

С. Л. Чернов

«Введение к Уложению Государственных законов»: конституция или администрация?

Для ответа на вынесенный в заголовок вопрос следует рассмотреть исторический контекст, обусловивший появление самого документа, т. е. выявить причины и мотивацию его составления.

Самодержавие, возникшее в начале XVIII в., уже во второй его четверти пережило глубокий кризис, спровоцированный двумя факторами: во-первых, развалом коллегиальной системы, во-вторых, указами Петра о единонаследии и престолонаследии. Первый указ позволил дворянству почувствовать себя единой корпорацией и осознать свои интересы; второй превратил власть в объект борьбы. Выражением кризиса стало стремление дворянской аристократии ограничить законодательную власть монарха. На протяжении XVIII в., особенно его первой половины, аристократия активно претендовала как на участие наряду с монархом в управлении государством (примером чему служит Сенат, выступавший соправителем Петра), так и на частичное присвоение собственно верховной власти. Об этом прямо свидетельствует деятельность Верховного тайного совета, пытавшегося присвоить себе часть присущего монарху суверенитета и даже, вопреки указу о престолонаследии, право избрания его самого. После уравнивания подписей трех кабинет-министров с подписью императрицы, а издававшихся Кабинетом министров указов — с именными, можно говорить об узурпации верхушкой дворянства полномочий монарха, т. е. государственного суверенитета. При Елизавете Сенат издавал законы и толковал уже существовавшие, не получив на то императорского согласия. Наконец, политические претензии этой части дворянства проявились и в той роли, какую гвардия играла в династических кризисах XVIII в., возводя и низвергая правителей.

Все это свидетельствовало о слабости верховной власти. Оформленное Воинским и Морским уставами и сочинениями Ф. Прокоповича самодержавие существовало скорее *de jure*, как «декларация о намерениях», нежели *de facto*, являлось в действительности монархией, ограниченной амбициями дворянской аристократии.

Пройдя через политический кризис второй четверти XVIII в., верховная власть осознала необходимость укрепления самодержавия путем превращения его в надгосударственный и надсословный институт, обладающий максимально возможной степенью отчуждения от любых внутренних и внешних источников влияния. Для решения этой задачи она инициировала и провела во второй половине XVIII и первой половине XIX в. комплекс административных и социальных реформ. В итоге была разработана вертикально интегрированная модель администрации, в рамках которой монарх являлся единственным носителем суверенитета, а все учреждения и чиновники действовали от его имени, по его указаниям, под его контролем и несли перед ним ответственность. Оставалось лишь объединить все многочисленные местные и центральные учреждения, созданные в разные времена, функционирующие на разных принципах и принадлежавшие к разным ветвям управления, в единую систему и тем законодательно закрепить доминирование самодержавия над обществом и над государством, т.е. облечь самодержавие в форму Уложения. Иными словами, кодифицировать модель абсолютистского государства. Решение этой задачи было поручено М. М. Сперанскому. Так появилось «Введение к Уложению Государственных законов» 1809 г.

«Введение» представляет собой систематизированные М. М. Сперанским взгляды Александра I на административно-социальное обустройство империи. Он сам писал об этом в пермском письме государю: «В конце 1808 г. после разных частных дел Ваше Величество начали занимать меня постоянное предметами высшего управления, теснее знакомить с образом Ваших мыслей... нередко удостоивая проводить со мною целые вечера... Из всех сих упражнений, из стократных, может быть, разговоров и рассуждений Вашего Величества надлежало, наконец, составить одно целое. Отсюда произошел *план всеобщего государственного образования*. В существе своем он не содержал ничего нового, но идеям, с 1801 г. занимавшим Ваше внимание, дано в нем систематическое расположение. Весь разум сего плана состоял в том, чтобы посредством законов и установлений утвердить власть правительства на началах постоянных и тем самым сообщить действию сей власти более правильности, достоинства и истинной силы»¹. Данная формулировка почти дословно совпадала с той, которая содержалась во «Введении»: «правление, доселе самодержавное, постановить и учредить на непременяемом»² законе.

