
МИНИСТЕРСКОЕ НОРМОТВОРЧЕСТВО В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В НАЧАЛЕ - СЕРЕДИНЕ XIX В. КАК ФОРМА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОЦЕССА РЕФОРМ

© 2014 Устинов Роман Валерьевич
Сочинский государственный университет
354000, г. Сочи, ул. Советская, д. 26а
E-mail: university@sutr.ru

Рассматривается министерское нормотворчество в Российской империи в начале - середине XIX в. как форма законодательного обеспечения процесса реформ. Прослеживаются этапы министерской нормотворческой деятельности; делается вывод, что данная деятельность была многоплановой и многоаспектной, всегда ориентировалась на потребности управления и, несмотря на сложный организационный характер, создавала предпосылки для осуществления реформ, которыми жила Российская империя на протяжении XIX столетия.

Ключевые слова: министерства, нормотворчество, этапы, реформы, управление, закон.

В начале XIX в. в России политико-правовые и экономические изменения стали основополагающей, определяющей необходимостью системного нормотворчества, которое выступает важным элементом иницируемой властью модернизации. Существовавший ранее инертный в правовом смысле характер социально-политического развития России породил ряд существенных особенностей отечественной правовой культуры, тесно связанных как со специфической структурой имперского социума, так и с институциональной традицией социального реформирования¹.

Инертность отечественного правового поля не могла дать реформаторским устремлениям необходимого импульса, особое значение приобрело министерское нормотворчество, которое должно было обеспечить легальность процессам изменений, убедить общество в их необходимости и необратимости, создать условия для динамичного характера реформ.

Значение министерств для изучения отечественной истории чрезвычайно высоко. Это - основное звено исполнительной власти, которая в России традиционно определяла курс развития страны. В Российской империи министры были ближайшими советниками императоров и являлись важным звеном между верховной властью и органами подчиненного управления. Ни одна крупная реформа в политической жизни, ни одно крупное преобразование в социально-экономической сфере не проходили мимо министерских канцелярий.

О важности нормотворческой работы министерств свидетельствует перечень тех событий, которые произошли в России в начале - середине XIX столетия. Именно в этот период победоносно завершилась Отечественная война 1812 г. и Европа в очередной раз убедилась в непререкаемом авторитете России на внешней арене, подтверждаемом военной силой и народной поддержкой, утратила свою актуальность либеральная идея, не нашедшая поддержки у народа (1825 г.), значительно расширилась территория России, окончательно сформировалось ее геополитическое значение как центра притяжения соседствующих с ней территориальных образований, в этот период к России присоединились Грузия (1801 г.), Азербайджан и Армения (1829 г.). Сложные политические процессы в Европе, бунты, которые сотрясали европейский континент (Франция, 1848 г.), брожения в Пруссии и Австрии требовали военного присутствия России на сопредельных территориях. Важнейшим событием середины XIX столетия стала Крымская война (1853-1856 гг.), в результате которой Россия одержала крупнейшую дипломатическую победу - г. Севастополь был признан европейским сообществом территорией России².

В данный период отмена крепостного права (1861 г.) явилась важнейшим этапом экономического развития России и ее индустриализации, крестьянская реформа ознаменовала смену феодального способа производства капиталистическим³. В свою очередь, судебная реформа 1864 г.

способствовала развитию судоустройства, процессуального и отчасти материального права Российской империи, смогла в значительной степени нейтрализовать произвол бюрократии, реально обеспечить права и неприкосновенность личности⁴.

Безусловно, данные процессы не могли происходить стихийно, они требовали соответствующего законодательного обеспечения.

Рассматривая нормотворчество министерств как одну из основных функций, следует отметить, что в ее центре находилась проблема создания нормативно-правового акта, закона, хотя при изучении законодательства Российской империи XIX в. можно обратить внимание на то, что в историко-правоведческих исследованиях в данный период не было выработано общего понятия закона, что, естественно, вызывает определенные трудности для исследователя.

