

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

Журнал
**РОССИЙСКОГО
ПРАВА**



Journal
OF RUSSIAN LAW

- Российский конституционализм:
политические иллюзии и правовой реализм
- Право Евразийского экономического союза:
международно-правовой дискурс
- Новая концепция охраны труда

**Подписка
на Журнал российского права**

Индекс журнала: в Каталоге агентства «Роспечать» — 72230; в Объединенном каталоге «Пресса России» — 40711.

Об условиях подписки можно узнать по телефону: (495) 280-15-96.

Ежемесячный журнал
№ 11 (227) 2015
Издается с 1997 года

Журнал РОССИЙСКОГО ПРАВА

Свидетельство о регистрации
ПИ № ФС77-57273
от 12.03.2014
ISSN 1605-6590

Журнал включен:

в Перечень рецензируемых научных изданий, рекомендованных ВАК;

базу данных «Российский индекс научного цитирования»;

базу периодических изданий Ulrich's Periodicals Directory; систему Digital Object Identifier (DOI) — стандарт обозначения информации об объекте в Интернете, принятый в англоязычной научной среде. DOI 10.12737/issn.1605-6590

Учредитель:

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Адрес редакционного совета:

117218, Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34
Тел./факс: (495) 719-73-02
Internet: izak.ru

Издатель:

Юридическое издательство «Норма»
Заместитель главного редактора *Диянов Д. Х.*
Выпускающий редактор *Никитина Т. В.*
Художник *Водчиц С. С.*
Верстка: *Родин В. М.*

Адрес редакции:

101000, Москва, Колпачный пер., 9а
Тел./факс: (495) 621-62-95
E-mail: jrp@norma-verlag.com
Internet: jrpnorma.ru
naukaru.ru

Редакционный совет

Хабриева Т. Я., академик Российской академии наук (РАН), д-р юрид. наук, проф., засл. юрист РФ, вице-президент РАН, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (ИЗиСП) — *главный редактор*

Власенко Н. А., д-р юрид. наук, проф., засл. юрист РФ, зав. отделом теории законодательства ИЗиСП — *заместитель главного редактора*

Андриченко Л. В., д-р юрид. наук, проф., засл. юрист РФ, зав. Центром публично-правовых исследований ИЗиСП

Батлер Уильям Эллиотт, заслуженный профессор права им. Джона Эдварда Фоулера школы права Университета штата Пенсильвания, профессор Эмеритус сравнительного правоведения Лондонского университета, доктор права

Габов А. В., д-р юрид. наук, и. о. заместителя директора ИЗиСП, зав. отделом гражданского законодательства и процесса ИЗиСП

Зорькин В. Д., д-р юрид. наук, проф., засл. юрист РФ, Председатель Конституционного Суда РФ

Капустин А. Я., д-р юрид. наук, проф., первый заместитель директора ИЗиСП

Лапаева В. В., д-р юрид. наук, советник Конституционного Суда РФ

Лебедев В. М., д-р юрид. наук, проф., засл. юрист РФ, Председатель Верховного Суда РФ

Марку Жерар, профессор Университета Париж 1 Пантеон-Сорбонна (Франция), доктор права

Лазарев В. В., д-р юрид. наук, проф., засл. деятель науки РФ, зав. отделом имплементации решений судебных органов в законодательство Российской Федерации ИЗиСП

Семилютина Н. Г., д-р юрид. наук, зав. отделом гражданского законодательства зарубежных государств ИЗиСП

Тихомиров Ю. А., д-р юрид. наук, проф., засл. деятель науки РФ, чл.-корр. Международной академии сравнительного правоведения, главный научный сотрудник Центра публично-правовых исследований ИЗиСП

Толстой Ю. К., академик РАН, д-р юрид. наук, проф., засл. деятель науки РФ, профессор кафедры гражданского права Санкт-Петербургского государственного университета

БИБЛИОТЕКА
НИУ ВШЭ-
Нижний Новгород

Monthly magazine
No. 11 (227) 2015
Since 1997

Journal OF RUSSIAN LAW

Certificate of registration

ПИ No. ФС77-57273

from 12.03.2014

ISSN 1605-6590

The magazine is included into:
the List of peer-reviewed
journals recommended by
the Supreme Certification
Commission under the Ministry
of Education and Science of the
Russian Federation;

the Russian Science Citation
Index;

the Ulrich's Periodical Directory;
the system of "Digital Object
Identifier" (DOI).

DOI 10.12737/issn.1605-6590

Founder:

The Institute of Legislation and
Comparative Law under the
Government of the Russian
Federation

**The address of the editorial
council:**

34, Bolshaya Cheremushkin-
skaya st., Moscow, 117218,
Russia

Phone/fax: (495) 719-73-02

Internet: izak.ru

Publisher:

Legal Publishing House
"Norma"

Deputy chief editor *D. H. Diyanov*

Executive editor *T. V. Nikitina*

Prepress: *S. S. Vodchits,*

V. M. Rodin

The address

of the editorial office:

9a, Kolpachny pereulok,

Moscow, 101000, Russia

Phone/fax: (495) 621-62-95

E-mail: jrp@norma-verlag.com

Internet: jrpnorma.ru

naukaru.ru

Editorial Council

Khabrieva T. Y., Vice-President and Academician of Russian Academy of Sciences (RAS), Dr. of Legal Sciences, Professor, Honored Jurist of the Russian Federation, Associate Member of the International Academy of Comparative Law, Director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (ILCL) — *Editor-in-Chief*

