

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение
«ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО
ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи



Пашенцева Дарья Дмитриевна

**АКТЫ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ В СИСТЕМЕ ИСТОЧНИКОВ
ПРАВА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ XIX ВЕКА**

5.1.1. – Теоретико-исторические правовые науки

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
кандидат юридических наук,
Путило Наталья Васильевна

Москва – 2024

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. СИСТЕМА ИСТОЧНИКОВ ПРАВА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ И ЕЕ ЭВОЛЮЦИЯ В XIX ВЕКЕ.....	18
1.1. Понятие источника права: эволюция доктринальных представлений.....	18
1.2. Особенности системы источников права Российской империи.....	29
ГЛАВА 2. АКТЫ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: ПОНЯТИЕ, ПРАВОВАЯ ПРИРОДА, ОСОБЕННОСТИ.....	52
2.1. Местные органы власти в системе органов власти Российской империи.....	52
2.2. Акты губернских органов в Российской империи: содержательные характеристики и роль в системе правового регулирования общественных отношений.....	71
2.3. Акты волостных судов в системе источников права Российской империи.....	86
ГЛАВА 3. АКТЫ ОРГАНОВ ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ИСТОЧНИКОВ ПРАВА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ.....	102
3.1. Акты земских органов в системе источников права Российской империи.....	102
3.2. Правовые акты органов городского общественного управления Российской империи.....	114
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	132
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	139

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В современных условиях все сферы государственной и общественной жизни, включая правовую сферу, претерпевают серьезные трансформации, вызванные совокупностью социально-экономических, политических, технологических и иных факторов. Изменение правовой среды заставляет ученых размышлять о проблемных вопросах и перспективах ее дальнейшего развития, о контурах будущего права как регулятивной системы общества. Речь идет не только о том, каким будет право, но и о том, будет ли оно вообще в привычном виде¹. Смена научной парадигмы, переход к новой научной рациональности инициируют пересмотр целого ряда теоретических понятий и представлений, в том числе, понятий «источник права» и «система источников права». Накопленный в прошлом опыт, который связан с доктринальным осмыслением природы источников права, а также конкретных форм, в которых выражаются и доводятся до адресатов правовые нормы, требует нового рассмотрения.

Актуальность обращения к историко-правовому опыту развития системы источников права, в том числе, в период Российской империи XIX в., обусловлена и тем, что в этот период закладывались отечественные правовые традиции, формировалась иерархия источников права, получали приоритет в регулировании общественных отношений их конкретные виды. В российской правовой доктрине этот период связывается с созданием основ концепции источников права, их видов, значения в общей системе правового регулирования общественных отношений. Этот опыт в значительной мере уже подвергался исследованию отечественными и зарубежными учеными. В то же время остаются пробелы в накопленном знании, что определяет потребность в продолжении научного поиска. Кроме того, в современных условиях становится возможным применить к системе источников

¹ Хабриева Т.Я. Технологические императивы современного мира и право // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2023. Т. 19. № 1. С. 6.

права новые методы исследования, актуализированные в связи с постнеклассической научной рациональностью².

В Российской империи в силу особенностей ее развития за счет приращения новых территорий, а также многонационального характера населения существовал и такой феномен, как местное право, под которым принято понимать право некоторых национальных окраин, обладавших большой долей самостоятельности, например Польши, Финляндии и т.д.³. В работе проводится разграничение местного права, не входившего в предмет исследования, и актов местных органов, которые были подвергнуты научному анализу. Под местными органами, акты которых подверглись исследованию, понимаются те структуры, которые в период империи функционировали на уровне губерний, уездов на городском уровне. Осуществление регионального управления губернаторами и подчиненными им органами, установление норм и правил для населения земскими и городскими учреждениями определяло потребность в принятии разного рода актов, имевших ограниченное пространство действия.

Результаты научного поиска, предпринятого правоведами дореволюционного периода, переосмысленные с современных методологических позиций, могут способствовать творческому совершенствованию действующего законодательства, выстраиванию межсистемных связей в праве, структурированию иерархии нормативных правовых актов и иных источников права.

В целом, актуальность темы исследования определяется следующими обстоятельствами:

- необходимостью решения важной научной задачи, связанной с выявлением места актов местных органов в системе источников права Российской империи;
- потребностью в приращении научного знания об источниках права и их системе в ее исторической динамике;

² Степин В.С. Историко-научные реконструкции: плюрализм и кумулятивная преемственность в развитии научного знания // Вопросы философии. 2016. № 6. С. 8.

³ См.: Кодан С.В., Февралев С.А. Местное право национальных регионов в Российской империи (вторая половина XVII – начало XX века. М.: Юрлитинформ, 2014.

– возможностью использования историко-правового опыта в современной юридической практике, в совершенствовании правовой политики Российского государства.

Степень научной разработанности темы. Вопрос о системе источников права Российской империи, а также о видах этих источников и их соотношении исследовался учеными-правоведами дореволюционного периода: В.М. Гессеном, А.Д. Градовским, С.А. Котляревским, Н.И. Лазаревским, М.М. Сперанским, Н.С. Суворовым, В.М. Хвостовым, Г.Ф. Шершеневичем и др. Стоит отметить Н.М. Коркунова, который достаточно основательно разработал вопрос о соотношении закона и указа в системе источников отечественного права⁴. Историко-правовые аспекты эволюции конкретных источников права и их систематизации рассматривались в указанный период В.Д. Беляевым, М.Ф. Владимирским-Будановым, Н. Дювернуа, Ф.В. Тарановским, В.Н. Латкиным, В.И. Сергеевичем, другими историками права.

В советский и постсоветский период большой вклад в исследование источников права с позиций теории государства и права внесли Н.Г. Александров, В.К. Бабаев, В.М. Баранов, С.В. Бошно, С.Л. Зивс, М.Н. Марченко, А.В. Мицкевич, А.С. Пиголкин, С.В. Поленина, И.С. Самощенко, Н.В. Сильченко, Ю.А. Тихомиров, А.Ф. Шебанов и многие другие⁵.

Система источников права Российской империи привлекала внимание ученых-историков права. Она стала предметом исследования Н.И. Биюшкиной, И.В. Ботанцова, А.А. Дорской, Т.Н. Ильиной, И.А. Исаева, С.В. Кодана, И.Б. Ломакиной, И.В. Минникес, Д.А. Пашенцева, В.Б. Романовской, Е.А. Скрипилева, В.А. Томсинова, О.И. Чистякова, Е.В. Шушуновой, других ученых⁶. В работах по системе источников права Российской империи

⁴ Коркунов Н.М. Указ и закон. СПб., 1894.

⁵ См., напр.: Александров Н.Г. Понятие источника права // Ученые труды ВИЮН. 1946. Вып. VIII. С. 47–54; Зивс С.Л. Источники права / отв. ред. Казимирчук В.П. М.: Наука, 1981. 239 с.; Марченко М.Н. Источники права. М.: Проспект, 2005. 760 с.; Тихомиров Ю.А. Теория закона / отв. ред. В.П. Казимирчук. М.: Наука, 1982; Шебанов А.Ф. Форма советского права. М., 1968 и др.

⁶ См., напр.: Минникес И.В. Источники российского права: проблемы эволюции. М. – Иркутск: РПА, 2009. 102 с.; Минникес И.В., Парфенова Т.А. Источники российского права (X–XX века). Иркутск, 2019. 166 с.; Ломакина И.Б. Обычное право: историко-теоретический аспект. СПб., 2005. 73 с.; Путило

И.А. Ботанцова раскрыты этапы и направления ее эволюции⁷. А.А. Минникес акцентировала внимание на источниках церковного права в имперский период. В трудах С.В. Кодана, посвященных системе законодательства и актам систематизации в Российской империи, а также местным узаконениям⁸, были даны выводы о становлении системы законодательства в Российской империи⁹. В связи с тем, что тема исследования непосредственно связана с системой местных органов власти в Российской империи, стоит отметить работы Н.П. Ерошкина и Л.Е. Лаптевой¹⁰. Организацию системы власти в Российской империи, в том числе управление окраинами, исследовал Н.И. Красняков¹¹.

В зарубежной юридической науке вопрос о роли источников права и их видах в контексте национальных правовых систем исследовали Г. Дж. Берман, Г. Харт, Р. Дворкин, другие ученые. Большое значение для исследования имели позиции Р. Давида и К. Жоффре-Спинози, посвященные пониманию источников права в различных правовых семьях¹². Были использованы работы зарубежных авторов, которые исследовали эволюцию системы управления и государственные реформы периода Российской империи (Т. Fallows, С. Frierson, А. Lindenmeyr, W. Mosse, Т. Pearson, R. Robbins, Р. Waldron, N. Weissman, G. Yaney)¹³.

Н.В. Источники права Российской империи: проблемные вопросы и современные подходы к их решению // Образование и право. 2023. № 11. С. 184–191 и др.

⁷ Ботанцов И.В. Эволюция системы источников права Российской империи (1832–1917). Гатчина, 2019. 164 с.

⁸ Кодан С.В. Местные узаконения в системе законодательства Российской империи (1800–1850-е годы) // Журнал российского права. 2003. № 9. С. 10–12; Кодан С.В., Февралев С.А. Местное право национальных регионов Российской империи (вторая половина XVII – начало XX века). М.: Юрлитинформ, 2014. 288 с. и др.

⁹ Кодан С.В. Становление системы законодательства Российской империи (XIX – начало XX века) // Вестник Уральского института управления, экономики и права. 2011. № 1. С. 60–71.

¹⁰ Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М.: Высшая школа, 1968. 368 с.; Лаптева Л.Е. Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века). М.: ИГП РАН, 1998; Она же. Местное управление в пореформенной России (1864–1906) (историко-правовое исследование): дисс... доктора юрид. наук. М., 2001. 375 с.

¹¹ Красняков Н.И. Имперская парадигма государственного управления в России XVIII – начала XX вв.: сущность, направления исследования // История государства и права. 2–23. № 5. С. 27–30; Он же. Имперский фактор в государственном управлении России XVIII – начала XX вв. М., 2011.

¹² Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности / пер. с франц. М.: Межд. отнош., 2021. 456 с.

¹³ Rogger, Hans. Russia in the Age of Modernization and Revolution. London, 1983; Robbins Richard G. The Tsar's viceroys: Russian provincial governors in the last years of the empire. Ithaca: Cornell University Press, 1987; Weissman N.B. Reform in Tsarist Russia. The State Bureaucracy and Local Government, 1900–1914. New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press, 1981; Yaney G.L. The Systematization of Russian

Таким образом, в российской и зарубежной юридической доктрине представлены работы по развитию местных органов управления и самоуправления, отдельные исследования по системе источников права Российской империи и актам местных органов. В то же время, обобщающие труды по избранной для диссертационного исследования проблеме отсутствуют.

Цель исследования – на основе комплексного анализа актов местных органов в Российской империи XIX в. выявить их особенности и место в системе источников права.

Задачи исследования:

- 1) определить особенности доктринальных представлений об источниках права и их системе в Российской империи;
- 2) сформулировать понятие системы источников права в Российской империи и выделить ее структуру;
- 3) выявить характерные черты системы источников права в Российской империи;
- 4) показать особенности системы местных органов в Российской империи, в том числе направления эволюции данной системы;
- 5) определить правовую природу актов губернского и уездного управления, земского и городского общественного управления, волостных судов в период Российской империи;
- 6) предложить авторскую классификацию актов местных органов как источников права в Российской империи.

Объект исследования – общественные отношения, складывавшиеся в Российской империи XIX века по поводу принятия и применения актов местных органов власти.

Предмет исследования – общие закономерности эволюции актов местных органов власти в системе источников права в Российской империи XIX века.

Научная новизна работы определяется заключается в том, что на основе комплексного исследования актов местных органов предложен новый подход к определению их места и значения в системе источников права в Российской империи XIX в., выявлены и обоснованы их особенности, показаны направления эволюции и определявшие ее факторы.

Конкретные элементы научной новизны исследования состоят в следующем:

- выявлены и систематизированы особенности системы источников права в Российской империи, а также факторы ее эволюции;
- обосновано соотношение актов местных органов с иными источниками права, существовавшими в правовой системе Российской империи XIX в.;
- предложена авторская классификация актов местных органов в Российской империи;
- выявлена правовая природа актов губернаторов, актов органов городского управления, а также волостных судов как судебно-административных органов.

Положения, выносимые на защиту:

1. В отечественном правоведении дореволюционного периода сложились те основные подходы к пониманию источника права, которые доминируют и сегодня. К их числу относится дихотомия в понимании источника права и формы права, которая заставляет ученых, стоящих на позициях позитивизма, отождествлять данные понятия, и ученых, демонстрирующих широкое понимание права, разделять их. Среди тех факторов, которые определили и продолжают определять сложности и разногласия в понимании источников права, можно выделить лексическую многозначность самого термина, высокий уровень его зависимости от типов правопонимания, неизбежное смешение формально-юридических и социологических подходов, отсутствие и в прошлом, и в настоящем единого нормативного закрепления ряда основополагающих теоретических понятий.

2. В XIX в. в Российской империи на уровне губернии сформировалась развитая система многочисленных органов управления. В основу структуры и деятельности этих органов был положен принцип централизации. Будучи

проводниками политики правительства, губернские органы были лишены самостоятельности, подчинялись соответствующим министерствам. В иерархии губернских органов наиболее высокие позиции занимали те, которые подчинялись Министерству внутренних дел и Министерству финансов, осуществляли фискальные и казначейские функции. В условиях преобладания управленческо-административных функций нормотворческая деятельность, включая нормотворческие полномочия губернатора, имела ограниченные масштабы.

3. Система источников права Российской империи – это структурированная совокупность форм выражения правовых норм, иерархия и связи внутри которой были детерминированы конкретными особенностями исторического периода.

В XIX веке важнейшими элементами системы источников права были нормативные правовые акты, обычаи, а также акты церковного права. Характерными особенностями системы источников права в Российской империи являлись: отсутствие четкой иерархии в соотношении закона, обычая и подзаконного акта; сочетание светских и церковных источников права; ведущая роль обычаев в регулировании общественных отношений у крестьян и населения национальных окраин; национально-территориальная обусловленность иерархии источников. Незавершенный характер легального оформления системы источников права и их положения в правовой системе, отсутствие легальных основ, позволяющих установить внутренние связи и координацию источников в единой системе, недостаточная оформленность межсистемных связей в системе источников права в Российской империи проводили к появлению противоречий: 1) между законом и указом как подзаконным актом; 2) между законом и обычаем. Системообразующим элементом, связывавшим общеимперский и местный уровни системы источников права, выступали нормы Свода законов Российской империи, которые предписывали, что местные узаконения, а также и правовые обычаи, могут существовать и применяться лишь там и постольку, где и поскольку это санкционировано центральной самодержавной властью. Данное положение позволяло не только сохранить целостность системы источников права, но и

стабилизировало всю правовую систему, укрепляло существование властной вертикали, необходимой для управления столь обширной страной.

4. Акты местных органов власти в Российской империи могут быть классифицированы по нескольким основаниям:

- по уровню властных отношений (губернские, уездные, волостные, городские);
- по юридической природе (правотворческие и правоприменительные);
- по юридической силе (обязательные и рекомендательные).

5. На губернском уровне в Российской империи принимались акты губернаторов и губернского правления. Характерными признаками актов губернаторов являлись: а) субъект нормотворческой инициативы – губернатор; б) адресатами актов были подчиненные губернатору органы губернской администрации; в) действие этих актов в пространстве ограничивалось конкретной губернией; г) не имели обязательного (в современном понимании) характера (подчиненные губернатору структуры далеко не всегда рассматривали для себя исполнение актов губернатора как строго обязательное дело). Последнее обстоятельство в совокупности с наличием значительного количества актов губернатора нормативного содержания не позволяют относить акты губернатора к числу источников права, обособить их место в системе таких источников. Губернское правление принимало акты, но они не содержали новых норм права, распространявшихся на неопределенное количество случаев, а содержали решение по конкретным делам с соответствующей мотивировкой. Следовательно, эти акты можно в полной мере отнести к числу актов правоприменительных.

6. Акты земских учреждений не являлись частью системы источников права и не оказывали существенного влияния на формирование правовой системы страны и вектор ее развития. Большинство этих актов имели распорядительный характер, они не содержали новых норм права, не распространяли своего действия на неопределенный круг лиц. Более того, обычно они касались только какого-либо конкретного вопроса, связанного с теми или иными правами и действиями конкретного лица, были основаны на нормах законодательства или решениях

Правительствующего Сената, что позволяет характеризовать их как правоприменительные акты. Такое положение закономерно вытекало из общего места земских учреждений в системе публичной власти в Российской империи и круга порученных им вопросов.

7. Городская реформа 1870 г. привела к созданию новой системы органов городского общественного управления, которые получили полномочия по изданию как нормативных, так и ненормативных актов. Эти полномочия логично вытекали из функций и обязанностей городских дум, непосредственно закрепленных в Городовом положении 1870 г., а также модели их взаимодействия с городскими управами и правительством. Издание городскими думами нормативных актов определялось оформлением принятых ими решений по вопросам городских сборов и благоустройства городской территории. Эти акты были обязательны для всех субъектов общественных отношений, так или иначе относящихся к территории конкретного города. Принятие ненормативных актов было связано с организацией взаимодействия между городскими думами и подчиненными им городскими управами, а также с необходимостью в ряде случаев обращения к правительству. Что касается актов, принимавшихся городскими управами, то они могут быть отнесены к ненормативным актам распорядительного характера, а некоторые из них – к правоприменительным актам.

8. Волостной суд, несмотря на то, что выглядел определенным пережитком в правовой системе Российской империи пореформенного периода (имел сословный характер, не соответствовавший направленности развития общественных отношений), достаточно успешно решал возложенные на него задачи, влиял на правовое поведение крестьянства, используя механизмы общинного взаимодействия. В силу многочисленности сельского населения, подсудного волостным судам, акты этих судов представляли собой достаточно большой массив, который определял правоприменительную практику на «низшем» уровне, в сельских районах. Акты волостных судов трансформировали обычное право, существовавшее у крестьян, в повседневную правовую практику, придавали нормам этого права законный характер, санкционируя их от имени государства.

Фактически, именно благодаря деятельности волостных судов обычаи, существовавшие в крестьянской среде, во многих случаях становились правом. В результате акты волостных судов не только занимали достаточно важное место в системе правоприменения, но и способствовали стабилизации общественных отношений и укреплению правопорядка, формировали новые источники права за счет санкционирования обычаев.

Методологическая основа диссертационного исследования. Система источников права представляет собой структурированную их совокупность, выстроенную на основе определенных устойчивых взаимосвязей. Ее исследование требует использования комплекса методов, как общенаучных, так и специальных. В связи с тем, что любая система состоит из определенных элементов, важным представляется использовать такой общенаучный метод, как анализ. С его помощью представляется возможным вычленить отдельные элементы системы источников права, то есть конкретные виды источников, существовавших в Российской империи, и исследовать их по отдельности. Стоит отметить, что именно такой подход исторически преобладает в отечественной юридической науке.

В связи с тем, что источники права образуют систему, применяется системный подход, предполагающий вычленение тех взаимосвязей, которые неизбежны между отдельными элементами. В современных условиях вполне может быть использован потенциал синергетики, которая также изучает сложные системы открытого типа, а система источников права, как и право в целом, относится именно к таким системам.

Применение исторического метода позволяет рассматривать систему источников права как живое, развивающееся явление, выделить этапы ее зарождения и развития, показать точки бифуркации, которые встречались в течение рассматриваемого периода. Исследование эволюции как системы в целом, так и составляющих ее отдельных источников позволяет лучше понять общие закономерности формирования отечественного права и даже построить прогноз на будущее. В рамках исторического метода может быть также использован историко-

сравнительный метод, так как на разных этапах у системы источников права мог быть и разный элементный состав и разное соотношение между отдельными источниками, и разные закономерности развития. В связи с тем, что в работе рассматривается правовой материал, исторический метод также дополняется историко-правовым методом, который позволяет акцентировать внимание на эволюции правовых норм и институтов. В этом отношении для исследователя открываются богатые перспективы, позволяющие получить новое историко-правовое и теоретико-правовое знание.

Классические подходы к методологии позволяют также использовать формально-юридический метод, так как рассмотрение особенностей системы источников права не представляется возможным без обращения к отдельным конкретным источникам. Например, исследование системы источников права Российской империи XIX века невозможно без обращения к нормам Свода законов Российской империи, без анализа тех актов, которые в него вошли.

Теоретической базой исследования стали прежде всего теоретико-правовые и историко-правовые труды отечественных и зарубежных правоведов, посвященные вопросам теории и истории закона. Диссертант опирался на концептуальные идеи о понимании системы источников права, разработанные представителями юридического позитивизма (С.Л. Зивс, М.Н. Марченко, А.Ф. Шебанов), социологической юриспруденции (Г.В. Мальцев), постклассической теории права (И.Л. Честнов). Были широко использованы концепции правотворчества, разработанные учеными ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»: А.И. Абрамовой, Г.М. Азнагуловой, Ю.Г. Арзамасовым, М.В. Залоило, В.В. Лазаревым, А.В. Мицкевичем, А.С. Пиголкиным, Ю.А. Тихомировым, Т.Я. Хабриевой и другими. Историко-правовая тематика исследования обусловила обращение к работам историков права, в которых раскрыты общие закономерности развития права в Российской империи, эволюции его источников, проблем источниковедения. В этих вопросах теоретическую основу исследования составили труды таких ученых, как А.А. Дорская,

Н.Н. Ефремова, И.А. Исаев, С.В. Кодан, Л.Е. Лаптева, И.Б. Ломакина, И.В. Минникес, В.Б. Романовская, В.Н. Синюков, Е.А. Скрипилев, О.И. Чистяков, Е.В. Шушунова, С.В. Юшков и другие.

Источниковую базу исследования составили нормативные правовые акты периода Российской империи. В качестве важного исторического источника исследования использованы Полное собрание законов Российской империи и Свод законов Российской империи. Также использованы документы из фондов Центрального исторического архива Москвы: ф. 16 – Канцелярия московского генерал-губернатора; ф. 17 – Канцелярия московского гражданского губернатора; ф. 54 – Московское губернское правление. Были проанализированы акты губернаторов, как опубликованные, так и извлеченные из фондов Центрального исторического архива Москвы, судебная практика Сената, имевшая отношение к этим актам, собранные специальной комиссией решения волостных судов, применявших нормы обычного права, местные узаконения, постановления земских и городских органов. Были также использованы материалы из фондов Государственного архива Республики Татарстан: Ф. 81 – Казанская губернская земская управа; Ф. 419 – Казанское губернское по земским и городским делам присутствие. В этих фондах отложились копии постановлений земских управ и городских дум Казанской губернии. Используются отдельные документы из Архива Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. В целом, исследование опиралось на широкий круг нормативных и иных источников.

Хронологические рамки исследования определяются тем, что девятнадцатое столетие занимает особое место в истории государства и права Российской империи, в том числе в отношении формирования системы источников права. В течение рассматриваемого периода были проведены масштабные работы по систематизации законодательства, опубликовано Полное собрание законов Российской империи. Был подготовлен и вступил в силу Свод законов Российской империи. Эти издания формировали контуры системы источников права. Министерская реформа 1802 г., реформы местного управления второй четверти

XIX в. определили дальнейшую эволюцию системы органов власти, в том числе местных. Существенные изменения в эту систему, которые сказались и на источниках права, были внесены в период «великих реформ», среди которых особое значение имели отмена крепостного права в 1861 г, земская и судебная реформы 1864 г., городская реформа 1870 г., последующие контрреформы. Несмотря на реформы, существенно изменившие систему управления Российской империи, в развитии источников права прослеживается преемственность между первой и второй половиной столетия, общие принципы выстраивания их системы, заложенные еще М.М. Сперанским, оставались в главных чертах неизменными. После завершения рассматриваемого периода изменяется и система источников права, что было связано с созданием Государственной Думы и ее деятельностью в начале XX в.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что его результаты позволяют восполнить пробелы, возникшие в современной отечественной истории государства и права вследствие недостаточной изученности актов местных органов в Российской империи и их места в существовавшей в тот период системе источников права.

Полученные автором результаты вносят определенный вклад в развитие учения об источниках права, а также способствуют развитию тех разделов теории государства и права, которые непосредственно связаны с проблемами правотворчества.

Сделанные в работе теоретические обобщения и выводы расширяют методологическую базу для дальнейшего исследования проблем теории и истории права, создают условия для более глубокого понимания общих закономерностей эволюции системы источников права, как в исторической ретроспективе, так и в современных условиях.

Практическое значение диссертации обусловлено тем, что полученные в ходе исследования результаты могут быть использованы в деятельности Министерства юстиции по систематизации нормативных правовых актов, в деятельности законотворческих органов в процессе совершенствования их работы,

в том числе при обосновании потребности в принятии закона о нормативных правовых актах. Материалы и выводы работы могут также использоваться в учебном процессе при преподавании таких дисциплин, как «Теория государства и права» и «История отечественного государства и права» студентам юридических вузов и факультетов, а также аспирантам.

Сведения об апробации результатов исследования. Диссертация обсуждена на совместном заседании отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства и отдела социального законодательства ФГНИУ «Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» и рекомендована к защите. Основные положения работы опубликованы в восьми научных статьях, в том числе, в четырех статьях в рецензируемых научных изданиях, входящих в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук.

Ключевые положения и результаты диссертационного исследования докладывались на конференциях, семинарах, круглых столах, секционных заседаниях, проводимых ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», образовательными организациями высшего образования Москвы и Санкт-Петербурга, в том числе:

– доклад «Система источников права Российской империи в условиях смены технологических укладов» на Международной научно-практической конференции «Модернизация и традиционализм в России: технологические уклады в историческом и юридическом измерениях», 14 мая 2021 г., Северо-Западный филиал ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»;

– доклад «Соотношение законов и обычаев в регулировании наследственных отношений в Российской империи» на Международной научно-практической конференции «Правовое регулирование наследственных отношений (к 20-летию принятия части III Гражданского кодекса Российской Федерации)»,

Санкт-Петербург: Северо-Западный филиал ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», 26 ноября 2021 г.;

– доклад «Правовая культура личности и ее влияние на правовое поведение в условиях цифровизации» на XVI Международной школе-практикуме молодых ученых «Человек в праве: современная доктрина и практика» 4–5 июня 2021 г., ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»;

– доклад «Акты местных органов власти в Российской империи: опыт междисциплинарного исследования» на Международной научно-практической конференции «Проблемы межотраслевых связей юридических наук», Москва: ОУП ВО «Академия труда и социальных отношений», 14 декабря 2021 г.;

– доклад «Роль дореволюционных и советских историков права в исследовании понятия «источник права» на Международной научно-практической конференции «Роль научных сообществ в развитии юридической теории и практики» (к 150-летию учреждения Института международного права), Санкт-Петербург: Северо-Западный филиал Северо-Западный филиал ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», 15 сентября 2023 г. и др.

Основные результаты исследования опубликованы в научных статьях, в том числе, в четырех статьях в изданиях, рекомендованных ВАК РФ для публикации основных результатов диссертационного исследования.

Структура работы обусловлена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, разделенных на параграфы, заключения и списка использованной литературы.

ГЛАВА 1. СИСТЕМА ИСТОЧНИКОВ ПРАВА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ И ЕЕ ЭВОЛЮЦИЯ В XIX ВЕКЕ

1.1. Понятие источника права: эволюция доктринальных представлений

Исследование того места, которое акты местных органов занимали в системе источников права Российской империи, должно опираться на понимание особенностей этой системы, что, в свою очередь, невозможно без анализа доктринальных представлений о понятии «источник права», связанных с выявлением его концептуальных характеристик. При этом стоит согласиться с позицией М.Н. Марченко, который писал: «Особую важность для правовой теории и практики представляют собой вопросы понятия источников права, их структуры и содержания, соотношения источников права с формами права...»¹⁴.

Вопросы, связанные с пониманием источника права, привлекали ученых как в изучаемый в работе период, так и в современных условиях. Как справедливо отмечает О.А. Иванюк, «понятие «источник права» используется при изучении правовых явлений настолько часто, что проблема его адекватного понимания и применения является особенно злободневной»¹⁵.

Единой концепции источника права до сих пор не выработано, так как особенности понимания источника права зависят от того типа правопонимания, которого придерживается каждый конкретный ученый и который неизбежно влияет на его трактовку все основных юридических понятий. Как отмечал в связи с этим М.Н. Марченко, «от того, на каких методологических позициях находится исследователь, придерживается ли он, скажем, позитивистских воззрений или же разрешает проблемы правопонимания с позиций естественного права, в полной мере зависят и его представления о формах и источниках права»¹⁶.

В историко-правовой науке дифференцировать разные подходы к пониманию источников права, как и некоторых других понятий, даже сложнее чем

¹⁴ Марченко М. Н. Источники права. М., 2005. С. 3.

¹⁵ Иванюк О. А. Источник права: проблема определения // Журнал российского права. 2004. № 9. С. 143.

¹⁶ Марченко М. Н. Источники права. М., 2005. С. 29.

в теоретико-правовой науке, так как в случае с трактовкой источников права применительно к прошлым историческим периодам имеют значение не только те дискуссии, которые по данному поводу были у ученых-правоведов, но и те конкретно-исторические реалии развития правовой системы, на которые накладывались указанные дискуссии.

Главное значение для достижения целей исследования имеют те представления об источнике права, которые были характерны для рассматриваемого периода. В то же время современная наука исходит из того, что ученый при проведении исследования не может полностью абстрагироваться от своих представлений, сформированных в русле современной ему научной парадигмы. Историк права не может полностью встать на методологические позиции, характерные для изучаемого прошлого, на его представления и выводы влияют и те позиции, которые были выработаны и обоснованы позднее. Поэтому, рассматривая представления об источнике права, типичные для периода Российской империи, стоит также кратко остановиться и на более поздних работах по данному вопросу, которые проводили параллели с дореволюционной правовой теорией.

Кроме того, стоит учитывать, что данный вопрос поднимается, в основном, теоретиками права, и часто обходится стороной историками права. Как полагает Н.Н. Ефремова, применительно к понятиям источника и формы права, «различением этих понятий почти не занимаются историки права, в большинстве случаев используя термин «источник» как синоним «формы права»¹⁷.

В отечественной юридической науке XIX в. понятие «источник права» принадлежало к числу тех, которые часто упоминались правоведами, в том числе в учебниках по теории и энциклопедии права.

Е.Н. Трубецкой, автор популярного в дореволюционный период учебного пособия «Энциклопедия права», опубликованного в 1907 г., отмечал, что источник права можно понимать как в широком смысле – «то, из чего право проистекает»,

¹⁷ Ефремова Н.Н. Понятие и виды источников (форм) российского права в XVIII – первой трети XIX века (до полной систематизации законодательства) // Юридическая наука. 2016. № 4. С. 15.

так и в узком смысле – как форму выражения правовых норм¹⁸. По его мнению, «под источниками позитивного права» следует подразумевать те причины или условия, которые сообщают известным правилам значение норм позитивного права»¹⁹.

Н.В. Путило, характеризуя воззрения Е.Н. Трубецкого на источники права, отмечает их актуальность в современных условиях, прежде всего в той части, в которой к числу источников права ученый относил акты, принимавшиеся по вопросам, характерным для компетенции местного самоуправления²⁰, что можно использовать при достижении целей настоящего исследования, в том числе при анализе актов земских и городских учреждений Российской империи.

Понимание источника как определенной силы, создающей право, было характерно для многих отечественных правоведов девятнадцатого столетия. В то же время не все из них соглашались с данной трактовкой. Как отмечает Н.Н. Ефремова, в дореволюционной отечественной юриспруденции уже существовала и использовалась научная категория «форма права». «Ее догма сформировалась в рамках позитивистской концепции, сторонники которой не проводили различия между понятиями «закон» и «право» и понимали их как тождественные, а потому основной, если не единственной, формой права выступал закон как воля государства или приказ суверена²¹.

Например, Г.Ф. Шершеневич, рассматривавший право с позиций позитивизма, полагал, что более точным и правильным будет употребление понятия «форма права»²². Под источником права он предлагал понимать именно форму выражения права, главная роль которой состоит в возможности ознакомления с его действующим содержанием. При таком подходе источник права отождествляется с формой права и выполняет, прежде всего,

¹⁸ См.: Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права (по изданию 1907 года). СПб.: Изд-во «Лань», 1998. 224 с.

¹⁹ Трубецкой Е.Н. Энциклопедия права. СПб., 1998. С. 98.

²⁰ Путило Н.В. Источники права Российской империи: проблемные вопросы и современные подходы к их решению // Образование и право. 2023. № 11. С. 186.

²¹ Ефремова Н.Н. Понятие и виды источников (форм) российского права в XVIII – первой трети XIX века (до полной систематизации законодательства) // Юридическая наука. 2016. № 4. С. 16.

²² См.: Шершеневич Г.Ф. Общая теория права // Избранное в 6 тт. Т. 4. М.: Статут, 2016. С. 95–96.

информационную функцию, информируя участников общественных отношений о принятых правилах поведения в обществе.

В работе «Общее учение о праве и государстве» Г.Ф. Шершеневич писал: «Формы выражения права, которые имеют значение обязательных средств ознакомления с действующим правом, называются источниками права»²³. И далее ученый дополняет: «Собственно выражение «источники права» неточно, оно указывает как будто на ту силу, которая творит право. Поэтому лучше было бы говорить: формы права»²⁴.

Для сравнения отметим, что подобного взгляда придерживались и некоторые правоведы советского периода. Например, А.Ф. Шебанов также отдавал приоритет понятию «форма права», допуская при этом и возможность применения понятия «источник права»²⁵. Он подчеркивал, что оба понятия – и форма права, и источник права – могут употребляться как минимум в двух разных значениях каждое, при этом считал более удачным понятие «внешней формы права»²⁶.

Оценивая соответствующую позицию Г.Ф. Шершеневича, Н.Н. Ефремова пишет: Г.Ф. Шершеневич полагал, что термин «источники» малопригоден в силу своей многозначности. В связи с этим ученый выделял следующие его значения в зависимости от ряда определяющих факторов: 1) «силы, творящие право» – воля Бога, воля народная, правосознание, идея справедливости, государственная власть; 2) «материалы, положенные в основу того или другого законодательства», например, римское право как «источник» германского гражданского кодекса и т.п.; 3) исторические памятники, ранее действовавшие в качестве формально-юридических источников, например Русская Правда; 4) средства познания действующего права, например действующие в империи законы»²⁷.

²³ Шершеневич Г.Ф. Общее учение о праве и государстве. Лекции. Изд-е 2-е. М.: Ленард, 2015. С. 95.

²⁴ Там же.

²⁵ Шебанов А.Ф. Форма советского права. М.: Юридическая литература, 1968. С. 41–42.

²⁶ Шебанов А.Ф. Указ. соч. С. 35–39.

²⁷ Ефремова Н.Н. Понятие и виды источников (форм) российского права в XVIII – первой трети XIX века (до полной систематизации законодательства) // Юридическая наука. 2016. № 4. С. 16.

Сходные с Г.Ф. Шершеневичем взгляды на понятие источника права высказывал еще один дореволюционный правовед В.М. Хвостов. В работе «Общая теория права. Элементарный очерк», которая до революции выдержала шесть переизданий, ученый писал, что вопрос об источниках права очень важен, так как он является вопросом о том, откуда нормы права возникают и получают обязательную силу. «Под этим именем мы разумеем те формы, в которых возникают и получают обязательную силу юридические нормы»²⁸.

Применительно к теме исследования представляется важным отметить, что и Г.Ф. Шершеневич, и В.М. Хвостов применительно к Российской империи выделяли только два вида источников права: обычай и закон. Какого-либо деления между законом и подзаконным актом они не проводили, рассматривая понятие законодательства исключительно в широком смысле²⁹.

П.Г. Виноградов, опубликовавший свою работу впервые в 1913 г. на английском языке, писал, что понятие «источник» может употребляться в самых различных смыслах, но применительно к исследованию источников права вопрос состоит в том, чтобы «выяснить, каким путем вырабатываются юридические нормы и указывает ли этот процесс на тот или иной авторитет, как на источник, к которому восходят эти нормы»³⁰.

Ф.В. Тарановский, в отличие от многих современников-юристов, выделял не два, а три главных подхода к пониманию источника права. По его мнению, источник права, прежде всего, можно понимать, как источник познания права. Во-вторых, его можно трактовать как те факторы социального развития, которые влияют на процесс правообразования. Наконец, источником права можно считать само установление юридически обязательных норм, то есть источники в формальном смысле или формы права³¹.

