

УДК 34 (091) (930)

DOI: 10.18384/2310-6794-2016-4-24-31

## ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В КОНЦЕПЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ М.М. СПЕРАНСКОГО

**Мозжегоров А.Б.**

*Московский государственный областной университет  
105005, г. Москва, ул. Радио, д. 10А, Российская Федерация*

**Аннотация.** Происходящие преобразования в политической, экономической, социальной и иных сферах жизнедеятельности в современной России требуют переоценки исторического наследия относительно становления российского парламентаризма и эволюции органов государственной власти. В настоящей статье автор попытался определить правовой статус Государственного совета Российской империи его структуру, порядок формирования, права и обязанности в концепции развития органов государственной власти М.М. Сперанского. Особое внимание уделяется совещательному характеру Государственного совета, что являлось своего рода революцией в системе органов государственной власти в Российской Империи, а также правовой основе организации и деятельности Государственного совета в соответствии с взглядами и идеями М.М. Сперанского

**Ключевые слова:** Государственный совет, Российская Империя, план государственного преобразования.

## LEGAL STATUS OF THE STATE COUNCIL OF THE RUSSIAN EMPIRE UNDER M.M. SPERANSKY'S REFORMS

**A. Mozzhegorov**

*Moscow Regional State University  
10 A, Radio street, Moscow, 105005, Russian Federation*

**Abstract.** The ongoing transformations in political, economic, social and other spheres of modern Russia demand re-evaluation of historical heritage regarding the formation of the Russian parliamentarism and evolution of governmental bodies. In the present article the author makes an attempt to consider the legal status of the State Council of the Russian Empire, its structure, order of formation, rights and duties through M.M. Speransky's concept of governmental bodies development. Special attention is paid to a consultative character of the State Council, which was a kind of revolution in the system of governmental bodies in the Russian Empire, and the legal basis of the foundation and activity of the State Council as it was viewed by M.M. Speransky.

**Key words:** the State Council, the Russian Empire, M.M. Speransky, Plan for Reforming the State.

В начале XIX в. указом императора Александра I в Российской империи создаётся новый орган государственной власти – Государственный совет, просуществовавший вплоть до 1917 г. Справедливо заметить, что этот государственный орган являлся ключевым звеном в системе органов государственной власти в связи с тем, что в предмет его ведения входило обсуждение важнейших вопросов как внешней, так и внутренней политики. Все важнейшие решения проходили обсуждение на заседаниях Государственного совета и только после этого, при положительном решении, передавались на утверждение императору. Учреждение Государственного совета ознаменовало переход на новый уровень системы государственного управления в России, связанный с ограничением в некоторой степени власти императора в период абсолютной монархии. Однако учреждённый Государственный совет Российской империи имел довольно-таки небольшое сходство с проектом, предложенным М.М. Сперанским. В связи с этим целью настоящей статьи является попытка определения правового статуса Государственного совета Российской империи по плану преобразований М.М. Сперанского.

Исследование деятельности М.М. Сперанского по преобразованию Российского государства в разные периоды времени привлекало историков-юристов. Так исследованием взглядов М.М. Сперанского занимались такие видные учёные, как Н.М. Карамзин, М.А. Корф, М.Н. Логвинов, И. Барер, С.Б. Окунь, А.В. Предтеченский, В.А. Калягин, М.М. Сафонов, С.В. Мироненко и др. Вместе с тем, необходимо отметить, что отечественная истори-

ография по данному вопросу обширна и разнопланова, однако большинство авторов отмечают революционность проекта преобразований М.М. Сперанского и его объективность.

В целях обоснования необходимости создания Государственного совета нужно обратиться к анализу реального положения дел в системе государственной власти в России на рубеже XVIII–XIX вв.

В начале XIX в. Россия продолжала оставаться по форме правления абсолютной монархией. Во главе разветвлённого государственного аппарата стоял император, который сосредоточивал в себе всю полноту власти. Однако фактическое и юридическое полномочие императора не означало единоличного управления государством, что было связано с наличием огромной «армии» чиновников.

