

ется в поездных очерках как чисто капиталистический,³⁰ о возглавляемых барышниками молочном и телятническом промыслах,³¹ о сосредоточении в руках деревенских предпринимателей значительной части оптовой и розничной торговли сельскохозяйственными продуктами и эксплуатации ими путем найма огромной массы малоимущих отходников³² и т. д. Обязательный учет положения лица в промысле, раскрывающий, как указывает В. И. Ленин, степень развития капиталистических отношений,³³ встречается почти во всех описаниях неземледельческих промыслов.

«Материалы по статистике народного хозяйства в С.-Петербургской губернии» — источник, рисующий очень широкую картину крестьянского товарного производства, свидетельствующий о принадлежности столичной губернии к числу главных районов торгового земледелия России второй половины XIX в.

А. В. РЕМНЕВ

ПРОБЛЕМА «УКАЗА И ЗАКОНА» В ПОРЕФОРМЕННОЙ РОССИИ

Законодательный механизм царской России неоднократно был уже предметом изучения в советской исторической литературе. Для рассматриваемой проблемы особое значение имеет статья Б. М. Кочакова «Государственный совет и его архивные материалы», в которой уточняется роль и место Государственного совета в ряду других высших учреждений.¹ Известную традицию разработка проблем истории законодательства российского самодержавия получила на страницах «Вспомогательных исторических дисциплин». Еще в 1937 г. Б. М. Кочаков в статье «Русский законодательный документ XIX—XX вв.» проанализировал источниковедческие особенности законодательных актов с учетом специфики структуры высшего государственного управления царизма.² Б. М. Кочаков впервые ввел в научный оборот архивный материал, связанный с попытками царизма упорядочить свой законодательный механизм. Рассматривая в основном значение Государственного совета в этом механизме, Б. М. Кочаков сознательно оставлял в стороне проблему отделения законов от административных постановлений.³

³⁰ Материалы, вып. I, с. 160; вып. V, ч. II, с. 293; вып. VII, с. 227.

³¹ Там же, вып. V, ч. II, с. 241; вып. VIII, с. 115.

³² Там же, вып. II, с. 216; вып. IV, с. 174; вып. VII, с. 226.

³³ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 24, с. 280.

¹ Кочаков Б. М. Государственный совет и его архивные материалы. — Учен. зап. ЛГУ. Сер. ист. наук, 1941, вып. 8, с. 75—104.

² Кочаков Б. М. Русский законодательный документ XIX—XX вв. — В кн.: ВИД. М.; Л., 1937, с. 319—362.

³ Кочаков Б. М. Государственный совет. . . , с. 83.

Проблема разделения сферы указа и закона за хронологически более поздний период, когда царское законодательство претерпело существенное изменение в связи с созданием Государственной думы, получила разработку в статьях В. С. Дякина.⁴

Функционирование законодательного механизма царизма и заведомо бесплодные попытки приспособить этот механизм к изменяющимся условиям капиталистической России, с одной стороны, желание сохранить неприкосновенность самодержавной власти, придав ей видимость законности, — с другой, составляют основу проблемы «указа и закона».⁵ Со времени известного «Наказа» Екатерины II и до последних лет существования царизма идея законности была предметом пристального внимания как правительственных кругов, так и общественности. Попытки улучшить деятельность государственного аппарата в области законодательства зачастую облекались в форму буржуазной теории «разделения властей».

В конце 50-х гг. XIX в. при подготовке крупнейших государственных преобразований ясно проявились недостатки, существовавшие в российском законодательстве. Из правительственных сфер и различных слоев общества слышались критические замечания, требовавшие очистить Свод законов от «административной шелухи». Анализируя содержание законодательной продукции самодержавия, В. И. Ленин указывал, что она наполнена «обычным казенным пустословием», для нее характерны «разжевывание вещей давным-давно известных и сотни раз повторенных даже в „Своде законов“, хождение кругом да около, расписывание подробностей китайского церемониала сплошней между мандаринами, великолепный канцелярский стиль с периодами в 36 строк и с „речениями“, от которых больно становится за родную русскую речь...».⁶

В правительственных кругах вопрос о недостатках существовавшего законодательства был поставлен в Совете министров в 1858 г. Выяснение причин, приведших к смешению законов и мелочной административной регламентации в Своде, было возложено на II отделение собственной е. и. в. канцелярии. Но только через четыре года главноуправляющий II отделением бар. М. А. Корф представил на рассмотрение свою записку. Основную причину гигантского объема Свода и «микроскопической регламентации» М. А. Корф видел в отсутствии единого законодательного пути и четкого разделения в теории и практике между за-

⁴ Дякин В. С. 1) Чрезвычайно-указное законодательство в России (1906—1914 гг.). — В кн.: ВИД. Л., 1976, VII, с. 240—271; 2) Сфера указа и закона в трехиюньской монархии. — Там же, VIII, с. 236—262.

⁵ Вслед за Н. М. Коркуновым под указом мы понимаем административное постановление в порядке управления. См.: Коркунов Н. М. Указ и закон. СПб., 1894, с. VI.

