

ОСОБЕННОСТИ ПРИНЯТИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ В ЭПОХУ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ АЛЕКСАНДРА II НА ПРИМЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА

© Шалашная В.М.*

Академия социального управления, г. Москва

В статье предпринята попытка исторического анализа законодательных основ и практики принятия государственных решений на примере законотворческой деятельности Государственного совета Российской империи в 1860-1870-е гг. Привлечены нормативные источники, архивные материалы, исследования ученых по проблемам государственного управления.

Ключевые слова: Государственный совет, Российская империя, реформы, законотворческая деятельность, проект нововведений, департамент, канцелярия.

В настоящее время Россия переживает сложную социально-политическую ситуацию, причиной которой стали как внешние, так и внутренние вызовы. Осложнение международного положения в связи с кризисом взаимоотношений с Украиной и введением санкций со стороны западных держав, негативные последствия мирового экономического кризиса, проведение модернизации внутри страны, направленной на реализацию программы инновационного развития России и вызвавшей существенное изменение структуры и функционирования различных социальных сфер, – все это делает необходимым формирование нового подхода к принятию государственных решений. Ошибки и просчеты, которые были допущены в государственном управлении в 1990-е годы, показывают, что практика игнорирования должностными лицами управленческих технологий, выработанных политической наукой и историческим опытом, приводит к тому, что государственные решения, от которых зависят судьбы и благополучие людей, подчас носят иррациональный характер. Это, на наш взгляд, объясняется недостаточным информационно-аналитическим обеспечением принимаемых государственных решений и требует более внимательного изучения исторического опыта государственной политики.

В последние годы усиливается тенденция более широкого привлечения научных ресурсов для определения последствий проводимых политических мероприятий, как на ближайшую, так и на долгосрочную перспективу.

В связи с вышеизложенным представляется целесообразным обращение к историческому анализу принятия государственных решений в один из са-

* Старший преподаватель кафедры Развития образования, кандидат исторических наук.

мых ярких периодов отечественной истории – эпоху Великих реформ 1960-1970-х гг. на примере законотворческой деятельности Государственного совета Российской империи.

Два законодательных акта, принятых в первой половине XIX в., составили основу правового статуса Государственного совета, которая с небольшими изменениями сохранялась до провозглашения высочайшего Манифеста 20.02.1906 г. и стала базой законодательной процедуры в период разработки и принятия реформ 1860-1870-х гг. К ним относятся Учреждения Государственного совета 1810 г. и 1842 г.

01.01.1810 г. на торжественном собрании Государственного совета Александр I провозгласил Учреждение Государственного совета. Были обнародованы манифест об образовании Государственного совета, список его членов, назначены государственный секретарь и другие чины канцелярии. В этих документах цель нового высшего правительственного учреждения была определена следующим образом: «К учреждению и распространению единообразия и порядка в государственном управлении, ... по мере просвещения и расширения общественных дел утверждать постепенно образ управления на твердых и непремяемых основаниях закона» [16, № 24064, с. 1].

Учреждением 1810 г. были заложены правовые основы структуры и функций Государственного совета («подробности его устройства»), а также основные требования к процедуре рассмотрения дел («коренные законы Совета») [см.: 5, с. 20].

15.04.1842 г. Николай I утвердил «Учреждение Государственного совета и Государственной канцелярии», которое не отменяло полностью положения первого Учреждения, а скорее расширило и дополнило его содержание, что позволяет назвать Учреждение 1842 г. новой редакцией первого правоустанавливающего документа. В именном указе, данном Сенату по случаю принятия нового Учреждения, законодатель объяснял необходимость принятия новой редакции в связи с подготовкой нового издания Свода законов. Одновременно предполагалось подвергнуть пересмотру все отдельные части Учреждения 1810 г. для приведения его статей в полное согласование между собой [см.: 22, ед. хр. 47, л. 1-37].

Сопоставительный анализ текстов учреждений показал, что новый учредительный акт хотя и имел более совершенную структуру и дополнения в содержании, но значительная часть положений первого и второго Учреждений практически совпадает. Объяснение такой строгой преемственности, на наш взгляд, содержится в названном выше именном указе Сенату, где отмечено стремление верховной власти сохранить и впредь неприкосновенно начала и основания прежнего Учреждения, которые соответствуют «духу наших государственных установлений» [17, т. 17, отд. 1, № 15518].

