

Законодательная инициатива в актах делопроизводства органов верховного управления Российской империи первой половины XIX века

Аннотация. В связи с активизацией общественного интереса к законодательным инициативам, находящимся на рассмотрении депутатов VI созыва Государственной Думы РФ, небезынтересными как для юридической науки и практики, так и для простого обывателя стали вопросы прохождения законодательного проекта в парламенте, включая процесс первоначальной разработки и подготовки документов в пакете законопроекта. На сегодняшний день законотворческая процедура в России нормативно закреплена и нередко становится предметом научного исследования. Вместе с тем ее внешнее оформление и документационное обеспечение суть результат последовательного эволюционного развития административных отношений в деятельности органов верховного управления Российской империи XIX столетия, которые сформировали практику взаимодействия и внешней фиксации инициатив и решений в сфере правотворчества. Работа представляет собой подробный анализ практики юридического оформления законодательных, а также управленческих инициатив в коллегиальных органах государственной власти верховного уровня Российской империи. Исследуются как акты делопроизводства, используемые для фиксации первичных предложений по совершенствованию законодательства, решению конкретных административных задач, так и документы, содержащие принятые государственным органом решения и служащие основанием для формирования нормативного правового акта. Автор определяет место делопроизводственного акта в юридической практике абсолютной монархии.

Ключевые слова: административное право, конституционное право, законодательная инициатива, акт делопроизводства, юридический документ, мемория, протокол, пояснительная записка к законопроекту, Российская империя, верховный орган управления, высочайшая конфирмация, монархия.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.68.7.020-030

Право законодательной инициативы, его характеристики и порядок реализации на протяжении долгого времени остаются актуальной темой для научного исследования в связи с объективной потребностью современной России в осмыслении и оценке сущности парламентаризма, особенностей демокра-

тического политического режима. Вместе с тем аналитические и научные материалы в основном касаются не столько формы, сколько содержания законодательного процесса, стадий прохождения законопроекта в парламенте. Как правило, за пределами научного осмысления оказывается порядок оформления документов

© Шушунова Е. В., 2016

* Шушунова Елизавета Васильевна, старший преподаватель кафедры теории и истории права и государства Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» — Нижний Новгород

eshushunova@hse.ru

603005, Россия, г. Н. Новгород, ул. Большая Печерская, 25/12

в составе предоставляемого субъектом законодательной инициативы пакета¹. Тем не менее, по замечанию А. И. Абрамовой, несоблюдение требований формального свойства является основанием для возврата законодательного проекта инициатору, причем как на уровне федеральном, так и в парламентах субъектов Российской Федерации².

Представляется обоснованным обращение к актам делопроизводственной практики Российской империи для анализа эволюции законодательного процесса, выявления недостатков используемых в имперском праве процедур с целью их дальнейшего устранения в современных условиях³.

Рассмотрение законодательных и прочих инициатив в Государственном совете (далее также — Совет) осуществлялось на основании предоставленных в установление сведений, описания ситуации, изложения отдельных обстоятельств (представлений). Аналогичным образом действовал Комитет министров. И если в первом государственном учреждении чтение дела в общем собрании обуславливалось прохождением через компетентный департамент Совета, который готовил собственное заключение на основании представленных материалов, то во втором практически всегда дело поступало на рассмотрение непосредственно от министра, что несложно объяснить самой структурой Комитета, выступавшего общим совещанием министров и не имевшего департаментов и отделений⁴.

В зависимости от назначения и адресата информации докладчиком могла быть выбрана соответствующая форма ее представления. К примеру, на основании § 14, 15 Учреждения Комитета министров для скорейшего и удобнейшего рассмотрения дел они предлагаются министром в виде кратких записок, скрепленных подписью министра-докладчика. Записка содержала в себе описание обстоятельств возникновения вопроса, все необходимые для принятия решения сведения (справки) и мнение самого ответственного министра. Как указывает законодатель в § 16, если по делу требуется издание указа, то к материалам прикладывается проект такого, который впоследствии поступает на высочайшее утверждение. Записками же оформлялись внутриминистерские отношения: в случаях, когда дело в департаменте не могло быть решено без участия министра, директор департамента готовил соответствующую записку с изложением проблемы, резолюция министра ставилась пометой непосредственно на записке (докладчиком), по ней осуществлялось дальнейшее исполнение (так же и в совете министра)⁵. Запиской же оформлялось предоставление сведений, данных, справок, объяснений отделений и столов министерства по делам, которые производились в канцелярии министра (§ 96).