⁶ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 5, с. 277, 278.

коном и административным распоряжением. Хотя в самом Своде указывалось на необходимость прохождения всех законопроектов через Государственный совет (ст. 47 Основных законов), правило это не нашло применения на практике.⁷ Возможность обойти Государственный совет, по мнению М. А. Корфа, позволяла легко «возбуждать изменения и отмену самых важных законоположений или испрашивать новые такие же вследствие первого встречного недоумения или трудности или просто по частным видам своего ведомства».⁸ С другой стороны, местные власти были скованы в своих действиях, так как часто всякая случайность облекалась в формулу закона. Мельчайшие вопросы, которые могли бы быть разрешены успешно на местах, должны были подниматься до верховной власти. Наряду с этой мелочной регламентацией, отмечал М. А. Корф, «царствует на местах всеобщее, всякому известное и безответственное неисполнение, может быть, половины того, что содержится в Своде».⁹ Для искоренения этих недостатков М. А. Корф предлагал вернуть Государственному совету то значение, которое по закону должно ему принадлежать. Законом должны были считаться только те акты, которые «будут утверждаемы государем императором по предварительном рассмотрении... в Государственном совете».¹⁰ Но за царем оставалось право издавать законы, не обращаясь к мнению Государственного совета, при условии, что они будут изложены в манифесте или указе за собственноручной подписью царя и с приложением большой государственной печати.¹¹ Наблюдение за установленным законодательным порядком возлагалось на Сенат и отчасти на самих министров.

Ограниченность предложений М. А. Корфа состояла в том, что они распространялись лишь на те законы, которые предполагалось издавать впредь, оставляя сам Свод нетронутым. Скорее всего это было попыткой подправить старую систему законодательства, не меняя ее основ. М. А. Корф, призывая к исполнению «точного смысла» Основных законов, не смог поставить решительных преград на пути обхода министрами Государственного совета. В плане же практических рекомендаций он предлагал подготовить «во многих частях лишь примерное» руководство для составления и внесения на утверждение проектов законов. Признавалось необходимым придать этому руководству гласность, чтобы его положения «усвоились общественным мнением и, получив чрез него выработку и правильность, развили у нас постепенно более очищенные понятия о законах».¹² Основной упор, таким образом, делался не на перестройку существующей си-

⁷ ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 162, л. 39 об.

⁸ Там же.

⁹ Там же, л. 40—40 об.

¹⁰ Там же, л. 51.

¹¹ Там же, л. 51—51 об.

¹² Там же, л. 57 об.

стемы законодательства, а на воспитание у администрации и общества правильного правового сознания и уважения к закону.

24 мая 1862 г. записка М. А. Корфа рассматривалась в Совете министров, но Александр II счел необходимым передать ее на «предварительные соображения» министров, главноуправляющих отдельными частями, государственного секретаря и управляющего делами Комитета министров. До апреля 1863 г. II отделение получало отзывы. Под давлением военного министра Д. А. Милютина оно вынуждено было приступить к выяснению возможности пересмотра Свода законов. Однако вывод был сделан отрицательный: «Подобный труд был бы труд тех мифологических Сизифов, которые катали камни на гору, но никогда не могли достигнуть ее вершины».¹³

Не дало положительного результата в поисках демаркационной линии между законом и административным распоряжением исследование трудов теоретиков государственного права, а также действовавшего западноевропейского законодательства. При изучении сборников законов западноевропейских стран обратило на себя внимание значительное развитие административной регламентации в ущерб законодательству.¹⁴ Такого рода запутанность в буржуазном законодательстве была следствием произошедших изменений во взглядах на соотношение законодательной и административной властей. С завоеванием политического господства буржуазия переносит центр своей деятельности из парламента в правительство, суживая тем самым участие народных представителей в управлении.

Учение о «разделении властей» было подвергнуто критике с ультрамонархических позиций в анонимном отзыве на записку М. А. Корфа. Самое опасное, признавал анонимный автор, заключалось в том, что в результате последовательного развития этого учения монарх исключался вовсе из законодательства. «Государь, таким образом, — подчеркивалось в отзыве, — на месте верховного правителя становится простым исполнителем или, точнее, орудием закона».¹⁵

В начале 1864 г. М. А. Корф был назначен председателем Департамента законов Государственного совета. Попытка Корфа поставить во главе II отделения свою креатуру — Д. М. Сольского — и тем самым фактически соединить в своих руках управление этими двумя ведомствами потерпела неудачу: на пост главноуправляющего II отделением был назначен бывший министр юстиции гр. В. Н. Панин. П. А. Валуев записал по этому поводу в дневнике: «Теперь Сольский останется как бы на воздухе, и все установленные бар. Корфом во II отделении порядки будут опрокинуты гр. Паниным».¹⁶ Предположения об отделении зако-

¹³ Там же, ф. 1250, оп. 2, д. 53, л. 66 об.—67.

¹⁴ Там же, д. 48, л. 70 об.