Во втором Учреждении не были собраны в отдельную структурную часть статьи, закрепляющие особенности процедуры обсуждения законо-

проектов, но основные положения второго отдела части IV «Особенный порядок рассмотрения Законов, Уставов и Учреждений» и части VIII «Проекты» Учреждения 1810 г. перенесены в главу III Учреждения 1842 г. «Порядок производства дел в Государственном Совете». Положения этой главы закрепляли основную компетенцию Государственного как исключительно законосовещательную: «Совет составляет сословие, в коем все части управления в главных их отношениях к Законодательству соотносятся и через него восходят к Верховной Императорской Власти» [16, т. 31, № 24064, ст. 1]. Предполагалось, что все законы, уставы и учреждения «в первообразных их начертаниях» должны были поступать для рассмотрения в Государственный Совет. После вынесения суждения Государственным советом законопроекты направлялись на высочайшее учреждение [17, т. 17, отд. 1, № 15518, ст. 88]. Особо подчеркивался самодержавный принцип российского законодательства: «Никакой Закон, Устав и Учреждение не исходит из Совета и не может иметь своего совершения без учреждения Державной Власти» [16, т. 31, № 24.064, с.4].

Анализ положений учредительных документов, позволяет нам утверждать, что круг полномочий Государственного совета был достаточно широк и соответствовал выполнению законосовещательной роли в системе высших правительственных учреждений Российской империи.

При Государственном совете периодически создавались комиссии, присутствия и отделы для предварительного рассмотрения вопросов, входящих в его компетенцию. Так, в 1810-1826 гг. работала Комиссия составления законов, в 1810-1835 гг. – Комиссия по принятию прошений, в 1882-1893 гг. – Кодификационный отдел, но с 1835 по 1882 гг. такие внутренние ведомства на постоянной основе вновь не учреждались [3, с. 30-31].

Для обсуждения наиболее сложных, требующих особого внимания дел при Государственном совете создавались и действовали особые совещания, комитеты и присутствия, процедура рассмотрения дел в которых также соответствовала положениям Учреждения. Например, комиссия для пересмотра действовавшего и подготовки нового рекрутского устава, которая работала с 10.02. 1862 г. [20, л. 3-292]; Главный комитет по крестьянскому делу, который 19.02.1861 г. был преобразован в Главный комитет об устройстве сельского состояния, осуществлявший до 25.05.1882 г. на постоянной основе наблюдение за ходом крестьянской реформы и предварительно обсуждавший все законопроекты и административные меры в этой сфере государственной жизни [18, т. 2, № 912]; Комиссия для работ по преобразованию судебной части, разрабатывавшая общий план и правила введения в действие новых Судебных уставов с 11.01.1865 г. по 01.01.1870 г. и другие [см.: 20, оп. 1, д. 1, л. 1-8, 122-138].

Согласно Учреждениям 1810 и 1842 гг., в состав Государственного совета назначались лица в соответствии с государственной должностью или по выбору императора из наиболее влиятельных сановников империи, отно-

сившиеся к первым трем классам «Табели о рангах». Закон определял основной принцип качественного состава этого учреждения. В его состав могли войти лица «высочайшею доверенностью в сословие сие призываемых», которые отличались знанием отечественных законов, трудами и долговременной службой [см.: 16, т. 31. № 24.064, ст. 25; 17, т. 17, отд. первое. № 15518, ст. 2].

Очевидно, что в этой правовой норме содержатся истоки противоречия, которое нарастало в течение всего XIX в. и способствовало формированию кризиса в механизме государственного управления, наиболее ярко проявившегося в конце XIX – начале XX в., а именно: монопольное право самодержца на «призвание» высших сановников даже в условиях бурного развития капиталистических отношений после отмены крепостного права было единственным способом формирования состава высших правительственных учреждений. Это негативно влияло на качество государственного управления и порождало серьезные противоречия между властью и обществом.

Проведенный П.А. Зайончковским и О.В. Гамон анализ образовательного ценза состава Государственного совета дает возможность предположить, что одной из причин отмечаемого исследователями «бюрократического дилетантизма» высших сановников империи является относительно низкий уровень образования. Число членов Государственного совета с высшим университетским и лицейским образованием достигало 10; частные пансионы, кадетские корпуса окончили 7, а остальные 38 человек получили домашнее образование. Причем, по оценке ученого, домашнее образование значительно уступало систематическому курсу гимназии [см.: 8, с. 131; 4, с. 23].

Второй причиной «бюрократического дилетантизма» правительственного аппарата Российской империи исследователи признают засилье военных в управлении центральными правительственными учреждениями XIX в., при котором большинство ведомств России управлялись генералами, имевшими иногда весьма отдаленное представление о вверенных их управлению ведомствах [см.: 7, с. 66].

