

П Р А В О

УДК 342.51

DOI 10.52452/19931778_2022_2_34

ПРЕДПОСЫЛКИ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ПЕРИОД СУЩЕСТВОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

© 2022 г.

О.А. Ибрагимов

Академия управления Министерства внутренних дел России, Москва

464941@rambler.ru

Поступила в редакцию 23.09.2021

Анализируются исторические события XIX–XX веков, повлиявшие на процесс институционализации исполнительной власти. Представлен историко-правовой анализ практик реализации исполнительных полномочий органами власти и фундаментальных теоретических концепций, содержащих идеи построения системы исполнительной власти. В первом случае акценты расставлены на организации Сената, министерств, Комитета министров и Совета министров, во втором – на концептуальных положениях проектов М.М. Сперанского, Н.Н. Новосильцева, С.Ю. Витте в отношении реформирования системы органов исполнительной власти. Исследование сопровождается сравнительно-историческим анализом важнейших событий, относящихся к институционализации исполнительной власти. В качестве полученного результата исследования признается складывание до 1917 года предпосылок создания относительно независимого конституционно-правового института исполнительной власти.

Ключевые слова: конституционно-правовой институт, исполнительная власть, Российская империя, исполнительные органы власти, министерство, правительство.

В разрезе конституционно-правового аспекта институционализации исполнительной власти в дореволюционный период истории России основополагающую роль сыграли практики реализации исполнительных полномочий органами власти и фундаментальные теоретические концепции, касающиеся организации исполнительных органов власти. Эволюционные преобразования правового пространства функционирования властных структур часто выступали «локомотивом» совершенствования законодательства, регулирующего организацию исполнительных органов власти Российской империи. Примечательно, что содержательная часть такого законодательства заключала в себе не только правовую оценку актуального состояния общественных отношений, но и вековые традиции и обычаи реализации исполнительных функций, встречающиеся и в наше время.

По уверению профессора М.В. Шахматова, «реальной опорой всякого рода правительств в течение русской истории» являлась подчиненная исполнительная власть (низшие органы исполнительной власти), принявшая главенствующую роль в «созидании сильной верховной и центральной власти» [1, с. 2]. В действительности, на начальном этапе становления государственности на Руси непосредственная реализация

исполнительных функций отождествлялась с «реальной властью», связанной с принуждением, а лица, выполняющие эти функции, предопределяли построение системы исполнительных властеотношений. В последующем установление самодержавия привело к усилению централизации государственного управления и сосредоточению исполнительных полномочий в учрежденных по воле главы государства исполнительных органах власти. Не расставляя акценты на приказном и коллегиальном порядке реализации исполнительных полномочий, в рамках настоящей публикации остановимся на ключевых исторических событиях XIX–XX веков, повлиявших на процесс институционализации исполнительной власти в Российской империи. Усиление тенденций роста капиталистических отношений и классовой борьбы, а также развитие кризиса крепостнических отношений в начале XIX века создали ситуацию, в которой самодержавие подвергалось значительному влиянию социально-экономической действительности и стало импульсом для трансформации системы исполнительных органов власти.

В 1802 году, в период правления Александра I, по аналогии со многими европейскими государствами образованы восемь министерств, значившиеся «высшими органами управления,

имеющими определенную власть» [2, с. 193]. В этом же году вышел указ [3], согласно которому Сенат стал первым государственным учреждением, имеющим господствующее значение среди других учреждений, в том числе в отношении министерств. Стоит заметить, что Сенат к этому времени представлял собой совокупность многочисленных коллегий (департаментов, общих собраний, соединенных присутствий), посредством которых в том числе осуществлялся административный надзор правительственных мест и учреждений. Изданный в 1811 году Манифест об «Общем учреждении министерств» [4] стал ядром второй министерской реформы, имеющей более значимое историческое значение [5, с. 14–15].

В сравнении с коллегиями организация деятельности министерств была значительно усовершенствована. Во-первых, в манифесте впервые законодательное оформление получило установление предметов ведения исполнительных органов власти: «все дела государственные в порядке исполнительном разделяются на пять главных частей...». Во-вторых, в отличие от отсутствия правовой регламентации разграничения полномочий между коллегиями Манифестом об «Общем учреждении министерств» каждое министерство наделяется определенным кругом полномочий. В-третьих, получает дальнейшее развитие организация управления исполнительными органами власти, а именно – учреждается совет министра, устанавливается порядок назначения и увольнения должностных лиц, уточняется порядок принятия решений. Вместе с тем, несмотря на отмеченные положительные обстоятельства учреждения министерств, разграничение предметов ведения и полномочий, как и в эпоху существования коллегий, оказалось несостоятельным, что часто приводило к переходам административных функций от одного министерства к другому.