¹⁵ Там же, ф. 1261, оп. 2, 1862 г., д. 95^в, л. 249 об.—250.

¹⁶ Дневник П. А. Валуева, министра внутренних дел. М., 1961, т. 1, с. 273.

нов от административных постановлений В. П. Панин внес в Государственный совет лишь 17 июня 1865 г., присоединив к ним свод замечаний министров и главноуправляющих. О последнем, впрочем, говорилось, что «отзывы сии не представляют вполне удовлетворительных указаний к разрешению общего основного вопроса, ясного и положительного отделения законов от административных распоряжений».¹⁷ Предложения II отделения были рассмотрены в Соединенных департаментах Государственного совета и утверждены 23 ноября 1865 г. Александром II.

Более семи лет на II отделении лежала задача — выработать основания для отделения законов от административных постановлений, но она оказалась фактически неразрешимой в условиях самодержавной России. Отделавшись декларативным заявлением о необходимости твердого соблюдения установленного законодательного порядка, II отделение не затронуло самих Основных законов. Лишь косвенным результатом трудов по отделению законодательства от административного управления можно считать разделение председательствования в Государственном совете и Комитете министров.¹⁸

От составления плана работ по отделению законов от административных постановлений, возложенного на II отделение Государственным советом, можно было бы ожидать какого-либо практического решения. Но II отделение не спешило и только в апреле 1867 г. предприняло первые шаги, вновь вступив в переписку с ведомствами. С назначением же главноуправляющим II отделением кн. С. Н. Урусова деятельность по этому вопросу вообще была прекращена. Во всеподданнейшей записке 2 ноября 1867 г. ему удалось убедить Александра II в невозможности решить вопрос из-за отсутствия точных указаний в теории права и законодательстве европейских государств. Разделение законов и административных постановлений в России, по убеждению С. Н. Урусова, могло быть достигнуто лишь практическим путем, и «при этом главное будет зависеть от юридического такта лиц, которым будут поручены самые работы по отделению законов от постановлений».¹⁹ Автор исторического очерка о II отделении П. М. Майков довольно точно определил причину, побудившую С. П. Урусова прекратить эти работы. «По-видимому, кн. Урусов утаил, — писал Майков, — истинную причину невозможности для него исполнить возложенное на него поручение. Не надо быть кн. Урусовым, чтобы усмотреть, что разграничение на самом деле закона от административных постановлений невозможно без изменения многих статей Основных законов».²⁰

¹⁷ ЦГИА СССР, ф. 1149, оп. 6, д. 63, л. 5 об.—6; см. также: *Кочков Б. М.* Государственный совет..., с. 81—90.

¹⁸ *Чернуха В. Г.* Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX в. Л., 1978, с. 158—159, 176—177.

¹⁹ ЦГИА СССР, ф. 1261, оп. 2, 1862 г., д. 95^в, л. 223.

²⁰ *Майков П. М.* Второе отделение собственной е. и. в. канцелярии. СПб., 1906, с. 522—523.

Были предприняты попытки разрешить эту проблему и в теории русского государственного права. А. Д. Градовский посвятил ей специальную статью «Закон и административное распоряжение по русскому праву». Причину недостатков русского законодательства он видел в желании сделать из администрации только исполнительную функцию законов, определив каждый ее шаг. «Граница между законом и административным распоряжением может быть проведена только в каждом данном случае, применительно к каждому отдельному законоположению».²¹ Граница эта должна быть под постоянным наблюдением Сената, которому необходимо вернуть его былое значение. В сентябре 1880 г. при обсуждении в прессе значения отдельных высших государственных учреждений Градовский отрицательно оценивал деятельность Государственного совета: «Если есть в настоящее время учреждение, деятельность которого малоощутительна, то это именно Государственный совет. Если есть учреждение, которое необходимо оживить и поднять именно в настоящее время, то это тот же Государственный совет».²² Несколько раньше Градовский характеризовал Комитет министров как «учреждение, дающее министрам возможность проводить важные положения, имеющие силу закона, мимо Государственного совета и обходиться в делах исполнительных без контроля Сената».²³ Он видел в Комитете лишь помеху в установлении единого законодательного пути.

В государственных сферах работа по отделению законов от административных распоряжений возобновилась в связи с преобразованием в январе 1882 г. II отделения в Кодификационный отдел при Государственном совете. 15 февраля 1885 г. главноуправляющий Кодификационным отделом Э. В. Фриш представил в Государственный совет записку «О плане трудов Кодификационного отдела по разработке Свода законов». Формальным признаком закона, с точки зрения Фриша, должно было считаться «подписание имени государя императора». Этим закон отличался от других повелений царя в порядке верховного управления, сделанных в устной форме и передаваемых только тем лицам, которые имеют на то особое право. К числу таких повелений Фриш относил и решения царя по делам, рассматриваемым в Совете и Комитете министров. Если в эти учреждения будет внесено по повелению царя дело законодательного свойства, то положения по нему «обращаются к исполнению не иначе, как в форме именного указа».²⁴ В рассуждениях Фриша обязательность прохожде-

ния законопроекта через Государственный совет исчезала, что несомненно было шагом назад по сравнению с предложениями М. А. Корфа. Установление для закона единой формы — «подписной высочайший указ» — в значительной степени облегчало задачу кодификации, но не давало ответа по существу вопроса.