²⁸ Хвостов В.М. Общая теория права. Элементарный очерк. 5-е изд. М.: Либроком, 2011. С. 83.

²⁹ См.: Шершеневич Г.Ф. Общее учение о праве и государстве. С. 95; Хвостов В.М. Указ. соч. С. 83.

³⁰ Виноградов П.В. Очерки по теории права. 2-е изд. М.: Ленард, 2015. С. 73.

³¹ Тарановский Ф. В. Учебник энциклопедии права. Юрьев, 2017. С. 168.

По мнению Ф.В. Тарановского, возможность неоднозначного понимания источника права делает само это понятие неудачным, так как при его употреблении каждый раз приходится оговариваться, в каком значении оно использовано. Впоследствии, уже в советский период, сходную позицию высказывал Н.Г. Александров. «Источник права, – писал ученый, – есть особый акт волеизъявления, который не следует отождествлять с объективированной волей. Закон, судебный прецедент, юридический обычай и тому подобное суть именно формы объективирования правотворческой воли»³². Правда, такая позиция не нашла поддержки у большинства его современников, которые предпочитали рассматривать в качестве юридических источников советского права закон и подзаконный нормативный акт³³. А.Ф. Шебанов также не соглашался с позицией Н.Г. Александрова, полагая, что сама по себе правотворческая деятельность не может считаться силой, создающей право; она – лишь форма реализации такой силы³⁴.

Отрицательное отношение к понятию «источник права» побудило Ф.В. Тарановского предложить отказаться от него и использовать взамен понятие «нормативный факт», впервые предложенное еще Л.И. Петражицким³⁵. Виды источников права ученый выделял в зависимости от того, кто именно творит право; при этом приоритет отдавался государству как главному «правотворцу»³⁶.

В понимании Л.И. Петражицкого нормативные факты означали «фактически» закрепленные нормативные предписания³⁷. Истоки таких

³² Александров Н.Г. Понятие источника права // Ученые труды ВИЮН. 1946. Вып. VIII. С. 53.

³³ См., напр., позиция А.В. Мицкевича: Мицкевич А.В. Акты высших органов советского государства. Юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР. М.: Юридическая литература, 1967. 175 с.

³⁴ Шебанов А.Ф. Форма советского права. М., 1968. С. 37.

³⁵ На это указывает М.С. Диденко: Диденко М. С. Эволюция основных научных подходов к понятию «источник права» в отечественном правоведении // Вестник юридического факультета ЮФУ. 2022. Т. 9. № 4. С. 157.

³⁶ Тарановский Ф. В. Указ. соч. С. 178.

³⁷ Ботанцов И.В. Эволюция системы источников права Российской империи (1832–1917 гг.). Гатчина, 2019. С. 31.

предписаний, имевших значение права, Петражицкий видел в человеческих эмоциях и связанных с ними переживаниях³⁸.

Поясняя свое понятие «нормативного факта», Ф.В. Тарановский трактовал его как процесс превращения определенного представления в правовой сфере в общеобязательную норму поведения. В этом, по мнению ученого, проявлялось отличие нормативного факта от факта юридического. Такой подход сегодня вызывает критику. Например, О.А. Иванюк полагает, что «категория «нормативный факт» вряд ли по своему смысловому содержанию настолько отличается от понимания источника права в материальном смысле, чтобы было целесообразно заменять ею традиционно используемый термин «источник права»³⁹.

Более широкое и менее конкретное понимание источника права было характерно для Н.Н. Алексеева. Он трактовал источник права как «все, что способно устанавливать права и обязанности»⁴⁰. При этом ученый выделял первичные источники права, под которыми он понимал «нормоустановительные факты». Именно они служат источником образования норм и их толкования как основу правопорядка.

Н.М. Коркунов, так же как и многие другие ученые, полагал возможным понимать источники права в двух значениях: в «техническом», то есть формально-юридическом смысле, и как фактор правообразования⁴¹.

Источники права в техническом смысле Н.М. Коркунов определял, как формы «объективирования юридических норм, служащие признаками их обязательности в данном обществе и в данное время»⁴².

Взаимосвязь понятий «форма права» и «норма права» послужила в советский период к формированию позиции о том, что именно юридическая норма выступает

³⁸ См.: Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. 2-е изд. СПб., 1909–1910.

³⁹ Иванюк О. А. Источник права: проблема определения // Журнал российского права. 2004. № 9. С. 149.

⁴⁰ Алексеев, Н. Н. Основы философии права. СПб., 1998. С. 165.

⁴¹ Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. Издание пятое. СПб., 1898. С. 285.

⁴² Коркунов Н. М. Указ. соч. С. 47.

в качестве формы выражения права, является его «внутренней формой»⁴³. При этом в качестве внешней формы рассматривались нормативные акты государства.

Но такая позиция не была общепринятой. С ней не соглашался, например, А.Ф. Шебанов, полагавший, что в данном случае право выполняет к норме функцию содержания, но оно есть совокупность норм, следовательно, налицо логическое противоречие – целое выступает как содержание по отношению к своей части⁴⁴.

В законодательстве Российской империи вслед за развитием доктрины была предпринята попытка определить, что такое источники права. Статьи 47 и 65 Основных законов Российской империи⁴⁵, по мнению Н.М. Коркунова, прямо устанавливали в качестве единственного источника права «положительные законы, учреждения и уставы от самодержавной власти исходящие»⁴⁶. Несмотря на это, российские дореволюционные правоведы продолжали дискуссии и придерживались более широких взглядов на понимание источника права по сравнению с законодателем. По мнению Н.В. Путило, это объяснялось «отсталостью Свода законов, их ориентацией на крепостное право (обычаи крестьян были основным регулятором отношений между ними, но законодательство почти не касалось взаимоотношениях лиц, находившихся в крепостной зависимости, а судебная власть не была отделена от законодательной, судебные решения постоянно превращались в законодательные постановления)»⁴⁷.

Основные подходы к пониманию источника права и его трактовке сложились в отечественном дореволюционном правоведении только к началу XX в., что определялось процессами эволюции правовой системы Российской империи, юридической политики государства и становлением юридического образования. К началу XX в. завершилось в основном формирование главных отечественных

⁴³ Иоффе О. С. Шаргородский М. Д. Вопросы теории права. М., 1961. С. 134.

⁴⁴ Шебанов А.Ф. Форма советского права. М., 1968. С. 30–31.

⁴⁵ Основные законы Российской империи – часть 1 тома 1 Свода законов, в которой устанавливались основы государственного устройства и система организации власти.

⁴⁶ Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. Издание пятое. СПб., 1898. С. 306.

⁴⁷ Путило Н.В. Источники права Российской империи: проблемные вопросы и современные подходы к их решению // Образование и право. 2023. № 11. С. 187.

юридических научных школ и направлений, сложились различные подходы к пониманию права. Оформилась и внутренняя структура права, выстроились определенные взаимосвязи законодательства, правовых обычаев и правоприменительной практики. Все это позволило создавать фундаментальные работы, посвященные осмыслению ключевых понятий теории права, на прочном научном фундаменте трактовать содержание и системный характер правовых явлений.

Воззрения на источники права, характерные для дореволюционных правоведов и рассмотренные выше, достаточно отчетливо демонстрировали зависимость от господствовавших теорий правопонимания. Преобладание позитивизма определяло приоритет понимания источников в формальном их значении, как формы выражения правовых норм и доведения их до адресатов, то есть участников общественных отношений. К такому пониманию склонялись как ученые, стоявшие на позициях нормативного правопонимания, так и сторонники социологического подхода к праву. При этом у последних чаще была высказана идея о разделении понятия источника права и формы права, о роли общественных отношений в правогенезе.

Ученые отмечают, что наличие различных подходов к пониманию права в дореволюционной юридической мысли сказывалось не только на отношении к понятию «источник права», но и на процессе формирования системы таких источников. Например, в диссертации Е.Ю. Игнатъевой обосновано, что «в первой половине XIX в. отсутствовала сложившаяся система источников российского права, что было вызвано разнонаправленным влиянием различных правовых школ и концепций (естественного права, исторической школы права, позитивистского направления, церковно-правового (канонического) направления, философско-догматического направления), а также сословностью права, вследствие чего Свод законов Российской империи, в основном, регулировал отношения дворянства, а

крестьяне жили в соответствии со сложившимися правовыми обычаями и религиозными нормами»⁴⁸.

Важное значение для формирования концепции источников права имели процессы систематизации законодательства, прежде всего, создание и принятие Свода законов Российской империи, а также ограниченный характер его действия в ситуации доминирования правового обычая в регулировании отношений между крестьянами, а также у «инородческих» племен. Сложилась парадоксальная ситуация, когда официально именно Свод законов, а следовательно, и сами законы выступали высшим по юридической силе источником права, но для большинства населения главную роль в регулировании отношений играли не они, а сложившиеся обычаи.

Подходы к пониманию источников права в дореволюционном правоведении были объективно обусловлены совокупностью факторов, повлиявших на складывание в нем разных типов правопонимания. Данные факторы можно разделить на юридические, лежавшие в сфере права, и неюридические, коренившиеся в обществе. Сыграла свою роль традиционно сильная государственная власть, занимавшая доминирующее положение в регулировании общественных отношений, в силу чего именно она понималась как источник всякой высшей воли, лежавшей в основе процесса формирования права.

Исследования содержания понятия «источник права» в дореволюционной юридической науке проводились в общем русле теоретико-правовых и философско-правовых изысканий, этому вопросу, как правило, не посвящались специальных монографических работ, авторы демонстрировали свои воззрения на данный предмет, в основном в учебной литературе.

Сыграла свою роль и сама недостаточная определенность понятия «источник права», которое в силу своих лексико-семантических особенностей могло толковаться весьма разнообразно, что в итоге также повлияло на возникновение

⁴⁸ Игнатьева Е. Ю. Судебное правотворчество в Российской империи второй половины XIX – начала XX веков в процессе применения норм обычного права: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Калининград, 2020. С. 15.

самых разных концепций и трактовок. На неопределенность и даже неудачность этого понятия обращали внимание и ученые советского периода⁴⁹.

В целом, в отечественном правоведении дореволюционного периода сложились те основные подходы к пониманию источника права, которые доминируют и сегодня. К их числу относится дихотомия в понимании источника права и формы права, которая заставляет ученых, стоящих на позициях позитивизма, отождествлять данные понятия, и ученых, демонстрирующих широкое понимание права, разделять их. Также в этом контексте можно констатировать сложившееся понимание возможной неоднозначной трактовки данного понятия, что осложняло его применение и в научных, и в учебных целях. В то же время недостаточно разрабатывалось понятие нормативности применительно к источнику права, не в полной мере исследовался вопрос о соотношении действующих и недействующих источников, который поднимался уже учеными советского периода, о признаках нормативного правового акта⁵⁰.

Среди тех факторов, которые определили и продолжают определять сложности и разногласия в понимании источников права, можно выделить лексическую многозначность самого термина, высокий уровень его зависимости от типов правопонимания, неизбежное смешение формально-юридических и социологических подходов, отсутствие и в прошлом, и в настоящем единого нормативного закрепления ряда основополагающих теоретических понятий. Кроме того, рассмотрение формальных параметров права не является плодотворным при полном отрыве от его сущности и конкретной аксиологической и онтологической обусловленности, взаимосвязи с развитием общественных отношений, в связи с этим М.Н. Марченко полагал, что любая форма права только тогда становится социально значимой, когда рассматривается не абстрактно, но отражает и формально-юридически организует конкретную социальную реальность⁵¹.

⁴⁹ См., напр.: Кечежян С.Ф. О понятии источника права // Ученые записки МГУ. Вып. 116. Книга 2. М., 1946. С. 3–25.

⁵⁰ См.: Стенограмма научной сессии, посвященной теоретическим вопросам систематизации советского законодательства // Архив ИЗаСП. Ф. 1. Оп. 1. Д. 498. Л. 59.

⁵¹ Марченко М. Н. Источники права. М., 2005. С. 32.

Играет свою роль и сложная диалектика формы и содержания, их взаимозависимости и комплексного воздействия на особенности правового регулирования общественных отношений. В связи с этим, возникает риск излишне широкого подхода к пониманию источников права при исследовании конкретных историко-правовых вопросов.

В дальнейшем исследовании того места, которое акты местных органов занимали в системе источников права, следует опираться на более узкий, нормативный подход, фактически признавая возможность отождествления источника права и формы права. Для целей настоящего исследования под источниками права понимаются формы выражения правовых норм, признаваемые государством и составляющие иерархическую систему с присущими ей взаимосвязями. Именно такой подход способствует успешному достижению цели исследования, так как позволяет отграничить формальные источники права от иных юридических явлений, показать их особенности и выявить взаимосвязи между ними, показать иерархию источников права в дореволюционной России. При этом не стоит отрицать возможности использовать и иной подход в таких исследованиях, задачи которых предполагают соответствующие возможности.

1.2. Особенности системы источников права Российской империи

Исследование того места, которое занимали акты местных органов в системе источников права Российской империи, связано с поиском ответов на несколько вопросов, имеющих принципиальный характер. К числу этих вопросов, в первую очередь, относятся следующие:

- что такое система источников права с позиций общей теории права;
- какие факторы повлияли на формирование системы источников права Российской империи;
- в чем проявлялись особенности системы источников права Российской империи;
- из каких структурных элементов состояла система источников права Российской империи;

- какие взаимосвязи элементного состава были характерны для этой системы.

Поиск ответа на эти вопросы возможен только на основе научного синтеза положений общей теории права и существующего историко-правового знания об изучаемом периоде. Понимание системы источников права, в соответствии с конкретно-историческим подходом, должно учитывать ту реальность, которая сложилась в данной сфере в исследуемый период.

Важной составной частью методологии исследования системы источников права является системный подход, который предполагает выведение сущностных свойств системы из состояния и особенностей ее элементов, а также взаимосвязей между ними⁵². Такой подход предполагает познание системы источников права через исследование ее конкретных элементов – тех самых источников – а также раскрытия взаимосвязей между ними. При этом стоит учитывать, что система источников права существует во взаимозависимости с окружающей ее правовой реальностью, которая также влияет на сущностные характеристики данной системы. Значение системного подхода подчеркивал М.Н. Марченко, который писал, что такой подход позволяет рассмотреть систему «с самых разных сторон в виде целостного явления, состоящего из множества разнообразных, взаимосвязанных между собой и взаимодействующих друг с другом составных частей. Причем как в статике, так и в динамике, как в историческом плане, так и в современном разрезе»⁵³.

Любые трактовки понятия «система источников права» должны опираться на понимание того, что такое система вообще, каковы ее главные признаки. При этом, учитывая многообразие всевозможных систем, существующих в современном мире и выделяемых наукой, стоит остановиться на системе и системности в праве.

М.Н. Марченко, обстоятельно изучавший данный вопрос, писал, что «Наличие различных, нередко противоречащих друг другу определений понятия системы и множественность ее смысловых оттенков и значений, несомненно,

⁵² См.: Кедров Б.М. Принцип историзма в его приложении к системному анализу развития науки // Системные исследования. Ежегодник. М., 1974. С. 5–6.

⁵³ Марченко М.Н. Системное познание и системный характер государства // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2018. № 1. С. 75.

затрудняют широкое и эффективное использование данной философской категории в процессе познания самых разнообразных системных по своей природе объектов, включая право»⁵⁴. В связи с этим, по мнению ученого, представляется целесообразным акцентировать внимание не на понятии системы, а на ее универсальных признаках и характеристиках. В качестве таких признаков М.Н. Марченко выделяет следующие:

- объективный характер существования и функционирования самых различных систем;
- универсальный характер системности;
- наличие у системы комплекса взаимосвязанных и взаимодействующих между собой элементов;
- целостный характер правовой и иных систем, высокий уровень упорядоченности элементов;
- наличие интегративных свойств;
- влияние окружающей среды на развитие системы⁵⁵.

Указанные свойства, характерные для любой системы, применимы для всех тех многообразных систем, которые существуют в рамках права, а точнее, правовой сферы общества. К их числу относится и система источников права.

Важность системы источников права, по мнению Г.В. Мальцева, состоит в том, что ее приоритеты «фундаментально характеризуют тип правовой системы, указывают на ее принадлежность к определенной модели права...»⁵⁶.

В научной литературе существует несколько подходов к определению системы источников права. Все они опираются на представление о системном характере как самого права, так и его источников. Например, Г.И. Муромцев писал о том, что для системы источников права характерен иерархический принцип построения, «при котором каждый из нисходящих источников права действителен

⁵⁴ Марченко М.Н. О признаках «системы» и системном характере права // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2010. № 1. С. 42.

⁵⁵ Марченко М.Н. Указ. соч. С. 42–49.

⁵⁶ Мальцев Г.В. Социальные основания права. М., 2007. С. 626.

лишь в той мере, в какой соответствует предписаниям вышестоящих источников»⁵⁷.

Представляет интерес определение, данное Н.В. Сильченко: «Система формальных источников позитивного права является сложным социально-правовым образованием и состоит из подсистем национального, международного и наднационального права, включает в себя отдельные виды, уровни и группы формальных источников права, а также связи между подсистемами, видами, уровнями и группами и связи внутри подсистем, видов, уровней и групп формальных источников права»⁵⁸. Как видим, в этом определении подчеркивается, что система источников права включает в себя составные элементы: виды, уровни, группы, подсистемы, а также связи между ними. При этом четкого определения самой системе не дано.

По мнению С.И. Саенко, «система источников права России представляет собой определенную совокупность только действующих источников права, которая имеет внутренние и внешние структурно-функциональные взаимосвязи и соответствующую форму внешнего выражения. Система источников права РФ – это система социально-правового характера, сформировавшаяся в результате эволюции данного государства, и отражающая социально-экономические, политические, правовые, духовно-нравственные и другие особенности такой эволюции»⁵⁹.

По мнению А.Ю. Гарашко, дать определение системе источников права можно только с позиций юридической теории, если оставаться в рамках позитивизма. В то же время, «в рамках философии права не представляется возможным сформировать стройную законченную концепцию системы источников права, в связи с многообразием и разнокачественностью,

⁵⁷ Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Юрист, 2001. С. 410.

⁵⁸ Сильченко Н.В. Опорные понятия теории источников права // Вестник Белорусского государственного университета. Право. 2021. № 2. С. 58; См. также: Сильченко Н.В. Система формальных источников современного права и проблемы правового регулирования правотворческой деятельности // Журнал российского права. 2017. № 10. С. 13–24.

⁵⁹ Саенко С.И. Свойства системы источников права Российской Федерации // Вестник Луганской академии внутренних дел имени Э.А. Дидоренко. 2022. № 2. С. 4.

противоречивостью входящих в такую систему элементов, разнообразием их связей, плюрализмов взглядов и подходов на источники права и их совокупность»⁶⁰. Фактически автор говорит о том, что дать искомое определение, как и многие другие в сфере права, возможно только в рамках позитивизма, что противоречит современным представлениям о многоаспектности правопонимания, высокой значимости его разных подходов. По нашему мнению, специфика историко-правового исследования и обозначенные выше подходы к пониманию источника права позволяют уйти от заявляемой философской многослойности и противоречивости, что само вызывает сомнения, и предпринять попытку сформулировать понятие системы источников права.

Представляется, что при формулировании определения системы источников права следует обязательно выделить такие ее признаки, как структурированный характер, что подразумевает наличие структуры, состоящей из отдельных элементов, а также взаимосвязи между элементами, которые отличают систему от простой совокупности отдельных элементов. В этом отношении заслуживает внимания позиция Л.С. Зивса, который писал, что «иерархичность источников действительно представляет собой одно из существенных качеств формы права, одно из важнейших выражений внутрисистемных связей источников права»⁶¹. Про иерархичность системы источников права писали и другие ученые⁶².

Исходя из этого, предлагаем следующее определение системы источников права: *система источников права – это структурированная совокупность существующих форм выражения правовых норм, объединенных взаимосвязями, имеющая иерархическое строение.*

При оценке данного определения необходимо учитывать, что оно основано на отождествлении понятий «источник права» и «форма права», следовательно, неприменимо для некоторых типов правопонимания. Такой подход исходит из

⁶⁰ Гарашко А.Ю. Сравнительный анализ свойства системности источников права в рамках правовой теории и философии права // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 3. С. 15–18.

⁶¹ Зивс Л.С. Источники права. М., 1981. С. 34.

⁶² См., напр.: Сабо И. Социалистическое право / под ред. В.А. Туманова. М.: Прогресс, 1964. 396 с.

историко-правового характера проводимого исследования с учетом специфики Российской империи. Для других научных целей и других исторических периодов определения могут конструироваться иным образом.

Историки права, изучавшие эволюцию источников права в Российской империи, выявляли существенные характеристики их системы, говорили о видах источников, но при этом так и не сформулировали понятие системы источников права применительно к этому историческому периоду. Например, большое внимание исследованию системы источников права Российской империи уделил И.В. Ботанцов, защитивший диссертацию по данной проблематике⁶³, а затем опубликовавший монографию⁶⁴. Несмотря на серьезность и обстоятельность исследования, понятия системы источников права в нем не дано, сама система рассматривается через совокупность и характеристики образующих ее элементов.

Опираясь на сконструированное выше определение системы источников права, предлагаем определить систему источников права Российской империи следующим образом: *система источников права Российской империи – это структурированная совокупность существовавших в период Российской империи форм выражения правовых норм, объединенных взаимосвязями и непосредственно влиявшая на правотворческую и правоприменительную деятельность.*

Внутрисистемные связи в системе источников права означают определенное взаимодействие между ее элементами, в данном случае – источниками. У такого взаимодействия существует определенный характер, проявляющийся в способах взаимодействия, а также степень, характеризующая силу взаимодействия⁶⁵.

Применительно к системе источников права Российской империи можно говорить о взаимодействии между законами и подзаконными актами; законами и правовыми обычаями, обычаями и судебной практикой, наконец, актами центральных и актами местных органов власти и т.д.

⁶³ Ботанцов И.В. Эволюция системы источников права Российской империи (1832–1917 гг.): дисс... кандидата юридических наук. СПб., 2017. 190 с.

⁶⁴ Ботанцов И.В. Эволюция системы источников права Российской империи (1832–1917 гг.): монография. Гатчина: Изд-во ГИЭФПТ, 2019. 163 с.

⁶⁵ См.: Bertalanffy L. von. General System Theory. Foundations. Development. Applications. 2 ed. – N.Y.: George Braziller, 1969. 296 p.

Уровень и характер взаимодействия между всеми названными и иными элементами системы источников права влиял на развитие всей правовой системы Российской империи, на эффективность существовавшего в то время механизма правового регулирования, на имперский правопорядок. Можно сказать, что система источников права – это комплекс взаимодействия между отдельными ее элементами, где характер и сила этих взаимодействия играют не менее значимую системообразующую роль, чем сами источники как элементы системы.

Важным свойством системы источников права Российской империи являлся ее динамизм, проявлявшийся на двух уровнях. Первый уровень вытекал из динамики самих регулируемых правом отношений, он был связан с появлением в системе новых элементов, прежде всего, в результате правотворческой деятельности государства. Второй уровень – это динамизм внутрисистемных связей, вызванных изменениями в иерархии элементов, неодинаковой ролью тех или иных конкретных источников на разных этапах существования их системы.

Развитие системы источников права требует применения к его исследованию новых методологических подходов, зародившихся вне юридической науки, но доступных для историко-правового исследования в силу его междисциплинарности. В этом отношении представляется перспективной позиция, обозначенная Н.И. Биюшкиной и С.В. Коданом и предполагающая возможность использования бифуркационного подхода. Названные ученые констатируют, что в основе бифуркационного подхода лежат такие научные направления, как синергетика, теория диссипативных структур и теория социальной турбулентности⁶⁶.

Рассматривая точку бифуркации как ситуацию, когда система находится в неравновесном состоянии, и ее дальнейшее развитие может пойти разными путями, можно предположить, что система источников права Российской империи оказалась в такой ситуации в первой трети XIX в. Флуктуациями, «запустившими»

⁶⁶ См.: Биюшкина З.И., Кодан С.В. Бифуркационный подход в изучении истории государства и права: понимание и методологическая конструкция // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2021. № 4. С. 12–22.

нестабильность в системе источников права, стали факторы общественного и правового развития, определившие резкий количественный рост правотворческой деятельности, в силу чего в разы увеличилось количество нормативных правовых актов. В условиях значительной неупорядоченности, отсутствия четкой, легально закрепленной иерархии, применение действующего законодательства было существенно осложнено. Значительно выросло количество коллизий, противоречий, юридических ошибок. Нестабильность системы источников права привела к нестабильности всей правовой системы. В период правления Николая I этот вопрос достиг такой стадии, когда откладывать его решение стало невозможно. «Начало правления Николая I поставило перед властью старую проблему – обеспечить законность и ограничить произвол различного рода властей. Но юридическая практика неизменно сталкивалась с тем, что никто не мог назвать количество действующих узаконений, ручаться в достоверности того или иного правового акта, на основе которого решались дела в высших государственных учреждениях, не говоря уже о присутственных местах отдаленных губерний»⁶⁷.

В такой ситуации – прохождение точки бифуркации – закономерно повышается роль личности, от действий которой может зависеть дальнейшее развитие системы. При этом стоит учитывать, что и сама личность, выступающая актором в точке социально-правовой бифуркации, детерминирована закономерностями социальной эволюции. «Каждый историк знает, что изучение исключительной роли отдельных личностей предполагает анализ социальных и исторических механизмов, сделавших эту роль возможной. Знает историк и то, что без существования данных личностей те же механизмы могли бы породить совершенно другую историю»⁶⁸. Выдающиеся государственные деятели, которым удастся реализовать свои планы, могут серьезно повлиять на ход истории. «От их идей, концепций и проектов зависят направление дальнейшего развития

⁶⁷ Кодан С.В. Становление системы законодательства Российской империи (XIX – начало XX века) // Вестник Уральского института управления, экономики и права. 2011. № 1. С. 60–61.

⁶⁸ Пригожин И., Стенгерс И. Время, хаос, квант. К решению парадокса времени / пер. с англ. М., 2003. С. 48.

конкретного государства, выбор пути и характера политических преобразований, а иногда и ход мировой истории в целом»⁶⁹.

Такой личностью, определившей выход системы источников права из точки бифуркации, возвращение ее в равновесное состояние, стал М.М. Сперанский. Именно во многом благодаря его усилиям и качествам стала возможной масштабная систематизация законодательства, проявившаяся в составлении и издании Полного собрания законов Российской империи и Свода законов Российской империи. В результате этой работы система источников права приобрела новые качества, получила определенную упорядоченность, могла дальше развиваться на основе более понятных принципов, с учетом уже накопленного правового материала, который мог дополняться в силу правотворческой деятельности и более успешно применяться на практике.

Благодаря систематизации законодательства точка бифуркации была пройдена, в развитии системы источников права была обеспечена большая стабильность, сохранявшаяся в течение достаточно длительного времени. Свод законов Российской империи способствовал упорядочению законодательных норм, преодолению ряда коллизий, большему единообразию судебной практики⁷⁰. Как справедливо отмечает С.В. Кодан, «Свод законов не являлся просто предметной инкорпорацией законов, он представлял собой сложную форму систематизации действующих узаконений. Из изданных ранее узаконений извлекались действующие нормы права, устранялись противоречия и повторения, а затем текстуально оформлялись статьи Свода. При составлении Свода законов происходили обобщение, объединение, укрупнение правовых норм – их консолидация по отраслям»⁷¹. В то же время его принятие не могло решить большей части проблемных вопросов развития системы источников права, так как

⁶⁹ Биюшкина З.И., Балдин А.К. Развитие русского конституционализма как элемент политической философии М. М. Сперанского // Актуальные проблемы государственно-правовых преобразований в России: история и современность. Белгород, 2022. С. 59.

⁷⁰ Кодан С.В. Свод законов Российской империи. Место и роль в развитии юридической техники и систематизации законодательства в России в XIX – начале XX века // Юридическая техника. 2007. № 1. С. 189.

⁷¹ Кодан С.В. Юридическая политика российского государства в первой половине XIX века: детерминанты, направления, институты // Известия вузов. Правоведение. 2003. № 2. С. 179.

законодательство в этой системе играло не всеобъемлющую роль, как по объему, так и по широте распространения на реально складывавшиеся общественные отношения.

Говоря о межсистемных связях в рамках системы источников права Российской империи, отметим, что в них можно выделить, во-первых, связи между уровнями системы – общеимперским и местным, во-вторых, связи между отдельными видами источников права (например, между законами и обычаями).

Выявление таких связей осложнено отсутствием четкой и закрепленной законодательно иерархии источников права в Российской империи. В силу этого такая иерархия являлась предметом оживленных научных дискуссий, которые вели дореволюционные правоведы⁷².

В качестве подтверждения первого из названных выше уровней приведем структуру Свода законов Российской империи, который, не обнимая собой всех видов источников права, при этом был основан на понимании о существовании этих уровней. С.В. Кодан пишет в связи с этим: «Территориальные уровни сводов законов в Российской империи Сперанским определялись исходя из деления системы права и законодательства на два уровня – общегосударственный (общеимперский), положения которого действовали на всей территории страны, и местный, который определял изъятия из общеимперского законодательства и действовал в отношении жителей определенных территорий»⁷³.

Соответственно сказанному можно выделить общеимперский уровень системы источников права в Российской империи, включавший в себя те из них, которые распространяли свое действие на всю территорию страны, и местный уровень, основу которого составляли узаконения, предназначенные для определенной местности, а также обычаи, действовавшие в пределах определенной территории.

⁷² Лаптева Л.Е. Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века). М.: ИГП РАН, 1998. С. 34.

⁷³ Кодан С.В. Теоретические и технико-юридические основания систематизации законодательства М.М. Сперанским // Правоприменение в публичном и частном праве. Материалы межд. конф. Омск: Изд-во ОмГУ, 2022. С. 360.

Взаимосвязь между этими двумя уровнями представляется достаточно сложной. С одной стороны, по общему правилу иерархии правовых систем и источников права, источники, представленные на общегосударственном уровне, должны обладать большей юридической силой, в случае возникновения коллизий можно ожидать приоритета источников общеимперского уровня.

С другой стороны, наличие местных узаконений, санкционированное высшей властью в лице главы государства, нередко могло отменять действие общеимперских законов на конкретной территории, по аналогии с тем, как специальный закон порой получает приоритет перед законом общим.

С.В. Кодан, основательно изучив вопросы развития местного права в Российской империи, отмечает, что потребность в сохранении местного права определялась имперским характером государственности, включением в состав государства различных народов, отличавшихся и по образу жизни, и по моделям регулирования отношений: «Объективным фактором, влияющим на сохранение местного права в национальных регионах, являлись также численность и этнический состав населения Российской империи»⁷⁴.

Исходя из политической целесообразности, российский император сохранял действовавшее законодательство в таких присоединяемых регионах, обладавших вполне развитым правом, как Финляндия и Польша. «Управлять территориями, населенными многочисленными народами, входившими в состав России в разное время, на основе унифицированной модели организации местного самоуправления, суда, земельных отношений было невозможно»⁷⁵.

После вхождения в состав Российской империи Великого княжества Финляндского в нем были практически полностью сохранены действовавшие на тот момент законы, как правило, имевшие шведское происхождение. С 1863 г. была возобновлена работа финского Сейма – представительного органа, действовавшего

⁷⁴ Кодан С.В. Общегосударственное и местное право в Российской империи: формирование и соотношение // Вопросы российской юстиции. 2015. № 1. С. 52.

⁷⁵ Киор В.Б. Государственная национальная политика в имперской России // Вестник РГГУ. Серия: Политология, история, регионоведение, востоковедение. 2010. № 4. С. 205.

на основе собственного Устава и принимавшего законы, действовавшие на территории Финляндии⁷⁶.

Царство Польское, вошедшее в состав Российской империи, получило в 1815 г. собственную Конституцию, которая действовала до Польского восстания 1830 г. По этой Конституции, Польша имела свой сейм, также принимавший местные польские законы⁷⁷.

Свод законов Российской империи в своей первой части, носившей название «Основные государственные законы Российской империи» и посвященной государственному устройству и управлению, устанавливал в ст. 48, что «Законы в империи действуют или единообразно в общей их силе, или с местными в некоторых их частях изменениями». Тем самым допускалось наличие местного законодательства, которое могло отличаться от законодательства общеимперского⁷⁸. Это положение и выступает основой деления системы источников права Российской империи на общеимперский и местный уровни.

Широкое распространение местного права в целом ряде крупных регионов Российской империи позволило С.В. Кодану сделать обоснованный вывод о том, что «В XIX – начале XX вв. в России сложились в том или ином объеме и существовали местные правовые системы в следующих регионах: Западный край – Украина, Белоруссия и Литва, Остзейские губернии – Прибалтика, Кавказский регион, Великое княжество Финляндское, Бессарабия и Царство Польское»⁷⁹. Одним из признаков таких систем ученый считает наличие «относительно локализованной совокупности источников права и юридической практики

⁷⁶ Звонарев А. В. К вопросу о создании Сеймового устава Великого княжества Финляндского 1869 года // Вестник МГПУ. Серия: Юридические науки. 2013. № 2. С. 27 – 28. См. также: Манифест «Об учреждении прав Великого княжества Финляндии». 15 марта 1809 г. // Собрание постановлений финляндских. Узаконения, обнародованные на русском языке. СПб., 1902. Т. 1. № 2.

⁷⁷ См.: Манифест «О договорах, заключенных к пользе государственной; о присоединении к империи Российской части герцогства Варшавского под наименованием Царства Польского; о поднятии вновь оружия против вышедшего с острова Эльба Наполеона Бонапарта». 9 мая 1815 г. // ПСЗРИ-1. Т. 33. № 25842.

⁷⁸ Основные государственные законы Российской империи // Свод законов Российской империи. СПб., 1832. Т. 1. Ч. 1.

⁷⁹ Кодан С.В. Общегосударственное и местное право в Российской империи: формирование и соотношение // Вопросы российской юстиции. 2015. № 1. С. 55.

отдельных народов...»⁸⁰. Можно полностью согласиться с позицией С.В. Кодана, констатировавшего «наличие в каждом национальном регионе обособленных источников местного права – правовых актов, отличающихся по историческому происхождению и содержанию от общероссийских носителей нормативно-правовой информации и санкционированных российской верховной властью в качестве носителей норм права для коренного населения данных регионов»⁸¹.

Два вышеуказанных уровня системы источников права Российской империи – общеимперский и местный - проявлялись не только применительно к законодательству, но прослеживались и в отношении некоторых иных источников права. В частности, речь идет о правовых обычаях, которые занимали важное место в системе источников права и широко применялись во многих случаях.

Применение местных обычаев определялось в Российской империи не только территориальным фактором, но и фактором, связанным с населением, его сословным или национальным (а также вероисповедным) составом. Например, применение обычаев для решения вопросов земельного межевания, наследования, владения имуществом и даже ответственности за мелкие преступления регулировалось в отношении крестьянства именно обычаями, что будет более подробно показано в параграфе о волостных судах. При этом проживало такое крестьянство, в большинстве своем, в центральных регионах страны, а не на отдаленных территориях.

При этом, как отмечает С.В. Кодан, «характерной чертой действия местных законов и обычаев был их приоритет в применении при разрешении дел государственными административными и судебными учреждениями, а также интегрированными в систему управления территориями местными органами самоуправления. И лишь при прямом указании закона или отсутствии местных узаконений и обычаев действовали нормы, содержащиеся в общеимперском законодательстве»⁸².

⁸⁰ Там же.

⁸¹ Кодан С.В. Указ. соч. С. 55.

⁸² Кодан С.В. Юридическая политика российского государства в первой половине XIX века: детерминанты, направления, институты // Известия вузов. Правоведение. 2003. № 2. С. 180.

Широко применились обычаи и у коренного населения присоединяемых восточных и южных окраин: Сибирь, Кавказ, Средняя Азия. Для проживавшего там населения законодательство установило особую категорию инородцев. Как отмечает Н.Н. Андреевна, «инородцы – это нерусское коренное население колонизируемых территорий, наделенное особыми правами и обязанностями состояния и имеющее особенный порядок управления отличный от общероссийского»⁸³.

В соответствии с нормами Свода законов, под инородцами понимались «некоторые племена, поставленные по их правам состояния и по управлению ими в особое положение»⁸⁴. Свод законов делил инородцев на две основных группы: в первую входили сибирские инородцы, в первую очередь, киргизы; самоеды; кочевые инородцы; калмыки⁸⁵, а во вторую – евреи.