Vlasenko N. A., Dr. of Legal Sciences, Professor, Honored Jurist of the Russian Federation, Head of the ILCL Legislation Theory Department — *Deputy Editor-in-Chief*

Andrichenko L. V., Dr. of Legal Sciences, Professor, Honored Jurist of the Russian Federation, Head of the ILCL Public Legal Research Center

Butler William Elliott, the John Edward Fowler Distinguished Professor of Law, Pennsylvania State University, Emeritus Professor of Comparative Law in the University of London, Dr. of Law

Gabov A. V., Dr. of Legal Sciences, Acting Deputy Director of ILCL, Head of the ILCL Civil Legislation and Process Department

Zorkin V. D., Dr. of Legal Sciences, Professor, Honored Jurist of the Russian Federation, Chairman of the Constitutional Court of the Russian Federation

Kapustin A. Ya., Dr. of Legal Sciences, Professor, First Deputy of the Director of ILCL

Lapayeva V. V., Dr. of Legal Sciences, Adviser of the Constitutional Court of the Russian Federation

Lebedev V. M., Dr. of Legal Sciences, Professor, Honored Jurist of the Russian Federation, Chairman of the Supreme Court of the Russian Federation

Marcou Gerard, Professor of the University Paris 1 Panthéon-Sorbonne (France), Dr. of Law

Lazarev V. V., Dr. of Legal Sciences, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Head of the ILCL Department of Implementation of Judgments by Courts of Justice into the Law of the Russian Federation

Semilyutina N. G., Dr. of Legal Sciences, Head of the ILCL Department of Civil Legislation of Foreign States

Tikhomirov Yu. A., Dr. of Legal Sciences, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Associate Member of the International Academy of Comparative Law, Chief Research Scientist of the ILCL Public Legal Research Center

Tolstoy Yu. K., Academician of RAS, Dr. of Legal Sciences, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Professor of the Civil Law Faculty of St. Petersburg State University

Содержание

<i>БОНДАРЬ Н. С.</i> Стратегия российского конституционализма: от политических иллюзий к правовому реализму	5
Государство и право в современном мире: проблемы теории и истории	
<i>МИХЕЕВА И. В.</i> Обеспечение законности актов министерств Российской империи в XIX — начале XX века	19
<i>ПАЙГИНА Д. Р.</i> Политический режим и перспективы его исследования в юридической науке	29
Конституционное и муниципальное право	
<i>НИКИТИНА Е. Е.</i> Ограничения конституционных прав человека законодательством субъекта Российской Федерации	35
<i>МАКАРОВ И. И.</i> Критика модели объединенной администрации муниципального района и поселения	49
Международное право	
<i>КАПУСТИН А. Я.</i> Право Евразийского экономического союза: международно-правовой дискурс	59
<i>ДОРНИНА Н. Г., СЕМИЛЮТИНА Н. Г.</i> Информационные технологии и экономические отношения: проблемы международно-договорной унификации права в ЕАЭС	69
Уголовное право и криминология	
<i>ВЛАСОВ И. С.</i> О введении в России института уголовной ответственности юридических лиц	82
<i>ПАНОКИН А. М.</i> Неустановленные обстоятельства совершения преступления: проблемы доказывания	90
Трудовое право и право социального обеспечения	
<i>СЕРЕГИНА Л. В.</i> Концептуальные подходы к охране труда в Российской Федерации	95
<i>ДЕМИДОВ Н. В.</i> Трудовое право России: системные проблемы истории и современности	106
Земельное и экологическое право	
<i>ХЛУДЕНЕВА Н. И.</i> Перспективы развития правовой охраны арктических экосистем	114
<i>ЛИПСКИ С. А.</i> О новых правилах предоставления земельных участков	122
Административное право. Финансовое право. Информационное право	
<i>КУЗНЕЦОВ В. И.</i> Административно-правовой режим Арктической зоны	130
<i>ХЗАНЯН Н. Ш.</i> Развитие правового статуса медицинских учреждений	142
Процессуальное право	
<i>ВЕРЕЩАГИНА А. В.</i> Определение размера компенсации морального вреда за незаконное уголовное преследование	151
Судебная, правозащитная и правоохранительная деятельность	
<i>КНЯЗЬКИН С. И.</i> Единство судебной практики и средства его обеспечения	160
Рецензии. Отзывы	
<i>МАРЧЕНКО М. Н.</i> Право: прогнозы и риски	169
<i>ЧЕРНОБЕЛЬ Г. Т.</i> Демократия через право	171
Новые книги	175

Обеспечение законности актов министерств Российской империи в XIX — начале XX века

МИХЕЕВА Ирина Вячеславовна, доктор юридических наук, заведующая кафедрой конституционного и административного права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

603155, Россия, г. Нижний Новгород, ул. Большая Печерская, 25/12

E-mail: irinarap@mail.ru

Статья посвящена способам обеспечения законности нормативных актов министерств Российской империи. Рассмотрена совокупность предусмотренных законодательством XIX — начала XX века процедур контроля за качеством принимаемых министрами установлений: согласование, визирование и подписание актов внутри министерства; представление министерского акта для опубликования в Сенат; обжалование в Первый департамент Сената вступившего в силу акта министра; право «представлений» подчиненного начальства на опубликованный ведомственный акт; полномочия монарха по отмене актов должностных лиц министерств и др. Представлены содержание и структура контрольно-надзорного механизма в правотворчестве министерств Российской империи. Обозначено различие в подходах к пониманию контроля и надзора как средств обеспечения законности в Российской империи и современной России. Делается вывод о существовании аналогий в выделении форм нормоконтроля в России на разных исторических этапах.

