

19300.

1. 12. 1867

1891. 1. 1. 1. 1. 1.

Звѣстн. зар. 1904, V.

19300.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВѢТЬ

ВЪ

РОССІИ



По поводу столѣтія со дня его учрежденія.

30-го марта текущаго года исполнилось сто лѣтъ со времени образованія у насъ такого важнаго государственнаго установленія, какъ государственный совѣтъ. Кстати, по этому случаю, вспомнить исторію возникновенія этого установленія, а равно прослѣдить, хотя бы въ общихъ чертахъ, ходъ его развитія за истекшее столѣтіе.

Въ Россіи, какъ и въ другихъ монархическихъ государствахъ, съ давнихъ поръ при особѣ государя состояли учрежденія, на обязанности которыхъ лежало выражать ему свои мнѣнія по наиболѣе важнымъ вопросамъ государственнаго управленія. Значеніе и характеръ этихъ учреждений въ разное время были, однако, неодинаковыми, находясь въ зависимости отъ тѣхъ формъ, въ которыя выливалась сама организація верховной власти. Въ древній періодъ русской исторіи подобное учрежденіе мы находимъ въ видѣ княжеской дружины, превратившейся позднѣе въ „боярскую думу“; та и другая, согласно съ характеромъ ихъ времени, не ограничивались только совѣщательной ролью, но выступали въ то же время факторами, довольно значительно

ограничивавшими княжескую власть. Ихъ дѣятельность распространялась на всю область, тогда, впрочемъ, еще весьма несложнаго, государственнаго управленія. По мѣрѣ упроченія монархической власти въ Россіи, и боярская дума постепенно утрачивала свое политическое значеніе, превращаясь въ совѣщательный органъ. Петръ I, какъ извѣстно, упразднилъ „думу“, замѣнивши ее сенатомъ,—учрежденіемъ, не имѣвшимъ уже и тѣни какого-либо политическаго значенія, но выступавшимъ лишь въ качествѣ административнаго и законосовѣщательнаго органа. Оффиціальное положеніе сената, установленныя для него формы дѣятельности, возложенная на него обязанность быть хранителемъ и стражемъ законовъ—все это не нравилось той партіи, которая получила большое вліяніе на государственныя дѣла при пре-емникахъ Петра I; она стремилась составить изъ себя особый высшій органъ, не подчиненный никакимъ формальнымъ условіямъ и въ то же время могущій вершать важнѣйшіе вопросы государственной жизни. Таковъ и былъ знаменитый „верховный тайный совѣтъ“, уже самое названіе котораго показываетъ, что его намѣренія и постановленія не должны были являться общимъ достояніемъ, тѣмъ болѣе, конечно, что эти намѣренія были, какъ извѣстно, далеко не чужды олигархическихъ притязаній. Верховный тайный совѣтъ смѣнился „кабинетомъ“, а этотъ послѣдній—„конференціей“, которая, въ свою очередь, уступила мѣсто „совѣту при высочайшемъ дворѣ“. Всѣ эти полу-оффиціальныя учрежденія были личными совѣтами при монархахъ и монархиняхъ, безъ сколько-нибудь точно-опредѣленныхъ функцій, и вѣдали дѣла всякаго рода, будучи нерѣдко не столько государственными органами, сколько надежными орудіями въ рукахъ высшей аристократіи. Только со вступленіемъ на престолъ императора Александра I возникаетъ у насъ хотя и совѣщательный, но все же съ опредѣленнымъ оффиціальнымъ значеніемъ органъ—государственный совѣтъ, призванный подавать свои мнѣнія, главнымъ образомъ, по вопросамъ законодательнымъ.

Правда, совѣтъ, образованный при особѣ государя указомъ 30 марта 1801 года, былъ названъ „непремѣннымъ“, но не государственнымъ совѣтомъ; однако, по самой идеѣ своего образованія, онъ ничѣмъ не отличался отъ государственнаго совѣта 1810 года, находясь съ этимъ послѣднимъ въ самой тѣсной связи. Идея эта заключается въ томъ, что вновь образованный совѣтъ предназначался, главнымъ образомъ, для обсужденія законодательныхъ вопросовъ. Самое названіе совѣта „непремѣннымъ“ указываетъ также на то, что это не было, по идеѣ законода-

теля, какое-либо временное учрежденіе, но органъ постоянный, безъ котораго не должно было обходиться законодательство. Въ силу даннаго совѣту наказа, онъ долженъ былъ пересмотрѣть всѣ законы и „начертать проекты перемѣнъ и исправленій“;— это была его первая задача; къ постоянной же и, такъ сказать, текущей его дѣятельности относилось обсужденіе всего того, что, какъ выражается наказъ, принадлежитъ „къ государственнымъ установленіямъ временнымъ или кореннымъ и непреложнымъ“; совѣтъ, въ силу того же наказа, долженъ былъ стремиться къ тому, чтобы упрочить благосостояніе государства на незыблемомъ основаніи закона. Такимъ образомъ, мы видимъ, что непремѣнный совѣтъ предназначался, главнымъ образомъ, для законодательныхъ цѣлей, и потому исторія государственнаго совѣта въ Россіи должна начинаться именно съ непремѣннаго совѣта. Въ подтвержденіе этого можно привести также и то обстоятельство, что непремѣнный совѣтъ съ самыхъ первыхъ лѣтъ своего существованія получилъ названіе „государственнаго“, что видно и изъ формы присяги, которую приносили члены совѣта, и изъ протоколовъ засѣданій этого совѣта. Наконецъ, взглядываясь въ организацію совѣтской канцеляріи и въ распредѣленіе дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію непремѣннаго совѣта, мы находимъ, что все это весьма напоминаетъ государственный совѣтъ, реорганизованный по плану Сперанскаго. Дѣятельность первыхъ лѣтъ совѣта подтверждаетъ то же самое; имъ были рассмотрѣны многіе важные законопроекты, какъ-то: о правахъ и преимуществахъ сената, объ устройствѣ губернскихъ судебныхъ установленій, о дворянствѣ, о податяхъ, банкахъ, народномъ образованіи, о непродажѣ крестьянъ безъ земли и многіе другіе. При обсужденіи послѣдняго изъ указанныхъ вопросовъ въ совѣтѣ присутствовалъ самъ императоръ.

Въ составъ совѣта первоначально вошли: князья Зубовъ, Курakinъ, Лопухинъ, Гагаринъ; графы Салтыковъ, Паленъ и Зубовъ, баронъ Васильевъ, генералъ Ламбъ, генералъ-прокуроръ Беклешовъ, адмиралъ Куселевъ и тайный совѣтникъ Трощинскій. Такимъ образомъ, первый совѣтъ состоялъ изъ двѣнадцати высокопоставленныхъ лицъ, между которыми наиболѣе активную роль, въ качествѣ докладчика и управляющаго канцеляріей, игралъ Трощинскій. Когда, въ 1802 г., были образованы министерства, министры были сдѣланы членами совѣта; но учрежденіе министерствъ въ то же время повело за собою значительное умаленіе совѣта, что объясняется присвоеннымъ министрамъ правомъ дѣлать государю личные доклады, и въ особенности тѣмъ, что

первый совѣтъ, по характеру своего личного состава, не могъ удовлетворять императора, мечтавшаго о широкихъ государственныхъ преобразованіяхъ, которыя никоимъ образомъ не могли найти сочувствія въ дѣльцахъ Екатерининскаго времени. Вотъ почему стремленія Александра I дать совѣту возможно лучшую организацію — продолжались и послѣ учрежденія непремѣннаго совѣта, причемъ вопросы, касавшіеся этого важнаго предмета, обсуждались въ знаменитомъ „неоффиціальномъ комитетѣ“; въ то же время изъ компетенціи совѣта были изъяты вопросы текущаго управленія и дѣла обыкновенныя, переданныя комитету министровъ; въ совѣтѣ же должны были обсуждаться только дѣла наиболѣе важныя.

