российской империи, реализация которой способствовала осуществлению ими государственного управления;

- определить основные направления министерского нормотворчества;

- обосновать отождествление понятий актов управления и административных актов на основе исторического подхода к пониманию этих теоретико-правовых категорий, которые носили обобщающий характер по отношению к актам ведомственного подзаконного нормотворчества;

- проанализировать соотношение форм нормативно-правовых актов Российской империи в XIX - начале XX в. и выявить истоки появления форм подзаконного нормотворчества;

- установить совокупность видов правовых актов, которые использовались в самостоятельном подзаконном нормотворчестве министерств;

- вывести последовательность действий при подготовке и юридическом оформлении министерских нормативных актов;

- на основе анализа качества создаваемых министерствами нормативно-правовых актов выявить проблемы министерского нормотворчества;

- показать значение административного усмотрения как важного фактора нормотворческой деятельности министерств Российской империи, определяющего форму реализации нормотворческой компетенции министерств и содержание устанавливаемых нормативными актами правовых режимов;

- раскрыть содержание института министерской ответственности за нарушение установленного порядка реализации правотворческой компетенции;

- установить место и роль контроля в сфере министерского нормотворчества;

- систематизировать доктринальные подходы к содержанию законодательного процесса и разделению его на стадии для выявления состава субъектов законодательного процесса;

- раскрыть специфику законодательных полномочий министров и обосновать роль министерств в законотворческом процессе;

- выявить соотношение полномочий министерств и монарха, министерств и Государственной думы при осуществлении законодательной инициативы, в процессе законопроектной деятельности, показать обязательный (а в некоторых случаях абсолютный) характер полномочий министерств при реализации стадий законодательного процесса;

- установить роль министерств Российской империи в подготовке законодательных актов.

Методологическую основу исследования составил весь комплекс методологии научного познания, в частности, всеобщие методы познания: системный, диалектический, включающий идеи развития и историзма; общенаучные подходы: генетический, сяруктурно-функциональньш, методы - индукции и дедукции, приемы - анализа и синтеза, абстрагирования и теоретического моделирования, восхождения от абстрактного к конкретному и др. В работе также использованы специальные методы - формально-юридический и сравнительно-исторический.

Источниковая база исследования. Диссертация основана на анализе опубликованных и неопубликованных источников. Это акты законодательного характера, сконцентрированные в Полном собрании законов Российской империи, Своде законов Российской империи разных лет; нормативные акты министерств, систематизированные в сборниках правовых актов различных министерств: Сборник распоряжений по делам печати с 1863 по 1 сентября 1865 года [СПб., 1865]; Сборник инструкций, циркуляров, правил и других распоряжений Министерства внутренних дел и местного губернского начальства, касающихся ветеринарной части Ставропольской губернии [Ставрополь, 1896]; Сборник действующих наказов, правил, циркуляров и распоряжений по денежному обращению. [СПб., 1910]); материалы официального делопроизводства органов власти дореволюционной России, хранящиеся в Российском государственном историческом архиве. Среди последних: циркуляры министерств и их подразделений, например, Министерства финансов (фонды: 18 - Департамент мануфактур и внешней торговли Министерства финансов [Оп. 5]; 560 - Общая канцелярия министра финансов [Оп. 6,10,22,38,41]), Министерства Императорского двора (фонд 472 - Канцелярия министра Императорского двора [Оп. 15]), Министерства внутренних дел (фонды: 1284-Департамент общих дел МВД [Оп. 5,56,60,186,241]; 1316 - Комиссия о губернских и уездных учреждениях при МВД [On. 1]).

Информативный характер носят журналы заседаний Совета министров (Общие журналы заседаний Совета министров и приложения к ним, особые журналы Совета министров и приложения к ним) - фонды Совета министров: 1275 [Оп. 1.], 1276 [Оп. 7,11] и др.

Интерес представили фонды: 1642 - Куломзин Анатолий Николаевич (18381923) [On. 1], управляющий делами Комитета министров, председатель Государственного совета; 565 - Департамент Государственного Казначейства Министерства финансов [Оп. 6]; 733 - Департамент народного просвещения; 789

Академия художеств Министерства Императорского дворца [Оп. 142]; 1251 -Бумаги М. М. Сперанского [Оп. 1].

