**ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ**
**(Санкт-Петербург)**

*На правах рукописи*

**ЯЦЕНТЮК**

**Петр Леонидович**

# МИНИСТЕРСКИЕ РЕФОРМЫ ПЕРВОЙ ЧЕТВЕРТИ XIX ВЕКА И ИХ ВЛИЯНИЕ НА ДАЛЬНЕЙШЕЕ РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ МИНИСТЕРСТВ В РОССИИ

**(историко-правовой аспект)**

**Специальность 12.00.01 – теория и история права и государства;**
**история учений о праве и государстве**

**АВТОРЕФЕРАТ**

**диссертации на соискание ученой степени**
**кандидата юридических наук**

**Санкт-Петербург**

**2010**

**Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права НОУ ВПО «Юридический институт» (Санкт-Петербург)**

**Научный руководитель:** **кандидат юридических наук, доцент ЧЕГЛАКОВ Константин Викторович**

**Официальные оппоненты:** **доктор юридических наук, профессор КАЙНОВ Владимир Иванович**

**кандидат юридических наук ГАЙДУК Сергей Леонидович**

**Ведущая организация:** **Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов**

**Защита диссертации состоится 17 декабря 2010 г. в 14$^{oo}$ на заседании Диссертационного совета Д 521.073.01 при Юридическом институте (Санкт-Петербург) по адресу: 109166, Санкт-Петербург, ул. Гаванская, д. 3. Зал заседаний диссертационного совета.**

**С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке института, с авторефератом - на сайте www.lawinst-spb.ru**

**Автореферат разослан 16 ноября 2010 года**

**Ученый секретарь диссертационного Совета кандидат юридических наук, доцент** **Т.Л.Комарова**

# 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Одним из наиболее значительных периодов отечественной истории государства и права был XIX век, в течение которого проводились широкомасштабные государственно-правовые реформы. В историко-правовой литературе всесторонне исследовались крестьянская, судебная, земская, городская, финансовая, военная реформы. Все указанные реформы были проведены во второй половине XIX в. Значительно меньшее внимание обращается на реформы первой половины столетия. Это относится и к двум министерским реформам, проведенным в 1802 и в 1810-1811 гг.

Их значение, между тем, трудно переоценить. Именно образование министерств как органов исполнительной власти по образцу европейских государств послужило мощным импульсом для модернизации страны, подготовило благодатную почву для проведения реформ второй половины XIX в. Законопроекты, направленные на проведение этих реформ, в значительной степени были подготовлены в министерствах, созданных в первой четверти XIX в.

Образование министерств в первой четверти XIX в. оказало заметное влияние и на дальнейшее развитие системы министерств в России. Созданные при установлении Советской власти новые центральные органы государственного управления – народные комиссариаты (наркоматы) – по своим названиям, кругу решаемых задач, структуре во многом напоминали прежние министерства. Так, первые советские народные комиссариаты (наркоматы) были созданы на основе 10 из 11 министерств Российской Империи (кроме Министерства императорского двора) и 4 из 5 министерств, дополнительно созданных в период Временного правительства (кроме Министерства исповеданий). В 1946 г. произошло официальное переименование наркоматов в министерства.

Однако в дальнейшем произошло значительное увеличение количества советских министерств по сравнению с Российской Империей, причем большинство из них стало действовать в различных отраслях народного хозяйства (например, Министерство общего машиностроения, Министерство радиопромышленности, Министерство станкостроительной и инструментальной промышленности и др.).

В Российской Федерации происходит постепенное сокращение министерств, упразднены министерства по отраслям промышленности, что лежит в русле проводимой в стране административной реформы, которая предусматривает, в частности, ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования и исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти.

Ключевые министерства современной Российской Федерации (МВД, МИД,

Минфин и др.) в 2002 г. официально отмечали двухсотлетие со дня своего образования, т.е. признали себя прямыми правопреемниками министерств, созданных в первой четверти XIX в. В современных министерствах во многом возрождается структура министерств Российской Империи. В частности, основные структурные подразделения министерств, как и две сотни лет назад, вновь стали называться департаментами.

В этой связи актуальным представляется исследование организационно-правовых основ деятельности министерств Российской Империи с целью заимствования накопленного ими положительного опыта, а также избежания повторения имевших место негативных моментов их организации и деятельности.

**Степень разработанности темы.** В дореволюционной юридической литературе становление, организация и деятельность министерств освещались многими учеными. Наиболее значительными трудами по данной теме являются исследования А.А.Алексеева «Министерская власть в конституционном государстве. Ее основы, роль и современное положение» (Харьков, 1910), А.С. Алексеева «Безответственность монарха и ответственность правительства» (М., 1907), Е.Н.Анучина «Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России с Учреждения о губерниях 1775 г. до последнего времени» (СПб., 1872), Н.В. Варадинова «История Министерства внутренних дел» (СПб., 1859), В.М.Грибовского «Государственное устройство и управление Российской Империи» (Одесса, 1912), М.В.Довнар-Запольского «Зарождение министерств в России и указ о правах Сената 8 сентября 1802 года»(М., 1906); А.О. Евтихеева «Законная сила актов администрации» (М., 1911), С.П. Покровского «Министерская власть в России» (Ярославль, 1906), а также общие труды по государственному и административному праву В.М. Гессена, А.Д.Градовского, В.Ф. Дерюжинского, А.И. Елистратова, В.В. Ивановского, П.Е. Казанского, Ф.М. Кокошкина, С.А. Котляревского, Н.И. Лазаревского, А.В. Романовича-Словатского, И.Т. Тарасова, Б.Н. Чичерина, Г.Ф. Шершеневича и др.

К столетию образования министерств каждое из них опубликовало подробное описание своей деятельности: «Министерство юстиции за сто лет. 1802-1902. Исторический очерк» (СПб., 1902); «Министерство внутренних дел. 1802-1902» (СПб., 1902), «Министерство финансов. 1802-1902». В 2 ч. (СПб., 1902), «Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения (1802 - 1902 гг.)» (СПб., 2002) и др.

В советской период министерства Российской Империи исследовались преимущественно в исторической литературе, в частности в трудах Н.П.Ерошкина «Министерства России первой половины XIX в.» (М., 1980), «История государственных учреждений дореволюционной России» (М., 1983), П.А.Зайончковского «Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке» (М., 1978), С.В.Мироненко «Самодержавие и реформы. Политическая

борьба в России в начале XIX века» (М., 1989), М.М.Сафонова «Проблема реформ в правительственной политике России на рубеже XVIII и XIX вв.» (Л., 1988).

Историко-правовой аспект исследуемой темы был представлен в монографии Н.И.Ефремовой «Министерство юстиции Российской империи. 1802-1817. Историко-правовое исследование» (М., 1983), диссертации С.В.Архипова «Министерство юстиции России: основные направления деятельности в межреволюционный период 1917 года (историко-правовое исследование)» (Волгоград, 2001).