Первыя десять лѣтъ царствованія Александра I были, въ отношеніи организаціи и значенія государственнаго совѣта, временемъ переходнымъ. Это былъ періодъ разнообразныхъ плановъ и проектовъ, въ основаніи которыхъ лежало искреннее желаніе императора привить ко всему русскому государственному строю начало законности, обезпечить такой порядокъ вещей, при которомъ управленіе и судъ были бы не выраженіемъ личного усмотрѣнія тѣхъ или другихъ лицъ, но точнымъ примѣненіемъ закона или, въ крайнемъ случаѣ, дѣятельностью по духу, цѣли и формѣ, не противорѣчащей закону, осуществляемой государственными органами подъ строгой отвѣтственностью за всякаго рода отступленія отъ законнаго порядка, а тѣмъ болѣе за злоупотребленія.

Насколько не трудно было для просвѣщеннаго и гуманнаго правителя поставить такую возвышенную цѣль, настолько же осуществленіе ея было сопряжено съ практическими затрудненіями. Обосновать законность въ государственномъ строѣ и управленіи возможно только тогда, когда существуютъ въ государствѣ дѣйствительныя органы контроля за законностью управленія, — органы, ни въ какомъ случаѣ не зависящія отъ той администраціи, которую они контролируютъ. Къ созданію такого порядка вещей дѣйствительно и были направлены намѣренія императора, нашедшаго поддержку въ нѣсколькихъ преданныхъ ему лицахъ, между которыми особенно выдающуюся роль пришлось играть знаменитому Сперанскому. Намъ нѣтъ надобности входить здѣсь въ подробную характеристику этой незаурядной личности. О Сперанскомъ написано много книгъ, между которыми лучшая принадлежитъ барону Корфу. Своимъ вліяніемъ на государя и своимъ положеніемъ Сперанскій былъ обязанъ только самому себѣ, своему уму и талантамъ, такъ какъ по происхожденію онъ былъ человѣкъ „худородный“, сынъ сельскаго

священника, семинаристъ по образованію. Однако, свое семинарское образованіе Сперанскій восполнилъ самостоятельно, путемъ самообразованія, знакомствомъ съ западно-европейской политической литературой и идеалами современной ему западно-европейской жизни. Императоръ Александръ I въ первые годы своего царствованія во многомъ раздѣлялъ взгляды Сперанскаго и даже стремился осуществить ихъ въ дѣйствительности.

Отдѣленіе функціи законодательной отъ административной, и той и другой отъ судебной—считалось въ то время въ Европѣ верховомъ государственной мудрости; отсюда становится понятнымъ и стремленіе Александра I, желавшаго, какъ сказано, водворить законность въ своемъ государствѣ, провести въ жизнь принципъ раздѣленія властей. Не только Сперанскій, но и другіе наиболѣе приближенные къ государю люди были тѣхъ же взглядовъ. Предполагалось обсужденіе законовъ ввѣрить особому выборному учрежденію, такъ называемой „государственной думѣ“; примѣненіе ихъ въ области управленія—министерствамъ, а въ особенноти судопроизводства—сенату; вся же, въ совокупности, власть государственная должна была объединяться и сосредоточиваться въ особѣ монарха; необходимымъ органомъ, вспомоществующимъ такому объединенію, долженъ былъ являться государственный совѣтъ, организованный на основаніяхъ, указанныхъ въ самомъ законѣ. Инициатива закона, а равно и утвержденіе каждаго закона, оставались неотъемлемыми правами монарха. Государственный совѣтъ, и въ томъ, и въ другомъ отношеніи, являлся необходимымъ учрежденіемъ, такъ какъ онъ долженъ былъ подвергать законопроекты всестороннему обсужденію, во-первыхъ, до внесенія ихъ на разсмотрѣніе „государственной думы“ и, такъ сказать, въ моментъ инициативы закона, —во-вторыхъ, по разсмотрѣніи ихъ этимъ учрежденіемъ до утвержденія державной властью. Ни одинъ законъ не могъ получить силы, если онъ не былъ утвержденъ императоромъ, равно какъ не могъ быть обнародованъ и въ томъ случаѣ, когда не получалъ утвержденія „думы“. Отсюда мы видимъ, что законодательную функцію предполагалось обставить надежными гарантіями, при которыхъ государственная власть могла бы дѣйствовать въ дѣлѣ законодательнаго творчества наиболѣе вѣрнымъ и совершеннымъ образомъ. Государственному совѣту была отведена здѣсь надлежащая роль, та именно, которая была свойственна этому учрежденію въ западно-европейскихъ государствахъ.

Въ частности, въ отношеніи государственнаго совѣта, въ проектѣ Сперанскаго было постановлено, что всѣ законопроекты прежде

всего разсматриваются въ государственномъ совѣтѣ и затѣмъ, по повелѣнію верховной власти, вносятся на разсмотрѣніе государственной думы; ни одинъ законъ не могъ получить силы по постановленію совѣта и безъ утвержденія верховной власти. Въ составъ совѣта должны были входить члены по назначенію императора и министры по самому своему званію. Предсѣдательство въ общемъ собраніи возлагалось на императора или на назначеннаго имъ для этой цѣли члена совѣта; число департаментовъ равнялось четыремъ: 1) законовъ, 2) дѣлъ военныхъ, 3) гражданскихъ, духовныхъ и государственной полиціи, и 4) государственной экономіи. Въ первомъ должны были обсуждаться всякаго рода законы; въ остальныхъ—наиболѣе важныя мѣропріятія по соотвѣтствующимъ вѣдомствамъ, когда они превышали бы степень власти, данной министрамъ и другимъ высшимъ административнымъ или судебнымъ установленіямъ. Кромѣ указанныхъ учрежденій, къ составу государственнаго совѣта предполагалось отнести: 1) „коммиссію законовъ“, на обязанности которой должно было лежать составленіе законопроектовъ для внесенія ихъ въ государственный совѣтъ, т.-е. сначала въ департаментъ законовъ, а затѣмъ въ общее собраніе; 2) коммиссію прошеній для предварительнаго разсмотрѣнія прошеній, подаваемыхъ на высочайшее имя, и 3) государственную канцелярію съ отдѣленіями, соотвѣтствующими департаментамъ совѣта, въ видахъ предварительнаго подготовленія всѣхъ дѣлъ, подлежащихъ разсмотрѣнію въ государственномъ совѣтѣ, равно какъ и для облеченія въ окончательную форму утвержденныхъ уже постановленій совѣта; законы, утвержденные верховной властью,—сказано въ проектѣ,—должны имѣть по своей формѣ самую высшую степень достоинства, точности и единства.

