

ОБЩЕДОСТУПНАЯ БИБЛИОТЕКА ПРАВОВѢДѢНІЯ.

67
187
издаваемая, состоящимъ подъ Высочайшимъ ЕГО ИМПЕРАТОРСКАГО ВЕЛИЧЕСТВА
покровительствомъ, Обществомъ распространенія полезныхъ книгъ

ПОДЪ РЕДАКЦІЕЙ

Г. С. Фельдштейна,

Приватъ-доцента Демидовскаго Юридическаго Лицея.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВѢТЪ

ВЪ РОССІИ.

В. Г. ЩЕГЛОВЪ.

Ординарный профессоръ Демидовскаго Юридическаго Лицея.

— ** —

МОСКВА.

1904



Ф. 31-12439

Дозволено цензурою. Москва, 16 ноября 1903 года.

323/
1029



2007114032

Типографія Общества распространения полезных книг,
аренд. В. И. Вороновымъ.
Моховая, противъ манежа, д. кн. Гагарина.

Государственный Совѣтъ въ Россіи.

Русскій Государственный Совѣтъ въ своемъ настоящемъ видѣ, устройствѣ и положеніи въ высшемъ государственномъ управленіи появился не въ одно какое-либо царствованіе и даже не въ одномъ столѣтіи. Рядъ высшихъ учрежденій разныхъ названій въ XVIII вѣкѣ подготовилъ возникновеніе Государственнаго Совѣта въ XIX столѣтіи. Въ началѣ этого вѣка, въ царствованіе Александра Перваго, дано было Государственному Совѣту полное устройство, главныя основанія котораго остаются въ немъ и въ настоящее время. Чтобы понять, въ чемъ заключается назначеніе Государственнаго Совѣта въ высшемъ русскомъ управленіи, нужно познакомиться, прежде всего, съ исторіей высшихъ учрежденій въ XVIII в., съ образованіемъ Государственнаго Совѣта въ 1810 г. и вслѣдъ за тѣмъ съ измѣненіями въ его устройствѣ, сдѣланными въ 1842 г. и въ 1901 г. Для пониманія важнѣйшей роли, какую Государственный Совѣтъ игралъ въ государственномъ управленіи въ теченіе прошлаго XIX столѣтія, интересно, кромѣ того, прослѣдить, что дѣлалъ

Совѣтъ въ теченіе этого вѣка, ознаменованнаго многими важными реформами въ разныхъ частяхъ русской общественной жизни.

I.

Высшія государственныя учрежденія въ Россіи XVIII ст.

Государственный Совѣтъ — высшее въ государственномъ управленіи учрежденіе, подающее мнѣнія (совѣты) по разнымъ важнѣйшимъ, преимущественно законодательнымъ, вопросамъ управленія, рѣшаемымъ верховною властью (княземъ, царемъ, императоромъ, королемъ). Такого рода учрежденіемъ была еще въ Московскомъ княжествѣ *боярская дума*, членами которой были знатные бояре изъ удѣльныхъ русскихъ князей, подчиненныхъ московскому великому князю, или же ихъ потомковъ. Мнѣнія членовъ боярской думы выслушивались великими московскими князьями по разнымъ вопросамъ управленія и только при первыхъ изъ нихъ оказывали большое вліяніе на ходъ дѣлъ въ государственномъ управленіи. По мѣрѣ увеличенія власти великаго московскаго князя боярская дума наполняется людьми, ему угодными, превращается въ *царскую думу*, которая разсматривала и рѣшала всякаго рода дѣла управленія по волѣ самого великаго московскаго князя. Въ думу вносились по его приказу и законодательные вопросы, дѣла судебныя, а равно дѣла внутренняго и внѣшняго управленія. Дума только обсуждала всѣ эти дѣла.

въ присутствіи самого царя, который уже самъ постановлялъ рѣшенія по нимъ. Царь указывалъ думѣ, что она должна была дѣлать; самъ же назначалъ въ думу ближайшихъ своихъ совѣтниковъ. Бывали случаи (при великомъ князѣ Василии Ивановичѣ), что дѣла рѣшались царемъ съ нѣкоторыми изъ своихъ приближенныхъ. При Алексѣѣ Михайловичѣ секретныя дѣла совѣмъ были изъяты изъ царской думы и поручены особому Приказу тайныхъ дѣлъ.

При Петрѣ I былъ созданъ Сенатъ, замѣнившій боярскую думу въ управленіи. На Сенатъ было возложено сначала управленіе государствомъ на время отсутствія государя изъ Россіи, а потомъ въ Сенатѣ сосредоточились дѣла внутренняго управленія, судъ и даже законодательство. Въ теченіе всего XVIII столѣтія въ высшемъ русскомъ управленіи появляются, одно за другимъ, высшія учрежденія разныхъ названій: Верховный Тайный Совѣтъ при Екатеринѣ I, Кабинетъ при Аннѣ Иоанновнѣ, Конференція при Елизаветѣ Петровнѣ и Совѣтъ при Высочайшемъ дворѣ въ царствованіе Петра III, императрицы Екатерины II и Павла I. Всѣ эти учрежденія вызывались къ жизни сознаваемою ясно русскими государями въ XVIII в. потребностью въ высшемъ правительственномъ, преимущественно законодательномъ, учрежденіи въ Россіи. Въ то же время продолжаетъ принимать участіе въ высшемъ государственномъ управленіи и Сенатъ, который по временамъ лишается своего высшаго первоначальнаго значенія въ государствѣ, иногда снова его возвращаетъ себѣ, но никогда не исчезаетъ совѣмъ. Вмѣстѣ съ Сенатомъ прочія высшія учрежденія въ русскомъ государственномъ

управленіи XVIII в. завѣдываютъ важнѣйшими въ немъ дѣлами и въ томъ числѣ законодательствомъ. Поэтому они готовятъ появленіе въ Россіи высшаго учрежденія, которое одно могло бы стать во главѣ всего государственнаго управленія въ качествѣ законодательнаго и правительственнаго учрежденія. Въ теченіе XVIII в. появленію такого высшаго учрежденія мѣшали разнообразныя препятствія, благодаря которымъ дѣла высшаго управленія переходили въ каждое царствованіе къ новому учрежденію.

По смерти Петра I при Екатеринѣ I приобрѣло большое вліяніе на дѣла управленія новое, художественное дворянство, созданное «Табелью о рангахъ» Петра I и оказавшее при немъ большія заслуги государству. Эта новая знать стремилась обезпечить себѣ преобладаніе въ управленіи тѣмъ, что основала Верховный Тайный Совѣтъ, посредствомъ котораго его члены правили всѣмъ государствомъ. Къ Верховному Тайному Совѣту перешла высшая правительственная и законодательная власть: онъ былъ «собраніемъ къ облегченію бремени императрицы, которая сама засѣдаетъ въ немъ». Верховный Тайный Совѣтъ разсматривалъ и судебныя дѣла, по которымъ требовалось рѣшеніе самой императрицы. Ему были подчинены Сенатъ и коллегіи. Верховный Тайный Совѣтъ сохранилъ свое значеніе органа власти и вліянія русской аристократіи въ правленіе Екатерины I и Петра II, послѣ смерти котораго родовитые члены Совѣта задумали окончательно упрочить свою власть въ государствѣ и представили при восшествіи на престолъ Анны Іоанновны императрицѣ условія, ограничивающія ея самодержавную власть. Но эта «затѣйка верховни-

ковъ» не удалась: ихъ условія были разорваны императрицей, которая немедленно по восшествіи на престолъ уничтожила Верховный Тайный Совѣтъ. Но на его мѣстѣ скоро возникаетъ при Аннѣ Іоанновнѣ Кабинетъ, которымъ воспользовались вліятельные при Дворѣ нѣмцы (Остерманъ, Биронъ, Минихъ, Левенвольде) для того, чтобы завладѣть всѣми дѣлами управленія. Кабинетъ получилъ значеніе высшаго совѣщательнаго учрежденія въ государствѣ, въ которомъ обсуждались всѣ важнѣйшіе вопросы государственной жизни. Съ воцареніемъ Елизаветы Петровны нѣмецкая партія лишается своего политическаго вліянія, а вмѣстѣ съ тѣмъ уничтожается и Кабинетъ. Дочь Петра Великаго окружаетъ себя представителями русской знати и возстановливаетъ Сенатъ въ его прежнемъ при ея отцѣ правительственномъ значеніи. Сенатъ сдѣлался теперь не только высшимъ совѣщательнымъ, но и законодательнымъ учрежденіемъ въ Имперіи. Въ послѣдніе годы царствованія Елизаветы Петровны возникаетъ новое высшее учрежденіе въ государственномъ управленіи—Конференція, которая сначала занимается иностранными дѣлами, но скоро превращается въ Совѣтъ при особѣ государыни, въ которомъ обсуждаются разнообразные законодательные и административные вопросы.