В ходе изучения министерских нормативно-правовых актов, а также подготовленных проектов законов большой объем информации удается получить при обращении к архивному пласту законодательных начинаний, особенно на стадии составления закона. Это - журналы заседаний комиссий, проекты законов с объяснительными записками, различные точки зрения и замечания, полученные по проекту от многочисленных административных и научных учреждений и обществ, специальные заключения, фиксировавшие многоплановость подходов и разногласий. Определенную роль при подготовке исследования сыграли материалы Государственной Думы (фонд 1278 - Государственная Дума I, П, Ш, IV созывов [Оп. 2. Д. 3566; Оп. 6. Д. 94]; Государственного совета (фонд 1149 - Департамент законов Государственного совета [Оп. 11. Д. 19; Оп. 12. Д. 98]). Журналы, стенограммы заседаний общих собраний и особенно думских комиссий содержат часто предысторию вопроса, изложение мнений по законопроекту заинтересованных ведомств и общественных организаций.

Иллюстративным материалом исследуемой проблемы служат документы Государственного архива Нижегородской области. Например, фонды Канцелярии Нижегородского губернатора (фонд 3, оп. 1), Нижегородского губернского правления (фонд 5, оп. 46).

Для изучения реформ государственного управления важными оказались документы Отдела редких рукописей Российской государственной библиотеки (фонд 731 - Сперанский М. М. [Д. 67]).

Научный интерес представили документы, содержащиеся в современных изданиях: «Министерская система в Российской империи: К 200-летию министерств в России» (М., 2007), Л. Е. Шепелев «Чиновный мир России: XVIII - начало XX в.» (СПб., 1999), «Русский конституционализм: исторический путь России к либеральной монархии» (М., 2000), «Русский конституционализм: от самодержавия к конституционно-парламентской монархии» (М., 2001),

Для исследования алгоритма создания конкретного министерского законопроект по охране древностей наряду с архивными документами большое ^ значение имели: Материалы по вопросу о сохранении древних памятников, . собранных Московским археологическим обществом (М., 1911); Сборник материалов, относящихся до архивной части в России (М., 1916); Охрана памятников истории и культуры в России. ХУШ- начало XX в.: Сборник документов / сост. Р. Е. Альтшуллер и др. (М., 1978).

В силу отсутствия законодательного закрепления определений базовых для исследования понятий закона, административного распоряжения, а также видов конкретных правовых актов (положение, устав, учреждение и пр.), важным оказалось обращение к Энциклопедическому словарю Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона в 86 томах (СПб., 1890-1907). Анализ приведенных источников в большой степени позволил раскрыть различные аспекты исследуемой в представленной докторской диссертации проблемы.

Научная новизна исследования заключается в том, что в историко-правовой науке заявленная тема практически не изучалась. Диссертационная работа является & первым самостоятельным, логически завершенным комплексным монографическим межотраслевым исследованием, посвященным анализу феномена самостоятельности министров в принятии управленческих решений нормативного характера.

Научная новизна также состоит в применении по отношению к истории права исследовательского подхода, основанного на понимании правотворчества министерств Российской империи как формы реализации их компетенции. Благодаря этому впервые системно исследуется функциональная деятельность министерств Российской империи по созданию нормативных актов подзаконного и законодательного характера.

В диссертации обобщен и проанализирован обширный фактический материал, позволивший определить традиции развития исторических форм подзаконного нормотворчества и обозначить место министерств в реализации законодательного процесса Российской империи. Создана оригинальная периодизация формирования системы и структуры центральных органов государственного управления в

Российской империи в XIX - начале XX в., представленной министерствами, главным основанием которой стало сочетание и соотношение отраслевого и функционального принципов построения структуры органов исполнительной власти.

В работе получили развитие теоретические положения, касающиеся традиционного понимания административного акта как базовой формы государственного управления, обобщающего понятия для всех видов актов подзаконного нормотворчества в контексте истории и современности.

Кроме того, автором рассмотрены аспекты проблемы соотношения нормотворческой компетенции министерств и других субъектов правотворческой деятельности Российского имперского государства, включая монарха, Государственный совет и Государственную думу, которые не получили освещения в современной отечественной истории государства и права.