Необходимо сказать, что с утверждением абсолютной монархии в России императорская власть становится единственным источником закона. Это положение нашло отражение в официальной юридической науке, которая заботилась во избежание “великого помешательства в суде и расправе” лишь о выделении из массы указов тех, которые должны иметь силу закона во всех случаях и на все времена. Однако на деле не были выработаны критерии для установления различий между законами и административными распоряжениями. Историки права давали самые общие определения понятию “закон”, и при этом все исследователи отмечали, что в законодательстве оформляется воля императора. В связи с этим Г.В. Вернадский писал: “Начиная с Петра Великого, единственным источником права делается воля законодателя; это период правотворчества императорских указов...”⁵.

В законах “власть верховная действует в порядке законодательном, а в повелениях она действует в порядке верховного правления”⁶, полномочия же по созданию норм в развитие существующих правил предоставлялись конкретным министерствам, например в Министерстве народного просвещения Совет министров, помимо общих прав и обязанностей, рассматривал дела и предложения, требующие нового учреждения или важных перемен “в разных частях управления; случаи, требующие дополнения законов и учреждений, пояснения, отмены или исправления...”⁷; на Совет по железнодорожным делам Министерства путей сообщения возлагалось рассмотрение

“проектов новых законов по устройству, эксплуатации и хозяйству железных дорог (предварительное внесение этих проектов в Государственный совет); предложения о дополнении, изменении и отмене законов по тем же предметам (предварительное внесение таких предложений на законодательное рассмотрение); правила и инструкции, издаваемые административным порядком в развитие действующих относительно железных дорог узаконений”⁸.

Из вышеизложенного следует, что конкретизация, дополнение, детализация как виды подзаконного нормотворчества и как функции министерств являются для российских министерств традицией.

В соответствии с Общим учреждением министерств предусматривалось два рода министерских предписаний: “в одних объявляются именными Высочайшие повеления, в других министр действует собственной властью”⁹.

Анализ литературы указывает, что видов правовых актов, издаваемых министерствами, множество: например, нормативно-правовые акты распорядительного характера (циркуляры, циркулярные распоряжения, указы, правила, предписания, положения), а также акты методического характера (инструкции, циркулярные отношения).

Кроме того, выделяются акты, принимаемые министрами единолично (циркуляры - собственно циркуляры, а также циркулярные распоряжения, отношения и письма; указы; правила; положения; уставы; инструкции; приказы), и акты, в основе которых лежали привносимые министрами представления для коллегиального одобрения и/или утверждения монархом (указы; положения Комитета министров и Совета министров; мнения Государственного совета; доклады, удостоенные высочайшего утверждения).

Во втором случае речь идет о роли министерств в подготовке проектов нормативных актов таких видов. В одном из архивных документов Общей канцелярии Министерства финансов, в частности в Хронологическом своде важнейших занятий министерства (23 апреля 1823 г. - 1843 г.), все “предметы” этих занятий делились на три группы:

1) предложения новых законов, исходящих непосредственно от Министерства финансов или с особым участием министра;

2) учреждение или преобразование заведений по ведомству Министерства финансов;

3) учреждение или преобразование мест и управлений, подведомственных министерству.

К первой группе отнесены, например: издание инструкций для управления казенными винокурными заводами (30 апреля 1824 г.), для исчисления доходов с домов, в залог Банку предлагаемых (3 января 1843 г.); положений о взаимных отношениях хозяев фабричных заведений и рабочих людей (29 мая 1835 г.); дополнений к Консульскому уставу (21 октября 1824 г.); создание правил о распространении и упрочении золотого промысла на Уральском хребте (15 июля 1824 г.), правил о торговле с Бессарабией (14 февраля 1825 г.); издание учреждения о таможенном надзоре на Кавказской линии (13 марта 1835 г.) и т.д.¹⁰

В следующей группе названы, например: образование управления главного начальника заводов Уральского хребта (22 ноября 1826 г.); преобразование Саратовской соляной комиссии (10 ноября 1824 г.); преобразование Канцелярии министра (21 ноября 1824 г.); учреждение Луганской образцовой фермы (1 апреля 1825 г.), устройство лаборатории при Санкт-Петербургском Монетном дворе для разделения золота от серебра по новой методе (20 января 1831 г.); основание школы межевщиков при лесном институте (2 ноября 1831 г.)¹¹.