Членство в Совете рассматривалось в качестве «своеобразной синекуры» для элиты дворянского сословия, так как за исключением министров и главноуправляющих, состоявших членами Совета по должности, все остальные назначались пожизненно, причем, значительная часть из них находилась в преклонном возрасте [см.: 8, с. 130, 196].

Сравнительно невысокий образовательный ценз, а также приоритет сословных интересов над общегосударственными негативно сказывались на качестве законотворческой работы Совета. Критика состава высшего законодательного органа содержится в свидетельствах его непосредственных участников. Валуев П.А., видный государственный деятель эпохи Александра II, отмечал пассивность многих членов Совета, а также их поверхностный подход к рассмотрению сути законопроектов [см.: 1, с. 71]. Подобные свидетельства мы находим в мемуарах других сановников [см.: 15, с. 82, 128].

Несомненно, что приведенные свидетельства заслуживают доверия. При этом отрядно выделить в истории Государственного совета примеры принципиального и ответственного отношения сановников к исполнению своих обязанностей. Так, А.П. Ермолов, бывший главнокомандующий кавказской армии, назначенный в 1832 г. в состав Государственного совета, в марте 1839 г. подал императору Николаю I докладную записку, в которой просил об увольнении его от звания члена Совета как превышающего его сведения и способности. Тем не менее, император отказал сановнику в отставке, предоставив А.П. Ермолову полную свободу присутствовать в Совете по его усмотрению [см.: 5, с. 75-76].

В ходе подготовки реформ неоднократно в правительственных кругах обсуждался вопрос о качестве законотворческой деятельности, шел поиск путей ее совершенствования. Так, в 1862 г. в связи с большим количеством законопроектов, которые должны были пройти процедуру обсуждения в Государственном совете, Александр II выразил отмену каникулы («вакантное время») для членов Государственного совета на летний период. Объясняя необходимость изменения регламента работы, великий князь Константин Николаевич передал пожелание императора ввести новое правило: для рассмотрения дел в общем собрании Государственного совета: на его заседаниях помимо министров и главноуправляющих всякий раз должны были присутствовать не менее 10 его членов, а в каждом департаменте – председатель и не менее трех членов [см.: 5, с. 123-124].

О повышении требований со стороны верховной власти к сановникам свидетельствует объявленный председателем Государственного совета 12 января 1870 г. указ императора, в соответствии с которым члены Государственного совета при отъезде за границу и возвращении были обязаны являться к его императорскому величеству, без получения на то предварительного разрешения [см.: 5, с. 124]. По существу, эта мера носила дисциплинарный характер и означала установление высочайшего контроля за деятельностью высших сановников.

Одной из причин возросшей активности членов Государственного совета в 1860-1870-е гг., на наш взгляд, можно считать включение в его состав министров-реформаторов, которые были, как правило, молодыми, активными, широко образованными и неравнодушными сановниками. Прежде всего, это А.В. Головин, К.К. Грот, Д.Н. Замятин, Д.А. Милютин, Д.А. Оболенский, которые входили в так называемую «партию реформ» [11, с. 81]. Эта группа реформаторов во главе с великим князем Константином Николаевичем энергично противостояла «аристократической партии», олицетворявшей интересы наиболее консервативной части правительственных кругов. «Аристократическая партия» в 1860-1870-е гг. также была представлена неординарными личностями, среди которых были известные государственные деятели П.А. Валуев, Д.А. Толстой, П.А. Шувалов, А.Е. Тимашев.

В процессе обсуждения проектов новых реформ дискуссии по наиболее спорным проблемам продолжались в нескольких заседаниях общих собраний Государственного совета или его департаментов. Необходимо отметить благотворную роль Александра II, который хорошо осознавал серьезные недостатки корпуса высших сановников, но, не обладая желанием и умением пробивать «толщу» официальной фальши, был, тем не менее, способен ценить умных и образованных чиновников вне придворных кругов и призывать их к правительственной деятельности [см.: 9, с. 352].

Эти люди проявляли живой интерес к различным направлениям внутренней политики государства и вносили предложения, иногда существенные, в рассматриваемый законопроект. Так, например, при обсуждении проекта устава о воинской повинности на первом заседании Общего собрания Государственного совета 3 декабря 1873 г. особые разногласия вызвал вопрос о льготах по образованию, при рассмотрении которого главными оппонентами выступили министры военный и народного просвещения. Милютин Д.А. с некоторой долей иронии описывал ситуацию, в которой два министра обменялись ролями: министр народного просвещения как будто только и заботился о лучшем составе армии и, в особенности, корпуса офицеров, жертвуя всеми выгодами просвещения, а военный министр защищал народное просвещение и высшее образование [см.: 12, с. 60].