В целом можно сказать, что в советской исторической и историко-правовой науке министерствам Российской Империи достаточного внимания не уделялось. До сих пор остаются не исследованными в полном объеме такие вопросы, как становление, организация, функции, место и значение ряда министерств в политической системе Российской Империи, их взаимодействие с другими звеньями государственного аппарата, политика, ими проводимая.

В современной юридической науке исследованию в историко-правовом аспекте подвергались в основном отдельные министерства Российской Империи, причем преимущественно министерства, действовавшие в правоохранительной сфере.

К 200-летию образования министерств был издан ряд исторических исследований, среди которых можно назвать: «Министерство внутренних дел России. 1802-2002. Исторический очерк». В 2-х томах (СПб., 2002), «Очерки истории российского образования. К 200-летию Министерства образования Российской Федерации». В 3-х томах (М., 2002), «Министерство юстиции за 200 лет (1802-2002). Историко-правовой очерк» (М., 2002).

Министерские реформы в целом в современной литературе исследовались в ряде работ М.А.Приходько, С.В.Архипова и др.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, сложившиеся в процессе становления министерств России в первой четверти XIX в., их дальнейшее развитие в последующие периоды отечественной истории государства и права вплоть до современного периода и влияние министерских реформ первой четверти XIX в. на дальнейшее развитие системы министерств в России.

**Предмет исследования** составили нормативно-правовые и организационные основы деятельности министерств России в период их образования и развития до 1917 года, а также в последующие периоды отечественной истории государства и права вплоть до современного периода.

**Целью исследования** является формулирование положений, которые в своей основе составили бы цельную и непротиворечивую систему знаний о министерских реформах первой четверти XIX в. и об их влиянии на дальнейшее развитие системы министерств России.

Для достижения данной цели автором решались следующие **задачи**:

- *проанализировать* историко-правовые предпосылки проведения министерских реформ 1802 г. и 1810-1811 гг.;

- *изучить* основные положения законодательных актов, оформивших создание системы министерств в России;

- *определить* понятие «министерская система» и дать классификацию составляющих ее частей;

- *исследовать* нормативно-правовые и организационные основы деятельности составных частей министерской системы России;

- *выявить* преемственность системы министерств Российской Империи с системой советских министерств (наркоматов) и министерств современной Российской Федерации.

**Методологическую базу исследования** составили общенаучные, общелогические и частнонаучные методы познания, выработанные юридической наукой и практикой. Основное внимание уделялось диалектическому методу системно-структурного анализа, историко-правовому, сравнительно-правовому, формально-юридическому методам и др. Применение диалектического метода дало возможность рассмотреть становление и развитие министерств в России в связи с уровнем развития российского общества в целом, политическими и правовыми взглядами в исследуемые в диссертации периоды отечественной истории государства и права.

Историко-правовой метод в диссертации основывался на исследовании исторических процессов, имеющих уникальный характер для каждого из исследуемых периодов отечественной истории государства и права.

Сравнительно-правовой метод использовался при сравнении дореволюционного, советского и современного российского законодательства в сфере организации и деятельности министерств с целью выявления общих и отличительных черт.

Формально-юридический метод применялся при толковании нормативно-правовых актов в сфере организации и деятельности министерств в России.

**Нормативную базу исследования** составили основные законодательные акты Российской Империи, регулировавшие организацию и деятельность министерств в ходе проведения министерских реформ: Манифест «Об учреждении министерств» от 8 сентября 1802 г., Манифест «О разделении государственных дел на особые управления с означением предметов, каждому управлению принадлежащих» от 25 июля 1810 г., Высочайше утвержденное разделение дел по министерствам от 17 августа 1810 г., Общее учреждение министерств от 25 июня 1811 г., нормативно-правовые акты, устанавливающие организационно-правовые основы деятельности отдельных министерств Российской Империи, в частности Учреждение Министерства народного просвещения от 18 июня 1863 г., Учреждение Министерства иностранных дел от 22 мая 1868 г., Положение о Военном министерстве от 1 января 1869 г.

При изучении влияния министерских реформ первой четверти XIX в. на дальнейшее развитие системы министерств России использовались советские конституции, в которых закреплялась система наркоматов (Конституция РСФСР 1918 г., Конституция СССР 1924 г, Конституция СССР 1936 г.), и другие нормативно-правовые акты советского периода, в частности Закон Верховного Совета Союза ССР «О предоставлении союзным республикам полномочий в области внешних сношений и о преобразовании в связи с этим Народного комиссариата иностранных дел из общесоюзного в союзно-республиканский народный комиссариат» от 1 февраля 1944 г., Закон Верховного Совета СССР «О создании войсковых формирований союзных республик и о преобразовании в связи с этим Народного комиссариата обороны из общесоюзного в союзно-республиканский народный комиссариат» от 1 февраля 1944 г., а также законодательство Российской Федерации, в частности Указы Президента Российской Федерации, устанавливающие систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, от 9 марта 2004 г., от 24 сентября 2007 г., от 23 мая 2008 г., положения об отдельных министерствах Российской Федерации, в частности Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации от 11 июля 2004 г., Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации от 19 июля 2004 г., Положение о Министерстве обороны Российской Федерации от 16 августа 2004 г., Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации от 13 октября 2004 г.

**Теоретическую основу исследования составили труды:**

- дореволюционных русских ученых А.А.Алексеева, А.С.Алексеева, М.И.Богдановича, В.М.Гессена, А.Д.Градовского, В.М.Грибовского, В.Ф.Дерюжинского, М.В.Духовского, А.О.Евтихеева, А.И.Елистратова, В.В.Ивановского, Н.М.Коркунова, Н.О.Куплевасского, Н.И.Лазаревского, Б.Э.Нольде, Н.В.Муравьева, С.В.Познышева, С.П.Покровского, А.В.Романовича-Словатинского, М.М.Сперанского, Н.С.Суворова, И.Т.Тарасова, И.Я.Фойницкого и др.;

- советских и современных отечественных ученых в области теории и истории государства и права и других юридических наук Б.П.Белозерова, А.В.Борисова, Э.П.Григониса, С.М.Казанцева, Ю.К.Краснова, В.М.Курицына, В.В.Лысенко, И.И.Мушкета, А.П.Печникова, Л.П.Рассказова, М.И.Сизикова, В.Б.Спицнаделя, В.И.Щепетева и др.

**Научная новизна исследования** заключается в том, что это одна из первых работ, в которой на монографическом уровне не только исследованы министерские реформы первой четверти XIX в., но и показано их влияние на дальнейшее развитие системы министерств России.

В работе вводится в научный оборот понятие «министерская система», которая отличается от используемых в современных нормативно-правовых актах понятий «система федеральных органов исполнительной власти» и структу-

ра федеральных органов исполнительной власти» тем, что:

1) подчеркивает ведущее место в данной системе министерств как основных органов исполнительной власти, существовавших во все периоды отечественной истории государства и права (за исключением советских наркоматов в период с 1917 по 1946 г., однако и это название использовалось вместо понятия министерств по идеологическим соображениям).