Петръ III упразднилъ Конференцію, которую замѣнилъ Совѣтъ при Высочайшемъ Дворѣ съ тою же ролью въ высшемъ государственномъ управленіи, которая принадлежала и Конференціи. Екатерина II при своемъ восшествіи на престолъ рѣшилась образовать для обсужденія важнѣйшихъ дѣлъ въ государственномъ управленіи особое высшее учрежденіе. Съ этою цѣлью были составлены, по по-

рученію императрицы, сначала графомъ Панинымъ (въ 1762 г.), а потомъ фельдмаршаломъ Минихомъ (въ 1763 г.) проекты, въ которыхъ ихъ авторы предлагали образовать: графъ Панинъ—Императорскій, а Минихъ—Государственный Совѣтъ. Различіе во взглядахъ этихъ государственныхъ дѣятелей на устройство Совѣта заключается въ томъ, что графъ Панинъ указывалъ на необходимость въ Россіи «верховнаго мѣста *лежисляци* или законоданія». Минихъ ставилъ во главѣ верховнаго управленія Россіи Совѣтъ, который долженъ былъ «наполнить пустоту между верховной властью и Сенатомъ». Это новое учрежденіе «облегчаетъ труды императрицы по управленію дѣлами Имперіи и руководится одними мудрыми рѣшеніями государыни въ своей дѣятельности». Такого рода Совѣтъ существовалъ въ первые годы царствованія Екатерины II неофициально, состоялъ изъ нѣсколькихъ приближенныхъ лицъ и собирался тайнымъ образомъ два раза въ недѣлю. Но въ 1768 г. былъ учрежденъ императрицей болѣе постоянный Совѣтъ, который сначала обсуждалъ вопросы, касающіеся веденія начатой въ то время турецкой войны, а потомъ перешелъ къ вопросамъ всего государственнаго управленія — законодательства, администраціи и суда. При Павлѣ I Екатерининскій Совѣтъ продолжалъ свою дѣятельность, обсуждалъ дѣла законодательныя и — внутренняго управленія. Къ началу царствованія внука Екатерины II, Александра I въ высшемъ государственномъ управленіи Россіи была готова почва для созданія особаго учрежденія, которое могло бы заниматься спеціально законодательными дѣлами. Къ этому времени внутреннее управленіе, вся администрація стала переходить

къ министрамъ, судебными дѣлами завѣдывалъ Сенатъ. Оставалось образовать высшее учреждение, которое въ русскомъ монархическомъ государствѣ помогало бы главѣ его въ рѣшеніи важнѣйшихъ государственныхъ дѣлъ—законодательныхъ.

II.

Государственный Совѣтъ при Императорѣ Александрѣ I.

Однимъ изъ первыхъ актовъ реформаторской дѣятельности Императора Александра I было образование (30 марта 1801 г.) Непремѣннаго Совѣта, который потомъ сталъ называться Государственнымъ. Совѣтъ названъ Непремѣннымъ въ отличіе отъ его предшественника—Совѣта при Высочайшемъ Дворѣ, какъ «временнаго и рѣдко занимающагося предметами существенными». Кромѣ того, названіе Совѣта Непремѣннымъ обозначаетъ постоянный характеръ его дѣятельности, независимый отъ лицъ, изъ которыхъ онъ могъ состоять. Въ Совѣтъ были назначены 12 членовъ изъ числа важнѣйшихъ сановниковъ и членовъ Совѣта при Павлѣ I. Въ «Наказѣ» Совѣту онъ названъ «мѣстомъ, учрежденнымъ при особѣ государя для разсужденія и уваженія дѣлъ государственныхъ». Совѣту поручается одно «соображеніе» важнѣйшихъ государственныхъ дѣлъ; его дѣятельность «относится только къ части законодательной», исполнительная же «предоставляется Сенату и мѣстамъ, ему подвластнымъ». Поэтому Совѣтъ «никакихъ указовъ и по-

велѣній отъ себя и своего имени не издаеть». Назначеніе Непремѣннаго Совѣта заключается въ томъ, «чтобы постановить силу и блаженство Имперіи Россійской *на незыблемомъ основаніи закона*». Предметъ разсужденій Совѣта составляетъ все то, что «принадлежитъ до государственныхъ постановленій временныхъ или коренныхъ и непреложныхъ». Наказъ предоставляетъ Совѣту право, если онъ найдетъ нужнымъ «привести въ ясность коренныя части государственнаго управленія, не прерывая прочихъ своихъ упражненій», представлять государю о составленіи особыхъ комиссій (напр. комиссій о Сводѣ Законовъ и др.). Дѣятельность этихъ комиссій подчинена контролю Совѣта.

Предсѣдательствовалъ въ Совѣтѣ самъ государь. Канцелярія Совѣта раздѣлялась на четыре отдѣленія, сообразно дѣламъ, которыя въ нихъ вносятся: 1) иностранныхъ и коммерческихъ дѣлъ, 2) военныхъ дѣлъ, 3) гражданскихъ и духовныхъ и 4) хозяйственныхъ дѣлъ. Наказъ опредѣляетъ порядокъ производства дѣлъ въ Совѣтѣ, куда дѣла поступаютъ по Высочайшимъ повелѣніямъ и по предложенію одного изъ членовъ Совѣта; каждый изъ нихъ можетъ «предложить на уваженіе его всякаго рода дѣла для предупрежденія какого-либо зла или для отвращенія злоупотребленія». Въ помѣщенныхъ въ заключеніи къ Наказу «Начальныхъ правилахъ дѣятельности Совѣта» выражается желаніе государя, чтобы «Совѣтъ воодушевленъ былъ въ своихъ разсужденіяхъ духомъ любви къ человѣчеству и всеобщему порядку». Совѣту рекомендуется обратить вниманіе на положеніе низшаго класса населенія— русскихъ крестьянъ— «источникъ силы и богатства государственнаго», на развитіе земледѣлія, промыш-

ленности и торговли, народное просвѣщеніе, внѣшнюю политику и все внутреннее гражданское устройство.

Непремѣнный Совѣтъ существовалъ до 1810 г. и въ теченіе этого времени былъ законодательнымъ учрежденіемъ, обладалъ правомъ толкованія, дополненія и отмѣны законовъ. Помимо участія въ реформахъ (напр., въ преобразованіи Сената), Непремѣнный Совѣтъ обсуждалъ и рѣшалъ важные и самые разнообразныя вопросы, которые относились къ области частной и государственной жизни. Съ Совѣтомъ соперничали въ дѣлѣ законодательства Сенатъ и Комитетъ министровъ. Но Сенатъ уже въ 1803 г. лишился предоставленнаго ему при преобразованіи (въ 1802 г.) права толкованія законовъ. Комитетъ же министровъ, ставшій законодательнымъ учрежденіемъ вслѣдствіе особыхъ обстоятельствъ, занимался единственно законодательствомъ по отдѣльнымъ предметамъ государственнаго управленія. Административныя и судебныя дѣла нерѣдко поступали въ Непремѣнный Совѣтъ, но это было въ видѣ исключенія изъ общаго правила: дѣлами внутренняго управленія завѣдывали обыкновенно министры и комитетъ министровъ, а судебныя дѣла перешли въ вѣдомство Сената.

Дальнѣйшее преобразование Государственнаго Совѣта въ царствованіе Александра I произошло во вторую эпоху его реформъ, когда онъ при энергичномъ содѣйствіи извѣстнаго графа Сперанскаго задумалъ преобразовать всѣ государственныя учрежденія. Составленный по порученію императора Сперанскимъ, «Проектъ уложенія Государственныхъ законовъ» имѣлъ своею цѣлью «посредствомъ законовъ и установленій утвердить власть прави-

тельства на началахъ постоянныхъ и тѣмъ самымъ сообщить дѣйствию сей власти болѣе правильности, постоянства и истинной силы». Сперанскій отводитъ Государственному Совѣту первое мѣсто въ ряду предполагаемыхъ высшихъ учреждений: на Совѣтъ возлагается имъ «содѣйствіе монарху въ предложеніи и утвержденіи закона».

