

Шалашная Валентина Михайловна

**К ВОПРОСУ О ПРОЦЕДУРЕ РАЗРАБОТКИ ЛИБЕРАЛЬНЫХ РЕФОРМ В 60-70-Е ГОДЫ XIX ВЕКА**

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/1/2010/3-2/20.html](http://www.gramota.net/materials/1/2010/3-2/20.html)

Статья опубликована в авторской редакции и отражает точку зрения автора(ов) по рассматриваемому вопросу.

Источник

**Альманах современной науки и образования**

Тамбов: Грамота, 2010. № 3 (34): в 2-х ч. Ч. II. С. 74-76. ISSN 1993-5552.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/1.html](http://www.gramota.net/editions/1.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/1/2010/3-2/](http://www.gramota.net/materials/1/2010/3-2/)

**© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [almanac@gramota.net](mailto:almanac@gramota.net)

УДК 94 (47) «17/1917»

*Валентина Михайловна Шалашная*

*Московский городской педагогический университет*

#### К ВОПРОСУ О ПРОЦЕДУРЕ РАЗРАБОТКИ ЛИБЕРАЛЬНЫХ РЕФОРМ В 60-70-Е ГОДЫ XIX ВЕКА<sup>©</sup>

Особенности процедуры рассмотрения законопроектов в исследуемый период во многом определялись правовым статусом высших правительственных учреждений Российской империи, к которым принято относить, прежде всего, Государственный совет и Комитет Министров, а с 19 декабря 1857 г. и Совет министров [1, с. 80].

Состав, структура, функции деятельности Государственного совета, основные требования к процедуре рассмотрения проектов нововведений определялись двумя законодательными актами - «Учреждением об образовании Государственного совета», провозглашенным Александром I в начале 1810 г. [4], и «Учреждением Государственного Совета и Государственной Канцелярии», которое Николай I принял в апреле 1842 г. [6].

Основная функция Государственного совета определялась законом как исключительно законосовещательная: «Все законы, уставы и учреждения в первообразных их начертаниях ... предлагаются и рассматриваются в Государственном Совете, и потом, действием Самодержавной Власти, поступают к предназначенному им совершению». Подчеркивался самодержавный принцип российского законодательства: «Никакой Закон, Устав и Учреждение не исходит из Совета и не может иметь своего совершения без учреждения Державной Власти» [Там же, ст. 88]. При этом сам Государственный совет не обладал правом законодательной инициативы.

Учреждение 1842 г. закрепило внутреннее устройство Государственного совета, но во второй половине столетия в его структуре произошли некоторые изменения. Из пяти департаментов сохранилось только три: государственной экономии, законов, гражданских и духовных дел. На протяжении всей истории существования при Государственном совете создавались комиссии, комитеты, присутствия и отделы для предварительного рассмотрения законопроектов. В 1860-1870-е гг. для обсуждения наиболее сложных, требующих особого внимания законопроектов при Государственном совете также учреждались и действовали временные структуры, сыгравшие важную роль в разработке не только самих законопроектов, но и определения административных мер по их проведению в жизнь. Например, Главный комитет по крестьянскому делу, учрежденный для разработки крестьянской реформы, 19 февраля 1861 г. был преобразован в Главный комитет по устройству сельского состояния и осуществлял уже на постоянной основе наблюдение за ходом крестьянской реформы до 25 мая 1882 г. Он должен был подвергать предварительному обсуждению все законопроекты и административные меры по реализации крестьянской реформы. Такие же функции выполняла Комиссия для работ по преобразованию судебной части вообще, разрабатывавшая общий план и правила введения в действие новых Судебных уставов [1, с. 22, 40-41].

Инициировать проект нового закона дозволялось только высшим сановникам, прежде всего, министрам и главноуправляющим. К ним, в соответствии с ведомственной принадлежностью, поступали для изучения или ознакомления записки от разных лиц, как правило, адресованные императору. Министр или назначенные им чиновники должны были определить целесообразность предлагаемых нововведений, и если эти предложения признавались значимыми, то в министерстве проводилось предварительное изучение вопроса и подготавливалось представление в виде доклада на высочайшее имя. В ходе предварительного рассмотрения министр запрашивал отзывы от всех заинтересованных ведомств на предварительный проект, для чего рассылались специальные письма и копии проекта.

Особое место в законотворческом процессе занимало общее собрание Государственного совета. На его рассмотрение поступали законопроекты, прошедшие, как правило, длительный путь подготовки и обсуждения в министерствах, специальных комиссиях или присутствиях, на объединенных заседаниях департаментов Государственного совета. Закон определял порядок, как поступления, так и рассмотрения дел общим собранием Государственного совета. Процедура рассмотрения дел в общем собрании Государственного совета имела свои особенности, которые были закреплены в Установлении о Государственном совете [4, пар. 42-56].