2) предполагает классификацию министерств по отдельным направлениям деятельности, которая выдерживается во все периоды отечественной истории государства и права: министерства, действующие в сфере внешней политики и внешней безопасности; министерства, действующие в правоохранительной сфере; министерства, действующие в социально-экономической сфере.

**Основные положения, выносимые на защиту, состоят в следующем:**

1. В первой четверти XIX в. были проведены две министерские реформы: 1802 г. и 1810-1811гг., в результате которых сложилась единая система, включающая в себя министерства и иные ведомства: главные управления отдельными частями и приравненный к ним Государственный контроль, действовавшие на основе Общего учреждения министерств от 25 июня 1811 г. Министерства в этой системе решали большинство задач исполнительной власти, руководили государственными делами в наиболее крупных сферах общественной жизни и поэтому занимали в ней центральное и ведущее место. По ведущей роли министерств сложившуюся систему органов (ведомств) исполнительной власти целесообразно называть министерской системой, составляющие части которой следует классифицировать в зависимости от тех сфер, в которых они действовали, на следующие группы: министерства, действовавшие в сфере внешней политики и внешней безопасности (Министерство иностранных дел, Военное Министерство, Морское министерство); министерства, действовавшие в правоохранительной сфере, или правоохранительные министерства (Министерство юстиции, Министерство полиции с 1810 по 1819 гг., Министерство внутренних дел с 1819 г.); министерства и иные ведомства, действовавшие в социально-экономической сфере (Министерство народного просвещения, Министерство финансов, Государственное казначейство, Ревизия государственных счетов, Главное управление путей сообщения, другие ведомства, созданные после издания Общего учреждения министерств).

2. Сложившаяся в результате реформ первой четверти XIX в. министерская система отличалась стабильностью, немногочисленностью составляющих ее частей. Она сохранилась в своих основных чертах до крушения Российской Империи и была в целом заимствована в первые годы советской власти. В дальнейшем количество министерств (до 1946 г. - наркоматов) и других ведомств непрерывно увеличивалось, большинство из них стали действовать в различных отраслях народного хозяйства, преимущественно в промышленности. В современной России происходит постепенное возвращение к министерской системе

Российской Империи (сокращается количество министерств и ведомств, отсутствуют министерства и ведомства, действующие в отдельных отраслях промышленности). Таким образом, наблюдается преемственность в организации и функционировании органов исполнительной власти между Российской Империей и Российской Федерацией.

3. Классификацию министерств и иных ведомств в рамках министерской системы на три указанные группы целесообразно использовать в современных нормативно-правовых актах, определяющих систему и структуру федеральных органов исполнительной власти с тем, чтобы исключить дублирующие функции федеральных органов исполнительной власти, относящихся к различным группам, и минимизировать количество министерств и других ведомств внутри каждой из групп.

4. В ходе министерских реформ первой четверти XIX в. не был до конца решен вопрос об ответственности министров. М.М.Сперанский во введении к Уложению государственных законов 1809 г. (плане всеобщего государственного преобразования) предлагал создать парламент и ввести парламентскую ответственность министров, однако такая ответственность не была введена даже после создания в 1906 г. первого российского парламента в лице Государственного Совета и Государственной Думы. Одним из последствий ответственности министров по Общему учреждению министерств было предусмотрено предание их Верховному уголовному суду. Однако ни один министр перед Верховным уголовным судом за всю историю его существования не отвечал. Вопрос об ответственности министров за свою деятельность не был решен и в советский период (репрессированные советские наркомы в 1930-1940 гг. – жертвы общей репрессивной политики). В настоящее время ответственность федеральных министров как членов Правительства Российской Федерации является коллективной, а не индивидуальной, что соответствует правовой природе Правительства как коллегиального органа исполнительной власти, чего не было в Российской Империи, в которой, исходя из дуалистической формы правления, сложившейся после 1906 г., коллегиальный орган исполнительной власти не предусматривался.

5. Преемственность в плане составных частей министерской системы, действующих в сфере обороны, между министерствами Российской Империи и советскими наркоматами (министерствами) долгое время заключалась в одновременном функционировании сухопутного и морского ведомств (Военное и Морское министерства Российской Империи, раздельные советские военные наркоматы (министерства) в до 1923 г., с 1937 по 1946 г. и с 1950 по 1953 г.). В 1953 г. было создано единое Министерство обороны СССР, на базе которого в 1992 г. образовано Министерство обороны Российской Федерации. Разделение военных министерств (наркоматов) было обусловлено главным образом военно-морской спецификой, и их объединение в одно ведомство как исключало дуб-

лирование функций, так и привело к сокращению количества министерств, что следует признать положительным фактором.

6. Преемственность правоохранительных министерств, ведомств и их составных частей имело место во все периоды отечественной истории государства и права. Особенно четко это выражалось в вопросе принадлежности пенитенциарных учреждений ведомству внутренних дел или ведомству юстиции: в 1985 г. эти учреждения были переданы из ведения Министерства внутренних дел в ведение Министерства юстиции; в советское время аналогичные процессы происходили 1930-1934 гг., в 1953-1954 гг. В последний раз такая передача состоялась уже в современной России – в 1998 г., и эта ситуация сохраняется до сих пор, т.е. в современной России уже длительное время используется опыт дореволюционной России.

7. Одним из существенных признаков советской министерской системы было значительное количество министерств (наркоматов) и ведомств, действующих в различных областях народного хозяйства. В Российской Федерации происходило постепенное сокращение министерств и ведомств такого рода.

В 2008 г. было образовано Министерство промышленности и торговли Российской Федерации, министерство с таким же названием было создано и в 1905 г., что свидетельствует о явной преемственности организации министерств и иных ведомств, действующих в социально-экономической сфере в Российской Империи и в Российской Федерации.

**Теоретическая значимость диссертации** заключается в том, что ее результаты вносят определенный вклад в соответствующие разделы теории государства и права, отечественной истории государства и права, а также других отраслевых юридических наук.

**Практическая значимость диссертации** состоит в том, что сформулированные в ней выводы и предложения могут быть использованы в процессе совершенствования организационно-правовых основ деятельности министерств и иных органов исполнительной власти в России. Материалы исследования могут быть использованы в процессе преподавания и изучения истории государства и права, других юридических дисциплин.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация подготовлена и обсуждалась на заседаниях кафедры теории и истории государства и права НОУ ВПО «Юридический институт» (Санкт-Петербург), ее положения отражались в выступлениях автора на научно-практической конференции «Современный гуманитарный вуз как открытая социально-ориентированная система» (Санкт-Петербург, 10 апреля 2008 г.), в публикациях автора по теме диссертации.