Весь планъ Сперанскаго преобразованія русскаго управленія по образцамъ западно-европейскихъ государственныхъ учреждений не былъ осуществленъ въ полномъ видѣ. Но Государственный Совѣтъ былъ преобразованъ во многихъ отношеніяхъ согласно съ взглядами Сперанскаго, высказанными въ планѣ относительно его устройства и особенно «Запискѣ о необходимости учрежденія Государственного Совѣта». Въ этой «Запискѣ» Сперанскій говоритъ, что Непремѣнный Совѣтъ до сихъ поръ «оставался мѣстомъ, такъ сказать, произвольнымъ, коего дѣйствія относятся къ дѣламъ текущимъ. Важнѣйшая часть государственнаго управленія — соображеніе законовъ, уставовъ и учреждений не имѣетъ у насъ никакого постоянного положенія и нѣтъ мѣста, гдѣ бы дѣла государственныхъ постоянно и единообразно были уважаемы». Краснорѣчивыми доводами Сперанскій доказывалъ въ своей «Запискѣ», что 1) въ «настоящемъ порядкѣ управленія нѣтъ установленія для общаго соображенія дѣлъ государственныхъ въ отношеніи ихъ къ части законодательной, 2) что отъ недостатка сего установленія происходитъ главный безпорядокъ и смѣшеніе во всѣхъ частяхъ управленія, 3) что твердость и постоянство закона требуютъ такого установленія, и 4) что великія государства движутся установленіями, лица перемѣняются и уми-

рають, а духъ установленій живетъ и въ теченіе многихъ столѣтій охраняетъ оныя».

Кромѣ этихъ общихъ соображеній, высказанныхъ Сперанскимъ въ «Запискѣ», имъ приводятся здѣсь и въ другихъ докладахъ государю ближайшія причины «необходимости расширить Совѣтъ» и придать ему форму учрежденія не частнаго совѣта государя, а публичнаго съ опредѣленнымъ назначеніемъ среди другихъ государственныхъ учрежденій. Сперанскій указывалъ на «положеніе нашихъ финансовъ, которое требуетъ непременно новыхъ и весьма нарочитыхъ налоговъ. Они тягостны бываютъ особенно потому, что кажутся произвольными. Нельзя каждому съ очевидностью и подробностью доказать ихъ необходимость. Несвойственно и неприлично верховной власти представляться въ видѣ непрерывной нужды и умножать народныя тягости. Пусть расчитываютъ ихъ министры, *присуждаетъ Совѣтъ*, а государь долженъ только прилагать къ нимъ печать. Въ случаѣ войны государь долженъ защищать отечество, а дѣло его Совѣта есть измѣрять и налагать мѣру частныхъ пожертвованій. Совѣтъ долженъ въ нихъ отвѣтствовать, сколько бы они не казались чрезмѣрными. Такимъ образомъ, власть верховная будетъ всегда сохранять свойственный ей характеръ; она будетъ имѣть менѣе произвольности, но болѣе истинной дѣйствующей силы». Преобразование Государственного Совѣта Сперанскій считалъ необходимымъ еще въ виду «смѣшенія въ Сенатѣ дѣлъ суда и управленія, которое дошло уже до такого безпорядка, что, независимо отъ общаго преобразованія, нельзя болѣе отлагать мѣры исправленія отдѣленіемъ части управленія и назначеніемъ ей особеннаго порядка». На-

конецъ, предложениями къ преобразованію Государственнаго Совѣта, по мнѣнію Сперанскаго, «могли быть приняты: 1) разсмотрѣніе гражданскаго уложенія, къ совершенію коего послѣ тщетныхъ во всѣ царствованія, начиная съ Петра I, попытокъ, теперь настало время и 2) финансы, скрывать затрудненіе коихъ есть вѣрный способъ умножить запутанность и питать безпокойство».

Государственный Совѣтъ въ новомъ, преобразованномъ видѣ былъ открытъ торжественно 1 января 1810 года рѣчью самого государя, который заявилъ, что «порядокъ и единообразіе дѣлъ государственныхъ требуютъ, чтобы было одно средоточіе для общаго ихъ соображенія. Въ настоящемъ составѣ управленія нѣтъ сего установленія. Лица умираютъ, одни установленія живутъ и въ теченіе вѣковъ охраняютъ основанія государствъ. Я всегда желалъ, чтобы благосостояніе имперіи утверждалось на законѣ, а законъ былъ неподвиженъ на постановленіяхъ». Съ преобразованиемъ Государственного Совѣта было положено, по словамъ государя, «твердое основаніе одному изъ важнѣйшихъ государственныхъ установленій, которое будетъ составлять средоточіе всѣхъ дѣлъ высшаго управленія, Бытіе его отнынѣ станетъ на чредѣ установленій непремѣнныхъ и къ самому существу имперіи принадлежащихъ». Александръ Павловичъ выразилъ твердое намѣреніе при помощи Совѣта «установить порядокъ и оградить имперію добрыми законами». Въ заключеніе своей знаменательной рѣчи государь высказалъ пожеланіе, чтобы «нѣкогда, въ позднія времена, когда его уже не будетъ, истинные сыны отечества, ощутивъ пользу сего учрежденія, вспомнили, что оно установлено было при

Мнѣ и Моимъ искреннимъ желаніемъ блага Россіи».

Вмѣстѣ съ «Образованіемъ Государственнаго Совѣта» былъ изданъ манифестъ, гдѣ говорилось, что «истинный разумъ всѣхъ усовершеній государственнаго устройства состоялъ въ Россіи до сихъ поръ въ томъ, чтобы по мѣрѣ просвѣщенія и расширенія общественныхъ дѣлъ учреждать постепенно образъ правленія на твердыхъ и непремѣняемыхъ основаніяхъ закона. Но законы гражданскіе, продолжалъ манифестъ, сколь бы они не были совершенны, безъ государственныхъ установленій не могутъ быть тверды. Въ числѣ сихъ установленій Государственный Совѣтъ издавна занималъ важное мѣсто. Въ началѣ своемъ онъ былъ временнымъ и переходящимъ, но при вступленіи Нашемъ на престолъ, наименовавъ его Государственнымъ, Мы тогда же предназначили дать ему образованіе, свойственное публичнымъ установленіямъ».

Манифестъ содержитъ «Коренные законы Государственнаго Совѣта», въ которыхъ опредѣлялось все важное значеніе Государственнаго Совѣта въ высшемъ русскомъ управленіи. Первый изъ этихъ „законовъ“ гласитъ. «Въ порядкѣ государственныхъ установленій Совѣтъ составляетъ сословіе, въ коемъ всѣ части управленія, въ главныхъ ихъ отношеніяхъ къ законодательству, соображаются и чрезъ него восходятъ къ Верховной Императорской Власти. Посему, говорится во 2 п., всѣ законы, уставы и учрежденія въ первообразныхъ ихъ начертаніяхъ предлагаются и разсматриваются въ Государственномъ Совѣтѣ и потомъ дѣйствіемъ державной власти поступаютъ къ предназначенному имъ совершенію». По 3 п. «Никакой

новый законъ, уставъ и учрежденіе не исходить изъ Совѣта и не можетъ имѣть совершенія безъ утвержденія Верховной Власти».

Въ этихъ трехъ „коренныхъ законахъ“ вмѣстѣ съ манифестомъ выражается основное назначеніе Государственнаго Совѣта, какъ учрежденія, предназначеннаго къ законодательству. Воля Верховной Власти въ образованіи закона находитъ законное выраженіе въ дѣятельности Государственнаго Совѣта, чрезъ который долженъ проходить всякій проеѣтъ закона. Только послѣ его обсужденія въ Совѣтѣ можетъ послѣдовать утвержденіе закона государемъ. Государственный Совѣтъ призывается теперь къ постоянному участию въ законодательной дѣятельности въ качествѣ законо-совѣщательнаго учрежденія при главѣ государства. Государственному Совѣту предоставлено право обсуждать вопросы объ отмѣнѣ, ограниченіи или дополненіи истиннаго смысла законовъ, уставовъ и учреждений.