В связи с учреждением министерств возник вопрос их отношения к Сенату, которые А.С. Алексеев метафорично характеризует как «воздвижение на старое здание новой крыши» [6, с. 378]. С одной стороны, министр напрямую подчинялся императору, а с другой – его деятельность была подотчетна Сенату. В этой связи представляется логичным указать на проблему «двойного подчинения» исполнительного органа власти, которая, по мнению отдельных ученых, существует и в современной России [7, с. 42]. Со временем часть коллегий преобразовалась в подразделения министерств, а роль Сената в решении административных дел снижается. Данные процессы в отсутствие правового регу-

лирования организации взаимодействия министерств и Сената привели к нивелированию контрольной функции последнего и лишению права «делать замечания на указы» министров. Фактически произошла передача исполнительных полномочий от коллегий Сената к министерствам, а Сенат постепенно стал преобразовываться из центрального органа государственного управления в орган надзора за законностью управления.

В период первой министерской реформы в целях обсуждения и выработки решений по наиболее важным делам создан высший совещательный и распорядительный орган при российском императоре – Комитет министров, действовавший практически до начала Первой русской революции. Изначально орган состоял из министров и других должностных лиц министерств. В Комитете министров рассматривались проекты законов и распоряжений временного характера, а иногда в обход Государственного совета и законопроекты, которые часто утверждались Александром I [8]. Заключение комитета подлежало утверждению императором, за исключением решений по второстепенным вопросам (о назначении пенсий, о сложении безнадежных недоимок, о снятии наград с осужденных лиц и др.). По мнению С.Ю. Витте, Комитет министров «...представлял собой высшее административное учреждение, которое весьма мало служило к объединению правительства и в него вносилась масса административного хлама ...» [9, с. 259]. Комитет министров сложно соотнести с современным правительством, потому как у него фактически отсутствовали реальные исполнительные полномочия коллегиального органа в условиях прямой зависимости от воли главы государства. В то же время создание комитета обусловило возникновение практики разработки, обсуждения и выработки коллегиальных решений должностными лицами органов, наделенных исполнительными полномочиями.

С 1861 года наряду с Комитетом министров официально начал действовать новый орган власти – Совет министров, создание которого обусловлено явным политическим подтекстом: требовалось создание независимого государственного органа под непосредственным контролем императора для проведения масштабных реформ системы государственного управления [10, с. 102]. По своему существу Совет министров является совещательным учреждением по административным вопросам, цель которого заключалась в поддержании единства государственного управления [2, с. 189]. Учреждение состояло из министров, главноуправляющих

ведомств, председателей Государственного совета, Комитета министров и других назначаемых императором лиц. В Совете министров обсуждались результаты работы комитетов, комиссий, рассматривались годовые отчеты министерств, различные проекты. В отношении исполнительных дел Советом министров рассматривались предложения по преодолению проблем министерской работы, усовершенствованию устройства и организации исполнительных органов, требующие утверждения главы государства. Совет являлся также средством контроля деятельности отдельных министерств. В совете активно обсуждались законопроекты, часть из которых отправлялась на утверждение императора «как акты верховного управления», а часть как «чрезвычайные указы» [11, с. 35]. Одни из предложений воплощались в законы, утверждались императором, другие – отправлялись на доработку. Совет министров также занимался некоторыми вопросами государственного бюджета. С 1870 года совет собирался все реже, позже его заседания вообще прекратились до 1905 года. После упразднения Комитета министров, с 1906 года, Совет министров исполнял еще и его функции. Создание данного органа в исторической перспективе позволило укрепить организацию взаимодействия органов власти и вырабатывать более взвешенные управленческие решения. Основным препятствием к независимости Совета министров явился тотальный контроль его деятельности со стороны главы государства.

Одним из видных отечественных теоретиков системы государственного управления справедливо признан М.М. Сперанский, прославившийся своими проектами времен Александра I. Государственный деятель признавал необходимость в России сохранения самодержавной власти, организованной на началах «разумности», в согласии с общей народной волей и преобразуемой на началах «постепенности» [12, с. 41]. Особого внимания заслуживает его проект реформы государственного устройства «Введение к уложению государственных законов» 1809 года [13, с. 1–120]. Самодержавная власть, по мнению М.М. Сперанского, должна строиться на основе разделения властей по силам законодательной, исполнительной и судебной. Однако «устройство министерств с ответственностью» рассматривалось как один из предметов ведения самодержавной власти. Следовательно, реформатор признавал исключительное положение императора в системе разделения властей, при этом не определяя его главой исполнительной власти. В современной России сложилась похожая ситуация: глава государства формально не возглавля-

ет исполнительную власть, но фактически осуществляет [14, с. 182]. В сложившейся тенденции расширения полномочий Президента РФ в отношении исполнительной власти видится опасность установления авторитарного режима правления, сопоставимого с самодержавием.

М.М. Сперанский обозначил ряд недостатков системы исполнительной власти Российской империи:

- снижение уровня народного доверия к правительству («не разумом, но силою воображения действует и владычествует ими правительство на страсти народные»);

- неэффективность правительственных мер принудительного характера («с горестию, но с достоверностью можно сказать, что в настоящем положении все меры правительства, требующие не физического, но морального повиновения, не могут иметь действия»);

- отсутствие публичных законов на государственном уровне («без твердых законов государственных»);

- изменение политического сознания общества в направлении неудовлетворенности системой государственного управления («дух народный страждет в беспокойствии», «совершенным изменением мыслей, глухим, но сильным желанием другого вещей порядка»).