Затягивание вопроса о проведении крестьянской реформы приводило к усилению кризиса крепостничества и классовой борьбы. Крепостное хозяйство постепенно, по сравнению с промышленностью, попадало в полосу длительного застоя. Крепостной труд становился невыгодным и малопродуктивным. Подъём в промышленности (прежде всего в лёгкой) усиливал вытеснение крепостничества вольнонаёмным трудом. Вместе с промышленностью прослеживался рост кустарного производства. Рост и развитие производительных сил, разложение крепостной системы выразились в развитии товарно-денежных отношений, что способствовало исключительно разрушению натурального хозяйства. Применение новых способов и средств в аграрном секторе при сохранении феодальных отноше-

ний приводило лишь к повышению эксплуатации крестьянского труда.

Таким образом, все эти факторы заставили императорскую власть уделить значительное внимание укреплению государственного аппарата и проведению ряда реформ. Тем самым, в первых преобразованиях XIX в. наметилось стремление к «правовому государству» [1, с. 45].

Первым шагом на пути реформирования государственного аппарата стало создание особого «Негласного комитета», задачей которого была помощь «в систематической работе над реформой безобразного здания государственной администрации» [2, с. 65]. В комитете перед его членами были поставлены две задачи: первая – выяснение реального положения дел и реформирование механизма управления государством; вторая – придание новой государственной машине конституционного характера. Однако деятельность комитета не увенчалась успехом.

Личное знакомство М.М. Сперанского с Александром I состоялось в 1806 г. при непосредственном участии тогдашнего министра внутренних дел В.П. Кочубея. В этот год М.М. Сперанский становится вторым лицом в Российском государстве. Императора привлекало то обстоятельство, что М.М. Сперанский не был похож ни на своих соратников из «Негласного комитета», ни на других вельмож. Поэтому Александр I стал приближать его к себе, поручая ему некоторые «частные дела». Затем М.М. Сперанский был введён в «Комитет для изыскания способов усовершенствования духовных училищ и к улучшению содержания духовенства».

В 1808 г. М.М. Сперанский сопровождает Александра I на встречу с Наполеоном в Эрфурт в качестве статс-секретаря. В этой поездке Александр обратился к Сперанскому с вопросом, *как ему за границей по сравнению с Россией.* М.М. Сперанский отвечал, что в России люди лучше, а здесь лучше установления. С этой мыслью император согласился и в декабре 1808 г. дал поручение М.М. Сперанскому разработать «План государственного преобразования России».

М.М. Сперанский разработал и представил императору проект с изумительной быстротой к октябрю 1809 г. В своей сущности «План государственного преобразования России» являлся своего рода Конституцией, а образование Государственного совета Российской империи – одним из её элементов. Важно отметить, что М.М. Сперанский был убеждённым сторонником установления конституционного строя в Российской империи, однако понимал, что на данном историческом этапе (рубеж XVIII–XIX вв.) Российская действительность не готова к конституционному строю. Поэтому все преобразования необходимо начинать с полной реорганизации государственного аппарата.

План государственного преобразования М.М. Сперанского и в наши дни, по прошествии двух веков, поражает исследователей своей европейской логикой и современностью. Ключевой идеей *Плана преобразования являлось «обустройство России» по образу и подобию процветающих ныне монархий.*

Для полного понимания места и роли, отведённых М.М. Сперанским Государственному совету, необходимо определить основные положения

«Плана преобразований» в части построения системы государственного управления.

В основу реформирования государственного управления М.М. Сперанским закладывался традиционный принцип разделения властей, так как он считал, что нельзя основать правление на законе, если одна державная власть будет и составлять законы, и их исполнять. Поэтому М.М. Сперанский, как справедливо отмечает С.А. Чибиряев, в своей реформаторской деятельности пытался наиболее чётко разграничить законодательную, исполнительную и судебную ветви власти, сосредоточив их в разных независимых друг от друга государственных учреждениях [6, с. 90].