Ключевые слова: нормотворчество министерств, Российская империя, законность ведомственных актов, контроль и надзор.

Maintenance of Law in Ministries' Acts in the Russian Empire (XIX — early XX century)

I. V. MIKHEEVA, doctor of legal sciences

The Nizhny Novgorod branch of the National Research University "Higher School of Economics" 25/12, Bolshaya Pecherskaya st., Nizhny Novgorod, Russia, 603155

E-mail: irinarap@mail.ru

The article is devoted to the rule of law in rulemaking activity of the Russian Empire ministries in XIX — early XX century. The author reviews the complex of control methods in rulemaking activity of the ministries in the Russian Empire. The author presents content and structure of control and supervision mechanism in the law-making activity of the Russian Empire ministries. The author defines difference of approaches to the perception of control and supervision as a means of law enforcement in the Russian Empire and modern Russia. The author draws the conclusion about similarity of the ways for providing the rule of law in rulemaking activity at different historical stages in the Russian Empire.

Keywords: rulemaking activity of the ministries, the Russian Empire, the legality of subordinate acts, control and supervision.

DOI: 10.12737/14366

«Мысленно можно представить идеальное государство, где право проникает все государственное управление... Но историческая действительность такого полного господства законности не дает...»

Елистратов А. И. (Административное право. М., 1911)

Основополагающим принципом правового государства, равно как и государственного управления, является принцип законности. Современное развитие институтов Российского государства и гражданского общества сопровождается укреплением законности и правопорядка. При

этом универсальными средствами обеспечения законности в государственном управлении остаются контроль и надзор¹. Совершенствуются контрольные механизмы в различных сферах жизни, включая правотворчество. Речь идет о судебном оспаривании нормативных актов, о прокурорском надзоре в форме опротестования или обжалования. Кроме того, в определенных Конституцией РФ случаях правом приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ и отменять постановления и распоряжения Правительства РФ обладает Президент РФ. Динамика общественных отношений дает импульс для совершенствования правовых инструментов государственного контроля (в настоящее время обсуждается законопроект «О государственном и муниципальном контроле»). Существующие формы государственного контроля дополняются общественным контролем (вступил в силу Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»). Введена оценка регулирующего воздействия проектов правовых актов и оценка фактического воздействия нормативных актов². Между тем проблемы обеспечения законности актов органов испол-

¹ См.: Дмитриев Ю. А., Полянский И. А., Трофимов Е. В. Административное право Российской Федерации: учебник. М., 2008.

² См. постановления Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», от 30 января 2015 г. № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

нительной власти³ предопределяют актуальность контрольно-надзорной деятельности в нормотворчестве (нормоконтроля⁴).

Сегодня для федеральных министерств нормотворчество стало основной, функциональной деятельностью. Заметим, что уже с начала XIX в. — времени создания российских министерств необходимость управлять широкой подведомственной сферой приносила в практику министерского управления и подзаконное, так называемое ведомственное, нормотворчество. Министры издавали указы, инструкции, правила, положения, приказы, уставы, циркуляры. При этом на протяжении всего существования министерств в Российской империи главным оставался вопрос о пределах министерского нормотворчества, тесно связанных с принципом законности.

В Российской империи при шаткости критериев формального различения закона и указа, отсутствии серьезных гарантий верховенства закона «само понятие законного порядка как принципа было не чуждо... старому государственному праву»⁵. Начало законности проводилось

³ О видах и причинах нарушения законности в нормативных правовых актах современных органов исполнительной власти, способах их предупреждения и устранения см.: Замотаева Е. К. Обеспечение законности нормативных правовых актов органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2010. № 9.

⁴ Существуют разные подходы к определению нормоконтроля, в рамках которых в содержание нормоконтроля включается как деятельность, которая осуществляется судебными органами в виде правосудия, так и контроль или надзор, осуществляемый уполномоченными государственными органами. См.: Ярошенко Н. И. Нормоконтроль: понятие, признаки, виды // Правовая инициатива. 2012. № 1. URL: <http://49e.ru/gu/2012/1/7>.

⁵ См.: Котляревский С. А. Юридические предпосылки русских основных законов. М., 1912.

действующим в XIX — начале XX в. законодательством как в верховном управлении, так и в делах подчиненного управления. Режим законности отождествлялся с необходимостью действовать «согласно закону». В правотворчестве это означало, что «органы подчиненного управления вправе издавать указы в развитие и восполнение закона (так называемые распорядительные указы), но не иначе как на основании особого на то уполномочия законом, и с тем, чтобы и по своему содержанию издаваемые ими указы оставались в пределах закона»⁶.

Требования законности формулировались в ст. 122 Свода основных государственных законов, где указывалось, что «обязательные постановления, инструкции и распоряжения, издаваемые Советом министров, министрами и главноуправляющими отдельными частями, а также другими на то законом уполномоченными установлениями, не должны противоречить законам»⁷. «Правовой принцип, начало законности» был, таким образом, востребован для упорядочения публичных отношений и в XIX в.

