

УДК 340.13

DOI 10.25688/2076-9113.2019.36.4.12

М.А. Рогачев

Соотношение закона и подзаконного нормативного акта в период Российской империи

В статье проанализировано соотношение закона и подзаконного нормативного акта в период Российской империи. Исследованы взгляды Н.М. Коркунова по данному вопросу. Сделан вывод, что в условиях абсолютной монархии разграничение закона и подзаконного акта не имело принципиального значения.

Ключевые слова: закон; указ; подзаконный нормативный акт; Российская империя; источник права.

Вопрос об историческом прошлом источников (форм) права, несмотря на достаточно высокую степень изученности, сохраняет свою актуальность и сегодня. Это определяется целым рядом важных факторов, среди которых отметим несколько заслуживающих несомненного внимания.

Во-первых, история источников отечественного права неразрывно связана с формированием и развитием российской правовой традиции. Как полагают ученые, правовая традиция относится к числу тех факторов, которые оказывают сильное влияние на развитие права и его особенности, поэтому исследование составных элементов правовой традиции всегда будет представлять научный и практический интерес [3: с. 29].

Во-вторых, происходящие сегодня в мире глобальные изменения формируют новую модель общественных отношений и ставят новые требования к их регулированию. Как полагает академик Т.Я. Хабриева, в связи с развитием новых цифровых технологий право может оказаться недостаточно гибким регулятором и параллельно с правом возникнет еще одна, пока неизвестная и более эффективная регулятивная система [5: с. 8]. При этом сущность права, как отмечают Д.А. Пашенцев и Д.Р. Алимова, останется неизменной, но его формы могут измениться, в том числе может появиться цифровой закон [4: с. 107]. В условиях таких предстоящих изменений вопрос о форме права нуждается в теоретическом осмыслении, в том числе с учетом историко-правового опыта.

В-третьих, в настоящее время в историко-правовой науке сохраняется некоторая неопределенность в вопросах понимания существовавшей в дореволюционной России системы нормативных правовых актов, связанная с соотношением этих актов и их местом в правовой системе. Анализ этих вопросов может послу-

жить приращению нового научного знания, раскрытию определенных закономерностей развития отечественной системы права, особенности формирования которой, по мнению ученых, исследованы еще в недостаточной степени [3: с. 57].

В-четвертых, вопрос о разграничении законов и подзаконных нормативных актов сохраняет не только теоретическое, но и важное практическое значение. В политико-правовой практике недавнего времени (начало 90-х годов XX века) встречались случаи нарушения иерархии и юридической силы нормативных правовых актов, что в итоге повлекло за собой ряд неблагоприятных последствий для правовой и политической системы страны. Поэтому данный вопрос сохраняет практическую актуальность.

В научной литературе не раз высказывалась мысль о том, что нормативные правовые акты в период империи издавались в России в различных формах и четкой иерархии этих форм установлено не было. Изучение Полного собрания законов Российской империи показывает, что среди этих форм встречались «учреждения», «уложения», «положения», «указы», «уставы» и другие. Легальное определение понятия «закон» отсутствовало, что позволяло и органам власти, и ученым-правоведам толковать его по-разному. Такая ситуация приводила к сохранявшейся неопределенности в этом важном вопросе, не всегда способствовала правильному отграничению законов от подзаконных нормативных актов.

Представляется, что название формы нормативного правового акта не всегда помогало решить указанный вопрос. Например, вексельное законодательство и законодательство о воинской службе развивались путем принятия вексельных уставов, законодательство о нотариате было принято в 1866 году в виде положения, уголовное право принималось в виде уложений, законодательство о судоустройстве в 1864 году было принято в виде учреждения и т. д. При этом во всех названных случаях, несомненно, идет речь именно о законодательстве. Но если мы примем точку зрения, что во всех названных случаях речь идет о разных наименованиях для закона как единого формального источника права, то это не позволит нам решать вопрос об отграничении законов от подзаконных актов. Решение этого вопроса, наряду с анализом названия акта, требует учета и других факторов: был ли акт подписан императором, утверждался ли акт Государственным советом, был ли акт опубликован в Полном собрании законов Российской империи, был ли акт включен в состав Свода законов Российской империи. Отметим, что масштабная систематизация российского законодательства, проведенная в 30-е годы XIX века, итогом которой стало создание двух названных выше фундаментальных собраний законов, внесла большой вклад не только собственно в систематизацию нормативного правового материала, но и в установление критериев правовых актов и решение вопроса об их возможном разграничении. До создания Свода законов Российской империи и Полного собрания законов Российской империи говорить о разграничении законов и подзаконных актов вообще не представлялось возможным.

Таким образом, вопрос об отграничении закона от подзаконного нормативного акта применительно к периоду Российской империи требует комплексного

подхода, учитывающего и название акта, и обстоятельства его принятия, и особенности его официального опубликования, и важность регулируемых этим актом вопросов для государственной и общественной жизни.

Представляет интерес позиция дореволюционных правоведов, предпринимавших попытки трактовать названные признаки применительно к тому законодательству, современниками принятия и действия которого они являлись. Одним из них был выдающийся теоретик права Николай Михайлович Коркунов (1853–1904), он посвятил рассматриваемому вопросу специальный труд, опубликованный в 1894 году.

В своей работе Н.М. Коркунов опирался на концепцию разделения властей, которая в то время уже получила определенное распространение в европейской юридической мысли. Ученый писал, что власть исполнительная принимает указы — подзаконные акты, а власть законодательная принимает законы, и эта деятельность составляет ее прямое назначение. В итоге сам вопрос о разграничении законов и подзаконных актов Коркунов считал частью более сложного и обширного вопроса — о соотношении и полномочиях законодательной и исполнительной власти, их роли в государстве и месте в политической системе.