В последней группе перечислены: учреждение таможи 1 класса в Таганроге (2 ноября 1831 г.), учреждение контор Киевского коммерческого банка (24 мая 1839 г.) и др.¹²

Как видим, «важнейшие дела» министерства формулировались в разных видах распорядительных актов, которые готовились в министерстве как в виде окончательного документа, так и в качестве предложений, «исходящих от министерства» или «с участием министерства». При этом распорядительство касалось как внутриорганизационного управления, так и регламентации внешней сферы вверенного министерству управления.

Обращаясь к вопросам, связанным с организацией нормотворческого процесса, следует указать на то, что в современной научной литературе¹³ выделяют следующие основные этапы создания законодательных актов: 1) законодательная инициатива или почин; 2) разработка законопроекта и его обсуждение; 3) утверждение закона или санкция; 4) обнародование.

Данные этапы прохождения закона формировались в ходе развития российского законодатель-

ства и были заложены уже в начале XIX столетия. Первым этапом законотворческой деятельности в рассматриваемый период была законодательная инициатива, формально право ходатайства об издании нового закона было предоставлено всем подданным русского царя. Для этого специально в 1835 г. была создана Комиссия прошений, которая в 1884 г. была преобразована в Канцелярию для принятия и направления прошений. Однако на деле прошения, поступающие от простых людей, почти никогда «не заслуживали внимания» вышестоящих органов власти и тем более не доходили до сведения государя. Поэтому многие такие предложения оставались без внимания и последствий. Как писал Б.М. Кочаков, «бюрократическое равнодушие, канцелярское забвение - такова их обычная судьба. Они привлекали сочувственное внимание правящих сфер и имели действительное влияние на ход законодательства только в тех случаях, согласовывались с видами правительства, когда за ними была поддержка господствующих классов»¹⁴.

Следующим этапом была разработка проекта, которая требовала длительных и сложных подготовительных работ.

Прежде всего, проводилось обстоятельное изучение предмета, которого касался данный закон. Для этого собирался огромный фактический материал, статистические данные, проводились специальные исследования, наводились всевозможные справки у местных властей, устанавливалась по архивным данным вся предшествующая работа в данном направлении. Затем, так как новый закон готовился в отмену, изменение или дополнение действующего законодательства, требовалось изучение существующих нормативно-правовых актов. Наконец, желание использовать опыт западноевропейских государств вызывало необходимость ознакомления с аналогичным западноевропейским законодательством.

Столь тщательная подготовительная работа нередко превышала возможности отдельного ведомства, и поэтому поручалась специально создаваемым комиссиям. Документальные выражения этой деятельности - журналы заседаний комиссии, проект закона с объяснительной к нему запиской, замечания, полученные комиссией по проекту (или их сводка), - являются не только основным источником для изучения позиции учреждения и обстановки, в которой происходила

законодательная работа, но и вообще содержат подчас единственный в своем роде источник сведений по данному вопросу.

Надо заметить, что порядок подготовки нормативного акта предусматривал ряд согласований, пометки о которых делались в конце документа. Например, в циркуляре гражданским губернаторам от 30 мая 1826 г., подготовленном Департаментом полиции исполнительной, после подписи управляющего МВД В. Ланского следом шли записи: “Скрепил: Директор Матвей Штерн. Верно: Правитель Канцелярии Лаврентий Маковский”¹⁵.

В циркулярах МВД 1826-1827 гг., подготовленных Департаментом государственного хозяйства и Публичных зданий, после подписи управляющего МВД В. Ланского отмечалось: “Скрепил: директор Ст. Джунковский. Верно: Начальник 2 отделения Яков Пospelов”¹⁶.