Отмеченные М.М. Сперанским недостатки вновь стали актуальными в период распада СССР. Если в советский период жизненные стандарты и представления граждан о должном порядке развивались быстрее институциональных основ общества [15, с. 8], то в постсоветском российском социуме в качестве ведущих парадигм массового общественного запроса сформировалась триада – благосостояние, порядок, социальная справедливость [16, с. 70]. В настоящее время названные факторы общественного запроса по-прежнему определяют уровень доверия и удовлетворенности деятельностью органов исполнительной власти. Постсоветский кризис правовой системы обострил проблему институционального кризиса исполнительной власти, «когда нерезультативная деятельность легальных институтов государственной власти подменялась эффективной деятельностью их нелегальных антиподов» [15, с. 11]. Укрепление позиций охранительной функции государства, направленной на непрерывное воспроизведение легитимности, устойчивости и функциональности своих институтов [17, с. 22], позволило прервать современные тенденции антилегитимизации института исполнительной власти.

М.М. Сперанский выступал за введение ответственности исполнительной власти в лице

правительства перед законодательным сословием, а за нарушения законов призывал к ответственности исполнителей – министров. Примечательно, что механизмы как коллективной, так и персональной ответственности исполнительной власти практически не получили закрепления в российской конституционной доктрине, за исключением обязанности Правительства Российской Федерации по предоставлению ежегодных отчетов о своей деятельности (п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ) Государственной Думе. В этой связи предложение М.М. Сперанского выглядит весьма актуальным и в настоящее время.

По уверению М.М. Сперанского, главными предметами правительства являются полиция, суд, войско, внешние сношения [13, с. 125]. В этом отношении его взгляды восходят к опыту установления привилегированного положения приказов, реализующих функцию исполнительного принуждения. Однако указанные главными в правительстве органы власти, кроме суда, и сейчас занимают особое конституционное положение в системе федеральных органов исполнительной власти – руководство ими осуществляется Президентом Российской Федерации¹. Получается, что такое положение данных органов в системе исполнительной власти обусловливается традицией. Судебная власть представлялась частью власти исполнительной и «принадлежащей по существу своему власти державной». Такое положение судебной власти значительно искажало принцип разделения властей, тем самым лишало граждан возможности защитить свои права и свободы, а исполнительные органы – отстаивать интересы, определяло невозможность судебного контроля исполнительной власти. Реформатор справедливо замечал, что подлинное разделение властей приведет к ограничению самодержавной власти и представляет собой форму конституционных ограничений [18, с. 309], а это было совершенно неприемлемо для режима абсолютной монархии. Проблема, связанная с расширением сферы конституционных полномочий главы государства в отношении регулирования системы разделения властей, после конституционных поправок 2020 года вновь получила актуальную повестку. Например, А.Н. Медушевский считает, что принцип разделения властей по итогам конституционных поправок теряет эффект сдерживания, поскольку власть главы государства стоит над системой сдержек и противовесов, а ответственное правительство превращается в фикцию [19, с. 39]. Конституционное закрепление ответственности правительства перед Президентом РФ окончательно определило подчиненное положение исполнительной власти.

Принцип разделения властей и наделение самостоятельностью исполнительной власти поддерживались далеко не всеми учеными и государственными деятелями. Так, Н.М. Карамзин, излагая свои мысли о государственном порядке в «Записке о древней и новой России» [20], считал невозможным ограничение самодержавной власти и признавал самодержавие единственным источником власти. В разделении властей Н.М. Карамзин видел чрезвычайную опасность, сравнивая их с «грозными львами в одной клетке». Об отсутствии самостоятельности исполнительной власти и ее принадлежности компетенции верховного управления свидетельствует ученый Н.А. Захаров, акцентируя на понятии исполнительной власти, основанном «на точном применении велений закона, власти, не имеющей в сущности своего я и являющейся известным отблеском власти законодательной» [21, с. 212–214].

Другим ярким представителем эпохи правления Александра I в направлении поиска пути реформирования государственного устройства стал граф Н.Н. Новосильцев. Его идеи воплотились в проекте первого российского документа конституционного характера «Государственная уставная грамота Российской империи» (далее – Уставная грамота) [22, с. 499–526], в отношении которой Николай I проявил чрезвычайную обеспокоенность [23, с. 15]. Принцип нераздельности суверенитета, заложенный в Уставной грамоте, свидетельствует о единстве и неделимости властей в государстве: «государь есть единственный источник всех в империи властей» (ст. 12). В отсутствие конкретного указания на разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную создатель Уставной грамоты признает источником власти монарха. Принадлежность всей полноты исполнительной власти императору де-факто лишает ее самостоятельности, превращая в инструмент, обеспечивающий реализацию властных полномочий державной власти [23, с. 76]. Идея конституционного переустройства Н.Н. Новосильцева могла положить начало ограничению самодержавия и стать законодательной основой совершенствования организации исполнительной власти и ее институционализации. Однако вопреки стремлениям императора реформирования государственного устройства конституционализация державной власти воспринималась резко отрицательно.

