

Отечественная история

УДК 930

Мозжегоров А.Б.

Московский государственный областной университет

ВОЗНИКНОВЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ. ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ МАНИФЕСТА «ОБРАЗОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА» ОТ 1 ЯНВАРЯ 1810 г.

Аннотация. В настоящей статье автор попытался произвести исследование Манифеста «Образование государственного совета» от 1 января 1810 года и показать процесс возникновения Государственного совета Российской империи, а также порядок его формирования и деятельности в период правления Александра I. Автор на основе историко-правового анализа попытался определить правовой статус Государственного совета, показать его место в системе органов государственной власти в период правления Александра I. В статье отмечаются положительные и отрицательные стороны создания Государственного совета, а также показаны позиции современников по поводу плана преобразований органов государственной власти в начале XIX в.

Ключевые слова: Российская Империя, Александр I, Негласный комитет, Государственный совет.

A. Mozzhegorov

Moscow State Regional University

THE RISE OF THE RUSSIAN EMPIRE'S STATE COUNCIL. THE HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS OF THE JANUARY, 1 1810 MANIFESTO "FORMATION OF THE STATE COUNCIL"

Abstract. In the present article the author makes an attempt to research the January 1, 1810 Manifesto "Formation of the State Council" and to show the way the State Council of the Russian Empire developed, as well as the order of its formation and its activity in the period of Alexander I's governing. On the basis of historical and legal analysis the author tries to define the legal status of the State Council, to show its place in the system of state power during the period of Alexander I's governing. The article mentions advantages and disadvantages of developing the State Council. Besides, the contemporaries' points of view on the reorganization of the state organs at the beginning of the XIXth century are shown.

Key words: the Russian Empire, Alexander I, Private Committee, State Council.

12 марта 1801 г. на Российский императорский престол взошел Александр I Павлович. Первая половина правления Александра I прошла под знаком умеренно-либеральных реформ, разработанных в образованном им неофициальном совещательном органе «Негласном комитете»¹. В это время перед Императором стояла непростая задача – сохранение самодержавия, уменьшение народного недовольства и предотвращение революционного взрыва. Вступив на престол, Александр I первым делом, отменил целый ряд законов, введенных его отцом [4, с. 167]. 5 апреля 1801 г. Указом «Наказ Совету» (далее по тексту – Указ) Александр I создает официальный государственный орган Непременный совет, отмечая, что «Совет есть место, учреждаемое при Нас для рассуждения и уважения дел государственных». По смыслу указа Императора Непременный совет был учрежден только для рассмотрения законодательных вопросов, но с самого начала его деятельности на рассмотрение его «по особым Высочайшим повелениям» вносились и судебные дела, а с 1804 г. они составляли даже главный предмет его деятельности.

Понимая со временем необходимость реформирования Непременного совета, императором Александром I был издан Манифест от 1 января 1810 года, который имел название «Образование Государственного совета» [5, с. 61-78] (далее по тексту – Манифест).

¹ Сам же Александр I называл его «Комитетом общественного спасения». В этот неофициальный совещательный орган входили друзья ранней молодости императора: граф П. Строганов, князь В. Кочубей, граф Н. Новосильцев и князь А. Чарторыйский

Образование Государственного совета было одним из элементов программы преобразования системы органов государственной власти в России, разработанной М.М. Сперанским, который стал в последующее время Государственным секретарем.

По своей структуре текст Манифеста состоит из преамбулы и двух отделений. Первое отделение именовалось «Коренные законы Государственного совета», которое в точности повторяет главные начала, содержащиеся в преамбуле. Второе отделение – Особенные учреждения Государственного совета — делилось на восемь подразделений, содержащих постановления об устройстве Совета, о церемонии его заседаний, о предметах его ведения, о порядке их производства, об особенном порядке рассмотрения законов, о формах издания постановлений и об установлениях, к Совету принадлежащих.

Государственный Совет являлся высшим законосовещательным органом Российской империи. Первое заседание Государственного совета, на котором Манифест был обнародован, пришлось на 1 января 1810 г. Обнародование Манифеста было поручено М.М. Сперанскому. Также на первом заседании Государственного совета был объявлен список членов Государственного совета, наименование Председателя, Государственного секретаря, Статс-Секретарей и их помощников и расписание дней «Присутствия» [1, с. 58]. В этот же день Император Александр I вручил председателю Государственного совета проект первой части Гражданского уложения и план финансов. Затем были объявлены члены Государственного совета, которые были

приведены к присяге. На этом первое заседание Государственного совета было закрыто.