Изъ вышеизложеннаго видно, что по проекту Сперанскаго изъ государственнаго совѣта должны были переходить на обсужденіе „государственной думы“ только тѣ вопросы, которые разсматривались въ департаментѣ законовъ,—говоря другими словами, только законопроекты,—тогда какъ разнаго рода мѣропріятія, а равно и распоряженія, издаваемые въ видахъ примѣненія и разъясненія законовъ, должны были разсматриваться въ соотвѣтствующихъ департаментахъ государственнаго совѣта безъ переноса ихъ въ государственную думу; вмѣстѣ съ тѣмъ этой послѣдней присвоивалось право привлекать къ отвѣтственности министровъ и другихъ лицъ высшей администраціи за несоблюденіе законовъ. Сперанскій предусмотрѣлъ также и то, какого

рода вопросы должны были рѣшаться въ законодательномъ порядкѣ ¹⁾).

Извѣстно, что планъ Сперанскаго во всей его полнотѣ не осуществился. Были реорганизованы, какъ увидимъ ниже, лишь государственный совѣтъ и министерства, при томъ же далеко не такъ, какъ предполагалось вначалѣ; ни особой организаціи законодательства, ни политической отвѣтственности министровъ создано не было. Попытка императора Александра I преобразовать весь государственный строй на началахъ строгой законности представляется намъ, несмотря на ея неудачу, актомъ величайшаго значенія, доказательствомъ того, что инициатива самыхъ коренныхъ реформъ можетъ идти сверху, и что для этого требуются лишь благопріятныя условія. Надо сознаться, что такихъ благопріятныхъ условій у насъ въ началѣ XIX вѣка на лицо не было, и потому слѣдуетъ согласиться съ біографомъ Сперанскаго, барономъ Корфомъ, въ томъ, что, „живя жизнью болѣе мыслительной, кабинетною, нежели практической, Сперанскій не чувствовалъ, или скрывалъ отъ себя, что онъ, по крайней мѣрѣ, частью своихъ замысловъ опережаетъ и возрастъ своего народа, и степень его образованности и самодѣятельности; не чувствовалъ, что строить безъ фундамента, т.-е. безъ достаточной подготовки умовъ въ отношеніяхъ нравственномъ, юридическомъ и политическомъ; наконецъ, что, увлекаясь живымъ стремленіемъ къ добру, къ правдѣ, къ возвышенному, онъ, какъ сказалъ когда-то нѣмецкій писатель Гейне, хочетъ ввести будущее въ настоящее“ ²⁾. Въ самомъ дѣлѣ, русское общество того времени было почти поголовно необразованнымъ, за исключеніемъ небольшого кружка лицъ, окружавшихъ государя, да нѣкотораго, незначительнаго количества представителей зарождавшейся науки и литературы. Университеты въ это время только что возникали и, слѣдовательно, не успѣли еще обнаружить своего благотворнаго вліянія на умственную жизнь общества.

Чтобы обосновать государственный строй на началахъ законности, необходимо было предварительно устранить самое крупное, многовѣковое беззаконіе — крѣпостное состояніе. Правда, вопросъ объ освобожденіи крестьянъ былъ поставленъ на очередь, обсуждался и въ непремѣнномъ совѣтѣ, и въ „неофициальномъ комитетѣ“, но, въ концѣ концовъ, дѣло не дало почти никакихъ практическихъ результатовъ, а между тѣмъ безъ проведенія освободи-

¹⁾ Щегловъ, В., Государственный Совѣтъ въ Россіи, въ особенности въ царствованіе императора Александра I. 1892 г. I, 843. II, 367.

²⁾ „Жизнь графа Сперанскаго“, 110—111.

тельной реформы нечего было и думать о реорганизаціи государственнаго строя въ духѣ законности. Что общество было не подготовлено къ предполагавшейся реформѣ, это доказывается его враждебными отношеніями какъ къ выработывавшимся проектамъ, такъ и къ ихъ авторамъ. Еще въ началѣ царствованія, когда дѣлались только разныя подготовленія и предположенія о новомъ порядкѣ вещей, общество относилось уже съ крайнимъ недовѣріемъ къ реформаторамъ и даже къ самому государю. „Молодость и неопытность членовъ комитета (неоффиціальнаго),— говоритъ Стоюнинъ ¹⁾,— возбуждали недовѣріе; боязнь новыхъ идей вызвала опасенія. Разнообразные толки о личностяхъ друзей государя были не въ ихъ пользу. О Строгановѣ говорили, что онъ воспитывался въ Парижѣ, въ разгаръ революціи; Новосильцева считали англومانомъ, съ ненавистью смотрящимъ на все русское и мечтающимъ объ англійской конституціи. О самомъ императорѣ говорили, что онъ воспитанъ либераломъ Лагарпомъ“. Но когда выступилъ на поприще государственной дѣятельности Сперанскій, когда сдѣлались извѣстными его конституціонные проекты, то глухой ропотъ перешелъ уже въ открытый. Выразителемъ господствовавшаго тогда общественнаго мнѣнія былъ Карамзинъ, который въ своей запискѣ „о древней и новой Россіи“, поданной государю, явился ревностнымъ защитникомъ существовавшаго государственнаго порядка и врагомъ либеральныхъ правительственныхъ проектовъ. Въ этой запискѣ Карамзинъ отказываетъ государю въ правѣ измѣнять основные законы и смотритъ на государственную власть съ частно-владельческой точки зрѣнія; для историка, конечно, полезно быть хорошимъ государствовѣдомъ, но Карамзинъ жилъ въ такое время, когда ни историческія, ни политическія науки у насъ не получили еще сколько-нибудь значительнаго развитія. Однихъ мнѣній съ Карамзинымъ были и другіе представители консервативнаго настроенія, каковы Державинъ, Шишковъ, Троцинскій. Русское общество, воспитанное въ понятіяхъ крѣпостнаго права, не было подготовлено къ широкимъ планамъ императора, который, впрочемъ, и не приступилъ къ ихъ осуществленію.

Но, отказавшись отъ коренныхъ преобразованій, правительство начала XIX вѣка нашло возможнымъ и необходимымъ произвести улучшенія въ организаціи высшихъ административныхъ установленій—государственнаго или непремѣннаго совѣта, министерствъ и сената. Согласно этимъ намѣреніямъ и была

¹⁾ Біографъ Алексѣя Ивановича Шипкова.