Но Государственный Совѣтъ не только законодательное учрежденіе по его «Образованію 1810 года». Въ манифестѣ Совѣтъ названъ «средоточіемъ всѣхъ дѣлъ высшаго управленія», учрежденіемъ для введенія «единообразія и порядка въ государственномъ управленіи». Въ 29 § «Образованія 1810 г.» указаны тѣ важныя дѣла внутренняго управленія, которыя поступаютъ на обсужденіе Государственнаго Совѣта. Это—«общія внутреннія мѣры, въ чрезвычайныхъ случаяхъ пріемлемыя, объявленіе войны, заключеніе мира и другія важныя внѣшнія мѣры, чрезвычайныя финансовыя мѣры, дѣла объ отчужденіи части государственныхъ доходовъ или имуществъ въ частное владѣніе и о вознагра-

ражденіи частныхъ лицъ за имущества, употребленныя на государственныя нужды». Высшее, контролирующее значеніе Государственнаго Совѣта выражается въ обсужденіи имъ ежегодныхъ смѣтъ государственныхъ приходовъ и расходовъ и отчетовъ всѣхъ министерствъ. Предсѣдатель Совѣта—Самъ государь; члены Совѣта назначаются императоромъ. Но министры—члены Совѣта по своему званію. Одинъ изъ членовъ назначается ежегодно «замѣняющимъ въ отсутствіе государя» предсѣдателемъ Совѣта. Онъ раздѣляется на четыре департамента: 1) законовъ, 2) дѣлъ военныхъ, 3) дѣлъ гражданскихъ и духовныхъ и 4) государственной экономіи. Въ каждомъ департаментѣ находится определенное число членовъ, изъ которыхъ одинъ—предсѣдатель департамента. Члены всѣхъ департаментовъ составляютъ общее собраніе Государственнаго Совѣта.

«Образованіе 1810 г.» опредѣляетъ, чѣмъ занимается каждый изъ департаментовъ Совѣта и общее его собраніе. Такъ въ департаментъ законовъ входитъ все то, что составляетъ предметъ Закона. Въ военномъ департаментѣ разсматриваются всѣ предметы военного и морского министерства. Въ департаментъ гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ входятъ дѣла юстиціи, духовнаго управленія и полиціи. Наконецъ, въ департаментѣ государственной экономіи обсуждаются вопросы, относящіеся къ промышленности, торговлѣ, финансамъ, казначейству и счетамъ. Изъ всѣхъ четырехъ департаментовъ Государственнаго Совѣта только департаментъ законовъ занимается разсмотрѣніемъ законовъ, уставовъ и учрежденій: проекты ихъ вносятся государственнымъ секретаремъ въ комис-

сію составленія законовъ, откуда они поступаютъ въ департаментъ законовъ, а оттуда въ общее собраніе Государственнаго Совѣта. Остальные его департаменты имѣютъ болѣе значеніе высшихъ мѣстъ, гдѣ разсматриваются важнѣйшія дѣла въ управленіи. При этомъ, однако, возможно, что потребуется изъясненіе точнаго смысла существующихъ законовъ и отношенія ихъ къ частнымъ случаямъ. Такого рода дѣла, разсматриваемыя въ департаментахъ, послѣ того, какъ здѣсь составляются рѣшенія по нимъ, не переносятся въ общее собраніе Совѣта, а представляются въ журналахъ департаментовъ прямо на Высочайшее усмотрѣніе (39 §). Значить, каждый изъ трехъ департаментовъ Государственнаго Совѣта, кромѣ департамента законовъ, также вырабатываетъ законодательныя мѣры, но только не обсуждаетъ проекты новыхъ законовъ, уставовъ и учрежденій и вопросы объ отмѣнѣ или ихъ дополненіи. Все это входитъ въ область дѣятельности департамента законовъ. Такое законодательное, хотя и въ меньшемъ объемѣ сравнительно съ департаментомъ законовъ, значеніе дѣятельности трехъ остальныхъ департаментовъ Государственнаго Совѣта подтверждается еще 41 §. Здѣсь сказано, что «во всѣхъ положеніяхъ департамента по дѣламъ частнымъ заключенія Совѣта изображаются въ общемъ видѣ закона или учрежденія, дабы разрѣшеніемъ одного случая можно было объять всѣ другіе, съ нимъ однородные».

Въ общіе собраніе дѣла поступаютъ или изъ департаментовъ или по Высочайшему повелѣнію. Прямо, помимо департаментовъ, въ общее собраніе Совѣта вносятся: 1) общія внутреннія мѣры, въ чрезвычайныхъ случаяхъ пріемлемыя 2) внѣшнія важ-

ныя мѣры. Въ «Образованіи Государственнаго Совѣта 1810 г.» находятся подробныя правила дѣлопроизводства въ департаментахъ и общемъ собраніи Совѣта. На его предсѣдателя возлагается обязанность наблюдать порядокъ въ преніяхъ на основаніи свѣдѣній, предлагаемыхъ Совѣту государственнымъ секретаремъ. Въ отдѣльныхъ департаментахъ дѣлопроизводствомъ занимаются статсъ-секретари и ихъ помощники.

Постановленія Государственнаго Совѣта издаются или въ формѣ манифестовъ ¹⁾ или же мнѣній Государственнаго Совѣта. «Всѣ предметы, содержащіе въ себѣ законы, уставы или учрежденія имѣютъ форму манифестовъ». Въ нихъ же издаются и всѣ дополненія уставовъ и учреждений. «Но изъясненія, предписывающія только образъ исполненія или устанавливающій разумъ» уставовъ и учреждений, называются мнѣніями Государственнаго Совѣта.

Послѣ описанія того, изъ кого состоитъ Государственный Совѣтъ и что онъ дѣлаетъ, перейдемъ къ тому, что говоритъ «Образованіе 1810 г.» объ устройствѣ установленій, которыя принадлежатъ къ Государственному Совѣту: о 1) Коммисіи составленія законовъ, 2) Коммисіи прошеній и 3) Государственной канцеляріи. Въ первой изъ этихъ коммиссій составляются проекты всѣхъ законовъ, уставовъ и учреждений, которые разсматриваются директоромъ коммиссіи и вносятся имъ въ департа-

¹⁾ *Примѣчаніе.* Въ манифесты включались слова: „внявъ мнѣнію Государственнаго Совѣта, постановляемъ или утверждаемъ“. Эти слова означали, что утверждается государемъ только законъ, разсмотрѣнный въ Совѣтѣ и принятый здѣсь большинствомъ голосовъ.

ментъ законовъ, гдѣ директоръ «представляетъ надлежащія изъясненія» по поводу проектовъ. «Образованіе 1810» различаетъ три рода прошеній, поступающихъ въ комиссію прошеній: жалобы, прошенія о наградахъ и милостяхъ и проекты. Черезъ комиссію прошеній поступали въ Государственный Совѣтъ (департаментъ гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ) жалобы на рѣшенія департаментовъ Сената, если комиссія находила основаніе къ отмѣнѣ сенатскаго рѣшенія.

Государственная канцелярія состоитъ изъ трехъ отдѣленій: 1) военныхъ и морскихъ дѣлъ, 2) гражданскихъ и духовныхъ 3) государственной экономіи. Для департамента законовъ мѣсто его канцеляріи занимала комиссія составленія законовъ. Государственной канцеляріей, гдѣ производились всѣ дѣла «входящія и исходящія изъ Совѣта», завѣдуетъ государственный секретарь, которому подчинены статсъ-секретари отдѣльныхъ департаментовъ, занимающіеся въ нихъ дѣлопроизводствомъ. Въ Государственной канцеляріи хранятся всѣ журналы, постановленія и архивъ Государственнаго Совѣта.