Если идеи Н.Н. Новосильцева не получили правового закрепления, то отдельные положения проекта М.М. Сперанского претворились в жизнь: в 1802 году созданы министерства и Комитет министров, а в 1861 году – Совет министров. Несмотря на признание необходимости

разделения властей, предлагаемая им концепция государственного устройства не предполагала наделения самостоятельностью ветвей власти в интерпретации нашего времени. Так, судебная власть оставалась зависимой от исполнительной, находящейся под всеобщим контролем «державной власти». Совершенно справедливо отмечает И.Л. Бачило, что «борение между желанием улучшить систему на основе доктрины разделения властей и сохранить самодержавие привело к модели не трех, по сути, четырех ветвей власти» [12, с. 44]. Предложенная М.М. Сперанским концепция разделения властей находит отголоски и в действующей конституционно-правовой парадигме: система исполнительной власти органически связана с институтом главы государства и отдельной частью этой системы он лично руководит.

Довольно прогрессивной точкой зрения М.М. Сперанского для того времени является признание возможности формирования властеотношений под эгидой конституции, но с условием «благодетельного вдохновения верховной власти». Примером существования в пределах Российской империи конституционно-правовых начал института исполнительной власти стало Великое княжество Финляндское, вошедшее в ее состав в 1808 году. Александр I после присоединения Финляндии к России «подтвердил старинную шведскую конституцию» [24, с. 229] и сохранил Основной закон Финляндии в составе Российской империи [25, с. 65]. Впоследствии каждый российский император подтверждал действие Конституции Финляндии [26, с. 64–65]. Однако до настоящего времени вопрос о сохранении «коренных законов» Финляндии (Форма правления 1772 года и Акт соединения и безопасности 1789 года), имеющих шведское происхождение, остается спорным [27, с. 61, 83]. Верховную власть в Финляндии олицетворял верховный князь, а исполнительную – хозяйственный департамент Правительствующего совета, образованный в 1809 году. Совет состоял из пяти экспедиций: гражданской, камеральной, милицейской, финансовой и духовных дел. Хозяйственный департамент руководил деятельностью формируемых центральных учреждений княжества, которые являлись промежуточным звеном между собственно правительством и чиновниками на местах. С 1812 года Правительствующий совет возглавлял генерал-губернатор – высшее должностное лицо в системе исполнительной власти княжества [28, с. 33]. С 1816 года Александром I Правительствующий совет преобразован в Финляндский императорский сенат, чем подтвердилась его независимость от центральных

административных учреждений страны [29, с. 30]. С 1889 года автономия Финляндии подверглась значительным изменениям в направлении расширения общегосударственного влияния на политические процессы: издание законов стало прерогативой российского законодателя, получение русскими равных прав с коренными жителями, изменение порядка предоставления дел императору и т.д. Вместе с тем статус автономии Финляндии позволил укрепить широкие полномочия исполнительной власти, основанные на конституционных началах. Справедливо отмечает А.В. Филонов, что развитие национальных государственных институтов княжества в период нахождения в составе Российской империи позволило впоследствии провозгласить в 1917 году независимость [30, с. 64]. Следует полагать, что опыт построения и организации исполнительных органов в Финляндии не получил развития в других территориальных образованиях империи, поскольку державная власть контролировала состояние автономии княжества, используя политико-правовые средства сдерживания властных полномочий представителей коренных народов.

Предвосхищая революционные события начала XX века, появились различные проекты реформирования системы исполнительной власти путем преобразования Комитета министров и Совета министров. Проект о создании объединенного правительства был составлен под руководством председателя Комитета министров С.Ю. Витте, одобрен совещанием министров [31] и в 1905 году воплотился в Именной Высочайший указ Николая II «О мерах к укреплению единства и деятельности министерств и главных управлений» [32, с. 156–160]. Согласно указу на Совет министров возлагалось «направление и объединение действий главных начальников ведомств», председателем назначался один из министров по выбору императора. Председатель Совета министров по тем «делам, кои требуют высочайшего разрешения» обязывался докладывать императору. Компетенция совета ограничивалась запретом разрешения дел, относящихся к ведению Государственного Совета и Государственной Думы. Существовал запрет на принятие руководителями ведомств управленческих решений межведомственного характера в обход Совета министров. Вопросы, касающиеся государственной обороны и внешней политики, могли рассматриваться в Совете министров только по распоряжению императора. Совет был подотчетен императору, а не Государственной Думе. Впервые в истории России посредством издания указа императора организация правительства как органа государствен-

ной власти получила законодательную регламентацию, тем самым кардинально изменив политическое значение центрального органа исполнения.

В том же 1905 году по инициативе П.А. Столыпина, председателя Совета министров, сократилось количество его членов и таким составом принимались решения без их рассмотрения на заседаниях. Впоследствии назначенный на должность председателя совета В.Н. Коковцев отмечал, что отдельные министры были безразличны к «происходящему вокруг», а некоторые и вовсе «вели явно враждебную мне политику» – эта «часть министров имела на своей стороне в сущности и Государя» [33, с. 121–122]. В 1914 году Совет министров возглавил И.Л. Горемыкин, сподвижник императора, придерживавшийся консервативных взглядов. Предложения по созданию правительства, ответственного перед Государственной Думой, Николаем II не принимались.