Основные положения и выводы диссертации также были использованы при разработке курса лекций по истории государства и права, теории государства и права в Юридическом институте (Санкт-Петербург), о чем имеется соответствующий акт о внедрении.

**Структура диссертации** обусловлена объектом и предметом, целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения и списка использованной литературы.

## 2. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы; указывается степень ее разработанности; определяются объект и предмет, цели и задачи исследования; излагаются методологические основы, нормативная и теоретическая база исследования; аргументируется его научная новизна; формулируются положения, выносимые на защиту; определяется теоретическая и практическая значимость исследования, приводятся данные об апробации его результатов.

**Глава первая – «Министерские реформы первой четверти XIX века и их основные результаты» –** состоит из четырех параграфов.

*В первом параграфе –* «*Образование министерств по реформе 1802 года*» – объясняется причина необходимости образования министерств как новых центральных органов государственного управления (по современной терминологии – органов исполнительной власти), состоящая в том, что к началу XIX в. система государственного управления в стране находилась в глубоком кризисе, а именно в том, что:

- высшим государственным органом считался Сенат, сосредоточивший в своих руках законосовещательные, управленческие (исполнительные) и судебные функции, что приводило к его загруженности и крайне медленному разрешению дел самого разнообразного характера. Неповоротливость механизма Сената, проявившаяся уже со второй четверти XVIII в., привела к постепенной утрате им части законодательных и исполнительных функций, перешедших к различным органам (учреждениям) - Верховному тайному совету (1726-1730), Кабинету министров Его Императорского Величества (1730-1741), Конференции при высочайшем дворе (1756-1762), Императорскому совету (18.05 - 28.06.1762), Совету при высочайшем дворе (1769-1801) и все большей специализации Сената в качестве высшего судебного органа Империи;

- существовавшие на рубеже XVIII – XIX вв. центральные органы государственного управления, включая 9 коллегий, 2 учреждения, имевших статус коллегий, 14 коллежских учреждений и 10 центральных учреждений придворного управления, отличались неопределенностью их внутренней структуры.

Непосредственная работа по учреждению министерств в России была начата весной 1801 г. и велась конфиденциально в кругу личных друзей Императора Александра I, в число которых входили, в частности, А.Р.Воронцов, Ф.Ц.Лагарп, Н.Н.Новосильцев, А.А.Чарторыйский и др. Основой для будущего учреждения министерств послужил план А.А.Чарторыйского, предусматривающий создание 8 министерств: народного просвещения, внутренних дел, фи-

нансов, полиции, юстиции, военного, морского, иностранных дел. Однако предложенное А.А.Чарторыйским министерство полиции в список министерств, закрепленный Манифестом от 8 сентября 1802 г., не вошло, оно было создано только в 1810 г. по инициативе М.М.Сперанского.

В число 8 министерств по Манифесту от 8 сентября 1802 г. вошло Министерство коммерции. Большинство соратников Александра I не видели необходимости создания такого министерства ввиду того, что одновременно предусматривалось образование Министерства финансов. По настоянию Александра I Министерство коммерции было решено образовать, передав ему в ведение Коммерц-коллегию и таможни. Однако дальнейшее развитие министерской системы показало, что Министерство коммерции действительно является в ней лишней. В 1810 г. оно было упразднено, его полномочия по внешней торговле были переданы Министерству финансов, а по внутренней торговле – Министерству внутренних дел.

Помимо восьми новых министерств, Манифест определил положение двух других учреждений государственного управления, существовавших прежде, — «ведомства» Государственного казначея и Экспедиции о государственных доходах. Они продолжали действовать «впредь до издания полного по сей части Устава», на основании Указа от 24 октября 1780 г. Согласно данному указу Экспедиция о государственных доходах подчинялась лицу, исполняющему должность Государственного казначея. Таким образом, устанавливался статус Государственного казначейства как еще одного, наряду с восемью министерствами, центрального органа государственного управления.

В системе центральных органов государственного управления были сохранены три коллегии: Военная, Адмиралтейств и Иностранных дел, которые перешли в ведение соответствующих министров. Таким образом, имело место сочетание старой коллегиальной и новой единоличной министерской системы в области государственного управления.

Автор пришел к выводу о том, что министерская реформа 1802 г. оказалась незавершенной и имела ряд существенных недостатков, к которым относятся следующие:

1) были сохранены некоторые старые коллегии как коллегиальные органы управления, что входило в противоречие с принципом единоначалия министерского правления;

2) компетенция министров была определена нечетко и только в отношении трех из восьми министров: финансов, внутренних дел, юстиции. При этом министру юстиции, который одновременно занимал должность генерал-прокурора, было предписано руководствоваться ранее изданной инструкцией генерал-прокурору;

3) отсутствовали четкие правила взаимоотношений министров с официально вышестоящими по отношению к ним органами - Правительствующим

Сенатом и Комитетом Министров. Был установлен порядок прямых докладов дел министров Императору, сохраненный и в дальнейшем вплоть до 1917 г.

Во втором параграфе – *«Подготовка министерской реформы 1810-1811 годов»* – проанализирован процесс подготовки министерской реформы 1810-1811 годов, которую возглавил М.М.Сперанский, изложивший свои предложения во введении к Уложению государственных законов 1809 г. (плане всеобщего государственного преобразования). Основными недостатками министерской реформы 1802 г. он считал: отсутствие ответственности министров; неточность и несоразмерность в разделении дел между министрами; недостаточную разработанность нормативно-правовых актов, в соответствии с которыми должно действовать министерство.

Недостаток ответственности министров М.М.Сперанский предлагал устранить «учреждением законодательного сословия», т.е. парламента, посредством установления парламентской ответственности министров. Поскольку первый российский парламент в лице Государственного Совета и Государственной Думы был образован только в 1906 г., то парламентская ответственность министров так и не была установлена, это предложение М.М.Сперанского в полной мере не было реализовано на всем протяжении существования Российской Империи.

М.М.Сперанским во введении к Уложению государственных законов было предложено распределение дел между министерствами в зависимости от разделения государственных законов по следующим предметам: внешние сношения (Министерство иностранных дел); сухопутные силы (Военное министерство); Морские силы (Морское министерство); народная промышленность (Министерство внутренних дел); государственные доходы и расходы (Министерство финансов); охранение внутренней безопасности (Министерство полиции); «суд и расправа» (Министерство юстиции). В качестве особого департамента он предлагал выделить управление духовными делами разных (неправославных) исповеданий.

Необходимость следующей министерской реформы 1810-1811 гг. была официально обозначена в Манифесте об учреждении Государственного Совета от 1 января 1810 г., в котором, в частности, устанавливалось, «чтобы устройство министерств, ныне существующее, довершить разными дополнениями, кои по опыту прошлых лет признаны необходимыми». «Довершение» реформы было поручено М.М.Сперанскому, который в соответствии со своим планом подготовил проекты соответствующих нормативно-правовых актов. Первым из них Императором был утвержден Манифест от 25 июля 1810 г. о разделении государственных дел на «особые управления с означением предметов, каждому управлению принадлежащих».