Все же необходимо отметить, что в круг участников подобных дискуссий входили далеко не все члены Государственного совета. Изучение опубликованных материалов Государственного совета и научных исследований его деятельности показало, что на протяжении всего XIX в. численность высшего законодательного учреждения постоянно увеличивалась.

Левинсон М.Л., давая характеристику личностей и деятельности членов Государственного совета, отмечал, что в 1802 г. в Совет входило 12 человек; в 1810 г. – 35, в 1890 г. – 60, а к 1907 г. – 120. Шепелев Л.Е. также указывал, что в 1810 г. Совет насчитывал 35 членов, а к концу XIX в. число его членов почти удвоилось. Зайончковский П.А. также показал динамику роста численного состава Совета, который состоял в 1853 г. из 49 человек, в 1903 г. насчитывал 86 [см.: 10, с. 1; 23, с. 67; 8, с. 196].

Расхождения в приведенных данных объясняются отсутствием в законодательных актах этого периода норм, закрепляющих количественный состав Государственного совета. Известно, что за 26 лет царствования Александра II в состав Государственного совета было назначено 132 человека, не считая тех сановников, которые были обязаны присутствовать в его заседаниях по должности [см. 5, с. 133]. Увеличение числа сановников высшего законосовещательного учреждения с учетом установленного порядка его комплектования, который описан выше, можно объяснить двумя причинами. С одной стороны, до конца столетия сохранялась практика назначать в состав Совета высших чиновников, отправляемых в отставку. С другой сто-

роны, с 1860-х гг. в его состав помимо действующих министров назначались те чиновники, которые покидали ключевые посты в государственных учреждениях не по возрасту, а отправлялись в отставку по воле монарха, как правило, из-за колебания политического курса. К таким сановникам, плодотворно работавшим в Государственном совете, можно отнести А.В. Головина, Д.А. Оболенского и ряд других.

Исследователи истории российской государственности имперского периода неоднократно отмечали значительное, подчас определяющее влияние личностного фактора на принятие важных государственных решений. Так, Е.В. Долгих, описывая проблему мировосприятия сановных бюрократов XIX столетия, отмечает индифферентность к получению независимой и постоянной информации об опекаемом бюрократами обществе, незаинтересованность в независимом источнике данных, что формировало специфический стиль их административной деятельности, который можно сформулировать так: как значительно улучшить существующий порядок, чтобы никто этого не заметил? Сосредоточенность взгляда на вершине социальной пирамиды, на личности императора, олицетворяющей собой все «общество-государство» вело к ограничению горизонта: многое из окружающей действительности либо вообще не попадало в круг внимания сановников, либо оставалось на периферии сознания. Отсюда формировалось и невнимание к организационным функциям власти, фактическое признание нормой существования слабость ее положительных функций [см.: 6, с. 156, 169].

В системе высших правительственных учреждений Государственный совет, с учетом приведенных выше характеристик его состава и порядка формирования, неизбежно должен был играть роль сдерживающего консервативного начала. В условиях коренной модернизации государства, ломки вековых устоев в социально-экономических отношениях консервативная роль Государственного совета могла бы сыграть позитивную стабилизирующую роль в государственном механизме империи, но и такая роль требовала от основной части сановников не пассивности и бездействия, а продуманной законотворческой работы.

Приведенная выше характеристика состава Государственного совета дает также основания предполагать негативное отношение его значительной части к проектам либеральных реформ, а также понять особенности самого процесса рассмотрения этих проектов в высшем законосовещательном учреждении империи. Убедительным представляется мнение исследователей, которые считают несправедливой критику государственной деятельности Александра II и недооценку проведенных им реформ. Причины медленного хода преобразований, незавершенность либеральных реформ эти ученые также связывают с жестоким противостоянием его реакционного окружения. Так, Г.Е. Миронов считает бесосновательными критику государственной деятельности Александра II и недооценку проведенных им реформ:

«Реформы буксовали, но почти никто не знал, что виной тому была не трусливость или консерватизм государя, а жестокое сопротивление реакционно-го его окружения» [см.: 13, с. 93].

Подтверждением такого отношения к реформам в Государственном совете может служить следующий факт. При подготовке отмены крепостного права император в нарушение сложившейся процедуры повелел в январе 1861 г. передать прошедшие обсуждение в Главном комитете проекты положений об освобождении помещичьих крестьян непосредственно на обсуждение в общее собрание Государственного совета, минуя его департаменты, в составе которых было много противников реформы. На первом заседании общего собрания председательствовал лично Александр II, который в категоричной форме заявил о требовании закончить обсуждение проекта крестьянской реформы в первую половину февраля: «Всякое промедление может быть пагубно для государства» [5, с. 95-96]. Благодаря твердой позиции Александра II проект крестьянской реформы был одобрен Государственным советом практически единогласно.