Подобное «правление» представлялось М. М. Сперанскому в виде следующей конфигурации. «Три силы движут и управляют государством: сила законодательная, исполнительная и судная. Начало и источник сих сил в народе...

Но силы сии в рассеянии их суть силы мертвые. Они не производят ни закона, ни прав, ни обязанностей. Чтобы сделать их действующими, надлежало их соединить и привести в равновесие. Соединенное действие сих сил составляет державную власть», а также «политические права ее»³. Но державная власть не может быть обезличенной, а потому должна быть персонифицирована в «теле» монарха⁴. Таким образом, державная власть, сосредоточенная в лице императора, соединяет в себе три управляющие государством силы — законодательную, исполнительную и судную. По мнению М. М. Сперанского, для реализации императорского замысла следовало очертить «предмет и свойство государственных коренных законов», т. е. «определить образ, коим силы государственные сопрягаются и действуют в их соединении»⁵. Для реализации этой цели необходимо было описать и закрепить законом права, которыми обладает император в силе законодательной, исполнительной и судебной⁶.

В законодательной силе, писал он, «от державной власти возникает закон и его исполнение»⁷. Но поскольку процедура составления и исполнения закона устанавливается «определенным порядком»⁸ и «слагается из трех начал: из предложения закона, уважения его и утверждения»⁹, то сперва следует определить, какие из них принадлежат державной власти «исключительно»¹⁰. По его мнению, таковыми началами являются предложение и утверждение¹¹. Уважение закона он возлагал на законодательное сословие¹². Если закон нарушается, то ответственность за это несет, следовательно, не державная власть и не законодательное сословие, а «исполнители или министры»¹³.

Относительно исполнительной силы, полагал М. М. Сперанский, «нет сомнения, что в России вся исполнительная часть должна принадлежать власти державной»¹⁴.

«Власть судная в источнике своем не что другое есть, как власть исполнительная. Всякое дело, всякий спор, предмет суда составляющий, есть не что другое в существе своем, как жалоба на нарушение закона. Власть судная удостоверяется в сем нарушении и восстанавливает закон в его силу, т. е. приводит его в исполнение. По сему понятию порядок судный, яко часть корпуса исполнительного, принадлежит по существу своему власти державной, и для сего-то везде и у всех народов суд ее именем производится»¹⁵.

В 1809 г. Сперанский составил «Проект Уложения государственных законов» и в нем так охарактеризовал российскую политическую систему, им же самим возводимую: «Российская империя есть государство нераздельное¹⁶, монархическое, управляемое державной властью по законам государственным; Державная власть соединяет в себе силу законодательную, судную и исполнительную... В порядке законодательном никакой закон не может иметь силы, если не будет он утвержден державною властью; В порядке исполнительном все уставы и учреждения восприимлют силу и действие от утверждения державной власти; В порядке судном охранение правосудия и утверждение судей, избранием предначиненных, принадлежит державной власти;

Державная власть во всем ее пространстве заключается в особе императора; Особа императора есть священна; Император вместе с восшествием на престол восприимлет державную власть во всем ее пространстве; Все подданные обязаны ему верностью и повиновением и дают ему в том по установленному порядку присягу; По праву державной власти и в порядке, для него установленном, император есть верховный законодатель, без коего никакой закон совершиться не может; Он есть верховный охранитель правосудия, и в сем уважении суд производится его именем; Он есть верховное начало силы исполнительной; От него проистекают все почести и награды в воздаяние заслуг, законом определенные; Державная власть в особе императора есть наследственна; Она переходит от родителя к старшему сыну по прямой нисходящей линии и продолжается в мужском поколении по праву первородства до ее пресечения»¹⁷.