произведена въ 1810 году реорганизація государственнаго совѣта, на основаніи которой онъ сдѣлался, по преимуществу, законосовѣщательнымъ органомъ, а равнымъ образомъ совѣщательнымъ учрежденіемъ при особѣ государя по дѣламъ высшей администраціи и суда. Разница между государственнымъ совѣтомъ по „проекту“ Сперанскаго и совѣтомъ дѣйствительно образованнымъ, на основаніи особой „записки“ того же Сперанскаго, довольно существенна. Правда, и въ томъ, и въ другомъ случаѣ, государственный совѣтъ объявлялся совѣщательнымъ органомъ по дѣламъ законодательства, управленія и суда, но по „проекту“ онъ долженъ былъ выступать, — по крайней мѣрѣ, по вопросамъ законодательнымъ, — какъ бы посредникомъ между государственной думой и государемъ, подавая послѣднему свои мнѣнія и совѣты по поводу предлагаемыхъ государемъ законопроектвъ до разсмотрѣнія ихъ въ „думѣ“, или же по поводу тѣхъ изъ нихъ, которые были бы въ „думѣ“ уже разсмотрѣны и подлежали бы утвержденію государя. Дѣйствительно организованный государственный совѣтъ, ничѣмъ не отличаясь отъ проектированнаго совѣта, въ качествѣ высшаго совѣщательнаго органа по вопросамъ управленія и суда, получилъ иное значеніе въ отношеніи вопросовъ законодательныхъ, замѣнивши въ этомъ отношеніи государственную думу, но не получивши, однако, никакого самостоятельнаго политическаго значенія. Государственный совѣтъ сталъ существовать, по преимуществу, въ качествѣ законосовѣщательнаго органа. Нельзя, однако, сказать, чтобы „проектъ“ Сперанскаго остался безъ всякаго вліянія на дѣйствительную организацію и значеніе совѣта. Не рѣшаясь организовать самостоятельное законодательное учрежденіе, правительство начала XIX вѣка стремилось создать то, что, по его мнѣнію, было возможно: не придавая государственному совѣту значенія политическаго, оно считало возможнымъ сдѣлать его хотя бы и совѣщательнымъ, но все-же обязательнымъ, необходимымъ или, какъ выразился Александръ I, непремѣннымъ учрежденіемъ, безъ котораго юридически не могло обходиться законодательство. Въ этомъ смыслѣ Сперанскій называлъ его также публичнымъ учрежденіемъ; этимъ же объясняется и формула утвержденія законопроектвъ императоромъ: „внявъ мнѣнію государственнаго совѣта“. Однако, ни въ самомъ законодательствѣ, ни въ послѣдовавшей затѣмъ законодательной практикѣ, мы не находимъ какихъ-либо дальнѣйшихъ подтвержденій того, чтобы совѣтъ дѣйствительно пріобрѣлъ и могъ пріобрѣсти такое значеніе, какое, можетъ быть, и въ самомъ дѣлѣ хотѣли сообщить

ему законодатели начала XIX вѣка. Выраженіе: „внявъ мнѣнію государственнаго совѣта“, никакъ не можетъ обозначать того, чтобы государь долженъ былъ утверждать только тѣ постановленія совѣта, которыя состоялись по большинству голосовъ; еслибы это было такъ, то совѣтъ ничѣмъ не отличался бы, по степени своей власти, отъ проектированной государственной думы. Далекое не всѣ законопроекты разсматривались въ дѣйствительности въ государственномъ совѣтѣ; они обсуждались и въ другихъ установленіяхъ, напр. въ комитетѣ министровъ, въ комитетѣ предсѣдателей государственнаго совѣта, въ разныхъ комиссіяхъ. Да и по самому существу дѣла государственный совѣтъ не могъ быть учрежденіемъ, ограничивающимъ волю верховной власти, такъ какъ состоялъ изъ членовъ, назначаемыхъ носителемъ этой власти. Вотъ почему, несмотря на нѣкоторые неясные признаки, какъ бы указывающіе на „ограничительный“ характеръ государственнаго совѣта первыхъ временъ его существованія, мы думаемъ, что это учрежденіе, съ момента своего возникновенія, существовало лишь въ качествѣ совѣщательнаго органа.

Внѣшняя организація государственнаго совѣта, т.-е. число и названіе его департаментовъ, ихъ составъ, предметы вѣдомства—все это было опредѣлено закономъ въ томъ же видѣ, какъ и предлагалось Сперанскимъ въ его „проектѣ“. Департаментовъ было установлено четыре: 1) законовъ, 2) дѣлъ военныхъ; 3) дѣлъ гражданскихъ и духовныхъ, и 4) государственной эконومی. Эта организація не только почти тождественна съ организаціей совѣта по проекту Сперанскаго, но весьма много напоминаетъ и организацію совѣта непремѣннаго, устроеннаго по плану Трощинскаго. Канцелярія этого совѣта также дѣлилась, какъ мы видѣли, на четыре департамента,—только вмѣсто департамента законовъ стояло учрежденіе, завѣдывавшее частью иностранною и коммерческою; конечно, это свидѣтельствуетъ о томъ, что по всѣмъ вышеуказаннымъ департаментамъ или отдѣламъ совѣтъ Трощинскаго являлся въ одно и то же время и законосовѣщательнымъ, и административнымъ учрежденіемъ. Комиссія составленія законовъ, комиссія прошеній и государственная канцелярія были организованы по закону такъ же, какъ и въ „проектѣ“ Сперанскаго, съ незначительными лишь видоизмѣненіями. По отношенію къ комиссії прошеній обращаетъ на себя вниманіе одно постановленіе, въ силу котораго эта комиссія, на-ряду съ другими указанными въ законѣ прошеніями, могла принимать и проекты законовъ отъ частныхъ

лицъ; такіе проекты комиссія должна была отсылать къ соотвѣтствующимъ министрамъ, по заключенію которыхъ они и могли получить дальнѣйшее движеніе. Совершенно ясно, что это постановленіе являлось мертвой буквой закона, такъ какъ не соотвѣтствовало общему значенію совѣта и было лишь отголоскомъ проектированныхъ, но неосуществившихся, коренныхъ преобразованій.

Государственный совѣтъ, реорганизованный въ 1810 году, занялъ среди другихъ высшихъ установленій болѣе опредѣленное мѣсто, нежели то можно сказать о совѣтахъ XVIII вѣка. Это былъ уже не полу-оффиціальныи совѣтъ временщиковъ и фаворитовъ, но государственное, публичное учрежденіе, съ опредѣленной организаціей и точно обозначенными функціями. Въ особенности цѣннымъ слѣдуетъ признать то, что государственный совѣтъ предназначался, главнымъ образомъ, для обсужденія законовъ; въ противоположность предшествовавшему времени, былъ установленъ, слѣдовательно, опредѣленный законодательный процессъ, признанныи обычнымъ и нормальнымъ.

Въ этомъ заключалась положительная сторона въ организаціи государственнаго совѣта, выгодно отличавшая его отъ всѣхъ прежнихъ совѣтовъ. Но на-ряду съ этимъ въ совѣтѣ могутъ быть указаны и значительные недостатки, обусловливаемые самой его организаціей и развившіеся до значительныхъ размѣровъ въ силу самой житейской практики. Прежде всего невольнo бросается въ глаза, въ отношеніи организаціи государственнаго совѣта, отсутствіе какихъ бы то ни было гарантій правильной и успѣшной законосовѣщательной функціи совѣта. Переходъ отъ предположеній къ дѣйствительности оказался слишкомъ уже рѣзкимъ. Если выборная организація законодательнаго органа представлялась нецѣлесообразной и несвоевременной, то устройство законодательнаго учрежденія, повидимому, не должно было встрѣтить какихъ-либо неодолимыхъ препятствій. При существованіи законодательныхъ учрежденій въ странѣ, независимыхъ отъ власти исполнительной и выполняющихъ функцію контроля надъ высшей администраціей, организація государственнаго совѣта, подобная той, которая дана была нашему совѣту въ 1810 году, могла бы и не вызывать какихъ-либо особенныхъ возраженій. При такихъ условіяхъ совѣтъ занимаетъ второстепенное мѣсто; его роль состоитъ въ обсужденіи законопроектовъ съ точки зрѣнія правительственной политики и въ подачѣ своихъ мнѣній монарху, по поводу законопроектовъ, предлагаемыхъ министрами, или же представляемыхъ на его утвер-

жденіе по разсмотрѣніи ихъ въ законодательномъ учрежденіи. Этотъ послѣдній органъ заключаетъ уже въ себѣ сравнительно надежныя гарантіи правильной законодательной дѣятельности и снимаетъ съ государственнаго совѣта весьма значительную часть отвѣтственности. Если совѣтчики монарха оказываются не на высотѣ своего положенія, если они не въ состояніи распознать истинныхъ народныхъ интересовъ и дать монарху цѣлесообразныя и правильныя указанія, то таковая ихъ дѣятельность несомнѣнно вредно отражается на законодательномъ процессѣ; но тамъ, гдѣ есть самостоятельныя законодательныя учрежденія, этотъ вредъ значительно парализуется и никогда не можетъ достигнуть тѣхъ размѣровъ, какіе всегда, напротивъ, возможны тамъ, гдѣ государственный совѣтъ является по закону единственнымъ учрежденіемъ, причастнымъ къ законодательной дѣятельности монарха.