Несмотря на все попытки создания полноценной системы исполнительной власти, отсутствие основного закона государства и значительное количество авторитарных исполнительных полномочий императора препятствовали этому. Солидарной позиции придерживался и И.А. Полянский, отметивший кризис института исполнительной власти в самодержавной России, «вызванный излишней бюрократизацией государственного аппарата, заостренностью его форм» [34, с. 18].

Как известно, в период революции 1905–1907 годов в России появился первый парламент – Государственная Дума, а император Николай II утвердил Основные государственные законы [35]. В.С. Нерсисянц рассматривает последнее как «своеобразный царский вариант утверждения в России конституционной самодержавной монархии» [36, с. 22]. Революционные преобразования послужили мощным толчком к решению проблемы ограничения самодержавия, а 1917 год стал весьма плодотворным на либерально-демократические законопроекты, главными из которых стали проекты российской конституции [37, с. 72]. Представители этого направления отстаивали позицию учреждения в России президентской республики с сильной властью главы государства. Особой комиссией при Всероссийском Учредительном собрании Временного правительства разработан проект закона об организации временной исполнительной власти при Учредительном собрании [38], сравнимый с «малой конституцией» [39, с. 20]. В проекте закона пристальное внимание уделялось централизации исполнительной власти: согласно п. 1 ее осуществление

возлагалось на Временного президента. Временный президент наделялся полномочиями по назначению и увольнению Председателя Совета министров и любого министра. Указы Временного президента должны были подтверждаться подписью главы правительства или министра, что и в настоящее время получило распространение в основных законах отдельных государств. Это наделяло персональной ответственностью конкретного исполнителя закона и ограничивало власть президента. Как отмечает С.В. Левчук, Временный президент мог переложить ответственность на министров, оставаясь вне всякой реальной ответственности [40, с. 47]. Правительство, как и отдельные министры, несли ответственность перед Всероссийским Учредительным собранием (п. 19). Временный президент председательствовал на заседаниях Совета министров. Для периода окончания существования Российской империи конституционные идеи обозначили новаторский подход к российской государственности, но установление советской диктатуры не позволило им воплотиться в жизнь. В целом, кризис власти Временного правительства показал, что создаваемые законопроекты возможно реализовать только посредством сильной исполнительной власти [37, с. 73].

Обобщив результаты настоящего историко-правового исследования, следует признать существование дореволюционных предпосылок организации относительно независимого конституционно-правового института исполнительной власти. Первоначально Сенат, а затем и Совет министров претендовали на место полноценного общегосударственного органа исполнительной власти. «Камнем преткновения» его учреждения и организации вплоть до объявления Временного правительства оставалось самодержавие. Попытки видных государственных деятелей (М.М. Сперанского, Н.Н. Новосильцева и др.) существенно ограничить полномочия главы государства в отношении исполнительной власти находили сопротивление в лице сподвижников самодержавного режима. Все же случившийся в первой половине XIX века ряд политических событий привел к закреплению в нормативных актах отдельных идей, касающихся построения и конституционализации института исполнительной власти, среди которых наибольшее теоретическое и практическое значение имели предложения М.М. Сперанского. Отдельные идеи реформатора претворились в жизнь: в Российской империи были учреждены министерства, Комитет министров, а затем и Совет министров. Однако данные органы не образовывали единую систему органов исполнительной

власти ввиду незавершенности формирования их структурно-функциональных компонентов, отсутствия четкого разграничения предметов ведения и полномочий, ограниченного нормативно-правового обеспечения их деятельности.

Вплоть до начала XIX века, опираясь на современные основы конституционализма, довольно сложно провести «параллели» между нынешним отечественным институтом исполнительной власти и существовавшими в исторической перспективе многочисленными структурами, наделенными исполнительными полномочиями, ввиду принципиальных различий государственного устройства, структуры и видов исполнительных функций, социальных потребностей и т.д. В результате социально-политических, экономических, научно-технических преобразований усложнялись исполнительные функции, увеличивалось значение общественных интересов, формировалась система сдержек и противовесов властеотношений, что зачастую требовало кардинальных преобразований структур исполнительной власти. Самодержавной власти приходилось «идти на уступки» реформаторов, в результате чего постепенно складывались условия для институционализации исполнительной власти. Тем не менее революционные события 1917 года более чем на 70 лет прервали вектор демократического развития исполнительной власти, предав забвению опыт государственного строительства Российской империи.

Примечание

1. Федеральные органы исполнительной власти, ведающие вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности (п. «д¹» ст. 83 Конституции Российской Федерации).