Разница в терминологии, субъектах, формах контрольно-надзорной деятельности в Российской империи и современной России не исключает возможности проведения ряда исторических аналогий востребованности ее правового инструментария в ведомственном нормотворчестве.

В действующем законодательстве контроль и надзор не разграничиваются. В современных исследовани-

ях обеспечения законности в государственном управлении понятия контроля и надзора могут отождествляться, представляться самостоятельными и независимыми друг от друга институтами, рассматриваться как часть (надзор) целого (контроля). На фоне попыток раскрыть понятие, сущность, субъекты и объекты современной контрольной деятельности интересно обратиться к истории отечественного правотворчества, способам и формам реализации в нем принципа законности.

В дореволюционной доктрине и законодательстве того времени контроль и надзор теоретически четко не различался. В основном использовался термин «надзор». Так, «административный надзор за законностью управления» применялся «в формах отчетности, ревизии и постоянного контроля»⁸. *Отчетность* в деятельности министерств определялась законодательством в трех направлениях: «отчет в суммах» (отождествлялся с бюджетным контролем), «отчет в делах» и отчет «о видах и предположениях к усовершенствованию каждой части» управления⁹. *Ревизионная* деятельность государства касалась прежде всего публичных финансов (причем в денежной и натуральной форме) и осуществлялась государственным контролем фактически в форме бюджетного контроля¹⁰.

⁶ См.: Елистратов А. И. Указ. соч.

⁷ См.: Манифест от 25 июня 1811 г. «Общее учреждение министерств» // ПСЗ 1. Т. 31. № 24686. §177; Свод законов Российской империи. СПб., 1912. Учреждения министерств. § 137.

¹⁰ См. об этом, например: Ялбулганов А. А. Финансовый контроль как правовой институт: основные этапы развития // Правоведение. СПб., 2000. № 3. С. 84—91; Лагутин И. Б. Государственный финансовый контроль в Российской империи в первой половине XIX века (историко-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005; Степашин С. В. Государственный финансовый контроль в России: прошлое, настоящее и бу-

⁶ См.: Елистратов А. И. Указ. соч.

⁷ Свод Законов Российской империи. Кн. 1. Т. I // Свод законов Российской империи. Изд. неофиц. / под ред. и с примеч. И. Д. Мордухай-Болтовского. СПб., 1912. Т. I. Ч. I: Свод основных государственных законов. Разд. I: Основные государственные законы. Гл. XI: О Совете министров, министрах и главноуправляющих отдельными частями. Ст. 122.

Внутри министерства также проводились ревизии в рамках общего контроля за «решенными и нерешенными делами по журналам». Реализовывал эти ревизии директор каждого министерского департамента. Составляемые по итогам внутренних ревизий ведомости представлялись министру и составляли основу общей ведомости по всем департаментам, где отражались важные аспекты деятельности министерства. Кроме того, проводились сенаторские ревизии. Правда, советский исследователь Н. П. Ерошкин обращал внимание на их формальный характер. В компетенции Первого департамента Сената входили надзор за правительственным аппаратом, «обнародование» законов, рассмотрение жалоб частных лиц и общественных установлений на министра и проч.¹¹ В рамках надзора за деятельностью государственного аппарата с Сенатом успешно конкурировал Комитет министров, а затем собственная его императорского величества канцелярия. Что касается *контроля*, который упоминался А. И. Елистратовым как форма административного надзора, то этот термин сегодня сохраняет свою дореволюционную многозначность, обозначая и «систему проверяющих органов», и саму процедуру проверки¹².

Поскольку в «административный надзор» за деятельностью министров в XIX в. включались отчетность, ревизии и постоянный контроль, в контексте деятельности министерств Российской империи «постоянный контроль» за законностью нормативных актов министров представлялся в качестве элемента системы «административного надзо-

ра» за управленческими действиями министров и вверенных им министерств. В этом смысле контроль выступал частью надзора, в отличие, например, от одной из современных интерпретаций надзора как «суженного контроля»¹³.

Кроме того, согласно «Общему учреждению министерств» 1811 г. «под надзором» директора департамента министерства составлялись и представлялись списки удостоиваемых к награждению «чинов» (§ 58), «под надзором» начальников отделений министерских департаментов содержались журналы по отделениям (§ 89) и т. д. В некотором смысле историческая интерпретация надзора идентична современному пониманию контроля.

Сегодня одним из критериев отграничения контроля (от надзора) называют подчиненность объектов контроля и неподчиненность объектов надзора¹⁴. Историческая трактовка не является аналогичной. В начале XIX в. в главе I части II Манифеста об «Общем учреждении министерств» 1811 г. в рамках определения «степени и пределов власти министров» обращалось внимание, что «министерства установлены на тот конец, чтоб непрерывным действием их и надзором доставить законам и учреждениям скорое и точное исполнение» (§ 207). Далее уточнялось, что следствием министерской власти должен стать «надзор за действием всех подчиненных мест и лиц; взыскание от них ответов в случае бездействия или неправильного исполнения, удаление от должностей и предание их суду в случае важных преступлений» (п. 2 § 211). Объекты надзорной деятельности

дущее // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 5. С. 13—16.