Вся организація государственнаго совѣта, данная ему у насъ въ 1810 году, была разсчитана не на тотъ порядокъ вещей, при которомъ она осталась; вся она, почти цѣликомъ, взята изъ проекта Сперанскаго, касавшагося коренной реорганизаціи законодательства и предполагавшаго образованіе „государственной думы“; но проектъ не могъ осуществиться, вслѣдствіе чего и организація государственнаго совѣта, приноровленная къ этому именно проекту и осуществленная въ дѣйствительности, лишена была главнѣйшихъ условій своего правильнаго существованія,—и положительныя результаты дѣятельности совѣта обнаружались въ гораздо меньшей степени, нежели какую можно было бы предполагать и желать. Трудно думать, чтобы Сперанскій не понималъ той глубокой разницы, которая должна была обнаруживаться въ положеніи и значеніи государственнаго совѣта по его проекту, съ одной стороны, и по закону, съ другой. Скорѣе надо предположить, что Сперанскому не была чужда надежда на осуществленіе его проекта хотя бы и значительно позднѣе предположеннаго ранѣе времени. Повидимому, надежду эту имѣлъ и самъ императоръ.

Между тѣмъ недостатки государственнаго совѣта, по данной ему въ 1810 году организаціи, дѣйствительно были весьма существенными, въ особенности невыгодно отражаясь на его законосовѣщательной функціи. Такъ, прежде всего нельзя не видѣть нѣкотораго недостатка въ томъ, что государственный совѣтъ, по своему составу, не отличался вовсе какой-либо опредѣленностью; число членовъ общаго собранія не было установлено, что въ нѣкоторыхъ случаяхъ могло вести къ умаленію

достоинства совѣта. Вообще же надо сказать, что каждое государственное установленіе, чтобы правильно и законно функционировать, должно имѣть опредѣленный въ самомъ законѣ личный составъ. Затѣмъ, можно было бы предполагать, что законодатель сообщить совѣту хотя нѣкоторую долю публичности и гласности, каковыя свойства несомнѣнно принадлежали бы, и при томъ въ полной степени, „государственной думѣ“; нисколько не приближая государственный совѣтъ къ этой послѣдней, публичность и гласность дѣятельности могли бы сообщить этому учрежденію болѣе вѣса, достоинства и довѣрія. Но на что-либо подобное мы не находимъ въ законѣ даже намека; напротивъ, законодатель установилъ тайну совѣтскихъ засѣданій, о чемъ прямо говоритъ § 56 „образованія государственнаго совѣта“, запрещая сообщать кому-либо внѣ совѣта дѣла, въ немъ разсмотрѣнные. Если административнымъ установленіямъ пока еще не свойственна публичность ихъ засѣданій, то государственный совѣтъ и не былъ административнымъ установленіемъ; это — органъ законосовѣщательный; обсужденіе законовъ — вотъ его главнѣйшая задача, а такая дѣятельность, по существу дѣла, должна быть публичной. Едва-ли надо доказывать, какое огромное воспитательное значеніе для гражданъ могутъ имѣть публичныя засѣданія государственныхъ учреждений; но и наоборотъ, та же самая гласность и публичность чрезвычайно благодѣтельно дѣйствуютъ и на самыя учрежденія.

Участіе министровъ въ государственномъ совѣтѣ надо признать, конечно, весьма полезнымъ, такъ какъ въ рукахъ министровъ должно было сосредоточиться управленіе и исполненіе законовъ, а слѣдовательно и возможность судить о цѣлесообразности законовъ; но отсюда все-же не слѣдуетъ, чтобы въ государственномъ совѣтѣ должны были соединяться какъ законосовѣщательная, такъ и административно-совѣщательная функціи. Обѣ эти функціи по существу своему различны и съ бѣльшей пользой могли бы быть ввѣрены различнымъ учрежденіямъ. Имѣя дѣло исключительно съ вопросами законодательства, государственный совѣтъ могъ бы значительно выиграть въ отношеніи опредѣленности своей дѣятельности. Если Сперанскій скопировалъ организацію государственнаго совѣта съ французскаго образца, то при этомъ было упущено изъ вниманія, что государственный совѣтъ во Франціи функционировалъ при совершенно другихъ условіяхъ. Впрочемъ, мы видѣли, что и Сперанскій рассчитывалъ не на тѣ условія, при которыхъ въ дѣйствительности пришлось совѣту существовать. Но если въ чемъ обна-

ружилась наиболѣе слабая сторона этого учрежденія, такъ это въ его отношеніяхъ къ другимъ установленіямъ, въ особенности къ министерствамъ. При томъ положеніи, какое заняли министры тотчасъ послѣ реорганизаціи государственнаго совѣта, значеніе этого послѣдняго, не только въ отношеніи административномъ, но и въ законодательномъ, стало сводиться къ минимуму.

Это обстоятельство было тогда же подмѣчено. Одинъ изъ выдающихся государственныхъ дѣятелей того времени, Трощинскій, поклонникъ коллегіальной системы, несмотря на то, что совѣтъ былъ основанъ именно на началахъ этой системы, стремился обнаружить недостатки этого учрежденія. Въ частности онъ указывалъ на то, что съ образованіемъ государственнаго совѣта въ дѣла законодательныя не только не внесено правильности и единства, какъ это предполагалось, но что, напротивъ, дѣла эти стали еще менѣе сосредоточенными, нежели ранѣе. Въ особенности Трощинскій порицалъ, и не безъ основанія, тотъ порядокъ, по которому министры получили право испрашивать на все, помимо государственнаго совѣта, непосредственно указы отъ верховной власти. Это дѣлало министровъ законодателями и, кромѣ того, слагало съ нихъ всякую отвѣтственность, а законодательство вступало вновь на тотъ же путь, по которому оно двигалось и ранѣе, до учрежденія государственнаго совѣта. Убѣжденный въ справедливости своихъ указаній, Трощинскій предлагалъ и средства къ уничтоженію недостатковъ и путаницы въ законодательныхъ дѣлахъ. Для этой цѣли онъ совѣтовалъ опредѣлить въ особой инструкціи министрамъ: „1) съ какими именно дѣлами они могли входить съ докладомъ къ государю; 2) какого рода дѣла они должны были вносить на разсмотрѣніе государственнаго совѣта“. Еслибы правительство послѣдовало этимъ указаніямъ, русское законодательство приобрѣло бы болѣе единства и устойчивости. Къ сожалѣнію, этого не случилось; министрамъ была присвоена слишкомъ большая власть въ законодательныхъ дѣлахъ, внѣ всякаго надъ ними контроля со стороны государственнаго совѣта. Мнѣнія Трощинскаго для насъ въ особенности цѣнны потому, что онъ былъ опытный дѣлецъ и практикъ, хорошо знакомый съ устройствомъ механизма высшей администраціи. Въ правѣ неограниченныхъ министерскихъ докладовъ онъ справедливо усматривалъ опасность для законодательства. „Законы,—говоритъ онъ,—суть драгоцѣннѣйшее наслѣдіе потомства. Хранителями духа законовъ, направляющаго все къ единой и непремѣнной цѣли, должны быть неизмѣняемыя сословія, строго подчиненныя всей точности кол-