Список литературы

- Шахматов М.В. Исполнительная власть Московской Руси. Прага: Русский свободный университет в Праге, 1935. 256 с.
- Мартенс Ф.Ф. Лекции по государственному праву Ф.Ф. Мартенса, ординарного профессора Императорского Училища правоведения / Имп. Уч-ще правоведения. Санкт-Петербург: тип. С.-Петерб. одиноч. тюрьмы. 285 с.
- Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. С 1649 по 12 дек. 1825 г. Т. 27: 1802–1803. Санкт-Петербург: тип. 2 Отд-ния Собств. е. и. в. канцелярии, 1830–1851. 1122 с.
- Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. С 1649 по 12 дек. 1825 г. Т. 32, кн. 1: 1812–1814. Санкт-Петербург: тип. 2 Отд-ния Собств. е. и. в. Канцелярии, 1830–1851. 470 с.
- Яцентюк П.Л. Министерская реформа 1810–1811 гг. и ее влияние на дальнейшее развитие системы министерств в России // История государства и права. 2008. № 11. С. 14–15.
- Алексеев А.С. Конспект лекций по русскому государственному праву ординарного профессора Императорского Московского университета А.С. Алексеева, читанных в 1891–92 академ. году. Изд. студенческое. М.: Тип. А.А. Гатцука, 1892. 488 с.
- Осетров С.А. Организационные основы президентской власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 41–45.
- Раскин Д.И. Комитет министров // Официальный сайт Большой российской энциклопедии. URL: <http://www.bigenc.ru/pdf/2085028> (дата обращения: 02.08.2021).
- Витте С.Ю. Воспоминания. В 3-х томах. Т. 2: (1894 – октябрь 1905 г.) М.: Соцэкгиз, 1960. 639 с.
- Макаров С.В. Создание Совета министров Российской империи // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1993. № 2. С. 101–106.
- Петеримов А.Н. Совет министров в Российской империи. К 150-летию создания // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Социально-гуманитарные науки. 2007. № 8 (80). С. 34–37.
- Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. И.Л. Бачило. М.: Юристъ, 1998. 432 с.
- Сперанский М.М. План государственного преобразования графа М.М. Сперанского: Введение к уложению государственных законов 1809 г. (С приложениями «Записки об устройстве судебных и правительственных учреждений», статей «О государственных установлениях», «О крепостных людях» и Пермского письма к императору Александру). М.: издание «Русской мысли», 1905. 359 с.
- Полянский И.А. Федерализм и исполнительная власть на современном этапе развития Российской Федерации: Монография. Хабаровск: Хабар. гос. акад. экономики и права, 2003. 228 с.
- Тхабисимова Л.А. Функционирование институтов исполнительной власти субъектов Федерации в условиях социально-политической и этнонациональной конфликтности: Научное издание. Серия: Политико-правовые институты и национальные процессы. Ростов-на-Дону: СКНЦ ВШ, 2005. 14 с.
- Граждане новой России: кем себя ощущают и в каком обществе хотели бы жить? (1998–2004 гг.). Аналитический доклад Института социологии РАН. М.: Институт комплексных социальных исследований, 2004. 120 с.
- Пожарский Д.В. Охранительная функция государства: гносеологический потенциал классового подхода // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 1 (57). С. 17–26.
- Разделение властей: Учебное пособие. 2-е изд., перераб. и допол. / Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. М.: Изд-во Московского ун-та: Юрайт, 2004. 428 с.
- Медушевский А.Н. Переход России к конституционной диктатуре: размышления о значении реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 3. С. 33–50.

20. Карамзин Н.М. Записка о древней и новой России. Санкт-Петербург: изд. гр. М.Н. Толстой, 1914. 133 с.
21. Захаров Н.А. Система русской государственной власти. Юридическое исследование. Новочеркасск: электро-тип. Ф. Туникова, 1912. 324 с.
22. Шильдер Н.К. Император Александр Первый: Его жизнь и царствование. Изд. 2-е. Т. 3. Санкт-Петербург: А.С. Суворин, 1905.
23. Чернов К.С. Забытая конституция «Государственная Уставная Грамота Российской Империи»: Монография. М.: Ин-т бизнеса и политики, 2007. 276 с.
24. Лохавицкий А. Обзор современных конституций. Санкт-Петербург: А.Ф. Базунов, 1865. Ч. I. 270 с.
25. Наумкина В.В. Опыт конституционного развития в Российской империи на территории Великого княжества Финляндского и царства Польского // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 11. С. 64–66.
26. Еленев Ф.П. Учение о Финляндском государстве. Санкт-Петербург: тип. т-ва «Обществ. Польза», 1893. 102 с.
27. Сергеевский Н.Д. К вопросу о финляндской автономии и основных законах. Очерки. Санкт-Петербург: Гос. тип., 1902. 88 с.
28. Суни Л.В. Великое княжество Финляндское (первая половина XIX в.). Становление автономии. Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2013. 137 с.
29. Акты для выяснения политического положения Великого Княжества Финляндского. 2-е изд., доп. Санкт-Петербург: тип. акц. о-ва «Слово», 1908. 86 с.
30. Филонов А.В. Особенности правового статуса Великого княжества Финляндского в составе Российской империи // Образование. Наука. Научные кадры. 2019. № 4. С. 60–64.
31. Официальный сайт Музея истории российских реформ имени П.А. Столыпина. URL: <http://музейреформ.рф/node/13691> (дата обращения: 02.08.2021).
32. Законодательные акты переходного времени: 1904–1908 гг.: сборник законов, манифестов, указов Пр. Сенату, рескриптов и положений Комитета министров, относящихся к преобразованию государственного строя России, с приложением алфавитного предметного указателя / Под ред. пр.-доц. Н.И. Лазаревскаго. Изд. 3-е, пересмотренное и доп. по 1 сент. 1908 г. Санкт-Петербург: Издание Юридического книжного склада «Право», 1909. 1018 с.
33. Коковцев В.Н. Из моего прошлого. Вспоминания 1903–1919 гг. Т. II. / Граф В.Н. Коковцев. Париж: Иллюстриров. Россия, 1933. 504 с.
34. Полянский И.А. Правовая природа исполнительной власти и ее место в организации государственной власти // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1999. № 4 (227). С. 18–27.
35. Свод законов Российской империи. Т. I. Ч. 1. Санкт-Петербург: Кодификационный отд. при Гос. Совете, 1906. 76 с.
36. Варламова Н.В., Лукашева Е.А., Мальцев Г.В., Нерсисянц В.С. и др. Правовое государство, личность, законность. М.: НИИ правовой политики и проблем правоприменения, 1997. 138 с.
37. Гатаулин А.Г., Зайнутдинов Д.Р. Президентская республика в конституционных идеях либерального лагеря 1917 года // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 5. С. 71–76.
38. Ф. 1781. Оп. 1. Д. 57. Проект закона об организации временной исполнительной власти при Учредительном собрании.
39. Панов В.Н. Учредительное собрание или власть советов: проблема выбора пути развития России в 1917 г. // Человек и общество. 2017. № 1 (2). С. 18–23.
40. Левчук С.В. Конституционные проекты Временного правительства России в 1917 году // Вестник РГГУ. Серия: Экономика, управление, право. 2008. № 5. С. 45–55.