Докладывать дела общему собранию должен был государственный секретарь. В его отсутствие эта обязанность передавалась одному из статс-секретарей или их помощникам. Каждый из присутствующих на собрании членов Государственного совета имел право требовать пояснений или повторения неясных положений проекта. Затем под руководством председателя начиналось обсуждение. Председатель имел право и был обязан «рассуждения, удаляющиеся от вопроса и существа дела» прекращать и обращать внимание членов Государственного совета к обсуждаемому предмету. По окончании обсуждения председатель должен был закрыть прения и объявить то мнение по рассматриваемому проекту, которое поддерживало большинство присутствовавших членов Государственного совета.

Это мнение в течение определенного срока редактировалось чиновниками государственной канцелярии и вносилось в журнал, который председатель Государственного совета или государственный секретарь представляли на высочайшее усмотрение.

В Комитете и Совете министров большинство вопросов также рассматривалось по инициативе министров. Высочайше утвержденные в 1805 г. Правила впервые законодательно закрепили основные функции Комитета министров как высшего административного учреждения и порядок его деятельности [3, ст. 1204]. Именной указ 1812 г., в 31 статьях которого более конкретно изложены полномочия Комитета, в частности, провозглашал: «Комитет министров учреждается с особенной властью по всем вообще делам государственного управления» [5, с. 243]. Указанные нормативные акты определили основные положения правового статуса высшего административного органа Российской империи, в том числе и порядок подготовки, рассмотрения дел и представления мнений о них на высочайшее утверждение.

Основные требования к процедуре рассмотрения дел на заседаниях Комитета министров, изложенные в Правилах 1805 и 1812 гг., сохранили свое значение на протяжении всего столетия. Накануне заседания министры обязаны были прислать краткую записку «к занимающему первое место» о тех делах, которые они предлагали для рассмотрения. Из этих записок управляющий делами Комитета министров составлял общую записку, на основании которой председатель назначал к слушанию дела «по степени их настоятельности и важности». В ситуации, когда назначенное к рассмотрению дело не было заслушано в заседании Комитета министров, за представлявшим его министром сохранялось преимущественное право предлагать это дело на рассмотрение в очередном заседании.

В эпоху либеральных реформ в процедуре принятия решений о разработке новых законопроектов большую роль играл Совет министров. Первое заседание этого нового правительственного учреждения состоялось 19 декабря 1857 года. Предполагалось, что это учреждение обеспечит объединение и координацию действий министерств по вопросам разработки новых законопроектов и принятия важнейших административных мер. После законодательного закрепления его статуса высочайшим повелением 12 ноября 1861 года совещания Совета министров стали регулярно проходить в одном из помещений Царскосельского дворца или в Зимнем дворце, в приемном кабинете Александра II. Особенно наглядно роль Совета министров проявилась в период разработки программы военных преобразований.

В воспоминаниях военного министра Дмитрия Алексеевича Милютин мы находим подробное описание процесса разработки программы реформ, которая проводилась в военном министерстве с ноября 1861 г. до середины января 1862 г. Созданный проект программы Д. А. Милютин представил императору как всеподданнейший доклад, «заключавший полный обзор положения дел по всем частям военного ведомства и предположений... о необходимых улучшениях и преобразованиях» [2, с. 309]. Александр II незамедлительно ознакомился с представленным докладом и повелел внести его на рассмотрение в Совете министров. На заседаниях министров положения доклада читали вслух, а по прочтении доклад был «налітографирован» и разослан министрам и некоторым другим высшим сановникам [Там же, с. 312-313]. Александр II на заседаниях Совета министров одобрительно отзывался о программе преобразований, предложенной военным министерством, и повелел приступить к разработке реформ.

Сложившийся порядок рассмотрения на заседаниях Совета министров всеподданнейших докладов, в которых содержались предложения «относительно изменения или отмены существующих узаконений, важнейших преобразований и таких мероприятий, которые требуют соглашения или содействия нескольких министерств», сокращал сроки выработки решения о целесообразности предлагаемых нововведений и упрощал делопроизводство. Тем не менее, Д. А. Милютин отмечал, что возлагавшиеся императором надежды на эффективную работу Совета министров не оправдались: «К сожалению, на деле вышло не совсем так, и впоследствии Совет министров вовсе не оказал той пользы, которую можно было бы от него ожидать» [Там же, с. 186-187]. Учреждение Совета министров не изменило правовые основы процедуры внесения дел в Государственный совет и Комитет министров.

В процессе исследования организационно-правовых основ деятельности высших правительственных учреждений особое внимание обращает на себя тщательность, с которой законодатель прописывал процедуру рассмотрения дел. Например, было закреплено правило излагать в журнале для представления императору все особые мнения, «ежели какие сделаны будут» по рассматриваемому вопросу. Впоследствии для удобства и быстрее рассмотрения дел они представлялись в Комитет министров в форме кратких записок «за подписью министра, их представляющего». Записки эти должны были содержать все обстоятельства дела, необходимые справки и четко сформулированное мнение министра. Если дело предполагало «указ к высочайшему подписанию», то министр должен был представить дело вместе с проектом указа [3, пар. 7].