лежскаго обряда. Члены сего сословія должны быть возобновляемы постепенно, дабы духъ законовъ, ими сохраняемый, безпрестанно возрождался, дабы свѣдѣнія, ими приобрѣтаемая, сообщались и передавались изъ рода въ родъ и дабы стремленіе къ назначенной цѣли никогда не прерывалось“. Въ этихъ словахъ мы видимъ глубокую правду; преклоненіе предъ закономъ, требованіе періодическаго и частичнаго возобновленія личнаго состава государственнаго совѣта, въ особенности же заявленіе о необходимости полной независимости этого учрежденія отъ министровъ,—все это рекомендуетъ Трощинскаго, какъ умнаго и добросовѣстнаго государственнаго дѣятеля, вникающаго въ самую природу государственныхъ учрежденій и правильно понявшаго недостатки государственнаго совѣта. Въ своей извѣстной „запискѣ“ Трощинскій хорошо характеризуетъ тогдашнее всевластіе министровъ ¹⁾. Было бы ошибочно предполагать, что Трощинскій съ своими взглядами стоялъ особнякомъ; много и другихъ лицъ, и притомъ различныхъ лагерей, сходились во мнѣніяхъ съ Трощинскимъ. Даже Державинъ, несмотря на то, что былъ первымъ министромъ юстиціи, возсталъ противъ образовавшагося порядка вещей, о которомъ онъ въ своихъ запискахъ выражается слѣдующимъ образомъ ²⁾: „И пошла путаница день ото дня болѣе, и стали сами по себѣ приходять законы въ неуваженіе день ото дня болѣе; все пошло по прихотливой волѣ каждаго министра, въ распоряженія коего никто не долженъ былъ вмѣшиваться, и спала съ господъ министровъ всякая обузданность, а потому и забота; стали дѣлать, что кому хотѣлось“.

Мы видимъ, такимъ образомъ, что и Державинъ, подобно Трощинскому, указываетъ, главнымъ образомъ, на безконтрольность министровъ и на отсутствіе точныхъ узаконеній, опредѣляющихъ ихъ дѣятельность. Добавимъ къ этому, что тотъ и другой принадлежали къ наиболѣе консервативнымъ слоямъ русскаго общества. Исторіографъ Карамзинъ, принадлежавшій къ тѣмъ же слоямъ, опредѣляя роль и значеніе министровъ, заявлялъ: „Россіею правили министры, т.-е. каждый по своей части могъ творить и разрушать“. Таково было положеніе министровъ въ началѣ XIX столѣтія, и при подобныхъ условіяхъ, сложившихся не столько въ силу закона, сколько фактически, дѣятельность государственнаго совѣта была поставлена въ самыя узкія и уродливыя рамки. Вмѣсто вопросовъ законодательныхъ, ему была

¹⁾ Записка Трощинскаго. Сборн. Русск. Истор. Общ. 1868. III, 43.

²⁾ Записки Державина, стр. 406.

навязана цѣлая масса дѣлъ судебныхъ, а первенствующее мѣсто по дѣламъ законодательнымъ занялъ комитетъ министровъ. Нельзя, конечно, сказать, чтобы государственный совѣтъ въ первую четверть столѣтія вовсе не занимался законодательными вопросами; такихъ вопросовъ было разсмотрѣно имъ не мало, но все-же въ этой дѣятельности не было ничего опредѣленнаго, и несомнѣнно болѣе значительная часть такихъ вопросовъ была рѣшена помимо государственнаго совѣта.

Таково было положеніе государственнаго совѣта въ первую четверть XIX столѣтія. Наболѣе интересной представляется, какъ мы видѣли, самая идея этого учрежденія, попытка поставить его въ иныя условія, нежели въ какихъ стояли прежніе совѣты; попытка эта не удалась, и совѣтъ, далеко превзойдя прежніе совѣты по внѣшнимъ формамъ своей организаціи, по существу дѣла, т.-е. въ роли законосовѣщательнаго органа, не былъ болѣе самостоятельнымъ, чѣмъ прежніе совѣты; можно даже думать, что эти послѣдніе, подчиняясь лишь власти монарха, были болѣе независимыми, нежели государственный совѣтъ, фактически подчинявшійся министрамъ, или, по меньшей мѣрѣ, уступившій имъ значительную долю своихъ правъ. Первый періодъ исторіи государственнаго совѣта, какъ бы то ни было, представляется наболѣе интереснымъ; остальные три-четверти вѣка проходятъ для государственнаго совѣта, т.-е. для его внутренней организаціи, для его положенія среди другихъ государственныхъ установленій и для его правъ болѣе или менѣе безслѣдно. Цѣлыя сотни законодательныхъ вопросовъ, несомнѣнно, были разсмотрѣны въ теченіе этого длиннаго періода времени въ государственномъ совѣтѣ. При всемъ томъ, это учрежденіе казалось какъ бы лишеннымъ жизни, ни въ комъ не возбуждая интереса; законы въ немъ разсматривались, но они могли бы съ такимъ же успѣхомъ издаваться и безъ такого разсмотрѣнія, чему, впрочемъ, и было множество примѣровъ.

Періодъ шестидесятыхъ и начала семидесятыхъ годовъ является свѣтлой страницей въ исторіи какъ государственнаго совѣта, такъ и вообще государственной жизни въ Россіи. Въ это время и въ совѣтѣ шла кипучая дѣятельность по обсужденію разнообразныхъ законовъ, кореннымъ образомъ измѣнившихъ строй нашей жизни. Положеніе 19-го февраля 1861 года, Судебные Уставы 1864 года, Земское Положеніе, Городовое, университетскій Уставъ 1863 года и многія другія законоположенія навсегда останутся неизгладимыми памятниками законодательнаго творчества, въ которомъ несомнѣнно и государственный совѣтъ обнаружилъ до-

статочную долю труда и энергіи. Но и послѣдующіе законы восьмидесятихъ и девяностыхъ годовъ, въ большинствѣ случаевъ, прошли чрезъ то же учрежденіе, хотя многіе изъ нихъ имѣли совершенно иной характеръ.