Следовательно, по мысли Александра, реализованной М. М. Сперанским, монарх есть сосредоточение и источник законодательной, исполнительной и судебной власти. Монарх превращен в единственного носителя суверенитета, и потому ни о каком ограничении власти императора внутренними или внешними факторами не могло быть и речи. «...учреждая правление, доселе самодержавное», на «непременяемом законе», М. М. Сперанский, во-первых, превращал самодержавие в формализованный государственный институт, вводя, по французскому образцу, для его обозначения термин «державная власть»; во-вторых, устанавливал принципиально иное место монарха в конструируемой политической системе. В итоге М. М. Сперанский не только не ограничивал самодержавие «коренными» законами (да и при всем желании не мог этого сделать, поскольку монарх являлся источником всех властей и потому стоял над ним и над правовой системой в целом), но, напротив, само самодержавие превращал в «коренной» закон, определявший и регулировавший прочие или «преходящие» законы. В результате самодержавие плавно трансформировалось в абсолютизм. Самодержавие, поставленное и учрежденное на «непременяемом законе», и есть абсолютизм.

Далее М. М. Сперанский приступил к описанию тех «постановлений, коими государство управляется»¹⁸ или «коими силы государственные действуют»¹⁹, т. е. к описанию механизмов реализации статуса монарха как источника властей. Таковыми, уверял он императора, являются «Совет, законодательное сословие, Сенат и Министерства»²⁰. Эта же мысль точнее и полнее была изложена им в «Проекте Уложения государственных законов»: «Державная власть соединяет в себе силу законодательную, судную и исполнительную и приводит их в действие посредством государственных сословий»²¹, для сего установленных. Сословия сии суть: в общем соединении всех государственных сил — Государственный совет; в порядке законодательном — Государственная дума; в порядке судном — Сенат; в порядке управления — Министерство. Каждое из сих сословий имеет свои органические законы»²².

Итак, воздвигнутая М. М. Сперанским исполнительно-административная конструкция подразумевала, что три силы, управлявшие державой, приводились в действие четырьмя сословиями, каждое из которых представляло собой определенную функцию или орган: Государственный совет оформляет (готовит документы) императорскую власть, т. е. выступает в роли личной канцелярии и потому является не самостоятельным учреждением; Государственная Дума рассматривает (уважает) закон; Министерства исполняют законы, а Сенат тоже исполняет закон, но в форме судебного контроля. При этом Госсовет обязательно присутствует в каждой из трех властей: Госдума и Госсовет; Министерства и Госсовет; Сенат и Госсовет.

Из этого «троякого порядка государственных сил возникает троякий порядок... установлений. Одно из них должно действовать в образовании закона, другое — в исполнении, третье — в части судной»²³. Иначе все «государственные силы», т. е. исполнительные власти воплощались в конкретных учреждениях, обладавших как общеимперскими, так и губернскими инстанциями²⁴. В порядке законодательном по восходящей это волостная, окружная, губернская и Государственная дума²⁵; в порядке судном — суд волостной, окружной, губернский и Сенат²⁶; в порядке исполнительном — управление волостное, окружное, губернское и министерство²⁷. «Первая степень порядка законодательного, судного и исполнительного будет в волостных городах, округ составляющих. Вторая степень — в окружном городе. Третья — в губернском. Четвертая — в столице. В сих четырех степенях силы государственные, образуясь, восходят, наконец, к державной власти и в ней соединяются»²⁸ «яко в первом и верховном их начале»²⁹.

Однако «восходят» они к императору не прямо, а через посредника в лице Государственного совета, который «представляет сословие, в коем все действия порядка законодательного, судного и исполнительного в главных их отношениях соединяются и через него восходят к державной власти и от нее изливаются. Посему все законы, уставы и учреждения в первых их очертаниях предлагаются и рассматриваются в Государственном совете и потом действием державной власти поступают к предназначенному им совершению в порядке законодательном, судном и исполнительном»³⁰.