Согласно представленному М.М. Сперанским проекту, реальная законодательная власть оставалась в руках императора, но при этом суждения законодательного органа должны были не только быть свободными, но и выражать «мнение народа». Таким органом М.М. Сперанский видел Государственную думу. Исполнительную ветвь власти составляли Министерства. Сенат должен был стать высшим органом судебной власти. Над всеми этими органами учреждался Государственный совет как совещательный орган при императоре, который окончательно утверждал или отклонял представленный на рассмотрение проект, даже если тот был принят Думой.

Существование Плана государственного преобразования М.М. Сперанского можно свести к следующим постулатам:

1) управление государством должно быть основано на принципе разделения властей;

2) мнение законодательной власти абсолютно свободно и должно точно отражать мнение народа;

3) судебная власть должна быть полностью независимой от власти исполнительной;

4) исполнительная власть в полном объёме ответственна перед законодательной.

Однако план преобразований не был принят императором в полной мере ввиду его радикальности. После долгих колебаний и размышлений Александр I **решился начать преобразование государственной власти с органа Государственного совета**, как учреждения наиболее важного и в то же время независимого от общего круга задуманных реформ.

Государственный совет должен был стать тем органом, в котором соединяются все отрасли управления (законодательная, исполнительная и судебная), собираются и обсуждаются все законодательные вопросы, только в последующем передаваемые императору. Таким образом, Государственный совет должен был стать средним звеном между державной властью и органами управления государством.

В соответствии с планом преобразований все законы, уставы и учреждения в первых их начертаниях предлагаются и рассматриваются в Государственном совете и потом действием державной власти поступают к предназначенному им совершению в порядке законодательном, судном и исполнительном. Ни один закон, устав и учреждение не исходит из совета и не может иметь своего совершения без утверждения державной власти [4]. Таким образом, М.М. Сперанский наделяет Государственный совет следую-

щими только ему присущими чертами: 1) только Государственный совет рассматривает проекты новых законов по всем отраслям управления; 2) ни один рассмотренный им законопроект не передаётся на исполнение без утверждения императором. В связи с этим можно вполне обоснованно говорить о двояком значении Государственного совета: он, во-первых, обсуждает и одобряет возбуждаемые по всем отраслям государственного управления вопросы законодательства; во-вторых, утверждёнными державной властью решениями объединяет деятельность всех отраслей, при этом придаёт им единое направление. Здесь важно отметить, что объединение и руководство всеми частями управления выражалось не в надзоре за исполнением законов (эти полномочия закреплялись за Сенатом), а в соблюдении общих принципов и условий, обеспечивающих единство толкования и исполнения правовых норм. Таким образом, М.М. Сперанским за Государственным советом закреплялись функции разъяснения истинного смысла законов, принятия общих мер к их успешному действию, распределения государственных доходов и расходов, а также сбора отчётов министерств по сферам их деятельности.

Структура Государственного совета М.М. Сперанским предлагалась следующая. Возглавляет Государственный совет председатель, которым является либо император лично, либо назначенное им лицо из его членов. Назначение члена Государственного совета его председателем осуществляется императором по его высочайшему усмотрению. В состав Государственного совета входят лица «Высочайшей доверен-

ностью в сословия призываемые». Министры же являются членами Государственного совета по должности.

М.М. Сперанский предлагал в структуре Государственного совета учредить четыре департамента: департамент законов, департамент дел военных, департамент дел гражданских и духовных и департамент государственной (публичной) экономики. Каждый департамент имеет определённое количество членов, один из которых является его председателем.

Высшим органом управления Государственного совета являлось Общее собрание совета, в состав которого входили члены всех департаментов.

По плану М.М. Сперанского, Государственный совет был правомочен принимать следующие правовые акты (постановления):

1) уставы и учреждения, а также дополнения к ним, которые имеют форму манифестов;

2) разъяснения уставов и учреждений.

Таким образом, М.М. Сперанский наделял Государственный совет правом не только на рассмотрение передаваемых проектов нормативных актов, но и на легальное толкование норм права.

