

Шалашная Валентина Михайловна

РОЛЬ КОМИТЕТА МИНИСТРОВ И СОВЕТА МИНИСТРОВ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ 1860-1870-Х ГГ.

В статье исследуется роль Комитета министров и Совета министров в принятии государственных решений в эпоху Великих реформ. Основное внимание автор уделяет изучению правовых основ и практики участия этих правительственных учреждений в создании новых нормативных актов.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2011/3-1/51.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2011. № 3 (9): в 3-х ч. Ч. I. С. 198-201. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2011/3-1/

© Издательство "Грамота"

Информацию о том, как опубликовать статью в журнале, можно получить на Интернет сайте издательства: www.gramota.net
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

УДК 94(47)“17/1917”

В статье исследуется роль Комитета министров и Совета министров в принятии государственных решений в эпоху Великих реформ. Основное внимание автор уделяет изучению правовых основ и практики участия этих правительственных учреждений в создании новых нормативных актов.

Ключевые слова и фразы: государство; самодержавие; Российская империя; Комитет министров; Совет министров; реформы; правовые основы; законотворческий процесс; процедура рассмотрения дел.

Валентина Михайловна Шалашная

Кафедра отечественной истории

Московский городской педагогический университет

radogosh@rambler.ru

РОЛЬ КОМИТЕТА МИНИСТРОВ И СОВЕТА МИНИСТРОВ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ 1860-1870-Х ГГ. ©

Изучение процесса разработки и принятия законопроектов и роли в нем различных правительственных учреждений в эпоху Великих реформ позволяет более глубоко понять механизм принятия государственных решений в самодержавной России.

Особое место в законотворческом процессе исследуемой эпохи занимали высшие административные учреждения, а именно Комитет министров и Совет министров. Законодательные основы структуры, состава и полномочий Комитета министров были заложены в правовых актах первой половины XIX в. Комитет министров был создан одновременно с образованием министерств для совместного рассмотрения министрами некоторых вопросов, характер которых в высочайшем манифесте от 8 сентября 1802 г. «Об учреждении министерств» не разъяснялся [6, т. 27, № 20406].

25 июня 1811 г. было опубликовано «Общее учреждение министерств» [Там же, т. 31, № 24686], разработанное М. М. Сперанским с учетом опыта первых лет деятельности министерской системы. Учреждение закрепило сложившуюся к тому времени систему министерств и приравненных к ним центральных учреждений. Этот документ стал основным законодательным актом, определившим не только внутреннюю организацию, порядок деятельности и права министерств, но и процедуру подготовки дел в министерствах для представления их императору и на рассмотрение Комитета министров. Следует отметить, что М. М. Сперанский, критически относившийся к роли Комитета министров в структуре высших государственных учреждений, отводил в своем проекте реформы государственного механизма место высшего административного учреждения Правительствующему Сенату. Комитет министров, по замыслу М. М. Сперанского, выступал лишь «образом совокупного доклада» министров в присутствии государя [11, с. 55].

В период правления Александра I неоднократно утверждались специальные нормативные акты, в которых закреплялись полномочия Комитета министров на период отсутствия императора в столице [6, т. 28, № 21896; т. 40, ст. 30469]. Наибольшее значение среди них, на наш взгляд, имел именной указ, данный Сенату 20 марта 1812 г., который, в частности, провозглашал: «Комитет министров учреждается с особенной властью по всем вообще делам государственного управления» [Там же, т. 32, № 25043]. Указанные документы более четко определили порядок взаимоотношений Комитета министров и министерств. На практике эти отношения определялись не столько важностью рассматриваемых вопросов, сколько степенью значимости конкретных ведомств в системе государственного механизма. Министры были обязаны вносить в Комитет дела, которые превышали их полномочия, или касались нескольких министерств, а также дела, вызывавшие серьезные затруднения из-за недостаточности или полного отсутствия действовавших нормативных актов.