Необходимость создания Государственного совета была описана в преамбуле Манифеста следующим образом: «...Совет издавна занимал важное место. В начале своем он был временным и переходящим. Но при вступлении нашем на престол, наименовав его Государственным, мы тогда же предназначили дать ему в свое время образование, свойственное публичным установлениям». Непосредственное указание на данное положение можно рассматривать как юридическое закрепление Государственного совета в системе органов государственной (публичной) власти Российской империи.

Манифест определял цель создания Государственного совета как утверждение и распространение единообразия и порядка в государственном управлении. Также в преамбуле Манифеста были сформулированы принципы (главные начала) организации и деятельности этого государственного органа, которые полностью повторяли первое отделение Манифеста. В общем виде принципы организации и деятельности можно свести к следующим:

1) члены совета назначаются на должность и увольняются с нее исключительно Императором;

2) все решения в Государственном совете принимаются исключительно большинством голосов;

3) все основные вопросы рассматриваются в Государственном совете и только через него докладываются Императору;

4) проекты всех законов, указов, уставов, новых учреждений рассматриваются Государственным советом;

5) никакой закон, устав, учреждение «не исходит из Совета и не может иметь совершения без утверждения верховной власти».

Основную задачу, которую преследовало создание Государственного совета, Манифест определяет следующим образом: «в порядке государственных установлений Государственный совет составляет сословие, в коем все части управления, в главных их отношениях к законодательству, соображаются, и через него восходят к Верховной Императорской власти» [7, с. 223].

Предварительному рассмотрению и одобрению государственного совета подлежали все законопроекты до утверждения их Императором, причем безразлично, были ли они составлены по инициативе самого Императора или же государственных установлений. Но компетенция Государственного совета в делах законодательных не ограничивалась только рассмотрением законопроектов. Его же рассмотрению должны были подлежать, за некоторыми исключениями, дела об изменении законов, их дополнении, а также о толковании имеющихся норм права.

Помимо вопросов, касающихся законодательства Российской Империи, рассмотрению Государственного совета подлежали и дела административные, которые в общем виде можно свести к нескольким группам:

1) общие внутренние меры;

2) важнейшие хозяйственные вопросы;

3) дела по части контроля за административными органами.

Компетенция Государственного совета по делам судебным была самой малой, по сравнению с законодатель-

ными и административными сферами деятельности. Объяснить это можно прежде всего тем, что, во-первых, Государственный совет создавался для рассмотрения законодательных вопросов, а, во-вторых, для рассмотрения дел судебных существовал другой орган государственной власти – Сенат. Однако Государственному совету было предоставлено право в особых случаях принимать жалобы на решения Сената, поступавшие в комиссию по принятию прошений. К судебной функции Государственного совета относились также следствия, производимые им по донесениям, возбуждавшим ответственность министров.

Государственный совет по своей структуре состоял из общего собрания, Государственной канцелярии, департаментов и постоянных комиссий. Кроме того, при нём действовали различные временные особые совещания, комитеты, присутствия и комиссии.

Государственный совет возглавлял Председатель. Согласно Манифесту Председателем Государственного совета являлся император. В случае же отсутствия императора его место занимает один из членов Государственного совета, назначаемый императором. В круг основных полномочий Председателя входили открытие и закрытие заседаний Государственного совета, определение дел, подлежащих рассмотрению, охрана надлежащего порядка рассмотрения дел, объявление принятого решения по делу и его подписание.

Государственный совет при Александре I состоял из четырех департаментов, возглавляемых Председателями:

1. Департамент законов, первым председателем которого стал граф П.

В. Завадовский. Рассматривал законопроекты в области административно-территориального устройства Российской империи, судопроизводства, налогообложения (в том числе целесообразности введения новых налогов), существенных реформ государственного аппарата, проекты положений и штатов отдельных государственных учреждений, промышленных, финансовых и торговых обществ и общественных организаций. Иными словами, в компетенцию Департамента законов входило все то, что по существу своему составляло предмет того или иного закона.

2. Департамент дел военных, под председательством графа А.А. Аракчева. Рассматривал вопросы военного права; комплектования и вооружения русской армии; создания центральных и местных учреждений военного ведомства; средствах для обеспечения его хозяйственных и иных нужд; сословных и служебных правах и привилегиях лиц, причисленных к военному ведомству, их судебной и административной ответственности.