Эффективность работы Государственного совета во многом зависела от личных качеств и отношения к законопроектам его председателя. С 1865 года во главе этого Государственного совета стояли великие князья Константин Николаевич (1865-1881) и Михаил Николаевич (1881-1905). Оценки деятельности этих председателей Государственного совета, данные современниками исследуемой эпохи и историками, во многом совпадают.

Великий князь Константин Николаевич, несмотря на сумасбродность характера, которая вносила в заседания много суеты, законотворческой деятельностью занимался с азартом и всерьез.

Милютин Д.А., военный министр и член Государственного совета, неоднократно отмечал умение великого князя Константина Николаевича при самых острых разногласиях в Совете добиться желаемого решения: «Великий князь Константин Николаевич хорошо повел дело», «...нельзя не отдать справедливости искусству и уму нашего председателя», «...сильнее и дельнее всех говорил великий князь Константин Николаевич» и т.п. [12, с. 24, 65, 69]. Оболенский Д.А. и Головин А.М. также подчеркивали позитивную роль председателя Государственного совета при рассмотрении проектов реформ [см.: 14, с. 328, 337; 19, с. 4-5].

Изменения в порядке рассмотрения законопроектов в Государственном совете в период председательствования в нем великого князя Константина Николаевича отмечал и П.А. Валуев, его политический противник. Он был удивлен тем, что, при обсуждении законопроекта о порядке делопроизводства в общественных и сословных собраниях, Константин Николаевич предложил провести предварительные совещания, заявив, что ему неудобно председательствовать без участия в подготовке дела к рассмотрению [см.: 1, с. 204]. Этот был совершенно новый взгляд на процедуру прохождения дел в Госу-

дарственном совете, который резко отличался от прежнего, формального подхода к обсуждению законопроектов.

Воронин В.Е., анализируя противостояние между либеральными сановниками во главе с Константином Николаевичем, с одной стороны, и «аристократической партией» графа Шувалова П.А. – с другой, отмечает, что в середине 60-х и начале 80-х гг. XIX в. Константин Николаевич выступал инициатором создания в России, по сути, первой легальной политической партии и противостоял попыткам замены самодержавия аристократической олигархией [см.: 2, с. 44-45].

Великий князь Михаил Николаевич, почти четверть века бывший председателем Государственного совета, характеризуется как человек сумасбродный и на редкость ограниченный, но вполне соответствующий на посту председателя Государственного совета ожиданиям императора Александра III [см. 8, с. 196].

Наследники престола также входили в состав Государственного совета. До совершеннолетия они получали право присутствовать на заседаниях общего собрания, не принимая участия в решении дел. Так, наследник цесаревич Александр Александрович был назначен членом Государственного совета после бракосочетания в октябре 1866 г., получив право занимать на заседаниях первое место по правую руку председателя. Через полтора года, в июле 1868 г., по случаю отбытия из столицы Александр II возложил на наследника обязанность рассматривать и утверждать мемории Государственного совета, за исключением тех, которые выносились по проектам, требующим собственноручной подписи императора [см. 5, с. 131]. Обязанность присутствовать на заседаниях Государственного совета, а впоследствии и входить в его состав вменялась и другим сыновьям императора.

В XIX в. в связи с вступлением России в эпоху капитализма остро встал вопрос рационализации государственного управления. Необходимо отметить особое внимание, которое в исследуемый период уделялось закреплению в нормативных документах всех процедурных шагов деятельности Государственного совета, что, на наш взгляд, показывает стремление власти ввести твердый порядок обсуждения, принятия, отмены законоположений и предусмотреть возможные последствия нововведений. В условиях самодержавия рационализация управления часто подменялась бюрократизацией. И рационализация, и бюрократизация предполагают наличие разработанной по единому плану системы административных правил, которые регламентируют деятельность чиновников. В период разработки и проведения реформ эффективность законотворческой деятельности во многом зависела от четкого распределения функций и полномочий между чиновниками.

Процесс рассмотрения законопроектов в Государственном совете был достаточно сложным и предусматривал ряд последовательных стадий:

- 1) инициирование нового закона;
- 2) составление проекта закона;

- 3) обсуждение законопроекта;
- 4) его утверждение императором;
- 5) обнародование.

Государственный совет в этом процессе выполнял функцию обсуждения проектов, предоставляемых в Совет министерствами, но в ходе разработки реформ 1860-1870-х гг. он занимался также и разработкой проектов нововведений посредством создаваемых Особых присутствий и комиссий.