Основные требования к процедуре рассмотрения дел в заседании Комитета министров, установленные при Александре I, сохранили свое значение на протяжении всего столетия. Накануне заседания министры обязаны были прислать краткие записки управляющему делами Комитета, в которых излагали суть дел, предлагавшихся для рассмотрения. Из этих записок управляющий делами Комитета министров составлял общую записку, на основании которой председатель назначал к слушанию дела по степени их срочности и важности.

В ходе исследования законодательных актов была выявлена особая тщательность, с которой законодатель прописывал процедуру рассмотрения дел на заседаниях Комитета министров. Для каждого заседания устанавливался следующий порядок: «а) читается и подписывается журнал последнего Комитета; б) читается общая записка о предметах, которые имеют быть трактованы, за сим в) министры предлагают дела на определенном для него месте, один за другим... д) по выслушании дела, министры, имеющие по оному особое мнение, для предложения его, занимают место, на котором предлагаются дела, один после другого, наблюдая означенный порядок; е) занимающий первое место соглашается на одно мнение, и министр, по части которого дело трактуется, отмечает перемены, ежели какие сделаны будут, и согласно с оным заготовляет потом бесподданнейший доклад к Высочайшему утверждению; ф) в случае разнообразия мнений разнообразия записываются оные в журнал» [Там же, т. 28, № 21896].

Эта процедура во многом совпадала с порядком 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 управляющие его делами, часто переходили в государственную канцелярию, внедряя там приемы и методы канцелярской работы, усвоенные в Комитете министров.

В этом отношении представляет интерес государственная служба Анатолия Николаевича Куломзина, который большую часть своей жизни провел на канцелярских должностях. Описание деятельности этого чиновника в высших государственных учреждениях, приведенное в исследованиях историков, показывает, что делопроизводство являлось не только техническим элементом, но и действенным способом управления [8, с. 27, 29-33]. Инструментами такого управления служили различные средства: составление записок или справок, в которых чиновник мог придать делу нужное направление; поручение служащим канцелярии членами Комитета, уставшими после длительных заседаний, сформулировать решение по обсуждавшейся проблеме. В мемуарных записках А. Н. Куломзина неоднократно упоминается о больших возможностях управляющего делами Комитета министров влиять на подготовку и принятие важнейших правительственных решений [9, д. 189, л. 40-41; д. 192, л. 24].

Важной частью процедуры рассмотрения дел в Комитете министров было оформление журналов, которые закон предписывал составлять по каждому совещанию. Были введены две формы журналов: по делам текущим и по делам, требующим высочайшего разрешения. Закон обязывал всех членов Комитета министров подписывать каждый журнал, в том числе и отсутствовавшими на заседаниях после ознакомления с содержанием записей. Завершающей фазой процедуры рассмотрения дел в Комитете министров было назначение исполнителей принимаемых решений. Закон определял, что постановления Комитета приводятся в исполнение теми же министрами, от которых дела представлены. Для этого министрам направлялась выписка из журнала, утвержденного императором [6, т. 32, № 25044].

В 1860-1870-е гг. Комитет министров также рассматривал штаты временных учреждений (комиссий, присутствий), которые создавались при Государственном совете на период разработки проектов реформ [1, с. 64].

Создание нового правительственного органа - Совета министров стало самым существенным преобразованием в системе государственной власти в эпоху Великих реформ. В архивах материалы об образовании нового учреждения не сохранились. Это связано с тем обстоятельством, что Совет министров был учрежден непосредственно волей императора, без обсуждения в Государственном совете. Тем не менее, изучение текста записки неизвестного автора на французском языке от 29 ноября 1857 года, который полностью приведен С. М. Середониным в «Историческом обзоре деятельности Комитета министров», позволяет отнести образование Совета министров к середине июня 1856 г. [10, с. 5].

