

УДК 930

Кулянов Р.В., Ершов К.П.*Российский государственный университет туризма и сервиса (г. Москва)***К ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ
(1810-1917 гг.)**

Аннотация. В статье анализируются основные положения и структура деятельности Государственного совета Российской империи как уникальной управленческой структуры, чья деятельность направлена на разработку и анализ законов, вырабатываемых для российского общества на протяжении XVIII – начала XX столетий. Основное внимание сосредоточено на структурных элементах Государственного совета и их функций, поскольку именно департаменты и комиссии Государственной думы решали важнейшие для Российской империи вопросы. Анализируются вопросы, связанные с формированием состава Государственного совета, выборами руководителей и их заместителей, дается общая оценка роли Государственной думы в истории российского государства и российского общества.

Ключевые слова: Российская империя, Государственный совет, департаменты, комиссии, основные положения деятельности, реформа Совета в 1906 г.

R. Kulyanov, K. Ershov*Russian State University of Tourism and Service, Moscow***OF TOURISM AND SERVICE ON THE HISTORY OF THE STATE
COUNCIL OF THE RUSSIAN EMPIRE (1810-1917)**

Abstract. The article analyses the main points and structure of the activities of the State Council the Russian Empire as a unique administrative institution, which activity was focused on the development and analysis of laws, produced for the Russian society during the XVIII - beginning of XX centuries. The paper focuses on the structural elements of the State Council and their functions, as those were the departments and commissions of the State Duma which solved the most important problems of the Russian Empire. The article also examines the issues related to the formation of the State Council, the election of the heads and their deputies, and evaluates the role of the State Duma in the history of the Russian state and Russian society.

Key words: the Russian Empire, the State Council, departments, commissions, the main regulations of the activities, the reform of the Council in 1906.

Актуальность темы исследования истории Государственного совета (1810-1917 гг.) объясняется тем, что разносторонние преобразования в экономической, политической, юридической сферах требуют переоценки исторического наследия России, ана-

лиза становления и развития органов государственной власти, эволюции формы правления российского государства, традиций и новаций в вопросах государственного управления. Особое место в истории российской государственности занимает Государственный совет Российской империи,

просуществовавший с 1810 по 1917 гг. Это – первый в истории России государственный орган, который хотя бы в некоторой степени ограничивал власть монарха, соединяя в себе лучшие силы российского общества с целью выработки норм и правил государственной жизни [1, с. 34-35].

Деятельность Государственного совета освещена в многочисленных трудах отечественных исследователей как дореволюционного, так и советского и современного (постсоветского) периодов. Среди последних капитальных работ стоит отметить труды А.П. Бородин, В.А. Демина, А.С. Сенина, в которых проанализированы различные юридические аспекты функционирования этого законодательного органа власти. Однако до сих пор нет сугубо исторического исследования, в котором бы деятельность Госсовета рассматривалась в увязке с главнейшими, поворотными событиями в истории России.

В данной статье предпринята попытка наметить основные проблемные пункты, демонстрирующие, что Госсовет являлся важнейшим звеном всей системы государственного аппарата, поскольку в круг его интересов входило рассмотрение вопросов внутренней и внешней политики, порожденных конкретной исторической ситуацией.

Государственный совет оставался – в течение более столетия законодательным, а с 1906 г. законодательным учреждением Российской империи, что предопределяло его особый статус в структуре государственной власти в 1810-1917 гг.

Государственный совет был создан императором Александром I. Алек-

сандр Павлович был известен как реформатор (хотя, пожалуй, не очень последовательный) большинства государственных структур Российской империи [2, с. 23].

Александр Павлович опирался в своем решении о создании Государственного совета на опыт деятельности (и руководства) «Непременного совета», созданного еще в 1801 г. Идею о создании подобного рода законодательных структур подал императору (и способствовал воплощению на практике) М.М. Сперанский, известный юрист и просветитель, считавший необходимым осуществление коренного реформирования государственного аппарата и правотворчества в России.

В сопроводительной записке «О необходимости учреждения Государственного совета» Сперанский, обращаясь к императору, объяснял необходимость создания данной структуры еще и тем, что в России на закон всегда смотрели как на нечто, не имеющее внутренней логики, подлежащее корректировке в ту сторону, которая была более удобна тому или иному лицу. Это в корне расходилось с общепринятой практикой законодательной деятельности. Россия же, стремившаяся в европейское сообщество, должна была покончить с такой порочной практикой.