Важная роль в установлении порядка рассмотрения законопроектов отводилась Государственной канцелярии. Закон определял, что она учреждается для производства всех дел, входящих и исходящих из Совета и детально прописывал «образ» их производства, то есть процедуру подготовки и движения законопроектов, а также устанавливал форму журналов и формы переписки, которую вел Государственный совет [см.: 17, Т. 17, отд. 1, № 15518, ст. 27-87, 120-130].

О том, какое значение в системе высшей бюрократии придавалось составу Государственной канцелярии, свидетельствует ст. 124 Учреждения 1842 г., которая указывала, что государственный секретарь, статс-секретари, помощники статс-секретарей «определяются и увольняются указами за собственноручным высочайшим подписанием». Действительно, от компетентности и четкости работы этих чиновников во многом зависел исход рассмотрения дел и эффективность деятельности высшего законосовещательного учреждения.

Все дела, направляемые в Государственный совет, первоначально должны были поступить в Государственную канцелярию на имя государственного секретаря, где они распределялись в соответствии с принадлежностью по отделениям Канцелярии, а затем по департаментам. Процедура принятия дел на рассмотрение в Государственном совете содержала перечень требований к их оформлению. В частности, государственный секретарь был обязан наблюдать, чтобы при каждом деле были приложены: 1) краткая записка, излагающая существо проекта; 2) все сведения, необходимые к ней в приложениях; 3) четкое заключение министра; 4) проект постановления, учреждения, указа, или общего предписания [см.: 17, Т. 17, отд. первое. № 15518, ст. 133].

Государственный секретарь контролировал соответствие представлений министров существующим законам, а в случае необходимости должен был обеспечить подготовку выписок из них, относящихся к рассматриваемому проекту. В Государственной канцелярии дела и первой и второй категорий должны были пройти предварительную подготовку для доклада. Для организации этой работы при каждом департаменте утверждалась должность одного статс-секретаря и нескольких помощников. Они причислялись к Государственной канцелярии и занимались в ней делами, относящимися к определенному департаменту. Именно статс-секретари и их помощники должны были проводить предварительную работу. Основная их задача состояла в

организации сбора и проверки дополнительных сведений, которые требовались при рассмотрении дел. Их взаимодействие с департаментами министерств было основано на норме закона: «Статс-секретари требуют сих дополнений от разных Департаментов посредством их помощников, в самих тех департаментах служащих» [17, т. 17, отд. п. 1, № 15518, ст. 132]. Такое взаимодействие позволяло обеспечивать комиссии и особые присутствия Государственного совета по разработке проектов реформ необходимой и достоверной информацией, получаемой из соответствующих ведомств.

После завершения предварительной подготовки статс-секретарь департамента (или один из его помощников) удостоверял дела своей подписью и представлял их государственному секретарю для проверки точности сведений и порядка изложения. Государственный секретарь также подписывал каждое дело, вносимое в общее собрание Совета или представляемое императору. Кроме того, под его руководством еженедельно составлялись списки очередных дел для рассмотрения на общем собрании Совета, которые после утверждения председателем Совета направлялись для сведения в департаменты и министерства по принадлежности. На заседании общего собрания Совета дела должен был представлять государственный секретарь или один из статс-секретарей.

Стремясь ускорить и упростить порядок рассмотрения дел, чиновники во второй половине XIX в. использовали технические новшества, такие как литография, широко распространенным приемом было составление кратких справок (тезисов) для предварительного ознакомления участников обсуждения, в которых излагалась самая суть проблемы.

Деятельность Государственной канцелярии давала возможность членам Государственного совета предварительно ознакомиться с материалами дела и опираться на них при обсуждении, что способствовало более быстрому и внимательному разрешению проблемных или противоречивых ситуаций. Так, при рассмотрении на заседаниях Совета вопроса о введении всеобщей воинской повинности в 1873 г. Государственная канцелярия, рассылая извещения о времени заседаний и предполагаемых для рассмотрения вопросах, направляла членам Совета копии необходимых бумаг. В примечании к извещению о заседании Государственного совета 3 декабря было отмечено, что все относящиеся к этому делу бумаги разосланы к господам членам Государственного совета в печатных экземплярах 28 сентября и 20 ноября [см.: 19, л. 31]. Сроки предоставления таких материалов законодательно закреплены не были. На практике это зависело от важности вопроса или воли монарха.

Законодательство устанавливало единый порядок обсуждения дел, как в департаментах, так и в общем собрании Совета [см.: 17, т. 17, отд. 1, № 15518, ст. 34].