Эта процедура во многом совпадает с процедурой подготовки и слушания дел в Государственном совете. Единство требований к оформлению документации в Государственном совете и Комитете министров отчасти объяснялось тем, что в состав Государственного совета входили все члены Комитета министров, и именно они составляли его наиболее активную часть при обсуждении законопроектов. Кроме того, чиновники канцелярии Комитета министров, в том числе и управляющий его делами часто переходили в канцелярию Государственного совета, внедряя там приемы и методы канцелярской работы, усвоенные в Комитете министров. В этом отношении представляет интерес государственная служба Куломзина Анатолия Николаевича, который «большую часть своей жизни провел на канцелярских должностях, и в этом смысле его опыт весьма показателен для уяснения скрытых от глаз закулисных механизмов и приемов управления» [8, с. 27].

Описание А. В. Ремневым его деятельности в высших государственных учреждениях убедительно показывает, что делопроизводство являлось не только техническим элементом, но и действенным средством управления. Инструментами такого «управления» служили различные приемы: составление записок или справок, в которых чиновник мог придать делу нужное направление; задержать рассмотрение вопроса, сославшись на необходимость дополнительных справок и разъяснений, поручение канцелярским чиновникам от «утомленных» длительным заседанием членов Комитета министров сформулировать решение («придумать редакцию») [Там же, с. 31-32].

В эпоху либеральных реформ организационно-правовые основы процедуры рассмотрения законопроектов в высших правительственных учреждениях Российской империи не претерпели существенных изменений. Это предопределялось тем, что некоторые преобразования государственного аппарата, предпринимавшиеся в исследуемый период, не имели целью изменение характера политического устройства государства. Основы самодержавия оставались неизблемыми, общегосударственное представительство сформировано не было. Разработка и принятие реформ осуществлялась в рамках старого правительственного механизма.

#### Список литературы

1. **Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801-1917 гг.** СПб.: Наука, 1998. Т. 1. Высшие государственные учреждения. 302 с.
2. **Милютин Д. А.** Воспоминания. 1860-1862. М.: Редакция альманаха «Российский Архив», 1999. 559 с.
3. **Полное собрание законов Российской империи с 1649 г. Собр. 1-е (ПСЗ-1).** СПб., 1830. Т. 28. № 21.896. Ст. 1204.
4. **Там же.** Т. 31. № 24.064.
5. **Там же.** Т. 32. № 25.043
6. **ПСЗ. Собр. 2-е.** СПб., 1843. № 15.518. Т. 17. Отд. первое.
7. **Там же.** Т. 36. № 36.653.
8. **Ремнев А. В.** Анатолий Николаевич Куломзин // Вопросы истории. 2009. № 8. С. 26-45.

УДК 94(47).084

*Виталий Викторович Шахворостов*

*Дальневосточный государственный гуманитарный университет*

#### РОЛЬ МЕСТНОГО НАСЕЛЕНИЯ В УКРЕПЛЕНИИ ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫХ РУБЕЖЕЙ (1922-1941 гг.)<sup>©</sup>

Освобождение Дальнего Востока от интервентов и белогвардейцев, включение его в состав Советского государства в ноябре 1922 г. ставили на повестку дня новые проблемы экономического, политического, социального и административного характера. Одной из основных задач, стоящих перед государством, являлось укрепление его дальневосточных рубежей, которые характеризовались огромной протяженностью, отсутствием оборудования их в инженерном отношении, пересеченностью и труднопроходимостью приграничной местности, суровыми климатическими условиями, недостатком технической связи (телефонной и телеграфной). Кроме того, Советский Дальний Восток был объектом самого пристального внимания международного империализма и белоэмиграции в Китае.

Политический и уголовный бандитизм, огромный объем контрабанды, промышленный и военный шпионаж представляли собой серьезную угрозу политической и экономической безопасности страны. В этих условиях предстояло создать надежную и эффективную охрану и защиту ее границ. Не последнюю роль в этом сыграло участие местного населения в охране дальневосточных рубежей.

На состоявшемся по инициативе ЦК РКП(б) в апреле 1925 г. межведомственном совещании начальников частей пограничной охраны ОГПУ Ф. Э. Дзержинский отмечал, что «Между нами и населением - органическая связь. Такой связи нужно добиться и в пограничной полосе. Нужно добиться того, чтобы несущий охрану границы был известен населению как на нашей стороне, так и на той, как честный, преданный защитник рабочих и крестьян» [8, с. 64].

На этой же задаче Ф. Э. Дзержинский акцентировал внимание пограничников в своем приветствии 2-му выпуску Высшей пограничной школы 15 августа 1925 г., где им было сказано: «Особо следует подчеркнуть вопрос завоевания симпатий и доверия населения. Лозунг партии «лицом к деревне» должен быть наиболее полно осуществлен в погранполосе, и это в большей мере ложится на погранохрану. Завоевывая симпатии населения, Вы будете иметь лучших помощников в деле охраны границ и подготовите в случае войны решающие условия для победы» [10, с. 220].

Вопросы включения местного населения в процесс охраны границы были отражены в разработанной в феврале 1923 г. инструкции «Об управлении охраны границ РСФСР». Дальнейшее развитие они получили в Положении об охране Государственных границ Союза ССР, а также Временном уставе службы пограничных войск ОГПУ, принятых в 1927 г.