PREREQUISITES FOR THE INSTITUTIONALIZATION OF THE EXECUTIVE POWER DURING THE EXISTENCE OF THE RUSSIAN EMPIRE

O.A. Ibragimov

The author analyzes the historical events of the 19th–20th centuries that influenced the process of the executive power institutionalization. A historical and legal analysis of the practices of exercising executive powers by the authorities and fundamental theoretical concepts containing the ideas of building a system of executive power is carried out. In the first case, the emphasis is placed on the organization of the Senate, ministries, the Committee of Ministers and the Council of Ministers, in the second – on the conceptual provisions of M.M. Speransky, N.N. Novosiltsev, S.Yu. Witte regarding the reform of the executive power system. The research is accompanied by a comparative historical analysis of the most important events related to the executive power institutionalization. As the result of the research, it is recognized that the prerequisites for the creation of a relatively independent constitutional and legal institution of executive power were formed before 1917.

Keywords: constitutional and legal institution, executive power, Russian Empire, executive power bodies, ministry, government.

References

1. Shakhmatov M.V. Executive power of Moscow Russia. Prague: Russian Free University in Prague, 1935. 256 p.
2. Martens F.F. Lectures on state law by F.F. Martens, ordinary professor of the Imperial School of Jurisprudence / Imperial School of Jurisprudence. St. Petersburg: printing house of the St. Petersburg single prison. 285 p.
3. The complete collection of laws of the Russian Empire. Meeting 1st. From 1649 to December 12, 1825, vol. 27: 1802–1803. St. Petersburg: printing house of the Department of the Own E. and V. Chancery, 1830–1851. 1122 p.
4. The complete collection of laws of the Russian Empire. Meeting 1st. From 1649 to December 12, 1825, vol. 32: book 1: 1812–1814. St. Petersburg: printing house of the Department of the Own E. and V. Chancery, 1830–1851. 470 p.