Суть вопроса, безусловно, определяла и содержание записки, где по необходимости могли приводиться ссылки на нормативные правовые акты, сведения статистического характера, данные об опыте предыдущих лет. Записка, без-

¹ См., например: *Абрамова А. И.* Современный законодательный процесс Российской Федерации: стадии и проблемы их совершенствования // Журнал российского права. 2007. № 2 ; *Кучерявцев Д. А.* Правоотношение законодательной инициативы (на примере Российской Федерации и ее субъектов) // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 37—45.

² *Абрамова А. И.* Право законодательной инициативы: проблемы обеспечения и защиты // Журнал российского права. 2006. № 3.

³ О высоких требованиях к порядку реализации законодательного процесса, его результатам и субъектам см., например: *Желдыбина Т. А.* Проблемы и перспективы развития системы законодательства России // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 7. С. 1331. См. также: *Ву Куанг Хуан.* Понятие и элементы механизма законотворчества // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 12. С. 1556—1557.

⁴ Комитет состоял из председателя (до 1865 г. одновременно председатель в Государственном совете), министров и лиц, управляющих отдельными частями и по статусу приравненных к министрам, за исключением обер-прокурора, председателей департаментов Государственного совета (см.: Выписка из высочайше утвержденного учреждения Комитета министров от 20 марта 1812 года. §1 // ПСЗ I. Т. XXXII. № 25044).

⁵ Общее учреждение министерств. § 109—111 // ПСЗ I. Т. XXXI. № 24686.

условно, упрощала решение задач, связанных с организацией рассмотрения дел, поскольку предлагалась в Комитет министров за несколько дней до проведения заседания и позволяла определиться как с компетентностью органа на рассмотрение указанного дела, так и составить подходящую повестку заседания. Записки могли также использоваться для формирования текста журналов, хотя данный факт не исключал обязанности секретарей внимательно относиться к своей обязанности в силу особенностей изложения министрами поставленных вопросов и задач⁶. Речь идет о таких записках, которые зачастую существенно превышали желаемые лимиты и далеко не отвечали понятию «краткие». Журнал и выписка из него (мемория) заметно улучшали ситуацию в контексте последующего направления принятых решений и их обоснования на высочайшее утверждение. Однако нередки случаи, когда записки направлялись непосредственно на имя императора⁷.

Заметим, что данный способ представления предложений на высочайшее усмотрение ставил под сомнение стройность и работоспособность разработанной в начале XIX века системы, поскольку любой министр предположительно по любому вопросу компетенции мог обойти обсуждение в Государственном совете или Комитете министров, обращаясь сразу к монарху. И хотя записки в меньшей степени рассматривались императором в качестве документов первостепенного значения (чаще всего они направлялись по подведомственности в коллегиальный орган для предварительного соображения), однако они точно так же, как

и всеподданнейшие доклады, отвлекали его порой на текущие мелкие вопросы, разрешение которых вполне можно было опустить до уровня созданных им же коллегиальных органов⁸. Между тем даже первоначальный манифест «Об учреждении министерств» от 8 сентября 1802 г. предусматривает обязанность министра предварительно обсуждать вопрос, выносимый на рассмотрение государя, среди остальных министров «для надлежащего соображения со всеми государственными частями» (прообраз будущего институционального Комитета министров). Если это требование не выполнено, любой другой министр вправе сделать императору о таком нарушении представление (п. XI)⁹.

Текст записки определенно играл очень большую роль, как собственно в делопроизводстве, так и в процессе нормативного регулирования. Объясняется это тем, что по правилам, сложившимся в государственной системе первой половины XIX века, документ, изложение, позиция, получившие высочайшее утверждение, приобретали силу закона. И, заметим, не каждый раз и не каждый министр прилагали к материалам записки или доклада заранее подготовленный текст указа. Указанное закономерно приводило к тому, что текстом нормативного акта становилась названная уже записка с изложением всех обстоятельств и нередко разносторонних мнений государственных чиновников с выводом в виде позиции министра, которая после одобрения Комитета министров и высочайшего утверждения становилась нормативным предписанием¹⁰. То же самое происходило с

⁶ Это было обусловлено в том числе несовершенствами разграничения компетенций верховных органов управления. Об этом см., например: *Михеева И. В.* Министерская система в Российской империи: этапы и принципы становления // *История государства и права.* 2013. № 11. С. 48—53.