Первое упоминание о Совете министров в законодательстве относится к 11 апреля 1858 г. [7, т. 33, № 32979]. Правовые основы нового правительственного учреждения были закреплены 11 ноября 1861 г. указом Александра II, в котором основная компетенция Совета министров определена как обеспечение единства деятельности министерств и главных управлений [Там же, т. 36, № 37619]. К его законодательческим функциям относилось предварительное рассмотрение проектов преобразований, инициированных министерствами. Только после одобрения Совета министров по повелению императора законопроект мог быть внесен в Государственный совет. Следовательно, в отличие от Комитета министров, перегруженного текущими административными делами, Совет министров должен был рассматривать и обсуждать мероприятия, непосредственно относящиеся к общегосударственным преобразованиям.

В 1861-1874 гг. Совет министров рассматривал всеподданнейшие доклады министров, которые содержали проекты нововведений. Так, в январе-марте 1862 г. на заседаниях Совета министров был заслушан доклад военного министра Д. А. Милютин, содержащий комплексный план модернизации сухопутной армии [5, карт. 50, ед. хр. 21; карт. 22, ед. хр. 41-42]. Отдельные положения этого доклада были разосланы министрам и другим высшим должностным лицам для тщательного изучения и представления замечаний. В воспоминаниях Д. А. Милютин отмечалось, что обсуждения доклада практически не было. Одной из причин этого факта военный министр назвал предварительное одобрение Александром II предложенной программы преобразований, что не позволило министрам подвергнуть ее серьезной критике [4, с. 314-313].

Комитет министров и Совет министров в процессе слушания докладов министров имели возможность оценить целесообразность предлагаемого законопроекта и донести свое мнение императору. Примером этого может служить описанное в исследованиях обсуждение доклада «Высочайше утвержденной комиссии для исследования нынешнего положения сельского хозяйства и сельской производительности в России», проходившее в Комитете министров с 20 ноября 1873 г. по 26 февраля 1874 г. [10, с. 92-108]. В ходе двенадцати заседаний Комитета министров рассматривались вопросы о несоответствии выкупных платежей реальному доходу крестьянского надела, о проблемах крестьянского самоуправления и пр. По сути, этот доклад представлял собой действительно всестороннее исследование экономического положения России, которое требовало принятия новых законов.

Министры приняли живое участие в обсуждении доклада. В воспоминаниях А. Н. Куломзина приведены мнения главноуправляющего III отделением Собственной Е. И. В. канцелярии П. А. Шувалова, военного министра Д. А. Милютин, министра финансов М. Х. Рейтерна [Цит. по: 9, д. 192, л. 48-53]. Наиболее радикальную позицию занимали министр государственных имуществ П. А. Валуев и шеф корпуса жандармов

П. А. Шувалов, полагавшие, что для разработки новых законов по крестьянскому вопросу необходимо создать специальные комиссии и привлечь экспертов от земств. В поддержку этого предложения был приведен успешный опыт Военного министерства, привлекавшего для обсуждения проектов преобразований в сухопутной армии специалистов не только отечественных, но и зарубежных. Министры предложили разработку широкой комплексной программы дальнейших преобразований в сельском хозяйстве, что могло стать реальным продолжением крестьянской реформы и началом нового этапа буржуазной модернизации. Против этой позиции выступил председатель Комитета министров П. Н. Игнатъев, который назвал предложенный порядок рассмотрения поднятых законодательных вопросов нецелесообразным и опасным. Император после некоторых раздумий поддержал мнение П. Н. Игнатъева [Там же, л. 50-51].

Возможность инициировать проекты новых реформ на основе авторитетного заключения комиссии, в которую входили представители различных ведомств и привлекались огромные статистические данные из регионов, была упущена. В то же время обращает на себя внимание сам факт детального обсуждения вопроса, аргументированного отстаивания своих мнений высшими сановниками. Позитивная оценка министрами опыта подготовки проектов нововведений, который был накоплен в Военном министерстве за период разработки военных реформ, также свидетельствует о преодолении в позиции министров узковедомственных интересов и осознании ими необходимости дальнейшей модернизации страны. Такой подход к рассмотрению дел постепенно вырабатывался в Комитете министров в период подготовки проектов реформ 1860-1870-х гг.