Каждый департамент, по плану М.М. Сперанского, имел свои предметы ведения. Так, департамент законов рассматривал, по существу, проекты нормативных актов; департамент военных дел – дела военного и морского министерств; департамент дел гражданских и духовных – дела юстиции, полиции и духовного управления; департамент публичной экономики – дела, относящиеся к ведению министерства внутренних дел, финансов, казначейства и отчётов.

При каждом департаменте должна была учреждаться должность статс-секретаря, к должностным обязанностям которого относилась подготовка дел, поступающих в департамент, а также последующее их оглашение.

От каждого министерства в Государственный совет направлялось по одному аудитору. Аудитор обязан доставлять в совет все сведения и всю информацию по предмету ведения своего министерства, а также принимать участие в подготовке дел совместно со статс-секретарём.

При Государственном совете учреждается государственная канцелярия, общее руководство которой осуществляет государственный канцлер. Непосредственное управление государственной канцелярией осуществляет государственный секретарь. В состав государственной канцелярии также входят статс-секретари и аудиторы.

В государственной канцелярии хранились оригиналы всех документов, исходящих от Государственного совета, государственная печать, а также все государственные архивы. Структуру государственной канцелярии составляли пять отделений: четыре из них соответствовали департаментам совета, а пятое было отделением для распорядка государственных архивов.

Государственная канцелярия являлась координатором деятельности всего Государственного совета, так как в ней находились все самые точные сведения о положении всех дел внутреннего управления. Все входящие в Государственный совет материалы, а также исходящие из него проходят экспертизу в государственной канцелярии, изготавливаются в надлежащем виде

и только из неё отправляются на исполнение.

В учреждённом 1 января 1810 г. Государственном совете М.М. Сперанский получил должность Государственного секретаря.

Значение предложенного М.М. Сперанским законосовещательного органа было отражено в манифесте от 1 января 1810 г. определением, что в Государственном совете «все части управления в их главном отношении к законодательству сообразуются и через него восходят к верховной власти» [3]. Эта формулировка означает, прежде всего, что основные функциональные обязанности Государственного совета заключаются в обсуждении всех подробностей государственного устройства лишь настолько, насколько они требуют принятия новых законодательных актов. Также необходимо отметить, что впервые в российской административной практике установилось различие между законом и указом.

Учреждение Государственного совета оказало влияние на дальнейшее развитие и совершенствование системы государственного управления в России. Хотя Государственный совет не получил тех функций, которые предусматривались проектом М.М. Сперанского, с его созданием были заложены основы формирования в России отлаженного законодательного механизма подготовки, принятия и отмены законов, рационализации всего законодательного процесса. Вплоть до революции 1917 г. Государственный совет являлся высшим органом в государстве, реальное значение которого часто было большим, нежели роль Московской Боярской думы и петровского Сената.

Наряду с координацией всей законотворческой деятельности в ведении Государственного совета находились многие важные вопросы внутренней и внешней политики государства, в том числе: ежегодные государственные сметы доходов и расходов, финансовые сметы, отчёты и штаты министерств, контроль за исполнением законов. Все проекты реформ XIX–начала XX вв. (крестьянская 1861 г., земская, судебная, городская реформы второй половины XIX в.) проходили утверждение в Государственном совете. С учётом тех функций, которыми был наделён Государственный совет,

его деятельность часто сравнивали с деятельностью западных парламентов.

Недаром в своём отчёте Александру I М.М. Сперанский отмечает, что «никогда в России законы и учреждения не были рассматриваемы с большею зрелостью, как ныне; никогда государю самодержавному не представляли истины с большею свободой, так как и никогда (должно правду сказать) самодержец не внимал её с большим терпением. Одним сим учреждением сделан уже безмерный шаг от самовластия к истинным формам монархическим» [5].