⁷ Записка бывшего министра юстиции Трошинского «О неудобствах государственного управления по форме единоличной, введенной закрытием коллегий и отменой коллежского обряда и подтвержденной общим учреждением министерств в 1810 и 1811 гг.» занимает 114 листов (см.: URL: <http://www.prilib.ru/Lib/pages/item.aspx?itemid=50367> (дата обращения: 10.06.2015)).

⁸ Распоряжением императора Записка министра коммерции Н. П. Румянцева о преимуществах установления торговых связей с Японией и использовании для этих целей миссий, направляемых в Северную Америку, передана на совещание министрам («Министерский комитет») (см.: URL: <http://www.prilib.ru/Lib/pages/item.aspx?itemid=74693> (дата обращения: 09.06.2015)).

⁹ ПСЗ I. Т. XXVII. № 20406.

¹⁰ Классическим примером такого нормативного акта является высочайше утвержденное положение Комитета министров «О мерах, предлагаемых к укреплению берегов Балтийского моря в Курляндии от наносимого с моря песка» от 25 ноября 1830 года, текст которого полностью состоит из записки

рассматриваемыми далее докладами, причем порой наименование документа после императорской конфирмации не изменялось: «Высочайше утвержденный доклад...»¹¹, что существенно роднит юридическую технику первой половины XIX века с тем, что мы наблюдаем в законодательном материале времен царствования Петра I (резолуции на документе «быть по сему»).

Вторым часто встречающимся термином в контексте предложения своей инициативы является «доклад». В данном случае будем рассматривать доклад не в качестве способа донесения информации, как он представлен в Образовании Государственного совета¹² (далее — Образование), а в виде документа. Так, § 112, 114 Общего учреждения министерств предусматривает обязанность изготовления доклада или записки в ситуациях, когда после рассмотрения представленных департаментом министерства материалов министр не может принять окончательного решения, но ограничивается мнением, которое излагается в докладе и направляется на дальнейшее усмотрение. Доклад подписывается министром, контрассигнатура осуществляется директором компетентного департамента.

Общее учреждение министерств не содержит указаний на отличительные признаки записки и доклада, хотя нередко упоминает обе разновидности бумаг с союзом «или». Более того, заключительная часть этого закона включает в себя 4 образца для изготовления наименованных в Учреждении бумаг, таких как сношение, отношение, предписание и представление, или докладная записка. В последнем случае оба понятия, как видно, соединены, что свидетельствует о том, что представление было родовым понятием для доклада и записки. Несправедливо было бы не заметить в данном контексте законодательно установленных требований к представлению министра в адрес Государственного совета (§ 222)¹³.

Доклад, как, впрочем, и записка, мог представляться на высочайшее усмотрение, и в этом случае он получал наименование «всеподданнейший». Заметной разницы в стиле и форме изложения доклада, по сравнению с запиской, не наблюдается, они сопоставимы даже по размеру¹⁴. Крайне подробно описаны причины и порядок подачи докладов на имя императора в манифесте от 8 сентября 1802 г. «Об учреждении министерств»¹⁵. Так, причиной могло стать отсутствие соответству-

министра финансов по названному вопросу. Очевидно, записка не адаптировалась для целей трансформации в правовой акт, поэтому в ней сохранены все обстоятельства, указанные первоначально министром («вслед за тем полковник Рокасовский донес, что, по мнению его, было бы весьма полезно...»; «в записке сей барон Пален изъясняя о занимаемом сыпучими песками пространстве...»).

¹¹ См., например: Высочайше утвержденный доклад Главного училищ правления «О производстве в ученые степени, на основании Положения, у сего прилагаемого» от 20 января 1819 года // ПСЗ I. Т. XXXIV. № 27646; высочайше утвержденный доклад начальника Морского штаба «Об учреждении при Санкт-Петербургских адмиралтействах сметных исчислений на построение кораблей и других судов» // ПСЗ I. Т. XL. № 29825.

¹² Образование Государственного совета от 1 января 1810 года // ПСЗ I. Т. XXXI. № 24064.

¹³ Представление должно содержать в себе: 1) точное изложение существующих законов или учреждений; 2) недостаток их или важные неудобства, опытом удостоверенные; 3) предположения министра или проект закона или учреждения (см.: ПСЗ I. Т. XXXI. № 24686).