Въ заключеніи къ «Образованію Государственнаго Совѣта 1810 г.» сказано, что «настоящія особенныя учрежденія Государственнаго Совѣта и его установленія имѣютъ быть дополняемы по усмотрѣнію нуждъ и обстоятельствъ на основаніи коренныхъ законовъ Совѣта». Въ томъ же 1810 г. 27 марта былъ учрежденъ «Комитетъ предсѣдателей департаментовъ Государственнаго Совѣта». На этотъ комитетъ возложено «разсмотрѣніе окончательнаго образованія министерствъ, какъ предмета, непринадлежащаго отдѣльно ни къ одному изъ департа-

ментовъ Государственнаго Совѣта». Названный комитетъ занимался обсужденіемъ общаго учрежденія министерствъ и проектовъ учрежденія отдѣльныхъ министерствъ (иностранныхъ дѣлъ, внутреннихъ, военныхъ дѣлъ, народнаго просвѣщенія, юстиціи и финансовъ) и другими важными вопросами. Кругъ дѣлъ Государственнаго Совѣта былъ разширенъ указомъ 1813 г. о передачѣ въ него изъ комитета министровъ сенатскихъ рапортовъ и докладовъ. До сихъ поръ порядокъ обжалованія сенатскихъ рѣшеній путемъ перенесенія ихъ чрезъ комиссію прошеній въ Совѣтъ допускался въ видѣ временной мѣры «до окончательнаго образованія судебной части». При этомъ были запрещены жалобы на рѣшенія общихъ собраній Совѣта. Указъ 1813 г. превратилъ Государственный Совѣтъ въ высшее судебное учрежденіе въ государствѣ, чѣмъ подрывалась главная, законодательная роль Государственнаго Совѣта въ управленіи. Но за то было уменьшено участіе Совѣта въ административныхъ дѣлахъ подчиненіемъ (въ 1815 г.) военного департамента Совѣта вновь учрежденному Главному Штабу, какъ «средоточію всѣхъ частей военного управленія въ высшемъ ихъ отношеніи».

Въ 1811 г. комитетомъ предсѣдателей были составлены правила о порядкѣ разсужденій членовъ Совѣта. До 1816 г. журналы Совѣта восходили на Высочайшее усмотрѣніе въ подлинникахъ, во время же отсутствія государя они представлялись ему въ спискахъ. Въ 1816 г. были введены мемуары, въ которыхъ кратко излагались рѣшенія Совѣта для представленія ихъ государю. Въ 1818 г. было постановлено, что «въ рѣшеніяхъ Совѣта никакія уваженія не должны имѣть мѣста, кромѣ за-

кона: одинъ онъ долженъ быть всегда существеннымъ основаніемъ его сужденій и заключеній». вмѣстѣ съ тѣмъ Совѣту было предписано, чтобы «въ дѣлахъ, предлагаемыхъ на его обсужденіе, Совѣтъ, пользуясь всей свободой мнѣній, со всею точностью вникалъ въ силу вопросовъ, не удалялся отъ существа ихъ и основывалъ свои заключенія на сужденіяхъ положительныхъ».

Преобразованный въ 1810 г., Государственный Совѣтъ сосредоточиваетъ свою дѣятельность въ области законодательства, къ которому онъ предназначенъ. Департаментъ законовъ широко пользуется предоставленнымъ ему правомъ обсужденія разнообразныхъ проектовъ (напр., проекта общаго учрежденія министерствъ и отдѣльных изъ нихъ, проекта Сперанскаго объ образованіи Сената, проектовъ гражданскаго уложенія, общихъ губернскихъ учреждений, плана финансовъ и мн. друг.). Въ томъ же департаментѣ законовъ Совѣтъ занимался толкованіемъ законовъ, уставовъ и учреждений, дополненіемъ и изъясненіемъ и обсужденіемъ условий примѣненія законовъ. Государственный Совѣтъ проводилъ въ своей дѣятельности основной взглядъ на законъ, какъ высшее выраженіе воли государя, облеченное въ формы манифестовъ и мнѣній Государственного Совѣта. Законодательная дѣятельность Совѣта касается самыхъ разнообразныхъ предметовъ права публичнаго: онъ обсуждалъ вопросы финансовые, государственнаго хозяйства, устройства арміи и флота, торговли, промышленности земледѣлія, народнаго продовольствія, образованія и путей сообщенія. Государственный Совѣтъ стремился къ развитію частнаго почина въ экономической жизни, уравниенію въ отправленіи всяка-

го рода повинностей и уплаты податей разными сословіями, развитію торговли и промышленности, улучшенію земледѣлія, распространенію образованія во всей странѣ и развитію путей сообщенія. Въ области частнаго права Государственный Совѣтъ ставилъ главной своей задачей сохраненіе выработавшихся исторически основъ семьи и исправленіе разныхъ ненормальныхъ въ ней отношеній. Такого же взгляда Совѣтъ держался при обсужденіи вопросовъ изъ области имущественнаго и наследственнаго права. Государственный Совѣтъ прилагалъ большія усилія къ тому, чтобы установить правильность и единообразный порядокъ отправленія правосудія во всей странѣ, который долженъ былъ обезпечить отдѣльнымъ гражданамъ и цѣлымъ сословіямъ ихъ личные и имущественные интересы. По отношенію къ уголовнымъ преступленіямъ законодательная дѣятельность Государственнаго Совѣта отличается мягкимъ, гуманнымъ характеромъ.

III.

Государственный Совѣтъ отъ Императора Александра I до настоящаго времени.

Въ послѣдующія царствованія, начиная съ Николая I и оканчивая настоящимъ царствованіемъ Императора Николая II, образованіе Государственнаго Совѣта 1810 г. сохранялось въ главныхъ своихъ основаніяхъ. Въ немъ дѣлались различныя измѣненія и дополненія, но всѣ они только еще болѣе укрѣпляли высшее мѣсто Совѣта въ госу

дарственномъ управленіи, какъ законодательнаго и правительственнаго учрежденія. Поэтому Государственный Совѣтъ участвуетъ во всѣхъ важнѣйшихъ реформахъ и событіяхъ прошлаго вѣка, какъ и въ обыкновенномъ, текущемъ законодательствѣ. Наиболѣе важныя измѣненія въ устройствѣ Государственнаго Совѣта произошли при императорахъ Николаѣ I и II.

Въ самомъ началѣ царствованія Николая I Государственному Совѣту пришлось принять непосредственное участіе въ восшествіи на русскій престолъ Николая Павловича. Въ ночномъ засѣданіи съ 13 на 14 декабря 1825 г. былъ прочитанъ самимъ государемъ въ засѣданіи Государственнаго Совѣта манифестъ, въ которомъ объявлялось объ отказѣ отъ права на престолъ Великаго князя Константина Николаевича и о принятіи императорскаго сана Николаемъ Павловичемъ.

Измѣненія въ устройствѣ Совѣта начались введеніемъ въ его составъ въ 1832 г. особаго департамента по дѣламъ Царства Польскаго. Немного ранѣе (въ 1826 г.) упразднена коммиссія составленія законовъ, преобразованная во II отдѣленіе собственной Е. И. Величества канцеляріи. Въ 1835 г. изъ Совѣта выдѣлена коммиссія прошеній, которая сдѣлалась самостоятельнымъ учрежденіемъ. Но за годъ до ея отдѣленія отъ Совѣта въ него стали поступать изъ Сената разнообразныя и многочисленныя, гражданскія и уголовныя, дѣла. Наконецъ, съ 1842 г. появляется новое учрежденіе Государственнаго Совѣта. Въ Именномъ ему указѣ заявлялось, что начала и главныя основанія Совѣта тѣ же, что и «Образованія 1810 г.», и что и впредь они будутъ сохранены неприкосновен-

ными, «какъ цѣли своей и общему духу нашихъ государственныхъ установленій въполнѣ сообразныя».

На самомъ дѣлѣ Учрежденіе 1842 г. суживаетъ законодательную роль Совѣта, отъ котораго теперь отходитъ составленіе проектовъ законовъ и дополненій къ нимъ вмѣстѣ съ выдѣленіемъ изъ Совѣта комиссіи составленія законовъ. Кромѣ того, всѣ проекты новыхъ законовъ, которые касались военной части, представлялись, помимо Совѣта, непосредственно на Высочайшее усмотрѣніе. Это исключеніе изъ общаго правила узаконялось отмѣной 2 и 3 п. органическихъ законовъ Государственнаго Совѣта, по которымъ въ него вносились всѣ проекты законовъ, уставовъ и учрежденій. Вмѣсто этого значительно расширенъ кругъ дѣлъ административнаго характера, чѣмъ была допущена возможность усиленнаго вліянія на дѣятельность Совѣта министровъ,—его членовъ по своему званію.