Устав об управлении инородцев, составленный М.М. Сперанским, был принят еще в 1822 г. и позже вошел в Свод законов Российской империи. Этот акт, включавший 372 параграфа, состоял из четырех частей. В первой части устанавливались права инородческого населения, в двух последующих – организация и права инородческого управления, в самой последней части содержались положения о порядке сбора податей и повинностей с инородцев.

Устав делил инородцев на оседлых, кочевых и бродячих. Кочевые инородцы, согласно его нормам, управлялись на основе существовавших у них законов и обычаев, эти же законы применялись в суде по гражданским делам и даже частично по делам уголовным. Таким образом, достаточно большие группы населения, представленные кочевыми племенами Сибири и окраин, получили право на сохранение собственных обычаев. Тем самым обычное право инородцев органично включалось в состав системы источников права Российской империи, но не на общеимперском, а на местном уровне.

⁸³ Андреевна Н.Н. Правовой статус восточных инородцев по законодательству Российской империи (1822–1905 гг.): монография. – М.: МГПУ, 2019. С. 12.

⁸⁴ Градовский А.Д. Указ. соч. С. 408.

⁸⁵ Градовский А.Д. Указ. соч. С. 409.

Системообразующим элементом, связывавшим общеимперский и местный уровни системы источников права, выступали нормы Свода законов Российской империи, которые предписывали, что местные узаконения, а также и правовые обычаи, могут существовать и применяться лишь там и постольку, где и поскольку это санкционировано центральной самодержавной властью. Данное положение позволяло не только сохранить целостность системы источников права, но и стабилизировало всю правовую систему, укрепляло существование властной вертикали, необходимой для управления столь обширной страной.

Как было отмечено выше, второй уровень межсистемных связей в рамках единой системы источников права Российской империи проявлялся на уровне видов источников и взаимодействия между ними. Среди такого взаимодействия можно отметить несколько аспектов, имевших наибольшее значение. Они укладываются в рамки нескольких дихотомий, среди которых наибольшее значение имели две: между законом и указом (подзаконным актом), между законом и обычаем. Кроме того, представляет важное значение вопрос о роли судебной практики, которая, реализуя правовые нормы, также выступала значимым фактором межсистемного взаимодействия в системе источников права.

Первая обозначенная дихотомия – между законом и указом – была известна еще юристам Российской империи и широко исследовалась ими. В этом плане наиболее фундаментальным представляется исследование Н.М. Коркунова. Как показывает анализ его работы, под указом ученый понимал не указ в собственном смысле этого слова – определенный формальными признаками акт, выражающий волю главы государства, но трактовал его шире – как подзаконный нормативный акт в более широком понимании этого термина. При этом он признавал, что вопрос о точном разграничении указов и законов «представляет однако большие трудности»⁸⁶.

⁸⁶ Коркунов Н.М. Указ и закон. СПб., 1894. С. 260.

По мнению Н.М. Коркунова, указ «отличается от закона отсутствием законодательной формы; от других актов управления – тем, что им устанавливается не частное распоряжение, а общее правило»⁸⁷.

В своей названной выше работе ученый отмечал, что «различие законов и указов, издаваемых главой государства, имеет совершенно общее значение и не обусловлено различием форм государственного устройства; что в частности такое различие возможно и в абсолютной монархии; что и в абсолютной монархии оно может иметь действительное практическое значение, если судам будет предоставлено право проверять согласие указов с законами»⁸⁸.

Вопрос о разграничении указа и закона, имевший принципиальное значение для выстраивания межсистемных связей в системе источников российского права, осложнялся его нерешенностью в самом законодательстве. Признавая это, Коркунов писал: «впервые практическое разграничение закона от простых указов Верховной власти устанавливается у нас только с учреждением в 1810 г. Государственного совета. Очевидно, участие совета и должно служить отличительным признаком закона»⁸⁹.

Четкое разграничение закона и подзаконного акта возможно лишь в условиях существования разделения властей. Поэтому в Российской империи четкое разграничение указа и закона появилось лишь с принятием новой редакции Основных законов Российской империи от 23 апреля 1906 г. и было связано с созданием Государственной думы, которая вместе с Государственным советом и императором стали играть роль органа законодательной власти⁹⁰.

Рассмотрение взаимодействия закона и указа в контексте межсистемных связей в системе источников права применительно к периоду Российской империи должно учитывать несколько важных аспектов.

⁸⁷ Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 227.

⁸⁸ Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 309.

⁸⁹ Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 340.

⁹⁰ Рогачев М.А. Соотношение закона и подзаконного нормативного акта в Российской империи // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2019. № 4. С. 97.

Во-первых, указ в тот период не может рассматриваться как синоним подзаконного нормативного акта, так как указ - это только один из видов таких актов. В то же время, указ, как и закон, исходил от монарха, и это отличало юридическую силу этих форм права от актов, принимавшихся иными органами и должностными лицами. Таким образом, у закона и указа было больше общего, чем различий.

Во-вторых, указ в Российской империи рассматривался как выражение высшей воли монарха – главы государства; закон же подразумевал не только эту волю, но и ее облечение в определенную процессуальную форму, определенный порядок принятия.

В-третьих, несмотря на формальное сходство, между законом и указом существовало некоторое противоречие, которое сказывалось и на правоприменительной практике. Как полагает Г.Т. Чернобель, «противоборство закона и указа нарушило нормальное функционирование всей системы действующих нормативно-правовых актов»⁹¹.

Несмотря на тот факт, что Г.Т. Чернобель занимался исследованием соотношения закона и президентского указа, то есть анализировал современный нам период, тем не менее его высказывание является актуальным и для ситуации, сложившейся в отношении указанных актов в Российской империи XIX в.

Вторая дихотомия – между законом и обычаем – также определялась наличием противоречия между ними. Государство в силу природа закона всегда отдавало ему приоритет, так как закон как акт позитивного права был порождением самой государственной власти, выражением его воли. Обычай, напротив, создавался повторяющимся массовым поведением участников общественных отношений, отражая их представления о справедливости. В то же время обычай становился правом, получая санкцию государства, то есть государство с этого момента также защищало данные правила поведения.

⁹¹ Чернобель Г.Т. Критерии разграничения законов и иных нормативных правовых актов // Проблемы законотворчества Российской Федерации. Труды Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М., 1993. С. 21.

Обычай формировался в конкретной социальной группе общества, в достаточно локальной части социума, соответственно, он отражал определенные интересы и потребности. Таким образом, обычай был ближе к человеку, его потребностям и интересам, чем закон, иногда представляющийся членам общества, особенно крестьянам, чем-то абстрактным и далеким от их жизни, даже противоположной ее основам. В связи с этим, представляется неверным говорить о правовом нигилизме применительно к крестьянскому населению Российской империи. Крестьяне уважали право и соблюдали его. Но не то право, которое было закреплено в нормах законодательных актов, а то право, которое содержалось в правовых обычаях, которые складывались в самой крестьянской среде и выступали основой регулирования отношений внутри крестьянской общины.

Преобладание в структуре населения Российской империи крестьянства, сохранявшего общинный строй жизни, определяло сохранение обычного права крестьян. Именно это право применялось в деятельности волостных судов, выполнявших в отношении государственных крестьян и судебные, и управленческо-распорядительные функции⁹². Этому вопросу будет посвящен специальный параграф.

Обычаи широко применялись не только в крестьянской среде, но и для регулирования отношений между «иногородцами». Высокая роль обычая в системе источников права Российской империи определялась особенностями исторического развития государства, которое формировалось, расширяя свою территорию, присоединяя окраины вместе с населявшими их народами, и должно было выстраивать управление и правовое регулирование таким образом, чтобы предотвращать возможные (и нередко случавшиеся) восстания и антиправительственные выступления. Важным средством решения этой сложной

⁹² Пашенцева Д.Д. Акты волостных судов и их роль в регулировании правового поведения крестьян в Российской империи // Правовое поведение: классические и современные модели. Сборник научных трудов. М., 2022. С. 182.

задачи стало сохранение обычаев присоединяемых народов, официальное санкционирование государством их широкого применения⁹³.

Дискуссионным является вопрос о том, какое место занимала в системе источников права Российской империи судебная практика. У дореволюционных правоведов по этому вопросу не сформировалось единой, общепризнанной позиции. Например, Н.М. Коркунов писал: «Источники русского права те же самые, что и всякого положительного права: закон, обычай, судебная практика... В настоящее время судам предписывается всякое дело решать на основании существующих законов, не останавливая решения под предлогом неполноты, неясности, недостатка или противоречия законов, а выполнить такое требование можно только при свободном толковании законодательных постановлений... И в действительности наша судебная практика, особенно кассационная, вследствие неполноты и казуистического характера нашего законодательства, по необходимости зауряд имеет творческий характер»⁹⁴. В то же время, на других страницах этой же работы ученый отмечал: «Признавая судебную практику самостоятельным источником права, мы должны оговориться, что это не следует понимать так, чтобы раз принятое судом решение какого-нибудь спорного вопроса безусловно связывало суд на будущее время»⁹⁵.

Е.В. Васьковский полагал, что к числу «вспомогательных источников процессуального права принадлежит у нас также судебная практика вследствие того, что Сенат признает за своими разъяснениями, даваемыми при разрешении дел в кассационном порядке, обязательное значение для всех подведомственных ему судебных учреждений»⁹⁶. Как видим, в данном случае ученый говорит исключительно о процессуальном праве.

Е.Н. Трубецкой писал, что в России судебная практика имеет значение, но это значение самостоятельного источника права было официально признано за

⁹³ Пашенцев Д.А. Исторический опыт правового регулирования межнациональных отношений в Российской империи // Вопросы истории. 2021. № 12-5. С. 229–236.

⁹⁴ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права (по изд. 1914г.). 2-е изд. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. С. 370–372.

⁹⁵ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права (по изд. 1914 г.). – СПб., 2004. – С. 361.

⁹⁶ Васьковский Е.В. Учебник гражданского процесса (по изданию 1917 г.). М., 2003. С. 15.

судебной практикой лишь с момента принятия Судебных уставов 1864г.: «В них впервые предписывалось суду не останавливать решения под предлогом неясности, неполноты или противоречия существующих законов, а разрешать непредвиденные законом случаи на основании общего разума всего законодательства»⁹⁷.

Как видим, процитированные авторы склонялись к тому, чтобы признать судебную практику одним из источников права Российской империи, но делали это с серьезными оговорками. Иной позиции придерживался К.П. Победоносцев, отмечавший: «Суд, в коем производится дело, требующее решения, вполне свободен и не зависит от воззрений и мнений высшей инстанции во всем, что относится до обсуждения спорного предмета по существу оногo...»⁹⁸. Л.И. Петражицкий писал, что «судебная практика, конечно, не есть особый, самостоятельный вид права или вид обычного права; вообще она не право, а явление совсем иного порядка – ряд человеческих действий, поступков»⁹⁹.

Определение места того или иного источника права в системе таких источников связано с его сопоставлением с иными источниками, входящими в данную систему. В этом отношении представляется важной позиция Н.М. Коркунова, который сопоставил судебную практику с правовым обычаем и законом. Учений отмечал некоторое сходство судебной практики с обычаем: «Подобно обычаю, и в судебной практике юридические нормы выражаются не в общей форме, а лишь в применении к отдельным, частным случаям. И в ней необходимым образом предполагается признание нормы обязательно раньше, чем она выразится в каком-либо судебном решении. И в ней нет определенности объема действия норм по времени»¹⁰⁰.

Останавливался Н.М. Коркунов и на отличии судебной практики от обычая: «Судебная практика, подобно закону, возникает в силу сознательного стремления

⁹⁷ Трубецкой Е.Н. Энциклопедия права. СПб., 1998. С. 132.

⁹⁸ Победоносцев К.П. Судебное руководство. М., 2004. С. 102.

⁹⁹ Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. Т.1. СПб., 1907. С. 567.

¹⁰⁰ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. Цит. по: Радько Т.Н. Хрестоматия по теории государства и права. М., 2009. С. 258.

к реализации данной юридической нормы... Содержание каждого судебного решения вырабатывается вполне сознательно и именно ради юридического нормирования отношений. Другое отличие судебной практики от обычая заключается в том, что, подобно закону, она создается не обществом и не каким-либо отдельным общественным классом, а учреждением. Поэтому в противоположность обычаю, познаваемому только из фактических данных, судебная практика, подобно закону, имеет юридически определенную, аутентичную форму выражения – подлинные судебные решения»¹⁰¹.

У современных исследователей также нет единой позиции по вопросу о существовании в Российской империи судебной практики именно в качестве самостоятельного источника права. Как отмечает И.Е. Очир-Гаряева, «Важное изменение в системе источников юридических норм было сделано Судебными уставами 1864 г. (ст. 10 Устава гражданского судопроизводства и ст. 13 Устава уголовного судопроизводства). Ими отменялся запрет судам толковать закон, и это толкование вменялось им в обязанность. То есть, если при рассмотрении дела судом обнаруживалось противоречие между законом и указом, под таким предлогом рассмотрение дела не останавливалось, но суд должен был основать решение на общем смысле законов (ст. 9 Устава гражданского судопроизводства и ст. 12 Устава уголовного судопроизводства)»¹⁰².

Зарубежный ученый Р. Уортман полагает применительно к дореформенному периоду, что «судья должен был держаться законоположений и в случае сомнения обращаться за вразумлением к вышестоящим государственным органам. Российское процессуальное право вплоть до 1864 г. исключало правотолкование или ссылку на прецедент как основание для судебных постановлений»¹⁰³.

¹⁰¹ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. Цит. по: Радько Т.Н. Хрестоматия по теории государства и права. М., 2009. С. 259.

¹⁰² Очир-Гаряева И.К. Законодательство о региональном управлении в России (XIX в.): историко-правовой анализ // Право и государство: теория и практика. 2016. № 6. С. 13.

¹⁰³ Уортман Р. Властители и судии: Развитие правового сознания в императорской России. М., 2004. С. 57.

Вопрос о роли судебной практики в Российской империи достаточно обстоятельно исследован А.Ю. Мкртумяном¹⁰⁴. Ученый вслед за представителями дореволюционной юриспруденции подчеркивает определенную роль судебной практики, отмечая некоторую самостоятельность высших судебных инстанций империи в решении вопросов, неполно урегулированных законодательством, но полагает, что считать судебную практику отдельным самостоятельным источником права Российской империи, а тем более говорить о наличии судебного прецедента оснований нет¹⁰⁵. Сходной позиции придерживается и Д.А. Пашенцев¹⁰⁶.

Таким образом, межсистемные связи в системе источников права Российской империи имели выраженный противоречивый характер. Основные линии противоречий выстраивались между законом и указом как подзаконным актом, а также между законом и обычаем. Но данные противоречия имели диалектический характер – они в некотором роде скрепляли систему, придавали ей определенную гибкость, позволяли регулировать сложные и разнообразные общественные отношения. В ряде случаев данные противоречия сглаживались судебной практикой, но в иных случаях, напротив, осложняли правоприменение.

Система источников права в Российской империи имела сложный характер; она может быть охарактеризована как комплексная и в неполной мере структурированная. Несмотря на постепенное развитие, система источников права так и не получила полное, завершенное оформление в данном качестве, у нее отсутствовала четкая иерархичность. Не всегда отчетливо прослеживались межсистемные связи, не были решены проблемные вопросы соотношения между собой отдельных элементов системы – конкретных видов источников права. Недостатки системы источников права негативно сказывались на правоприменительной практике, которая в большинстве случаев ориентировалась

¹⁰⁴ Мкртумян А.Ю. Судебная практика как источник российского права (историко-правовой аспект) // История государства и права. 2008. № 9; Он же. Судебный прецедент и судебная практика в Российской империи (теоретический аспект) // Российский судья. 2009. № 10.

¹⁰⁵ Мкртумян А.Ю. Судебный прецедент в системе источников гражданского права России // Современное право. 2008. № 2 (1). С. 82–83.

¹⁰⁶ Пашенцев Д.А. Судебный прецедент как источник права в правовой системе России // Современное право. 2011. № 4. С. 77–80.

не на действовавшее законодательство, представленное Сводом законов Российской империи, а на правовые обычаи, существовавшие и применявшиеся в крестьянской и инородческой среде. В связи с этим, исследование места, которое занимали акты местных органов в системе источников права, осложнено отсутствием единых легальных и доктринальных позиций по поводу самой данной системы, ее структуры и соотношения отдельных элементов, их роли в реальной правовой жизни рассматриваемого периода.

ГЛАВА 2. АКТЫ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: ПОНЯТИЕ, ПРАВОВАЯ ПРИРОДА, ОСОБЕННОСТИ

2.1. Местные органы власти в системе органов власти Российской империи

При наличии огромной территории и значительного населения, неизбежным является формирование в системе управления центральных и местных органов, которые решают различные управленческие задачи, но в совокупности обеспечивают государственное единство и реализацию основных государственных функций. В Российской империи, несмотря на централизованный характер организации власти, восходившей к одному лицу – самодержцу, местные органы играли важную роль в государственном механизме, от их деятельности в немалой степени зависела жизнь населения на тех или иных территориях, особенно отдаленных. Это определяло необходимость в постоянных и целенаправленных усилиях государственной власти по выстраиванию системы взаимоотношений с местными органами, совершенствованию этой системы, определению норм, действовавших на местном уровне и регулировавших отношения в условиях выраженной специфики, связанной с разнообразием населения и характера его жизни.

Система местных органов власти в Российской империи в рассматриваемый в работе период отличалась высоким динамизмом и разнообразием. Ее формирование происходило постепенно, на протяжении всей истории государства, и являлось следствием двух различных по содержанию процессов. С одной стороны, имело место планирование преобразований в системе и структуре местной власти в период проведения реформ государственного управления, с другой стороны, нередко местные органы создавались ситуативно, не всегда продуманно, в ответ на новые вызовы, проявлявшиеся в центральных или окраинных частях страны. Такой процесс усложнял систему власти на местах, детерминировал ее неоднородность, различным образом влиял на степень ее эффективности. Но в любом случае заслуживают тщательного изучения те

государственно-правовые механизмы, которые обеспечивали более или менее эффективное функционирование системы управления на территории, реализацию законодательных норм, принимаемых государством, в разнородном правовом пространстве Российской империи.

Важной особенностью российской государственности почти на всем протяжении ее существования стало постоянное расширение территории, контролируемой единой государственной властью. Новые земли присоединялись и мирным, и военным путем. На них необходимо было организовать систему управления, с одной стороны, отвечающую местной национально-религиозной специфике, с другой стороны, соответствовавшую общим принципам и системе управления в государстве, не нарушающую его единства¹⁰⁷. Население присоединяемых территорий не всегда благосклонно встречало новую власть, которой в силу этого порой приходилось действовать достаточно осторожно. Особенно это относилось к окраинам с ярко выраженной национальной и религиозной спецификой. Как писал видный ученый периода Российской империи А.Д. Градовский, «инородческое население, несмотря на то что оно было поставлено в довольно выгодные условия, в особенности в финансовом отношении, всегда готово было подняться против власти Московского государства. Осторожная и неторопливая политика Москвы довольствовалась обыкновенно внешними знаками покорности, и то весьма условной»¹⁰⁸. В итоге постепенно складывалась ситуация, когда система местных органов власти в центре страны и на ее окраинах могла достаточно сильно отличаться.

Одним из признаков империи всегда выступало наличие сильного и разветвленного бюрократического аппарата. В его составе были представлены как центральные, так и местные органы. Их сочетание позволяло осуществлять управление с учетом общих задач и региональной специфики. В то же время остается дискуссионным вопрос о том, в какой мере существовавшая система

¹⁰⁷ Подробнее об этом процессе см.: Нольде Б. Э. История формирования Российской империи / пер. с фр. СПб., 2013. 848 с.

¹⁰⁸ Градовский А.Д. Начала русского государственного права: в 2-х т. Т. 1: О государственном устройстве. М.: Зерцало, 2006. С. 410.

местных органов в условиях самодержавной государственности и абсолютной монархии способствовала полноценному решению управленческих задач, достижению целей государственной политики.

Система местных органов власти Российской империи второй половины XIX в. была детерминирована, во-первых, совокупностью объективных факторов пространственно-географического характера, во-вторых, общим направлением проводившихся в этот период государственных реформ. Также играло свою роль наличие многонационального и поликонфессионального населения.

Огромная территория Российской империи, простиравшаяся от Польши до Аляски, была очень неоднородной в плане населения, его обычаев, существовавших местных норм и институтов. В таких условиях было крайне сложно создать единую систему местных органов, одинаковую для всех частей империи. В связи с этим, правительство учитывало специфику российских окраин, старалось по возможности сохранить ряд институтов, функционировавших в Польше, Финляндии, в Средней Азии, Сибири и в Закавказье¹⁰⁹. Речь идет о таких институтах, которые отсутствовали в центральной России, например, сейм как представительный орган в Польше (1815–1830) и Финляндии, различные органы в среднеазиатских землях. В то же время, в основе системы местных органов в центральной части империи лежали единые подходы и принципы. Как отмечает С.В. Кодан, «Государственно-правовое устройство России предусматривало как наличие общеимперской системы управления и законодательства, так и действие местного права отдельных национальных регионов, имеющих ту или иную степень автономизма (зависящего исключительно от верховной власти объема самостоятельности в местном управлении и правовом регулировании) в составе Российской империи»¹¹⁰.

¹⁰⁹ Звонарев А. В. К вопросу о создании Сеймового устава Великого княжества Финляндского 1869 года // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2013. № 2. С. 27–28.

¹¹⁰ Кодан С.В. Имперские параметры государства и права в России (вторая половина XVII – начало XX века) // Российский юридический журнал. 2013. № 1. С. 18.

В настоящей работе рассматриваются только акты, принимавшиеся «типичными» для Российской империи органами, составлявшими основу системы управления на всей территории страны. Различные органы, в разное время существовавшие на тех или иных национальных окраинах, не вошли в предметную сферу исследования. Эти органы, функционировавшие на присоединяемых территориях, породили такой феномен как местное право. Местное право – узаконения, действовавшие в определенных окраинных местностях, населенных нерусскими народами¹¹¹. Они не были типичными для российской правовой системы, занимали особое место в системе источников права и не исследуются в данной работе.

Важное значение для понимания роли местных органов в государственном механизме, для исследования их нормотворческой деятельности имеет положение, высказанное в исследовании Л.Е. Лаптевой, которая пишет: «Вплоть до 1905 г. в России сохранялись автократическая система власти и такое административное (полицейское) государство, которое позволяло монарху держать верховные рычаги власти и управления в своих руках...»¹¹².

Важное значение имело административно-территориальное деление Российской империи. Его основы заложил первый российский император Пётр I, который указом от 18 декабря 1708 г. разделил всю страны на восемь губерний, неодинаковых по размеру территории и по числу жителей¹¹³. В основу деления были положены нужды развития армии и военной промышленности, предполагалось, что приморские губернии будут содержать флот.

Петровские реформы стали временем, когда государство предприняло попытку создать такую административно-территориальную систему государства,

¹¹¹ См.: Кодан С.В. Общегосударственное и местное право в Российской империи: формирование и соотношение // Вопросы российской юстиции. 2015. № 1. С. 51–55; Кодан С.В., Февралев С.А. Местное право национальных регионов в Российской империи (вторая половина XVII – начало XX века. М.: Юрлитинформ, 2014. 288 с.

¹¹² См.: Лаптева Л.Е. Местное управление в пореформенной России, 1864–1905. Историко-правовое исследование: Автореф. дисс... доктора юрид. наук. М., 2001.

¹¹³ Указ об учреждении губерний и о росписании к ним городов // Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. Т. 4. Законодательство периода становления абсолютизма / Отв. ред. А.Г. Маньков. М.: Юридическая литература, 1986.

при которой деление на губернии и уезды не учитывало национального состава проживавшего на конкретной территории населения. Речь шла о фактическом нивелировании национальных особенностей отдельных территорий, попытке приведения их к единому стандарту¹¹⁴. В этом проявилась ориентация на западную модель нации-государства, которая сложилась в Новое время, стремление создать в значительной мере светское государство (несмотря на наличие официальной религии), управлявшее всеми народами на своей территории по единому образцу. В условиях многонациональной Российской империи такая попытка была обречена на провал, она могла быть реализована только частично, применительно к центральным мононациональным территориям.

Дальнейшее упорядочение административно-территориального деления произвела Екатерина II, которая в 1775 г. ввела в действие «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи»¹¹⁵. Количество губерний было увеличено, они были разделены на уезды. За основу деления был взят единый критерий – количество проживавшего населения. Такая реформа позволила в дальнейшем более эффективно выстраивать ту систему местных органов, которые функционировали в каждой губернии. При этом, как справедливо отмечает Л.Е. Лаптева, реформа укрепила властные полномочия губернаторов, «общий объем их компетенции в пределах вверенной территории увеличился. Чин губернатора по Табели о рангах был повышен, жалованье и содержание существенно выросли»¹¹⁶.

Согласно Учреждениям об управлении губерниями 1775 г., в каждой губернии было фактически два «управителя» – наместник (или генерал-губернатор) и губернатор. Первый выступал представителем от высшей государственной администрации, второй был собственно администратором. В 1797

¹¹⁴ Ботанцов И.В. Этнополитика в России: историко-правовой анализ. СПб., 2020. С. 43.

¹¹⁵ Учреждения для управления губерний Всероссийской империи от 7 ноября 1775г. // ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XX. № 14392.

¹¹⁶ Лаптева Л. Е. Эволюция управления центральными губерниями в России XIX – начала XX века // Труды Института государства и права РАН. 2013. № 3. С. 197.

г. должность наместника была ликвидирована, после чего «хозяином» губернии, представителем администрации становится губернатор»¹¹⁷.

Дальнейшее развитие системы местного управления произошло в период правления Александра I. Профессор И.Е. Андреевский связывал это с реформой органов центрального управления – с созданием министерств. Он писал, что вследствие «преобразования высших государственных установлений, явилась необходимость позаботиться о введении большего порядка и точности в устройстве местного управления»¹¹⁸.

Сложилась точка зрения, что генерал-губернаторы – это наместники императора, наблюдающие за правильным ходом местного управления, в том числе, и за деятельностью губернаторов¹¹⁹.

В первой половине XIX в. продолжилось укрепление властной вертикали, связанное с модернизацией центрального аппарата, ростом чиновничества. Полномочия местной власти после создания министерств сократились, так как они теперь стали послушными проводниками воли центральных органов исполнительной власти. Сыграла свою роль и политика Николая I, последовательно выстраивавшего систему «ручного» управления, при которой чиновник стал, с одной стороны, важной фигурой, с другой стороны, послушным «винтиком» в государственной машине. Эта ситуация сохранялась и во второй половине столетия. Несмотря на либеральные реформы, которые проводило правительство Александра II, Российская империя, как отмечают ученые, оставалась полицейским государством. Это накладывало отпечаток на правовую культуру общества, и как следствие, на функционирование местных органов¹²⁰.

В то же время, важное значение для организации управления на местах имели земская реформа 1854 г. и городская реформа 1870 г. В результате этих

¹¹⁷ Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в.. М., 1978. С. 144.

¹¹⁸ Андреевский И. Е. О наместниках, воеводах и губернаторах: рассуждения. СПб.: Б. и., 1864. С. 134.

¹¹⁹ Андреевский И. Е. Указ. соч. С. 135.

¹²⁰ Лаптева Л. Е. Правовая культура пореформенной России и ее отражение в законодательстве о местном самоуправлении // Труды Института государства и права РАН. 2010. № 3. С. 140.

преобразований были созданы структуры местного самоуправления, которые должны были взаимодействовать с органами управления, функционировавшими на губернском и уездном уровнях.

Структура и система местных органов, которые создавались в рассматриваемый период на губернском уровне, определялась в значительной мере масштабом и характером задач, стоявших перед правительством. Губернские органы встраивались в общую систему государственного управления, их полномочия соотносились как между собой, так и с компетенцией иных органов управления, и местных, и центральных.

К числу органов власти, функционировавших на уровне губернии, следует отнести, в первую очередь, губернатора. Для реализации своих функций губернатор наделялся достаточно широкими полномочиями. Он не только мог отдавать административные распоряжения, но обладал и нормотворческими полномочиями: «издавал обязательные постановления нормативного характера по делам благочиния, порядка и безопасности»¹²¹.

Полномочия губернаторов по отношению к подчиненным им органам определялись следующим образом: «Губернскому правлению, когда они сами в нем не присутствуют, палатам, приказу общественного призрения, совестному суду, губернской опеке, рекрутским присутствиям и различным комитетам и комиссиям губернаторы дают предложения и получают от них представления. Уездным же судам, магистратам, ратушам и городским думам дают предписания и от них получают рапорты и донесения»¹²².

Одной из важных задач губернатора было участие в фискальных вопросах. Александр I поручил им «наблюдение за всеми вообще сборами», их правильным и полным поступлением в казну¹²³. Финансовый вопрос почти всегда был одним из самых болезненных для российского правительства, и от эффективного его

¹²¹ Лаптева Л. Е. Эволюция управления центральными губерниями в России XIX – начала XX века // Труды Института государства и права РАН. 2013. № 3. С. 201.

¹²² Блинов И. В. Губернаторы: Историко-юридический очерк. СПб., 1905. С. 175.

¹²³ Андреевский, И.Е. О наместниках, воеводах и губернаторах: рассуждения. СПб. : Б. и., 1864. С. 144.

решения на уровне местной власти в немалой степени зависела успешная реализация всех функций государства.

В соответствии с Общим наказом гражданским губернаторам, который был утвержден императором Николаем I 3 июня 1837 г., губернаторы определялись как «непосредственные начальники» в своих губерниях¹²⁴. Этот акт фактически впервые содержал «точное определение деятельности гражданских губернаторов...»¹²⁵.

Губернаторы должны были следить за точным исполнением законов и иных властных распоряжений, исходивших от центральных органов государства. Этот вопрос поручался им в рамках задания проявлять «непосредственные заботы об отыскании средств для доставления гражданам благосостояния и безопасности»¹²⁶. Стоит отметить, что слово «средства» употреблены в законодательстве в широком значении – имелись в виду не финансовые средства, а средства как способы, соответственно под благосостоянием граждан понималось не только их финансовое положение, но и благополучие вообще, включая безопасность.

По мнению дореволюционного исследователя В.М. Гессена, указанный новый акт об управлении губерниями был призван улучшить это управление, не затрагивая при этом коренных основ его, установленных губернской реформой Екатерины II¹²⁷.

Губернатору полагалось председательствовать в тех многочисленных учреждениях и комиссиях, которые существовали в губернии, что должно было занимать много времени. В частности, губернатор председательствовал в следующих учреждениях: «1) в приказе общественного призрения; 2) комитете о земских повинностях; 3) в качестве вице-президента попечительного о тюрьмах общества; 4) в оспенном комитете; 5) статистическом комитете; 6) мануфактурном комитете; 7) комитете о коннозаводстве; 8) строительной комиссии; 9) дорожной

¹²⁴ Общий наказ гражданским губернаторам // ПСЗ РИ. Собрание второе. Т. 12. № 10303.

¹²⁵ Андреевский И. Е. О наместниках, воеводах и губернаторах: рассуждения. СПб. : Б. и., 1864. С. 136.

¹²⁶ Андреевский И. Е. Указ. соч. С. 142.

¹²⁷ Гессен В. М. Вопросы местного управления. СПб., 1904. С. 27.

комиссии; 10) комиссии о народном продовольствии; 11) отделении коммерческого совета; 12) рекрутском присутствии; 13) присутствии для освидетельствовании умалишенных; 14) попечительстве о детских приютах. Кроме того, губернаторы председательствовали во время торгов в палатах Казенной, государственных имуществ и удельной конторе»¹²⁸.

Даже простое перечисление дает представление о том количестве и составе учреждений, которые существовали в губерниях к середине XIX века и функционировали под руководством губернатора. Л.Е. Лаптева справедливо отмечает перегруженность губернаторов, а также «нечеткость» правового регулирования их взаимодействия с Министерством внутренних дел¹²⁹. Сильную загруженность губернаторов подчеркивают и иностранные исследователи¹³⁰. При этом, как полагают исследователи, губернская власть, с одной стороны, зависела от императора в силу сохранявшихся отношений его с губернаторами, с другой стороны, губернская администрация почти полностью зависела от МВД как связующего звена между местным управлением и правительством¹³¹.

С одной стороны, губернаторы имели большой объем полномочий по отношению к тем органам, которые существовали в губернии, с другой стороны, губернатор фактически находился в подчинении у министра внутренних дел. Отдельные зарубежные исследователи прямо подчеркивают зависимость губернатора от бюрократического аппарата Министерства внутренних дел¹³². «Признавая губернатора «хозяином губернии», законодательство, в то же время, не наделило его реальными полномочиями во многих сферах деятельности. Так, будучи только «исполнителями и оберегателями законов», губернаторы не имели

¹²⁸ Развитие русского права в первой половине XIX века. М.: Наука, 1994. С. 109.

¹²⁹ См.: Лаптева Л.Е. Местное управление в пореформенной России, 1864–1905. Историко-правовое исследование: Автореф. дисс... доктора юрид. наук. М., 2001.

¹³⁰ Weissman N.B. Reform in Tsarist Russia. The State Bureaucracy and Local Government, 1900–1914. New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press, 1981. P. 44.

¹³¹ См.: Павлова Г.В. Воронежская губернская администрация (губернское правление и канцелярия губернатора) в 60-е годы XIX – начале XX века: дисс... канд. историч. наук. Воронеж, 2004. С. 259.

¹³² Yaney G.L. The Systematization of Russian Government. Social Evolution in the Administration of Imperial Russia, 1711- 1905. Urbana, Chicago, London: University of Illinois, 1973. P. 322.

права сами издавать новые постановления или изменять действовавшие»¹³³. Действительно, законодательство возлагало на губернаторов, прежде всего, осуществление надзора за исполнением законов¹³⁴, а это направление деятельности априори не предполагало какое-либо правотворчество.

В то же время, определенное участие губернских властей в процессе законотворчества подразумевалось. Начиная с Учреждения о губерниях 1775 г., им надлежало «при получении нового закона, который бы представился неудобоприменимым, созывать для общего рассуждения губернские присутственные места и в следствие единогласного приговора такого соединенного присутствия делать представления в Правительствующий Сенат»¹³⁵. Это положение в 1833 г. было подтверждено специальным актом¹³⁶.

По мнению авторитетных дореволюционных правоведов, с принятием Наказа было закреплено двойное положение губернаторов, возглавлявших, с одной стороны, губернское управление, с другой стороны, руководивших высшим местным надзором¹³⁷.

Современные ученые полагают, что власть губернатора в губернии не была безграничной: «Вопреки распространенному мнению о полновластии в местном управлении губернатора, как видится это иногда в случае с земскими учреждениями, начальник губернии не обладал достаточным объемом правомочий в отношении многих учреждений»¹³⁸.

Исследователи, анализируя особенности того места, которое занимал губернатор в системе губернской власти, а также власти вообще, справедливо отмечают, что ощущался недостаток правовых средств, при помощи которых

¹³³ Алексеев С. А., Михеева Ц. Ц. Управление губерниями по «Наказу губернаторам» 1837 г. // Вестник РУДН. Серия «Юридические науки». 2008. № 2. С. 8.

¹³⁴ Андреевский И. Е. О наместниках, воеводах и губернаторах: рассуждения. СПб. : Б. и., 1864. С. 138.

¹³⁵ Андреевский И. Е. О наместниках, воеводах и губернаторах: рассуждения. СПб. : Б. и., 1864. С. 139; См. также: СЗ РИ. Собр. 2. СПб., 1857. Т. 2. Ст. 370; 744–745.

¹³⁶ Указ от 20 февраля 1833 г. // ПСЗ РИ. Собр. 2. СПб., 1833. № 5992.

¹³⁷ См.: Градовский А. Д. Исторический очерк учреждений генерал-губернаторств в России. СПб., 1899. Т. 3. С. 76; Гессен В. М. Вопросы местного управления. СПб., 1904. С. 562.

¹³⁸ Памятники российского права. В 35 т. Т. 18. Земская реформа второй половины XIX века: учебно-научное пособие / под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. Р.Л. Хачатурова. – М.: Юрлитинформ, 2016. С. 22.

губернатор мог бы эффективно исполнять свои обязанности¹³⁹. В числе прочего, можно говорить об отсутствии широких возможностей для принятия губернатором нормативных правовых актов, с помощью которых можно было бы более эффективно воздействовать на управление в губернии. Вместо права издавать нормативные правовые акты губернатор получил в свое подчинение достаточно большой аппарат, состоявший из органов и должностных лиц, которые и помогали ему исполнять многочисленные и порой обременительные обязанности, наложенные законодательством. Таким образом, система управления губернией была представлена не правовыми, а регуляторными и управленческими формами, что должно было повлиять на ее эффективность, структуру, функционал.