Предположения Э. В. Фриша были рассмотрены в Департаменте законов Государственного совета и утверждены Александром III 5 ноября 1885 г. Формально закрепилось право внесения в Свод законов заведомо административных распоряжений.²⁵ Это решение явно не способствовало росту роли Государственного совета, значение которого в царствование Александра III существенно снизилось. На практике многие важнейшие законодательные акты этого периода прошли через Комитет министров.²⁶ Прохождение законопроектов через Комитет придавало видимости обсуждения и освобождало от внесения их в Государственный совет. Отношение министров к Государственному совету можно объяснить его либеральным составом в 80—90-е гг. Министры в своем большинстве в этот период были носителями реакционных тенденций во внутренней политике, что не способствовало их желанию вносить законопроекты в «либеральную» среду Государственного совета.²⁷

Государственный совет в 80-е гг. подвергался нападкам и со стороны реакционной прессы. «Московские ведомости» прямо заявляли, что Государственный совет, участвуя в законодательной работе, только «портит» ее результаты.²⁸

Государственный совет не удовлетворял министров не только своей многочисленностью и взглядами его членов, но и медлительностью работы. Известный публицист К. А. Скальковский видел в этом причину того, что Комитет министров успешно конкурирует с Государственным советом. «Если брать голые цифры в отчетах Государственного совета, то, конечно, окажется, что как будто большая часть внесенных за год проектов рассматривается, но если проверить по тем же отчетам качество и значение рассматриваемых законов, то выйдет, что большею частью рассматриваются дела текущие и безотлагательные финансовые, большие же законодательные работы ждут очереди. Да и в текущем законодательстве, если бы Комитет министров не был бы у нас настолько же законодательным, насколько и высшим административным учреждением, — законодательная машина шла бы еще

²¹ Градовский А. Д. Закон и административное распоряжение по русскому праву. — В кн.: Сборник государственных знаний. СПб., 1874, т. I, с. 24.

²² Градовский А. Д. Государственный совет. — Собр. соч. СПб., 1903, т. 8, с. 513; см. также: Голос, 1880, 16 сентября.

²³ Градовский А. Д. Комитет министров. — Собр. соч., т. 8, с. 521. — За статью, опубликованную в «Голосе» (1880, 4 сентября), издатель А. А. Краевский получил выговор. См. также: Валцев П. А. Дневник (1877—1884). Пг., 1919, с. 116.

²⁴ ЦГИА СССР, ф. 1149, оп. 10, д. 42, л. 12 об.

²⁵ Кочаков Б. М. Русский законодательный документ XIX—XX вв., с. 324.

²⁶ Исторический обзор деятельности Комитета министров. СПб., 1902, т. 4, с. 14—27.

²⁷ Ярошевская Е. М. Состав Государственного совета в период политической реакции 80-х—начала 90-х гг. XIX в. — Вестн. Моск. ун-та. Сер. 8, ист., 1982, № 5, с. 46—56.

²⁸ Нападения на «законодательную технику» и настоящий их смысл. — Вестн. Европы, 1886, № 4, с. 833.

медленнее».²⁹ Отсутствие законодательной инициативы также принижало значение Государственного совета.

При многообразии законодательных путей министр мог выбрать для себя самый удобный, быстро достигающий цели и без риска быть проваленным при обсуждении. Удобнее всего это достигалось всеподданнейшим докладом, но нередко предпочитали проводить законопроект через министерскую коллегию — Комитет министров. Министр внутренних дел М. Н. Игнатьев откровенно объяснял свое нежелание вносить представления в Государственный совет в беседе с государственным секретарем Е. А. Перетцем, когда тот поставил ему в упрек редкое посещение Совета: «Не ездил и не буду ездить... скажу вам более, я не буду даже вносить представления в Государственный совет, а буду вносить в Комитет министров. Вы скажете — это незаконно... Может быть. А все-таки в случае надобности можно прибегать к Комитету, испрашивая утверждения временных только правил...»³⁰

В 80-е гг. усилия государственных деятелей и теоретиков государственного права не могли дать положительного решения проблемы «указа и закона». В 90-е гг. XIX в. и в начале 1900-х гг. эта проблема стала одной из самых спорных в теории русского государственного права. Она привлекла к себе внимание почти всех крупных ученых-юристов того времени. Н. М. Коркунов вновь возвращается к мысли об обязательном прохождении закона через Государственный совет.³¹ На путаницу в теории государственного права, а в связи с ней и в государственном управлении указывал в 1905 г. министр внутренних дел А. Г. Булыгин: «Разнообразие в порядке восхождения к верховной власти предположений законодательного свойства углубляется некоторой неясностью в нашем законодательстве понятий закона и административного распоряжения. Разграничение этих понятий издавна привлекало внимание науки русского государственного права, по все усилия теоретической мысли, направленные к истолкованию понятий закона и административного распоряжения, остались почти бесплодными... Такое отсутствие резкого различия между законодательными актами и правительственными распоряжениями приводило нередко к тому, что вопросы, по существу своему требовавшие разрешения в законодательном порядке, восходили на высочайшее усмотрение через учреждения административные».³²