Въ Учрежденіи 1842 г. устанавливается весь ходъ засѣданій въ общемъ собраніи Государственнаго Совѣта, подробно опредѣляется порядокъ въ немъ преній и рѣшеній. Въ Учрежденіи 1842 г. нѣтъ статьи «Образованія 1810 г.», по которой рѣшенія большинства членовъ Совѣта считаются имъ принятыми и поэтому утверждаются государемъ, какъ законы. Всѣ рѣшенія Совѣта, которыя содержали въ себѣ законы, уставы и учрежденія, издавались въ формѣ манифестовъ со словами: «внявъ мнѣнію» и т. д. Въ Учрежденіи 1842 г. нѣтъ и слѣда этихъ словъ, которыя возбуждали въ обществѣ при Николаѣ I сомнѣнія относительно того, не ослаблялась ли ими самодержавная власть русскаго государя: онъ утверждалъ только законы, за которые высказалось мнѣніе большинства чле-

новъ Совѣта. Чтобы положить конецъ всякимъ толкамъ, въ Учрежденіи 1842 г. сказано, что въ случаѣ разномыслія въ журналъ Совѣта вносятся только два мнѣнія—за и противъ рѣшенія Совѣта. Съ выдѣленіемъ изъ него комиссіи составленія законовъ устраненъ и особый порядокъ разсмотрѣнія въ департаментѣ законовъ всѣхъ проектовъ законовъ, уставовъ и учрежденій, которые теперь подведены подъ обыкновенные акты дѣятельности Государственнаго Совѣта.

По Учрежденію 1842 г. рѣшенія Совѣта по болѣе важнымъ дѣламъ, касающимся новыхъ законовъ, уставовъ и учрежденій, издаются въ формѣ манифестовъ и требуютъ собственноручной подписи государя. Всѣ остальные рѣшенія Совѣта не требуютъ этой подписи, не исключая и дополненій уставовъ и учрежденій, издаваемыхъ по «Образованію 1810 г.» въ манифестахъ, а по Учрежденію 1842 г. также въ мнѣніяхъ Государственнаго Совѣта. При разногласіи въ рѣшеніяхъ въ департаментахъ и общемъ собраніи Совѣта издаются Именные указы.

Важное законодательное значеніе Государственнаго Совѣта въ царствованіе Николая I выразилось въ участіи Совѣта въ главнѣйшемъ дѣлѣ этого царствованія—изданіи I Полнаго Собранія Законовъ и Свода Законовъ Россійской Имперіи. На комиссію составленія законовъ, преобразованную теперь во II отдѣленіе собственной Е. И. В. канцеляріи, возложена подъ руководствомъ М. М. Сперанскаго обширная и сложная работа по созданію этихъ двухъ памятниковъ русскаго положительнаго законодательства. 56 томовъ I Полнаго собранія и 15 том. Свода Законовъ были готовы въ 1833 году. 19 янв. этого года въ чрезвычайномъ со-

браніи Государственнаго Совѣта въ присутствіи самого государя было признано все важное значеніе этого законодательнаго труда для дѣла обезпеченія правосудія во всей русской странѣ, для доступности законовъ каждому и водворенія законности въ общественной жизни. Другимъ замѣчательнымъ законодательнымъ актомъ царствованія Николая I, изданнымъ при дѣятельномъ участіи Государственнаго Совѣта, былъ законъ объ улучшеніи быта крестьянъ, государственныхъ и помѣщичьихъ. Совѣтъ разсматривалъ смѣты всѣхъ министерствъ и многія другія дѣла, поступающія въ него въ установленномъ порядкѣ.

Царствованіе императора Александра II ознаменовалось въ русской исторіи XIX вѣка цѣлымъ рядомъ такихъ реформъ въ общественной жизни и государственномъ управленіи, которыя оставили неизгладимый слѣдъ до настоящаго времени. Первой изъ этихъ реформъ было освобожденіе крестьянъ изъ подъ крѣпостной зависимости ихъ отъ помѣщиковъ, чѣмъ была создана большая масса новыхъ, свободныхъ русскихъ гражданъ. Для нихъ потребовались новыя условія хозяйственнаго быта, одинаковое съ остальными русскими сословіями обезпеченіе плодовъ свободнаго труда въ формѣ охраны личныхъ и имущественныхъ правъ крестьянъ. За крестьянскими реформами послѣдовала реформа земская и судебная. Создано было самоуправленіе земское, городское, общій для всѣхъ судъ—«скорый, правый и милостивый». Во всѣхъ этихъ реформахъ участвовалъ Государственный Совѣтъ, призванный Царемъ Освободителемъ въ помощь себѣ на первыхъ же порахъ его преобразовательной дѣятельности. Проектъ крестьянской реформы разсматривался во всѣхъ своихъ подробностяхъ въ общемъ собраніи

Государственнаго Совѣта въ началѣ 1861 г., а 19 февр. былъ изданъ манифестъ объ освобожденіи крестьянъ. Въ то же время въ составѣ Совѣта былъ учрежденъ въ качествѣ постоянного установленія Главный Комитетъ объ устройствѣ сельскаго состоянія для всей имперіи на общихъ и однообразныхъ началахъ. Этотъ комитетъ долженъ былъ наблюдать за тѣмъ, какъ вводились новые законы о крестьянахъ, отпущенныхъ на волю, составлять предположенія объ устройствѣ управленія у нихъ и проч. Вслѣдъ за крестьянской реформой послѣдовала, какъ сказано выше, земская и судебная реформа. Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ разсматривалось въ общемъ собраніи Государственнаго Совѣта въ 1863 г. Въ 1861—1862 гг. въ Совѣтѣ были установлены общія и основныя положенія новаго суда и производства въ немъ дѣлъ. Было рѣшено обезпечить самостоятельность суду, необходимую въ его дѣятельности въ интересахъ правосудія, оградить отъ произвола судей, которыхъ можно было теперь устранять отъ должности только по законнымъ причинамъ, ввести судъ присяжныхъ съ адвокатами и прокуроромъ по важнымъ уголовнымъ дѣламъ, мировыхъ судей для мелкихъ проступковъ, и сдѣлать судъ для всѣхъ доступнымъ, устнымъ и гласнымъ. Судебные уставы были утверждены государемъ 20 ноября 1864 г. Въ Государственномъ Совѣтѣ обсуждались Городовое Положеніе 1870 г. и Уставъ всеобщей воинской повинности, которая стала возможной съ освобожденіемъ крестьянъ; теперь можно было равномерно распредѣлять на все населеніе страны всѣ государственныя повинности.

Государственный Совѣтъ принималъ живое участіе и во многихъ другихъ мѣрахъ царствованія

Александра II, направленныхъ къ преобразованію всего склада русской общественной жизни. Такъ въ области народнаго просвѣщенія были произведены важныя перемѣны съ изданіемъ новаго университетскаго устава въ 1863 г. и съ преобразованіемъ гимназій. Были изданы новые законы о печати, облегчившіе развитіе газетъ и журналовъ. Въ царствованіе Александра II обновилась вся русская общественная жизнь. Россія покрылась сѣтью разнородныхъ учрежденій—крестьянскихъ, земскихъ, судебныхъ и др.; общество пробудилось къ самостоятельной дѣятельности; въ немъ появилось много разныхъ экономическихъ предпріятій. Приходилось создавать много законовъ. И Государственный Совѣтъ не работалъ никогда такъ много, какъ при Александрѣ II, когда онъ былъ постояннымъ и энергичнымъ помощникомъ монарху въ его неустанныхъ трудахъ по преобразованію Россіи. Не даромъ самъ государь назвалъ Государственный Совѣтъ въ день своего восшествія на престолъ „вышнимъ въ государствѣ сословіемъ, которое должно подавать собою примѣръ всего благороднаго, полезнаго и честнаго“. Такимъ Совѣтъ является во все продолженіе царствованія Александра II, вполне оправдавъ возлагаемыя на него государемъ надежды. Когда наступилъ день двадцатипятилѣтія со дня вступленія Александра Николаевича на престолъ (19 февр. 1880 г.), Государственный Совѣтъ въ своемъ журналѣ и адресѣ, поднесенномъ государю Совѣтомъ, назвалъ себя „ближайшимъ участникомъ въ осуществленіи предначертаній государя по законодательству и высшему управленію“. Такимъ онъ и дѣйствительно былъ въ знаменательную эпоху царствованія Александра II.