После получения всех отзывов и заключений комиссия, комитет или отдельное ведомство вторично рассматривали проект, внося в него необходимые исправления. Затем проект рассматривался министром или главноуправляющим, и на этом предварительное обсуждение заканчивалось.

В большинстве случаев именно данная стадия обсуждения имела определяющее значение. Здесь решались принципиальные вопросы, здесь взвешивались все важнейшие соображения по существу проекта и здесь же они согласовывались. Не одобренные министром проекты направлялись на повторную разработку или же “погибли вовсе”, оседая вместе со всеми подготовленными материалами мертвым грузом в архивах. Нередко министры не считали необходимым продолжать обсуждение проекта и представляли его непосредственно императору для утверждения. Для этого составлялся специальный доклад, обычно содержащий в себе краткое изложение существа вопроса. Затем проект публиковался в форме именованного или утвержденного доклада и приобретал силу закона.

Одобренные проекты направлялись на так называемое окончательное обсуждение законопроекта.

Учреждение, которому принадлежало право окончательного рассмотрения законопроекта, должно было решить вопрос, в какой мере представленный проект закона мог войти в состав действующего законодательства. Этот вопрос предполагал решение, во-первых, по существу, т.е.

со стороны общих начал, выражаемых проектом, и, во-вторых, со стороны редакции проекта.

Окончательное рассмотрение проекта закона возлагалось на Государственный совет, при том, что компетенция Государственного совета относительно рассмотрения проекта не ограничивалась правом принятия или непринятия его в том виде, в каком он представлялся учреждением, разработавшим его. Государственный совет, которому передавался на окончательное рассмотрение возбужденный законодательным порядком вопрос, вправе был решить его не только на основании представленного проекта, но и на основании всех других соображений, высказанных иными учреждениями или членами самого Государственного совета.

Проект закона после окончательного его обсуждения мог совершенно не соответствовать своей первоначальной форме, и законодательство предусматривало возможность подобного результата. Так, § 227 Общего учреждения министерств гласил: “Когда сила закона или учреждения, к исполнению доставленного, будет не согласна или даже противна первоначальным предположениям министра: он, тем не менее, должен его исполнить так точно, как бы сам его предложил”. Возможность коренной переработки проекта закона в Государственном совете было существенным правом, предоставленным этому государственному органу¹⁷.

Каждому из указанных периодов соответствует определенная документация, позволяющая выяснить такие стороны законодательного акта, которые нельзя установить, если ограничиться изучением только содержания самого закона. Изучение каждого периода прохождения законодательного документа позволяет показать сложность создания закона и раскрыть его истинное содержание.

Проблемам нормотворческой деятельности министерств большое внимание уделяли высшие органы государственной власти, например, вопрос нормотворческой компетенции структурных подразделений Министерства финансов был затронут в утвержденном монархом 23 декабря 1829 г. Мнении Государственного совета “О мерах к сокращению делопроизводства”. Так, департаменту Внешней торговли предоставлялось право делать распоряжения, не входя с представлением к министру, например, о выдаче мелочных вещей или запрещенных, оказавшихся у приезжающих¹⁸.

Вопросы министерского делопроизводства могли регулироваться циркулярами министра, а по разрешению министра - исходить и от товарища министра или департамента. Например, с разрешения министра финансов Департаментом внешней торговли Министерства финансов был издан циркуляр "по таможенному ведомству" от 17 июля 1824 г. с названием "О циркулярах". Этот циркуляр структурного подразделения министерства имел свою историю. Изначально, по циркуляру министра финансов от 29 февраля 1812 г., было предписано всем департаментам доставлять в Канцелярию копии записок, вносимых в Государственный совет, по приказу министра финансов уже от 21 октября 1818 г. - вносимых в Комитет министров.