Теоретик государственного права Н. И. Палиенко, наоборот, причину видел в недостаточном разграничении компетенций высших органов власти.³³ И здесь возникал замкнутый круг: фор-

²⁹ Скальковский К. А. Современная Россия: Очерки нашей государственной и общественной жизни. СПб., 1891, т. 1, с. 8.

³⁰ Дневник Е. А. Перетца (1880—1883 гг.). М.; Л., 1927, с. 121—122.

³¹ Коркунов Н. М. Указ и закон, с. 327.

³² Цит. по: Кочаков В. М. Русский законодательный документ XIX—XX вв., с. 324.

³³ Палиенко Н. И. Закон и административное распоряжение. Киев, 1898, с. 14.

мально-юридическое различие затруднено, так как недостаточно разграничены компетенции высших государственных учреждений, а последнее нельзя сделать из-за отсутствия указаний в теории государственного права России.

В разработке теоретических основ важной была постановка вопроса о принципиальной возможности разделения законодательства и административной власти при неограниченной монархии. Мнения разделились, и значительная часть юристов пришла к отрицательному выводу. М. А. Дьяконов в рецензии на книгу Н. М. Коркунова «Указ и закон» отметил, что разграничение возможно лишь «под условием издания законов не иначе, как с согласия народного представительства».³⁴

В общественных кругах бесплодность деятельности Государственного совета была предметом постоянной критики. Не принесло положительных результатов и издание в 1901 г. нового «Учреждения Государственного совета». В связи с обсуждением новой редакции «Учреждения» был поднят вопрос о предоставлении Государственному совету законодательной инициативы, но это предложение было провалено.³⁵

В конце 1904 г. в прессе все более настойчиво стали раздаваться требования улучшения государственного устройства. «Новое время» извлекло из архива и опубликовало записки кн. А. И. Васильчикова и К. Д. Кавелина, составленные еще в начале царствования Александра III, в которых поднимались вопросы об упорядочении законодательного пути и изменении состава Государственного совета.³⁶

Перед лицом надвигающейся первой русской революции царизм попытался избежать народного представительства провозглашением принципа охраны законности и усиления роли Государственного совета. В противовес общественному стремлению к конституции выдвигалась старая идея законности, которая в условиях неограниченной монархии была всего лишь фикцией. Указ 12 декабря 1904 г. Сенату первым своим пунктом провозгласил неотложным делом «принять действенные меры к охранению полной силы закона — важнейшей в самодержавном государстве опоры престола». Мысль, выраженная в этом указе, была вполне ясна: необходимы преобразования во имя упрочения самодержавия.

Разработка основных мер, возвещенных в указе 12 декабря, была поручена Комитету министров. По первому пункту его председатель С. Ю. Витте предлагал ходатайствовать перед царем «о подтверждении непременно высочайшей воли к тому, чтобы по делам законодательного свойства высочайшие повеления не испрашивались всеподданнейшими докладами министров по-

³⁴ Дьяконов М. А. Новая политическая доктрина. — ЖМНП, 1894, № 9, с. 200.

³⁵ Дневник А. А. Половцова, записи 22 и 26 февраля 1901 г. — ЦГАОР СССР, ф. 583, оп. 1, д. 54, л. 3 об., 5 об.—6.

³⁶ Новое время, 1904, 28 ноября, № 10326; 4 декабря, № 10332.

мимо Государственного совета, а равно чтобы в Комитет министров не было вносимо к рассмотрению подобных дел».³⁷ Функция контролирующего органа за правильным ходом законодательства должна быть возвращена Сенату. Кнг. Е. А. Святополк-Мирская в связи с этим записала 21 декабря 1904 г. в дневнике: «Витте хочет провести мнение, что высочайшее повеление по представлению Комитета министров недействительно, что закон только тогда действителен, если он пройдет через Государственный совет. Это прекрасно и совершенно правильно, но с его стороны довольно странно: совещание при Государственном совете из выборных от населения — это несовместимо с самодержавием, а ограничение высочайшего повеления — это совместимо с самодержавием».³⁸ Сам Витте расценивал свои предположения совершенно противоположно: «В таких мерах усматривалось предотвращение возможности того, что можно назвать расхищением самодержавия и законной царской воли чьей-либо другой».³⁹ С другой стороны, Витте «питал надежду», что если указ этот будет скоро приведен в исполнение, то «значительно ослабевут неудобольствия».⁴⁰

