

НЕГЛАСНЫЙ КОМИТЕТ И РЕФОРМА СЕНАТА В НАЧАЛЕ ПРАВЛЕНИЯ АЛЕКСАНДРА I

SECRET COMMITTEE AND SENATE REFORMATION AT THE BEGINNING OF ALEXANDER I'S REIGN

*P. Akulshin
N. Filippova*

Annotation

The article is devoted to the formation of the so-called Secret Committee (Neglasnyj Komitet) which took place at the beginning of Alexander I's reign and the discussion during its meetings of the Senate reformation. The draft worked out by the Secret Committee members was used as the basis for the manifesto and defined the role and the position of the Senate in the system of public administration in Russia.

Keywords: The Secret Committee, the Senate, reformation, draft, separation of powers.

Акульшин Петр Владимирович

Д.ист.н., профессор,

*Рязанский государственный медицинский
университет им. академика И.П. Павлова*

Филиппова Наталья Павловна

Ст. преподаватель,

*Рязанский государственный медицинский
университет им. академика И.П. Павлова*

Аннотация

В статье рассматривается вопрос образования так называемого Негласного комитета в начале правления Александра I и процесс обсуждения в ходе его заседаний проектов преобразования Сената. Выработанный членами комитета проект лег в основу манифеста, и определил роль и место Сената в системе государственного управления в России.

Ключевые слова:

Негласный комитет, Сенат, реформирование, проект, разделение властей.

Проблема преобразования Сената явилась одной из ключевых тем, обсуждавшихся в ходе заседаний так называемого Негласного комитета, который возник как тайный совещательный орган при императоре Александре I в начале его правления. В комитет вошли представители поколения образованной аристократии, имеющие некоторый политический опыт и определенный взгляд на решение вопросов преобразования государственного управления в Российской империи. Доверие Александра к членам Негласного комитета основывалось на тесной юношеской дружбе, которая когда-то объединила молодых людей и длилась потом долгие годы.

Идеи юного великого князя о необходимости переустройства империи заключались в желании принять новое уложение (конституцию), затем ввести представительное правление и отречься от престола. В своем письме из Гатчины от 8 сентября 1797 г. к наставнику Ф.–С. Лагарпу великий князь Александр писал, что о своих намерениях он "сообщил нескольким просвещенным особам, которые со своей стороны, давно уже о подобном плане размышляли. Нас всего четверо: господин Новосильцев, граф Павел Строганов, князь Адам Чарторыйский, мой адъютант, юноша редких достоинств, и я сам" [1, с. 337]. В письме речь шла о лицах,

составивших в этот период "великокняжеский кружок", который предопределил состав будущего Негласного комитета. Кроме названных в письме персон, в него вошел и В.П. Кочубей, с которым великий князь также находился в дружеских отношениях. После восшествия Александра I на престол эти представители высшей аристократии вновь собрались около него и оказались единственными людьми, "с которыми он был связан общим направлением понятий, и которых он не мог бы подозревать в каком-нибудь своекорыстии или интриге. Он был уверен, что они совершенно понимают и разделяют его благие желания и стараются содействовать их выполнению" [4, с. 98]. Никому другому император довериться не мог в силу разных причин. Государственные чиновники были далеки от его либеральных устремлений, а тех, кто привел его на престол, он опасался и хотел как можно быстрее удалить от дел.

Таким образом, создание летом 1801 г. неофициального комитета, который в последующие несколько лет будет играть заметную роль во внутренней политике государства, не было событием исключительным. Александр в шутку сравнивал Негласный комитет с "Comite du salut publique", намекая, по-видимому, на почти революционные задачи, стоявшие перед ним. Существовавший во времена Великой французской

революции под руководством Робеспьера Комитет общественного спасения был призван защищать завоеванные народом права и свободы. Высказанное императором в шуточной форме сравнение было символическим и поднимало статус этого секретного неофициального органа. Для реалий российской действительности начала XIX в. деятельность членов комитета по преобразованию государственного управления в условиях противостояния высшей бюрократии и общественному мнению дворянской аристократии вполне можно было назвать "революционной". Таким образом, "великокняжеский кружок" молодых друзей, преобразованный в тайный совещательный орган при российском императоре, приобрел значительное влияние, постепенно превращаясь из неофициального органа в бюрократическую структуру.