¹⁴ Всеподданнейший доклад от 22 апреля 1828 года М. М. Сперанского о выборах сенатора в Комитет обозрения Сводов законов выполнен в стиле записки с предложением всего на 3 листах. В заключении есть фраза: «Проект указа, удостоенный высочайшего утверждения, при сем имею счастье представить» (см.: URL: <http://www.prilib.ru/Lib/pages/item.aspx?itemid=50406> (дата обращения: 14.06.2015)).

¹⁵ Всеподданнейшие доклады также могли поступать от Правительствующего сената. Об этом свидетельствует предписание Именного указа от 31 марта 1802 г. о необходимости оставлять на рапортах и докладах Сената даты их подачи для целей их соотнесения с датами рассмотрения дел и подписания протоколов заседаний (см.: Именной указ, объявленный Генерал-прокурору Действительным тайным советником Трошинским «О выставлении на всеподданнейших докладах и рапортах, подносимых от Сената, чисел, означающих подачу оных» от 31 марта 1802 года // ПСЗ I. Т. XXVII. № 20208).

ющих инструкций (наказов), регламентов для осуществления полномочий в конкретной области, а также наличие необходимости «отвратить какие-нибудь по вверенной части могущие встретиться неудобства, влекущие за собою потерю времени, излишние издержки, беспорядок в производстве, или какие последствия, кои преграждают путь к приведению чего-либо в лучшее состояние»¹⁶. Механизм утверждения был достаточно прост: при решении дел текущих, не требующих издания новых и изменения действующих законов, император, соглашаясь с доводами министра, мог утвердить доклад, и в этом случае издание последующих распорядительных актов осуществлялось на основании подтвержденных предложений. При выявлении необходимости внести поправки в действующее законодательство министру-докладчику поручалось разработать проект соответствующего указа, который подписывался государем, контрассигнатура совершалась этим компетентным министром.

Надо сказать, что в Полном собрании законов Российской империи по-прежнему встречались и нормативные акты подобного типа: высочайше утвержденный доклад, записка. Обращаясь к законодательству начала XVIII века, вспоминаем о том, что такая форма неизменно присутствовала в административной деятельности. Она выражается в изложении позиции подчиненного лица с резолюциями «быть по сему», «исполнить» и к XIX веку приобретает примерно такую дихотомию: до-

клад обычно содержит в себе сформулированные предложения по изменению, дополнению действующего законодательства в виде проектов нормативных предписаний, а в записке формулируются обстоятельства, требующие принятия конкретных исполнительных мер в виде выделения денежных средств, строительства, организации транспортного сообщения и прочего¹⁷.

Как мы замечаем, законодательство рассматриваемого периода (с XVIII до середины XIX века) не содержит градации в смысле различия по юридической силе нормативных правовых актов, утвержденных, изданных, рассмотренных монархом. Законодательство этого периода знает о конструкциях «во исполнение» и «на основании», но в кодификациях метод выделения именно законодательных актов в отличную от подзаконных актов группу не использован. Таким образом, множество по существу делопроизводственных актов после прохождения процедуры высочайшей конфирмации становились в один ряд с актами законодательными, которые оставалось различать лишь по технике исполнения и наличию особых юридических конструкций¹⁸.

Особенный интерес к указанной практике проявил внимательный к порядку император Николай I. И этому, конечно, способствовали сообщения от доверенных государю лиц и государственных служащих. Подобная форма опубликования нормативных актов, по словам В. П. Кочубея, приводила к нежелательному

¹⁶ Манифест «Об учреждении министерств». П. X // ПСЗ I. Т. XXVII. № 20406.

¹⁷ См., например: «Вследствие чего и в дополнение к штатам, главный директор военных конских заводов... полагает нужным постановить нижеозначенные правила...» (см.: Высочайше утвержденный доклад Комитета о конских заводах «О прибавочном к штатному положению фураже на лошадей, состоящих в военных конских заводах» от 25 апреля 1827 года // ПСЗ II. Т. II. № 1053); «Во исполнение Высочайшего Вашего Императорского Величества повеления министр финансов и начальник морского штаба... имели совещание о лучшем устройстве новой операции доставления корабельных листовенных деревьев из лесных дач Олонецкой губернии в Санкт-Петербург и на основании докладной записки министра финансов и последовавшей за оною Высочайшей резолюции... предположили следующее...» (см.: Высочайше утвержденная записка министра финансов «Об учреждении Комиссионерства для заготовления и доставления корабельных лесов из Олонецкой губернии в Санкт-Петербург» от 27 мая 1827 года // ПСЗ II. Т. II. № 1127).