3. Департамент дел гражданских и духовных, возглавляемый светлейшим князем П.В. Лопухиным. Рассматривал дела духовного управления: формы и порядок судопроизводства; толкование и применение в судебной практике отдельных статей гражданского и уголовного законодательства, а также доктринальных положений; возведение в дворянство и лишение такового, дела о присвоении титулов; дела имущественных спорах, об отчуждении недвижимого имущества; об учреждении новых епархий и приходов православных, а также иных вероисповеданий.

4. Департамент государственной экономии. Департамент занимался вопросами финансов, промышленности и народного просвещения. Рассматривал законопроекты, связанные с развитием экономики, государственных доходов и расходов, отчеты государственных банков, вопросы налогообложения, предоставления привилегий отдельным акционерным обществам, дела по изобретениям. Председателем этого департамента стал Н.С. Мордвинов.

Помимо департаментов, в Государственный совет входили постоянные комиссии. К таковым относятся:

- 1) Комиссия составления законов;
- 2) Комиссия по принятию прошений.

Комиссия составления законов в свою очередь состояла из Сословия юрисконсультов, Правления и Совета Комиссии. Совет комиссии составления законов был высшей инстанцией и состоял из членов, назначавшихся императором, который и утверждал его постановления. При комиссии находилась библиотека.

Комиссия по принятию прошений была учреждена для принятия жалоб, связанных с деятельностью органов государственной власти, и прошений, которые подавались на имя императора.

Все дела поступали в Государственный совет только через Государственную канцелярию на имя возглавлявшего ее государственного секретаря. В круг обязанностей государственного секретаря входило отражение точности сведений, предлагаемых Государственному совету, а также надлежащая ясность их изложения. Также в круг

его обязанностей входило изготовление всех исполнительных документов по журналам Совета.

Порядок поступления дел, их рассмотрения и принятия по ним решения в департаментах регламентирован § 31-41 Манифеста. После поступления дела в Государственную канцелярию оно передается на рассмотрение соответствующего департамента. Решение по какому-либо делу принимаются большинством голосов. Запись о принятом решении вносится в соответствующий журнал. Члены, не согласные с большинством, имели право на особое мнение. Особое мнение должно было быть представлено в течение недели с момента принятия решения. Особое мнение оформлялось членом как отдельный документ и в оригинале прилагалось к журналу. Журналы подписывались Председателем департамента, а затем членами по старшинству. После рассмотрения дел в департаментах они передавались на утверждение (уважение) общего собрания, за исключением дел, «заклучавших в себе изъяснения точного разума существующих законов и приложение их к частным случаям и не предполагающие нового закона, устава или учреждения, ни отмены прежних постановлений или дополнения их», которые передаются на усмотрение Императора.

Рассмотрение и принятие решений по делам на общем собрании подчиняется принципу устности. Рассмотрение дела на общем собрании начинается с его доклада. Доклад осуществляет председателем того департамента, которым дело было рассмотрено по существу, путем зачитывания его материалов. Согласно правилу, уста-

новленному § 46 Манифеста, чтение никем не прерывается до самого его окончания.

По окончании прочтения материалов дела председатель департамента давал необходимые объяснения и ставил вопросы, необходимые для непосредственного рассмотрения. Государственный секретарь обладал правами дополнения или повторения выступления председателей департаментов, объяснения приложений, находящихся в деле. Каждый член Государственного совета мог требовать пояснения или повторения любых вопросов, которые представляются ему неясными.

Председатель Государственного совета руководил процессом обсуждения дел. Он должен был следить за последовательностью процесса, нашедшей свое отражение в формуле «один вопрос после другого». Также Председатель Государственного совета должен был следить за тем, чтобы не происходило отклонений от поставленного вопроса.

После обсуждения дела по всем поставленным вопросам Председатель Государственного совета прекращал обсуждение, запрашивал мнения и ставил их на голосование. После голосования он объявлял мнение набравшее большинство голосов, и это мнение считалось принятым и вносилось в соответствующий журнал. Члены Государственного совета, не согласные с большинством, могли подать особое мнение, которое было приложением к записи в журнале.