Рассмотрим порядок обсуждения законопроектов в департаментах.

Получив дела из Государственной канцелярии, председатель департамента должен был организовать их слушание на заседании департамента

«по степени их настоятельности и по мере приготовления оных к докладу». От председателя зависел срок рассмотрения дела в департаменте, а также ход прений. Все мнения, которые при обсуждении принимались большинством голосов, закон предписывал заносить в журнал департамента. Члены департамента, несогласные с общим решением, должны были в течение недели представить особенное мнение, которое в подлиннике прилагалось к журналу. Журналы должны были быть подписаны в определенном порядке: сначала председателем, а затем членами Совета.

Министры не были обязаны присутствовать на каждом заседании департаментов Государственного совета. Если рассматривалось дело по конкретному министерству, то, в зависимости от важности вопроса, министры по своему усмотрению имели право представить свое мнение лично или через своего представителя (директора или управляющего министерским ведомством). В отличие от министра эти представители могли присутствовать на заседании только при рассмотрении конкретного вопроса, не обладали правом совещательного голоса, и тем самым не могли повлиять на окончательное решение вопроса [см.: 17, т. 17, отд. 1, № 15518, ст. 46-49].

Если департамент без присутствия министра выносил постановление, противоречащее его мнению, или вносил в него существенные изменения или дополнения, то далее процедура предполагала два варианта действий. Во-первых, статс-секретарь департамента мог лично объясниться с министром, устно разъяснить ему причины вносимых изменений. Второй вариант действий был более формальным: из Государственной канцелярии министру направлялся проект журнала с кратким отношением за подписью государственного секретаря. Министр мог согласиться с заключением департамента, тогда в журнал вносилась соответствующая запись, но если министр оставался при своем мнении, то причины этого он обязан был изложить в особом отзыве письменно.

В случае несогласия министра с проектом заключения департамент должен был повторно рассмотреть дело. Если повторное обсуждение приводило к изменению проекта заключения, то изменяли и записи в журнале. В противном случае в журнал вносили как мнение департамента, так и мнение министра. Далее такое дело направлялось на рассмотрение в общем собрании Государственного совета с приложением мнения министра.

Важной особенностью полномочий департаментов Государственного совета в процедуре принятия законопроектов являлось их право возвращать министрам проекты, требующие, по мнению департаментов, исправлений, и вносить эти проекты в общее собрание лишь после нового поступления и проверки. Такой же порядок существовал и в отношении дел, поступивших в Государственный совет из Сената, если в них обнаруживались такие документы, которые Сенатом были недостаточно рассмотрены [см.: 17, т. 17, отд. 1, № 15518, ст. 92].

Составным элементом процедуры рассмотрения дел в департаментах Совета было обязательное составление заключения в форме меморий или в подлинных журналах, что было новшеством и служило образцом формы экспертизы документов для других ведомств.

Процедура рассмотрения дел в общем собрании Государственного совета, также имела свои особенности. В соответствии со ст. 53-54 Учреждения 1842 г., дела в общее собрание могли быть направлены двумя путями – из департаментов Государственного совета или непосредственно по высочайшему повелению. Закон определял два рода дел, которые вносились на рассмотрение общего собрания Совета без предварительного рассмотрения департаментами: общие чрезвычайные меры, предпринимаемые внутри государства, и внешнеполитические меры, которые император признал необходимым предварительно обсудить на общем собрании Совета.

В отличие от заседаний департаментов министры, в соответствии со ст. 53-63 Учреждения 1842 г., должны были присутствовать на общих собраниях Государственного совета не только по делам своего ведомства, но и по всем прочим.

Военный министр Д.А. Милютин, описывая процедуру принятия устава о воинской повинности, отмечал, что во время чтения журнала Государственного совета помимо ряда высших сановников «при этом находились ... государственный секретарь Сольский и помощник его Перетц, редактировавший журнал так же, как и весь проект закона» [12, с. 71-72].

Влияние аппарата чиновников Государственной канцелярии на деятельность Государственного совета отмечено и в исследовании Л.Е. Шепелева, который обратил внимание на особое значение канцелярской обработки выступлений и мнений сановников при обсуждении законопроектов, в ходе которой непосредственно создавался документ. Подчас именно при составлении текстов журналов общего собрания решалась судьба будущего законопроекта или отдельных его положений, так как эти журналы и мемории к ним передавались на высочайшее усмотрение и представленные в них тексты могли оказать существенное влияние на мнение императора. Император при ознакомлении с заключением общего собрания по рассматриваемому проекту мог дать Совету повеление рассмотреть вновь дело, не ограничиваясь прежним решением, или принять решение на основе особого мнения членов Государственного совета. Подчас именно мнение меньшинства приобретало силу закона, что отмечает в своем исследовании Л.Е. Шепелев [см.: 23, с. 68, 99, 127].