Все указы, рассматриваемые Коркуновым в качестве подзаконных нормативных актов, делились им на две группы: самостоятельные и несамостоятельные. Первую группу указов могла принимать только верховная власть. Вторую группу указов издавали органы «подчиненного управления», которые имели право принимать свои акты исключительно «в исполнение постановлений закона или указов верховного управления» [2: с. 258].

Все группы указов, как считал ученый, получают «самостоятельную силу лишь при условии непротиворечия законам» [Там же]. Именно в этом выражается их подзаконный характер.

Н.М. Коркунов признавал, что на практике, как и в теории, точное разграничение указов и законов «представляет, однако, большие трудности» [2: с. 260]. Но оставлять этот важный вопрос без разрешения нельзя, и даже в условиях абсолютной монархии ставить и решать проблему обособления закона и указа не только можно, но и нужно.

Н.М. Коркунов, наряду с обязательным исследованием формальных моментов, предлагал при решении рассматриваемого вопроса учитывать и разницу в юридической силе законов и подзаконных нормативных актов. При этом речь шла об актах высшей власти, то есть императора, так как сила актов, принимавшихся органами управления, явно отличалась от силы законов. Что касается актов, подписанных императором, то их отличие от законов уже не выглядело таким отчетливым и однозначным.

Анализ норм Полного собрания законов Российской империи позволил Н.М. Коркунову сделать вывод о том, что в этом издании «Высочайшие повеления в порядке управления противопоставлены законам» [2: с. 325]. Кроме того, ученый писал, что законодательный порядок отличается от всякого иного порядка принятия правовых актов.

Николай Михайлович подверг критике высказанные рядом современников предложения считать законом акт, который прошел через обсуждение в Государственном совете либо принят в виде именного императорского указа. По его мнению, сама форма именного указа не требовала его обсуждения в Государственном совете, а потому такой указ никак не может быть отнесен к числу законов [2: с. 335].

В итоге Н.М. Коркунов сделал вывод о том, что, согласно всем нормам действовавшего законодательства Российской империи, в том числе ст. 50 Основных законов Российской империи (ч. 1 т. 1 Свода законов), «остается возможным только одно формальное определение закона по русскому праву: закон... есть веление верховной власти, состоявшееся при участии Государственного совета» [2: с. 340].

Несмотря на усилия, предпринятые Н.М. Коркуновым по теоретическому обоснованию отличия законов от подзаконных нормативных актов, в практической деятельности органов власти и управления этот вопрос в тот период так и не был решен. Для этого требовалось сформулировать и изложить официальную и юридически закреплённую позицию по данному вопросу, чего до начала XX века сделано не было. Возможно, в условиях абсолютной монархии этого и не могло быть сделано, так как подлинное разделение властей отсутствовало, а без него разграничение закона и подзаконного акта не имело такого принципиального значения.

На практике четкое разграничение закона и указа оформилось в Российской империи только в результате новой редакции Основных законов Российской империи от 23 апреля 1906 года. В этом источнике, в значительной мере имевшем конституционное значение, определялись полномочия вновь создаваемого органа — Государственной думы. Одним из основных полномочий этого органа стало принятие законов. В итоге в соответствии со ст. 86 названного документа, законом мог считаться только тот нормативный правовой акт, принятый Государственной думой, Государственным советом и утвержденный императором. Оформление процедуры принятия законов стало главным критерием, который мог применяться при отделении их от подзаконных нормативных актов. Этот критерий использовался и в теории, и на практике. Но в результате революционных событий 1917 года в правовой системе России произошли кардинальные изменения. После октября 1917 года в системе нормативных правовых актов снова произошла путаница и полностью отграничить закон от подзаконного нормативного акта стало невозможно вплоть до принятия Конституции СССР 1936 года, где этот вопрос был, наконец, решен.

Литература

1. Дорская А.А. Развитие системы права в России: проблемы периодизации (продолжение) // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2011. № 2. С. 51–58.
2. Коркунов Н.М. Указ и закон. СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1894. 408 с.

3. *Пашенцев Д.А.* Российская правовая традиция перед вызовом глобализации // Юридическая наука. 2016. № 1. С. 29–32.
4. *Пашенцев Д.А., Алимова Д.Р.* Новации правотворчества в условиях цифровизации общественных отношений // Государство и право. 2019. № 6. С. 102–106.
5. *Хабриева Т.Я.* Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 5–16.

Literatura

1. *Dorskaya A.A.* Razvitiye sistemy' prava v Rossii: problemy' periodizacii (pro-dolzhenie) // Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya «Yuridicheskie nauki». 2011. № 2. S. 51–58.
2. *Korkunov N.M.* Ukaz i zakon. SPb.: Tip. M.M. Stasyulevicha, 1894. 408 s.
3. *Pashencev D.A.* Rossijskaya pravovaya tradiciya pered vy'zovom globalizacii // Yuridicheskaya nauka. 2016. № 1. S. 29–32.
4. *Pashencev D.A., Alimova D.R.* Novacii pravotvorchestva v usloviyah cifrovizacii obshhestvenny'h otnoshenij // Gosudarstvo i pravo. 2019. № 6. S. 102–106.
5. *Habrieva T.Ya.* Pravo pered vy'zovami cifrovoj real'nosti // Zhurnal rossijskogo prava. 2018. № 9. S. 5–16.

M.A. Rogachev

Law as a Form of Domestic Law During the Russian Empire

The article gives the analysis of the correlation between law and by-laws in the period of the Russian Empire. The views of N.M. Korkunov on this issue are studied. It is concluded that under the conditions of absolute monarchy the distinction between law and by-laws did not have fundamental significance.

Keywords: law; decree; by-laws; the Russian Empire; source of law.