Также систематизированы подходы к доктринальному толкованию и, практическому использованию терминов «закон», «законотворчество», «законодательный и законотворческий процесс» в дореволюционной России' обоснована объективная предопределенность и обозначена динамика развития министерских нормотворческих полномочий; введен в оборот ряд архивных документов. ^

Научная новизна исследования нашла отражение в положениях, выносимых на защиту.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Предложена периодизация организационно-правового и структурного становления министерской системы на протяжении всего существования министерств Российской империи, где впервые за основу взято использование отраслевого и функционального принципов организации министерств.

Первый период (1802-1811 гг.) - период создания и организационного оформления центральной исполнительной власти, представленной, прежде всего, министерствами с возможно наиболее четким разделением вверенных сфер 18 т \* i , ответственного управления на отрасли,, что дало импульс для дальнейшего совершенствования министерской системы.

Второй период (1811 - середина 50-х гг. XIX века) - период поиска оптимальной структуры министерств, создания органов управления вновь выделяемыми отраслями, трансформации внешней формы органов и оптимизации внутренней структуры, уточнения компетенции каждого министерства. Отличительным для данного периода является введение более активного функционального начала в существующие и создаваемые вновь управленческие структуры. Отраслевой подход при этом остается базовым.

Третий период (середина 50-х XIX в. - начало XX в.) - период соединения отраслевого с функциональным основанием деятельности министерств, обусловленного участием министерств в государственном реформировании. Возникает баланс функционального и отраслевого подходов в деятельности министерств, особенно плотно связанных и активно участвующих в реформах^ социально-экономической сферы. В их структуре создаются функциональные подразделения, отвечающие за конкретный участок с наделением,-соответствующими полномочиями, с четким закреплением функций.

Четвертый период (после 1905 г. -1914 г.) - период изменения структуры всей государственной власти при усилении функционального принципа в организации' деятельности министерств в связи с необходимостью объективного соотношения со вновь возникающими или трансформированными органами высшего управления -Государственной Думой, Государственным советом, Советом министров. Найденная организационная форма объединенного правительства в виде Совета министров, новый порядок законодательства (включение в его реализацию Государственной Думы) функционально изменили и управленческий статус министерств. Они становятся органами собственно исполнительной власти, функционирующими наряду с действующими законодательными органами - Государственной Думой и Государственным советом.

Пятый период (1914-1917 гг.) связан со временем Первой мировой войны, с углублением политических разногласий в правящих кругах, усилением несогласованности в деятельности гражданского и военного управления. Поспешные организационно-кадровые перестройки не меняли принципиально уже существующего подхода к функциям министерств. Баланс отраслевого и функционального выстраивания эффективной системы органов управления нарушался бессистемностью и казуальностью, сиюминутной направленностью производимых в министерствах изменений.

2. Установлены особенности нормотворческой компетенции министерств Российской империи. К ним относятся: развивающий характер министерского нормотворчества, когда уже в ХЕХ веке используются такие виды правотворческой деятельности, как детализация, конкретизация, дополнение; объективная обусловленность самостоятельности министров в принятии управленческих решений нормативного характера; устойчивое присутствие на протяжении длительного исторического периода (XIX - начало XX века) функций министерств по принятию подзаконных нормативных актов и историческая преемственность и^ неизменность совокупности видов этих актов.

3. Для полноты характеристики правотворческих функций министерств используются понятия «закон» и «административный акт». Аргументируется вывод о том, что на протяжении ХЕХ - начала XX века термин «закон» не потерял своей значимости обобщающего понятия. При этом использование понятия «закон» как названия вида конкретного нормативно-правового акта, не приобрело широкого распространения в общей системе форм права, существовавших в Российской империи. Обосновывается тезис о том, что в качестве обобщающей и общеизвестной правовой категории по отношению к формам подзаконной нормотворческой деятельности выступил административный акт. Содержание понятия административного акта фактически наполняло границы понимания подзаконного акта управления, практически отождествляло эти категории.