Таким образом, исследование организационно-правовых основ и практики деятельности Государственного совета позволяет утверждать, что в 1860-1870 гг. высший законосовещательный орган Российской империи имел четко прописанную компетенцию, структуру, принципы комплектования состава, функции, установленный законодательством порядок рассмотрения законопроектов, сложившуюся систему делопроизводства.

Иначе говоря, Государственный совет в системе высших правительственных учреждений выполнял функцию обобщения законотворческой работы других учреждений и ведомств и, одновременно, занимался непосредственным законотворчеством. В правовых нормах и практике Государственного совета отсутствовала возможность законодательной инициативы. Право инициировать проекты нововведений закон предоставлял императору и министрам.

Особую роль в процедуре законотворчества и заключительном обсуждении проектов нововведений играли министерства и их руководители. Они руководили разработкой проектов реформ по ведомственной принадлежности, привлекая представителей других министерств по вопросам, относящимся к их компетенции. Это, на наш взгляд, позволяло уменьшить риск ошибок и просчетов, более точно определять последствия нововведения для всех сфер жизни государства и общества.

Зависимость обсуждаемых проектов и принимаемых решений от воли самодержца, исключительно дворянское представительство в составе высшего законосовещательного органа империи, игнорирование мнения подавляющего большинства общества, отсутствие профессиональной компетентности в области законотворческой деятельности у основной части членов Государственного совета способствовали сохранению в нем «бюрократического дилетантизма» и снижали его роль в законодательном процессе.

Список литературы:

1. Валуев П.А. Дневник П.А. Валуева, министра внутренних дел. В двух томах. Т. II. 1865-1876. – М.: Издательство Академии наук СССР, 1961. – 587 с.
2. Воронин В.Е. Деятельность великого князя Константина Николаевича в контексте реформирования социально-политического строя России (60-70-е гг. XIX в.): автореф. дисс. ... док. ист. наук. – М., 2009.
3. Высшие и центральные государственные учреждения России. 801-1917 гг. Т. 1: Высшие Государственные учреждения. – СПб.: Наука. – 320 с.
4. Гаман О.В. Бюрократия Российской империи: веки эволюции. М.: РАГС, 1997. – 70 с.
5. Государственный Совет. 1801-1901. – СПб.: Государственная типография, 1901. – 446 с.
6. Долгих Е.В. К проблеме менталитета российской административной элиты первой половины XIX века: М.А. Корф, Д.Н. Блудов. – М.: Индрик, 2006. – 344 с.
7. Ерощкин Н.П. Крепостническое самодержавие и его политические институты: (Первая половина XIX века). – М.: Мысль, 1984. – 252 с.
8. Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке. – М.: Мысль, 1978. – 288 с.
9. Ключевский В.О. Курс русской истории // Соч. В 8 т. Т. 5. – М., 1958. – 310 с.

10. Левинсон М.Л. Государственный совет. – Петроград, 1915. – 110 с.
11. Лысенко Л.М. Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи (XVIII – начало XX века. – М.: Изд-во МГПУ, 2001. – 354 с.
12. Милютин Д.А. Дневник. 1873-1875. – М., 2008.
13. Миронов Г.Е. Государь и государевы люди. – М.: Март, 1999. – 256 с.
14. Оболенский Д.А. Записки князя Дмитрия Александровича Оболенского. – СПб.: Издательство Санкт-Петербургского института истории РАН «Нестор-История», 2005. – 504 с.
15. Половцов А.А. Дневник государственного секретаря А.А. Половцова: в 2-х т. Т. 1. – М.: Центрполиграф, 2005. – 320 с.
16. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. Т. 1-45. – СПб., 1830.
17. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. Т. 1-55. – СПб., 1830-1884.
18. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3-е. Т. 1-33. – СПб., 1883-1916.
19. ОР РНБ. Ф. 208. А.В. Головин. Д. 285.
20. РГИА. Ф.1192. Государственного совета отделение дел государственного секретаря. Оп. 1, д. 1. (Том 16).
21. РГИА. Ф.1246. Особое воинское присутствие о воинской повинности Оп. 1. Д. 1, ч. II. 1873 г.
22. РГИА. Ф. 1341. Первый департамент Сената. Оп. 48. Ед. хр. 47.
23. Шепелев Л.Е. Чиновный мир России: XVIII – начало XX в. – СПб.: Искусство-СПб», 1999. – 479 с.