Несмотря на то, что мнение большинства членов Государственного совета считалось принятым, на практике имелись и исключения, когда Император рассматривал как мнение мень-

шинства, так и мнения вообще отдельных членов Государственного совета, выбирая наиболее близкое ему. Также в силу «высочайшего повеления» мнения могли быть переданы в Государственный совет на повторное рассмотрение.

Необходимо отметить, что образование Государственного совета при Александре I в русском обществе вызвало неоднозначную оценку. Часть общества, в лице его наиболее выдающихся представителей, выразила неприязненное отношение к Государственному совету. Так, например, Трощинский Д.П. указывал на недостатки, складывающиеся в отношениях между Государственным советом и министерствами. Так, он указывает на то, что с образованием Государственного совета законодательные вопросы не только не получили гармонии и единства, как это предполагалось, но и стали, наоборот, еще менее сосредоточенными, нежели ранее. Главным недостатком в установленной Манифестом системе, по мнению Трощинского Д.П., являлось то, что министры получили право испрашивать по любому вопросу, в обход Государственного совета, непосредственно указы от Императора. Он особо отмечал, что «...министрам присвоена была слишком большая власть в законодательных делах и Государственный совет не имеет над ними надлежащего контроля» [2].

Другим противником преобразования системы органов государственной власти в общем и создания Государственного совета в частности, был Карамзин Н.М. В качестве главной ошибки государственных деятелей своего времени Карамзин Н.М. отмечал создание новых государственных учреждений – Государственного сове-

та и различных министерств. По этому поводу он отмечал, что «Умный Макиавелли советовал при переменах в государственных учреждениях сохранять для народа привычные названия; мы же, сохраняем вещь, меняем имена. Новости ведут к новостям и благоприятствуют необузданности произвола [3, 420]. Следует также отметить, что он выступил противником учреждения Государственного совета как публичного образования, т.к. видит в нем умаление верховной императорской власти.

Несмотря на различное отношение к Государственному совету со стороны выдающихся деятелей того времени, его учреждение составило определенный этап в истории развития государственных учреждений в России. Конечно, Государственный совет имел свои недостатки, но в свете проводимых реформ органов государственной власти его создание было огромным шагом вперед. По этому поводу Сперанский М.М. в своем Отчете в делах 1810 г., представленном императору Александру I, отмечал: «Но сколь далеко еще отстоит установление сие от совершенства! При сем составе Совета нельзя, конечно, и требовать, чтоб с первого шагу поравнялся он в правильности рассуждений и в пространстве его сведений с теми установлениями, кои в сем роде в других государствах мы видим. Недостаток сей не может, однако же, быть предметом важных забот. По мере успеха в прочих политических установлениях и сие учреждение само собою исправится и усовершится. Нужно только вести его единообразно и неослабно» [6]. Учреждение Государственного совета позволило построить последовательный

и системный законотворческий процесс, который в сочетании с кодификацией российского законодательства обеспечивал нормальное развитие Российской империи. Прежде всего, обеспечивался тот необходимый и достаточный уровень унификации и эффективности управления, утрата которого ставила под угрозу распад всех государственных институтов.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Даневский П.Н. История образования Государственного совета в России. СПб., 1859. 166 с.
2. Ивановский В. Государственное право. Известия и ученые записки Казанского университета. По изданию №5 1895 года №11 1896 года. [Электронный ресурс]. URL: <http://allpravo.ru/library/doc117p/instrum2817/> (дата обращения: 22.12.2014).
3. История политических и правовых учений: Учебник для вузов. Изд. 3-е, доп. / Под ред. докт. юрид. наук, проф. О.Э. Лейста и докт. юрид. наук, проф. В.А. Томсинова. М.: Изд-во «Зеркало», 2009. 584 с.
4. Мир русской истории. Энциклопедический справочник. М.: Вече, 1997. 608 с.
5. Российское законодательство X-XX вв.: в 9 т. Т. 6. Законодательство первой половины XIX века. Отв. ред. О.И. Чистяков. М.: Юридическая литература, 1988. 432 с.
6. Сперанский М.М.. Отчет в делах 1810 г., представленный императору Александру I [электронный ресурс]. URL: http://dugward.ru/library/speranskiy_m/speranskiy_otchet_v_delah_1810.html (дата обращения: 21.12.2014).
7. Хрестоматия по истории России: учеб. пособие /авт.сост. А.С. Орлов, В.А. Георгиев, Н.Г. Георгиева, Т.А. Сивохина. М.: ТК Велби, Из-во Проспект, 2008. 592 с.