Комитет министров и Совет министров по поручению императора осуществляли работу по подготовке дополнений к уже принятым нововведениям, которые касались отдельных положений новых законов. Так, Александр II, утвердив Устав о воинской повинности манифестом от 1 января 1874 г., повелел в дополнение статьи 24 Устава составить особый список лиц, освобождаемых от призыва, которые занимали должности по государственной гражданской или общественной службе. Процедура принятия этого нового документа предусматривала его рассмотрение в Комитете министров до высочайшего утверждения [7, т. 49, отд. 1, № 52983]. По сути, высшему административному учреждению поручалась разработка важнейшего нормативного акта, относящегося к одной из наиболее спорных сторон реализации закона о всеобщей воинской повинности.

Комитет министров играл ключевую роль в деятельности по разъяснению применения норм законодательных актов при разрешении сложных практических ситуаций. Так, на заседании Комитета министров 25 июня 1861 г. по повелению императора был заслушан доклад Военного министерства о причинах затянувшегося рассмотрения судебных дел в отношении лиц, которые обвинялись в разбое в питейных домах Саратовской и Пензенской губерний. Следствием по этим делам более года занималась военно-судная комиссия. На докладной записке военного министра Александр II написал: «Новое доказательство, как излишняя формальность, замедляет успех дела» и повелел Комитету министров принять меры для прекращения впредь подобной волокиты. Из представителей ряда министерств была создана комиссия, по итогам работы которой в ноябре 1861 г. Д. А. Милютин представил на заседание Комитета министров записку, содержащую выводы по рассматриваемым делам. Для разрешения ситуации комиссия сочла достаточными действующие законы и предложила разъяснить их положения военной и гражданской администрации губерний. 28 ноября 1861 г. указом императора предложения комиссии по разъяснению норм военно-уголовных законов были утверждены и направлены во все губернии как прецедент для рассмотрения подобных ситуаций [Там же, т. 36, № 37632].

В исторических исследованиях не вызывает споров стремление Александра II, как и его предшественников на русском престоле, осуществлять постоянный контроль над высшими правительственными учреждениями. При этом следует отметить некоторые изменения в деятельности Комитета министров в исследуемый период. Число вопросов, рассматриваемых Комитетом министров, в 1860-1870 гг. сократилось по сравнению с предыдущим царствованием: оно не превышало 800-1000 дел в год, тогда как при Николае I это число колебалось между 2000 и 2500 дел ежегодно. Уменьшилось и количество собственноручных резолюций императора, наложенных на документы высших административных учреждений [10, с. 5]. Это объясняется, в первую очередь, важностью и неординарностью принимаемых в эпоху реформ государственных решений, требовавших тщательного и глубокого рассмотрения. Кроме того, в 1860-е гг. основная роль в законотворческом процессе перешла к Государственному совету, шел процесс постепенного расширения административных полномочий министерств, губернаторов и генерал-губернаторов [2, с. 342-344; 3, с. 117-125].

Таким образом, в 1860-1870-е гг. Комитет министров и Совет министров являлись первой высшей инстанцией для предварительного обсуждения проектов преобразований, предлагаемых министерствами, до их передачи в особые присутствия или департаменты Государственного совета. Они также выполняли важнейшую функцию по созданию подзаконных нормативных актов, уточняющих содержание и порядок реализации норм права. Эти высшие правительственные учреждения стали одним из звеньев утвердившейся схемы законотворческого механизма: министерство - Комитет министров (Совет министров) - Государственный совет - император.

Вместе с тем Комитет министров и Совет министров даже в условиях индустриальной модернизации не стали в полном смысле правительством Российской империи. Их административная и законотворческая деятельность полностью зависела от позиции императора.