Одной из главных задач, поставленной членами Негласного комитета в ходе первого заседания 24 июня 1801 г., была реформа государственной администрации, которая подразумевала, в том числе, преобразование Сената [2, с. 63]. В предыдущие царствования Сенат, учрежденный Петром I и игравший поначалу заметную роль в политике государства, постепенно утратил свои права и преимущества, а коллегиальная форма управления почти лишилась своего значения. А.А. Чарторыйский писал, что Сенат "...стал пустым именем, эхом, еще повторяемым обществом, тщетно ищущим в нем точку опоры. Состоящий большей частью из людей бездеятельных, попадающих туда лишь за непригодностью и неспособностью ни к какому труду, Сенат был не в силах отвечать на требования той или иной партии, взять на себя роль посредника между ними и вообще иметь над ними какую бы то ни было власть" [10, с. 227].

Реформа Сената рассматривалась на десяти заседаниях Негласного комитета. Необходимо отметить, что и сами сенаторы, и правящая элита в целом предлагали разнообразные проекты преобразования Сената с целью повышения его престижа. Так, например, министр народного просвещения П.В. Завадовский в своем докладе предлагал поставить Сенат во главе управления, что фактически привело бы к усилению роли и влияния аристократической элиты. А.Р. Воронцов и Г.Р. Державин имели особые мнения о необходимости сосредоточения всех властей в Сенате. На заседании 5 августа 1801 г. члены Негласного комитета высказались против такой постановки вопроса. "Невежество членов этого собрания (Сената), которое по своему составу не может пользоваться доверием нации, – считал Н.Н. Новосильцев, – связало бы руки императору, и он не смог бы выполнить все намеченное на благо всего общества. Целесообразно сосредоточить в руках Сената лишь судебную власть, сделав ее широкой и независимой от влияния генерал-прокурора" [2, с. 85].

Составлением "Грамоты о правах Сената" занимался Д.П. Троицкий, его проект отражал самые умеренные взгляды членов Негласного комитета на роль и значение Сената. Однако было еще два радикальных проекта преобразования этого учреждения, составленные Г.Р. Державиным и П.А. Зубовым [7,8]. Авторы этих проектов предложили такой вариант преобразования высшего управления, в котором реформированный Сенат действительно мог осуществлять верховное руководство страной. Прежде всего, проекты предусматривали разделение его функций – исполнительных, судебных, контрольных и законосовещательных, в чем действительно нуждалось высшее управление, что предвосхищало проекты М. М. Сперанского 1811 г., предполагавшие создание Судебного и Правительствующего сенатов [9, с. 161]. Советники императора считали идею разделения властей ошибочной, а задуманное преобразование слишком кардинальным и поспешным. Однако император Александр I придавал большое значение проекту П.А. Зубова и поручил графу П.А. Строганову заняться составлением нового компромиссного проекта, который бы сочетал в себе и мнения сенаторов, и основные положения зубовской записки.

На заседании Негласного комитета 9 декабря 1801 г. Строганов зачитал свой проект. "Сначала шло определение Сената, затем его обязанности и права, далее его полномочия, деление Сената на департаменты, компетенции каждого из департаментов, устроенных по принципу разделения административной и судебной части, где первая часть состоит из двух департаментов, а вторая из четырех" [2, с. 137–143]. В процедуре о делопроизводстве новым было введение настольного реестра дел для судебного департамента с ежемесячным обнародованием принятого решения. Реализацию инициатив Зубова относительно учреждения корпуса государственных присяжных адвокатов и способа выборов и замены сенаторов Строганов предложил отложить до общего преобразования государственного управления. Члены комитета поддержали Строганова, считая, что необходимо лишь издать указ, упрощающий регламент дел и подтверждающий права и привилегии Сената.

Однако Александр I принял решение самостоятельно доработать проект и представил его на обсуждение в Негласный комитет 30 декабря 1801 г. Поправки, которые он внес, имели по большей части редакционный характер и касались распределения дел по департаментам. "Государь одобрил принцип разделения исполнительной и судебной власти и предложил номенклатуру дел, которые должны быть возложены на каждый департамент. Затем поднял вопрос о том, не могут ли дела военного ведомства и ведомства народного просвещения быть изъяты из ведения Сената и переданы в управление отдельным министерствам" [2, с. 152–155]. Это предложение получило одобрение у членов комитета.

По вопросу распределения дел по департаментам они решили тайно посоветоваться с Д.И. Резановым, обер-прокурором первого департамента. Кроме того, было решено показать проект А.С. Воронцову.