Порядок исполнения п. 1 указа 12 декабря обсуждался в Комитете министров в трех заседаниях — 21, 24 декабря 1904 г. и 4 января 1905 г. Работа была напряженной. Профессор Н. С. Таганцев, принимавший участие в работе Комитета министров, отмечал в своих воспоминаниях: «Спешность была такова, что даже рождественский сочельник был трудовым днем».⁴¹ Подробности обсуждения в Комитете установить не удалось, так как по всем трем заседаниям составлен один особый журнал. Но вряд ли можно согласиться с утверждением Витте, что «вопрос этот прошел довольно гладко».⁴² Уже сам Витте отмечал: «Только из замечаний К. П. Победоносцева я усмотрел его отрицательное отношение к настроению Комитета».⁴³ В замечаниях на проект резолюции государственный секретарь бар. Ю. Л. Икскуль фон Гильденбандт предлагал исключить указание на право предьявления Комитетом министров в исключительных случаях для подписания царем именных указов. «Оно может, — считал государственный секретарь, — послужить для министров основанием к испрошению высочайших повелений на внесение тех или других законопроектов на уважение Комитета, что не соответство-

³⁷ Библиотека ЦГИА СССР: Печатная записка № 71. Вопросы, подлежащие, по мнению председателя Комитета министров, разрешению Комитета по п. 1 именного высочайшего указа 12 декабря 1904 г., с. 1.

³⁸ Дневник кнг. Е. А. Святополк-Мирской за 1904—1905 гг. — Ист. зап., 1965, т. 77, с. 268.

³⁹ ЦГИА СССР, ф. 1622, оп. 1, д. 739, л. 48.

⁴⁰ Витте С. Ю. Воспоминания. М., 1960, т. 2, с. 355.

⁴¹ Таганцев Н. С. Пережитое. Пг., 1919, с. 73.

⁴² Витте С. Ю. Воспоминания, т. 2, с. 355.

⁴³ Там же.

вало бы высочайшему указу 12 декабря. . .»⁴⁴ Это замечание Иксуля не нашло отражения в журнале.

Комитет министров придавал особое значение установлению определенной формы закона, что должно было усилить уважение к закону со стороны народа и придать уверенность, что закон подвергнут всестороннему обсуждению. Впоследствии Витте писал, что «меры по основному вопросу издания законов сведены были Комитетом к тому пути, чтобы способы изменения законов отдельными всеподданнейшими докладами министров окончательно были закрыты, а Сенату было предоставлено действительное право приостановки обнародования закона, раз он находит, что этот закон не составляет проявления действительной и непосредственной самодержавной власти».⁴⁵

Результатом обсуждения в Комитете вопроса об установлении «правильного законодательного пути» стало «предположение», лишь редакционно отличающееся от «соображений» С. Ю. Витте. Издание нового постоянного или временного закона, а также изменение, приостановление или законодательное разъяснение должно проходить в виде «высочайше утвержденных мнений Государственного совета и высочайших указов за собственноручным подписанием императорского величества». Министры могли испрашивать законодательные меры лично, минуя Государственный совет, только в чрезвычайных случаях. Проектировалось дать право Сенату приостанавливать обнародование постановлений законодательного свойства, не отвечающих по форме требованиям закона.⁴⁶ Государственному секретарю поручалось подробно разработать конкретные меры на указанных Комитетом основаниях и затем внести их на рассмотрение Государственного совета. 17 января 1905 г. журнал Комитета министров был утвержден Николаем II.

Суждения Комитета министров были обнародованы и вызвали критику как справа, так и слева. Кн. В. П. Мещерский недоумевал: «... каким образом какое-либо учреждение или совещание будет заниматься вопросом разработки мероприятий для пасаждения и укрепления законности?»⁴⁷ Уважение к закону, по мнению редактора «Гражданина», прививается «духовному организму человека с детства воспитанием», и лишь воспитанием можно достигнуть установления законности в стране. В. П. Мещерский восставал и против наделения Сената широкими полномочиями по контролю за ходом законодательства.

Профессор русского государственного права Н. И. Лазаревский, приступая к рассуждениям о законности, сразу оставлял в стороне «чуждый для нашего правового строя вопрос о формальном признаке закона» и на реальной почве определял закон

⁴⁴ ЦГА СССР, ф. 1263, оп. 2, д. 5707, л. 166.

⁴⁵ Там же. ф. 1622, оп. 1, д. 739, л. 48.

⁴⁶ Журналы Комитета министров по исполнению указа 12 декабря 1904 г. СПб., 1905, с. 24—25.

⁴⁷ Гражданин, 1905, 23 января, № 7.

как любой акт, исходящий от царя, в какую бы форму он ни был облечен. Лазаревский поэтому подвергал сомнению результативность трудов Комитета министров.⁴⁸ Недоверие к ним общественности вызывалось еще и тем, что предположения по указу 12 декабря, несомненно имеющие законодательный характер и ставящие своей задачей установление законности, были поручены Комитету министров, органу, призванному решать административные вопросы.⁴⁹ Отношение же общества к Комитету было самым холодным, если не сказать — враждебным. Комитет в глазах общества был тем государственным учреждением, из которого исходили ненавистные положения об «усиленной охране».