¹¹ См.: Учреждение Правительствующего Сената. Изд. 1892 г. Ст. 19 // Свод законов Российской империи. СПб., 1912. Т. I. Ч. 2. Кн. 4.

¹² См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. 20-е изд. М., 1988. С. 237.

¹³ См.: Студеникина М. С. Государственные инспекции в СССР // Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2012. С. 62.

¹⁴ См.: Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2012. С. 172.

министерств представлены здесь подчиненными субъектами.

Заметим, что в дореволюционной доктрине и практике министерского нормотворчества использовались классические способы обеспечения законности, во многом аналогичные тем, которые существуют в современной правовой действительности. Приводимые исторические аналогии касаются как содержания, так и форм проверки министерских актов на «согласие с законом» на разных этапах создания министерского документа.

На начальном этапе контроль ведомственного подзаконного акта современных министерств, как правило, осуществляется правовыми службами. В Российской империи также существовали знакомые нам и сегодня внутренние бюрократические «фильтры» — визирование, согласование, подписание. Документ, который представлялся на подпись министру (его товарищу) или руководителю департамента, визировался в форме, определенной правилами письмоводства того времени. Данная форма содержалась в приложении к «Общему наказу министерствам» и предусматривала скрепы директора департамента или начальника отделения, а также подтверждение правильности оформления акта правителем канцелярии или столоначальником и т. п.¹⁵

¹⁵ См., например: циркуляр МВД от 30 мая 1826 г. «О доставлении описей достопамятным вещам» // ГАО. Ф. 3. Оп. 1. Д. 168. Л. 81; циркуляр МВД от 31 декабря 1826 г. «Касательно доставления сведений об остатках древних зданий в городах и воспрещении разрушать оные» / ГАО. Ф. 3. Оп. 1. Д. 168. Л. 156—156 об.; циркуляр МВД от 14 декабря 1827 г. «О древних зданиях по губерниям» // ГАО. Ф. 3. Оп. 1. Д. 168. Л. 141; циркуляр Министерства внутренних дел Главного управления почт и телеграфов от 14 марта 1906 г. «О пересылке монеты учреждениями Государственного банка в особых сумках» // Научно-справочная библиотека РГИА. Сборник действующих наказов, пра-

Согласование использовалось внешнее и внутреннее. В начале XX в. можно увидеть тенденцию к принятию совместных решений несколькими министрами. Для создания распоряжения по вопросам, которые затрагивали несколько отраслей управления, создавались совещательные учреждения из представителей разных ведомств, где шло предварительное обсуждение проекта указа. Например, по «Учреждению министерств» установление аптекарской таксы относилось к полномочиям министра внутренних дел при условии предварительного обсуждения этого вопроса в Медицинском совете, куда входили представители ведомств, имеющие в своем составе медицинскую часть. Большую роль в издании указов по железнодорожному управлению играли Совет по железнодорожным делам и Совет по тарифным делам. Если председательствующий в этих Советах министр и другие представители ведомств не могли выработать единой позиции, то дальнейшее обсуждение дела проводилось уже в Совете министров¹⁶. Такой порядок предварительных внешних согласований проектов министерских решений в рамках образования межведомственных структур (Советов) повышал качество министерских указов, поэтому может рассматриваться своеобразной формой контроля за ведомственными актами в Российской империи.

Конструкция «совета» использовалась в Российской империи и в рамках структурного подразделения министерства. В частности, «со-

вил, циркуляров и распоряжений по денежному обращению. Секретно. Составлен от делом кредитных билетов Государственно-го банка по 1 ноября 1910 г. СПб., 1910. С. 153.

¹⁶ См.: Свод законов Российской империи. СПб., 1912. Т. 1. Ч. 2. Кн. 5. Разд. 3: Учреждение Министерства внутренних дел. § 388, 396; Разд. 5: Учреждение Министерства финансов. § 495; Разд. 7: Учреждение Министерства путей сообщения. § 738.

вет министра» функционировал наряду с департаментами, управлениями, отделами, частями, комитетами, комиссиями. Советы министра существовали в министерствах: внутренних дел, военном, государственных имуществ, иностранных дел, морском, финансов, при Главном управлении путей сообщений и публичных зданий, Главном управлении почт, Государственном контроле и др. Они, как правило, были уполномочены рассматривать «дела и предложения, требующие нового учреждения или важных перемен в разных частях управления; случаи, требующие дополнения законов и учреждений, пояснения, отмены или исправления...» или «правила и инструкции, издаваемые административным порядком в развитие действующих относительно железных дорог узаконений» в зависимости от подведомственной тому или иному министерству сферы управления¹⁷. Такое коллективное обсуждение проектов министерских нормативных актов являлось формой внутреннего согласования и могло служить барьером на этапе подготовки управленческого общеобязательного решения, ограничивать усмотрение министра и повышать уровень качества и законности ведомственного распоряжения.

Самостоятельно принимаемые министерские распоряжения нормативного характера готовились в структурных подразделениях министерства, прежде всего в департаментах, сфера деятельности которых соответствовала специфике предмета регулирования разрабатываемого акта. В большинстве случаев циркуляры утверждались министром с указанием на согласование и визирование документа в тех

структурах, которые отвечали за содержание подготовленного нормативного акта. Циркуляр мог быть подписан его заместителем или директором департамента с указанием на исполнителей в тех случаях, когда полномочие на издание управленческих актов министрами или руководителями министерских структурных подразделений без «представления» акта министру было делегировано Комитетом министров или Государственным советом с последующим утверждением монарха. Визирование уполномоченным служащим министерства, согласование с ответственными за подготовку министерского документа структурами, подписание — утверждение министром служили теми контрольными инструментами, которые использовались для внутриведомственной проверки законности создаваемого министерского акта. Эти инструменты, дополненные внешним согласованием, повышали качество подзаконного акта, уровень его законности в Российской империи.