По Манифесту от 25 июля 1810 г. все государственные дела разделялись на пять главных частей, каждой из которых соответствовало министерство или

группа министерств и других ведомств: внешние сношения (Министерство иностранных дел); устройство внешней безопасности (Министерство военное и Министерство морское); государственная экономия (Министерство внутренних дел; Министерство народного просвещения; Министерство финансов; Государственное казначейство; Ревизия государственных счетов; Главное управление путей сообщения); устройство суда (Министерство юстиции); устройство внутренней безопасности (Министерство полиции). К числу министерств и ведомств было отнесено также Главное управление духовных дел разных исповеданий. Таким образом, вместо прежних семи частей управления по введению к Уложению государственных законов было предложено пять главных частей, к числу министерств было отнесено дополнительно Министерство народного просвещения и к министерствам были приравнены другие ведомства.

17 августа 1810 г. Императором было утверждено разделение государственных дел по министерствам (Высочайше утвержденное разделение государственных дел по министерствам). Этот нормативно-правовой акт конкретизировал состав министерства внутренних дел, полиции, народного просвещения, финансов, Главного управления духовных дел разных исповеданий и факт ликвидации Министерства коммерции. Внимание уделялось всем подразделениям, которые выделялись или присоединялись к этим учреждениям.

*В третьем параграфе – «Общее учреждение министерств 1811 года»* – раскрывается роль и значение Общего учреждения министерств от 25 июня 1811 г., которое с дальнейшими изменениями и дополнениями действовало до 1917 г. Оно состояло из двух частей: «Образование министерств» (часть I) и «Общий наказ министерствам» (часть II).

В части I Общего учреждения министерств, в частности, были продублированы положения Манифеста о разделении государственных дел от 25 июля 1810 г., о пяти «главных частях» государственного управления и об отнесении к этим «главным частям» конкретных министерств и других ведомств. Устанавливалось, что «число министерств и главных управлений в каждой части определяется пространством ее и существом дел», таким образом, эта норма была рассчитана на будущее, чтобы при необходимости можно было бы изменить количество и состав министерств и ведомств.

В главе III части I Общего учреждения министерств была установлена общая для всех министерств структура, включающая департаменты, совет министра, общее присутствие отделений, канцелярию министра. Также предусматривались «особенные установления, при некоторых министерствах состоящие…». Департамент возглавлялся директором и делился на отделения, а последние – на столы. Совет министра образовывался в крупных министерствах и состоял из директоров департаментов под председательством министра или по его поручению одного из директоров. В крупных департаментах создавалось Общее присутствие в составе начальников отделений под председательством

директора департамента. Канцелярия министра делилась на отделения и столы и возглавлялась директором. К «особенным установлениям» относились ученые комитеты, чертежные, лаборатории и «тому подобные временные или всегдашние заведения». Департаменты предусмотрены также во внутренней структуре современных министерств; Совет министра по Общему учреждению министерств схож с коллегией современного министерства, а канцелярия министра – с секретариатом министра.

В Общем учреждении министерств были сохранены введенные в 1802 г. должности товарищей министров. Они в присутствии министров не имели властных полномочий и присутствовали в Совете министра с правом совещательного голоса. Дела, по которым министры по законным причинам не могли участвовать, поручались их товарищам. Министр с разрешения Императора мог поручить своему товарищу руководство отдельной частью или департаментом. Однако во время отсутствия министра или его болезни товарищ министра выполнял все его обязанности. Сравнение со статусами современных помощников и заместителей министра показывает, что статус товарища министра в дореволюционной России был выше статуса помощника министра и ниже статуса заместителя министра в современной Российской Федерации.

Одним из последствий ответственности министров по Общему учреждению министерств было предусмотрено предание их Верховному уголовному суду. Судебными уставами 1864 г. к подсудности Верховного уголовного суда были отнесены: дела об особо опасных государственных преступлениях, а именно о заговоре против верховной власти или установленного порядка наследования престола; дела о должностных преступлениях членов Государственного Совета, министров и главноуправляющих отдельными частями. С 1891 г. в ведение Верховного уголовного суда были переданы дела о должностных преступлениях генерал-губернаторов и главноначальствующего гражданской частью на Кавказе. С 1906 г. Верховному уголовному суду были переданы дела о должностных преступлениях членов Государственной Думы и председателя Совета Министров. Однако ни один министр перед Верховным уголовным судом за всю историю его существования не отвечал.

*В четвертом параграфе – «Министерства и иные органы исполнительной власти Российской Империи после министерских реформ первой четверти XIX века»* – рассмотрены министерства и иные органы исполнительной власти Российской Империи после министерских реформ первой четверти XIX века, что обусловлено тем, что, кроме министерств, в нормативно-правовых актах второй министерской реформы упоминаются такие государственные органы, как Государственное казначейство, Ревизия государственных счетов, Главное управление путей сообщения и Главное управление духовных дел разных исповеданий.

Большинство из указанных выше государственных органов впоследствии

были включены в состав соответствующих министерств:

- Главное управление путей сообщения в 1832 г. было преобразовано в Главное управление путей сообщений и публичных зданий. В 1865 г. из этого ведомства выделено заведование публичными зданиями, которое перешло в ведение Министерства внутренних дел, и образовано отдельное Министерство путей сообщения;

- управление духовными делами в период с 1817 по 1824 г. было передано в объединенное Министерство духовных дел и народного просвещения, в 1832 г. заведование духовными делами иностранных исповеданий перешло в ведение Министерства внутренних дел; с 6 августа 1880 г. по 16 марта 1881 г. вновь действовало самостоятельное ведомство – Главное управление духовных дел иностранных исповеданий, после чего оно снова вошло в состав Министерства внутренних дел на правах одноименного департамента; в период Временного правительства 5 августа 1917 г. было образовано Министерство исповеданий;

- Государственное казначейство прекратило свое существование в качестве самостоятельного ведомства в 1821 г., а входившая в состав Государственного казначейства Экспедиция о государственных доходах была преобразована в Департамент Государственного казначейства Министерства финансов.

Единственное ведомство, указанное в Общем учреждении министерств от 25 июня 1811 г., которое сохранило самостоятельное существование вплоть до крушения Российской Империи, – Ревизия государственных счетов (Главное управление ревизии государственных счетов). В 1836 г. это ведомство было переименовано в Государственный контроль. Во главе ведомства стоял государственный контролер.

В различные периоды времени образовывались другие центральные органы (ведомства) исполнительной власти, не являющиеся министерствами: Главное управление коннозаводства (1848-1874 и 1881-1917); Главное управление почт и телеграфов (1884-1917); Главное управление землеустройства и земледелия (1905-1915); Главное управление торгового мореплавания и портов (1902-1905).