«Таким образом, — подводил итог М. М. Сперанский, — все части управления придут в надлежащее единообразие и от министра до последнего волостного начальника дела пойдут, так сказать, прямою линией, не кружась, как ныне, во множестве изворотов, где не можно найти ни конца, ни следов разным злоупотреблениям»³¹. Итак, последовательно следуя замыслам Александра, М. М. Сперанский воздвиг классическую вертикаль власти, состоявшую из трех элементов. Образцом для выбора формы будущего Уложения послужила французская конституционная практика, базировавшаяся на теории разделения властей. Однако в интерпретации Александра и исполнителя его воли М. М. Сперанского независимые власти превращались в простые административные инстанции, лишённые любой самостоятельности. Подлинная же власть

сосредотачивалась в теле самодержца. Нет сомнения, что выбор формы Уложения был продиктован Александром и являлся продуманной технологической комбинацией, суть коей заключалась в технократическом использовании данной теории для построения «вертикали власти» при фактическом соединении всех властей в особе самодержавного императора. В результате самодержавие приобретало надгосударственный и надсословный характер и юридически закрепляло свою победу над дворянской аристократией, лишая ее последней возможности соучаствовать во власти.

«Введение» предусматривало учреждение трех ветвей управления, сходящихся в одной точке — в фигуре императора, подчинявшихся ему и получавших от него определенный объем полномочий; следовательно, выступали простым инструментом реализации его державной воли. В результате создавались не три ветви власти, а три департамента администрации, возглавляемой императором. Два из этих департаментов (исполнительный и судебный) прямо восходили к министерской и сенатской реформам Александра. В итоге вся специфика «Введения» состояла в учреждении Государственной думы, создававшейся для реализации двух чисто управленческих задач: во-первых, образовать наряду с министерствами и Сенатом специальный орган, обеспечивавший сословиям возможность реализовать предоставленные им Жалованными грамотами права, а государству контролировать их и управлять ими, в первую очередь дворянством; во-вторых, сформировать своего рода социологическую службу, механизм сбора и обработки информации о положении на местах³². Государственная дума есть не парламент, а орган типа сословно-представительного собрания, созданного властью и ею же наделенного правом оказывать монарху вспомогательное содействие в законодательном процессе, т. е. функцией плебисцита. «Законодательное сословие (Дума. — С. Ч.) — писал М. М. Сперанский, — должно быть так устроено, чтобы оно не могло совершать своих положений без державной власти, но чтобы мнения его были свободны и выражали бы собою мнение народное»³³.

Об этом свидетельствует процедура думских выборов. Во-первых, политическими правами, состоявшими в участии подданных «в силах государственных»³⁴, т. е. правами избирать и быть избранными, М. М. Сперанский наделял лишь собственников движимого и недвижимого имущества³⁵ за исключением «домашних слуг, ремесленных и рабочих людей и поденщиков, хотя бы они и имели собственность, в капиталах состоящую»³⁶, другими словами, дворянство³⁷ и людей среднего состояния³⁸. Все прочие категории населения до процедуры выборов не допускались³⁹. Во-вторых, выборы Думы представляли собой не прямой, а многоступенчатый процесс. Первоначально «каждые три года из всех владельцев недвижимой собственности составляется собрание под названием волостной думы», которая выбирала депутатов окружной думы, та — депутатов губернской думы, а они депутатов Государственной думы⁴⁰. Статус Думы был предопределен тем, что она являлась одной из государственных сил,

управлявших империей. Поэтому М. М. Сперанский отвел ей в иерархии учреждений место, «равное Сенату и Министерству»⁴¹. В-третьих, компетенция и срок действия Думы ограничивалась «количеством дел, ей предлагаемых»⁴² императором. Следует еще раз подчеркнуть — Дума была лишена как права законодательной инициативы (предложения), так и права утверждения закона. Она обладала лишь функцией одобрения закона (уважения), т. е. являлась плебисцитарным органом.