Самая структура государственнаго совѣта, за весь столѣтній періодъ его существованія, оставалась почти безъ всякихъ измѣненій; послѣднія коснулись лишь нѣкоторыхъ отдѣльныхъ учрежденій, существовавшихъ въ составѣ совѣта. Такъ, въ 1826 году была упразднена коммиссія составленія законовъ, и всѣ вѣдавшіеся въ ней вопросы перешли въ вѣдѣніе второго отдѣленія собственной его императорскаго величества канцеляріи, что, конечно, не могло служить къ увеличенію значенія и важности государственнаго совѣта. Въ 1835 году нѣсколько новое устройство получила „коммиссія прошеній“, организовавшись въ самостоятельное учрежденіе. Въ 1832 году въ государственномъ совѣтѣ былъ образованъ новый департаментъ — дѣлъ царства польскаго, упраздненный въ 1862 году, а въ 1861 году, въ виду освобожденія крестьянъ, къ составу государственнаго совѣта присоединенъ вновь открытый „главный комитетъ объ устройствѣ сельскаго состоянія“, закрытый, въ свою очередь, въ 1882 году, съ передачей вѣдавшихся въ немъ дѣлъ — законодательныхъ въ соотвѣтствующій департаментъ государственнаго совѣта, административныхъ — въ сенатъ и министерство внутреннихъ дѣлъ. Объясняется это, разумѣется, тѣмъ, что, по истеченіи двадцатилѣтняго періода послѣ освобожденія крестьянъ, крестьянское дѣло вошло, такъ сказать, въ обычную и нормальную колею жизни, утративши свой острый характеръ и не вызывая болѣе надобности въ подчиненіи его органамъ верховнаго управленія. Еще ранѣе, въ 1842 году, послѣдовало новое изданіе „учрежденія государственнаго совѣта“, легшее въ основаніе нынѣ дѣйствующей организаціи совѣта, хотя и не произведшее никакихъ существенныхъ измѣненій въ законѣ 1810 года. 15-го мая 1857 года былъ изданъ указъ, въ силу котораго министры и главноуправляющіе должны были входить въ государственный совѣтъ съ представленіями объ отмѣнѣ или измѣненіи существующихъ законовъ не иначе какъ съ Высочайшаго разрѣшенія; въ частности, въ отношеніи военнаго законодательства то же было подтверждено въ 1869 году. Въ царствованіе императора Александра III, въ составѣ государственнаго совѣта вновь былъ образованъ, въ 1882 году, „кодификаціонный отдѣлъ“, подчиненный одному изъ членовъ совѣта, получившему званіе главноуправляющаго; вмѣстѣ съ тѣмъ второе отдѣленіе собственной его императорскаго вели-

чества канцеляріи было упразднено. Главными задачами „кодификаціоннаго отдѣла“ были указаны—разработка свода законовъ и изданія полнаго собранія законовъ. „Кодификаціонный отдѣлъ“ просуществовалъ до 1894 года, когда кодификаціонная часть была перенесена въ государственную канцелярію, въ которой по этому поводу было образовано новое „отдѣленіе свода законовъ“; при этомъ государственному секретарю вмѣнено было въ обязанность входить съ представленіями въ государственный совѣтъ въ тѣхъ случаяхъ, когда оказывалось бы необходимымъ при изданіи свода дѣлать столь существенныя измѣненія, что могъ измѣниться смыслъ законовъ. Въ установленіи такого порядка давно чувствовалась необходимость,—иначе кодификаціонное учрежденіе могло превращаться въ законодательное. Въ 1884 году въ составѣ государственнаго совѣта было образовано „временное присутствіе“ для предварительнаго разсмотрѣнія жалобъ, подаваемыхъ на постановленія департаментовъ сената; а въ 1889 году на департаментъ дѣлъ гражданскихъ и духовныхъ была возложена обязанность производства дознанія по поводу донесеній и жалобъ, содержащихъ обвиненія противъ лицъ высшей администраціи въ нарушеніи долга службы. Вмѣстѣ съ тѣмъ былъ подробно установленъ весь порядокъ отвѣтственности должностныхъ лицъ высшей администраціи. Такъ какъ неудовлетворительность прежняго порядка, за отсутствіемъ самой процессуальной практики въ этой области, ничѣмъ не была доказана, то остается не вполне понятнымъ, какія соображенія заставили законодателя измѣнить этотъ порядокъ. Наконецъ, упомянемъ о томъ, что въ 1900 году изъ предметовъ вѣдомства департамента государственной экономіи были выдѣлены научная часть, а равно промышленность и торговля, и веѣрены вѣдѣнію вновь образованнаго департамента „промышленности, наукъ и торговли“. Хотя такое выдѣленіе, говоря вообще, слѣдуетъ признать цѣлесообразнымъ, такъ какъ кругъ вѣдомства департамента государственной экономіи былъ слишкомъ уже обширенъ, но соединеніе въ одномъ учрежденіи наукъ и промышленности едва ли имѣетъ за себя вѣскія основанія. Съ теоретической точки зрѣнія болѣе правильнымъ было бы соединеніе отдѣла наукъ съ дѣлами духовными.

Таковы главнѣйшія модификаціи въ устройствѣ государственнаго совѣта за весь столѣтній періодъ его существованія.

Въ заключеніе этого очерка мы не можемъ не высказать,

¹⁾ Собр. узак. и распор. 1893, ст. 1203; 1894 г., ст. 101 п. 3.

что нашъ государственный совѣтъ, за истекшій періодъ его существованія, оказалъ не мало услугъ дѣлу законодательства, продолжаетъ оказывать ихъ и нынѣ, въ чемъ мы убѣждаемся изъ той массы ежегодно публикуемыхъ законоположеній и другихъ постановленій государственнаго совѣта, получившихъ законодательную санкцію. Но продуктивность этого учрежденія значительно могла бы подняться, еслибы въ немъ были произведены нѣкоторыя усовершенствованія и устранены тѣ недостатки, на которые было указано выше. Несовершенства государственнаго совѣта, обнаружившіяся еще при самомъ его возникновеніи въ началѣ XIX-го вѣка, остаются во всей своей силѣ и въ началѣ XX-го вѣка. По этому поводу могутъ замѣтить, что разъ учрежденіе функционируетъ въ теченіе цѣлаго столѣтія, не вызывая никакихъ замѣшательствъ и выполняя, такъ или иначе, свою задачу,—значить, въ немъ нѣтъ какихъ-нибудь органическихъ недостатковъ,—значить, несовершенства его, если они и имѣются, не играютъ важной роли и не вызываютъ надобности въ измѣненіяхъ. Въ такихъ соображеніяхъ можетъ заключаться значительная доля заблужденія. Не надо забывать, что сила привычки оказываетъ на людей могущественное вліяніе и часто заставляетъ мириться съ неудобствами и невыгодами, лишь бы не пришлось прибѣгать къ отступленію отъ укоренившихся привычекъ и обычнаго, освященнаго временемъ, режима. То же самое касается и государственныхъ учрежденій; люди настолько съ теченіемъ времени могутъ примиряться съ ихъ несовершенствами, что перестаютъ замѣчать ихъ, начинаютъ смотрѣть на нихъ какъ на что-то нормальное, безъ чего, пожалуй, трудно и обходиться. Всякая мысль объ измѣненіяхъ и нововведеніяхъ безпокоитъ и пугаетъ, такъ какъ это можетъ повести къ необходимости отказаться отъ привычнаго режима, а съ другой стороны, такое безпокойство поддерживается и питается неувѣренностью въ положительныхъ результатахъ нововведеній. Вотъ почему реформы въ государственныхъ учрежденіяхъ вообще рѣдки, совершаются иногда только вѣками. Намъ думается, что и государственный совѣтъ имѣетъ въ себѣ подобные привычные недостатки, освободиться отъ которыхъ трудно только потому, что они освящены временемъ. Столѣтній періодъ существованія этого учрежденія даетъ, однако, нѣкоторое основаніе предполагать, что улучшения въ его организациіи и въ положеніи среди другихъ установленій могли бы быть признаны своевременными. Мало того, такія улучшения, какъ мы видѣли, уже и начались; такъ, на-ряду съ департаментомъ государственной экономіи, былъ обра-

зованъ департаментъ промышленности, наукъ и торговли, и если, такимъ образомъ, на путь улучшеній уже вступили, то нѣтъ надобности въ этомъ останавливаться и не довести до конца осуществленіе той мысли, которая внушила произведенную уже модификацію въ структурѣ государственнаго совѣта. Можно думать, что въ улучшеніяхъ нуждается не тотъ или другой органъ въ совѣтѣ, но прежде всего самъ совѣтъ во всемъ его цѣломъ. Не претендуя на рѣшеніе этого важнаго вопроса и не входя въ разсмотрѣніе какихъ бы то ни было деталей, мы позволимъ себѣ высказать лишь нѣсколько общихъ принципиальныхъ соображеній.