Государственный Совѣтъ продолжалъ свою законодательную дѣятельность въ царствованіе Александра III, когда вышло много законовъ по разнымъ частямъ государственнаго управленія. Въ составѣ Совѣта были сдѣланы въ это время нѣкоторыя измѣненія, вызванныя новыми условіями въ государственной жизни Россіи. Такъ были закрыты, находившіеся въ составѣ Совѣта: комитеты по дѣламъ Царства Польскаго и Кавказскаго края, какъ и главный комитетъ объ устройствѣ сельскаго состоянія. Дѣла комитетовъ стали поступать прямо въ департаменты Государственнаго Совѣта. Въ 1883 г. при немъ была образована особая комиссія для пересмотра порядка приема и направленія жалобъ, приносимыхъ на Высочайшее имя. Но самое важное измѣненіе въ устройствѣ Государственнаго Совѣта при Александрѣ III произошло съ сліяніемъ II отдѣленія собственной Е. И. Величества канцеляріи съ государственной канцеляріей. Это сліяніе было вызвано тѣмъ обстоятельствомъ, что II отдѣленіе, работавшее надъ составленіемъ многочисленныхъ проектовъ законовъ при Александрѣ II, не могло справиться съ этимъ сложнымъ дѣломъ. Поэтому въ началѣ царствованія Александра III было рѣшено образовать вмѣсто II отдѣленія кодификаціонный отдѣлъ, управление которымъ было поручено одному изъ членовъ Совѣта. Назначеніе кодификаціоннаго отдѣла состояло въ переработкѣ и созданіи новаго свода законовъ. Но въ 1893 г. кодификаціонный отдѣлъ былъ слитъ съ государственной канцеляріей, подчиненъ вмѣстѣ съ нею государственному секретарю и его помощнику. Одно изъ отдѣленій государственной канцеляріи было названо отдѣленіемъ „Свода Законовъ“,

которое и должно было теперь заниматься дѣлами, относящимися къ этой части законодательной дѣятельности Государственного Совѣта. При Александрѣ III въ составѣ Совѣта не разъ были образованы коммиссіи изъ членовъ Совѣта по поводу разсмотрѣнія разныхъ важныхъ вопросовъ управленія ¹⁾).

Дѣятельность Государственного Совѣта въ царствованіе Александра III была очень разнообразна. Она касалась дальнѣйшаго проведенія основаній крестьянской реформы; такъ были приняты мѣры для прекращенія экономической зависимости крестьянъ отъ ихъ помѣщиковъ; крестьяне превратились въ собственниковъ своихъ надѣловъ, которые всѣ выкупались казной на извѣстныхъ условіяхъ. Для развитія благосостоянія крестьянскаго сословія было предпринято затѣмъ много важныхъ мѣръ при живомъ участіи въ обсужденіи ихъ Государственного Совѣта. Такъ была отмѣнена подушная подать, ограничены частые поземельные раздѣлы въ крестьянскихъ семьяхъ, подрывающихъ ихъ экономическую самостоятельность. Крестьянамъ предоставлена возможность приобрѣтать поземельную собственность при помощи для этого образованнаго, особаго крестьянскаго поземельнаго банка. Облегчены переселенія крестьянъ въ мѣстности, еще незаселенныя, съ непочатой земледѣліемъ почвой и благопріятными климатическими условіями для веденія сельскаго хозяйства.

При дѣятельномъ участіи Государственного Совѣта были выработаны при Александрѣ III законоположенія, которыми обезпечивалось видное уча-

¹⁾ Всѣ почти эти измѣненія въ устройствѣ Государственного Совѣта были включены въ изданное при Александрѣ III въ 1892 г. „Учрежденіе Государственного Совѣта“.

стіе дворянскаго сословія въ крестьянскомъ и земскомъ самоуправленіи. Вновь образованные органы крестьянскаго управленія—земскіе начальники назначаются изъ среды мѣстнаго дворянства. Земское дѣло, признанное общегосударственнымъ, было отдано въ завѣдываніе главнымъ образомъ мѣстному дворянству, какъ высшему русскому сословію, наиболѣе заинтересованному въ благоустройствѣ мѣстнаго населенія и способному облегчить правительству заботы объ его нуждахъ. Весьма важной мѣрой къ поднятію матеріальнаго благосостоянія самого дворянства было учрежденіе (въ 1885 г.) дворянскаго земельного банка, который обезпечилъ дворянамъ-землевладѣльцамъ на самыхъ льготныхъ условіяхъ средства для веденія своего хозяйства.

Ко времени царствованія Александра III относится рядъ мѣръ, предпринятыхъ съ цѣлью развитія народнаго и государственнаго хозяйства. Такъ, были увеличены нѣкоторые существующіе налоги и введены новые (напр., сборъ съ доходовъ съ денежныхъ капиталовъ, пошлины съ наслѣдственнаго перехода имущества, квартирный налогъ). Введена винная монополія, усилены пошлины съ заграничныхъ товаровъ, расширена значительно сѣть желѣзныхъ дорогъ, которая должна захватить и Сибирь.

На долю Государственнаго Совѣта выпала трудная задача установить равновѣсіе между государственными доходами и расходами и принять мѣры къ развитію народной хозяйственной жизни. Для этой послѣдней цѣли были образованы государственныя сберегательныя кассы. Чрезъ Государственный Совѣтъ прошли проектъ новаго университетскаго устава 1884 г., положенія о промышленныхъ, техническихъ и церковно-приходскихъ шко-

лахъ, а также и законъ объ узаконенныхъ и усыновленныхъ дѣтяхъ.

Въ настоящее царствованіе Императора Николая II исполнилось сто лѣтъ со дня основанія Государственнаго Совѣта (30 марта 1901 г.). Въ ознаменованіе столѣтняго его юбилея Совѣту было Высочайше пожаловано новое Учрежденіе (7 мая 1901 года). Но еще до его изданія послѣдовали нѣкоторыя важныя измѣненія въ составѣ Государственнаго Совѣта, вошедшія потомъ въ его Учрежденіе 1901 г. Въ 1899 г. кругъ дѣлъ Совѣта былъ расширенъ включеніемъ въ него проектовъ законовъ, общихъ для Имперіи и Великаго Княжества Финляндскаго. Въ 1900 г. былъ образованъ особый департаментъ въ Совѣтѣ—промышленности, наукъ и торговли для разсмотрѣнія дѣлъ по народному просвѣщенію и развитію въ странѣ торговли и промышленности. Продолжается образованіе при Государственномъ Совѣтѣ особыхъ совѣщательныхъ комиссій для предварительнаго разсмотрѣнія законопроектовъ по особенно важнымъ и сложнымъ дѣламъ управленія.

Въ первые годы царствованія Императора Николая II были предприняты при содѣйствіи Государственнаго Совѣта разнообразныя мѣры, которыя касались улучшенія матеріальнаго благосостоянія крестьянскаго и дворянскаго сословія. Такъ была облегчена крестьянамъ уплата выкупнаго долга казнѣ; сначала смягчена, а потомъ уже послѣ изданія Учрежденія 1901 г. и совсѣмъ отмѣнена въ 1903 г. круговая порука крестьянъ при уплатѣ податей. Въ Государственномъ Совѣтѣ обсуждались разные проекты относительно улучшенія положенія дворянства въ государствѣ. Въ Совѣтѣ разсматривались поло-

женіе о государственномъ промысловомъ налогѣ, проектъ о денежной реформѣ. Въ текущее царствованіе открыто до 1901 г. нѣсколько новыхъ высшихъ учебныхъ заведеній: политехническіе институты въ Кіевѣ, Варшавѣ и Петербургѣ, технологическій институтъ въ Томскѣ, высшее горное училище въ Екатеринославѣ, восточный институтъ въ Владивостокѣ, женскій медицинскій институтъ въ С.-Петербургѣ и высшіе женскіе курсы въ Москвѣ. Наконецъ, Государственный Совѣтъ участвовалъ въ важнѣйшихъ дѣлахъ въ области развитія правосудія въ странѣ — отмѣнѣ ссылки въ Сибирь, какъ наказанія за нѣкоторые преступленія, и въ распространеніи дѣйствія судебныхъ уставовъ императора Александра II на все пространство Россійской имперіи.