Работа эта, с одной стороны, была обусловлена знанием особенностей государственного развития России, а с другой, способствовала реформированию государственной системы страны. И Государственный совет занял в реформируемой управленческой системе Российской империи одно из ведущих положений [3, с. 82].

Однако даже в такой необходимой для страны реформе пришлось считаться с российскими государственными традициями. Так, членов Государственного совета мог назначить и уволить только сам император (или они могли подать в отставку). Иных процедур ротации кадров не предусматривалось. Все это делало Государственный совет по сути дела неприкасаемым. Почти все члены Госсовета были дворянами (за очень редким исключением). Но возраст, образование и чин никакой роли при подборе кандидатуры в члены Государственного совета не играли. Зачастую Государственный совет рассматривали как «тихую гавань» для отставных министров, которые спокойно досиживали здесь свой век, не особо вникая в проблемы законотворчества. Ежегодно император назначал председателя и вице-председателя Государственного совета. Данная практика была порочной, поскольку порождала не только превалирование непрофессионализма, но и коррупции (многие представители готовы были за взятку попасть в Госсовет).

После Отечественной войны 1812 г. полномочия Государственного совета были расширены, его председатель был одновременно и председателем Комитета министров, а в Госсовет вошли представители царствующего дома Романовых. Впоследствии, с 1865 по 1905 г. деятельностью Государственного совета руководили великие князья.

Росло и количество членов Государственного совета. Если в год его создания (1810-й) их насчитывалось всего 35 человек (достаточно узкий круг), то к концу XIX столетия – 90 человек.

Всего через совет за это время прошло около 550 человек (представители высшей знати и чиновничества Российской империи).

Но дело «не в количестве, а в качестве»: о большинстве из членов Государственного совета вряд ли можно было говорить, как о специалистах в области юриспруденции, экономики и истории России.

Задачи членов Государственного совета состояли в следующем: они должны были рассматривать и анализировать законодательные предположения, а также изменения в уже существующие и действующие в Российской империи законы. Они были обязаны заниматься рассмотрением вопросов внутреннего управления государства (то есть, по сути, вопросов внутренней политики). Они должны были решать проблемы жизни государства в условиях чрезвычайной ситуации (война, катастрофы и проч.) На них возлагалась обязанность рассматривать и анализировать ежегодные сметы общих государственных доходов и расходов. Государственный совет принимал на себя функцию одобрения (или отклонения) отчетов Государственного контроля по исполнению росписи доходов и расходов и пр. [4, с. 95-97]. Все это предопределяло особость подготовки специалиста, предназначенного для работы в Государственном совете. Естественно, специалистов специально не готовили, но тщательно отбирали из различных государственных структур.

Уже с момента создания Государственный совет состоял из общего собрания, Государственной канцелярии, департаментов и постоянных комиссий. Кроме того, при нем действовали

различные временные особые совещания, комитеты, присутствия и комиссии.

Государственная канцелярия отвечала за прием всех дел, направляемых в Государственный совет; за их регистрацией и передачей соответствующим инстанциям наблюдал лично государственный секретарь. Он же определял, относится ли дело к полномочиям Государственного совета или нет. Он же контролировал прохождение его через соответствующий департамент Госсовета, где должны были обсуждаться поднятые в деле проблемы и вопросы.

Однако император мог «собственнолично» передавать в тот или иной департамент Государственного совета то или иное дело, минуя канцелярию. Однако и в этом случае департамент должен был уведомить канцелярию о поступлении дела на рассмотрение. Этот порядок должен был гарантировать рассмотрение дела, что исключало его «пропажу» среди прочих деловых бумаг.

15 апреля 1842 г. императором Николаем I был подписан регламент, который вносил определенные коррективы в действующий до того времени манифест Александра I «Учреждение Государственного совета» [5, с. 61-78]. Регламент ограничивал сферу деятельности Государственного совета, выделяя и изымая из его полномочий ряд важных направлений и дел. Однако «вакуум» заполнялся за счет увеличения рассматриваемых в департаменте административных дел и вопросов судопроизводства [6, с. 76]. С одной стороны, это усиливало (и без того непоколебимые) позиции монарха, но, с другой, несколько повышало автори-

тет Госсовета и приближало его к широким слоям общества.