Такъ какъ ст. 1-ая Учрежд. госуд. совѣта говоритъ о томъ, что въ немъ соображаются всѣ части управленія въ главныхъ ихъ отношеніяхъ къ законодательству, то этимъ и опредѣляется истинная природа этого установленія. Законосовѣщательная дѣятельность—вотъ задача государственнаго совѣта. Поэтому дѣла исполнительныя и административныя не должны входить въ сферу предметовъ его вѣдомства, за самыми немногими исключеніями, касающимися, на примѣръ, росписи доходовъ и расходовъ и всей вообще смѣтной финансовой части, учрежденія обществъ, пользующихся исключительными привилегіями, и нѣкоторыхъ другихъ. Для рѣшенія вопросовъ административныхъ и судебныхъ, требующихъ утвержденія власти верховной, могъ бы существовать особый „высшій административно-судебный совѣтъ“, въ который могъ бы быть преобразованъ нынѣ существующій „комитетъ министровъ“, съ расширеніемъ его состава и съ раздѣленіемъ его на соотвѣтствующіе департаменты. Отдѣленіе законодательной части отъ административной и судебной могло бы только послужить къ увеличенію достоинства государственнаго совѣта, а вмѣстѣ съ тѣмъ могло бы содѣйствовать улучшенію самаго законодательства; совѣтъ, освободившись отъ массы сравнительно мелкихъ дѣлъ, могъ бы посвятить свою дѣятельность болѣе основательному и всестороннему обсужденію и разработкѣ общихъ законодательныхъ вопросовъ. Недостатки нашего законодательства нерѣдко заключаются въ томъ, что оно опредѣляетъ иногда самыя мельчайшія подробности въ дѣятельности различныхъ учреждений или должностныхъ лицъ, оставляя безъ вниманія руководящія начала или общія положенія, подъ которыя могли бы быть подведены всѣ соотвѣтствующіе частные случаи. Въ этомъ отношеніи многія части нашего свода законовъ требуютъ коренной переработки. Пока государственный совѣтъ обремененъ массой административныхъ и судебныхъ дѣлъ, цѣль эта не можетъ быть до-

стигнута. Если въ другихъ государствахъ на государственный совѣтъ возложены дѣла административныя и судебныя, на-ряду съ обсужденіемъ законопроектовъ, то не надо забывать, что тамъ онъ играетъ совершенно иную, болѣе второстепенную роль, нежели нашъ государственный совѣтъ.

Что касается современной организаціи государственнаго совѣта, то въ ней могли бы быть сдѣланы вѣкоторыя улучшения. Такъ, въ настоящее время, по ст. 25 Учр. госуд. сов., въ составъ его входитъ, между другими департаментами, департаментъ военныхъ дѣлъ; между тѣмъ, изъ практики государственнаго совѣта видно, что такого учрежденія вовсе не существуетъ, и дѣла военнаго вѣдомства обсуждаются отчасти въ совѣтахъ военнаго и морского министерствъ, отчасти въ другихъ департаментахъ государственнаго совѣта. Казалось бы, дѣла военнаго законодательства можно было бы ввѣрить тому учрежденію, которое для этой цѣли и существуетъ въ государственномъ совѣтѣ. Далѣе, положеніе департамента законовъ среди другихъ департаментовъ представляется мало опредѣленнымъ; на основаніи той же 25 ст., въ этотъ департаментъ входитъ все то, что по существу своему составляетъ предметъ закона; отсюда можно было бы заключить, что всѣ другіе департаменты не рассматриваютъ уже вопросовъ законодательныхъ и что здѣсь мы именно и находимъ отдѣленіе вопросовъ законодательныхъ отъ административныхъ и судебныхъ. Такое заключеніе было бы, однако, ошибочнымъ. Департаментъ законовъ — не исключительно законодательное учрежденіе; съ другой стороны, всѣ прочіе департаменты вѣдаютъ вопросы законодательства не въ меньшей степени, чѣмъ и департаментъ законовъ. Такое положеніе послѣдняго департамента не можетъ быть признано нормальнымъ; очевидно, ему должно быть присвоено спеціальное назначеніе. Кромѣ того, и вообще распредѣленіе предметовъ вѣдомства между отдѣльными департаментами, какъ показываетъ практика государственнаго совѣта, имѣетъ очень мало опредѣленности и недостаточно подчиняется какимъ-либо руководящимъ принципамъ. Въ каждомъ департаментѣ обсуждаются какъ законодательные, такъ и административные вопросы; совершенно одинаковые вопросы рассматриваются иногда въ одномъ, иногда въ другомъ департаментѣ; однородные вопросы рассматриваются въ разныхъ департаментахъ. Въ виду такой неопредѣленности и неразграниченности предметовъ вѣдомства отдѣльных департаментовъ, вошло въ практику, какъ обычное явленіе, соединеніе засѣданій различныхъ департаментовъ въ одно; нерѣдко бываетъ, что соединяются всѣ департаменты; хотя въ

отдѣльныхъ случаяхъ такое соединеніе вполнѣ цѣлесообразно и имѣеть свои естественныя основанія, но установившійся порядокъ указываетъ уже на наличность нѣкоторыхъ ненормальныхъ явленій; болѣе точное разграниченіе предметовъ вѣдомства, отысканіе въ этомъ отношеніи извѣстныхъ твердыхъ принциповъ принесло бы большую пользу дѣлу законодательства. Даже между департаментами и общимъ собраніемъ государственнаго совѣта не всегда можно встрѣтить строгое разграниченіе ихъ компетенціи, хотя здѣсь все-же болѣе опредѣленности.

Изъ отдѣльныхъ учрежденій, входящихъ въ составъ государственнаго совѣта, должно обращать на себя наибольшее вниманіе кодификаціонное учрежденіе. Нынѣ кодификаціонная часть ввѣрена отдѣленію свода законовъ въ составѣ государственной канцеляріи. Намъ думается, что кодификаціонный органъ не можетъ быть приравненъ къ канцелярскимъ учрежденіямъ; это органъ *sui generis*, и бюрократическая его организація не соответствуетъ сложности и трудности тѣхъ задачъ, осуществленіе которыхъ на него возложено.

Все то, что было сказано относительно недостатковъ государственнаго совѣта по первоначальной его организаціи въ 1810 г., сохраняетъ въ значительной степени свою силу и въ отношеніи современнаго государственнаго совѣта, и въ заключеніе этого очерка мы должны повторить, что столѣтній періодъ существованія въ неизмѣнномъ видѣ этого органа даетъ, повидимому, достаточное основаніе для того, чтобы приступить къ нѣкоторымъ улучшеніямъ. Будемъ надѣяться, что трудное дѣло законодательства въ XX вѣкѣ будетъ поставлено у насъ въ лучшія условія, нежели въ какихъ оно находилось въ теченіе всего XIX вѣка.

В. В. Ивановскій.

Казань.