¹⁸ См., например: «Комитет конских заводов, соглашаясь совершенно с представлением шталмейстера Козенса и находя действительно необходимым привести оное в должное исполнение, всеподданнейше испрашивает на сие Высочайшее соизволение Вашего Императорского Величества» (см.: Высочайше утвержденная записка Комитета о конских заводах «О обмундировании находящихся при конских заводах школьников» от 25 апреля 1827 года // ПСЗ II. Т. II. № 1054).

обнародованию мнений и позиций, которые не только не получили высочайшей конфирмации, но и явно противоречили окончательному решению. Выходило это обычным образом: выписка из журнала Комитета министров, к примеру, направлялась министру с приложением дополнительных сведений о ходе обсуждения вопроса, необходимых для надлежащего исполнения распоряжения. Из министерства соответствующее предписание или положение выходило в подчиненные места, а также в Правительствующий сенат, на который была возложена обязанность по опубликованию нормативных правовых актов, в первоизданном виде, то есть с изложением первоначальных докладов и записок. Данное обстоятельство, безусловно, приводило к существенным трудностям в исполнении, интерпретации смысла правовых норм, поскольку то, что предназначалось изначально для внутреннего пользования, становилось предметом обсуждения всех заинтересованных лиц. Кроме того, не стоит забывать о ситуациях, когда монарх поддерживал позицию меньшинства при голосовании. В таком случае выставление внутренних противоречий на обозрение непосредственных исполнителей было вдвойне нецелесообразно¹⁹.

Существенное сокращение такого рода документов по части законодательной после 1826 г. следует отнести не только к уменьшению расположения нового императора к Комитету министров, но и к изменению концепции подготовки правового акта: граф Кочубей неоднократно настаивал на соблюдении требования Учреждения Комитета министров о предложении всех инициатив, влекущих введение, изменение, прекращение нормативного акта в виде проектов указов²⁰.

Что касается журналов (протоколов), то эта разновидность акта делопроизводства сохранила свое существенное значение и активно использовалась для фиксации высказанных предложений и принятых решений в оставшихся преимущественно коллегиальными органами верховного управления, включая Государствен-

ный совет, Правительствующий сенат, Совет министра, Комитет министров, а также некоторые их подразделения.

Так, ход собраний и высказанные членами Государственного совета мнения фиксировались в особой протокольной форме — в виде журнала заседаний. Образование указывает на два типа таких документов (§ 57): во-первых, журналы, содержащие высочайше утвержденные постановления и подписываемые в этой связи только председателем Совета и государственным секретарем; во-вторых, журналы, имеющие непосредственное отношение к деятельности Совета, поскольку они включали решения собственно этого государственного установления по вопросам повестки и подписывались председателем, членами Совета в порядке старшинства. Контрасигнатура при этом совершалась государственным секретарем. Резолюции общего собрания Совета по делам, поступившим из департаментов, прилагались к материалам уже созданного в одном из последних журналов.

Ответственными за составление протокольных журналов признавались статс-секретари департаментов и государственный секретарь в случае с общим собранием. Скрепленные подписями членов и председателей журналы непременно передавались государственному секретарю, который представлял их на высочайшее усмотрение. Общая схема составления любого журнала была означена в § 137 Образования и подразумевала наличие в нем описательной, мотивировочной и резолютивной частей. Большое значение, безусловно, придавалось части заключительной (резолютивной), которая, по смыслу рассматриваемых норм, должна быть изложена так, чтобы ее можно было беспрепятственно перенести в соответствующее постановление. Итоговые журналы департаментов и журнал общего собрания Совета, включавший не только решения собственно членов установления, но и постановления, что были высочайше утверждены, в совокупности составляли книгу высочайших повелений по предметам Государственного совета.

¹⁹ Середонин С. М. Исторический обзор деятельности Комитета министров. СПб., 1902. Т. 2, ч. 1 : Комитет министров в царствование императора Николая Первого (1825 г. ноября 20 — 1855 г. февраля 18). С. 25—26.

²⁰ Середонин С. М. Указ. соч. С. 25—26.