5. Yatsenyuk P.L. The ministerial reform of 1810–1811 and its impact on the further development of the system of Ministries in Russia // *History of the state and law*. 2008. № 11. P. 14–15.
6. Alekseev A.S. Summary of lectures on Russian state law by Ordinary Professor of the Imperial Moscow University A.S. Alekseev, read in 1891–92 by the Academy year. Student edition. Moscow: printing house A.A. Gatsuka, 1892. 488 p.
7. Osetrov S.A. Organizational bases of presidential power in the Russian Federation // *Constitutional and municipal law*. 2010. No. 7. P. 41–45.
8. Raskin D.I. Committee of Ministers // Official website of the Great Russian Encyclopedia. URL: <http://www.bigenc.ru/pdf/2085028> (Date of access: 02.08.2021).
9. Witte S. Yu. *Memoirs*. In 3 volumes. Vol. 2: (1894–October 1905). Moscow: Sotsekiz, 1960. 639 p.
10. Makarov S.V. The creation of the Council of Ministers of the Russian Empire // *News of higher educational institutions. Law studies*. 1993. № 2. P. 101–106.
11. Peterimov A.N. The Council of Ministers in the Russian Empire. To the 150th anniversary of its creation // *Bulletin of the South Ural State University. Series: social and humanitarian sciences*. No. 8 (80). 2007. P. 34–37.
12. Executive power in the Russian Federation. Development problems. / Ed. Bachilo I.L. M.: Jurist, 1998. 432 p.
13. Speransky M.M. The plan of state transformation of Count M.M. Speransky: An introduction to the code of state laws of 1809 (With appendices «Notes on the structure of judicial and government institutions», articles «On state institutions», «On serfs» and the Perm letter to Emperor Alexander). Moscow: edition of «Russian Thought», 1905. 359 p.
14. Polyansky I.A. Federalism and executive power at the present stage of development of the Russian Federation. Monograph. Khabarovsk: Khabarovsk State Academy of Economics and Law, 2003. 228 p.
15. Thabisimova L.A. Functioning of the institutions of executive power of the subjects of the Federation in the conditions of socio-political and ethno-national conflictogenicity: Scientific publication. Ser. Political and legal institutions and national processes. Rostov-on-Don: SKSC HSE, 2005. 14 p.
16. Citizens of the new Russia: who do they feel like and what kind of society would they like to live in? (1998–2004). Analytical report of the Institute of Sociology of the Russian Academy of Sciences. Moscow: Institute of Integrated Social Research, 2004. 120 p.
17. Pozharsky D.V. The protective function of the state: Epistemological potential of the class approach // *Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2021. № 1 (57). P. 17–26.
18. Separation of powers: textbook. 2nd ed., reprint. and add. / Ed. by prof. M.N. Marchenko. Moscow: Publishing house of the Moscow University: Yurayt, 2004. 428 p.
19. Medushevsky A.N. The transition of Russia to a constitutional dictatorship: reflections on the meaning of the reform of 2020 // *Comparative Constitutional Review*. 2020. № 3. P. 33–50.
20. Karamzin N.M. A note on ancient and new Russia. St. Petersburg: publishing house of M.N. Tolstoy, 1914. 133 p.
21. Zakharov N.A. The system of Russian state power. Legal research. Novocherkassk: electro-type. F. Tunikova, 1912. 324 p.
22. Schilder N.K. Emperor Alexander the First: His life and reign. Ed. 2nd. V. 3. St. Petersburg: A.S. Suvorin, 1905.
23. Chernov K.S. The forgotten Constitution «State Charter of the Russian Empire»: monograph. Moscow: Institute of Business and Politics, 2007. 276 p.
24. Lokhavitsky A. Review of modern constitutions. St. Petersburg: A.F. Bazunov, 1865. Part I. 270 p.
25. Naumkina V.V. Experience of constitutional development in the Russian Empire on the territory of the Grand Duchy of Finland and the Kingdom of Poland // *Constitutional and municipal law*. 2020. No. 11. P. 64–66.
26. Elenev F.P. The Doctrine of the Finnish state. St. Petersburg: type of partnership «Public benefit», 1893. 102 p.
27. Sergeevsky N.D. On the question of Finnish autonomy and basic laws. Essays. St. Petersburg: State Printing House, 1902. 88 p.
28. Suni L.V. The Grand Duchy of Finland (the first half of the XIX century). The formation of autonomy. Petrozavodsk: Publishing house of PetrSU, 2013. 137 p.
29. Acts for clarifying the political situation of the Grand Duchy of Finland. 2nd ed., add. Saint Petersburg: type of joint-stock company «Slovo», 1908. 86 p.
30. Filonov A.V. Features of the legal status of the Grand Duchy of Finland as part of the Russian Empire // *Education. The science. Scientific personnel*. 2019. № 4. P. 60–64.
31. The official website of the Museum of the History of Russian Reforms named after P.A. Stolypin. URL: <http://музейреформ.рф/node/13691> (Date of access: 02.08.2021).
32. Legislative acts of the transitional period: 1904–1908: collection of laws, manifestos, decrees, etc. To the Senate, rescripts and provisions of the Committee of Ministers relating to the transformation of the state system of Russia, with the appendix of an alphabetical subject index / Ed. pr.-assoc. N.I. Lazarevsky. Ed. 3rd, revised and additional on 1 Sept. 1908 St. Petersburg: Edition of the Legal book warehouse «Pravo», 1909. 1018 p.
33. Kokovtsev V.N. From my past. Memories of 1903–1919, V. II. / Count V.N. Kokovtsov. Paris: Illustrator. Russia, 1933. 504 p.
34. Polyansky I.A. The legal nature of the executive power and its place in the organization of state power // *News of higher educational institutions. Jurisprudence*. 1999. № 4 (227). P. 18–27.
35. Code of laws of the Russian Empire. Volume I. Part 1. St. Petersburg: Codification Department. at the State. Council, 1906. 76 p.
36. Legal state, identity, legitimacy / Varlamova N.V., Lukashova E.A., Maltsev G.V., Nersesyants V.S., et al. Moscow: Research Institute of legal policy and enforcement, 1997. 138 p.
37. Gataullin A.G., Zaynutdinov D.R. Presidential Republic in the constitutional ideas of the liberal camp, 1917 // *Constitutional and municipal law*. 2020. № 5. P. 71–76.
38. Coll. 1781. Aids. 1. Fol. 57. Draft law on the organization of the temporary executive power at the Constituent Assembly.
39. Panov V.N. The Constituent Assembly or the power of the Soviets: the problem of choosing the path of development of Russia in 1917 // *Man and society*. 2017. № 1 (2). P. 18–23.
40. Levchuk S.V. Constitutional projects of the Provisional Government of Russia in 1917 // *Bulletin of the Russian State University. Series: Economics, Management, Law*. 2008. № 5. P. 45–55.