Центральные органы (ведомства) исполнительной власти Российской Империи, не являющиеся министерствами, практически не отличались по своему статусу от министерств. Они имели такую же внутреннюю структуру, как и министерства, за тем исключением, что в большинстве из них не создавались департаменты, что следует объяснять меньшим масштабом сфер их деятельности и, соответственно, меньшим количеством служащих в них чиновников. Руководители этих ведомств, называемые главноуправляющими отдельными частями, по своим полномочиям и месту в общей системе государственного управления практически не отличились от министров. Министры и главноуправляющие отдельными частями входили в состав Комитета Министров и Совета Министров.

В состав Совета Министров наряду с министрами и главноуправляющими

отдельными частями входил обер-прокурор Святейшего Синода. Должность обер-прокурора еще со второй половины XIX в. фактически была приравнена к должности министра, а должность товарища обер-прокурора –к должности товарища министра. Однако сам Синод к министерствам не приравнивался, а продолжал оставаться коллегиальным органом управления делами православной церкви.

Мы пришли к выводу о том, что министерства, главные управления отдельными частями и приравненный к ним Государственный контроль составляли единую систему ведомств исполнительной власти, действовавших на основе Общего учреждения министерств от 25 июня 1811 г. Министерства в этой системе решали большинство задач исполнительной власти, руководили государственными делами в наиболее крупных сферах общественной жизни и поэтому занимали в ней центральное и ведущее место. По ведущей роли министерств сложившуюся систему органов (ведомств) исполнительной власти целесообразно называть министерской системой.

Далее в диссертации отмечено, что в Российской Империи существовали другие центральные ведомства исполнительной власти, находившиеся вне системы, основанной на Общем учреждении министерств от 25 июня 1811 г., – учреждения Собственной Его Императорского Величества канцелярии. Особое место среди них занимало III отделение, в ведении которого сосредоточилось управление политической (государственной, тайной) полицией. Оно было ликвидировано в 1880 г., а предметы его ведения были переданы в Министерство внутренних дел, в котором, таким образом, сосредотачивалось управление всеми видами полиции в Российской Империи. В советский период объединение в одном ведомстве всех полицейских органов и их разъединение будет происходить неоднократно.

Министерства и другие ведомства исполнительной власти, действовавшие на основе Общего учреждения министерств от 25 июня 1811 г., составили единую министерскую систему, составляющие части которой следует классифицировать в зависимости от тех сфер, в которых они действовали, на следующие группы: министерства, действовавшие в сфере внешней политики и внешней безопасности (Министерство иностранных дел, Военное Министерство, Морское министерство); министерства, действовавшие в правоохранительной сфере, или правоохранительные министерства (Министерство юстиции, Министерство полиции с 1810 по 1819 г., Министерство внутренних дел с 1819 г.); министерства и иные ведомства, действовавшие в социально-экономической сфере (Министерство народного просвещения, Министерство финансов, Государственное казначейство, Ревизия государственных счетов, Главное управление путей сообщения, другие ведомства, созданные после издания Общего учреждения министерств).

**Глава вторая – «Министерская система России: становление и разви-**

**тие» –** состоит из трех параграфов.

*В первом параграфе – «Становление и развитие министерств, действующих в сфере внешней политики и внешней безопасности»* – освещается деятельность министерств, действовавших в сфере внешней политики и внешней безопасности, к которым в Российской Империи относились Министерство иностранных дел, Военное министерство и Морское министерство.

Министерство иностранных дел (МИД) руководило деятельностью посольств, консульств, миссий и других дипломатических учреждений за рубежом, в том числе и их личным составом; заведовало вопросами пребывания и деятельности на территории Российской Империи иностранных подданных, консульскими и паспортными делами, защитой интересов российских подданных на территории зарубежных государств, охраной российской собственности за рубежом. 22 мая 1868 г. было утверждено новое Учреждение Министерства иностранных дел, в соответствии с которым на МИД возлагалась еще одна задача – «покровительство в чужих краях русской торговле и вообще русским интересам. В 1916 г. дополнительно был образован Особый политический отдел в качестве временного подразделения МИД, в ведение которого входили «дела по наблюдению за политическими движениями среди славянских народностей Австро-Венгрии и находящихся с ними в ближайшем соприкосновении венгров; вопросы по сношению с Ватиканом, играющим выдающуюся роль в судьбах западного славянства».

После октябрьской революции 1917 г. в соответствии с Декретом II Всероссийского съезда Советов от 26 октября (8 ноября) 1917 г. был образован Народный комиссариат по иностранным делам (НКИД). В связи с образованием СССР НКИД РСФСР был реорганизован в союзный НКИД СССР. В 1923 г. было одобрено «Положение о НКИД СССР», которое формально просуществовало до 1995 г. В 1944 г. НКИД СССР преобразован в союзно-республиканский наркомат. С 1946 г. в связи с преобразованием народных комиссариатов (наркоматов) в министерства действовали МИД СССР и МИДы союзных республик. 14 ноября 1991 г. МИД СССР был преобразован в Министерство внешних сношений (МВС) СССР с передачей новообразованному ведомству части внешнеторговых функций. 18 декабря 1991 г. в связи с ратификацией Верховным Советом РСФСР Соглашения о прекращении существования СССР и в соответствии с Указом Президента РСФСР «О внешнеполитической службе РСФСР» МВС СССР было упразднено. Его здания и сооружения, имущество и средства, подведомственные учебные заведения, учреждения и хозяйственные объекты, а также посольства, консульства и другие представительства за рубежом были переданы в ведение и оперативное управление МИД РСФСР. В современной России МИД действует на основе Положения, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г.

Образованное в 1802 г. Министерство военно-сухопутных сил с 1815 г.

стало называться Военным министерством. В соответствии с Положением о Военном министерстве от 1 января 1869 г. оно рассматривалось как высший орган, через который «объявляется и приводится в исполнение высочайшая воля по предметам, до военно-сухопутных сил относящимся». Этим же Положением создавался высший законосовещательный орган по военным делам – Военный совет под председательством Военного министра. Рассмотрению общего собрания подлежали все дела по законодательной и важнейшие дела по хозяйственной частям. Прочие дела рассматривались в частных присутствиях. Некоторые дела, преимущественно хозяйственного характера, решались самим Советом; другие представлялись им непосредственно на Высочайшее утверждение; третьи поступали на Высочайшее усмотрение через Государственный Совет или Комитет Министров. Таким образом, функции Военного Совета по ряду вопросов были сходны с функциями общегосударственного законосовещательного органа – Государственного Совета.

Другое военное ведомство Российской Империи – Морское министерство (до 1815 г. – Министерство морских сил). При Морском министре действовал Адмиралтейств-Совет как аналог Военного Совета при Военном министре. По значительному числу хозяйственных дел Совету предоставлялось право окончательного решения; законопроекты вносились в установленном порядке в Государственный Совет; проекты наказов и постановлений по технической и строевой частям вносились Советом на Высочайшее утверждение. Дела, подлежавшие рассмотрению Сената, вносились в него управляющим министерством.