Сама идея создания подобного учреждения была заимствована М. М. Сперанским из российской практики государственного строительства второй половины XVIII в. Образцом послужила Уложенная комиссия Екатерины. Дума откровенно вторична по отношению к Уложенной комиссии. Дума — та же Уложенная комиссия, только функционирующая на постоянной основе⁴³.

«Введение» по форме напоминает октроированную конституцию, но ею не является. На рубеже XVIII–XIX вв. европейские правоведы установили два неперенных признака, отличающих конституцию от любого другого акта. Это, во-первых, кодификационный характер документа, поскольку любая конституция устанавливает лишь базовые основания государственного строя; во-вторых, общественный договор, определяющий принципы разграничения «полномочий между сувереном и нацией»⁴⁴. «Введение» подходило под это определение исключительно по первому пункту, ибо в русской политической культуре той эпохи подобное толкование общественного договора было немыслимо по двум причинам: отсутствия общества и наличия сословного строя. И тем не менее, «Введение» прямо свидетельствует о сознательном намерении императора построить Россию «в европейскую конституционную традицию периода реставрации»⁴⁵. Другое дело, что эта форма не соответствовала русским политическим нормам и потому была встречена критически (Н. М. Карамзин).

Наконец, «Введение» не содержит ни либерального, ни консервативного контента; это всего лишь отражение представлений тогдашней верховной власти о насущной конфигурации российской административно-социальной системы.

Главный вывод таков: «Введение» представляет собой не первую попытку создания в России конституционного правового государства, а первый опыт кодификации абсолютистской модели российской государственности. Внимание М. М. Сперанского было сконцентрировано на двух аспектах: фиксации места и роли монарха в реорганизуемой политической системе и предоставлении суверену эффективных административных механизмов реализации собственной власти и воли, т. е. аппарата управления территориями и населением. М. М. Сперанский был не творцом-законодателем, а исполнителем воли императора. Александр строил не конституционную, а абсолютную монархию. Тот факт, что суверен отдал предпочтение конституционной модели государственности, свидетельствовало о присутствии у него творческого потенциала, позволяющем аккумулировать новейшие образцы европейской правовой практики и преобразовывать их в технологии решения внутренних российских проблем.

- ¹ *Сперанский М. М.* Пермское письмо императору Александру I, 1813 // Руководство к познанию законов. СПб., 2002. С. 572–573.
- ² *Сперанский М. М.* Введение к Уложению Государственных законов // Там же. С. 350.
- ³ Там же. С. 337.
- ⁴ Там же. С. 339.
- ⁵ Там же. С. 337.
- ⁶ «Таким образом, состав первого отделения коренных законов должен заключать в себе следующие предметы. <...> I. О правах державной власти в трех отношениях. <...> II. О лице, представляющем державную власть, или императоре, и правах его в силах государственных» (Там же. С. 339).
- ⁷ Там же. С. 337.
- ⁸ Там же. С. 339.
- ⁹ Там же. С. 352, 357.
- ¹⁰ Там же. С. 352.
- ¹¹ «...две из сих стийх закона, предложение и утверждение, вверяются исключительно державной власти» (Там же. С. 357). См. также с. 353 («...нет, кажется, сомнения предложение закона исключительно присвоить державной власти») и с. 354 («...власть державная, предлагающая и утверждающая закон»).
- ¹² Там же. С. 357.
- ¹³ Там же. С. 354–355.
- ¹⁴ Там же. С. 354.
- ¹⁵ Там же. С. 355.
- ¹⁶ Эту мысль М. М. Сперанский развивал ранее 1809 г. Еще в 1803 г. в третьей части записки «Об устройстве судных и правительственных учреждений в России» он писал, что образ управления «основан на неделимости власти самодержавной. Ни Сенат законодательный, ни Сенат исполнительный не могут сделать никакого движения без воли государя; в существе своем они суть непосредственное только его орудие и собственной силы не имеют» (*Сперанский М. М.* Об устройстве судных и правительственных учреждений в России // Руководство к познанию законов. С. 315).
- ¹⁷ *Сперанский М. М.* Введение к уложению государственных законов // Руководство к познанию законов. С. 395–396.
- ¹⁸ Там же. С. 357.
- ¹⁹ Там же. С. 368.
- ²⁰ Там же.
- ²¹ Термин «сословие» М. М. Сперанский употребляет для обозначения некой группы лиц, объединенных чисто профессиональными интересами.
- ²² Там же. С. 395.
- ²³ Там же. С. 350.
- ²⁴ Там же. С. 370.
- ²⁵ Там же. С. 371–374.
- ²⁶ Там же. С. 374–377.
- ²⁷ Там же. С. 377–389.
- ²⁸ Там же. С. 370.
- ²⁹ Там же. С. 341.
- ³⁰ Там же. С. 390.
- ³¹ Там же.
- ³² *Чернов К. С.* Забытая конституция. Государственная Уставная Грамота Российской империи. М., 2007. С. 11, 95.
- ³³ *Сперанский М. М.* Введение к Уложению Государственных законов. С. 351.
- ³⁴ Там же. С. 338.
- ³⁵ «...нет сомнения, что люди, имеющие собственность, все без различия должны быть допускаемы к участию в правах политических» (Там же. С. 365).
- ³⁶ Там же.