4. Утверждается, что государственные органы в практике подзаконного нормотворчества заимствовали законодательные формы для оформления актов управления. Основу данного утверждения составило: указание в Своде законов Российской империи только форм закона при отсутствии перечисления форм, посредством которых закон исполнялся; многообразие терминов, используемых для I обозначения видов правовых актов; отсутствие четкого отграничения закона и административного распоряжения в Российском государстве в XIX - начале XX в.

Формулируется вывод, что в практике правотворчества Х1Х-ХХ вв. использовались формы законодательных актов, которые: а) не имели четкого различия по иерархии и содержанию, потому содержали в себе характеристики как собственно закона, так и подзаконного акта (уставы, положения, наказы, инструкции, указы, мнения Государственного совета и доклады, удостоенные Высочайшего утверждения, правила); б) издавались с возможностью вариативного выбора формы издаваемого акта, которая, в свою очередь, могла быть простой и сложной (как правило, способами издания текстов законов были манифесты, доклады и мнения Государственного совета; собственно законами - уложения, уставы, учреждения, положения, грамоты и наказы). Многообразие и многосложность законодательных нормативных правовых актов сохранились и с течением времени вошли в практику современного подзаконного правотворчества.

5. Отмечается, что в рамках дореволюционной практики правотворчества конкретизировались родовые понятия (как закона, так и административного акта) и выделялись конкретные виды министерских нормативно-правовых актов. Порядок их принятия в течение XIX - начала XX в., правила делопроизводства (несмотря на предпринимаемые попытки их усовершенствования) кардинально не менялись. Сделан вывод, что с начала XIX века и до начала XX века в подзаконном нормотворчестве, осуществляемом министерствами для самостоятельной регулятивной деятельности, используется устойчивая совокупность видов правовых актов (циркуляры - собственно циркуляры, циркулярные распоряжения, отношения и письма, а также наказы, правила, положения, инструкции, приказы).

6. На основе анализа практики министерского нормотворчества выделены три группы наиболее типичных проблем, свойственных и современному министерскому нормотворчеству.

К первой группе с некоторой оговоркой отнесено нарушение пределов компетенционных полномочий министерств по созданию норм. Оговорка связана с делегированием на время министру (и его министерству) органами верховного ' управления права принимать нормативные акты управления, которое министры использовали широко.

Во вторую группу включено нарушение издаваемыми министерскими установлениями» субординационных связей с элементами существующей тогда системы нормативно-правовых актов, вхождение в противоречие с Высочайше утвержденными актами, в развитие которых эти министерские «установления» издавались.

Третью группу проблем составило употребление различных видов подзаконных актов без четкого отграничения их содержания.

Делается вывод об исторической обусловленности названных проблем, которые становились следствием «неоформленности» ветвей власти в монархическом государстве, несовершенства процессуальной и материальной регламентации правотворческого процесса в Российской империи, пробельности Т.' н. «статутного» регулирования, размытости компетенционного блока деятельности министерств.

7. Административное усмотрение рассматривается как сложное правовое явление. Дается его определение как некого «осмысления» исходного состояния регулируемых управленческих отношений, понимания сложившейся (требующей управленческого разрешения) ситуации и учет уже существующего положения дел в момент принятия решения и, далее, как предположения и предвидения влияния принимаемого решения на развитие регламентируемых управленческим актом отношений.

Анализ практики реализации функций по созданию нормативных актов управления позволил выявить наряду с необходимой позитивной составляющей существование незаконности административного усмотрения. Исследование дореволюционной доктрины создало основу для аргументации тезиса о том, что в русской правовой традиции конца XIX - начала XX века усмотрение противопоставлялось праву и закону, в большой мере отождествлялось с произволом.

Доказывается, что субъективная природа и двойственный характер делают административное усмотрение одним из наиболее значимых факторов министерского нормотворчества, определяющим не только форму реализации нормотворческой компетенции министерств, но и содержание устанавливаемых нормативными актами правовых режимов.

8. Выделено четыре этапа развития полномочий министров по инициированию законодательных актов.

I. Первый этап (1802-1857 гг.) практического поиска границ министерских нормотворческих полномочий и выделения законотворческих полномочий министров, период казуальной (по мере необходимости), не закрепленной законодательством, обусловленной административной практикой самостоятельности министров в проявлении законодательной инициативы, этап т. н. прямой инициативы министров.