Надо сказать, что в том виде, в котором журналы департаментов и общего собрания Государственного совета составлялись, они представляли особую ценность и могли быть эффективно использованы для оценки обоснованности и правомерности принятого решения. В журнале указывался докладчик (министр, председатель департамента, обер-прокурор и пр.), излагался доклад обстоятельств по вопросу (описательная часть), если это было уместно, перечислялись правовые нормы, на основании которых делался вывод (мотивировочная часть), а затем приводились итоги голосования с поименным указанием членов департамента, общего собрания, высказавшихся за или против. При этом заключение департамента Государственного совета, к примеру, формулировалось так: «Департамент государственной экономии согласно мнению министра финансов полагает...». Для придания такому заключению юридической силы в последующем по ряду вопросов требовалось утверждение общего собрания Совета и высочайшее утверждение; сведения о датах, когда таковые состоялись, приводились в журнале: «23 ноября 1825 г. заключение департамента в общем собрании Государственного совета утверждено и Высочайше утверждено 23 декабря 1825 г.»²¹.

Вместе с тем одна и та же характеристика протоколов (журналов) — подробность — может считаться как достоинством, так и существенным недостатком таковых. Обратимся к журналу общего собрания Государственного совета по делу, внесенному министром юстиции 7 января 1815 г., «По делу о крепостном заемном письме подполковника Александра Яковлева...»²². Как представлено во введении к изложению дела, оно рассматривалось в связи с недостижением согласия в собрании московских департаментов Правительствующего сената по жалобе подполковника А. Яковлева на Московское губернское правление. Описательная часть

начинается с невероятно подробного описания последовательности действий заявителя перед подачей прошения в Сенат, включая обстоятельства зарождения имущественного требования, существо решений губернского правления по первой инстанции (с указанием дат и мнений), обоснований обращения А. Яковлева в Сенат. Далее следует доскональный пересказ хода рассмотрения дела в Сенате с изложением мнений сенаторов в нескольких раундах голосования в разное время, включая рассмотрение в общем собрании. Мотивировочная часть выражена не явно, по ходу текста протокола ссылки на нормативный материал встречаются в изложении мнений сенаторов и членом Государственного совета, кроме того, поступив на разрешение Совета, дело изначально было обсуждено в департаменте гражданских и духовных дел, журнал которого, судя по замечаниям протокола общего собрания, оглашен перед членами Совета, однако в рассматриваемом документе не дублируется (приложен).

Структура протокола (журнала) фактически отсутствует, чтение осложняется тем, что по указанному вопросу голосование в общем собрании проводилось трижды, причем в различном составе (одни члены Совета присутствовали на первом, во втором не присутствовали по болезни, роду дел, другие — наоборот, приступили к рассмотрению со второго чтения). При каждом новом рассмотрении к уже изложенному добавлялись мнения присоединившихся членов Совета, которые высказывали дополнительные аргументы и обращались к ранее упомянутым позициям сенаторов. Таким образом, учитывая проведение голосований по вопросу 5 апреля, 3 и 17 мая, члены Совета в зависимости от убеждений выражали приверженность заключению, состоявшимся в указанные даты. Дело было исполнено 31 мая 1815 г. по выписке из журнала (от даты первого прошения Яковлева в государственный орган прошло 5 лет).

²¹ Журнал департамента государственной экономии Государственного совета № 1 «О считании серебряного рубля при приеме в пошлину в 1826 году в 3 рубля 60 копеек ассигнациями» (20 ноября 1825 года) // URL: http://www.fox-notes.ru/spravka/img_A_210114_000.jpg ; Журнал департамента государственной экономии Государственного совета № 2 «О продаже земли, принадлежащей Ростовскому Богоявленскому монастырю в городе Москве» (25 ноября 1825 года) // URL: http://www.fox-notes.ru/spravka/img_A_210114_001.jpg (дата обращения: 08.08.2015).

²² Архив Государственного совета. Царствование императора Александра I (с 1810 по 19 ноября 1825 года). По делам департамента гражданских и духовных дел. Спб., 1901. Т. IV. С. 517—518.

Однако не стоит рассматривать журнал заседаний в качестве стенограммы, к чести государственного секретаря и статс-секретарей журналы все же изготовлены таким образом, чтобы свести к минимуму многогранность мнений членов Совета и выделить основные позиции (среди предложенных в течение нескольких часов прений). Как правильно отмечается в научной литературе, в журнале обычно не встречается множества изречений членов Совета: обычно помещалось мнение большинства и одно особое, в редких случаях таких особых мнений было два²³. Журналы тщательно редактировались, поскольку они могли быть представлены на высочайшее утверждение, а также являлись основанием для нормативных актов и источником информации для толкования законодательных предписаний.