- ³⁷ «Дворянство имеет политические права в выборе и представлении, но не иначе, как на основании собственности» (Там же. С. 366).
- ³⁸ «Лица среднего состояния имеют политические права по их собственности» (Там же. С. 367).
- ³⁹ «Нет сомнения, что... в составлении выборов никто не может участвовать, кто не имеет недвижимой собственности или капиталов промышленности в известном количестве» (Там же. С. 365).
- ⁴⁰ Там же. С. 371–373.
- ⁴¹ Там же. С. 373.
- ⁴² Там же.
- ⁴³ Чернов К. С. Забытая конституция. С. 95.
- ⁴⁴ Там же. С. 70–75.
- ⁴⁵ Там же. С. 74.

References

- CHERNOV K. S. *Zabytaya konstituciya. Gosudarstvennaya Ustavnaya Gramota Rossijskoj imperii* [The forgotten constitution. State Charter of the Russian Empire. In Russ.]. Moscow, 2007.
- SPERANSKY M. M. *Vvedenie k Ulozheniyu Gosudarstvennyh zakonov* [Introduction to the Code of State Laws. In Russ.] // *Rukovodstvo k poznaniyu zakonov*. St. Petersburg, 2002. S. 335–394.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

С. Л. Чернов. «Введение к Уложению Государственных законов»: конституция или администрация? // Петербургский исторический журнал. 2023. № 2. С. 76–84

Аннотация: Автор статьи утверждает, что «Введение к Уложению Государственных законов», составленное М. М. Сперанским в 1809 г., является не попыткой трансформации России в буржуазную монархию, как принято считать в отечественной историографии, а, напротив, целенаправленным актом кодификации абсолютистской разновидности монархической формы государственности.

Ключевые слова: самодержавие, абсолютизм, конституция, парламент, Государственная дума.

FOR CITATION

S. L. Chernov. “Introduction to the Code of State Laws”: constitution or administration? // Petersburg historical journal, no. 2, 2023, pp. 76–84

Abstract: The author claims that the “Introduction to the Code of State Rules”, compiled by M. M. Speransky in 1809, is not an attempt to transform Russia into a bourgeois monarchy, as is commonly believed in Russian historiography, but, on the contrary, a legislative act of codification of the absolutist variety of the monarchical form of the state.

Key words: autocracy, absolutism, constitution, parliament, State Duma.

Автор: Чернов, Сергей Леонидович — к. и. н., доцент, доцент кафедры истории России XIX века и начала XX века исторического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова.

Author: Chernov, Sergey — PhD (History), assistant professor, Department of History of Russia 19th — the beginning 20th c., Moscow State University.

E-mail: chernovsl@mail.ru