П. Второй этап (1857-1905 гг.) формального закрепления единства монарха и министров (особенно в контексте законопроектной деятельности), этап косвенной законодательной инициативы министров, т. е. санкционированной монархом, этап последовательного формирования устойчивой позиции министров как субъектов законодательной инициативы. В то же время данный период стал этапом а постепенной трансформации баланса в отношениях монарха и министров в сторону независимости в проявлении законодательных инициатив министерствами.

Ш. Третий этап (1905-1909 гг.) появления парламентской инициативы наряду с правительственной (монарха и министров), проявления конкурирующего характера законодательной компетенции министерств (в рамках составления и представления законопроекта), с одной стороны, и Государственной Думы и Государственного совета, с другой стороны. Это этап усиления влияния министров на ход законотворческой работы за счет законодательно закрепленной обязательной и исключительной роли министров в представлении законопроекта в парламент, когда процедура внесения министрами законопроекта в Государственную Думу и Государственный совет становится необходимым условием его рассмотрения.

IV. Четвертый этап (с 1909 г.) - формирование самостоятельных законодательных полномочий министров в системе обособляющейся исполнительной власти, которые реализуются по поручению как монарха, так и Государственной думы и Государственного совета, в том числе на стадии законодательной инициативы.

Соискатель приходит к выводу, что, несмотря на различное теоретическое толкование действующей в законотворческой практике ХЕХ - начала XX века конструкции законодательной инициативы, представление самой идеи отрегулировать то или иное правоотношение, находившееся в управлении (ведении) конкретного министерства, также как и внесение оформленного законопроекта, осуществлялось при активном участии министерств во главе с министрами.

9. Формулируется вывод о том, что теоретико-правовая категория презумпции «идеально единого правительства» в правотворчестве использовалась в реализации законодательной инициативы органами государственного управления как принцип правотворчества. В то же время в контексте создания законодательных форм она приобрела значение принципа государственного управления.

Обосновывается, что содержание презумпции трансформировалось в контексте изменяющейся правовой действительности. В ХЕХ и начале XX века Л проходила деформация сущностного наполнения презумпции «единого правительства». Полномочия министров по инициированию закона, несмотря на формальные ограничения, расширялись в ходе практики управления. Это создавало дисбаланс в соотношении законодательных полномочий монарха и министров и приводило на разных этапах государственного развития к закреплению или отмене презумпции «идеально единого правительства». Цикличность действия данной презумпции позволяет говорить о ее временном характере.

10. Проведена систематизация подходов к составлению законопроекта, существовавших в дореволюционной правовой традиции. Составление законопроекта: 1) выделялось как отдельная стадия законодательного процесса (В. В. Ивановский, В. В. Сокольский, И. Е. Андреевский); 2) обозначалось в качестве этапа на стадии законодательной инициативы (Г. А. Алексеев, И. А. Шингарев,

Б.Э.Нольде, А. С. Тагер); 3) рассматривалось в контексте обсуждения законопроекта I

Г. Ф. Шершеневич). Сделан вывод, что общим для всех подходов было признание доминирующего влияния министерств на практику правотворчества при составлении текста законопроекта на протяжении всей истории функционирования министерств в дореволюционной России.

Показано, что в пореформенный период, несмотря на двойственную трактовку статей Основных законов, Государственная Дума отстояла свое право самостоятельно составлять и проводить проекты законов независимо от того, возлагалась на конкретное министерство обязанность подготовить этот законопроект или нет. Это давало Государственной думе независимость от усмотрения министров в деле законодательствования. В то же время аргументируется тезис о том, что устойчивые традиции министерского влияния на сферу составления текста законов и полномочие министра вносить законопроект в законосовещательные органы, а затем в законодательный орган сохранялись в качестве важной функции министерств в начале XX века.

11. Систематизация докгринальных трактовок содержания стадии обсуждения законопроекта, а также анализ законодательства и практики участия министерств в создании законодательного акта позволили обосновать тезис о том, что министерства являлись обязательным участником стадии обсуждения законопроекта в ходе реализации законотворческой деятельности как Государственного совета в дореформенной России, так и Государственного совета и Государственной Думы в России после 1905 года.