С. Ю. Витте также отмечал неблагоприятное отношение к Комитету и скептические настроения в обществе относительно возможности разрешить назревшие проблемы обновления государственного устройства только усилиями бюрократии.⁵⁰

Государственный секретарь Ю. А. Икскуль, изучив все попытки в прошлом провести разграничение между законодательством и административным управлением, оказался вынужденным признать, что изложение отдельных статей Основных законов не вполне согласованно, а само понятие о законе в них не определено: «Требуемое... более точное разграничение законов и постановлений вызывает необходимость соответствующего пересмотра ст. 53 Основных государственных законов, в коей перечисляются формы законодательных актов».⁵¹ Предусматривалось изменение и ст. 55 Основных законов, на основании которой устанавливался порядок издания дополнений и разъяснения законов. Также предполагалось изменением ст. 174 («Учреждения министерств») запретить проведение законов через Комитет министров.⁵² За Комитетом должны были остаться дела по административному управлению. Распоряжения министров, изданные при чрезвычайных обстоятельствах и имеющие характер закона, предусматривалось в шестимесячный срок вносить в Государственный совет.

Представление государственного секретаря обсуждалось 19 марта в Соединенных департаментах Государственного совета. При обсуждении вопрос об устранении отступлений в порядке издания законов был связан с рескриптом 18 февраля 1905 г. на имя министра внутренних дел А. Г. Булыгина о привлечении к разработке и обсуждению законодательных предположений «достойнейших, доверием народа облеченных, избранных от населения людей». Вследствие этого некоторые члены Государственного совета предлагали отложить обсуждение представления Икскуля

до завершения трудов по рескрипту Булыгину.⁵³ Но такое предложение было отвергнуто. Соединенные департаменты признали, что «нет достаточных поводов предполагать, чтобы утверждение упомянутых предначертаний государственного секретаря, направленных к разъяснению и подтверждению истинного разума Основных законов, могло быть поставлено в связь с высочайшим рескриптом 18 февраля сего года министру внутренних дел».⁵⁴

Либеральная общественность тесным образом связывала обещания народного представительства с работами по установлению единого законодательного пути. «Огромное значение народного представительства, — писал в марте 1905 г. В. М. Гессен, — заключается, между прочим, в том, что благодаря ему создается единство законодательного пути, являющееся необходимым условием прочности и незыблемости правопорядка».⁵⁵ Уже в этом проявилось недоверие к правительственным обещаниям народного представительства. Если министры считали неудобным вносить законопроекты в Государственный совет, то следовало ожидать, что направление их на обсуждение с участием народных представителей окажется для них еще более стеснительным. «И если в настоящее время законы весьма часто издаются в форме положений Комитета министров, то не будут ли они впоследствии еще чаще издаваться в форме именных указов», — высказывал сомнения Гессен.⁵⁶

Рассмотрение предположений государственного секретаря Ю. А. Икскуля в Государственном совете затянулось до мая 1905 г. Проект журнала Соединенных департаментов был разослан членам на дополнительный «соображение». Из замечаний, носивших в основном редакционный характер, интерес представляет помета на полях проекта журнала, сделанная членом Государственного совета гр. А. П. Игнатьевым. Его заинтересовало, как будет решен вопрос в случае отказа Сената опубликовать царское повеление. В предоставлении такого права Сенату Игнатьев усмотрел наступление на прерогативы самодержавной власти.⁵⁷

После длительной подготовки и собирания отзывов представление Ю. А. Икскуля 23 мая 1905 г. было рассмотрено, а еще через две недели, 6 июня, Николай II «соизволил» утвердить мнение Государственного совета.⁵⁸ Текст мнения Государственного совета был составлен в самых общих выражениях, и по нему было трудно представить, что же нового он вносит в существовавшее законодательство. Обязательность прохождения зако-

⁴⁸ Лазаревский Н. И. Законность и пределы ее осуществления. — Право, 1905, № 2, с. 76—80.

⁴⁹ Якушкин В. Е. За последние месяцы. — Там же, № 30, с. 24.

⁵⁰ ЦГИА СССР, ф. 1622, оп. 1, д. 739, л. 31.

⁵¹ Там же, ф. 1149, оп. 13, д. 50, л. 21, 27 об.

⁵² Там же, л. 30.

⁵³ Там же, л. 108.

⁵⁴ Там же, л. 108 об.

⁵⁵ Гессен В. М. Единство законодательного пути. — В кн.: На рубеже. СПб., 1906, с. 302.

⁵⁶ Там же, с. 303.

⁵⁷ ЦГИА СССР, ф. 1149, оп. 13, д. 50, л. 160 об.

⁵⁸ Собрание узаконений и распоряжений правительства. СПб., 1905, № 999.