Особую роль в совокупном инструментарию обеспечения законности министерских указов играл Сенат, куда представлялся подготовленный в министерстве акт для последующего издания в Собрании узаконений. Кроме того, в Первый департамент Сената направлялись жалобы на решения министра¹⁸.

Заметим, что сегодня публичность является неотъемлемым требованием реализации демократизма в работе деятельности государственных органов. Гласность рассматривается и в контексте нормотворческой деятельности министерств¹⁹. Для размещения информации о разработке

¹⁸ См.: Учреждение Правительствующего Сената. Ст. 1, 2, 19.

¹⁹ См.: Черников В. В. Публичные начала нормотворческой деятельности федеральных министерств (на этапе обсуждения проектов нормативных правовых актов) // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 508.

федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения создан единый портал <http://regulation.gov.ru>. Действуют общественные советы при федеральных и региональных органах исполнительной власти. Научной общественностью проводится независимая экспертиза административных регламентов предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций. Государство настойчиво продвигает открытость функционирования органов государственной власти для общественности, основанную «на активном участии гражданского общества в управлении государством и на использовании современных механизмов общественного контроля»²⁰. Между тем стратегия государственного управления часто корректируется тактическими задачами, точечным решением управленческих казусов, что порой придает формальный характер предпринимаемому сотрудничеству исполнительной власти и общества в сфере правотворчества. Вряд ли это можно связать с тем, что «федеральные министерства никак не осознают себя правотворческим органом»²¹, равно как и с тем, что нормотворческая функциональность министерств закладывалась концепцией современной административной реформы. Российские министерства давно и глубоко прониклись духом самостоятельности в принятии общеобязательных управленческих решений, самостоятельности, которая с переменным успехом формировалась в рамках развития подзаконного нормотворчества, используемого для быстрого и оперативного реагирования на динамику управляемых сфер общественных

отношений, вверенных министерствам, для обобщения нежелательных управленческих казусов и предотвращении их повторения²².

Одной из существующих сегодня характеристик «гласного» «демократического» нормотворчества, сформированной еще в абсолютной монархии, является публичность итогового акта управления, реализуемая в Российской империи в рамках «распубликования» министерского распоряжения «ко всеобщему сведению». Передача в Сенат нормативного правового акта официально могла выделяться как стадия процесса опубликования акта, что не исключает возможности обозначения ее в качестве нормоконтроля, поскольку нормы переданного в Сенат акта перед опубликованием в официальном издании не просто проверялись на соответствие действующему законодательству, но и могли быть отправлены обратно на доработку. Предназначение Сената как «хранителя законов» и необходимость его заботы о «повсеместном наблюдении правосудия» прописывались в Указе о правах и обязанностях Сената от 8 сентября 1802 г. Первоначально Сенат мог давать свои замечания на «высочайшие» указы и ставить вопрос о пересмотре законов в случае их несоответствия действующему законодательству. Правда, этим полномочием Сенат не смог воспользоваться в полной мере, поскольку оно было скорректировано указом от 21 марта 1803 г. «О неприкосновенности прав, предоставленных дворянству» и ограничено возможностью его реализовать лишь по отношению к уже изданным законам. Что касается министерских указов, то обязательность их представления Сенату для обнародования оговаривалась в большинстве случаев в постановлениях, где министрам предо-

²⁰ См. распоряжение Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 93-р «О Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти».

²¹ Черников В. В. Указ. соч. С. 514.

²² См.: Михеева И. В. Правотворчество министерств Российской империи в XIX — начале XX века: монография / науч. ред. Н. А. Власенко. М., 2012.

ставлялось право издавать административный акт²³.

Сенат, в свою очередь, перед обнародованием проверял законность представленного министерского указа. Если у Сената возникало сомнение в его законности, то этот указ возвращался на доработку министру Сенатом со своими заключениями и рекомендациями (что часто практиковалось). Это дает возможность говорить о том, что контроль, осуществляемый Сенатом, мог быть барьером не только для получения юридической силы и начала действия уже готового документа (контроль за действием которого мог быть последующим), но и для приобретения этим актом окончательной содержательной формулы, соответствующей требованиям того времени. В связи с этим, думается, контроль за законностью принимаемого не получившего окончательного оформления с точки зрения содержания министерского административного акта и дорабатываемого с учетом замечаний Сената в Российской империи XIX в. предстает в виде предварительного контроля.