Поскольку данные распоряжения не выполнялись, 29 сентября 1823 г. вновь издается циркуляр министра финансов директору Департамента внешней торговли, где выражена "просьба издать приказ" о присылке "за подлежащей скрепою" всех записок из таможен в канцелярию этого департамента. На основании министерского циркуляра, текст которого содержал фактическое разрешение директору департамента издать предписание, обращенное к таможенным чиновникам, и был издан и подписан директором циркуляр Департамента Внешней торговли "О циркулярах".

Как видно, циркуляры готовились в структурах, соответствующих предмету предполагаемого регулирования (одной из конкретных отраслей вверенного управления), спецификой которого владел тот или иной департамент. В большинстве случаев они утверждались министром с указанием на согласование и визирование документа в тех структурах, которые отвечали за содержание подготовленного нормативного акта. Но по разрешению министра циркуляр мог быть подписан его заместителем или директором департамента с указанием на исполнителей, предусмотренных правилами делопроизводства.

Таким образом, можно сказать, что в рассматриваемый период была создана основа нормотворческой деятельности министерств, которая в своих принципиальных позициях сохранилась до настоящего времени. Следует указать на то, что данная деятельность была многоплановой и многоаспектной, всегда ориентировалась на потребности управления и, несмотря на сложный организационный характер, создавала пред-

посылки для осуществления реформ, которыми жила Российская империя на протяжении XIX столетия.

¹ *Благодетелева Е.Д.* Правовая культура Российской империи (XVIII - начало XX в.). М., 2010. URL: http://www.juristlib.ru/book_9890.html.

² История СССР: краткий курс / Л.В. Шестаков. URL: http://royallib.ru/book/shestakov_1/istoriya_ssr_kratkiy_kurs.html.

³ *Циццадзе Н.С.* Демографические и экологические аспекты подготовки и проведения крестьянской реформы 1861 года в оценках современников: дис. ... канд. ист. наук. Тамбов, 2009.

⁴ *Коротких М.Г.* Судебная реформа 1864 года в России (сущность и социально-правовой механизм формирования): дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 1989.

⁵ *Вернадский Г.В.* Очерк истории права Русского государства XVIII - XIX вв. (период империи). Прага, 1924. С. 7.

⁶ *Сперанский М.М.* Руководство к познанию законов. СПб., 1845. С. 83.

⁷ Правящая Россия: полный сборник сведений о правах и обязанностях административных учреждений и должностных лиц Российской империи от Государственного совета до сельского старосты: в 3 ч. СПб., 1904. Ч. 1. С. 171.

⁸ Там же. С. 279.

⁹ *Градовский А.Д.* Начала русского государственного права. СПб., 1875.

¹⁰ РГИА. Ф. 560. Оп. 22. Д. 106. Л. 2, 61, 37, 4 об., 4, 7, 36. URL: <http://www.fgurgia.ru/search.do?objectType=10600&searchType=INVENTORIES>.

¹¹ Там же.

¹² Там же.

¹³ См.: *Бочарова Е.П.* Правотворчество субъектов Российской Федерации // Право и политика. 2003. № 1. С. 35-38; *Москалькова Т.Н., Черников В.В.* Нормотворчество. М., 2014.

¹⁴ *Кочаков Б.М.* Русский законодательный документ XIX - начала XX в. // Вспомогательные исторические дисциплины: сб. статей. М.; Л., 1937.

¹⁵ О доставлении описей достопамятным вещам: циркуляр МВД от 30 мая 1826 г. / Государственный архив Нижегородской области. Ф.3. Оп.1. Д.168. Л. 81.

¹⁶ Касательно доставления сведений об остатках древних зданий в городах и воспрещении разрушать оные: циркуляр МВД от 31 дек. 1826 г. / ГАНУ. Ф.3. Оп.1. Д.168. Л. 156-156.

¹⁷ Манифест об "Общем учреждении министерств" от 25 июня 1811 г. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/ministry.htm>.

¹⁸ РГИА. Ф. 18. Оп. 5 (9 сентября 1827 г. - 3 февраля 1836 г.) Д. 335. Л. 13. URL: <http://www.fgurgia.ru/search.do?objectType=10600&searchType=INVENTORIES>.