По мнению С.В. Любичанковского, губернатор осуществлял свои полномочия через разные губернские органы, которые официально могли и не входить в структуру губернаторской власти. Указанный автор полагает, что в структуре губернаторской власти можно выделить десять ступеней, «объединяющих входившие в нее учреждения по степени их включенности в общую систему»¹⁴⁰.

Ученые отмечают, что после создания министерств, осуществлявших управление по ведомственному принципу, появилась определенная конкуренция этих органов с губернаторами. «Каждое министерство с 1811 г. получило совершенно обособленные, ему одному подчиненные местные органы, что определило особый статус и большую роль министерств в государственном управлении на протяжении всего XIX в., усиление полицейского характера всей системы управления. Включение губернаторств в систему Министерства внутренних дел заложило идею сохранения и укрепления феодального государственного устройства»¹⁴¹.

¹³⁹ Любичанковский С.В. Губернское правление и губернатор: механизм совместного функционирования (1892-1917 гг.) // Вестник Оренбургского государственного университета. 2006. № 1-1. С. 47.

¹⁴⁰ Любичанковский С. В. Указ. соч. С. 47.

¹⁴¹ Алексеев С.А., Михеева Ц.Ц. Управление губерниями по Наказу губернаторам 1837 года // Вестник РУДН. Серия «Юридические науки». 2008. № 2. С. 5.

К числу местных губернских органов, помимо самого губернатора, Е.В. Шушунова предлагает отнести губернское правление, губернское по земским и городским делам присутствие, управление государственных имуществ, контрольную палату и некоторые другие структуры. Все эти местные учреждения, по мнению цитируемого автора, подразделялись на места общего управления, места казенного управления, места полицейского управления¹⁴².

Губернатор прежде всего опирался на губернское правление, которое обладало рядом полномочий, относившихся к судебной и административной сферам. В состав губернского правления входило общее присутствие, а также канцелярия. Именно деятельность губернского правления во многом определяла эффективность работы губернатора.

Общее присутствие в составе губернского правления включало в себя вице-губернатора, советников, губернского врачебного инспектора, губернского инженера, архитектора, землемера¹⁴³. Оно представляло собой совещательный орган при губернаторе, могло решать некоторые вопросы, относившиеся к конкретным случаям, например, о незаконной порубке леса. Принимаемые в таких случаях решения не могли иметь правового характера и относились к правоприменительным актам.

«Для того, чтобы частично разгрузить губернское правление от разнообразных дел, в первой половине XIX в. в губерниях создавались под председательством губернатора совещательные учреждения: комитеты, комиссии, присутствия. Личный состав этих учреждений был приблизительно одинаков: среди членов неизменно присутствовали губернский предводитель дворянства, губернский прокурор, председатель казенной палаты, управляющий палатой государственных имуществ и ряд других должностных лиц губернии»¹⁴⁴.

¹⁴² Шушунова Е. В. Правовое регулирование полномочий губернских правлений Российской империи во второй половине XIX столетия // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2011. № 1. С. 68.

¹⁴³ Шушунова Е. В. Там же. С. 68.

¹⁴⁴ Алексеев С.А., Михеева Ц.Ц. Управление губерниями по Наказу губернаторам 1837 года // Вестник РУДН. Серия «Юридические науки». 2008. № 2. С. 6.

Как отмечают современные исследователи, «После учреждения в Российской империи министерств взаимоотношения с губернскими правлениями не были согласованы с отношением их к Сенату. По «Общему учреждению министерств» министры, не имея права делать предписания губернским правлениям, отдавали распоряжения непосредственно губернаторам. Правления продолжали подчиняться только Сенату. Поэтому часто Сенат не знал распоряжений министров, министры – распоряжений Сената»¹⁴⁵.

Таким образом, налицо еще один неурегулированный аспект устройства системы местной власти на уровне губерний, выразившийся в различном подчинении губернаторов и губернских правлений, что могло породить не только коллизии законодательства, но и определенные сложности в правоприменительной практике.

В «Учреждении губернских правлений» 1845 г. все дела губернского правления были разделены на три категории: судебные, распорядительные, исполнительные¹⁴⁶. Как видим, такое распределение не подразумевало какой-либо нормотворческой деятельности губернских правлений, которые не имели полномочий для принятия новых норм права.

Губернатор, как и генерал-губернатор, также имел свою канцелярию, через которую проходили все дела, так или иначе относившиеся к компетенции губернатора и подлежащие рассмотрению им. Анализ архивных описей Центрального архива Москвы показывает, что канцелярия московского генерал-губернатора занималась такими делами, как, например, разрешение публичных лекций и чтений; выдача видов на жительство; разрешение продажи журналов; досмотр иностранных товаров с фальшивыми пломбами; сбор сведений о подозрительных лицах; расследование проведения тайных лотерей; жалобы на жестокое обращение с женой и многое другое¹⁴⁷. Решение всех этих

¹⁴⁵ Любичанковский С. В., Михайлов Д. С. Полномочия высшей региональной власти в Российской империи: анализ нормативной базы // Известия Самарского научного центра РАН. 2014. Т. 16. № 3. С. 217.

¹⁴⁶ ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XX. Отд. I. 1845. № 18573-19303. СПб., 1846. № 18580. С. 16–60

¹⁴⁷ См.: Центральный государственный архив Москвы (далее ЦГА Москвы). Ф. 16 – Канцелярия московского генерал-губернатора. Описи 1-97.

многочисленных вопросов осложнялось тем, что, как отмечают исследователи, среди губернаторов было недостаточно людей образованных, способных, гибких и решительных¹⁴⁸.

С.В. Любичанковский, исследовав систему местного управления на уровне губернии, пришел к выводу, что ее выстраивание сложно назвать вполне целесообразным и оптимальным: «реализация многих возложенных на губернатора функций была связана с деятельностью таких структур, которые или косвенно и относительно зависели от губернатора, или вообще не зависели от него, что резко снижало эффективность губернаторской власти»¹⁴⁹. Получается, что на уровне губернии не была выстроена та властная вертикаль, которая нередко приводится как пример конструирования властных отношений в империи.

После «великих реформ» полномочия и обязанности губернатора в системе местного управления существенно сократились, так как часть его прежних функций теперь выполняли новые, созданные в процессе реформирования органы. По мнению Н.П. Ерошкина, в 1865 г. губернское правление «было освобождено во многих губерниях от сравнительно второстепенных административно-хозяйственных дел (с передачей их создаваемым вновь земствам)»¹⁵⁰.

Вторая половина XIX в. связана с усложнением структуры местных органов, действовавших на уровне губернии, увеличением их количества. По мнению зарубежных исследователей, «великие реформы» не изменили общего бюрократического характера организации власти, в том числе, и на местах, но способствовали некоторой либерализации управления¹⁵¹. После «великих реформ» общая система управления приобретала все более сложный вид, возрастало количество ее функций. В это время появились такие структуры при губернаторе, как губернское по крестьянским делам присутствие (1861), губернское по

¹⁴⁸ Robbins Richard G. The Tsar's viceroys: Russian provincial governors in the last years of the empire. Ithaca : Cornell University Press, 1987. P. 15.

¹⁴⁹ Любичанковский С.В. Мифы об эффективности местного государственного управления позднеимперской России и их критика //Вестник Омского государственного университета. 2006. № 7. С. 102.

¹⁵⁰ Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968. С. 229.

¹⁵¹ Rogger, Hans. Russia in the Age of Modernization and Revolution. London, 1983. P. 2.

городским делам присутствие (1870), губернское по земским и городским делам присутствие (1892), губернское по фабричным делам присутствие (1886), губернское по воинской повинности присутствие (1874), губернское по питейным делам присутствие (1885), губернский лесоохранный комитет (1888) и другие¹⁵².

Структура губернского управления в рассматриваемый период в значительной мере определялась финансовой политикой государства, проводившимися финансовыми реформами, направленными на пополнение государственного бюджета, повышение эффективности сбора налогов с населения и предприятий¹⁵³.

Важное место в системе губернских органов управления занимала губернская казенная палата. Казенные палаты были созданы еще в 1775 г. с весьма широкими полномочиями, включая управление государственным имуществом. Подчинялись они Министерству финансов. Анализ нормативных актов, связанных с регламентацией деятельности казенных палат, возглавляемых вице-губернатором, показывает, что эта деятельность в силу своего характера на предполагала принятия каких-либо нормативных правовых актов и была связана почти исключительно с финансовыми вопросами¹⁵⁴.

В соответствии с «Общим наказом гражданским губернаторам» от 3 июня 1837 г. руководство казенных палат должно было самостоятельно решать все вопросы, связанные с деятельностью самих палат и подчиненных им органов, либо представлять эти вопросы на рассмотрение Министерства финансов¹⁵⁵. Из этого можно сделать вывод, что руководство палат могло издавать акты и распоряжения,

¹⁵² Ерошкин Н.П. Указ. соч. С. 230.

¹⁵³ Долакова М.И., Зубанова С.Г., Пашенцев Д.А. Правовые основы реализации финансовой политики государства в Российской империи XIX века // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2018. Т. 9. № 4. С. 453.

¹⁵⁴ См.: Наставление для производства дел в казенных палатах на основании Высочайших учреждений Ее Императорского Величества, данное в сходственность Высочайшего соизволения до будущего издания Устава казенных палат // Собрание российских законов о счетоводстве или государственном контроле в России, губерниях и городах; о народной переписи и податях; со включением учреждения Министерства финансов, наставления казенным палатам и образования должности уездных казначеев, с 1718 по 1826 год / сост. И. С. Пестов. СПб. : Тип. Правительствующего Сената, 1827. С. 31–43.

¹⁵⁵ Общий наказ гражданским губернаторам // ПСЗ РИ. Собрание второе. Т. 12. № 10303.

касавшиеся конкретных вопросов деятельности этих палат, которые при этом не являлись нормативными правовыми актами.

В середине XIX в. в результате проводившихся масштабных реформ компетенция казенных палат изменилась в сторону уменьшения подведомственного им круга вопросов. Помимо казенных палат, на местах стали возникать и иные учреждения, также связанные с реализацией финансовой политики правительства. Были созданы губернские акцизные управления, финансовые присутствия: податное, по питейным делам, по квартирному налогу. У казенных палат были изъяты и контрольные функции, переданные в 1865 г. контрольным палатам¹⁵⁶.

Во второй половине XIX в. сфера компетенции существовавших в каждой губернии казенных палат была ограничена, в основном, сбором прямых налогов. Косвенные налоги, которые играли более весомую роль в наполнении государственного бюджета, были переданы в губернские акцизные управления. В итоге казенные палаты окончательно стали местными финансово-хозяйственными учреждениями, что не предполагало их участия в правотворческой деятельности.

Казенной палате были подотчетны губернские торговые и промышленные предприятия. Данные об их деятельности регулярно предоставлялись в отдел торговли Министерства финансов. На практике этот орган в силу своих полномочий контролировал любые, даже самые незначительные расходы, которые осуществлялись в губернии.

Важное место на уровне губерний заняли казначейства. Они были созданы уездах и губерниях одновременно с созданием министерств. Именно казначейства аккумулировали и хранили все государственные доходы губернии и уезда, осуществляли государственные расходы в пределах смет, составляли сметы доходов и расходов. Уездные казначейства находились в ведении губернской казенной палаты. В результате финансовой реформы 1860-х годов и установления

¹⁵⁶ Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. Изд. 4. М.: Третий Рим, 1997. С. 224.

единства кассы уездные казначейства стали относиться к приходным кассам, а губернские – к расходным¹⁵⁷.

Помимо казначейств, в губерниях существовали акцизные управления, которые отвечали за сбор косвенных налогов. Такие налоги собирались с предприятий, производивших сахар, спиртные напитки, осветительные и нефтяные масла, спички, табачные изделия, осуществляло контроль за торговлей этими предметами. Находились губернские акцизные управления в ведении Главного управления неокладных сборов и казенной продажи питей Министерства финансов.

Губернское акцизное управление было независимо от других местных учреждений, включая те из них, которые подчинялись Министерству финансов, а также от губернатора.

Министерство государственных имуществ, созданное в 1837 г., в губерниях было представлено таким органом, как палата государственных имуществ.

Существовали и такой орган, как губернская контрольная палата, которая являлась структурой государственного финансового контроля за доходами и правильным расходованием денежных средств государственными предприятиями и учреждениями в губернии, осуществляла ревизию казначейства, касс и всех местных оборотов. В своей деятельности контрольная палата руководствовалась циркулярами государственного контроля.

Важно отметить, что названные губернские органы не были таковыми в строгом понимании. Они создавались центральными органами: Министерством финансово и Министерством внутренних дел, и подчинялись им, выполняя на местах их распоряжения. Выступая проводниками политики, проводимой министерствами как органами центральной исполнительной власти, данные губернские органы не могли иметь существенных полномочий по участию в процессе выработки нормативно-правового регулирования, пусть и на местном уровне. Их задачи предполагали исполнительную деятельность, реализацию

¹⁵⁷ Пашенцев Д.А., Сапунов М.В. Правовые основы государственного управления финансами в Российской империи XIX века: монография. М.: АПКППРО, 2011. С. 13.

политики центральной власти, претворение в жизнь исходивших именно от нее нормативных предписаний.

Социальную функцию в губерниях были призваны осуществлять Приказы общественного призрения. Начало их деятельности датируется 1775 г. – принятием «Учреждений для управления губерний Всероссийской империи». Заботе этих органов поручались все виды социальных учреждений и заведений: богадельни, приюты, сиротские дома и т.д. В XIX в. «Устав об общественном призрении» определил, что приказы общественного призрения подчинялись не губернским властям, а непосредственно Министерству внутренних дел и Правительствующему Сенату¹⁵⁸. В качестве задач приказов общественного призрения законодательство Российской империи определило борьбу с нищенством, создание и содержание богоугодных заведений, больниц, домов для умалишенных, воспитательных и учебных заведений. Ликвидация Приказов общественного призрения была осуществлена в ходе земской реформы 1864 г., когда их функции были переданы вновь создававшимся земским учреждениям¹⁵⁹.

Таким образом, в девятнадцатом столетии в Российской империи на уровне губернии существовала развитая система многочисленных органов. Структура и деятельность этих органов была построена на основе принципа централизации. Они были призваны выступать в губерниях проводниками политики правительства, поэтому, в основном, были лишены самостоятельности, подчинялись соответствующим министерствам. Например, московский губернатор, как свидетельствуют архивные документы, регулярно получал циркулярные указания от различных министерств, прежде всего, министерства внутренних дел, по самым разным вопросам, например, касавшимся розыска беглых и отлучившихся из места жительства поднадзорных, которых он должен был разыскивать и о результатах отчитываться министерству¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Устав об общественном призрении // Свод законов Российской империи. СПб., 1832. Т. XIII. Ч. 2.

¹⁵⁹ См.: Lindenmeyr A. Poverty is Not a Vice: Charity, Society, and the State in Imperial Russia. Princeton: Princeton University Press, 1996.

¹⁶⁰ ЦГА Москвы. Ф. 17. Оп. 49. Д. 1004. Л. 2, 7.

Самыми важными из органов были те, которые подчинялись Министерству финансов, осуществляли фискальные и казначейские функции. Также большую роль в контроле за деятельностью губернских органов играло Министерство внутренних дел. Все губернские органы выполняли, в основном, административные функции, поэтому, как правило, не занимались нормотворческой деятельностью. При этом некоторые нормотворческие полномочия, существенно ограниченные, имел губернатор.

Кроме органов государственного управления, на местном уровне существовал еще один вид органов – городские органы общественного управления. Само их название определялось промежуточным положением между государственным управлением и местным самоуправлением. Эти органы возникли еще до городской реформы и были типичны для крупных городов, прежде всего, столичных. Статус этих органов будет рассмотрен в специальном параграфе, посвященном принимаемыми данными органами актам.

Система органов губернского, городского, местного управления не была застывшей, она развивалась вместе с государственной политикой, отражая ее направленность. Реформы, проводившиеся в Российской империи, порой весьма масштабные, чаще всего непосредственно отражались на системе местного управления, определяли вектор и характер его трансформации.

Ситуация, сложившаяся в губерниях в сфере управления, существенно изменилась после земской и городской реформ второй половины XIX в. Созданные земские и городские учреждения получили больше самостоятельности по сравнению с прежними губернскими структурами. Но они фактически являлись уже не органами управления, а органами самоуправления (или общественного управления), то есть имели иной статус и иной круг задач. Кроме того, они не могли заменить губернские органы, функционировавшие под началом Министерства внутренних дел и Министерства финансов. Фактически речь шла о создании двух параллельных систем – государственного управления и общественного управления – действовавших на одном уровне, но решавших различные по объему задачи. В итоге в период «великих реформ» структура управления на местах

изменилась, произошло некоторое перераспределение полномочий между старыми и новыми органами, что сказалось и на системе актов, принимавшихся на местном уровне.

В целом, большинство органов, существовавших в рассматриваемый период в Российской империи, создавались с административно-распорядительными целями и были наделены соответствующим объемом полномочий. Сам характер административной деятельности, ориентированной на реализацию на губернском уровне политики государства в разных сферах, не предполагал широких нормотворческих полномочий. Главной задачей органов местного управления стала неуклонная реализация предписаний вышестоящих органов центральной власти, исполнение принимавшихся императором и Сенатом правовых актов, проведение их в жизнь, наблюдение за существовавшим правопорядком. В то же время правовой статус некоторых губернских и городских органов подразумевал издание нормативных правовых актов, природа которых нуждается в тщательном научном исследовании и не может толковаться сугубо однозначно.

2.2. Акты губернских органов Российской империи: содержательные характеристики и роль в системе правового регулирования общественных отношений

Как было обосновано в предшествующем параграфе, органы управления, существовавшие на уровне губернии, в силу действовавшего законодательства имели подчиненный по отношению к органам верховной власти статус. Это соответственным образом отражалось и на принимавшихся ими актах. Дореволюционные ученые-правоведы писали о верховном и подчиненном управлении¹⁶¹. Соответственно, органы подчиненного управления имели право издавать так называемые «акты властвования», игравшие подчиненную роль и направленные на исполнения законов, а не установление новых норм для неограниченного круга лиц. Основными законами Российской империи (часть 1

¹⁶¹ См., напр.: Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Т. II. С. 165–166; Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. II. С. 7

тома первого Свода законов) предусматривалось, что «предметы управления подчиненного, образ его действия, степень и пределы власти, оному вверяемой во всех вообще установлениях, как высших государственных, так и низших, им подведомых, определяются подробно в учреждениях и уставах сих учреждений»¹⁶².

По смыслу законодательства Российской империи нормы права могли содержаться не только в законодательных актах, принимавшихся верховной властью, но и в актах внутреннего управления, которые в пределах своей компетенции могли издавать административные органы, включая местные. Но, в отличие от актов верховной власти, акты таких органов могли быть обжалованы, как в судебном, так и в административном порядке¹⁶³.

Право органов местного управления принимать акты вытекало из смысла ст. 51 Основных государственных законов Российской империи, наделявшей административные органы полномочиям принимать меры к исполнению законов, не отменяя при этом никаких существующих законодательных норм. Трактуя данную статью, А.Д. Градовский писал, что «всякое постановление, не противоречащее существующему закону и не составляющее само по себе нового, может быть издано подчиненным административным местом. К таким постановлениям относятся распоряжения, которыми объясняется образ исполнения известных учреждений, разрешаются недоумения при применении закона и подтверждается сила существующих законов. Следовательно, законодательство исходит из того предположения, что административные распоряжения не могут иметь самостоятельного содержания, они могут заключать в себе только применение закона в порядке исполнения»¹⁶⁴.

Как было установлено выше, на уровне губернии существовало сразу несколько органов, имевших право издавать определенные акты в порядке своих задач и в объеме установленных законодательством полномочий. Выявление места

¹⁶² СЗ РИ. Т. 1. Ст. 81.

¹⁶³ Очир-Гаряева И.К. Законодательство о региональном управлении в России (XIX в.): историко-правовой анализ // Право и государство: теория и практика. 2016. № 6. С. 13.

¹⁶⁴ Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Т. 1. О государственном устройстве. М., 2006. С. 54.

этих актов в системе источников права связано с определением их правовой природы, властной и социальной направленности, предметных сфер регулирования, места и роли в системе реализации полномочий органов власти.

Первым из таких органов, и по объему властных полномочий, и по силе принимаемых актов, был губернатор. Сразу в начале исследуемого периода Александр III принял определенные меры по введению деятельности губернаторов в строгие правовые рамки для предотвращения злоупотреблений полномочиями. 16 августа 1802 г. был принят Указ «О непреступлении губернаторами пределов власти, назначенным им законами»¹⁶⁵. Данный акт существенно ограничивал произвол губернаторов. В частности, им запрещалось действовать самолично, без участия губернского правления, а также вмешиваться в следствие и судебный процесс, в дворянские выборы. Пафос документа, отражавший первый период правления Александра, выражался в требовании к губернаторам строго соблюдать законы, невзирая на просьбы и требования «первых лиц» государства¹⁶⁶. Таким образом, принятие данного акта стало попыткой не только обуздать самовластие губернаторов, но и определить их «подзаконный» статус, не предполагавший правотворчества.

В последующем правовой статус губернатора определялся Общим наказом гражданским губернаторам¹⁶⁷, утвержденным в 1837 г.

С одной стороны, исполнительный характер самой должности губернатора и объем его полномочий определяли подзаконный характер его актов. Из Наказа 1837 г. видно, что «губернатор являлся прежде всего представителем государства и оберегателем существующего образа правления, а так как интересы государства и существующий образ правления обеспечиваются исполнением законов, то естественно, что на губернатора было возложено наблюдение за точным и скорым исполнением законов. Но, прежде чем законы начинали действовать, они должны

¹⁶⁵ «О непреступлении губернаторами пределов власти, назначенным им законами» // ПСЗ РИ. Собр. 1. СПб., 1830. № 20372.

¹⁶⁶ Бикташева А.Н. Правовое положение губернатора в период становления министерского управления в Российской империи // Вестник экономики, права и социологии. 2011. № 1. С. 110.

¹⁶⁷ Общий наказ гражданским губернаторам // ПСЗ РИ. Собрание второе. СПб., 1838. Т. 12. № 10303.

были сделаться всем известны, и законодатель поручил губернаторам заботиться о своевременном обнародовании законов»¹⁶⁸. Таким образом, должность губернатора определяла его принадлежность к системе исполнительной власти, но так как разделения властей в Российской империи не было, то распорядительно-административный характер губернаторской власти определял специфику его актов. Сама должность губернатора, характер тех полномочий, которые он имел, предполагали изданием им актов распорядительного, подзаконного характера, преимущественно по конкретным частным вопросам. Отношение их к законодательным актам первоначально определялось только полномочием по их обнародованию, а также определенным надзором за их соблюдением в деятельности губернских органов. «Задачей губернатора было... контролировать повсеместное точное исполнение Высочайших повелений, законов, уставов, указов Правительствующего Сената и предписаний начальства»¹⁶⁹, – справедливо отмечает Л.Е. Лаптева.

Помимо собственно законов, губернатор регулярно получал от вышестоящих органов нормативно оформленные предписания, которые должен был исполнять либо следить за их исполнением другими структурами. Например, 25 февраля 1885 г. Московский губернатор получил циркуляр из Министерства внутренних дел (земский отдел), который устанавливал, в виде временной меры, особый порядок отдачи крестьянским обществам без торгов казенных земель. Ходатайства о таких случаях должен был представлять в МВД сам губернатор¹⁷⁰.

В то же время губернатор не смог бы полноценно исполнять все возложенные на него обязанности и полномочия без принятия на местном, губернском уровне, определенных нормативных актов, обязательных для исполнения, причем не только в отношении конкретных субъектов, но также и в отношении неопределенного круга лиц. Это логично вытекало из статуса губернатора, его обширной власти на уровне губернии. «Должность губернатора совмещала три

¹⁶⁸ Блинов И. В. Губернаторы: Историко-юридический очерк. СПб., 1905. С. 167.

¹⁶⁹ Лаптева Л.Е. Эволюция управления центральными губерниями в России XIX – начала XX века // Труды Института государства и права РАН. 2013. № 3. С. 200.

¹⁷⁰ ЦГА Москвы. Ф. 17. Оп. 49. Д. 1082. Л. 114.

роли: представителя императора, главы системы губернского надзора и защитника прав, чиновника системы МВД»¹⁷¹. Осознание данной истины пришло к правительству, пусть и не сразу. В 1876 г. губернаторам было дано «весьма важное право издания обязательных для жителей постановлений, в видах правильного и успешного исполнения, сообразно с местными условиями, узаконений об общественном благочинии, безопасности и порядке»¹⁷².

В результате в течение рассматриваемого периода губернаторы приняли огромное число различных актов.

Изучение опубликованных в дореволюционный период документов Вятского губернатора показывает, что он издавал циркуляры по самым различным вопросам, относящимся к сфере губернского управления в широком ее понимании. Его акты относились к сельскому состоянию, судебной части, землеустройству, охоте и рыбной ловле, строительной части, ветеринарной части, воинской повинности, зрелищ и увеселений, оружию, печати и так далее, всего 24 крупных вопроса.

В подавляющем большинстве циркуляры Вятского губернатора сводились к предписанию строго соблюдать уже установленные нормы и правила, как содержащиеся в законодательстве (например, Устав о цензуре), так и установленные циркулярами Министерства внутренних дел, то есть фактически подзаконными актами. В то же время, в некоторых циркулярах губернатор добавлял к установленным нормам свои положения, являвшиеся новыми и отражавшие специфику конкретной губернии. Например, Циркуляр об охоте и рыбной ловле предписывал полицмейстеру и исправникам принять меры к неослабному наблюдению за выполнением правил об охоте и торговле дичью, изданных 3 февраля 1892. Излагая эти правила, установленные ранее, губернатор добавлял, что «в запретное для лова рыбы время не следует запрещать торговли из садков живую свежую рыбу, пойманной до запрета, но иметь тщательное

¹⁷¹ Лаптева Л.Е. Указ. соч. С. 202.

¹⁷² Блинов И. В. Губернаторы: Историко-юридический очерк. СПб., 1905. С. 322.

наблюдение за тем, чтобы в запретное время на живорыбные садки и вообще в рыбороторговые заведения не принималась свежеуловная рыба»¹⁷³.

Московский губернатор, как показывают архивные документы, также принимал в отношении городских властей многочисленные циркуляры, касавшиеся различных вопросов городского управления, поддержания порядка, наказания виновных, четкого соблюдения действующего законодательства. Например, 20 ноября 1865 г. циркуляром 15863 московский губернатор обратил внимание городских голов на то, что некоторые из уездных стряпчих Московской губернии протестовали против решения городских голов, которые подвергали аресту лиц мещанского звания, ареста не заслуживших. В связи с этим, губернатор предписывал городским головам строго соблюдать законодательство в виде Устава о предотвращении преступлений, допускавшего арест порочных мещан только по приговорам самого мещанского общества¹⁷⁴.

В связи с тем местом, которое среди актов губернатора занимали циркуляры, стоит остановиться на их понимании в качестве нормативного акта. Как отмечает Е.В. Шушунова, «Циркуляром в российском административном праве называлась бумага, исходящая от какого-либо учреждения или должностного лица, обращенная ко всем либо некоторым лицам, подчиненным местам. Циркуляры обычно носили «общий инструкционный характер»¹⁷⁵.

Циркуляры издавали и центральные органы управления, прежде всего, министерства, с их помощью доводившие свою волю до подчиненных местных исполнительных органов. Их издание, включая место в иерархии нормативных актов и содержательные аспекты, законодательством Российской империи урегулировано не было. Согласно мнению Е.В. Шушуновой, «циркуляры не только не вносились в Свод законов Российской империи, но и не имели сколько-нибудь разработанной нормативной базы. Достаточно сказать, что в имперском

¹⁷³ Циркуляр от 1 июля 1911 г. № 1349 // Систематический сборник действующих циркуляров Министерства внутренних дел и Вятского губернатора: (по 1 апреля 1913 г.) / Под ред. В.Э. Ден. Вятка, 1914. С. 471.

¹⁷⁴ ЦГА Москвы. Ф. 17. Оп. 49. Д. 1082. Л. 4.

¹⁷⁵ Шушунова Е.В. К вопросу о сношениях с подчиненными местами в Российской империи второй половины XIX столетия // Право и государство: теория и практика. 2011. № 12. С. 83.

законодательстве не было ни единого правового акта, полностью посвященного порядку издания и отмены циркуляров...»¹⁷⁶.

В связи со сказанным, стоит отметить, что в современной России также не урегулирован вопрос об иерархии и видах нормативных правовых актов, приобретающий особую актуальность в связи с инфляцией правовой материи в условиях стремительного роста количества правовых норм, а также в связи с цифровизацией. Поэтому достаточно остро стоит вопрос о принятии Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», инициативный проект которого разработан коллективом Института законодательства и сравнительного правоведения при правительстве Российской Федерации¹⁷⁷. Опыт Белоруссии и Казахстана свидетельствует о позитивном воздействии такого рода законов на систему источников права.

Возвращаясь к вопросу о циркулярах, принимавшихся губернаторами, отметим, что главное их назначение состояло в разъяснении смысла правовых норм, принятых органами государственной власти, а также разъяснении порядка их применения. Губернатор, принимая циркуляр, мог стараться устранить те затруднения, которые вызывали те или иные нормы права у учреждений, должностных лиц, жителей конкретной губернии. Циркуляры могли предназначаться начальникам тюрем, руководителям присутственных мест, губернским чиновникам, разного рода комитетам, благотворительным обществам, городским обывателям и т.д. В силу этого циркуляры губернаторов, как правило, имели характер толкования права или его применения, то есть могут быть отнесены к числу подзаконных актов.

В отличие от губернаторских циркуляров, те циркулярные распоряжения, которые на места рассылались министерствами, не всегда однозначно могли трактоваться как акты правоприменительного характера. Среди них встречались и информативные, уведомительные акты, с помощью которых губернские власти

¹⁷⁶ Шушунова Е.В. Там же. С. 83.

¹⁷⁷ О нормативных правовых актах в Российской Федерации (проект федерального закона). 6-е изд., перераб. и доп. / рук. авт. коллектива Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2021.

информировались о вновь принятых законах. Но циркулярами решалось и много важных вопросов, особенно когда они направлялись не губернаторам, а напрямую подчиненными министерствам присутственным местам и учреждениям в губерниях. Как справедливо отмечает Е.В. Шушунова, «Множество вопросов, от порядка свидетельствования паспортов проезжающих через австрийскую границу до отмены круговой поруки в малочисленных сельских обществах, решалось именно положениями, заключенными в циркулярах. Ко второй половине XIX в. циркуляры приобрели действительно весомое значение и стали фактически самостоятельными правовыми актами, на основании и с помощью которых, между прочим, управлялась вся почтовая часть и организовывалась полиция»¹⁷⁸.

Вопрос о нормативном характере актов губернатора следует решать с учетом того, в какой степени нижестоящие органы рассматривали их в качестве обязательных. Об этом свидетельствуют материалы сенаторских ревизий, сохранившиеся в архивах и изученные историком С.В. Любичанковским. Ученый пишет, что «даже в самой губернаторской канцелярии «обнаружены были многочисленные случаи неисполнения предписаний губернатора в течение нескольких лет, причем явления эти, по-видимому, считались обычными, нормальными, так как никаких понуждений и никаких мер взыскания со стороны губернатора не вызывали»¹⁷⁹.

Вывод, сделанный ученым, основан на результатах сенаторских ревизий не центральных, а окраинных губерний, в частности, Бакинской. Но есть основания полагать, что сходная ситуация была и в центральных губерниях Российской империи. Неисполнение актов губернатора формально подчиненными ему структурами свидетельствует против их правового характера, подчеркивает их необязательный, циркулярный характер. В то же время, известны многочисленные примеры неисполнения и правовых норм, в том числе, законодательных актов, поэтому данный аргумент не может рассматриваться как решающий при

¹⁷⁸ Шушунова Е.В. Указ. соч. С. 84.

¹⁷⁹ Любичанковский С.В. Губернские администрации Российской империи в оценке сенаторских ревизий начала XX века // Клио. 2005. № 3. С. 127–128.

определении места таких актов в системе источников права. Кроме того, случаи неисполнения вполне можно объяснить не низкой юридической силой актов, а негативным влиянием существовавшей бюрократизации всего государственного аппарата Российской империи, некомпетентностью конкретных чиновников.

Таким образом, акты губернаторов в Российской империи обладали рядом важных характеристик. Во-первых, они исходили от губернатора и были адресованы подчиненным ему органам губернской администрации. Во-вторых, пространство действия этих актов ограничивалось конкретной губернией. В-третьих, подчиненные структуры в губернии далеко не всегда рассматривали для себя исполнение актов губернатора как строго обязательное дело.

В период Российской империи в научной литературе существовала дискуссия об отличиях закона от акта управления, о критериях их разграничения. По мнению Л.Е. Лаптевой, «распространенной оказалась идея различать акты в зависимости от того, носит их содержание общий или частный характер. Общим распоряжениям приписывалась большая степень обязательности и считалось, что издаваться они должны были только в форме закона»¹⁸⁰. Несмотря на то, что исполнить это правило в полной мере в условиях самодержавной монархии, когда и общие, и частные акты подписывались главой государства, власть которого была почти неограниченной, не представлялось возможным, стоит признать, что акты губернаторов в подавляющем большинстве своем имели именно частный характер. Губернаторы не принимали актов, которые распространяли бы свое действие на всю территорию страны и неограниченный круг лиц. Как правило они отдавали распоряжения, касавшиеся конкретных лиц или учреждений, либо группы лиц. Циркуляры губернаторов могли носить и более общий характер, что не мешало им при этом оставаться административными распоряжениями, лишенными новых правовых норм, имевшими подзаконный характер. Как писал дореволюционный правовед Н.И. Лазаревский, «во всех государствах существует огромная категория административных распоряжений, носящих общий характер (обязательные

¹⁸⁰ Лаптева Л.Е. Закон и акт управления в пореформенной русской юриспруденции // Ученые записки: электронный научный журнал Курского государственного университета. 2013. № 1.

постановления, циркуляры), и нельзя говорить, чтобы эти распоряжения могли быть издаваемы только по специальному уполномочию законом»¹⁸¹.

Все указанные пункты позволяют сказать, что акты губернаторов в Российской империи, как правило, не относились к числу источников права, следовательно, не занимали особого места в системе таких источников.

Губернское правление, согласно законодательству Российской империи, было высшим органом управления в губернии и состояло из общего присутствия и канцелярии¹⁸². Как орган, работавший под непосредственным руководством губернатора и выполнявший, в основном, совещательные функции, оно не принимало актов от своего имени.

Полномочия губернского правления в сфере законодательства состояли в следующем: обнародование законов, императорских и сенатских указов; обращение за разъяснениями в Сенат в случае поступления непонятого закона; надзор за исполнением и правильным соблюдением законов и указов¹⁸³.

В то же время, принимавшиеся на заседаниях губернского правления решения оформлялись документально, в виде «журналов». Фактически в такой журнал записывались мотивированные постановления губернского правления, излагалось существо дела и принятое по нему решение. Для того, чтобы такое постановление могло вступить в силу, его должен был утвердить губернатор¹⁸⁴.

В научной литературе существуют как минимум три позиции относительно того, как составлялись такие журналы и какое значение они имели.

Первая позиция, сформированная еще в дореволюционный период, основана на утверждении, что в действительности соответствующих заседаний не проводилось, журналы составлялись для того, чтобы обосновать уже принятое

¹⁸¹ Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. Конституционное право. СПб., 1908. С. 438.

¹⁸² Ст. 665 Свода законов Российской империи.

¹⁸³ Ст. 438 – 470 Свода законов Российской империи.

¹⁸⁴ Любичанковский С.В. Губернское правление и губернатор: механизм совместного функционирования (1892–1917) // Вестник Оренбургского государственного университета. 2006. № 1-1. С. 48.

губернатором решение, придать ему необходимую форму. Фактически обоснование подгонялось под уже готовое решение губернатора¹⁸⁵.

Вторая позиция представлена в работе М.М. Шумилова¹⁸⁶. Он полагает, что при обсуждении того или иного вопроса губернское присутствие составляло журнал, исписывая большое количество бумаги для обоснования соответствующего решения по делу, но затем этот журнал представлялся губернатору и тот уже сам выносил решение, которое могло отличаться от мнения губернского присутствия. В итоге решающим оказывалось именно мнение губернатора, но заранее под это мнение решение не подгонялось.