3 и 6 января 1802 г. работа по обсуждению проектов указа о Сенате продолжилась. Предложение Г.Р. Державина о выборности кандидатов в сенаторы, как идею о народном представительстве, члены Негласного комитета отвергли, считая ее преждевременной, что согласовывалось с их принципом постепенности в проведении реформ. 17 марта 1802 г. рассматривался проект указа о правах и преимуществах Сената, составленный А.С. Воронцовым. Главным для "молодых друзей" было не допустить противоречий между уже одобренным проектом учреждения министерств и указом. Например, они исключили статью, в которой Воронцов предлагал знакомить Сенат с донесениями, поступающими генерал-прокурору от губернских прокуроров, чтобы не возникло столкновения прав Сената с отношениями министра юстиции и его доверенными лицами в губернии. Главы о делении Сената на департаменты и распределении дел между ними были исключены по той же причине. Члены Негласного комитета утвердили лишь указ о правах Сената и о преобразовании его канцелярий [2, с. 161–165, 190–195].

21 апреля 1802 г. обсуждался вопрос об ответственности министров перед Сенатом [2, с. 213–218]. Ежегодный отчет министра о своей деятельности, прежде чем попасть к императору, должен был пройти через Сенат, который делал свое заключение и представлял его в форме доклада. Такая процедура существенно расширяла административные функции Сената. Позднее в своих мемуарах Чарторыйский писал: "Это

был (так, по крайней мере, надеялись в то время) первый шаг к установлению в России народного представительства, так как целью реформы было освободить Сенат от обязанностей исполнительной власти, оставить ему лишь власть верховного суда и, расширяя постепенно его полномочия, преобразовать в нечто подобное верхней палате; для этого со временем хотели в него включить депутатов, которые избирались бы дворянством. Депутаты должны были бы совместно с Сенатом, или в особых заседаниях, устраивать совещания и составлять государю доклады о деятельности министров и о том, насколько уже действующие или еще находящиеся в проекте законы и уставы, соответствуют потребностям государства" [10, с. 229]. Таким представлялось членам Негласного комитета идеальное устройство государственного управления.

После обсуждения в Непременном совете, именной указ "О правах и обязанностях Сената" был обнародован 8 сентября 1802 г. одновременно с "Манифестом об учреждении министерств" [5, 6]. В соответствии с решениями Негласного комитета, Сенат остался высшим исполнительным и судебным органом, значительно расширил свои административные функции и получил возможность контролировать деятельность министерств. Право Сената делать представления императору о соответствии законов "общественному благу" было разъяснено указом 1803 г., декларирующим, что это право не касается новых указов [7]. Принцип ответственности министров перед Сенатом утрачивал свою актуальность. Но этот составленный Н.Н. Новосильцевым указ фактически предопределял место Сената в системе государственного управления как высшего судебного органа, что в дальнейшем будет подтверждено Великими реформами середины XIX столетия.

ЛИТЕРАТУРА

1. Император Александр I и Фредерик-Сезар Лагарп: Письма. Документы: в 3 т. / сост., вступ. ст. и коммент. А.Ю. Андреева и Д. Тозато-Риго; пер. с фр. В.А. Мильчиной. М.: РОССПЭН, 2014. Т. 1. 920 с.
2. Николай Михайлович, великий князь. Граф Павел Александрович Строганов (1774–1817). Историческое исследование эпохи Александра I. Т. 2. СПб: Экспедиция заготовления гос. бумаг, 1903.
3. Писарькова Л.Ф. Государственное управление России в первой четверти XIX в. М.: Новый хронограф, 2012. 448 с.
4. Пыпин А.Н. Общественное движение в России при Александре I. Исследования и статьи по эпохе Александра I. СПб: Академический проект, 2000. 560 с.
5. Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое (далее – ПСЗ–I). Т. XXVII. № 20405.
6. ПСЗ–I. Т. XXVII. № 20406.
7. ПСЗ–I. Т. XXVII. № 20676.
8. Сафонов М.М. Конституционный проект П.А. Зубова – Г. Р. Державина // Вспомогательные исторические дисциплины. Т. X. Л.: Наука, 1978. С. 237–243.
9. Сафонов М.М. Проблема реформ в правительственной политике России на рубеже XVIII – XIX вв. Л.: Наука, 1988. 250 с.
10. Чарторыйский А. Воспоминания и письма. М.: Захаров, 2010. 592 с.