Интерес представляет и эволюционный процесс изменений структуры Государственного совета, что будет рассмотрено ниже.

Департамент законов существовал в 1810-1906 гг. Его сфера – административно-территориальное право, судопроизводство, налогообложение, деятельность и штаты ряда государственных учреждений, предпринимательских структур и общественных объединений.

Департамент гражданских и духовных дел существовал в 1810-1906 гг. Отвечал за вопросы формы и порядка судопроизводства, за толкование и применение в судебной практике отдельных статей гражданского и уголовного законодательства, за возведение в дворянство и лишение последнего, за решение имущественных споров, за денационализацию, за решение вопросов, связанных с религиозными аспектами [7, с. 122].

Департамент государственной экономики действовал в 1810-1906 гг. Этот департамент отвечал за проблемы предпринимательства и народное просвещение (то, что относилось к финансовой сфере последних). Этот же департамент должен был следить за государственной казной, государственными расходами и доходами. Он имел право затребовать финансовый отчет любого министерства и ведомства Российской империи и проверить правомерность расходов по тем или иным статьям бюджета. Департамент контролировал и деятельность государственных банков.

В полномочия департамента военных дел (1810-1854 гг.) входила обя-

занность курировать все, что было связано с обороной страны, в первую очередь – армия, флот, военные кадры, расходы на содержание вооруженных сил и военного ведомства вообще и проч. Кроме того, Департамент имел право привлечения к административной и уголовной ответственности лиц из военного ведомства, подозреваемых в совершении административного нарушения или уголовного преступления. Но виновность того или иного лица должна была быть доказана только по суду. Департамент утратил свои полномочия после поражения Российской империи в Крымской войне.

Временный департамент был образован в 1817 г. для рассмотрения, анализа и обсуждения законопроектов в финансовой области. В частности – об учреждении Государственного коммерческого банка, Совета государственных кредитных установлений, а также введения питейного сбора и др.

Департамент дел Царства Польского существовал в 1832-1862 гг. Создан был после ликвидации конституционной автономии Царства Польского. В его задачи входило рассмотрение вопросов внешней политики на западных окраинах России (польские земли), где социальная обстановка оставалась долгое время взрывоопасной, а потому требовался особенно тщательный подход к ряду аспектов взаимоотношений с местным населением.

Департамент промышленности, наук и торговли действовал в 1900-1906 гг. и был создан из-за острой необходимости решения вопросов, связанных с «бумом» предпринимательства в индустриальной сфере и торговле, а также важностью вопроса по содействию развития этих экономических

секторов с наукой, способной предложить новые парадигмы развития.

Среди комиссий Государственного совета стоит акцентировать внимание на следующих структурных единицах:

– Комиссия составления законов (1810-1826). Ее задачи – кодификация законодательства;

– Комиссия по принятию прошений (1810-1835). Название говорит само за себя;

– Особое присутствие для предварительного рассмотрения жалоб на определения департаментов Сената (1884-1917). В задачу этой структуры входил контроль за распределением, поступаемых из Комиссии по принятию прошений обращений и распределения их (после решения о соответствии последних сфере деятельности Госсовета) по соответствующим департаментам [8, с. 12].

Реформа 1906 г. (порожденная Первой русской революцией) внесла очень серьезные коррективы в формирование и деятельность Государственного совета Российской империи.

Половина членов Государственного совета стала избираться, а не назначаться.

Причем и те, кто назначался, и те, кто избирался, пользовались одинаковыми правами и были, что называется «неприкосновенными», то есть обладали иммунитетом против судебного преследования.

Назначение осуществлялось по представлению премьер-министра Российской империи и, как правило, сроком на один год, после чего происходила ротация кадров, что устраивало все стороны – императора, и исполнительную власть, и само российское общество.

Всего в первом составе реформированного в 1906 г. Государственного совета было 196 членов (98 назначенных и 98 выбранных).