В рамках внешнего контроля за законностью министерских актов можно рассматривать и обращения частных лиц и общественных «установлений» в Первый департамент Сената с жалобой на издавшего указ министра, что допускалось после издания и опубликования министерского указа²⁴. Так, в 1873 г. министр финансов М. Х. Рейтерн издал Положение о таможенных артелях, где ограничивал свободу «товароозяев» в выборе работников, поскольку предписывал привлекать людей для производства работ по таможене исключительно с ведома артели. По жалобе было принято решение. В нем подтверждалось, что «в тех случаях, на кои нет отдельного предписания закона, право администра-

тивных властей, особенно высших, определять подробности, ускользающие от законодательства». Отмечалось также, что «если изданное в административном порядке постановление находится в противоречии с действующими законами или по самому существу предмета подлежало утверждению власти законодательной, то всем тем, чьи права и интересы от применения оного терпят ущерб, несомненно, принадлежит право возражать против обязательной силы оного»²⁵. Решение общего собрания Первого департамента Правительствующего Сената показывает существование механизма, обеспечивавшего контроль за законностью министерских предписаний.

Можно обратиться к еще одному элементу этого механизма — межведомственному контролю. В соответствии с § 264 «Общего учреждения министерств» готовое министерское распоряжение не принималось к исполнению в том случае, когда один из министров своим принятым актом нарушал пределы компетенции другого. Тогда «подчиненное начальство» запрашивало разрешение на исполнение акта, не принадлежавшего к его министерству, у «своего» министра. Налицо еще одна своеобразная форма внешнего контроля, осуществляемого субъектом — исполнителем другого ведомства.

Не только «чужое», но и свое «подчиненное начальство» было задействовано в реализации контрольного механизма относительно административных актов министра. После издания министерское распоряжение распространяло свое действие на круг подведомственных субъектов для «точного и беспрекословного» исполнения. Между тем в «Общем учреждении министерств» обозначались случаи, в которых принятые министерские акты могли быть

²³ См. п. 6 § 234 Манифеста «Общее учреждение министерств».

²⁴ См.: Учреждение Сената. Ст. 1, 19.

²⁵ Сборник решений общего собрания 1-х 3-х департаментов и департамента гарольдии Правительствующего Сената. Т. V. 1876. № 1910. С. 178—182.

возвращены министру без исполнения, например если в предписании министра, по мнению подчиненного министру «начальства», отменялся «закон, учреждение или ранее объявленное высочайшее повеление». Более того, в случае подтверждения министром силы такого распоряжения последнее этим же «начальством» представлялось в Правительствующий Сенат «на окончательное разрешение». В Сенат не направлялись лишь те акты министра, которые были «неудобны» для исполнения и законодательному акту не противоречили²⁶. Такую предусмотренную законодательством Российской империи проверочную процедуру на пути исполнения министерского акта можно также представить в качестве формы контроля за соблюдением законности министерских распоряжений.

В абсолютной монархии трудно переоценить роль монарха в государственном управлении. Поскольку министры в Российской империи назначались и отчитывались непосредственно монарху, то предполагался и его контроль за нормотворчеством министерств (министров). Интерес представляют распоряжения министра финансов Е. Ф. Канкрин и директора департамента внешней торговли Д. Г. Бибикова, которые были даны во исполнение Указа Сената от 20 ноября 1831 г. В Указе речь шла о повышении таможенных пошлин на разные товары с временной прибавкой на все привозные по 12,5% на 1832 г. Поскольку «товарохозяева» поспешили закупить товар по прежним ценам, министр финансов в Москве, а затем директор департамента внешней торговли в Санкт-Петербурге сделали предписание взимать московскими и петербургскими таможенными 12,5%-ную пошлину еще до вступления Указа в силу. Недовольство купечества было доведено до сведения монарха, который отменил не только распоряжения министра,

но и сам сенатский указ²⁷. Несмотря на казуальный характер подобных решений императора, в данном случае имел место последующий нормоконтроль, осуществленный монархом.

Итак, несмотря на отсутствие системы иерархично сочетающихся форм и видов правовых актов, тем не менее можно говорить о существовании в Российской империи контрольно-надзорного механизма, представленного совокупностью процедур, осуществляемых на различных этапах «жизни» министерского предписания. При подготовке управленческого акта в министерствах (главных управлениях) ведомственные правила письмоводства предусматривали скрепы и подтверждения лиц, оформляющих их содержание. В статутных актах определялись формы необходимых внутренних и внешних согласований. Готовый акт министерского управления направлялся в Сенат для опубликования, но мог быть возвращен для доработки и исправления в случае противоречия действующим актам высших органов государственного управления Российской империи. После опубликования министерское распоряжение могло быть либо возвращено «подчиненным начальством» в случае неудобства исполнения или противоречия уже существующим и действующим нормам, либо обжаловано субъектами, на которых действие акта распространялось. Наконец, министерское распоряжение могло быть отменено монархом.

Совокупность предусмотренных законодательством Российской империи процедур надзора и контроля за содержанием и формой принимаемых министрами установлений, соответствием их действовавшему законодательству представляла, та-

²⁷ См. Именной указ, данный министру финансов «О невзыскании за некоторые товары 12,5 процентов с пошлинного рубля определенной в Высочайше утвержденной росписи 11 прошлого ноября» от 7 декабря 1831 г. // ПСЗ 2. Т. 6. Ч. 2. № 4998.

²⁶ См. § 259—263 Манифеста «Общее учреждение министерств».

ким образом, инструментарий контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой в рамках определения законности акта управления в той мере исторической реальности, которую дает нам абсолютная монархия России XIX в. При этом обозначенные виды контроля за ведом-

ственной нормотворческой деятельностью «высвечивают» исторически схожие способы обеспечения законности правовых актов министерств в Российской империи и современной России, подтверждая преемственность исторического развития национальных правовых институтов.