Список литературы

1. **Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801-1917 гг.** СПб.: Наука, 1998. Т. 1. Высшие государственные учреждения. 302 с.
2. **Кириллов В. В.** История России. М.: Юрайт-Издат, 2007. 661 с.
3. **Лысенко Л. М.** Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи. М.: Изд-во МГПУ, 2001. 357 с.
4. **Милютин Д. А.** Воспоминания. 1860-1862. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 1999. 559 с.
5. **Научно-исследовательский отдел рукописей Российской государственной библиотеки (НИОР РГБ).** Ф. 169. Д. А. Милютин.
6. **Полное собрание законов Российской империи.** СПб., 1830. Собр. 1.
7. **Указ. соч.** СПб., 1830-1884. Собр. 2.
8. **Ремнев А. В.** Анатолий Николаевич Куломзин // Вопросы истории. 2009. № 8. С. 26-45.
9. **Российский государственный исторический архив (РГИА).** Ф. 1642. Оп. 1. А. Н. Куломзин.
10. **Середонин С. М.** Исторический обзор деятельности Комитета министров. СПб., 1902. Т. 3. Ч. 1. 358 с.
11. **Сперанский М. М.** Проекты и записки. М.-Л.: Изд-во АН СССР, 1961. 83 с.

**RUSSIAN EMPIRE MINISTERS COMMITTEE AND MINISTERS COUNCIL ROLE
IN LAW-MAKING PROCESS IN 1860-1870**

Valentina Mikhailovna Shalashnaya
All-University Department of Native History
Moscow Urban Pedagogical University
radogosh@rambler.ru

Ministers Committee and Ministers Council role in state decision-making in Great reforms epoch is researched. The author pays special attention to studying legal foundations and these governmental institutions participation practice in new normative acts creation.

Key words and phrases: state; autocracy; Russian Empire; Ministers Committee; Ministers Council; reforms; legal foundations; law-making process; legal investigation procedure.

УДК 347. 4

В статье исследуются вопросы о равной степени защиты всех форм собственности на основании договора охраны имущества. Формулируется вывод о недопустимости понуждения к заключению рассматриваемого договора со стороны организаций вневедомственной и ведомственной охраны.

Для лиц, имеющих имущество в частной собственности, заключение договора охраны является субъективным правом, которое может быть реализовано только посредством добровольно принятого на себя обязательства.

Ключевые слова и фразы: договор охраны имущества; свобода договора; понуждение к заключению договора; имущество, находящееся в частной собственности; вневедомственная охрана; ведомственная охрана; частная охранная организация.

Сергей Александрович Шаронов, к.ю.н., доцент

Кафедра гражданского права и процесса

Волжский гуманитарный институт (филиал) Волгоградского государственного университета

Sharonov345@mail.ru

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДОГОВОРА ОХРАНЫ ИМУЩЕСТВА:
СУБЪЕКТИВНОЕ ПРАВО ИЛИ ЮРИДИЧЕСКАЯ ОБЯЗАННОСТЬ?®**

Актуальность темы обусловлена необходимостью сохранения отдельных основ конституционного строя России, которые в современных условиях могут быть подвержены разрушению. Так, Конституция РФ гарантирует свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, а также признание и защиту равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности (ст. 8). Современным средством исполнения указанных положений может выступать гражданско-правовой договор.

Особенность реализации названных конституционных норм заключается в возросшей активности процесса передачи государственного имущества в собственность граждан и юридических лиц - в частную собственность. Однако зачастую наряду с этой процедурой прослеживается все более настойчивое желание отдельных государственных организаций оставить за собой право на охрану переданного или уже находящегося в частной собственности имущества, что выражается в понуждении к заключению договора охраны.

Сегодня становится очевидным фактом, что во многих случаях такое участие государства становится не только избыточным, но и является нарушением основополагающих начал гражданского законодательства