С развитием системы государственного управления журналы приобретали всё большее значение. Так, на основании Именного указа «О производстве дел в Государственном совете во время отбытия государя императора из столицы» от 10 августа 1816 г. членам Совета позволялось разрешать поступившие к исполнению дела большинством голосов, а решения, таким путем принятые, реализовывать министрам, руководствуясь выписками из журналов Совета без высочайшего утверждения²⁴. Журналы, безусловно, не приобретали свойства нормативного акта и не ставились в один ряд с высочайшими повелениями, они по-прежнему служили средством для закрепления принятых в коллегиальном органе решений, на основании которых осуществлялось последующее исполнение в виде издания актов распорядительных, нормативных. Это свидетельствует о том, что монарх технически имел возможность делегировать свои полномочия, оставляя, по существу, органу законодательному некоторую

свободу в рассмотрении текущих дел и имея в распоряжении всю цепочку документов, обосновывающих сделанное.

Не находится в журналах того времени и сведений о соблюдении кворума в коллегиальных государственных учреждениях. Вместе с тем в законодательных актах об их учреждении по примеру нормативных требований первой четверти XVIII века присутствует условие о подписании журнала всеми членами установления. И в Государственном совете, и в Комитете министров журнал предыдущего заседания обычно подписывался на последующем, чтобы предоставить возможность секретарям, во-первых, собрать подписи отсутствовавших, а во-вторых, принять и записать надлежащим образом особые их мнения. Учитывая факт появления последних уже после обсуждения вопроса и голосования, необходимо признать, что такое правило было крайне неудобным с позиций эффективного администрирования, поскольку вновь поступившее мнение нужно было обсуждать снова.

Николай I кардинально изменил такую практику, распорядившись, чтобы журналы подписывали только те члены Комитета министров, которые находились в присутствии на момент обсуждения (отсутствовавшим обязательно указывать причины такого отсутствия), однако на канцелярию установления накладывалась обязанность заранее оповещать тех министров, дело которых готово к докладу, о времени такого рассмотрения. Таким образом, государь хотел стимулировать исполнение государственными служащими своих полномочий. Следует отметить, что в отсутствие нормы о кворуме для принятия решений такая мера все равно оказалась бездейственной, например, на заседании 18 октября 1832 года присутствовали 3 из 13 членов Комитета министров²⁵.

²³ Документы Государственного совета Российской империи. Мемории Общего собрания (1816—1821). М., 2008. Т. 1. С. 7.

²⁴ К вопросам, которые могли оставаться на собственное усмотрение Государственного совета при отъезде императора, не относились: 1) постановление новых законов, за исключением случаев восполнения пробелов в действующем законодательстве; 2) установление/отмена налогов; 3) прощение долга по налоговым платежам; 4) возведение в дворянский статус, лишение такового, наказание дворян по делам уголовным. Здесь требовалось представлять на высочайшее утверждение положения Государственного совета («Совет полагает»).

²⁵ Середонин С. М. Указ. соч. С. 28.

Мемории — не новый для государственного управления термин, поскольку однокоренные слова уже неоднократно встречались в законодательстве времен формирования империи (первая четверть XVIII века) и обозначали в общем виде сообщение, доношение. В рассматриваемый период мемория существует в значении «выписка, выдержка из журнала, представляемая на утверждение»²⁶. Очевидно, что при большом количестве совещательных органов, созданных Александром I, далеко не всегда он лично мог присутствовать на заседаниях, даже, к примеру, в Государственном совете, председателем которого являлся в силу закона. Поэтому знакомиться с доводами предложенных к рассмотрению докладов, представлений и записок, результатами прений он мог исключительно в письменной форме. О тяжеловесности журнала уже было сказано выше, а значит, императору на рассмотрение и утверждение должны были представляться сведения, очищенные от дополнительных несущественных замечаний, что было сделано в форме меморий.