Библиографический список

- Елистратов А. И. Административное право. М., 1911.
- Замотаева Е. К. Обеспечение законности нормативных правовых актов органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2010. № 9.
- Котляревский С. А. Юридические предпосылки русских основных законов. М., 1912.
- Лагутин И. Б. Государственный финансовый контроль в Российской империи в первой половине XIX века (историко-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
- Михеева И. В. Правотворчество министерств Российской империи в XIX — начале XX века: монография / науч. ред. Н. А. Власенко. М., 2012.
- Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. 20-е изд. М., 1988.
- Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2012.
- 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. Ч. 1. СПб., 1904.
- Сборник решений общего собрания 1-х 3-х департаментов и департамента гарольдии Правительствующего Сената. Т. V. 1876. № 1910.
- Свод Законов Российской империи. Кн. 1. Т. I // Свод законов Российской империи. Изд. неофиц. / под ред. и с примеч. И. Д. Мордухай-Болтовского. СПб., 1912. Т. I. Ч. I: Свод основных государственных законов. Разд. I: Основные государственные законы. Гл. XI: О Совете министров, министрах и главноуправляющих отдельными частями. Ст. 122.
- Степашин С. В. Государственный финансовый контроль в России: прошлое, настоящее и будущее // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 5.
- Студеникина М. С. Государственные инспекции в СССР // Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2012.
- Учреждение Правительствующего Сената. Изд. 1892 г. Ст. 19 // Свод законов Российской империи. СПб., 1912. Т. I. Ч. 2. Кн. 4.
- Циркуляр МВД от 14 декабря 1827 г. «О древних зданиях по губерниям» // ГАНО. Ф. 3. Оп. 1. Д. 168. Л. 141.
- Циркуляр МВД от 30 мая 1826 г. «О доставлении описей достопамятным вещам» // ГАНО. Ф. 3. Оп. 1. Д. 168. Л. 81.
- Циркуляр МВД от 31 декабря 1826 г. «Касательно доставления сведений об остатках древних зданий в городах и воспрещении разрушать оные» // ГАНО. Ф. 3. Оп. 1. Д. 168. Л. 156—156 об.
- Циркуляр Министерства внутренних дел Главного управления почт и телеграфов от 14 марта 1906 г. «О пересылке монеты учреждениями Государственного банка в особых сумках» // Научно-справочная библиотека РГИА. Сборник действующих наказов, правил, циркуляров и распоряжений по денежному обращению. Секретно. Составлен отделом кредитных билетов Государственного банка по 1 ноября 1910 г. СПб., 1910.
- Черников В. В. Публичные начала нормотворческой деятельности федеральных министерств (на этапе обсуждения проектов нормативных правовых актов) // Юридическая техника. 2014. № 8.
- Ялбулганов А. А. Финансовый контроль как правовой институт: основные этапы развития // Правоведение. СПб., 2000. № 3.
- Ярошенко Н. И. Нормоконтроль: понятие, признаки, виды // Правовая инициатива. 2012. № 1. URL: <http://49e.ru/ru/2012/1/7>.

Определения Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации по административным делам, 2014: сборник / [сост. Г. В. Манохина, О. А. Кокарева]; отв. ред. В. М. Лебедев. 2015. 704 с.

Настоящее издание содержит определения Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ по административным делам за 2014 г., включая определения по апелляционным жалобам на решения судебных коллегий об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, оспаривании постановлений квалификационных коллегий судей, о защите избирательных прав граждан, ликвидации общественных объединений.

Политическая история России. От образования русского централизованного государства до начала XXI века: учебник / Ш. М. Мунчаев. 3-е изд., пересмотр. 2015. 384 с.

Хронологические рамки труда известного российского историка охватывают годы наиболее насыщенной событиями политической истории России. В четырех разделах книги рассказывается о времени становления и развития самодержавия в России, освещаются события политической истории России XVI—XX вв., раскрываются сущность всех трех российских революций и их последствия, анализируется политическая победа большевизма, обобщается политическая история России в составе Советского Союза и в современный период.

Управление организацией. Правовые вопросы: учеб. пособие / В. М. Лебедев. 2015. 80 с.

Среди изданий по управлению организацией работа выделяется исследованием именно правовых аспектов управления, роли разработки и применения сторонами трудового правоотношения локальных нормативных актов, необходимой нормативной правовой базы управленческой деятельности на предприятии.

Говорите языком схем: краткий справочник / В. Б. Исаков. 2015. 144 с.

Схематизация и визуализация — необходимые средства, обеспечивающие деятельность современного специалиста. Схематизация позволяет выделить в объекте главное, обнаружить составляющие его элементы, показать их взаимосвязь, дает толчок к построению концептуальных подходов. Визуализация «одевает» схематические концепты в яркую, выразительную художественно-графическую форму. В справочнике даются описания наиболее популярных средств аналитической графики — карт, графов, таблиц, графиков, диаграмм, блок-схем (алгоритмов), хронологических карт, методологических схем и др. Рассматриваются способы применения схем для анализа целей, причин, проблем, версий. Приводятся тематический словарь терминов и определений, «горячая двадцатка» полезных схематизаций.

Формат 70×108/16. Подписано в печать 10.11.2015

Усл. печ. л. 15,4. Тираж 5200 экз. Заказ № 13487

Отпечатано в типографии

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»

127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1

Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29