12. Соискателем устанавливается, что на практике подзаконное нормотворчество не исчерпывало полномочий министерств в сфере правотворчества. Министерства как органы государственного управления активно участвовали в создании законодательных норм. Они выступали в качестве субъектов законодательного процесса на этапе подготовки законов при составлении текста проектов, при организации обсуждения и согласования, в ходе представления проектов правовых актов на законодательное рассмотрение. Эта роль сохранялась за министрами как в дореформенной России при абсолютной монархии, так и после преобразований государственного строя 1905-1906 гг.

13. Выдвигается тезис, что существование нормоконтроля явилось необходимым элементом всего контрольно-надзорного механизма, действующего в государственном управлении Российской империи, а также стало гармоничным элементом содержания института министерской ответственности в Российской империи. Делается вывод, что отсутствие четких оснований ответственности, на практике определяемой усмотрением монарха, снижало эффективность существовавшего в то время контрольно-надзорного механизма в системе государственного имперского управления. В то же время попытка реализовать принцип законности с помощью законодательного закрепления государственного контроля и надзора, прежде всего в министерском нормотворчестве, явилась в государственном управлении России XIX века позитивным фактором.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Положения, сформулированные в диссертации, могут быть использованы в учебном процессе, при разработке курсов по теории права, истории права, административного права, конституционного права, спецкурсов по юридической технике.

В работе изложены научно обоснованные выводы, которые способствуют более полному изучению отечественного правотворческого опыта государственных органов исполнительной власти, осмыслению процесса законодательного закрепления, правового оформления и динамики министерской нормотворческой компетенции. Обобщение прошлого опыта помогает критично оценить нынешнее состояние министерского нормотворчества, исторические векторы его развития, с присущими этому развитию достоинствами и недостатками.

В работе выявлены исторические посылы к разрешению целого ряда современных теоретических и практических проблем публичного права в рамках государственного управления. Академический интерес представляет собранный фактический материал. Ряд проблем, затронутых в диссертации, может стать предметом самостоятельных историко-правовых исследований. Это, алгоритм подготовки проектов нормативных актов, делопроизводство министерств административных учреждений) Российской империи, факторы «законодательствования» в Российской империи (голитологический, социологический, психологический и др.), процессуальные основы правотворчества, организационно-технологические основы разработки и принятия административных (законодательных) актов в Российской империи, роль министров в правотворческой деятельности верховных органов Российской империи, презумпции в законотворчестве и др.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации обсуждались на заседании кафедры государственно-правовых дисциплин Владимирского юридического института Федеральной службы исполнения наказаний; изложены в выступлениях более чем на 50 международных и российских научных конференциях, симпозиумах, семинарах в Москве, Санкт-Петербурге, Вероне (Италия), Дублине (Ирландия), Нижнем Новгороде, Екатеринбурге, Иваново, Самаре, Курске,, Красноярске и др. Эмпирическая база и выводы диссертации нашли применение при чтении курсов «История государства и права России», «Теория государства и права», «Административное право» на кафедре конституционного и административного права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Материалы исследования также отражены в 60 научных публикациях автора (всего автором опубликовано более 100 научных работ). Основные подходы теории и практики правотворчества, векторы, заданные исторической традицией российского подзаконного нормотворчества, обозначенные и систематизированные в представленной диссертации, используются в научно-исследовательской работе со студентами (под научным руководством соискателя проведены научные исследования студентов, результаты которых опубликованы в российских и зарубежных изданиях), а также при проведении экспертизы проектов административных регламентов министерств Нижегородской области. Подготовлены экспертные заключения на проекты Административных регламентов министерства государственного имущества и земельных ресурсов Нижегородской области по исполнению государственной функции: «Обеспечение доступа к информации о деятельности министерства государственного имущества и земельных ресурсов» (2010 г.), «Организация личного приема и рассмотрения обращений граждан» (2009 г.), «Защита интересов Нижегородской области в арбитражных судах и судах общей юрисдикции в сфере имущественно-земельных отношений» (2009 г.).

Структура диссертации. Работа состоит из введения, четырех глав, в структуру которых входит 10 параграфов, заключения и библиографии.