Третью точку зрения на нормотворчество губернского правления отстаивает С.В. Любичанковский¹⁸⁷. Ученый, прежде всего, подчеркивает, что в период Российской империи практика работы различных учреждений допускала часто использовавшуюся возможность принятия решений не на коллективном заседании, а с помощью опроса всех членов коллективного органа. Проведенный им анализ показал, что каждое журнальное постановление готовилось, при этом собиралась соответствующая информация и формировался проект решения. Этим занималась канцелярия губернского правления. Затем решение оформлялось в виде журнала, с указанием конкретной даты присутствия, и подписывалось не менее чем тремя членами. На завершающем этапе журнал с состоявшимся решением утверждался императором.

Такой порядок свидетельствовал о том, что губернские правления действительно были важным институтом, принимавшим правоприменительные решения по конкретным и важным местным вопросам. Их деятельность была реальной, а не фиктивной, хотя ее итоги и зависели от утверждения губернатора. Но можно предположить, что в силу высокой загруженности губернатор далеко не

¹⁸⁵ Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910. Т. 2. С. 329.

¹⁸⁶ Шумилов М.М. Губернаторские канцелярии и губернские правления в России 50–80-х годов XIX века // Проблемы социально-экономической и политической истории России XIX–XX веков. Сб. статей. СПб., 1999. С. 188.

¹⁸⁷ См.: Любичанковский С.В. Губернское правление и губернатор: механизм совместного функционирования (1892–1917) // Вестник Оренбургского государственного университета. 2006. № 1-1. С. 49.

всегда имел возможность подробно знакомиться с теми материалами, которые легли в основу того или иного конкретного решения, а потому просто доверял в этих вопросах губернскому правлению.

Судебная практика Правительствующего Сената свидетельствует о том, что некоторые решение gubernского правления, в частности, относившиеся к финансовым вопросам, могли вступать в силу только при одобрении городской думы¹⁸⁸.

В архивных фондах ЦГА Москвы отложилось немало журналов, принятых Московским губернским правлением¹⁸⁹. Их исследование подтверждает, что описанный выше порядок действительно имел место, и губернское правления проводили большую самостоятельную работу.

Таким образом, можно констатировать, что губернское правление принимало акты, но они не содержали новых норм права, распространявшихся на неопределенное количество случаев, а содержали решение по конкретным делам с соответствующей мотивировкой. Следовательно, эти акты можно в полной мере отнести к числу актов правоприменительных.

Н.М. Коркунов, посвятивший специальное исследование вопросам соотношения указа и закона, называл акты gubernского управления, наряду с иными актами исполнительной власти, «указами подчиненного управления». Он задавался вопросом о том, зачем вообще административным органам предоставлено право издавать указы, не ограничиваясь только актами правоприменения. Ответ на этот вопрос ученый пытался найти в самой истории нашего законодательства, включая составление Свода законов. Н.М. Коркунов пришел к заключению, что важную роль сыграла судебная реформа поскольку «обойтись без установления собственной властью и общих правил, обязательных для всех, для администрации было невозможно. А добиться признания своих

¹⁸⁸ Дело по жалобе Радомысльского городского головы на постановление Киевского gubernского по городским делам присутствия по предмету изменения смет доходов и расходов города Радомысля на 1899 год // Сборник решений Правительствующего Сената по первому общему собранию и департаментам первому, второму и герольдии. 1905 год. СПб: Сенатская тип., 1909. С. 35.

¹⁸⁹ См.: ЦГА Москвы. Ф. 54 – Московское gubernское правление.

указов обязательными со стороны новых судов администрация могла не иначе как доказав их законность»¹⁹⁰.

Таким образом, право местных органов издавать указы, по мнению ученого, возникло достаточно закономерно, будучи обусловлено всем ходом государственной правовой жизни. В результате «правом издавать указы наделены теперь у нас как органы местного самоуправления, так и правительственные органы, местные и центральные»¹⁹¹.

Далее ученый поясняет, что речь идет о праве издавать указы, обязательные для самих служащих, но есть еще и право издавать указы, обязательные для частных лиц. Такие лица «подчинены собственно закону, а распоряжения администрации лишь настолько, насколько распоряжения эти сами основаны на законе»¹⁹².

Те немногочисленные акты губернского управления, прежде всего, акты губернатора, которые можно отнести к подзаконным нормативным актам, не играли большой роли в развитии правовой системы Российской империи. Прежде всего, это связано с их распространением только на конкретную местность, то есть строго региональное значение.

Рассматривая место актов местных органов в механизме правового регулирования общественных отношений в Российской империи, отметим, что в соответствии с современными представлениями, механизм правового регулирования понимается как система специальных юридических средств, при помощи которых осуществляется воздействие на общественные отношения и достигается необходимый результат¹⁹³. Такое понимание восходит к работам С. С. Алексеева¹⁹⁴ и в значительной мере отражает позиции сторонников

¹⁹⁰ Коркунов Н. М. Указ и закон. СПб., 1894. С. 366.

¹⁹¹ Там же. С. 366.

¹⁹² Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 367.

¹⁹³ См., напр.: Ковалева В. В. Основные подходы к понятию механизма правового регулирования в современной юридической литературе // Актуальные проблемы российского права. 2008. № 2. С. 29–30; Сизов В.Е. Механизм правового регулирования как социально-правовая категория // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2016. № 4. С. 164

¹⁹⁴ Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Юридическая литература, 1966. С. 30.

«инструментальной теории». В современных условиях получает распространение и несколько иная точка зрения, согласно которой механизм правового регулирования стоит понимать не как статичную систему средств, а как динамичный процесс воплощения в жизнь правовых предписаний.

Понимание механизма как структуры или системы придает праву статичный характер, что не соответствует динамике общественных отношений, не раскрывает изменчивость и конструируемость правовой реальности. Поэтому применительно к механизму правового регулирования, с учетом современной постклассической методологии, представляется целесообразным понимать данный механизм не как систему, а как процесс¹⁹⁵. «Рассмотрение механизма правового регулирования как комплекса подпроцессов позволяет дать праву характеристику с точки зрения того, каким образом оно функционирует, обеспечивая упорядочение общественных отношений»¹⁹⁶.

И в том, и в другом случае можно говорить о структуре самого механизма правового регулирования с позиций целесообразности включения в него источников права (в их формальном понимании). Как правило, в структуре этого механизма обычно выделяют нормы права¹⁹⁷. Но заслуживает внимания точка зрения, что «юридические нормы, входящие в состав этих формальных источников, не могут действовать сами по себе, не обладая необходимой системной оболочкой внешних форм права»¹⁹⁸.

Опираясь на данную точку зрения, можно констатировать, что в период Российской империи акты местных органов, как и акты органов центральных, выступали в качестве структурного элемента механизма правового регулирования, но лишь в том случае, если содержали в себе нормы права, то есть являлись нормативными правовыми актами. Так как большинство губернских актов норм

¹⁹⁵ Малахов В. П. Общая теория права и государства. К проблеме правопонимания. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013. С. 116.

¹⁹⁶ Лановая Г. М., Правкина И. Н. Механизм правового регулирования: понятие и содержание // Аграрное и земельное право. 2019. № 3. С. 15.

¹⁹⁷ Шабаева О.А. Общая характеристика механизма правового регулирования // Вестник Бурятского государственного университета. 2011. № 2. С. 219.

¹⁹⁸ Спирин М.Ю. Механизм правового регулирования: место источников и истоков права в его структуре // Правовое государство: теория и практика. 2020. № 1. С. 40.

права в себе не содержали, то рассматривать их в указанном качестве не представляется возможным.

В то же время, эти акты можно рассматривать как часть волевого компонента системы механизма правового регулирования. При понимании этого механизма как процесса очевидно, что воля государства, заложенная в нормах права и отраженная в соответствующих его источниках, реализуется во многом благодаря действиям конкретных должностных лиц, в том числе, на губернском уровне. В данном случае акты губернских органов выступали важным передаточным звеном от центральной власти к конкретным правоотношениям, способствуя полноценному процессу правового регулирования.

В целом, стоит отметить, что центральная власть сама целенаправленно ограничивала роль регионального нормотворчества. Такие ограничения выступали важным средством укрепления властной вертикали, предполагавшей строгую подчиненность региональных органов органам центрального управления. Такая подчиненность выступала важным фактором укрепления государственного единства Российской империи, что приобретало особое значение в условиях огромного размера территории страны, удаленности многих регионов от центра, многонационального и поликонфессионального состава населения.

В то же время полностью лишить местные органы власти, прежде всего, губернаторов, права принятия нормативных актов центральная власть не могла, так как это осложнило бы осуществлением ими управления на региональном уровне. Поэтому им оставили возможность принимать нормативные правовые акты, но только по сугубо узким вопросам, относившимся к текущей, повседневной деятельности, в социально-бытовой сфере. Наибольшая часть актов, принимавшихся губернскими органами власти, имела подзаконный характер и была направлена на точное исполнение предписаний центральных властей Российской империи.

2.3. Акты волостных судов в системе источников права Российской империи

Волостные суды представляют собой особый, даже во многом уникальный орган, природа и назначение которого непосредственно определялись особенностями национально-территориального устройства Российской империи, спецификой проводившейся в отношении крестьянского населения политикой. Несмотря на название, их нельзя считать только судебными органами, что будет показано ниже.

Несмотря на значительное количество работ, посвященных практической деятельности волостных судов, вопрос о природе их актов, их соотношении с другими источниками права Российской империи остается в юридической науке нерешенным. Раскрытие особенностей этих актов может послужить формированию более полных представлений о системе источников права дореволюционной России, поможет лучше понять содержание отечественных правовых традиций.

Волостные суды существовали с 1838 г., когда они были созданы для государственных крестьян, и после отмены крепостного права в 1861 г. распространились на все крестьянское сословие. Судебная реформа 1864 г., существенно изменившая судебную систему Российской империи, не повлияла на статус и существование волостных судов¹⁹⁹. Как представляется, на это было несколько главных причин.

Во-первых, особенностью управления крестьянским сословием в Российской империи было широкое использование тех обычаев, которые существовали у самих крестьян, и складывались в рамках крестьянской общины. Сходная политика применялась и по отношению к так называемым «инородцам», населявшим окраины страны.

Во-вторых, волостные суды сложно охарактеризовать как судебные органы «в чистом виде», они являлись судебно-административными органами, так как помимо судебных, выполняли еще и некоторые управленческие функции.

¹⁹⁹ Исаев И.А. Судебная реформа 1864 г.: цели и противоречия // НОМОТНЕТИКА: Философия. Социология. Право. 2014. № 16 (187). С 130-132

В-третьих, волостные суды являлись сословными органами, а судебная реформа 1864 г. была направлена на создание бессословной судебной системы, предполагая равенство сторон в суде независимо от их сословной принадлежности. Таким образом, налицо противоречие, повлиявшее на эффективность всей судебной реформы, но сохраняемое правительством Российской империи сознательно. Именно в качестве сословных крестьянских органов волостные суды соответствовали политике правительства, направленной на консервацию крестьянской общины, рассматриваемой государством в качестве важной фискальной единицы.

В-четвертых, система наказаний, применявшаяся волостными судами, не могла существовать в рамках обновленной в 1864 г. судебной системы России, основанной на гораздо более либеральных началах. В волостных судах сохранялись телесные наказания, и сами крестьяне выступали за их сохранение по той причине, что у них не было достаточно имущества для исполнения наказаний в виде денежных взысканий, и не было возможности пропускать сезонные полевые работы в случае ареста²⁰⁰. По поводу мирового суда в деревне дореволюционный исследователь А.И. Языков писал, что мировой суд «неудобен для сельского населения, потому что законы, которыми он обязан руководствоваться, вовсе не приспособлены к условиям современного деревенского быта»²⁰¹. Далее он добавлял, что «Постановления X-го тома, которыми обязан руководствоваться суд, не подходят к условиям деревенского быта, крестьянского и некрестьянского»²⁰². Но среди современников существовали и иные мнения. Например, В.В. Тенишев полагал, что «Заменить господствующий наш хаос правосудия в настоящем местной юстицией значило бы заложить фундамент правового строя в стране, сделать этот правовой строй действительным достоянием населения»²⁰³.

²⁰⁰ Позицию крестьян по данному вопросу см.: Труды комиссии по преобразованию волостных судов. Т. 1–6. СПб.: Тип. II отделения СЕИВК, 1873.

²⁰¹ Языков А.И. О преобразовании волостного суда: Доклад на заседании Административного Отделения Юридического Общества 12 января 1885 г. СПб., 1885. С. 6.

²⁰² Там же. С. 7.

²⁰³ Тенишев В.В. Правосудие в русском крестьянском быту. Брянск, 1907. С. 4.

Исследователи также отмечают нередкие нарушения и даже злоупотребления в деятельности волостных судов, включая подкуп судей в разных формах: деньгами, алкогольными напитками, продуктами питания. В некоторых губерниях стороны до и после процесса традиционно поили судей алкоголем²⁰⁴.

Изначально предполагалось, что после проведения судебной реформы волостные суды будут ликвидированы, но этого в итоге не произошло. Эти судебные инстанции не вписывались в новую судебную систему, созданную уставами 1864 года, но они, как сказано выше, соответствовали проводимой правительством политике, выполняли важные функции и потому были сохранены.

Создание волостных судов и круг их полномочий определялись всем ходом политики правительства в период Российской империи. В силу имперского характера отечественной дореволюционной государственности территория страны постоянно расширялась, в ее состав включались все новые земли, населенные самими различными по языку, вероисповеданию, обычаям народы. В таких условиях унификация системы местного управления была обречена на неудачу. «Управлять территориями, населенными многочисленными народами, входившими в состав России в разное время, на основе унифицированной модели организации местного самоуправления, суда, земельных отношений было невозможно»²⁰⁵. Требовался более гибкий подход, предполагавший использование традиционных институтов и обычаев, которые существовали как на окраинах, так и в центре страны. Необходимо было использование «более гибких методов управления и специфических, характерных для каждой окраины органов и учреждений, привлечения к управлению местной феодальной верхушки»²⁰⁶. Государство в каждом случае действовало ситуативно, использовало разные подходы и модели, не могло выработать единых стандартов.

²⁰⁴ Frierson C.A. «I must always answer to the law...» Rules and responses in the reformed volost' court // Slavonic a. East Europ. Rev. L., 1997. Vol. 75, № 2. P. 323–324.

²⁰⁵ Киор В.Б. Государственная национальная политика в имперской России // Вестник РГГУ. Серия: Политология, история, международные отношения, зарубежное регионоведение, востоковедение. 2010. № 4. С. 205.

²⁰⁶ Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 144.

Можно привести примеры, показывающие, сколь различными были подходы.

После вхождения в состав Российской империи Великого княжества Финляндского в нем были практически полностью сохранены действующие законы (как правило, шведского происхождения). Фактически Финляндия получила политическую автономию, с 1863 г. была возобновлена работа финского Сейма – представительного органа, действовавшего на основе собственного Устава²⁰⁷. Система управления Финляндии не была встроена в систему управления Российской империи, там существовал свой суд, свой бюджет, собственная налоговая система.

Сходная правовая политика проводилась в отношении Царства Польского, также входившего в состав Российской империи и получившего в 1815 г. собственную конституцию (действовала до 1830 г.). В результате Польша на некоторое время стала единственным государством Европы, имевшим представительные органы, в состав которых входили представители почти всех сословий.

В 60–70-е годы XIX в. были военной силой присоединены к России Бухарский эмират и Хивинское ханство, причем значительная часть населения радостно встретила это событие. При этом власть правителей на местах была сохранена, равно как и государственный аппарат, включая армию, и финансовая система. Фактически речь шла о создании протектората, при которой местные власти лишались права самостоятельной внешней политики.

11 июля 1867 г. было издано «Временное положение об управлении в областях Туркестанского генерал-губернаторства». Первоначально Туркестанское генерал-губернаторство включало три области: Ферганскую, Семиреченскую и Сыр-Дарьинскую. После присоединения к России основных районов Средней Азии положением 12 июня 1886 г. оно было преобразовано в Туркестанский край, при

²⁰⁷ Звонарев А. В. К вопросу о создании Сеймового устава Великого княжества Финляндского 1869 года // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2013. № 2. С. 27–28.

этом основные принципы управления бывшего генерал-губернаторства сохранялись²⁰⁸. В целом, именно Средняя Азия сохраняла в пореформенный период наибольшие особенности управления по сравнению с остальными национальными окраинами.

Управление сибирскими «инородцами»²⁰⁹ осуществлялось, в основном, с учетом их культурно-национальных особенностей и религиозных воззрений, фактически на основах свободы вероисповедания и сохранения правовых обычаев. Тем самым государство старалось органично включать родовую систему управления и обычное право инородцев в имевшийся властно-управленческий государственный механизм и правовую систему.

Что касается центральных регионов страны, большинство населения которых составляло православное крестьянство, то здесь также имелись особенности организации управления на местах. Прежде всего, государству был выгоден общинный строй, оно до начала XX в. стремилось законсервировать отношения внутри общины. Прежде всего, общинный строй был выгоден с фискальной и управленческой точки зрения. Подобно тому, как на национальных окраинах управление поручалось традиционным местным институтам, нередко родо-племенного характера, так и центральных регионах было удобно использовать традиционные крестьянские общинные структуры. Община была самоуправляющейся единицей, которая сама решала множество вопросов, начиная от передела земельных участков и заканчивая призывом старых и нетрудоспособных своих членов.

Община была удобна правительству и с фискальной точки зрения. Сбор налогов было гораздо проще осуществлять с общины, чем с каждого конкретного крестьянина, который к тому же мог оказаться неплатежеспособным. При общинном характере общественного устройства фискальное администрирование

²⁰⁸ Ерошкин Н. П. Указ. соч. С. 255.

²⁰⁹ Согласно Своду законов Российской империи, под инородцами понимались «некоторые племена, поставленные по их правам состояния и по управлению ими в особое положение». См.: Градовский А. Д. Начала русского государственного права: в 2-х т. Т. 1: О государственном устройстве. М.: Зерцало, 2006. С. 408.

фактически превращалось в проблему именно самой общины, а не государства, что способствовало снижению административных и финансовых издержек.

С современных позиций представляется очевидной «целесообразность использования русской крестьянской общины как необходимого и удобного инструмента для управления землепользованием, регулирования поземельных устройств на местах и отношений по этому поводу между членами общины и, главное, обеспечения взимания нужных податей, выполнения крестьянами повинностей и пополнения армии рекрутами»²¹⁰.

Волостные суды представляли собой такие органы, которые по природе своей соответствовали организации и функционированию крестьянской общины. Их с самого начала правительство рассматривало именно как органы управления. Поскольку разделение властей в принципе отсутствовало, суд не был отделен от администрации (по крайней мере, до судебной реформы 1864 г.), судебные полномочия фактически рассматривались как властно-административные. В силу этого волостные суды с самого начала получили достаточно гармоничный для их задач объем полномочий, включавший и административно-распорядительные, и судебные функции. Отсюда вытекали и особенности природы издаваемых ими актов.

Стоит отметить, что высказанное выше соображение не является общепризнанным. Даже среди современников находилось немало критиков волостной юстиции. Например, выдающийся правовед Б. Н. Чичерин писал: «Самое больное место в провинциальной администрации находится в крестьянском управлении, особенно волостном. Недостаточность суда, произвол старшин, владычество писарей, все это слишком известно»²¹¹.

Административно-судебные полномочия волостных судов определяли их возможность играть важную роль в сборе причитавшихся с крестьян податей, при

²¹⁰ Игнатьева Е. Ю. Судебное правотворчество в России по земельным вопросам во второй половине XIX – начале XX века в процессе применения обычного права // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2019. Т. 13. № 2. С. 216.

²¹¹ Чичерин Б.Н. Задачи нового царствования // Чичерин Б.Н. Мера и границы. М., 2023. С. 170.

этом для виновных в неуплате могли применяться телесные наказания²¹². В итоге эти суды в силу специфики их полномочий нельзя охарактеризовать как полноценные судебные органы, уклон в управленческую сторону был сильнее. Обращает на себя внимание и тот факт, что в своей деятельности, особенно при вынесении конкретных решений, волостные суды руководствовались прежде всего, крестьянскими обычаями. Фактически сложилась ситуация, когда нормы Свода законов Российской империи в полном объеме распространяли свое действие «не более чем на 13–17% населения, тогда как основную часть составляло крестьянство, которое жило в соответствии с теми обычаями, которые сложились в их местности»²¹³. В итоге именно обычаи, а не законы, определяли повседневные отношения в крестьянской среде, влияя и на принимавшиеся волостными судами административные решения, и на оформлявшие эти решения акты. Как отмечает И.В. Ботанцов, на практике имелись случаи, когда обычаи явно противоречили закону, при этом могли применяться именно обычаи. Он пишет: «На практике часто оказывалось, что принятые исходя из принципов законодательства решения волостных и мировых судов не признавались крестьянами, оценивались как «вредные интересам общества» (имеется в виду – общины). К числу коллизионных относились, в частности, дела о перемерах и переделах земель при подворно-наследственном пользовании. Спорными здесь были земли захватные, расчищенные и введенные крестьянами в земельный оборот»²¹⁴.

Большое своеобразие существовало в регулировании крестьянскими обычаями брачно-семейных отношений. Такие обычаи нередко противоречили не только нормам свода законов, но и церковным канонам. Например, как отмечает дореволюционный исследователь А. Ефименко, законодательство российской империи строго требовало совместного проживания мужа и жены, запрещало их разлучать за исключением особых случаев, например, каторжных работ. В то же

²¹² Никулина Н. В. Волостные суды в судебной системе Российской империи после судебной реформы 1864 г. // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2012. № 2. С. 121.

²¹³ Дорская А.А. Положения Судебной реформы 1864 года и деятельность министерства юстиции Российской империи в 1867–1899 годах // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2021. № 4. С. 29.

²¹⁴ Ботанцов И.В. Соотношение нормативных актов и обычаев в правовой системе Российской империи 1832 – 1917 гг. // Известия РГПУ имени А.И. Герцена. 2015. № 178. С. 27.

время, крестьянские обычаи не требовали от супругов совместной жизни так же строго, как законодатель: «Волостной суд принимает дела и разрешает их согласно обычаю; он разлучает жену с мужем, если того требуют интересы обиженной стороны, дает свою санкцию актам, заключаемым между супругами и клонящимся к их разлучению...»²¹⁵.

Применение волостными судами законов осложнялось еще и тем, что далеко не всегда судьи таких судов, избравшиеся из крестьянской среды, были грамотными. Например, в Ульянинской волости Бронницкого уезда Московской губернии из четырех волостных судей только один был грамотный²¹⁶.

Стоит учитывать тесное взаимодействие волостных судов с волостными старшинами. Как отмечал А.И. Языков, на практике в силу пробелов в законодательстве произошло частое слияние власти волостного старшины с волостным судом. «Волостной старшина исправляет в действительности все обязанности неперменного члена волостного суда. Ему подаются заявления, жалобы, он вызывает тяжущихся, свидетелей, принимает действительнейшие меры к их явке, или вовсе не вызывает. Наконец, он же всеильно и бесконтрольно исполняет и неисполняет судебные решения»²¹⁷. Такое взаимодействие придавало практике волостных судов еще в большей мере административный характер, демонстрировало слияние судебной и административной функции.

Правительство поддерживало применение обычаев волостными судами, аналогично тому, как оно поддерживало обычаи в правовой практике «инородческого» населения окраин. В силу этого несколько снижалась роль закона, который в итоге не стал всеобъемлющим, безоговорочно главным источником права в правовой системе Российской империи. В то же время, в научной литературе существует точка зрения, что признание обычного права в качестве

²¹⁵ Ефименко А. Исследования народной жизни: Вып. 1: Обычное право. М., 1884. С. 107.

²¹⁶ Труды комиссии по преобразованию волостных судов. Т. 2. Владимирская и Московская губернии. СПб.: Тип. II отделения СЕИВК, 1873. С. 438.

²¹⁷ Языков А.И. О преобразовании волостного суда: Доклад на заседании Административного Отделения Юридического Общества 12 января 1885 г. СПб., 1885. С. 27.

основы права не умаляет значение закона как источника права, а лишь возвращает позитивному праву его историческую почву²¹⁸.

Роль обычая еще больше закрепила судебная реформа 1864 г. Как отмечает И.В. Ботанцов, «в соответствии с новыми Уставами, крестьянские дела разрешались на основании обычного права и только за неимением соответствующей нормы применялся закон. На практике крестьянский обычай был поставлен даже выше норм партикулярного права и местных обычаев, а также обычаев церковных и других норм церковного права»²¹⁹.

Как следует из трудов комиссии по преобразованию волостных судов, не все волостные суды применяли обычаи. Например, Ивановский волостной суд «при обсуждении дел руководствуется исключительно общими законами гражданскими (Т. X, ч. 1); особых местных обычаев нет»²²⁰. Но изучение решений волостных судов показывает, что вопросы наследования решались именно на основе тех обычаев, которые существовали у крестьян данной местности. Обычаи применялись и по некоторым иным вопросам. Например, Озерецкий волостной суд Дмитровского уезда Московской области в 1869 г. рассмотрел жалобу государственной крестьянки села Костино С. пожаловалась на крестьянина того же села Г., который нанес ей ущерб на сумму 32 рубля 13 копеек при подготовке к свадьбе. Г. сосватал у С. дочь, а потом отказал, и не возместил понесенные расходы. Волостной суд «по соображению по крестьянскому быту, как бывают свадьбы и какой покуп для оной, определил взыскать с кр. Г. в пользу С. в семидневный срок и по взысканию удовлетворить С. 16 руб. 02 коп»²²¹.

Стоит отметить, что комиссия, изучавшая деятельность волостных судов в разных губерниях, убедилась в том, что обычай в деревне получил гораздо большее распространение, чем до этого полагали представители правительственных кругов.

²¹⁸ Шатковская Т.В. Обычное право российских крестьян второй половины XIX – начала XX века. Ростов н/Д., 2009. С. 31.

²¹⁹ Ботанцов И.В. Судебная реформа 1864 г. как детерминант развития системы права России // Юридическая наука: история и современность. 2020. № 3. С. 47.

²²⁰ Труды комиссии по преобразованию волостных судов. Т. 2. Владимирская и Московская губернии. СПб.: Тип. II отделения СЕИВК, 1873. С. 3.

²²¹ Там же. С. 542.

До этого господствовало представление, что крестьянские обычаи регулируют только наследственные отношения, но благодаря 6-томному труду комиссии выяснилось, что обычаи играют в деревне гораздо большую роль²²².

В некоторых случаях использование обычая как основания для вынесения волостным судом решения приводило к злоупотреблениям. Как писал В.В. Тенишев, «иногда в суде бывает решено дело на основании такого местного обычая, о котором ни сами крестьяне, ни отцы и деды их и не подозревали; такой обычай существует не у крестьян, а в фантазии волостного писаря»²²³.

Иногда волостные суды основывали свои решения на приговорах крестьянского схода. Соответственно, посредством их актов происходила формализация таких решений, придание им юридической силы. Например, доверенные лица крестьян деревни Поповки Ковровского уезда Владимирской губернии представили волостному суду приговор общества об удалении из их селения проживающей в питейном доме крестьянской девицы А. и водворении ее в место жительства, так как А. «делает ругательства женщинам их селения»²²⁴. Волостной суд постановил: согласно приговору общества крестьян, выслать из селения Поповки крестьянскую девицу А. для водворения ее в место жительства.

Значение актов волостных судов увеличилось в результате судебно-административной реформы 1889 г., которую можно рассматривать в качестве завершающего этапа судебной контрреформы. Подсудность волостных судов была расширена: если раньше их ведению подлежали только споры и проступки крестьян, то после реформы 1889 г. волостным судам стали подсудны все лица бывших податных сословий, постоянно проживающие в соответствующей волости. В результате волостной суд перестал быть исключительно крестьянским сословным органом управления и суда, и трансформировался в судебно-административный орган для всех низших слоев сельского населения.

²²² Языков А.И. О преобразовании волостного суда: Доклад на заседании Административного Отделения Юридического Общества 12 января 1885 г. СПб., 1885. С. 13.

²²³ Тенишев В.В. Правосудие в русском крестьянском быту. Брянск, 1907. С. 179.

²²⁴ Труды комиссии по преобразованию волостных судов. Т. 2. Владимирская и Московская губернии. СПб.: Тип. II отделения СЕИВК, 1873. С. 79.

Исследование актов, принимавшихся волостными судками, осложнено в силу их недостаточной сохранности. М.А. Соснина, исследовавшая данный вопрос применительно к Архангельской области, отмечает, что среди архивных фондов акты волостных судов представляются достаточно редкими и далеко не все они сохранились²²⁵. Они были либо утрачены, либо «распылились» по различным фондам. Книги, в которые записывались решения волостных судов, порой велись небрежно, с пробелами, с ошибками, которые делали волостные писари.

Решая вопрос о правовой природе актов волостных судов, стоит отметить, что ни не содержали новых норм права. Нормы этих актов не могли распространяться на неопределенный круг лиц. Юрисдикция волостных судов распространялась только на ту волость, в рамках которой действовал такой суд, и только на крестьянское сословие. Поэтому представляется возможным отнести акты волостных судов к числу правоприменительных актов. Они оформляли решения по применению конкретных норм права, как правило, содержащихся в обычаях, что позволяло регулировать наследственные, семейные, обязательственные отношения между крестьянами, определяя их поведение в этих сферах.

Также необходимо отметить, что обычно решения волостного суда записывались в специальную книгу, то есть акта как такового не составлялось. С другой стороны, соответствующие записи решений в такую книгу, имевшую официальный характер, можно рассматривать как особую форму акта.

Кроме того, не все решения записывались в книгу. Например, не записывались те, которые оканчивались примирением.

Новых норм права в актах волостных судов не устанавливалось. Они занимались применением уже имевшихся правовых норм в рамках конкретных правоотношений, при этом, как правило, применялись нормы, содержащиеся не в законах, а в обычаях.

²²⁵ Соснина М.А. Система волостных судов в пореформенной России (на примере Архангельской губернии) // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2014. № 9-1. С. 136.

В то же время, в ряде случаев волостные суды могли применять такие обычаи, которые сложились в крестьянской среде, но еще не стали правовыми. Этот аспект представляется крайне важным, так как в данном случае речь идет уже не просто о правоприменении, но о более сложной в оценке правовой деятельности. По нашему мнению, в этом случае можно говорить о том, что акты волостных судов играли еще и правотворческую роль. Фактически этими актами санкционировались обычаи, превращавшиеся в обычаи правовые, то есть источники права. Решение волостного суда, в котором приводились нормы соответствующего обычая и наделялись юридической силой, было не только сугубо правоприменительным, но в некотором роде еще и правотворческим актом, следовательно, могло рассматриваться в контексте существовавшей системы источников права. Поэтому не все существовавшие в крестьянской среде обычаи становились правом, а только те, которые получали реализацию в решениях волостных судов.

Современники отмечали, что выделить правовой обычай из прочих правил поведения и принятых обычаев не всегда было легко. Так, П. Мулов в «Журнале министерства юстиции» за 1862 г. писал, что «юридические обычаи часто представляются в такой замаскированной форме, что только опытный глаз наблюдателя способен их извлечь из жизни и объяснить надлежащим образом»²²⁶. Волостные суды, принимая решения на основе обычаев и тем самым наделяя эти обычаи силой права, как раз и способствовали такому выделению, формированию массива однозначно определенных правовых обычаев.

Дореволюционные исследователи также отмечали: «Обычай не есть нечто законченное, ясно и точно сформулированное»²²⁷. В связи с этим, в ряде случаев такие обычаи, толковавшиеся и применявшиеся крестьянами весьма расплывчато, получали необходимую конкретизацию именно в решениях волостных судов, где и обретали необходимую формальную определенность, чтобы стать полноценным правом.

²²⁶ Мулов П. Значение народных юридических обычаев // Журнал Министерства Юстиции. 1862. Т. 11. Кн. 1-3. Январь. С. 56.

²²⁷ Ефименко А. Исследования народной жизни: Вып. 1: Обычное право. М., 1884. С. 111.

Ситуация, сложившаяся в Российской империи в связи с возрастанием значимости обычаев, которое последовало за судебной реформой 1864 г.²²⁸, существенно повышала значение актов, которые выносили волостные суды, применяя существовавшие у крестьян обычаи. Место, которое эти акты занимали в системе права и его источников, возрастало. И коль скоро обычай становился правом только получая санкционирование государства, то в данном случае инструментом такого санкционирования выступали именно акты волостных судов.

В научной литературе уже высказывалась позиция о правотворческой роли судов в Российской империи, в том числе, в работах Е.Ю. Игнатъевой²²⁹. Но названный исследователь делает акцент на роли крестьянской общины, именно ее рассматривая как правотворческий орган, вырабатывавший обычаи. По нашему мнению, община не могла самостоятельно наделить свои правила силой юридического обычая, это могла сделать только санкция государственного органа, какие и являлся волостной суд.

Решение судебных дел на основе норм обычного права определяло выраженную специфику деятельности волостных судов. Их можно рассматривать в качестве посредников между государством и крестьянским населением. Существование таких посредников позволяло государству не вмешиваться в повседневную жизнь крестьянства, используя с помощью волостных судов определенный механизм саморегулирования. В связи с этим, акты волостных судов играли важную организующую роль в жизни сельского общества и крестьянской общины.

Правоприменительный (преимущественно) характер актов волостных судов не влиял на их специфику, вызванную применением норм обычного права. Будучи административно-судебными учреждениями, волостные суды часто были ориентированы на мировое урегулирование споров, что предполагало акцент на

²²⁸ Ботанцов И.В. Эволюция системы источников права в Российской империи (1832–1917 гг.), Гатчина, 2019. С. 132.

²²⁹ См., напр.: Игнатъева Е. Ю. Судебное правотворчество в России по земельным вопросам во второй половине XIX – начале XX века в процессе применения обычного права // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2019. Т. 13. № 2. С. 213–221.

примирение сторон, на их отказ от судебного спора. В практике волостных судов нередко встречалось обращение к идеям милосердия, прощения, ориентация на «живое» право²³⁰. В связи с этим, нередко рассмотрение споров между крестьянами в волостных судах вообще не завершалось изданием какого-либо акта.

Значение обычая в практике волостных судов повышалось в связи с неполнотой законодательного регулирования их деятельности. Е.Н. Тарновский справедливо писал о том, что правила о волостных судах являются очень краткими, целый ряд важных вопросов в них не урегулирован вовсе, в том числе, относящихся к изданию актов данных органов. В то же время это облегчало деятельность волостных судов, члены которых обычно не были знакомы хорошо с законодательством и руководствуются обычаями, а также своими представлениями о справедливости²³¹.

Обычай в силу особенностей своего возникновения опирался на определенные нравственные начала, обладал ценностным содержанием. В этом состояло одно из его отличий от закона, нормы которого имели, как правило, достаточно абстрактный характер. Обычай, формировавшийся на основе общественного правосознания, отражал «коллективное представление о справедливом характере права»²³². Законы же часто трактовались крестьянами как несправедливые установления, что выступало фактором развития правового нигилизма.

Кроме того, если нормы закона создавались дедуктивным путем, от общих закономерностей к их применению к частным случаям, то обычай, напротив, формировался путем индуктивным, общее правило выводилось из повторявшихся частных случаев (аналогично формированию прецедентного права). Это делало нормы обычаев, а также опиравшихся на них актов волостных судов более близким крестьянскому правосознанию. В силу данной закономерности акты волостных

²³⁰ Васев И.Н., Синкин К.А., Васильев А.А. Обычное право русской крестьянской общины (XIX – начало XX века). М.: Юрлитинформ 2019. С. 89-90.

²³¹ Тарновский Е.Н. Порядок производства дел в волостных судах (по закону 12 июля 1889 г.). – б.м., б.г. С. 98.

²³² Дашковская Н.В. Применение правовых обычаев в деятельности волостных судов Российской империи // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2014. № 4. С. 89.

судов должны были вызывать меньше внутреннего сопротивления со стороны населения, чем акты иных судебных органов, применявших далекие от крестьянского менталитета абстрактные законодательные нормы.