После октябрьской революции 1917 г. военный и морской наркоматы первоначально действовали раздельно. После образования СССР в 1923 г. они были объединены в единый общесоюзный Наркомат по военным и морским делам СССР, который в 1934 г. был преобразован в Наркомат обороны (НКО) СССР. В 1937 г. из НКО СССР было выделено Управление Военно-Морских Сил Рабоче-крестьянской Красной Армии (РККА) и образован самостоятельный Наркомат Военно-Морского флота (ВМФ) СССР.

В феврале 1946 г. был создан единый Наркомат Вооруженных Сил (ВС) СССР, переименованный в марте того же года в Министерство ВС СССР. В феврале 1950 г. Министерство ВС СССР вновь разделилось на два самостоятельных ведомства – Военное министерство СССР и Военно-морское министерство СССР. Однако уже в 1953 г. было создано единое Министерство обороны СССР. 16 марта 1992 года на базе Министерства обороны СССР Указом Президента Российской Федерации создано Министерство обороны Российской Федерации, которое в настоящее время действует на основании Положения, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г.

*Во втором параграфе – «Становление и развитие правоохранительных министерств»* – рассмотрено становление и развитие правоохранительных министерств России.

В правоохранительной сфере в первой четверти XIX в. в Российской Империи действовали созданное в 1802 г. Министерство юстиции, а также вновь образованное в 1810 г. Министерство полиции. Традиционно правоохранительное ведомство – Министерство внутренних дел – в связи с образованием Министерства полиции по решаемым задачам стало относиться к министерствам, действующим в социально-экономической сфере или, по терминологии Манифеста от 25 июля 1810 г., сфере «государственной экономии».

С самого момента создания Министерства юстиции его глава – министр юстиции – одновременно является генерал-прокурором, главой прокуратуры. В результате судебной реформы 1864 г. прокуратура стала органом уголовного преследования. По представлению министра юстиции Императором назначались на должности судебные следователи. С 1895 г. в ведение Министерства юстиции из Министерства внутренних дел было передано Главное тюремное управление, т.е. в его руках сосредоточилось управление пенитенциарными учреждениями, исполняющими уголовные наказания. В дальнейшем переход пенитенциарных учреждений в ведомство юстиции из ведомства внутренних дел происходило неоднократно: в 1930-1934 гг., в 1953-1954 гг. В последний раз такая передача состоялась уже в современной России – в 1998 г. В настоящее время управление пенитенциарными учреждениями осуществляет Федеральная служба исполнения наказаний, подведомственная Министерству юстиции Российской Федерации.

Министерство полиции просуществовало с 1810 по 1819 г. В его состав вошли департаменты полиции хозяйственной и полиции исполнительной, а также Медицинский департамент. Собственно полицией как органом охраны общественного порядка ведал только один из трех департаментов – Департамент полиции исполнительной. Все это привело к тому, что часть влиятельных государственных и общественных деятелей стали считать, что Министерство полиции стало таким же «многосложным и непонятным», как и Министерство внутренних дел. В конечном счете в 1819 г. Министерство полиции было упразднено с передачей его функций Министерству внутренних дел.

Министерство внутренних дел долгое время оставалось многофункциональным ведомством. Правоохранительная функция была лишь одной, хотя и самой важной, из функций этого министерства. Только в советское время оно стало постепенно освобождаться от многофункциональности. В настоящее время Министерство внутренних дел Российской Федерации – одно их главных правоохранительных ведомств страны.

Одна из главных задач МВД Российской Империи – руководство полицией. Полиция в пореформенной России была неоднородной, в ней четко выделялись общая полиция, политическая (государственная, тайная) полиция, ведавшая делами о государственных преступлениях, и сыскная полиция, осуществлявшая оперативно-розыскную деятельность по делам об общеуголовных пре-

ступлениях. Руководство политической полицией осуществлял Департамент полиции МВД, в ведении которого находилось также воинское формирование – Особый корпус жандармов. С 1908 г. Департамент полиции начал руководить сыскной полицией, вследствие чего он стал самым влиятельным департаментом министерства.

В советское время происходило неоднократное объединение в рамках ведомства внутренних дел (НКВД, МВД) органов внутренних дел и органов государственной безопасности и разъединение этих органов по различным ведомствам. Лишь в 1954 г. произошло окончательное выделение органов государственной безопасности в отдельное ведомство – Комитет государственной безопасности (КГБ) СССР. После распада СССР была предпринята еще одна попытка объединения этих органов, когда Президент РСФСР издал Указ «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР», однако 14 января 1992 г. Конституционный Суд РСФСР признал данный Указ не соответствующим Конституции РСФСР. В настоящее время МВД России действует на основе Положения, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г.

В третьем *параграфе – «Становление и развитие министерств и иных ведомств, действующих в социально-экономической сфере»* – рассмотрены министерства и иные ведомства, действующие в социально-экономической сфере.

Среди министерств, действующих в социально-экономической сфере по Общему учреждению министерств от 25 июня 1811 г., были предусмотрены Министерство народного просвещения и Министерство финансов. В дальнейшем в этой сфере в разное время функционировали: Министерство путей сообщения, Министерство почт и телеграфов, Министерство государственных имуществ, Министерство земледелия, Министерство торговли и промышленности, Министерство Императорского двора, Главное управление коннозаводства и некоторые другие ведомства.

Министерство народного просвещения (МНП) Российской Империи было образовано 8 сентября 1802 г. В 1817-1824 гг. на его базе действовало объединенное Министерство духовных дел и народного просвещения. В ведение МНП входило управление высшими, средними, низшими учебными заведениями и надзор за частными учебными заведениями, наблюдение за учебной частью специальных учебных и воспитательных заведений других ведомств. С 1893 г. МНП руководило профессионально-техническими учебными заведениями и промышленными училищами. С 1873 г. МНП управляло ветеринарными институтами – бывшими ветеринарными училищами Государственного коннозаводства, с 1879 г. – училищами, принадлежавшими ранее Горному ведомству, с 1916 г. – начальными училищами, ранее находившимися в ведении Военного министерства. В задачи МНП входило также содействие развитию научных учреждений и обществ, утверждение их уставов и наблюдение за их исполнением

и субсидирование научных учреждений и обществ, проведение Всероссийских научных съездов.

После Октябрьской революции 1917 г. была учреждена Государственная комиссия по просвещению, на которую возлагалась задача руководить всей системой народного образования и культуры. 18 июня 1918 г. был образован Народный комиссариат (Наркомпрос РСФСР). В Народном комиссариате просвещения (с 1946 г. – Министерстве просвещения) РСФСР было сосредоточено управление учебными заведениями всех уровней образования. В 1959 г. из Министерства образования было выделено Министерство высшего и среднего специального образования РСФСР, а на базе Главного управления профессионально-технического образования при Совете Министров был образован Государственный комитет РСФСР по профессионально-техническому образованию. Аналогичные органы в конце 60-х гг. были созданы и на уровне СССР.