попроектов через Государственный совет прямо не была даже упомянута и укрывалась в глухих ссылках на существовавший законодательный порядок, установленный Основными законами. Более определенно указывалось на обязанность Сената не разрешать обнародования законодательных постановлений, если порядок их издания не соответствовал Основным законам. Порядок же исполнения законов устанавливался административной властью, что оставляло для министров и Комитета министров лазейку для изменения уже принятых законов. Не ставилось серьезных препятствий и к решению законодательных вопросов путем министерских всеподданнейших докладов. Государственный совет оставлял за министрами право представлять на утверждение императора доклады в порядке верховного управления. Это по сути дела мало что изменяло, так как утвержденный царем всеподданнейший доклад имел на практике силу закона. Существование возможности проводить решения единолично, без участия каких-либо совещательных органов, затрудняло законоохранительную деятельность Сената.⁵⁹

Н. И. Лазаревский по поводу указа 6 июня иронически заметил: «... русская бюрократия, создав такой поразительный по своей вразумительности закон „Об устранении отступлений в порядке издания законов“, тут же немедленно принялась систематически его нарушать. Все крупнейшие законодательные акты, изданные вслед за этим законом, были изданы в порядке, явно и очевидно не подходящем под этот закон: учреждение Государственной думы было издано помимо Государственного совета, по обсуждении проекта в частном совещании в Петергофе, никакими основными законами не предусмотренным; положение о выборах тоже, так называемая университетская автономия (правила 27 августа) создана тоже помимо какого бы то ни было законодательного порядка».⁶⁰

Указ 6 июня также имел своей целью ограничить вмешательство Комитета министров в законодательную сферу. С действием этого закона Комитет столкнулся при рассмотрении дела о сокращении срока вызова к торгам на сдачу в аренду казенных нефтеносных земель Апшеронского полуострова, внесенного министром финансов (журнал Комитета министров 18 июля и 9 августа 1905 г.). Примечательна трактовка, данная Комитетом

⁵⁹ Видимо, Николай II вначале верил в возможность неуклонного исполнения положений закона 6 июня. В письме к Д. М. Сольскому он писал о необходимости внесения проекта А. Г. Булыгина о Государственной думе на рассмотрение Государственного совета: «Утверждение мною акта такой первостепенной важности помимо высшего законосовещательного учреждения в России представляет большое нарушение мною же недавно обнародованного указа (12 дек.)». Для этого Николай II предлагал отсрочить начало вакансий в Государственном совете, но его предложение не получило осуществления. См.: ЦГИА СССР, ф. 694, оп. 2, д. 286. л. 3—3 об.

⁶⁰ Лазаревский Н. И. Законодательный порядок. — Вестн. права, 1905, № 7, с. 359.

в ответ на попытку вмешаться в пределы его ведомства: «Поставляя решительные препятствия к рассмотрению и разрешению в Комитете министров вопросов, сопряженных с изменением и дополнением закона, высочайшее повеление 6 июня сего года не содержит определенных указаний по вопросу о порядке разрешения частных, для отдельных случаев, изъятий из действующих законов». ⁶¹ Этому Комитет пашел объяснение в «казуистичности изложения» законов и недостаточной полноте распорядительной власти ведомств и признал для себя возможным сохранить за собой рассмотрение на будущее время случаев, не подходящих под действие общих законов. Таким образом, Комитет успешно преодолел еще одну попытку отстранить его от законодательства. Сохранение всеподданнейших докладов и законодательной деятельности Комитета министров (право диспенсации) сделало закон 6 июня лишь благим пожеланием. Тот же Лазаревский констатировал: «Да, дело ясно: бюрократия пренебрегала законом всегда, и никакими словами об „устранении отступлений“ ее нельзя было вдруг заставить начать действовать закономерно». ⁶²

Цель отделения законодательства от административного управления, которую на протяжении почти всего XIX в. и теперь в условиях революции ставило правительство, при неограниченной монархии была недостижима. «И по закону 6 июня, — оценивал в августе 1905 г. этот акт В. М. Гессен, — высочайшее повеление в порядке верховного управления ничем материально не отличается от законов». ⁶³

Проблема отделения закона от административного постановления оказалась для самодержавия одной из вечных. Чрезвычайная запутанность законодательства, возможность легко обходить законы, добиваясь их изменений в частных случаях или временно, являлись следствием неразрешимости этой проблемы. В. И. Ленин, рассматривая рабочее законодательство, отмечал, что редкий закон в России вводится «без предоставления министрам и другим чиновникам дозволять отступления от закона». ⁶⁴

Основной причиной всех неудач в решении проблемы «указа и закона» была неограниченная монархия. Самодержавие всегда стремилось сохранить за собой бесконтрольное право в законодательстве, согласно которому любое повеление царя становилось законом.

⁶¹ Библиотека ЦГИА СССР: Справка к вопросу о разграничении предметов законодательства и верховного управления, с. 21.

⁶² Лазаревский Н. И. Законодательный порядок, с. 359.

⁶³ Гессен В. М. Государственная дума. — В кн.: На рубеже, с. 166.

⁶⁴ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 2, с. 55.