Опираясь на крестьянские обычаи, акты волостных судов нередко могли противоречить действовавшему законодательству. В этом проявлялось типичное противоречие между законом и обычаем, характерное не только для России, но и для других стран, частично сохраняющееся и в современных условиях, проявляющееся в регулировании отдельных вопросов, зачастую касающихся социально-бытовой сферы, на основании обычая, на практике противоречащего законам. В то же время, в условиях преобладания крестьянского населения в Российской империи это противоречие не требовало принципиального разрешения, акты волостных судов успешно сосуществовали с законодательством в рамках единой правовой системы. Можно констатировать, что наличие данного противоречия естественным образом происходило из специфики государственного устройства и правовой системы Российской империи, сословного характера организации социума.

В целом, волостной суд, с одной стороны, выглядел определенным пережитком в правовой системе Российской империи пореформенного периода, так как имел сословный характер, не соответствовавший направленности развития общественных отношений. С другой стороны, он достаточно успешно решал возложенные на него задачи, позволял консервировать правовое поведение крестьянства в рамках общинного взаимодействия. В силу многочисленности сельского населения, подсудного волостным судам, акты этих судов представляли собой достаточно большой массив, который определял правоприменительную практику на «низшем» уровне, то есть непосредственно влиял на развитие общественных отношений в Российской империи, прежде всего, в сельских районах. Акты волостных судов трансформировали обычное право, существовавшее у крестьян, в повседневную правовую практику, придавали нормам этого права законный характер, санкционируя их от имени государства. В результате эти акты не только занимали достаточно важное место в системе

правоприменения, но и способствовали стабилизации общественных отношений и укреплению правопорядка.

ГЛАВА 3

АКТЫ ОРГАНОВ ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ИСТОЧНИКОВ ПРАВА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

3.1. Акты земских органов в системе источников права Российской империи

Важным вопросом для достижения целей исследования представляется выявление правовой природы актов, принимавшихся в период империи органами общественного управления, которые в ходе «великих реформ» были созданы в городах, уездах и губерниях. К их числу относятся как земские учреждения, так и органы городского общественного управления. С одной стороны, эти органы формально не относились к числу государственных, в силу чего не должны были обладать полномочиями по принятию нормативных правовых актов. С другой стороны, в силу ряда особенностей государственного устройства Российской империи эти органы составляли часть механизма государственного управления, выполняли важные государственные функции. Как отмечает Л.Е. Лаптева, «земские учреждения представляли собой классический образец территориального самоуправления»²³³. Это позволяет констатировать, что органы общественного управления, которые часто называют применительно к пореформенной России органами местного самоуправления²³⁴, составляли вместе с государственными органами единую систему публичной власти.

Как справедливо отмечает Ю.Г. Бабаева, «публичная власть есть неотъемлемая принадлежность фактически любой государственности, что позволяет использовать этот термин при проведении широкого круга юридических исследований. Конкретные особенности организации публичной власти в стране

²³³ Лаптева Л.Е. Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века). М.: ИГП РАН, 1998. С. 72.

²³⁴ См., напр.: Бойко Н.А. Местное самоуправление в России во второй половине XX – начале XX века (историко-правовое исследование). Пятигорск, 2010; Герасименко Г. А. История земского самоуправления. Саратов, 2003. Отметим, что в период Российской империи ни земские, ни городские органы в правовых актах не назывались органами самоуправления, но в доктрине данный термин употреблялся.

определяются, в том числе, ее правовыми традициями, которые, в свою очередь отражают имеющийся исторический опыт»²³⁵. В каждом государстве складывается своя модель организации публичной власти, которая приобретает специфические характеристики и ценностные основания в процессе формирования государственно-правовой традиции.

Наличие в системе публичной власти структур самоуправления представляется важным в силу его особой ценностной составляющей, соответствия народным традициям и представлениям об осуществлении властных полномочий. Как справедливо отмечает Л.Е. Лаптева, «самоуправление – это политико-правовая ценность в том смысле, что оно представляет собой проверенную, а следовательно выбранную временем и повторяющуюся при различных социально-экономических и политических системах эффективную модель организации управления тем или иным сообществом, которая обеспечивает его жизнеспособность»²³⁶.

Создание земского самоуправления стало логичным следствием произошедшего в 1861 году освобождения крестьян. Оно повлекло за собой реформирование всех сфер государственной и общественной жизни, включая финансовую и военную сферы, а также народное просвещение. «Все пришло в движение, - писала видный советский историк Л.Г. Захарова. «Только высшие органы государственной власти, центральная администрация, власть монарха и всеилие бюрократии остались вне этого общего процесса перестройки»²³⁷. На данном фоне стало очевидно, что прежний административно-хозяйственный аппарат полностью не удовлетворял задачам развития страны и нуждался в реформировании²³⁸.

В период подготовки земской реформы в политико-правовой мысли Российской империи преобладали три основных теории организации местного

²³⁵ Бабаева Ю.Г. Публичная власть в Российской империи: некоторые особенности организации и эволюции // Черные дыры в российском законодательстве. 2021. № 4. С. 11.

²³⁶ Лаптева Л.Е. Самоуправление в российской государственной традиции // Проблемы ценностного подхода в праве: традиции и обновление. М., 1996. С. 48.

²³⁷ Захарова Л. Г. Самодержавие и реформы в России. 1861–1874 (к вопросу о выборе путей развития) // Захарова Л. Г. Александр II и отмена крепостного права в России. М.: РОССПЭН, 2011. С. 641.

²³⁸ Герасименко Г. А. История земского самоуправления. Саратов, 2003. С. 10.

самоуправления: общественно-хозяйственная, государственная и юридическая. Они по-разному понимали природу и назначение самоуправления, соответственно, по-разному видели и объем полномочий таких органов. В конечном итоге приоритет получила общественно-хозяйственная теория, в соответствии с которой местной самоуправление должно было сосредоточить свою деятельности, главным образом, на решении хозяйственных вопросов в каждой конкретной местности. Ориентация на данную теорию лишала органы самоуправления возможных притязаний на политическую деятельность, на участие в реализации властных полномочий, что соответствовало проводимому царским правительством охранительному курсу. Влияло это и на потенциальное наделение данных органов правом принимать нормативные правовые акты.

В 1859 году была создана комиссия под министра внутренних дел П. А. Валуева для подготовки проекта правового акта о земском самоуправлении. В своей деятельности она ориентировалась на наделение земских органов широкими полномочиями²³⁹. Но полномочия эти лежали, в основном в хозяйственной сфере.

В итоге земские учреждения в Российской империи были созданы как всеобщие органы, что повышало уровень их демократичности. Но вводились они не на всей территории страны одновременно, а лишь в центральных губерниях. Сибирь, а также национальные окраины на первом этапе были лишены возможности создавать собственные земства. В этих регионах земские учреждения вводились постепенно, в отдельных местностях они не появились даже и к 1917 году.

Согласно статье 1 Именного указа Правительствующему Сенату, введившего в действие земское положение, земские учреждения вводились «немедленно» в следующих губерниях: Владимирской, Вологодской, Воронежской, Вятской, Екатеринославской, Казанской, Калужской, Костромской, Курской, Московской, Нижегородской, Новгородской, Олонецкой, Оренбургской, Орловской, Пензенской, Пермской, Полтавской, Псковской, Рязанской, Самарской, С.-

²³⁹ Ивановский В. Исторические основы земского самоуправления в России // Журнал гражданского и уголовного права. 1892. Кн. 9. С. 32.

Петербургской, Саратовской, Симбирской, Смоленской, Таврической, Тамбовской, Тверской, Тульской, Харьковской, Херсонской, Черниговской и Ярославской²⁴⁰.

Согласно Положению о губернских и уездных земских учреждениях, принятому 1 января 1864 г., эти структуры наделялись достаточно обширными полномочиями, которые в то же время не слишком далеко выходили за рамки местного хозяйства, благоустройства и социальной сферы. Анализ этих полномочий показывает, что реализация некоторых из них закономерно подразумевала необходимость или возможность принятия нормативных актов.

В первую очередь, к числу таких полномочий, для реализации которых могло потребоваться принятие нормативных актов, представляется возможным отнести следующие: «народное продовольствие» и снабжение населения; меры социального призрения и благотворительность; развитие местной промышленности и торговли; попечение о народном образовании и здравоохранении; «исполнение возложенных на земство потребностей воинского и гражданского управления»; назначение и взимание местных сборов для удовлетворения земских потребностей²⁴¹. Играла роль и статья 5 Положения, которая устанавливала право земских учреждений в пределах их полномочий «действовать самостоятельно».

В то же время, стоит учитывать, что земские учреждения «не должны были вмешиваться в дела, относящиеся к компетенции местных правительственных, сословных и общественных учреждений»²⁴². Также им не позволялось выходить в своих постановлениях за соответствующие территориальные рамки.

Более конкретно о постановлениях земских структур говорилось в статье 7: «Земские учреждения, в постановлениях и распоряжениях своих, не могут выходить из круга указанных им дел; по сему они не вмешиваются в дела, принадлежащие кругу действий правительственных, сословных и общественных

²⁴⁰ ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XXXIX. Отд. 1. СПб., 1867. С. 1.

²⁴¹ ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XXXIX. Отд. 1. СПб., 1867. № 40457.

²⁴² Лаптева Л.Е. Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века). М.: ИГП РАН, 1998. С. 75.

властей и учреждений. Всякое определение их, в противность сему постановленное, признается недействительным»²⁴³.

За неправильные распоряжения земские учреждения подвергались «законной ответственности» (ст. 8), начальник губернии и министр внутренних дел получали право останавливать действие любого земского распоряжения, если находили его «противным законам» или государственной пользе (ст. 9).

Земские учреждения, в соответствии с Положением 1864 г., состояли из представительных органов - уездных и губернских земских собраний, и исполнительных структур - уездных и губернских земских управ. В связи с этим, когда речь идет об актах земских учреждений, логично в качестве таковых рассматривать прежде всего акты земских собраний, в первую очередь губернских как более высоко стоявших в управленческой иерархии.

Непосредственно об актах земских собраний говорилось в нескольких статьях Положения. В частности, ст. 90 устанавливала, какие постановления земских собраний подлежат утверждению начальника губернии: «о приведении в действие земских смет и раскладок; о разделении земских путей сообщения на Губернские и уездные; об отнесении уездных земских дорог в разряд проселочных; об изменении направления земских дорог; об учреждении выставок местных произведений; о временном устранении от должностей членов Земских Управ...»²⁴⁴.

Статья 92 Положения устанавливала, какие акты земских собраний подлежат утверждению министра внутренних дел: «о займах, превышающих двухгодовую сумму земского сбора; об отнесении Губернских земских дорог в разряд проселочных; о сборах за проезд по земским путям сообщения; об открытии ярмарок сроком более четырнадцати дней и о перенесении или изменении сроков

²⁴³ Ст. 7 Положения о губернских и уездных земских учреждениях // ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XXXIX. Отд. 1. СПб., 1867. № 40457

²⁴⁴ Ст. 90 Положения о губернских и уездных земских учреждениях // ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XXXIX. Отд. 1. СПб., 1867. № 40457.

существующих ярмарок; о перенесении существующих пристаней; о разделении имущества и заведений общественного призрения на Губернские и уездные...»²⁴⁵.

Как отмечает В.И. Червонюк, если исходить из норм Положения о губернских и уездных земских учреждениях, все принимаемые земскими собраниями решения (постановления) «можно подразделить на три категории: (1) не подлежащие утверждению госорганами; (2) подлежащие утверждению губернатора; (3) подлежащие утверждению министра внутренних дел»²⁴⁶.

Большинство исследователей, изучавших полномочия земских учреждений, отмечали серьезный контроль за их деятельностью со стороны министерства внутренних дел. Этот контроль касался не только земских выборов, но и принимавшихся земствами решений, часто облекавшихся в форму актов. Следствием такого контроля стало принятие министерством большого количества своих нормативных актов по земским вопросам. В частности, за период с 1864 по 1890 г. МВД опубликовало 13 томов подзаконных нормативных актов по земской проблематике²⁴⁷. Разрешив функционирование органов общественного самоуправления, к тому же выборных, самодержавное правительство даже в период либеральных государственных реформ не могло отказаться от тщательного контроля за их деятельностью, за принимаемыми этими органами актами.

Полномочия земских собраний по изданию актов нормативного характера были более четко регламентированы земским Положением 1890 г. Его принятие в отечественной историографии традиционно характеризовалось в качестве земской контрреформы – одного из мероприятий, проведенных правительством Александра II в составе целого комплекса «контрреформ». Эти контрреформы также вызывают неоднозначные оценки в научном сообществе. Если в советской историографии всячески подчеркивался реакционный характер данных преобразований, их направленность на «сворачивание» реформистского курса, то в современных

²⁴⁵ Ст. 92 Положения о губернских и уездных земских учреждениях // ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XXXIX. Отд. 1. СПб., 1867. № 40457.

²⁴⁶ Червонюк В.И. Земское и городское самоуправление России (вторая половина XIX – начало XX века) // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 4. С. 156.

²⁴⁷ Авинов Н.Н. Опыт программы систематического чтения по вопросам земского самоуправления. М., 1905. С. 23.

условиях все чаще исследователи высказывают мнение, что контрреформы соответствовали ситуации, сложившейся в системе государственного управления, они смягчали последствия слишком радикальных преобразований, к которым общество еще не было готово сразу же после отмены крепостного права.

Рассматривая новое земское Положение 1890 г. в качестве источника регулирования земской деятельности, в том числе, связанной с принятием актов, отметим, что оно создавалось и принималось не как принципиально новый правовой акт, но как исправление и дополнение уже существовавшего положения, «исправление его недостатков»²⁴⁸. Именно в этом состоял его замысел, таким образом понимаемый и современниками.

Новое земское Положение 1890 г. установило более четкую компетенцию земских собраний, связанную с принятием нормативных актов. Тем самым в существенной мере были преодолены недостатки и пробелы предыдущего документа, где эти вопросы затрагивались поверхностно. «Согласно Положению 1892 г., губернские земские собрания наделялись правом составлять обязательные постановления для местных жителей как целой губернии, так и отдельных ее местностей по обширному кругу вопросов: о мерах предосторожности от пожаров «в местах жилых»; о порядке содержания в чистоте площадей, дорог, сточных труб, прудов, колодцев, канав, естественных протоков, мостов и гатей; об устройстве пристаней, переправ и перевозов; о производстве извозного промысла на станциях железных дорог; о мерах предупреждения прекращения заразительных, повальных и местных болезней; о запрете складов легковоспламеняющихся веществ и в порядке хранения сих веществ и др. (ст. 108)»²⁴⁹. Перечень вопросов, по которым губернское собрание имело право принимать нормативные акты, Положение оставило открытым, констатируя, что собрания могут принимать постановления «по всем прочим предметам» (п. 13 ст. 108).

²⁴⁸ Савельев А. А. Старое и новое Положение о земских учреждениях. Казань, 1891. С. 2.

²⁴⁹ Червонюк В.И. Земское и городское самоуправление России (вторая половина XIX – начало XX века) // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 4. С. 156. Отметим, что новое земское положение было принято в 1890, но опубликовано в Своде законов Российской империи в издании 1892 г., чем и объясняются разные датировки у отдельных ученых.

Принятые губернским собранием постановления подлежали более строгому, чем прежде, контролю со стороны губернаторов. Они в обязательном порядке представлялись на его рассмотрение и могли публиковаться только после его одобрения.

Если губернатор не утверждал такое постановление, он направлял его на рассмотрение нового органа - губернского по земским делам присутствия, и постановления считались отмененными, если присутствие соглашалось в этом вопросе с губернатором. Если же у присутствия возникало иное, отличное от губернаторского мнение, то спорное постановление направлялось на решение министра внутренних дел. Тем самым, законодательство серьезно ограничивало нормотворческие полномочия земских учреждений. Такое ограничение не стоит рассматривать однозначно в качестве отрицательного. У земских структур, учитывая их состав и его квалификацию, не всегда было достаточно компетентных работников для составления юридически грамотных и социально обоснованных положений нормативного характера. В итоге контроль со стороны бюрократического аппарата в ряде случаев мог быть не излишним.

Оценивая новую систему контроля за постановлениями земских учреждений, С. В. Юшков писал: «Положение 1890 года в весьма сильной степени усилило надзор за органами земского самоуправления. Так, правительственные органы должны были надзирать не только за непротиворечием постановлений земских собраний требованиям закона и «общим государственным пользам» как это предусматривалось Положением 1864 года, но и за тем, чтобы постановления земского собрания «не нарушали» явно интересов местного населения. Нетрудно видеть, что подобным, весьма широким определением общих задач надзора давался повод к постоянному вмешательству правительственных органов в дела органов земского самоуправления»²⁵⁰.

Анализируя особенности контроля губернской и вышестоящей администрации за актами земских органов, современные ученые отмечают, что в

²⁵⁰ Юшков С.В. История государства и права СССР. Часть первая. М.: Госюриздат, 1950. С. 555.

отношении постановлений земских собраний, в обязательном порядке поступающих на утверждение губернатора, срок рассмотрения им в Положении 1890 г. не оговаривался. Напротив, рассмотрение губернатором иных постановлений было ограничено сроком в две недели. Отсутствие в указанный срок отклонения со стороны губернатора автоматически вводило земское постановление в действие. В случае отказа земское собрание, получив копию соответствующего решения губернского присутствия, имело право вновь вернуться к данному постановлению с внесением в него необходимых изменений. Если губернатор был не согласен с присутствием, дело передавалось уже не в Сенат, а в Министерство внутренних дел²⁵¹.

Новый порядок контроля за законностью актов земских собраний современниками оценивался не однозначно. Например, в журнале «Русский вестник» говорилось о «безответственных усмотрениях» земских органов, которым было противопоставлено губернское по земским делам присутствие²⁵².

С принятием земского положения 1890 г. была создана новая система административного контроля за деятельностью земских учреждений, в том числе, и за принимавшимися земскими собраниями актами. Включение в эту систему губернского присутствия можно расценивать не как реакционный, а как достаточно либеральный шаг, так как за счет него несколько снижалось полномочие губернатора по отношению к решениям земских учреждений. Альтернативой могло бы стать полное включение земских учреждений во властную вертикаль, но этого не произошло. Поэтому и после контрреформ земские собрания сохранили возможность принимать акты, в некоторой степени защищенные от произвола губернаторов как представителей центральной власти на местах.

По мнению ученых, «ряд статей Положения 1890 г. выводит земские учреждения за рамки собственно общественных установлений, наделяя их признаками публичных лиц, входящих в систему органов общего государственного

²⁵¹ Памятники российского права. В 35 т. Т. 18. Земская реформа второй половины XIX века: учебно-научное пособие / под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. Р.Л. Хачатурова. – М.: Юрлитинформ, 2016. С. 69.

²⁵² Русский вестник. 1890. Т. 208. С. 313.

управления. Признание за земскими учреждениями характера государственных установлений с логической необходимостью влечет за собой изменение правил административного надзора за их деятельностью»²⁵³. Такой надзор проявлялся и в рассмотрении государственными органами, как на уровне губернии, так и на уровне всей империи (министр внутренних дел), земских постановлений. По некоторым вопросам принятые постановления должны были, согласно закону, утверждаться непосредственно министром внутренних дел, в первую очередь, относившиеся к открытию и закрытию ярмарок и базаров, установлению новых сборов. Вопросы эти не могут быть отнесены к числу наиболее значимых или принципиально важных для земской деятельности.

Обязательного утверждения со стороны губернатора требовали такие вопросы, как разделение дорог по статусу на губернские и уездные, установление цен для судовладельцев, устройство местных выставок. Данные вопросы также не относились к самым значимым. В итоге Положение 1890 г. лишь в небольшом круге второстепенных вопросов ограничивало право земских собраний принимать обязательные постановления, причем ограничивало именно в вопросе утверждения этих актов, то есть влияло на их вступление в силу.

Далеко не всегда земские деятели были достаточно компетентны в юридических вопросах, и потому принимавшиеся земскими собраниями постановления нередко могли нарушать законные права и интересы конкретных лиц. Одна из задач местной администрации – стоять на страже прав и законных интересов подданных, и потому оставить без контроля земские акты было невозможно.

Кроме того, земское положение 1890 г. расширило круг вопросов, по которым земские собрания могли принимать постановления, имевшие обязательный характер. Такие постановления могли приниматься как по собственной инициативе земских учреждений, так и по инициативе губернатора. В

²⁵³ Памятники российского права. В 35 т. Т. 18. Земская реформа второй половины XIX века: учебно-научное пособие / под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. Р.Л. Хачатурова. – М.: Юрлитинформ, 2016. С. 71.

последнем случае проявляется взаимодействие между разными уровнями публичной власти – губернатор как представитель центральной власти в регионе поручал земскому собранию как представителю самоуправления обсудить вопрос и принять соответствующее решение, обязательное для жителей губернии. Фактически речь идет о формировании единой системы публичной власти в русле постепенного перехода к государственной теории самоуправления, предполагавшей включение соответствующих структур в систему органов государственной власти. В то же время, как верно отмечает Л.Е. Лаптева, «служба в земствах относилась к общественным обязанностям и соответствующие должностные лица не пользовались правами государственных служащих»²⁵⁴.

Для понимания природы постановлений земских собраний имеет значение и их форма. Как правило, они оформлялись в виде записей в специальном журнале. Отдельные журналы с такими постановлениями издавались типографским способом²⁵⁵, и их содержание дает возможность получить представление о самих этих актах, их форме и содержании.

Анализ постановлений Землянского уездного земского собрания показал, что все их можно разделить на две группы. К первой группе относились постановления, касавшиеся конкретных вопросов и конкретных лиц, то есть требовавшие принятия основанного на законе решения в рамках отдельного конкретного правоотношения.

Например, Землянское уездное земское собрание рассмотрело доклад уездной управы, в котором содержалось ходатайство об утверждении ее распоряжения о назначении на должность заведующего военно-конским участком по Никольской волости землевладельца В. А. Гринева. Собрание постановило – решение управы утвердить²⁵⁶.

В этом случае можно наблюдать конкретное решение по утверждению постановления управы о назначении на должность определенного лица. Налицо

²⁵⁴ Лаптева Л.Е. Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века). М.: ИГП РАН, 1998. С. 75.

²⁵⁵ См., напр.: Постановления Землянского уездного земского собрания: с прил. (доклады, сметы и проч.). Землянск, 1867-1912. Воронеж : Типо-лит. губ. правления, 1885. 279 с.

²⁵⁶ Постановления Землянского уездного земского собрания: с прил. (доклады, сметы и проч.). Воронеж, 1885. С. 5.

факт придания силы акту нижестоящего органа, при этом не содержавшего новых норм права.

Ко второй группе отнесем постановления, в силу которых устанавливались какие-либо правила, рассчитанные не на отдельные случаи, а на неопределенный круг лиц и отношений.

Например, 14 октября 1884 г. Землянское уездное земское собрание слушало заявление председателя уездной земской управы о необходимости установления срока для подачи каких-либо заявлений, требовавших рассмотрения на уездном собрании. Собрание постановило: срок подачи каких-либо заявлений ограничить тремя днями до начала собрания с тем, чтобы поданные позднее заявления собранию не докладывались, а оставлялись на следующее очередное либо внеочередное собрание²⁵⁷.

В этом случае фактически можно говорить про установление новой нормы, относившейся к порядку работы самого уездного земского собрания. Несмотря на ее ограниченный по пространству действия характер, она обладает определенными признаками нормы права.

Что касается актов, принимавшихся земскими управами, то они были посвящены конкретным вопросам местной жизни. Например, в процессе исследования были проанализированы отложившиеся в архиве постановления Казанской губернской земской управы за вторую половину XIX века. Они были посвящены следующим вопросам: охране сельских хлебных запасов, экономическому положению больниц, исполнению подводной воинской повинности, продлению сроков ярмарки, ремонту дорожных сооружений и тому подобным вопросам²⁵⁸. Таким образом, очевидно, что данные постановления, принимавшиеся земской управой, по своему характеру не могут быть отнесены к числу нормативных правовых актов. По аналогии такой же вывод можно сделать о постановлениях земских управ из иных регионов.

²⁵⁷ Постановления Землянского уездного земского собрания: с прил. (доклады, сметы и проч.). Воронеж, 1885. С. 4.

²⁵⁸ См.: Государственный архив Республики Татарстан. Ф. 81 – Казанская губернская земская управа. Оп. 1. Д. 3, 5, 6, 9 и др.

Несмотря на расширение круга вопросов, по которым могли приниматься акты земских органов, сложно отрицать, что акты земских учреждений не играли заметной роли в системе источников права и не оказывали существенного влияния на формирование правовой системы страны и вектор ее развития. Большинство этих актов имели распорядительный характер, они не содержали новых норм права, не распространяли своего действия на неопределенный круг лиц. Более того, обычно они касались только какого-либо конкретного вопроса, связанного с теми или иными правами и действиями конкретного лица, были основаны на нормах законодательства или решениях Правительствующего Сената, что позволяет характеризовать их как правоприменительные акты. Такое положение закономерно вытекало из общего места земских учреждений в системе публичной власти Российской империи и круга порученных им вопросов. Представляется, что тех полномочий, которые получили земства в отношении принятия собственных актов, было достаточно для решения стоявших перед ними задач. Расширение этих полномочий, изменение характера принимавшихся актов могло произойти только в двух случаях: либо полноценного включения земских органов в состав государственного механизма и закономерной утраты начал самоуправления, либо при превращении земских учреждений в полноценный институт гражданского общества, чего при самодержавном строе произойти не могло. В такой ситуации система контроля за актами, принимавшимися земскими учреждениями, была выстроена достаточно логично, соответствовала общей динамике государственного устройства и юридической политике правительства.

3.2. Правовые акты органов городского общественного управления Российской империи

Вопрос об актах городского общественного управления и их месте в системе источников права следует решать в общем контексте полномочий данных органов, так как право и возможность издавать акты, в том числе, правовые, вытекает из объема полномочий, делегированных соответствующим структурам государством. Полномочия по изданию актов структурами общественного управления

определяются их функциями, местом в системе публичной власти, и являются производными от монопольного права государства на принятие новых правовых норм, а также и права государства делегировать часть своих функций структурам самоуправления.

Городская реформа 1870 г. – это создание системы городского общественного управления, которое стало логичным дополнением как отмены крепостного права, так и последовавшей за ним земской реформы.

Городская реформа 1870 г. проводилась на основе определенного опыта, накопленного в данной сфере в предшествовавшие исторические периоды. Городские думы в России существовали со времен губернской реформы Екатерины II²⁵⁹. Жалованная грамота на права и выгоды городам Российской империи 1785 г. устанавливала, что представительными органами городского самоуправления являлись городская общая дума и шестигласная городская дума²⁶⁰. Исполнительную власть осуществлял городской магистрат, который должен был проводить в жизнь решения городской Думы. О недостатках данной модели, позаимствованной в германском законодательстве, пишет А.К. Семенов: «заданная давлением служилого дворянства концептуальная неопределенность государственных реформ Екатерины II и здесь наложила свой отпечаток: компетенция «собраний» и «общей думы» законодателем не была разграничена, что на практике приводило к фактической подмене на местах «общей думы» «собранием городского общества»²⁶¹.

В девятнадцатом столетии ситуация с организацией и полномочиями этих органов все больше приобретала недостаточно эффективный и даже формальный характер. Те структуры, которые можно было рассматривать в качестве приемлемых и даже полезных в восемнадцатом веке, в период дальнейшей модернизации государственных институтов превратились в тормоз общественного

²⁵⁹ См.: «Учреждения для управления губернией Всероссийской империи» от 7 ноября 1775 г. // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XX. № 14392.

²⁶⁰ Грамота на права и выгоды городам Российской империи от 21 апреля 1785 г. // ПСЗРИ. Собр. I. Т. XXII. № 16188.

²⁶¹ Семенов А.К. Городская гражданская реформа Екатерины II и выборы в городах Центрального Черноземья // Вопросы истории. 2006. № 5. С. 99.

развития. В частности, А. Д. Градовский отмечал, что «положение городов в XIX столетии не было определено какими-нибудь общими органическими установлениями, напомилавшими городское положение Екатерины II. Положение это наружно оставалось нетронутым, т. е. организация тех установлений, которые были созданы Екатериной II, оставалась без серьезных перемен, но в течение XIX столетия мы присутствуем при постепенном упадке городского управления, созданного Екатериной II»²⁶². С изданием Наказа губернаторам 1837 г. стало очевидно, что именно им поручались заботы о городском хозяйстве, решение текущих и насущных городских вопросов. Решение наиболее крупных вопросов курировало министерство внутренних дел. Таким образом, самим городским думам не осталось таких задач, для решения которых они могли бы принимать акты с нормативным содержанием. Поэтому говорить об актах, издававшихся органами городского общественного управления (или самоуправления) можно в полной мере только начиная с городской реформы, проведенной в 1870 г. в череде «великих» реформ Александра II.

Комиссия, изучавшая состояние дел в системе городского управления при подготовке реформы 1870 г., констатировала ряд серьезных недостатков, к числу которых относилось отсутствие четкого разграничения полномочий разных органов городского общественного управления, а также недостаточно четко определенную компетенцию городских дум²⁶³, что, в числе прочего, негативно влияло на их возможность издавать правовые акты.

А.А. Савичев, исследовавший особенности городского самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге, отмечает, что к середине XIX века Жалованная грамота городам фактически нигде не применялась на практике²⁶⁴. Она содержала устаревшие нормы, не имевшие практического юридического значения. Поэтому одной из «великих реформ» середины девятнадцатого столетия стала реформа

²⁶² Градовский А. Д. Начала русского государственного права. Т. 3. Ч. 1. Органы местного управления. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1883. С. 142.

²⁶³ Материалы, относящиеся до нового общественного устройства в городах Империи. СПб.: Тип. Министерства внутренних дел, 1877 - 1884. С. 3.

²⁶⁴ Савичев А. А. Городское самоуправление Москвы и Санкт-Петербурга в 40 – 60 годах XIX века: сравнительно-правовой анализ // Вестник Российской правовой академии. 2017. № 3. С. 21.

городского общественного управления, которая позволила модернизировать структуры городского управления и самоуправления, сделать их более эффективными, приспособленными для решения насущных хозяйственных и иных вопросов, связанных с нуждами городского населения, развития и благоустройства городов.

Городовое положение от 16 июня 1870 года²⁶⁵ установило, что в 509 городах России вводились новые всеобщие органы городского самоуправления – городские думы, избираемые на четыре года, которые из своей среды выбирали исполнительные органы – городские управы. Этот акт получил высокую оценку многих современников. Например, К.А. Пажитнов писал, что «Положение 1870 года все же является крупным шагом вперед по сравнению с предшествующим периодом... Будучи проникнуто хотя и умеренно, но все же либеральным духом, и построено на идее доверия к общественной самодеятельности оно впервые вызвало наши города из той спячки, в которую последние были погружены, и придало им ту силу и значимость, о которой лишь мечтали преобразователи XVIII века»²⁶⁶. Стоит заметить, что даже в советской историографии, весьма критически настроенной по отношению к любым мероприятиям царской власти, городская реформа оценивалась положительно²⁶⁷.

Городская реформа стала продолжением земской реформы, их принципы были очень близки. Л. Г. Захарова справедливо писала: «Осуществление земской реформы сделало неотвратимым создание городского самоуправления также на началах выборности и всеобщности по закону 1870 г.»²⁶⁸. Близость реформ проявлялась и к объему компетенции органов самоуправления, и в принципах избирательной системы, и в ограничениях по принятию обязательных постановлений для населения.

²⁶⁵ ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. 40. Отд. 1. № 48498.

²⁶⁶ Пажитнов К. А. Городское и земское самоуправление. СПб., 1913. С.33.

²⁶⁷ См., напр.: История СССР. Т. 2. 1861 – 1917 гг. Период капитализма. М., 1959. С. 67.

²⁶⁸ Захарова Л. Г. Самодержавие и реформы в России. 1861 – 1874 (к вопросу о выборе путей развития) // Захарова Л. Г. Александр II и отмена крепостного права в России. М.: РОССПЭН, 2011. С. 641.

В ходе городской реформы 1870 г. была модернизирована система городского общественного управления, созданы наделенные достаточно широкими полномочиями органы – Городские думы, которые избирались по сословному принципу, а также городские управы, предназначенные для практической реализации решений, принятых Городскими думами.

Органы городского общественного управления, согласно Городовому положению 1870 г., получили достаточно обширные полномочия. Более того, п. 6 главы 1 указанного законодательного акта устанавливал, что «правительственные установления, земские и сословные учреждения обязаны оказывать содействие к исполнению законных требований городского общественного управления»²⁶⁹.

Городовое положение 1870 г. отнесло к числу компетенции городского самоуправления следующие вопросы:

«1) дела по устройству собственно городского общественного управления и по городскому хозяйству в соответствии с нормами Городового положения 1870 г.;

2) дела по внешнему благоустройству города: вопросы устройства города в соответствии с утвержденным планом, устройства и содержания улиц, площадей, тротуаров, мостовых, городских общественных садов, водопроводов, прудов, систем освещения и т. д.;

3) вопросы благосостояния городского населения: меры по обеспечению народного продовольствия, устройство рынков, меры в сфере здравоохранения, пожарной безопасности, развития промышленности, устройства кредитных учреждений и т. д.;

4) вопросы народного образования и устройства больниц, благотворительных заведений, музеев, театров, библиотек;

5) представление Правительству сведений и заключений по вопросам, касавшимся местных потребностей города и соответствующих ходатайств по этим предметам;

²⁶⁹ Высочайше утвержденное 16-го июня 1870 года городовое положение с объяснениями. С.-Петербург: Хоз. депарг. М. В. Д., 1870.

б) другие обязанности, возлагавшиеся на городское общественное управление законом»²⁷⁰.

Среди названных и определенных законом полномочий Городской думы предполагали определенную нормотворческую деятельность следующие:

- становление, увеличение и уменьшение городских сборов и налогов;
- установление правил для заведывания городскими имуществами и сооружениями, а равно и состоящими в ведении общественного управления благотворительными и иными общепольными заведениями;
- определение общего порядка действий исполнительной общественной власти и снабжение ее инструкциями о заведывании вверяемыми ей делами²⁷¹.

Более того, реализация полномочий, возложенных на городские органы, закономерно предполагала издание ими актов, обязательных для исполнения. При этом природа таких актов законодательно не закреплялась.

Как справедливо отмечает Т.Н. Михеева, «городские органы самоуправления считались по своей сути общественными, т. е. не входившими в структуру государственных органов. Здесь прослеживается очевидное влияние общественно-хозяйственной теории самоуправления, положенной в основу вновь образуемых местных органов. Их компетенция ограничивалась решением общественно-хозяйственных вопросов местной жизни»²⁷².

Представляется, что победа при выборе модели создания органов городского общественного управления именно общественно-хозяйственной теории повлияла на объем нормотворческих полномочий этих органов в сторону его уменьшения. Решение местных хозяйственных вопросов представляло собой распорядительную деятельность, которая априори не предполагала принятия нормативных правовых актов и могла осуществляться с помощью актов распорядительных, то есть не нормативных, правоприменительных.

²⁷⁰ Высочайше утвержденное 16-го июня 1870 года городское положение с объяснениями. С.-Петербург: Хоз. департ. М. В. Д., 1870.

²⁷¹ Там же.

²⁷² Михеева Т.Н. Служба в органах местного самоуправления: современные тенденции и исторический опыт // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2023. № 2. С. 3.

В то же время существует точка зрения, что принятие Городового положения позитивно сказалась на нормотворческих полномочиях городских дум как органов городского общественного управления. Городские думы, как отмечает А. К. Семенов, получили право принятия нормативных актов по достаточно широкому кругу вопросов местного значения. Их акты приобрели обязательный характер, как непосредственно для городского населения, так и для всех находящихся на территории города лиц, а также размещенных там учреждений независимо от их ведомственной подчиненности. Постановления городских дум перестали носить необязательный характер «приговоров городского общества», они фактически получили силу муниципальных актов, соблюдение и исполнение которых контролировалось городской управой²⁷³.

По мнению исследователей, на первом этапе существования органов городского самоуправления система контроля за их деятельностью, а следовательно, и за принимаемыми ими актами, была достаточно либеральной. Утверждению губернатором подлежали только наиболее важные решения, прежде всего, относившиеся к финансовой сфере. «Огромное же большинство дел, в том числе и городские сметы, решались Думой окончательно и не нуждались в утверждении государственными инстанциями. На губернатора возлагался в основном лишь надзор за законностью действий органов городского самоуправления»²⁷⁴.