#### ЛИТЕРАТУРА:

1. Алексеев А.С. Русское государственное право: конспект лекций. М.: Тип. Общества распространения полезных книг, 1897. 582 с.
2. Демкин А.В. Дней Александровых прекрасное начало. Внутренняя политика Александра I в 1801–1805 гг. М.: Кучково поле, 2012. 320 с.
3. Манифест об образовании Государственного Совета // Гарант: информационно-правовой портал. URL: <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/3070/> (дата обращения: 30.01.2016).
4. Сперанский М.М. План государственного преобразования (введение к Уложению государственных законов 1809 г.) // Гарант: информационно-правовой портал. URL: [http://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/3948894/#block\\_102](http://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/3948894/#block_102) (дата обращения: 30.01.2016).
5. Сперанский М.М. Отчёт в делах 1810 г., представленный императору Александру I [Электронный ресурс]. URL: [http://dugward.ru/library/speranskiy\\_m/speranskiy\\_otchet\\_v\\_delah\\_1810.html](http://dugward.ru/library/speranskiy_m/speranskiy_otchet_v_delah_1810.html) (дата обращения: 30.01.2016).
6. Чибиряев С.А. Великий русский реформатор: жизнь, деятельность, политические взгляды М.М. Сперанского. М.: Наука, 1989. 219 с.

#### REFERENCES:

1. Alekseev A.S. Russkoe gosudarstvennoe pravo. Konspekt lektzii [Russian State Law. Lecture notes]. М.: Typ. of Society for the propagation of useful books, 1897. 582 p.
2. Demkin A.V. Dnei Aleksandrovykh prekrasnoe nachalo. Vnutrennyaya politika Aleksandra I v 1801-1805 gg. [Wonderful Beginning of Alexander's Days. Domestic Policy of Alexander I in 1801-1805]. М., Kuchkovo pole, 2012. 320 p.
3. Manifest ob obrazovanii Gosudarstvennogo Soveta [Elektronnyi resurs] [A Manifesto on the Formation of the State Council [Electronic resource]] // Sait Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii / Garant (informatsionno-pravovoi portal) [The website of the Constitution of the Russian Federation / Garant (legal information portal)]. URL: <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/3070/> (request date 30.01.2016).

4. Speranskii M.M. Plan gosudarstvennogo preobrazovaniya (vvedenie k Ulozheniyu gosudarstvennykh zakonov 1809 g.) [Elektronnyi resurs] [The Plan for Reforming the State (Introduction to Ulozhenie of the State Laws, 1809) [Electronic resource]] // Garant (informatsionno-pravovoi portal) [Garant (legal information portal)]. URL: [http://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/3948894/#block\\_102](http://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/3948894/#block_102) (request date 30.01.2016).
5. Speranskii M.M. Otchet v delakh 1810 g., predstavlennyi imperatoru Aleksandru I [Elektronnyi resurs] [The report in the Affairs of 1810, presented to Emperor Alexander I [Electronic resource]]. URL: [http://dugward.ru/library/speranskiy\\_m/speranskiy\\_otchet\\_v\\_delah\\_1810.html](http://dugward.ru/library/speranskiy_m/speranskiy_otchet_v_delah_1810.html) (request date 30.01.2016).
6. Chibiryaev S.A. Velikii russkii reformator: zhizn', deyatel'nost', politicheskie vzglyady M.M. Speranskogo [The Great Russian Reformer: the Life, work, Political Views of M.M. Speransky]. M., Nauka, 1989. 219 p.

---

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

*Мозжегоров Артем Борисович* – Государственное образовательное учреждение высшего образования Московской области Московский государственный областной университет;  
e-mail: 99-99-11@bk.ru

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

*Artem Borisovitch Mozzhegorov* – Moscow State Regional University;  
e-mail: 99-99-11@bk.ru

---

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКАЯ ССЫЛКА

*Мозжегоров А.Б.* Правовой статус Государственного совета Российской Империи в концепции государственных преобразований М.М. Сперанского // Вестник Московского областного государственного университета. Серия: Юриспруденция 2016. № 4. С. 24-31.  
DOI: 10.18384/2310-6794-2016-4-24-31

#### BIBLIOGRAPHIC REFERENCE

*Mozzhegorov A.B.* Legal Status of the State Council of the Russian Empire under M.M. Speransky's Reforms // Bulletin of Moscow State Regional University. Series: Law. 2016. № 4. Pp. 24-31.  
DOI: 10.18384/2310-6794-2016-4-24-31