Таким образом, произошло разукрупнение некогда единого ведомства в сфере образования. Только к концу существования СССР, в 1988 г., была создана единая системе органов управления всеми уровнями образования, включающая Государственный комитет СССР по народному образованию и государственные комитеты по народному образованию союзных республик. В современной Российской Федерации управление всеми уровнями образования сосредоточивалось в рамках одного министерства – Министерства общего и профессионального образования, затем Министерства образования. Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. было создано Министерство образования и науки Российской Федерации, которому были переданы функции упраздняемых Министерства образования, Министерства промышленности, науки и технологии и Федерального агентства по патентам и товарным знакам. Таким образом, современное Министерство образования и науки Российской Федерации по предметам своего ведения стало примерно таким же, что и в Министерстве народного просвещения Российской Империи.

Второе из министерств Российской Империи, действовавших в социально-экономической сфере по Общему учреждению министерств от 25 июня 1811 г. – Министерство финансов. Оно было образовано 8 сентября 1802 г., в его ведение входило управление всеми источниками государственных доходов: государственным имуществом (землями, оброчными статьями, имениями и др.) (до 1837), горной и соляной частью (с 1810 по 1874), промышленностью и внутренней торговлей (с 1819 по 1905), внешней торговлей (с 1810 по 1905), таможнями, податями, пошлинами и сборами, в том числе денежными земскими сборами и повинностями в губерниях, где было введено Положение о земских учреждениях, акцизами, таможенными и железнодорожными тарифами; заведование бюджетной частью и другие вопросы.

26 октября 1917 г. учреждения Министерства финансов перешли в ведение вновь образованного Наркомата финансов РСФСР. После образования

СССР Министерство (до 1946 г. – Наркомат) финансов являлось союзно-республиканским министерством, т.е. одновременно действовали Министерство финансов СССР и министерства финансов союзных республик. В настоящее время Министерство финансов Российской Федерации действует на основе Положения, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2004 г.

Министерство торговли и промышленности Российской Империи было образовано 27 октября 1905 г. как центральное ведомство по надзору за частной промышленностью, управлению казенной промышленностью, проведению правительственной рабочей политики. В состав Министерства торговли и промышленности (МТиП) из Министерства финансов были переданы все структурные части, ведавшие делами торговли и промышленности, а также Совет по тарифным делам, Тарифный комитет и Департамент железнодорожных дел (за исключением отделений, ведавших расчетами казны с частными железнодорожными ведомствами). Из Министерства земледелия и государственных имуществ в ведение МТиП были переданы структурные части, ведавшие горным делом, из МВД – дела о купеческих обществах, купеческих и ремесленных управах. 26 октября (8 ноября) 1917 г. учреждения, функции и дела МТиП были переданы во вновь образованный Наркомат торговли и промышленности РСФСР. Впоследствии в сфере промышленности было образовано множество министерств и других ведомств.

В настоящее время в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. образовано Министерство промышленности и торговли Российской Федерации, т.е. министерство практически с таким же названием, которое существовало в Российской Империи в 1905 г. Таким образом, явно наблюдается преемственность в организации рассмотренных министерств, действовавших в социально-экономической сфере в Российской Империи и в Российской Федерации.

Министерство путей сообщения (МПС) Российской Империи было образовано 15 июня 1865 г. МПС ведало содержанием, благоустройством и использованием всех путей сообщения и торговых портов, за исключением изъятых из ведения министерства особыми установлениями; руководило эксплуатацией и строительством казенных железных дорог и рельсовых подъездных путей; производило надзор за эксплуатацией и строительством частных железных дорог; производило надзор за водными путями, бечевниками, затонами, набережными и пристанями, судоходный надзор за судами на водных путях ведомства МПС, технический надзор за торговыми портами и проезжими дорогами; осуществляло руководство учебными заведениями МПС. В советское время МПС постепенно превратилось в исключительно железнодорожное ведомство, таковым стало и образованное 22 января 1993 г. МПС Российской Федерации. Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. МПС Российской Феде-

рации было упразднено с передачей его функций Министерству транспорта Российской Федерации, Федеральной службе по надзору в сфере транспорта и Федеральному агентству железнодорожного транспорта.

Министерство земледелия Российской Империи было образовано 25 октября 1915 г. на базе Главного управления землеустройства и земледелия (1905-1915). Предшественниками Главного управления землеустройства и земледелия были Министерство земледелия и государственных имуществ Российской Империи (образовано 21 марта 1894 г.) и Министерство государственного имущества (образовано 26 декабря 1837 г.). Наркомат земледелия был в числе первых советских наркоматов. Связанным с земледелием (сельским хозяйством) стал также Наркомат продовольствия.

Впоследствии в сфере сельского хозяйства было образовано еще четыре министерства СССР: плодоовощного хозяйства, мясной и молочной промышленности, пищевой промышленности, сельского строительства. В 1947 г. Министерство земледелия СССР было переименовано в Министерство сельского хозяйства СССР. В 1985 г. Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР вместо Министерства сельского хозяйства был образован союзно-республиканский государственный агропромышленный комитет СССР (Госагропром СССР) на базе пяти сельскохозяйственных министерств. В марте 1991 г. было снова образовано Министерство сельского хозяйства и продовольствия СССР (Минсельхозпрод). После распада СССР был образован Минсельхозпрод России. В 1999 г. было возвращено прежнее название – Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, которое в настоящее время действует на основании Положения, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2006 г.

В **заключении** подводятся итоги исследования и формулируются его основные выводы.

**Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах:**

### 1. Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендуемых ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации

1. *Яцентюк П.Л.* Министерская реформа 1810-1811 гг. и ее влияние на дальнейшее развитие системы министерств в России: статья [Текст] //П.Л.Яцентюк /История государства и права. 2008. № 11. С. 14-15.

### 2. Иные публикации

2. *Яцентюк П.Л.* Отрасль права как крупнейший элемент системы права: статья [Текст] //К.В.Чеглаков, П.Л.Яцентюк / //Актуальные проблемы гуманитарной

науки и гуманитарного образования. – СПб., 2007. С. 207-217.
3. *Яцентюк П.Л.* Система права и система законодательства: вопросы соотношения: статья [Текст] //П.Л.Яцентюк /Актуальные проблемы гуманитарной науки и гуманитарного образования. – СПб., 2007. С. 229-234.
4. Яцентюк П.Л. Становление и развитие правоохранительных министерств в России: статья [Текст] //П.Л.Яцентюк /Гуманитарная планета. 2010. № 1. С. 53-66.
5. Яцентюк П.Л. Манифест об учреждении министерств 1802 года и процесс его подготовки: статья [Текст] //П.Л.Яцентюк /Мир юридической науки. 2010. № 1. С. 38-41.