Исследование становления и развития организационно-правовых основ деятельности структур общественного управления крупнейших городов России, включая Москву и Санкт-Петербург, показало, что правовое регулирование порядка деятельности городских дум и управ путем принятия соответствующих нормативных правовых актов на уровне городского общественного управления не было упорядочено законом, и, как следствие, имело бессистемный, во многом,

²⁷³ Семенов А.К. Городское самоуправление провинциальных городов России и задачи имперской модернизации в конце XVIII – начале XX вв. Липецк, 2005. С. 98.

²⁷⁴ Памятники российского права: в 35 т. : т. XVII : Городская реформа второй половины XIX века : учебно-научное пособие / Бойко Н.А., Бочаров А.В., Виноградов В.Ю. и др. ; под общ. ред. Р.Л. Хачатурова. М.: Юрлитинформ, 2016. С. 37.

стихийный характер: указанные акты отличались друг от друга по таким параметрам, как форма, время принятия (с разницей в 10 лет и более), объем, а также перечень урегулированных ими вопросов²⁷⁵.

Несмотря на то, что в Российской империи ни в законодательстве, ни в доктрине не сформировалось единого представления о том, какие именно акты следует считать законом, все авторы того времени сходились в одном: закон – это повеление высшей власти в государстве, то есть нельзя считать законом такой акт, который не был подписан монархом²⁷⁶. С этих позиций, все акты, принимавшиеся органами местного общественного управления в Российской империи, нельзя рассматривать как законы, они должны трактоваться в качестве подзаконных актов, что накладывало отпечаток и на их юридическую силу, и на пространство действия. При этом не все из них можно отнести к подзаконным нормативным актам, так как последние также устанавливают новые нормы права, а акты рассматриваемых органов часто имели распорядительный характер, не содержали общих правил, относились к конкретным лицам или обстоятельствам. В их основе лежали нормы действующего законодательства в его широком понимании.

При анализе места актов городского общественного управления в системе права, в первую очередь, речь идет об актах, принимавшихся городскими думами. Городские управы с самого начала рассматривались как исполнительные и распорядительные органы, подведомственные городским думами. Акты городских управ в силу этого могли иметь сугубо распорядительный характер, они принимались для исполнения предписаний, принимавшихся городскими думами либо государственными органами, в том числе, губернскими.

Поэтому для развития правовой системы имели значение, в первую очередь, именно акты, принимавшиеся городскими думами. Отметим, что некоторые из них были адресованы городским управам, в силу их подведомственности и

²⁷⁵ Пашенцева Д.Д. Нормотворческие полномочия органов городского общественного управления после реформы 1870 года // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2022. № 2. С. 91.

²⁷⁶ Рогачев М.А. Соотношение закона и подзаконного нормативного акта в Российской империи // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2019. № 4. С. 95.

подчиненности. В качестве примера назовем Инструкцию Московской городской управы по проекту, составленному специально созданной организационной комиссией, принятой 23 октября 1887 г. на заседании Московской городской думы. Эта Инструкция, во-первых, представляла собой подзаконный нормативный акт, во-вторых, была принята намного позже (через 17 лет) создания городской управы в Москве, в-третьих, не регулировала все важные вопросы деятельности управы. Это позволило А. А. Савичеву сделать вывод, что «в рамках системы общественного управления Москвы долгое время отсутствовали устойчивые нормативные правовые основы, касающиеся статуса указанной структуры»²⁷⁷.

Решения городских дум оформлялись в виде постановлений и определений. Законодательство о местном самоуправлении не проводило разграничения между данными видами актов. Современные ученые полагают, что «постановления принимались думой по вопросам благоустройства (о порядке содержания улиц и площадей, общественных зданий, по вопросам здравоохранения и т. п.), имели обязательный для городских жителей характер и за их нарушение была предусмотрена ответственность. По другим вопросам дума принимала определения»²⁷⁸.

В тексте Городового положения об определениях говорится в контексте решений о ходатайстве перед правительством о нуждах города. Также в ст. 67 устанавливалось, что определениями оформляются решения Городской думы «о приобретении в пользу города недвижимых имуществ или об отчуждении их, б) займах, поручительствах или гарантиях от имени города, в) о переложении натуральных повинностей в денежные, г) об устранении должностных лиц городского общественного управления от должности и о предании их суду»²⁷⁹. Отсюда следует, что определения Городской думы с самого начала рассматривались законодателем как ненормативный акт. Это соответствует

²⁷⁷ Савичев А. А. Историко-правовой анализ деятельности Московской городской управы в 1870 – 1892 гг. // Государство и право. 2019. № 7. С. 183.

²⁷⁸ Щербаков С. В., Артемов Г. А. Городская дума в системе местного самоуправления Российской империи // Российский журнал правовых исследований. 2018. Т. 5. № 1. С. 181.

²⁷⁹ Высочайше утвержденное 16-го июня 1870 года городовое положение с объяснениями. С.-Петербург: Хоз. департ. М. В. Д., 1870.

природе определений, в том числе, проявляющейся и в соответствующих актах, принимаемых местными органами на городском уровне, в современных условиях.

В соответствии с законодательством о местном самоуправлении, Городская дума имела право принимать акты по широкому кругу вопросов, обозначенных выше, обязательные для исполнения жителями города. Такими актами могли устанавливаться, например, городские сборы. Фискальная функция, как и представительный характер, сближает акты Городской думы с законами, хотя и не делает их таковыми. В современных условиях новые налоги и сборы могут устанавливаться только законами, но в Российской империи такое императивное положение отсутствовало. В то же время введение новых сборов с городского населения осуществлялось не только актами местных органов, но актами центральной власти²⁸⁰.

В структуре массива актов, принимавшихся городскими органами, большое место занимали те из них, которые были связаны с вопросами безопасности в ее широкой трактовке. Много внимания уделялось пожарной безопасности, что представляется вполне закономерным, учитывая высокую пожароопасность в городах Российской империи с присущими им деревянными строениями²⁸¹. В то же время принимались акты и по иным вопросам, связанным с безопасностью жителей города²⁸².

Разнообразие полномочий, которыми наделялись Городские думы, определяло неоднозначность природы тех актов, которые они принимали. Среди них можно выделить как акты нормативной природы, так и ненормативные акты –

²⁸⁰ См., напр.: Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 21 мая 1851 г. «О обложении денежным сбором владельцев домов и земель в Москве, на содержание и ремонтирование шоссе». // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXVI. Ч. 1. № 25224.

²⁸¹ См., напр.: Постановление «О мерах предосторожности против пожаров на фабриках и заводах в г. Москве». № 18, от 6-13 марта 1884 г.; Постановление «Об устройстве кровель». От 29 марта – 1 апреля 1883 г., № 36; Постановление «О мерах предосторожности против пожаров при производстве в зданиях г. Москвы выжигания дымовых труб». От 5 апреля 1891 г., журн. № 10, ст. 6-90 // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. М., 1896. С. 25–32; 19–20; 21–22; 82–84; 88–90.

²⁸² См., напр.: Постановление «О мерах к ограждению безопасности от домашних животных». № 188, от 3 июня 1886 г. и 1 июля 1886 г. // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. М., 1896. С. 51.

фактически распоряжения административного характера. К числу таких актов можно отнести, например, Постановление «О порядке содержания в санитарном отношении парикмахерских заведений в С.-Петербурге»²⁸³. Данный акт фактически не устанавливал новых норм, а лишь вводил меры ответственности за их нарушение, конкретизировав при этом отдельные детали регламентации санитарного состояния парикмахерских заведений.

Рассматривая содержание обязательным постановлений городских дум на примере Москвы, А.А. Савичев отмечает, что «достаточно большую группу соответствующих актов составляли постановления в сфере благоустройства и поддержания в городе чистоты. Например, согласно п. 1 Постановления «Об устройстве тротуаров в г. Москве» 1892 г.²⁸⁴ устройство тротуаров и содержание их в исправности возлагалось на частных лиц и различные учреждения, владеющие в городе недвижимыми имуществами, примыкающими к проездам и площадям»²⁸⁵.

Затрагивались актами городских дум и вопросы торговли. Например, п. 1 Постановления Санкт-Петербургской городской думы 1876 г. «О производстве разносного торгова в столице» предусматривалось, что на территории С.-Петербурга «разносная торговля припасами, фруктами, разными ручными изделиями» могла производиться только теми лицами, которые достигли 17-летнего возраста²⁸⁶.

Постановления о торговле принимались не только столичными городскими думами, но и думами небольших уездных городов. Например, обязательное постановление Чистопольской городской думы о хлебной торговле в городе Чистополь 1897 г. было опубликовано для всеобщего сведения в Казанских губернских ведомостях²⁸⁷. Отметим, что данное постановление, устанавливавшее

²⁸³ Постановление «О порядке содержания в санитарном отношении парикмахерских заведений в С.-Петербурге» // Известия Городской Думы. 1901. №№ 5 и 22. С. 73–74.

²⁸⁴ Постановление «Об устройстве тротуаров в г. Москве». От 21 января 1892 г., журн. № 2, ст. 10–16. // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. М., 1896. С. 97, 101.

²⁸⁵ Савичев А.А. Городское самоуправление Москвы и Санкт-Петербурга в середине XIX – начале XX века: историко-правовое исследование. Дисс... кандидата юрид. наук. М., 2020. С. 116.

²⁸⁶ Постановление «О производстве разносного торгова в столице» 1876 г. // Сборник обязательных постановлений, изд. С.-Петербургским Обер-Полицеймейстером и С.-Петербургскою Городскою Думою на основании 103 и последующих статей Городового Положения. СПб., 1882. С. 121–124.

²⁸⁷ Государственный архив Республики Татарстан (далее - ГА РТ). Ф. 419 – Казанское губернское по земским и городским делам присутствие. Оп. 1. Д. 121. Л. 4.

места и порядок хлебной торговли в городе, относилось именно к категории обязательных, о чем говорилось с нем самом.

Обязательное постановление Лаишевской городской думы от 29 декабря 1894 г. было принято по вопросу о внутреннем распорядке на базарах в городе Лаишеве²⁸⁸. Этим постановлением были установлены конкретные места в городе, предназначенные для торговли конкретными товарами. Таким образом, данные нормы были направлены на упорядочение базарной торговли продовольственными товарами. В самом постановлении указывалось, что оно принято на основании подпункта 11 статьи 108 Городового положения от 11 июня 1892 г.

Некоторые акты, принимавшиеся городскими думами, состояли из одних запретов, распространявшихся на неопределенный круг лиц, проживающих на территории конкретного города. Например, Мамадышевская дума (Казанская губерния) принимала постановления о запрете жителям города выпускать бродить без присмотра по его улицам домашний скот²⁸⁹.

Регулировалось актами городских дум и оказание населению разного рода услуг, например связанных с работой общественных бань²⁹⁰. Обязательное постановление Чистопольской городской думы об устройстве постоянных дворов в городе Чистополь от 8 июня 1893 г. устанавливало следующие правила: комнаты в постоянных дворах должны быть чистыми, отделены от кухни, при постоялом дворе непременно должен содержаться дворник, двор должен содержаться в чистоте и т.д.²⁹¹.

Важное значение имел факт ограниченного распространения действия актов городского общественного управления в пространстве. Коль скоро полномочия соответствующих органов были ограничены определенной городской территорией, то акты, принимавшиеся этими органами, являлись общеобязательными только

²⁸⁸ ГА РТ. Ф. 419. Оп. 1. Д. 54. Л. 107.

²⁸⁹ ГА РТ. Ф. 2 – Казанское губернское правление. Оп. 2. Д. 31. Указы Казанского губернского правления. Л. 132.

²⁹⁰ См., напр.: Постановление С.-Петербургской Городской Думы «Об устройстве в С.-Петербурге общественных бань и порядке производства банного промысла» 1879 г. // Сборник обязательных постановлений, изд. С.-Петербургским Обер-Полицеймейстером и С.-Петербургскою Городскою Думою на основании 103 и последующих статей Городового Положения. СПб., 1882. С. 132-138.

²⁹¹ ГА РТ. Ф. 2 Оп. 2. Д. 31. Л. 16.

пределах этой территории. Данное обстоятельство сближает указанные акты по правовой природе с актами современного местного самоуправления, поскольку на современном этапе развития местного самоуправления все так же сохраняется отсутствие принципа экстерриториальности в действии актов.

Стоит отметить, что нормотворческая деятельность городского общественного управления не была оставлена без контроля. Одним из органов, осуществлявших такой контроль, а также координацию между городскими органами и губернскими административными властями, стало Губернское по городским делам присутствие. Оно «обеспечивало надзор за нормотворческой деятельностью органов городского управления, при этом являясь неким буфером во взаимоотношении с органами губернского правления»²⁹².

В тех вопросах, которые не касались финансов и городских расходов, деятельность присутствия была ограничена составлением заключений по постановлениям Городской думы или обсуждением поднимавшихся губернатором вопросов о правильности и законном характере постановлений Городских дум. В этих случаях Губернское присутствие не имело права принимать самостоятельных решений взамен принятых Городской думой актов.

Однако при рассмотрении городских смет Присутствие имело и право, и обязанность при наличии необходимости изменять составленную Городской думой смету не только в отношении включения в нее непредусмотренных городским общественным управлением, но обязательных для него расходов, но и по другим вопросам. В том числе Присутствие не могло оставить без рассмотрения смету, составленную с дефицитом, и должно было принимать меры по устранению этого дефицита. По этому поводу было дано специальное разъяснение Правительствующего Сената²⁹³, которое предполагало, что присутствие может увеличивать в смете не только расходы, но и доходы то есть фактически

²⁹² Окутина Н.Н. К вопросу о подготовке и реализации городской реформы общественного самоуправления 1870 г. // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 12. С. 35.

²⁹³ Руководящее разъяснение Правительствующего Сената от 1 ноября 1896 г. // Собрание Указаний. 1896. Ст. 715.

осуществлять законодательную деятельность на местном уровне, если рассматривать городской бюджет как законодательный акт.

Губернское присутствие имело право отменять те постановления городской думы, которые признавались нарушающими общие государственные пользы либо интересы местного населения. Поэтому Губернское по городским делам присутствие могло рассматривать городские сметы не только с точки зрения их соответствия закону, но также и на соответствие государственным и местным интересам. Оно также могло вносить в смету не предусмотренные законом, но признаваемыми полезными с точки зрения местных нужд расходы. В этом случае права Городской думы не считались нарушенными.²⁹⁴

В то же время, в некоторых случаях такой контроль был взаимным. В частности, как свидетельствует судебная практика Сената, по вопросам, связанным со сметами городских расходов, постановления Губернского по городским делам присутствия приводятся в исполнение только при согласии на это Городской думы²⁹⁵.

Помимо этого, ряд актов, которые могли принимать городские органы, требовал предварительного согласования с вышестоящими губернскими административными органами. Например, нуждались в согласовании постановления об утверждении планов городов или об изменениях в ранее утвержденных планах²⁹⁶.

По мнению Б. Н. Чичерина, контроль государства за решениями органов самоуправления был вполне оправдан, так как, согласно его воззрениям, «местному представительству предоставляется не полная свобода и независимость, оно должно согласовывать свои действия с центральным государственным управлением»²⁹⁷.

²⁹⁴ Дело по жалобе Радомысльского городского головы на постановление Киевского губернского по городским делам присутствия по предмету изменения смет доходов и расходов города Радомысля на 1899 год // Сборник решений Правительствующего Сената по первому общему собранию и департаментам первому, второму и герольдии. 1905 год. СПб: Сенатская тип., 1909. С. 35.

²⁹⁵ Там же. С. 35.

²⁹⁶ Ст. 113 Городового положения.

²⁹⁷ Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1866. С. 517.

Сходную позицию выражал и Н.М. Коркунов: «Самоуправляющиеся местные общины осуществляют права власти по поручению государства, как его права, и потому подлежат в этой деятельности надзору государства не только в отношении к внешней ее законности, в отношении к соблюдению установленных законом границ, но и в отношении к ее содержанию»²⁹⁸. В то же время, ученый признавал право органов местного самоуправления самостоятельно принимать решения и оформлять их соответствующими актами. Он писал: «Постановления органов самоуправления могут быть отменяемы и изменяемы, но постановления эти они во всяком случае делают сами, самостоятельно, не получая прямых указаний от правительственных органов»²⁹⁹.

Одним из факторов, препятствовавших развитию правотворческой деятельности органов городского общественного управления, стала низкая правовая грамотность его работников. Для Российской империи вообще было характерно отсутствие достаточного количества чиновников и общественных деятелей, обладавших знанием действовавшего законодательства. Юридическое образование стало развиваться относительно поздно, оно получило серьезный импульс только после судебной реформы 1864 г., которая со всей остротой поставила вопрос о подготовке достаточного количества юридически грамотных управленцев. Понимание такой ситуации, вероятно, влияло на правительство в вопросах определения нормотворческих полномочий городских, а также и земских органов.

Еще один немаловажный аспект связан с принятием таких актов на городском уровне, которые бы регламентировали порядок и особенности деятельности самих органов городского общественного управления. Исследовавший данный вопрос применительно к Москве и Санкт-Петербургу А.А. Савичев отмечал, что правовое регулирование порядка деятельности городских дум и управ на уровне городского самоуправления имело стихийный, бессистемный характер. «В частности, в Москве соответствующие нормативные

²⁹⁸ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Изд. 6. Т. 2. СПб., 1909. С. 499.

²⁹⁹ Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 500.

правовые акты отсутствовали на протяжении более 15 лет после городской реформы 1870 г. Принимавшиеся по данному вопросу нормативные документы отличались друг от друга в разных городах по форме, времени принятия, кругу урегулированных аспектов деятельности дум и управ, а также по объему»³⁰⁰. Среди главных причин такой ситуации исследователь называет отсутствие на законодательном уровне четко определенных требований к такого рода актам.

Курс реформ, проводимый Александром II, при новом императоре изменился, на смену реформам пришли контрреформы. Такая смена курса стала очевидной с первых дней правления Александра III³⁰¹. В сфере городского самоуправления была проведена городская контрреформа. Она проявилась в принятии нового Городового положения от 11 июня 1892 г.³⁰².

В соответствии с общим курсом «контрреформ», контроль за действиями городского самоуправления, в том числе, за принимавшимися городскими думами актами, был усилен. Согласно ст. 76 Городового положения 1892 г., все постановления, принимавшиеся Городскими Думами, в обязательном порядке представлялись губернатору. Он мог в двухнедельный срок приостановить их исполнение, если считал незаконными (ст. 83). Вопрос о законности таких постановлений решался Губернским присутствием и Сенатом.

Таким образом, городская реформа 1870 г. привела к созданию новой системы органов городского общественного управления, которые получили полномочия по изданию как нормативных, так и ненормативных актов. Эти полномочия логично вытекали из функций и обязанностей Городских дум, непосредственно закрепленных в Городовом положении 1870 г., а также модели их взаимодействия с городскими управами, а также правительством.

Издание городскими думами нормативных актов определялось оформлением принятых ими решений по вопросам городских сборов, а также по благоустройству городской территории. Эти акты были обязательны для все субъектов

³⁰⁰ Савичев А.А. Городское самоуправление Москвы и Санкт-Петербурга в середине XIX – начале XX века: историко-правовое исследование. Дисс... кандидата юрид. наук. М., 2020. С. 109.

³⁰¹ Waldron P. The End of Imperial Russia. 1855 – 1917: Camb. Univ. Press, 2002. P. 19.

³⁰² ПСЗ РИ. Собр. III. Том XII. Отд. I. СПб., 1895. Ст. 8708.

общественных отношений на территории конкретного города. Принятие ненормативных актов было связано с организацией взаимодействия между Городскими думами и подчиненными им городскими управами, а также с необходимостью в ряде случаев обращения к правительству. Что касается актов, принимавшихся городскими управами, то они могут быть отнесены к ненормативным актам распорядительного характера, а некоторые из них – к правоприменительным актам.

Вопрос о юридической квалификации актов городского самоуправления осложнялся еще и тем, что в организации этих органов не был реализован принцип разделения властей, не было проведено четкого разграничения нормотворческих и исполнительных полномочий между городскими думами и управами.

Указанные обстоятельства определяли место актов городского общественного управления в системе права Российской империи, которая, в свою очередь, не была полностью упорядочена. Общая ситуация с системой нормативных правовых актов в стране влияла и на возможность юридической квалификации актов, принимавшихся структурами городского самоуправления.

В целом, законодательство Российской империи в пореформенный период наделило правом принимать акты в виде постановлений органы местного самоуправления (общественного управления): губернские и уездные земские собрания и городские думы. Сам факт наделения этих структур правом принятия актов свидетельствует о начале процесса включения их в единую систему публичной власти, выстраивании нового правового механизма. Понимание того места, которое занимали указанные акты в системе источников права Российской империи, должно исходить из трех основных моментов.

Во-первых, данные органы могли принимать акты только в пределах своей установленной законом компетенции, которая в основном ограничивалась хозяйственными вопросами.

Во-вторых, был установлен контроль со стороны губернаторов и министерства внутренних дел за содержанием этих актов, вплоть до их приостановления и даже отмены.

В-третьих, акты данных органов имели локальный характер, распространялись на ограниченную местность – губернию, уезд или город; кроме того, структуры местного самоуправления создавались не по всей стране, что ограничивало пространство распространения их актов, снижало их значение в развитии системы источников права.

Изученные в процессе исследования материалы свидетельствуют о том, что большинство актов, принимавшихся органами местного самоуправления, относилось к правоприменительным актам, так как они принимались в рамках конкретных правоотношений для их разрешения, касались конкретных лиц, были основаны на применении норм законодательства либо решений Правительствующего Сената.

Небольшое применительно к общей массе количество актов, принимавшихся органами местного самоуправления, содержало нормы более общего характера, рассчитанные на многократное применение. К их числу можно отнести, например, правила деятельности самих данных структур, а также нормы, относившиеся к порядку работы иных местных учреждений либо устанавливавших новые постоянные сборы.

В целом, влияние актов, принимавшихся органами местного самоуправления, но систему источников права Российской империи можно считать малозначительным. В то же время сам факт наделения этих органов правом принимать акты, а также факты реализации данного права имели важное значение для выстраивания системы источников права, ее комплексного развития.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволило выявить и обосновать особенности актов местных органов в Российской империи, определить их место в системе источников права и их иерархии, сделать выводы, представляющие определенную значимость для историко-правовой науки.

Деятнадцатое столетие в истории российского государства и права стало особым периодом, в течение которого вся правовая система государства претерпела серьезные изменения. Именно в это время была проведена масштабная кодификация законодательства, повысившая значимость законов в юридической практике, упорядочившая их систему, в том числе и в вопросах их действия. В то же время оставалась недостаточно упорядоченной сама иерархия источников права, включая их соотношение по юридической силе. Более того, ни в законодательстве, ни в доктрине не было единого понимания, что считать законом, каковы его отличительные признаки в качестве источника права. В силу этого сама постановка вопроса о понимании термина «источник права» представляла как практический, так и теоретический интерес.

Легальное понятие «источник права» в Российской империи отсутствовало, что определяло наличие различных, порой полярных мнений в доктрине. Как правило, ученые периода империи писали о дуализме в понимании источника права: в одном случае источник – это форма, в которой выражались правовые нормы, в другом случае – сила, творящая право, то, из чего право проистекало. В силу такой неоднозначности нередко само понятие источника права признавалось неудачным, что впоследствии отмечалось и в советской юридической литературе.

Можно отметить зависимость понимания источника права от тех мировоззренческо-методологических позиций, на которых стояли конкретные ученые. В то же время конкретные потребности юридической практики неизбежно заставляли обращать внимание на формальные источники права, исследовать их действенность и эффективность для регулирования общественных отношений, осуществления государственного управления.

Важное значение для формирования целостной системы источников права имели работы по систематизации законодательства, результат которых состоял в публикации Полного собрания законов Российской империи и Свода законов Российской империи. В то же время нормы Свода законов оставались неизвестными участникам общественных отношений и служащим в провинции, гораздо большую практическую роль играли обычаи, в особенности среди крестьянского и окраинного населения страны.

В результате импульса, полученного за счет проведения систематизации, система источников права Российской империи в XIX в. переживала процесс активного развития и совершенствования. К ее важнейшим элементам относились нормативные правовые акты, принимавшиеся в различных формах, обычаи, а также акты церковного права. Как обосновано в работе, характерными особенностями системы источников права в Российской империи, проявлявшимися в течение рассматриваемого периода, являлись стремление к систематизации; отсутствие выстроенной и легализованной четкой иерархии в соотношении закона, обычая и подзаконного акта; сочетание светских и церковных источников права в силу того места, которое занимала церковь в государственном механизме. Также в качестве характерной черты, отличавшей систему источников права Российской империи, стоит отметить ведущую роль обычаев в регулировании общественных отношений у крестьян и населения национальных окраин, что поддерживалось правительством и даже возводилось в один из основополагающих принципов, тесно связанных с организацией управления обширными территориями страны и ее неоднородным населением.

В связи с отсутствием легального закрепления как понятия закона, так и всей иерархии источников права вопрос о соотношении и разграничении закона и подзаконного нормативного акта (указа) активно дискутировался в дореволюционной юридической литературе. В качестве критерия закона, позволяющего отграничить его от подзаконного нормативного акта, учеными использовались факт утверждения акта главой государства, факт прохождения акта через Государственный совет, факт помещения закона в Полное собрание законов

Российской империи. Но ни одно из этих обстоятельств не могло служить однозначным и достаточным критерием, в силу чего вопрос о разграничении закона и подзаконного нормативного акта в Российской империи XIX века так и не был решен.

Роль и значение актов местных органов в системе источников права определились структурой этих органов, всей системой организации властной вертикали и выстраивания управления на местах. В XIX в. в Российской империи существовала развитая система многочисленных управленческих органов, как на уровне губернии, так и на уровне уезда. Деятельность этих органов была основана на принципе централизации. Губернские и уездные власти были призваны выступать проводниками политики правительства на местах, поэтому, в самых главных вопросах они были лишены самостоятельности, подчинялись напрямую соответствующим министерствам. Губернатор, будучи «хозяином» губернии, не обладал полной независимостью.

Большое значение для осуществления губернского и уездного управления имели органы, которые подчинялись министерству финансов, осуществляли фискальные и казначейские функции и фактически не зависели от региональных властей. Также большую роль в контроле за деятельностью губернских органов играло Министерство внутренних дел. Все губернские органы выполняли, в основном, административные функции, что определяло их возможности по принятию новых правовых норм и источников права. В силу своей встроенности в вертикаль власти они, как правило, не занимались и не могли заниматься нормотворческой деятельностью. При этом некоторые достаточно ограниченные нормотворческие полномочия имел губернатор, однако в подавляющем большинстве случаев принимавшиеся им акты имели распорядительный характер, они не относились к неопределенному кругу лиц и не содержали новых норм права.

Акты местных органов власти в Российской империи могут быть классифицированы по нескольким основаниям:

- по уровню властных отношений (губернские, уездные, волостные, городские);

- по юридической природе (правотворческие и правоприменительные);
- по юридической силе (обязательные и рекомендательные).

Все данные классификации имеют значение для исследования того места, которое акты местных органов занимали в системе источников права.

На губернском уровне в Российской империи принимались акты губернаторов и акты губернского правления. Акты губернаторов обладали рядом важных характеристик: они исходили от губернатора и были адресованы подчиненным ему органам губернской администрации; пространство действия этих актов ограничивалось конкретной губернией. Акты губернаторов в Российской империи, в большинстве своем, имели правоприменительный и распорядительный характер, поэтому, как правило, они не относились к числу источников права, не занимали особого места в системе таких источников.

Губернское правление также принимало акты, но они не содержали новых норм права, распространявшихся на неопределенное количество случаев, а содержали решение по конкретным делам и лицам с соответствующей мотивировкой. Следовательно, эти акты можно в полной мере отнести к числу актов правоприменительных.

Те немногочисленные акты губернского управления, прежде всего, акты губернатора, которые можно отнести к подзаконным нормативным актам, не играли большой роли в развитии правовой системы Российской империи. Прежде всего, это связано с их распространением только на конкретную местность, то есть строго региональное значение.

В диссертации уделено внимание и такому местному органу, как волостной суд. Отмечается, что он был не только судебным, но и распорядительным органом, обладавшим рядом управленческих функций. В силу многочисленности сельского населения, подсудного волостным судам, акты этих судов представляли собой достаточно большой массив, который определял правоприменительную практику на «низшем» уровне, то есть непосредственно влиял на развитие общественных отношений в Российской империи, прежде всего, в сельских районах. Акты волостных судов, с одной стороны, были актами правоприменения, с другой

стороны, они трансформировали обычное право, существовавшее у крестьян, в повседневную правовую практику, придавали нормам этого права законный характер, санкционируя их от имени государства. Фактически во многом благодаря деятельности волостных судов происходило санкционирование обычаев и превращение их в правовые обычаи. В результате акты волостных судов не только занимали достаточно важное место в системе правоприменения, но и способствовали стабилизации общественных отношений и укреплению правопорядка, а также формированию правового обычая как источника права.

Важной особенностью развития властно-политической системы Российской империи стало сочетание органов местного управления, встроенных во властную вертикаль, и структур самоуправления (общественного управления), обладавших некоторой степенью самостоятельности. Такие структуры в ряде случаев создавались еще в XVIII веке, но широкое распространение получили в ходе реформ Александра II. Речь идет о земских и городских структурах, полномочия которых, в основном, ограничивались хозяйственными вопросами, народным образованием и здравоохранением, благоустройством. Реализация этих полномочий определяла необходимость принятия актов, которые были исследованы в работе.

Система органов местного управления претерпела серьезные трансформации в результате «великих реформ», среди которых особое значение в рассматриваемом контексте получили те, которые предполагали именно создание новых органов управления: земская и городская реформы. Они привели к созданию новой системы органов земского и городского общественного управления, которые обычно именуется органами самоуправления. Земские собрания и городские думы получили полномочия по изданию как нормативных, так и ненормативных актов. Эти полномочия логично вытекали из функций и обязанностей данных структур, а также модели их взаимодействия с земскими и городскими управами, губернаторами и правительством.

Право принимать постановления в соответствии с законодательством Российской империи получили земские собрания и городские думы. В диссертации

подчеркивается, что это право можно рассматривать как начало включения структур самоуправления в единую систему публичной власти. В то же время компетенция данных структур, следовательно, и предмет принимавшихся актов были существенно ограничены. Кроме того, существовало двойное ограничение пространства действия этих актов: они распространялись только на определенную относительно небольшую местность, кроме того, земства создавались далеко не во всех губерниях.

Большинство актов, принимавшихся органами местного самоуправления, как земскими, так и городскими, можно охарактеризовать как правоприменительные. Они принимались для разрешения конкретных случаев либо относились к конкретным лицам, в их основу были положены нормы действовавшего законодательства.

В то же время среди актов, принимавшихся земскими собраниями и городскими управами, иногда встречались такие, которые устанавливали нормы более общего характера, рассчитанные на многократное применение. К их числу относились разного рода правила о торговле, благоустройстве, общественном порядке, постановления об обязательных сборах.

Принимались и ненормативные акты, что было связано с организацией взаимодействия между земскими собраниями и земскими управами, городскими думами и подчиненными им городскими управами, а также с необходимостью в ряде случаев обращения к правительству. Местные органы решали множество мелких и конкретных вопросов, в ежедневном режиме принимая распорядительные и правоприменительные акты, которые не являлись источниками права и не содержали новых норм. Указанные обстоятельства определяли место актов земского и городского общественного управления в системе источников права Российской империи.

В целом, подавляющее большинство актов, принимавшихся на местном уровне в Российской империи, нельзя отнести к числу источников права в силу того, что они не устанавливали новых норм и были направлены на решение конкретных, индивидуально определенных дел. В то же время, отдельные акты,

прежде всего принимавшиеся органами земского и городского самоуправления, имеют признаки источников права. В силу своей относительной немногочисленности, регионального значения, а также из-за общей неупорядоченности системы источников права эти акты не занимали в данной системе особого, отдельного места, не оказывали существенного влияния на ее внутреннюю структуру.

Проведенное исследование позволило сформулировать рекомендации, имеющие практическое значение:

- ученым-правоведам продолжить исследование вопросов, связанных с пониманием источников права, а также с системой таких источников, в том числе, в исторической ретроспективе;
- преподавателям высших учебных заведений юридического профиля при обучении студентов больше внимания уделять вопросам исторического развития системы источников права;
- Министерству юстиции активизировать усилия по упорядочению и систематизации актов, принимаемых на местном уровне;
- органам законодательной власти с целью упорядочения системы источников права и выстраивания их четкой иерархии принять Федеральный закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», инициативный проект которого разработан учеными Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты и официальные документы Российской империи

1. Высочайше утвержденное учреждение губернских правлений, 2 января 1845 г. // Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗ РИ). Собр. 2. СПб., 1846. Т. 20. № 18580.
2. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 21 мая 1851 г. «О обложении денежным сбором владельцев домов и земель в Москве, на содержание и ремонтирование шоссе» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXVI. Ч. 1. № 25224.
3. Высочайше утвержденное 16-го июня 1870 года городовое положение с объяснениями. С.-Петербург: Хоз. департ. М. В. Д., 1870.
4. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 21 мая 1851 г. «О обложении денежным сбором владельцев домов и земель в Москве, на содержание и ремонтирование шоссе». // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXVI. Ч. 1. № 25224.
5. Грамота на права и выгоды городам Российской империи // ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 22. СПб., 1830. № 16187. С. 358 – 384.
6. Дело по жалобе Радомысльского городского головы на постановление Киевского губернского по городским делам присутствия по предмету изменения смет доходов и расходов города Радомысля на 1899 год // Сборник решений Правительствующего Сената по первому общему собранию и департаментам первому, второму и герольдии. 1905 год. СПб: Сенатская тип., 1909. С. 33 – 39.
7. Законоположения о земских учреждениях. – [Санкт–Петербург : Сенат. тип.], 1865. – [8], 69, 27, 13 с.
8. Земские учреждения: Положение о губернских и уездных земских учреждениях. Правила о порядке приведения их в действие. Циркуляры о применении положения / [авт. предисл. и изд. Л. Демис]. – Изд. 3-е. – Санкт–Петербург : В тип. Л. Демиса, 1865. – XVI, 384 с.
9. Земские учреждения: Положение о губ. и уезд. зем. учреждениях. Порядок приведения их в действие: Извлеч. ст. из кн. Свода законов и Продолж. т.

4, 5, 9, 10, 12, 14, 15, Положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости и др. узаконений, относящихся до земства: Указы, циркуляры, правила, постановления и распоряжения правительства, имеющие близкие отношения к земщине. – 2-е изд., доп. (Н. Максимова). – Москва : Тип. Н. Шюман и Глушкова, 1866. – [4], VI, 3–370 с.

10. Именной указ, данный Сенату, «О присоединении на вечные времена к Российской империи княжеств Курляндского и Семигальского, а также округа Пильтенского и о приглашении уполномоченных в Сенат для учинения присяги на верность подданства». 15 апреля 1795 г. // ПСЗРИ–1. Т. 23. № 17319.

11. Манифест «Об учреждении прав Великого княжества Финляндии». 15 марта 1809 г. // Собрание постановлений финляндских. Узаконения, обнародованные на русском языке. – СПб., 1902. Т. 1. № 2.

12. Манифест «О договорах, заключенных к пользе государственной; о присоединении к империи Российской части герцогства Варшавского под наименованием Царства Польского; о поднятии вновь оружия против вышедшего с острова Эльба Наполеона Бонапарта». 9 мая 1815 г. // ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 33. № 25842.

13. Материалы, относящиеся до нового общественного устройства в городах Империи. СПб.: Тип. Министерства внутренних дел, 1877–1884. С. 3.

14. Наставление для производства дел в казенных палатах на основании Высочайших учреждений Ее Императорского Величества, данное в сходственность Высочайшего соизволения до будущего издания Устава казенных палат // Собрание российских законов о счетоводстве или государственном контроле в России, губерниях и городах; о народной переписи и податях; со включением учреждения Министерства финансов, наставления казенным палатам и образования должности уездных казначеев, с 1718 по 1826 год / сост. И. С. Пестов. СПб. : Тип. Правительствующего Сената, 1827. С. 31–43.

15. О непреступлении губернаторами пределов власти, назначенным им законами // ПСЗ РИ. Собр. 1. СПб., 1830. № 20372.