Избрание проводилось по 5 разрядам:

– от православного духовенства – 6 человек;

– от дворянских обществ – 18 человек;

– от губернских земских собраний – по одному от каждого;

– от академии наук и университетов – 6 человек;

– от совета торговли и мануфактур, биржевых комитетов и купеческих управ – 12 человек;

– 2 человека избирались от Финляндского сейма.

Выборы были как прямыми (от губернских земских собраний) так и двухступенчатыми.

В Государственный совет не избирались лица, не имевшие права участвовать в выборах в Государственную думу, лица моложе 40 лет или не окончившие курса в средних учебных заведениях и иностранные подданные. Император сохранил за собой право назначать председателем Государственного совета и его заместителей.

По сути дела, Государственный совет, начиная с 1906 г. представлял собой известный противовес Государственной думы, отличавшейся известным радикализмом, как в обсуждении, так и в принятии важнейших для страны решениях. Высшая российская власть рассматривала Государственный совет еще и как структуру, способную в силу данных ей полномочий заблокировать принятие разрушительных и социально взрывоопасных законопроектов. Правда, это не всегда удавалось, так как члены Государственного совета из

числа «избираемых» также порой отличались радикализмом во взглядах на государство и общество. Это в известной мере подрывало авторитет самого Государственного совета.

Структура Государственного совета после 1906 г. существенно изменилась [8, с. 184]. Остались – общее собрание и Государственная канцелярия. Были реформированы два департамента, два – ликвидированы. Увеличилось число постоянно действующих комиссий. Заседания общего собрания Госсовета освещались в российских и иностранных средствах массовой информации и были, как правило, открыты для обывателя, который, впрочем, мало интересовался тем, что происходит в стенах Государственного совета.

Реформированный Первый департамент рассматривал юридические вопросы и дела, касающиеся взаимоотношений с Государственной думой, Советом министров, Сенатом и проч., а также дела об утверждении титулованного дворянства.

Второй департамент специализировался по экономическим и финансовым вопросам жизни Российской империи, ее взаимоотношениям с внешним миром.

Подведем определенные итоги нашего исследования.

Государственный совет был создан императором Александром I для того, чтобы продемонстрировать просвещенной Европе, что российским властям не чужды идеи либерализма в вопросах управления страной, а монарх не столь уж и абсолютен в своих правах. Однако смена монархов в России демонстрировала смену либерального курса на консервативный, затем – обратно, после – снова консервативный.

Менялся (структурно) и Госсовет, менялись представляющие его государственные деятели: число «правых» и «левых» менялось в зависимости от государственной политики, также изменялось и содержание законодательных актов, рассматриваемых в стенах Госсовета.

Наиболее наглядно взаимозависимость Госсовета и общественной ситуации в стране продемонстрировали события 1905-1907 гг., в результате которых Госсовет подвергся серьезному реформированию – как в количественном, так и в качественном плане.

Не обошли Государственный совет стороной и политические баталии, приведшие, в конце концов, Россию к интегральному социальному кризису и революциям 1917 г. Госсовет не смог преодолеть внутренних противоречий, которые во многом и предварили сначала его государственное бессилие, а потом и его роспуск.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Бородин А.П. Государственный совет России (1906-1917). Киров, 1999. 489 с.
2. Государственный совет в России, в особенности в царствование императора Александра Первого: Историко-юридическое исследование. История образования русского Государственного совета сравнительно с аналогичными западно-европейскими учреждениями. Т. 1. Ярославль, 1891. 1064 с.
3. Демин В.А. Государственный совет Российской империи в начале XX в.: механизм формирования и функционирования // Отечественная история. 2006. № 6. 74-85.
4. Левенсон М.Л. Государственный совет. Пг., 1915. 110 с.
5. Манифест «Образование Государственного совета» 1 января 1810 г. // Российское законодательство X-XX вв. Т. 6: Законодательство первой половины XIX века. М., 1988. С. 61-78.
6. Отчеты по делопроизводству Государственного совета. СПб., 1870-1906. Т. 1. 759 с.
7. Сенин А.С. Государственный совет // Государственность России (конец XV в. – февраль 1917 г.): Словарь-справочник. Кн. 1. М., 1996. С. 278-280.
8. Степанский А.Д. Реформа Государственного совета в 1906 г. // Труды Московского государственного историко-архивного института. 1965. Т. 20. С. 160-188.