Учрежденіе Государственнаго Совѣта 1901 г. внесло въ его устройство всѣ измѣненія, произведенныя въ предшествующія царствованія императоровъ Александра II и Александра III при сохраненіи главнаго, законодательнаго характера дѣятельности Совѣта. Учрежденіемъ 1901 года были произведены слѣдующія важныя дополненія въ устройство Государственнаго Совѣта и кругѣ его дѣлъ. Кромѣ министровъ, въ число членовъ Совѣта включены главноуправляющіе отдѣльными частями управленія, равные министрамъ по своимъ въ немъ правамъ. Въ засѣданіи Совѣта теперь участвуетъ Финляндскій генералъ-губернаторъ, министръ, статсъ-секретарь Великаго Княжества Финляндскаго, Высочайше назначенные члены Финляндскаго сената, когда въ Совѣтѣ разсматриваются законопроекты, касающіеся Имперіи вмѣстѣ съ Финляндіей. Учрежденіе 1901 г. исключаетъ изъ состава Совѣта воен-

ный департаментъ, въ который перестали поступать дѣла еще при Николаѣ I. Всѣ военныя дѣла сосредоточены по Учрежденію 1901 г. въ специальныхъ совѣтахъ—военномъ и адмиралтействъ—совѣтѣ.

Важнѣйшее нововведеніе въ Государственномъ Совѣтѣ по Учрежденію 1901 г. заключается въ правѣ председателей департаментовъ Совѣта приглашать въ ихъ засѣданія лицъ, не принадлежащихъ къ составу Совѣта, «могущихъ быть полезными по свойству дѣла». Председателямъ въ этихъ случаяхъ помогаютъ министры; они рекомендуютъ имъ постороннихъ лицъ, которые «могутъ принести пользу своими объясненіями». Эти постороннія лица могутъ также принимать участіе въ особыхъ совѣщаніяхъ и подготовительныхъ комиссіяхъ изъ членовъ Совѣта, министровъ и главноуправляющихъ «для предварительнаго соображенія и разработки особо важныхъ и сложныхъ проектовъ закона». Образованіе этихъ совѣщаній и комиссій въ составѣ Государственнаго Совѣта *по почину* его отдѣльныхъ департаментовъ поднимаетъ высоко жизненное значеніе работъ Государственнаго Совѣта. Такимъ путемъ устанавливается постоянная, живая ихъ связь съ насущными потребностями общественной жизни, требующими настоящаго удовлетворенія. А въ этомъ дѣлѣ на ряду съ отличающимися государственною мудростью и опытомъ въ обсужденіи и рѣшеніи дѣлъ высшими сановниками—членами Государственнаго Совѣта могутъ принести большую пользу свѣдущіе люди, хорошо знакомые съ особенными нуждами разнообразнаго населенія нашего отечества.

Въ теченіе протекшаго вѣка въ дѣятельности

Русскаго Государственнаго Совѣта чины государственной канцеляріи—государственный секретарь съ своимъ помощникомъ, статсъ-секретари и ихъ помощники пользовались весьма значительнымъ вліяніемъ на ходъ законодательныхъ дѣлъ Совѣта. Этотъ фактъ объясняется малочисленностью Совѣта и особенно департаментовъ, небольшимъ ихъ числомъ и сравнительной рѣдкостью засѣданій въ департаментахъ и общемъ собраніи Совѣта. Учрежденіе 1901 г. еще болѣе расширяетъ власть государственнаго секретаря. На него возлагается распредѣленіе поступающихъ въ Совѣтъ дѣлъ между департаментами «по ихъ свойству и принадлежности». Государственному же секретарю поручены Учрежденіемъ 1901 г. разработка и изданіе свода законовъ, мѣстныхъ узаконеній Россійской Имперіи и полнаго собранія законовъ. Государственный секретарь уравнивается съ министрами въ правѣ возбуждать въ Совѣтѣ новые законодательные вопросы; онъ вноситъ въ Совѣтъ «представленія о разъясненіи, измѣненіи или дополненіи подлежащихъ статей свода или другихъ узаконеній». Обширность законодательныхъ работъ Государственнаго Совѣта, вызываемая постоянно растущими, новыми потребностями въ русской общественной жизни, требуетъ частыхъ изданій свода законовъ и полнаго ихъ собранія. Отсюда понятна усиленная дѣятельность государственнаго секретаря по изданію законовъ и его особенное вліяніе не только на весь ходъ дѣлъ въ государственной канцеляріи, но и на всю дѣятельность государственнаго Совѣта.

Государственный секретарь—въ то же время и министръ Великаго Княжества Финляндскаго. Поэтому онъ вмѣстѣ съ членами финляндскаго сената

выступаетъ въ Государственномъ Совѣтѣ при обсужденіи новыхъ законопроектвъ относительно Финляндіи. Наконецъ, на государственнаго секретаря возлагается обязанность представлять Его Императорскому Величеству ежегодные отчеты по дѣлопроизводству Государственнаго Совѣта за истекшій годъ.

Учрежденіе 1901 г. увеличиваетъ власть министровъ на счетъ Совѣта тѣмъ, что предоставляетъ имъ право дѣлать непосредственные доклады Государю по дѣламъ, которыя по Учрежденію 1892 г. поступали на предварительное разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта. Въ то же время Учрежденіе 1901 г. требуетъ, чтобы всѣ дѣла вносились министрами достаточно полными, снабженными всѣми справками различныхъ вѣдомствъ, до которыхъ они касаются. Совѣтъ слѣдитъ также за тѣмъ, чтобы министры выполняли разработанныя въ Совѣтѣ и Высочайше одобренныя мѣры и положенія.

Учрежденіе 1901 г. обращаетъ особенное вниманіе на правильный ходъ государственнаго хозяйства, состояніе государственныхъ доходовъ и удовлетвореніе необходимыхъ государственныхъ расходовъ. Поэтому при обсужденіи въ департаментѣ государственной экономіи государственной росписи—финансовыхъ смѣтъ всѣхъ министерствъ и главныхъ управленій обязательно присутствіе государственнаго контролера и министра финансовъ.

Наконецъ, учрежденіе Государственнаго Совѣта 1901 г. устанавливаетъ полныя и подробныя правила производства всѣхъ дѣлъ какъ въ государственной канцеляріи, такъ и въ самомъ Государственномъ Совѣтѣ.

Юбилейное Учрежденіе 1901 г. закрѣпило за Го-

сударственнымъ Совѣтомъ значеніе постоянного высшаго учрежденія въ Русской Имперіи, необходимаго въ ней для обезпеченія законности въ управленіи и „средоточія въ Совѣтѣ всѣхъ дѣлъ высшаго управленія“. Изъ нихъ судебныя дѣла уже не разсматриваются самимъ Совѣтомъ. При немъ находится особое присутствіе, гдѣ предварительно разсматриваются жалобы на опредѣленія департаментовъ сената. Заключенія этого присутствія, послѣ Высочайшаго ихъ одобренія, поступаютъ въ общее собраніе Сената. Въ Совѣтѣ обсуждаются важнѣйшія правительственныя дѣла, требующія Высочайшаго разрѣшенія. Но главное назначеніе Государственнаго Совѣта, оправдавшееся протекшимъ вѣкомъ его дѣятельности, заключается въ законодательномъ характерѣ этой дѣятельности. Обширность, важность и плодотворность законодательныхъ работъ Государственнаго Совѣта для благосостоянія русскаго государства вполнѣ подтверждаютъ знаменательныя слова, сказанныя о Государственномъ Совѣтѣ на первыхъ порахъ его дѣятельности графомъ Сперанскимъ:

„Великія государства движутся установленіями, лица перемѣняются и умираютъ, а духъ установленій живетъ въ теченіе многихъ столѣтій и охраняетъ оныя“¹⁾.

¹⁾ Учрежденіе Государственнаго Совѣта помѣщается въ I томѣ 2-й части Свода законовъ Россійской имперіи.

О Г Л А В Л Е Н І Е.

	<i>Стр.</i>
Государственный Совѣтъ въ Россіи	3
I. Высшія государственныя учрежденія въ Россіи въ XVIII столѣтіи	4
II. Государственный Совѣтъ при Императорѣ Але- ксандрѣ I	9
III. Государственный Совѣтъ отъ Императора Але- ксандра I до настоящаго времени	32