16. Основные государственные законы Российской империи // Свод законов Российской империи. СПб., 1832. Т. 1. Ч. 1.
17. Общий наказ гражданским губернаторам // ПСЗ РИ. Собрание второе. Т. 12. № 10303.
18. Постановление «О мерах предосторожности против пожаров на фабриках и заводах в г. Москве». № 18, от 6–13 марта 1884 г.;
19. Постановление «Об устройстве кровель». От 29 марта – 1 апреля 1883 г., № 36;
20. Постановление «О мерах предосторожности против пожаров при производстве в зданиях г. Москвы выжигания дымовых труб». От 5 апреля 1891 г., журн. № 10, ст. 6–90 // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. М., 1896. С. 25–32; 19–20; 21–22; 82–84; 88–90.
21. Постановление «О мерах к ограждению безопасности от домашних животных». № 188, от 3 июня 1886 г. и 1 июля 1886 г. // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. М., 1896. С. 51.
22. Постановление «О порядке содержания в санитарном отношении парикмахерских заведений в С.-Петербурге» // Известия Городской Думы. 1901. №№ 5 и 22. С. 73–74.
23. Постановление «Об устройстве тротуаров в г. Москве». От 21 января 1892 г., журн. № 2, ст. 10–16. // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. М., 1896. С. 97, 101.
24. Постановление «О производстве разносного торгового в столице» 1876 г. // Сборник обязательных постановлений, изд. С.-Петербургским Обер-Полицеймейстером и С.-Петербургскою Городскою Думою на основании 103 и последующих статей Городового Положения. СПб., 1882. С. 121–124.
25. Постановление С.-Петербургской Городской Думы «Об устройстве в С.-Петербурге общественных бань и порядке производства банного промысла» 1879 г. // Сборник обязательных постановлений, изд. С.-Петербургским Обер-

Полицеймейстером и С.-Петербургскою Городскою Думою на основании 103 и последующих статей Городового Положения. СПб., 1882. С. 132–138.

26. Постановление «О порядке содержания в санитарном отношении парикмахерских заведений в С.-Петербурге» // Известия Городской Думы. 1901. №№ 5 и 22. С. 73–74.

27. Постановление «О мерах к ограждению безопасности от домашних животных». № 188, от 3 июня 1886 г. и 1 июля 1886 г. // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. М., 1896.

28. Постановления Землянского уездного земского собрания: с прил. (доклады, сметы и проч.). Землянск, 1867–1912. Воронеж: Типо–лит. губ. правления, 1885. 279 с.

29. Постановления Землянского уездного земского собрания: с прил. (доклады, сметы и проч.). Землянск, 1867–1912 . – 22–25 с.

30. Руководящее разъяснение Правительствующего Сената от 1 ноября 1896 г. // Собрание Узаконений. СПб.: Сенат. Тип., 1896. Ст. 715.

31. Труды комиссии по преобразованию волостных судов. Т. 1–6. СПб.: Тип. II отделения СЕИВК, 1873.

32. Указ Сенату «О непреступлении губернаторами пределов власти, назначенным им законами» // ПСЗ РИ. Собр. 1. СПб., 1830. № 20372.

33. Указ об учреждении губерний и о росписании к ним городов // Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. Т. 4. Законодательство периода становления абсолютизма / Отв. ред. А.Г. Маньков. М.: Юридическая литература, 1986.

34. Устав об общественном призрении // Свод законов Российской империи. СПб., 1832. Т. XIII. Ч. 2.

35. Учреждения для управления губерний Всероссийской империи от 7 ноября 1775г. // ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XX. № 14392.

36. «Учреждении губернских правлений» 1845 г. ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XX. Отд. I. 1845. № 18573–19303. СПб., 1846. №18580. С.16 – 60

37. Циркуляр от 1 июля 1911 г. № 1349 // Систематический сборник действующих циркуляров Министерства внутренних дел и Вятского губернатора: (по 1 апреля 1913 г.) / Под ред. В.Э. Ден. Вятка, 1914. С. 471.

Архивные материалы

38. Центральный государственный архив города Москвы (далее – ЦГА Москвы). Ф. 16 – Канцелярия московского генерал–губернатора. Описи 1–97.

39. ЦГА Москвы. Ф. 17 - Московский губернатор; Московский гражданский губернатор; канцелярия Московского гражданского губернатора; канцелярия Московского губернатора. Оп. 49. Д. 1004.

40. ЦГА Москвы. Ф. 17. Оп. 49. Д. 1082.

41. ЦГА Москвы. Ф. 17. Оп. 49. Д. 1082.

42. ЦГА Москвы. Ф. 54 – Московское губернское правление.

43. Государственный архив Республики Татарстан (далее – ГА РТ). Ф. 81 – Казанская губернская земская управа. Оп. 1. Д. 3. Постановления заседаний Лаишевской и Свияжской управ об охране сельских хлебных запасов.

44. ГА РТ. Ф. 81. Оп. 1. Д. 5. Копии постановлений и отношения уездных управ об экономическом положении больниц, находящихся в их ведении.

45. ГА РТ. Ф. 81. Оп. 1. Д. 5. Журналы заседаний Лаишевской земской управы.

46. ГА РТ. Ф. 419 – Казанское губернское по земским и городским делам присутствие. Оп. 1. Д. 121. Обязательные постановления Чистопольской городской думы о хлебной торговле.

47. ГА РТ. Ф. 419. Оп. 1. Д. 54. Копии постановлений Лаишевской городской думы.

48. Архив ИЗиСП. Ф. 1. Оп. 1. Д. 498. Стенограмма научной сессии, посвященной теоретическим вопросам систематизации советского законодательства.

Монографии и учебные издания

49. Авинов Н. Н. Опыт программы систематического чтения по вопросам земского самоуправления. М., 1905. – 26 с.
50. Алексеев, Н. Н. Основы философии права / Н. Н. Алексеев. – Санкт–Петербург: Юридический институт, 1998. – 216 с.
51. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Юридическая литература, 1966. – 187 с.
52. Андреевский И. Е. О наместниках, воеводах и губернаторах: рассуждения. СПб.: Б. и., 1864. - 156 с.
53. Андреева Н.Н. Правовой статус восточных инородцев по законодательству Российской империи (1822–1905 гг.): монография. – М.: МГПУ, 2019. – 178 с.
54. Байтин, М. И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков) / М. И. Байтин. – Саратов, 2001. – 416 с.
55. Берман, Г. Дж. Западная традиция права: эпоха формирования / Г. Дж. Берман ; пер. с англ. – 2–е изд. – Москва : Изд–во МГУ: Издательская группа ИНФРА М–НОРМА, 1998. – 624 с.
56. Блинов И. В. Губернаторы: Историко–юридический очерк. СПб., 1905. – 360 с.
57. Бойко Н.А. Местное самоуправление в России во второй половине XIX – начале XX века (историко–правовое исследование). Пятигорск: РИА–КВМ, 2010. – 135 с.
58. Ботанцов И.В. Эволюция системы источников права Российской империи (1832 – 1917 гг.): монография. Гатчина: Изд–во ГИЭФПТ, 2019. 163 с.
59. Ботанцов И.В. Этнополитика в России: историко–правовой анализ. СПб., 2020. – 162 с.
60. Васьковский Е.В. Учебник гражданского процесса (по изданию 1917г.). М., 2003. – 429 с.
61. Герасименко Г. А. История земского самоуправления. Саратов, 2003. – 243 с.

62. Гессен В. М. Вопросы местного управления. СПб., 1904. – 235 с.
63. Градовский А.Д. Начала русского государственного права: в 2-х т. Т. 1: О государственном устройстве. М.: Зерцало, 2006. 470 с.
64. Градовский А. Д. Исторический очерк учреждений генерал-губернаторств в России. СПб., 1899. Т. 3. – 421 с.
65. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности / пер. с франц. М.: Межд. отнош., 2021. – 456 с.
66. Дорская А.А. Государственное и церковное право Российской империи: взаимодействие и взаимовлияние. СПб.: РГПУ им. А. И. Герцена, 2004. – 227 с.
67. Дорская А.А., Честнов И.Л. Эволюция системы права России: теоретический и историко-правовой подходы. СПб.: Астерион, 2010. 304 с.
68. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М.: Высшая школа, 1983. – 352 с.
69. Ефименко, А. Исследования народной жизни: Вып. 1: Обычное право . – М.: Издание В.И. Касперова, 1884. - XVI с., 382 с.
70. Желонкина Е.А. Законотворческая техника в России XVII–XIX веков. М.: Юрлитинформ, 2015. – 176 с.
71. Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М.: Мысль, 1978. – 288 с.
72. Захарова Л. Г. Самодержавие и реформы в России. 1861 – 1874 (к вопросу о выборе путей развития) // Захарова Л. Г. Александр II и отмена крепостного права в России. М.: РОССПЭН, 2011. – 720 с.
73. Земская идея в истории социально–политической мысли России: Антология. Т. 1: Земская идея: теории, отечественный и зарубежный опыт / под ред. А. Ю. Шутова. М.: Изд-во МГУ, 2014. – 544 с.
74. Зивс С. Л. Источники права / отв. ред. В.П. Казимирчук. М.: Наука, 1981. – 239 с.
75. Ивановский В. Исторические основы земского самоуправления в России // Журнал гражданского и уголовного права. 1892. Кн. 9. – 60 с.

76. Институт генерал–губернаторства и наместничества в Российской империи / общ. ред. В.В. Черкесов. – СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2001. – Т. 2. – 430 с.
77. Институты самоуправления: историко–правовое исследование / В.Г. Графский, Н.Н. Ефремова, В.И. Карпец [и др.]; ответственный редактор Л.С. Мамут. Москва: Наука, 1995. – 300 с.
78. Истоки и источники права / под ред. Р.А. Ромашова и Н.С. Нижник. СПб., 2006. - 810 с.
79. История СССР. Т. 2. 1861 – 1917 гг. Период капитализма. М., 1959. – 733 с.
80. Кодан С.В., Февралев С.А. Местное право национальных регионов в Российской империи (вторая половина XVII – начало XX века. М.: Юрлитинформ, 2014. – 288 с.
81. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. Издание пятое. СПб., 1898. – 354 с.
82. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Изд. 6. Т. 2. СПб., 1909. – 739 с.
83. Коркунов Н.М. Указ и закон. СПб., 1894. – 408 с.
84. Красняков Н. И. Имперский фактор в государственном управлении России XVIII – начала XX вв. М.: Nota Bene, 2011. - 373 с.
85. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. Конституционное право. СПб.: Тип. Санкт–Петербургского акционерного общества «Слово», 1908. – 516 с.
86. Лаптева Л.Е. Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века). М.: ИГП РАН, 1998. – 151 с.
87. Любичанковский С.В. Законодательная основа деятельности органов губернаторской власти Российской империи в период третьей еиуньской монархии / С. В. Любичанковский. Оренбург : [б. и.], 1998. – 70 с.
88. Малахов В. П. Общая теория права и государства. К проблеме правопонимания. М.: ЮНИТИ–ДАНА: Закон и право, 2013. – 144 с.

89. Марченко М. Н. Источники права. М.: Норма, 2005. – 759 с.
90. Минаков А.С. Губернаторский корпус и центральная власть: проблема взаимоотношений (по материалам губерний Черноземного центра второй половины XIX – начала XX вв.) / Отв. ред. В.В. Шелохаев. Орел: «Орлик», 2011. – 487 с.
91. Минникес И.В., Парфенова Т.А. Источники российского права (X – XX века). Иркутск: Иркутский ин-т ВГЮОУ, 2019. – 166 с.
92. Мицкевич А.В. Акты высших органов советского государства. Юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР. М.: Юридическая литература, 1967. – 175 с.
93. Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60–х – начале 90–х годов XIX в. М.: Лики России, 2014. – 576 с.
94. Нольде Б. Э. История формирования Российской империи / пер. с фр. СПб., 2013. – 848 с.
95. Нормография: теория и технология нормотворчества: учебник для вузов / Ю. Г. Арзамасов [и др.] ; под редакцией Ю. Г. Арзамасова. – 2-е изд., испр. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2023. – 542 с.
96. Пажитнов К. А. Городское и земское самоуправление. СПб., 1913. – 114 с.
97. Памятники российского права. В 35 т. Т. 18. Земская реформа второй половины XIX века: учебно–научное пособие / под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. Р.Л. Хачатурова. – М.: Юрлитинформ, 2016. – 470 с.
98. Пашенцев Д.А., Сапунов М.В. Правовые основы государственного управления финансами в Российской империи XIX века: монография. М.: АПКиППРО, 2011. – 157 с.
99. Памятники российского права: в 35 т.: т. XVII: Городская реформа второй половины XIX века: учебно–научное пособие / Бойко Н.А., Бочаров А.В., Виноградов В.Ю. и др.; под общ. ред. Р.Л. Хачатурова. – Москва: Юрлитинформ, 2016. – 289 с.

100. Памятники российского права. В 35 т. Т. 18. Земская реформа второй половины XIX века: учебно–научное пособие / под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. Р.Л. Хачатурова. – М.: Юрлитинформ, 2016. – 472 с.
101. Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. 2–е изд., испр. и доп. Том 1. СПб.: Тип. Т–ва «Екатерингофское печатное дело», 1909. – 318 с.
102. Победоносцев К.П. Судебное руководство. М., 2004. – 554 с.
103. Пригожин И., Стенгерс И. Время, хаос, квант. К решению парадокса времени / пер. с англ. М.: Издат–во URSS, 2003. – 240 с.
104. Радько Т.Н. Хрестоматия по теории государства и права. М., 2009. – 717 с.
105. Развитие русского права в первой половине XIX века. М.: Наука, 1994. – 314 с.
106. Русский вестник. 1890. Т. 208. – 442 с.
107. Сабо И. Социалистическое право: пер. с венгерского / под ред. В.А. Туманова. М.: Прогресс, 1964. 396 с.
108. Савельев А. А. Старое и новое Положение о земских учреждениях. Казань: Тип. Н. А. Ильяшенко, 1891. 11 с.
109. Семенов А.К. Городское самоуправление провинциальных городов России и задачи имперской модернизации в конце XVIII – начале XX вв. Липецк, 2005. – 201 с.
110. Синюков В.Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию. М., 2018. – 672.
111. Тарановский, Ф. В. Учебник энциклопедии права / Ф.В. Тарановский. Юрьев: Типография К. Маттисена, 1917. – 534 с.
112. Тарновский Е.Н. Порядок производства дел в волостных судах (по закону 12 июля 1889 г.). – б.м., б.г. С. 96 – 104.
113. Тенишев В.В. Правосудие в русском крестьянском быту. Брянск, 1907. – 192 с.

114. Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права (по изданию 1907 года). СПб.: Изд-во «Лань», 1998. 224 с.
115. Уортман Р. Властители и судии: Развитие правового сознания в императорской России. М., 2004. – 515 с.
116. Фуллер, Л. Л. Мораль права: монография / Л. Фуллер; пер. с англ. Т. Даниловой. – 2-е изд., электрон. – Москва; Челябинск: Социум, 2020. – 309 с.
117. Харт, Герберт Лайонел Адольф. Понятие права / Герберт Лайонел Адольф Харт. – Киев: Изд. «КНТ», 2021. – 384 с.
118. Хвостов, В. М. Общая теория права: Элементарный очерк / В.М. Хвостов. – Санкт-Петербург, 1914. – 160 с.
119. Чашин, А. Н. Источники и формы современного российского права. М.: Инфра-М, 2023. – 452 с.
120. Чинарян Е.О. Становление и развитие законодательной техники в России. М.: АПКиППРО, 2010. – 216 с.
121. Чичерин Б.Н. Воспоминания. Земство и Московская дума / Б.Н. Чичерин. Москва: Изд-во М. и С. Сабашниковых, 1934. – 372 с.
122. Чичерин Б.Н. Задачи нового царствования // Чичерин Б.Н. Мера и границы. М., 2023. – 400 с.
123. Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1866. – 838 с.
124. Шатковская Т.В. Обычное право российских крестьян второй половины XIX – начала XX века. Ростов н/Д., 2009. – 59 с.
125. Шебанов А.Ф. Нормативные акты советского государства. М.: Изд-во МГУ, 1956. – 39 с.
126. Шебанов А.Ф. Форма советского права. М.: Юридическая литература, 1968. - 216 с.
127. Шершеневич, Г. Ф. Избранное. Том 4, включая Общую теорию права: Сборник научных трудов / Г. Ф. Шершеневич. – М.: Статут, 2016. – 752 с.
128. Шершеневич Г. Ф. Общее учение о праве и государстве. Лекции. Изд-е 2-е. М.: Ленард, 2015. – 160 с.

129. Шумилов М.М. Местное управление и центральная власть в России в 50–х – нач. 80–х годов XIX века. – М.: Прометей, 1991. – 218 с.

130. Юридическая энциклопедия / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Юристъ, 2001. – 1267 с.

131. Юшков С.В. История государства и права СССР. Часть первая. М.: Госюриздат, 1950. – 672 с.

132. Языков А.И. О преобразовании волостного суда: Доклад на заседании Административного Отделения Юридического Общества 12 января 1885 г. СПб., 1885. – 40 с.

Статьи в периодических изданиях и сборниках, материалы научных конференций

133. Абрамова А. И. Подзаконное правотворчество в современном понимании: реалии и перспективы // Журнал российского права. 2019. № 8. С. 25 – 35.

134. Азнагулова Г. М. Место актов судебного правотворчества в системе источников российского права // Евразийский юридический журнал. 2013. № 11. С. 72 – 74.

135. Александров, Н. Г. Понятие источника права / Н. Г. Александров // Ученые записки ВИЮН. – Москва, 1946. – Вып. VIII. – С. 49–60.

136. Алексеев С. А., Михеева Ц. Ц. Управление губерниями по «Наказу губернаторам» 1837 г. // Вестник РУДН. Серия «Юридические науки». 2008. № 2. С. 5–11.

137. Арзамасов Ю.Г. Правовая природа ведомственных нормативных актов // Право и государство: теория и практика. 2006. № 10. С. 24 – 31.

138. Бабаева Ю.Г. Публичная власть в Российской империи: некоторые особенности организации и эволюции // Черные дыры в российском законодательстве. 2021. № 4. С. 11–13.

139. Бикташева А.Н. Правовое положение губернатора в период становления министерского управления в Российской империи // Вестник экономики, права и социологии. 2011. № 1. С. 110 – 114.

140. Биюшкина З.И., Балдин А.К. Развитие русского конституционализма как элемент политической философии М.М. Сперанского // Актуальные проблемы государственно–правовых преобразований в России: история и современность. Сборник материалов Всероссийской научно–практической конференции, приуроченной к 250-летию со дня рождения М.М. Сперанского. Белгород: Изд–во БГНИУ, 2022. С. 59–61.

141. Биюшкина З.И., Кодан С.В. Бифуркационный подход в изучении истории государства и права: понимание и методологическая конструкция // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2021. № 4. С. 12 – 22.

142. Ботанцов И.В. Соотношение нормативных актов и обычаев в правовой системе Российской империи 1832 – 1917 гг. // Известия РГПУ имени А.И. Герцена. 2015. № 178. С. 25 – 28.

143. Ботанцов И.В. Судебная реформа 1864 г. как детерминант развития системы права России // Юридическая наука: история и современность. 2020. № 3. С. 44 – 49.

144. Васев И.Н., Синкин К.А., Васильев А.А. Обычное право русской крестьянской общины (XIX – начало XX века). М.: Юрлитинформ 2019. С. 89–90.

145. Власенко Н.А., Залоило М.В. Развитие правотворческой научной школы // Журнал российского права. 2015. № 9. С. 24 – 35.

146. Гарашко А.Ю. Сравнительный анализ свойства системности источников права в рамках правовой теории и философии права // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 3. С. 15–18.

147. Дашковская Н.В. Применение правовых обычаев в деятельности волостных судов Российской империи // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2014. № 4. С. 89 –93.

148. Диденко М. С. Эволюция основных научных подходов к понятию «источник права» в отечественном правоведении // Вестник юридического факультета ЮФУ. 2022. Т. 9, № 4. С. 154–160.
149. Долакова М.И., Зубанова С.Г., Пашенцев Д.А. Правовые основы реализации финансовой политики государства в Российской империи XIX века // Вестник Санкт–Петербургского университета. Право. 2018. Т. 9. № 4. С. 452 – 466.
150. Дорская А. А. Положения Судебной реформы 1864 года и деятельность министерства юстиции Российской империи в 1867–1899 годах // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2021. № 4. С. 25 – 34.
151. Ефремова Н. Н. Понятие и виды источников (форм) российского права в XVIII – первой трети XIX века (до полной систематизации законодательства) // Юридическая наука. 2016. № 4. С. 15–20.
152. Залоило М. В. Проблемы обеспечения качества закона // Журнал российского права. 2017. № 1. С. 154–160.
153. Звонарев А. В. К вопросу о создании Сеймового устава Великого княжества Финляндского 1869 года // Вестник МГПУ. Серия: Юридические науки. 2013. № 2. С. 27–34.
154. Иванюк О. А. Источник права: проблема определения // Журнал российского права. 2004. № 9. С. 142–150.
155. Игнатьева Е. Ю. Судебное правотворчество в России по земельным вопросам во второй половине XIX – начале XX века в процессе применения обычного права // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2019. Т. 13. № 2. С. 213–221.
156. Исаев И.А. Судебная реформа 1864 г.: цели и противоречия // НОМОТНЕТІКА: Философия. Социология. Право. 2014. № 16 (187). С 130-132.
157. Кедров Б.М. Принцип историзма в его приложении к системному анализу развития науки // Системные исследования. Ежегодник. М.: Наука, 1974. С. 5–18.
158. Кечекьян С.Ф. О понятии источника права // Ученые записки МГУ. Вып. 116. Книга 2. М., 1946. С. 3–25.

159. Киор В.Б. Государственная национальная политика в имперской России // Вестник РГГУ. Серия: Политология, история, регионоведение, востоковедение. 2010. № 4. С. 204–218.

160. Ковалева В. В. Основные подходы к понятию механизма правового регулирования в современной юридической литературе // Актуальные проблемы российского права. 2008. № 2. С. 24–30.

161. Кодан С.В. Имперские параметры государства и права в России (вторая половина XVII – начало XX века) // Российский юридический журнал. 2013. № 1. С. 16–18.

162. Кодан С.В. Местные узаконения в системе законодательства Российской империи (1800–1850-е годы) // Журнал российского права. 2003. № 9. С. 10–12.

163. Кодан С.В. Общегосударственное и местное право в Российской империи: формирование и соотношение // Вопросы российской юстиции. 2015. № 1. С. 51 – 55.

164. Кодан С.В. Свод законов Российской империи. Место и роль в развитии юридической техники и систематизации законодательства в России в XIX – начале XX века // Юридическая техника. 2007. № 1. С. 178–191.

165. Кодан С.В. Юридическая политика российского государства в первой половине XIX века: детерминанты, направления, институты // Известия вузов. Правоведение. 2003. № 2. С. 170–187.

166. Кодан С.В. Становление системы законодательства Российской империи (XIX – начало XX века) // Вестник Уральского института управления, экономики и права. 2011. № 1. С. 60–71.

167. Кодан С.В. Теоретические и технико-юридические основания систематизации законодательства М. М. Сперанским // Правоприменение в публичном и частном праве. Материалы межд. конф. Омск, 2022. С. 357–364.

168. Корнев А.В. Жанровые формы (источники) в истории политических и правовых учений // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2021. № 5(81). С. 78-90.

169. Красняков Н.И. Имперская парадигма государственного управления в России XVIII – начале XX вв.: сущность, направления исследования // История государства и права. 2-23. № 5. С. 27–30.

170. Лановая Г. М., Правкина И. Н. Механизм правового регулирования: понятие и содержание // Аграрное и земельное право. 2019. № 3. С. 14–17.

171. Лаптева Л. Е. Закон и акт управления в пореформенной русской юриспруденции // Ученые записки: электронный научный журнал Курского государственного университета. 2013. № 1. С. 131–135.

172. Лаптева Л. Е. Правовая культура пореформенной России и ее отражение в законодательстве о местном самоуправлении // Труды Института государства и права РАН. 2010. № 3. С. 137–153.

173. Лаптева Л. Е. Самоуправление в российской государственной традиции // Проблемы ценностного подхода в праве: традиции и обновление / отв. ред. В.С. Нерсесянц. М.: ИГП РАН, 1996. С. 48–56.

174. Лаптева Л. Е. Эволюция управления центральными губерниями в России XIX – начала XX века // Труды Института государства и права РАН. 2013. № 3. С. 196–218.

175. Любичанковский С.В. Губернские администрации Российской империи в оценке сенаторских ревизий начала XX века // Клио. 2005. № 3. С. 125–131.

176. Любичанковский С.В. Губернское правление и губернатор: механизм совместного функционирования (1892 – 1917) // Вестник Оренбургского государственного университета. 2006. № 1–1. С. 47–52.

177. Любичанковский С.В. Мифы об эффективности местного государственного управления позднеимперской России и их критика // Вестник Омского государственного университета. 2006. № 7. С. 99–105.

178. Любичанковский С.В., Михайлов Д.С. Полномочия высшей региональной власти в Российской империи: анализ нормативной базы // Известия Самарского научного центра РАН. 2014. Т. 16. № 3. С. 215–220.

179. Мавлюдов А.А. Структура и компетенция распорядительных и исполнительных органов городского общественного управления по Положению 1870 г. // Научные труды центра перспективных экономических исследований. 2015. № 9. С. 134–146.
180. Марченко М.Н. О признаках «системы» и системном характере права // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2010. № 1. С. 41–54.
181. Марченко М.Н. Системное познание и системный характер государства // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2018. № 1. С. 74–85.
182. Минникес И.А., Минникес И.В. Историческое содержание в праве: содержание и виды // Правоприменение. 2022. Т. 6. № 2. С. 5–18.
183. Минникес И.В., Саламов Н.М. Источники права ханств Северного Азербайджана в период присоединения к Российской империи в начале XX века // Труды Института государства и права РАН. 2022. Т. 17. № 1. С. 100–118.
184. Михайлова Н.В., Летникова П.В. Сенаторские ревизии как средство надзора за деятельностью местных органов власти в первой половине XIX века // Вестник экономической безопасности. 2020. № 4. С. 22–24.
185. Михайлова Н.В., Летникова П.В. Сенаторские ревизии как средство надзора за губернаторами в Российской империи в первой половине XIX века // Вестник экономической безопасности. 2020. № 3. С. 26–30.
186. Михеева Т.Н. Служба в органах местного самоуправления: современные тенденции и исторический опыт // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2023. № 2. С. 2–5.
187. Мкртумян А.Ю. Судебная практика как источник российского права (историко-правовой аспект) // История государства и права. 2008. № 9. С. 3–4.
188. Мкртумян А.Ю. Судебный прецедент и судебная практика в Российской империи (теоретический аспект) // Российский судья. 2009. № 10. С. 39–41.
189. Мкртумян А.Ю. Судебный прецедент в системе источников гражданского права России // Современное право. 2008. № 2 (1). С. 81–86.

190. Мкртумян А.Ю. Источники гражданского права Российской империи // Современное право. 2008. № 1–1. С. 117–119.
191. Морякова О.В. Система местного управления России при Николае I / О.В. Морякова. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1998. – 268 с.
192. Мулов П. Значение народных юридических обычаев // Журнал Министерства Юстиции. 1862. Т. 11. Кн. 1–3. Январь. С. 29–58.
193. Муромцев Г.И. Источники права (теоретические аспекты проблемы) // Известия вузов. Правоведение. 1992. № 2. С. 23–30.
194. Никулина Н. В. Волостные суды в судебной системе Российской империи после судебной реформы 1864 г. // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2012. № 2. С. 119–122.
195. Окутина Н.Н. К вопросу о подготовке и реализации городской реформы общественного самоуправления 1870 г. // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 12. С. 33–36.
196. Очир-Гаряева И.К. Законодательство о региональном управлении в России (XIX в.): историко-правовой анализ // Право и государство: теория и практика. 2016. № 6. С. 11–16.
197. Пашенцев Д.А. Исторический опыт правового регулирования межнациональных отношений в Российской империи // Вопросы истории. 2021. № 12–5. С. 229–236.
198. Пашенцев Д.А. Судебный прецедент как источник права в правовой системе России // Современное право. 2011. № 4. С. 77–80.
199. Пашенцева Д.Д. Нормотворческие полномочия органов городского общественного управления после реформы 1870 года // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2022. № 2. С. 89–95.
200. Пашенцева Д.Д. Акты волостных судов и их роль в регулировании правового поведения крестьян в Российской империи // Правовое поведение: классические и современные модели. Сборник научных трудов. М., 2022. С. 181–184.

201. Путило Н.В. Источники права Российской империи: проблемные вопросы и современные подходы к их решению // Образование и право. 2023. № 11. С. 184–191.
202. Рогачев М.А. Соотношение закона и подзаконного нормативного акта в Российской империи // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2019. № 4. С. 94–98.
203. Савичев А.А. Городское самоуправление Москвы и Санкт–Петербурга в 40–60 годах XIX века: сравнительно–правовой анализ // Вестник Российской правовой академии. 2017. № 3. С. 21–25.
204. Савичев А.А. Историко-правовой анализ деятельности Московской городской управы в 1870 – 1892 гг. // Государство и право. 2019. № 7. С. 179–183.
205. Саенко С. И. Свойства системы источников права Российской Федерации // Вестник Луганской академии внутренних дел имени Э.А. Дидоренко. 2022. № 2. С. 3–11.
206. Семенов А. К. Городская гражданская реформа Екатерины II и выборы в городах Центрального Черноземья // Вопросы истории. 2006. № 5. С. 97–103.
207. Сизов В. Е. Механизм правового регулирования как социально-правовая категория // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2016. № 4. С. 161–166.
208. Сильченко Н. В. Опорные понятия теории источников права // Вестник Белорусского государственного университета. Право. 2021. № 2. С. 56–63.
209. Сильченко Н. В. Система формальных источников современного права и проблемы правового регулирования правотворческой деятельности. Журнал российского права. 2017. № 10. С. 13–24.
210. Соснина М. А. Система волостных судов в пореформенной России (на примере Архангельской губернии) // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2014. № 9-1. С. 135–154.
211. Спирин М. Ю. Механизм правового регулирования: место источников и истоков права в его структуре // Правовое государство: теория и практика. 2020. № 1. С. 37–45.

212. Степин В. С. Историко-научные реконструкции: плюрализм и кумулятивная преемственность в развитии научного знания // Вопросы философии. 2016. № 6. С. 5–14.

213. Хабриева Т. Я. Современное правотворчество и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2015. № 8. С. 5–13.

214. Хабриева Т. Я. Технологические императивы современного мира и право // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2023. Т. 19. № 1. С. 5–12.

215. Червонюк В. И. Земское и городское самоуправление России (вторая половина XIX – начало XX века) // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 4. С. 153–160 с.

216. Чернобель Г. Т. Критерии разграничения законов и иных нормативных правовых актов // Проблемы законотворчества Российской Федерации. Труды Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М., 1993. С. 19–25.

217. Шабаева О. А. Общая характеристика механизма правового регулирования // Вестник Бурятского государственного университета. 2011. № 2. С. 214–219.

218. Шумилов М. М. Губернаторские канцелярии и губернские правления в России 50–80-х годов XIX века // Проблемы социально-экономической и политической истории России XIX–XX веков. Сб. статей. СПб.: Алетейя, 1999. С. 187–199.

219. Шушунова Е. В. К вопросу о сношениях с подчиненными местами в Российской империи второй половины XIX столетия // Право и государство: теория и практика. 2011. № 12. С. 82–86.

220. Шушунова Е. В. Правовое регулирование полномочий губернских правлений Российской империи во второй половине XIX столетия // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2011. № 1. С. 68–72.

221. Щербаков С.В., Артемов Г.А. Городская дума в системе местного самоуправления Российской империи // Российский журнал правовых исследований. 2018. Т. 5. № 1. С. 181–184.

Диссертации и авторефераты диссертаций

222. Аверин М.Б. Великое княжество Финляндское и царство Польское в государственном механизме Российской Империи (середина 60-х годов XIX века – 1881 год): историко-правовой анализ: дисс... канд. юрид. наук. М., 2004. – 250 с.

223. Азнагулова Г.М. Понятийно-категориальный и структурно-функциональный состав правовой системы России: дисс... доктора юрид. наук. М., 2015. – 385 с.

224. Богатырева О.Н. Эволюция системы местного управления в Вятской и Пермской губерниях: 1861 – февраль 1917: дисс... доктора ист. наук. Екатеринбург, 2004. – 434 с.

225. Ботанцов И.В. Эволюция системы источников права Российской империи (1832 – 1917 гг.): дисс... кандидата юридических наук. СПб., 2017. – 190 с.

226. Бошно С.В. Форма права: теоретико-правовое исследование: дисс. доктора юрид. наук. М., 2005. – 440 с.

227. Дорская А.А. Церковное право в системе права Российской империи конца XVIII – начала XX века: автореф. дисс... доктора юрид. наук. М., 2008. – 40 с.

228. Игнатьева Е. Ю. Судебное правотворчество в Российской империи второй половины XIX – начала XX веков в процессе применения норм обычного права: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Калининград, 2020. 25 с.

229. Красняков Н. И. Становление системы государственного управления в Сибири в XVIII – первой половине XIX века: дисс... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004. – 205 с.

230. Красняков Н. И. Система национально-регионального управления в Российской империи (вторая половина XVII – начало XX вв.): дисс... доктора юрид. наук. Екатеринбург, 2019. – 517 с.

231. Лаптева Л. Е. Местное управление в пореформенной России, 1864–1905. Историко-правовое исследование: Автореф. дисс... доктора юрид. наук. М., 2001. – 375 с.

232. Липень С.В. идеи правотворчества и правореализации в политико-правовой мысли России XIX - начала XX в.: дисс... доктора юрид. наук. Санкт-Петербург, 2013. – 456.

233. Михеева, Ц. Ц. Эволюция института губернаторства в Российской Империи (Историко-правовой аспект): Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 Москва, 2006. – 190 с.

234. Павлова Г. В. Воронежская губернская администрация (губернское правление и канцелярия губернатора) в 60-е годы XIX – начале XX века: дисс... канд. историч. наук. Воронеж, 2004. – 269 с.

235. Савичев А. А. Городское самоуправление Москвы и Санкт-Петербурга в середине XIX – начале XX века: историко-правовое исследование. Дисс... кандидата юрид. наук. М., 2020. – 225 с.

236. Соснина М. А. Соотношение закона и правового обычая в деятельности волостных судов Российской империи в 1861–1917 гг.: на примере Архангельской губернии: дисс... канд. юрид. наук. Казань, 2023. – 218 с.

237. Шушунова Е. В. Акты делопроизводства в деятельности административных и судебных органов Российской империи. XVIII – первая половина XIX века (историко-правовое исследование): дисс... канд. юрид. наук. М., 2017. 292 с.

Зарубежные издания и публикации

238. Bertalanffy L. von. General System Theory. Foundations. Development. Applications / L. von. Bertalanffy. – 2 ed. – N.Y.: George Braziller, 1969. – 296 p.

239. Fallows T. The zemstvo and the bureaucracy// *The Zemstvo in Russia: an experiment in local-government* / Ed. By T.Emmons. – Cambridge, 1982. P. 170–185.
240. Frierson C.A. «I must always answer to the law...» Rules and responses in the reformed volost' court // *Slavonic a. East Europ. Rev. L.*, 1997. Vol. 75, № 2. P. 323–324.
241. Lindenmeyr A. *Poverty is Not a Vice: Charity, Society, and the State in Imperial Russia*. Princeton: Princeton University Press, 1996. – 335 p.
242. Harold F. Alderfer. *Localgovernment in developing countries*. Edition: View all formats and editions ; Publisher: McGraw–Hill, New York. 1964, – 251 p.
243. Pearson T. *Russian officialdom in crisis: Autocracy and local self-government, 1861–1900*. – Cambridge, 1989; Mosse W.E. *Russian Provincial Governors at the end of the Nineteenth Century*// *The Historical journal*. 1984, № 27. P. 225–239.
244. Robbins Richard G. *The Tsar's viceroys: Russian provincial governors in the last years of the empire*. Ithaca : Cornell University Press, 1987. – 272 p.
245. Rogger, Hans. *Russia in the Age of Modernization and Revolution*. London, 1983. – 332 p.
246. *The Russian Empire 1801–1917*. By Hugh Seton–Watson. London: Oxford University Press, 1967. – 813 p.
247. Waldron P. *The End of Imperial Russia. 1855–1917*: Camb. Univ. Press, 2002. – 200 p.
248. Weissman N.B. *Reform in Tsarist Russia. The State Bureaucracy and Local Government, 1900–1914*. New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press, 1981. – 292 p.
249. Yaney G.L. *The Systematization of Russian Government. Social Evolution in the Administration of Imperial Russia, 1711– 1905*. Urbana, Chicago, London: University of Illinois, 1973. – 430 p.