Проанализировав имеющиеся в распоряжении материалы, можно прийти к выводу о том, что, во-первых, мемории разных государственных органов (Государственного совета, Комитета министров) изготавливались примерно по одному и тому же образцу в виде таблицы, где с левой стороны излагалась суть вопроса, а с правой — результаты обсуждения и голосования; во-вторых, таблица умышленно делилась на части в зависимости от категории и качества вопросов (на примере Государственного совета):

- 1) рассмотрение высочайших повелений (представления, по которым необходимо получить высочайшее утверждение или которые нужно довести до сведения государя — для Комитета министров);
- 2) подписание журналов предыдущих заседаний (представления, рассмотренные Комитетом министров);

3) вопросы, мнения, журналы для высочайшего утверждения (дела, принятые к сведению или переданные на рассмотрение министрам, либо предложения на разрешение Сената или для внесения в Комитет министров их заключений по оным)²⁷;

4) слушание дел, журналов, мнений, следующих к исполнению по высочайшим повелениям²⁸.

Любая мемория начиналась с указания фамилий членов, отсутствующих на заседании и причины такого отсутствия. Обязательным реквизитом со времен петровских преобразований стала дата документа. В конце документ скреплялся подписью председателя Комитета министров, Государственного совета; контра-сигнатура — от государственного секретаря. При рассмотрении оригинальных документов установлено, что подача на высочайшее утверждение мемории означала и возможность кардинального изменения позиции по вопросу, поскольку император путем проставления в соответствующих местах помет-резолюций мог согласиться с мнением меньшинства членов коллегиального органа. В таком случае, безусловно, исполнение осуществлялось по такому высочайшему утверждению: «Дела, означенные в мемории от 28 февраля по IV Отделению, государь император изволил рассмотреть; но по делам под № 3 изволил согласиться с мнением четырех членов...»²⁹

Мемория сама по себе не являлась актом распорядительным, не имела нормативной природы, это документ текущего делопроизводственного порядка, закреплявший принятые решения (Комитетом министров и Государственным советом самостоятельно или утвержденные государем), которые впоследствии облекались в форму указов, высочайше утвержденных мнений Государственного совета, распоряжений (высочайших повелений) о последующем рассмотрении вопроса, например, в общем собрании Государственного совета.

²⁶ Мемория // Толковый словарь живого великорусского языка В. И. Даля. СПб., 1881. Т. 2.

²⁷ Мемория Комитета министров, 2-е заседание, 7 января 1819 года // Мемории Комитета министров : пространные : за январь — апрель 1819 г. 1819. 523 л.

²⁸ Мемория общего собрания Государственного совета, 31 января 1816 года // Документы Государственного совета Российской империи. С. 30.

²⁹ Мемория общего собрания Государственного совета, 28 февраля 1816 года // Документы Государственного совета Российской империи. С. 42.

Проанализированная практика документального оформления законодательного процесса не только представляет ценность сама по себе³⁰, но и является базой для осмысления сущности и содержания юридических и технических документов в контексте государственного управления в современной России. Например, в федеральном парламенте аналогичным записке или докладу документом в настоящее время выступает пояснительная записка, содержащая «предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта, а также мотивированное обоснование необходимости принятия или одобрения законопроекта»³¹. Представление этого

документа в пакете законодательного проекта обязательно, хотя сам он не становится частью закона в последующем, что, как было установлено, характерно для отечественного правотворчества первой половины XIX века. Вместе с тем нельзя отрицать явную преемственность форм и методов делопроизводственной практики как в законодательных, так и в административных государственных органах. Последнее оставляет юристам большую свободу для выявления недостатков отдельных имперских процедур и юридической документации, ставших основой для формирования основ текущего правового регулирования, с целью их последовательного устранения в XXI столетии.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Абрамова А. И.* Право законодательной инициативы: проблемы обеспечения и защиты // Журнал российского права. — 2006. — № 3.
2. *Абрамова А. И.* Современный законодательный процесс Российской Федерации: стадии и проблемы их совершенствования // Журнал российского права. — 2007. — № 2.
3. Ву Куанг Хуан. Понятие и элементы механизма законотворчества // Актуальные проблемы российского права. — 2013. — № 12. — С. 1552—1558.
4. *Желдыбина Т. А.* Проблемы и перспективы развития системы законодательства России // Актуальные проблемы российского права. — 2014. — № 7. — С. 1327—1333.
5. *Кучерявцев Д. А.* Правоотношение законодательной инициативы (на примере Российской Федерации и ее субъектов) // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 12. — С. 37—45.
6. *Михеева И. В.* Законодательные «амбиции» правового акта в истории // История государства и права. — 2010. — № 16. — С. 7—10.
7. *Михеева И. В.* Министерская система в Российской империи: этапы и принципы становления // История государства и права. — 2013. — № 11. — С. 48—53.
8. *Середонин С. М.* Исторический обзор деятельности Комитета министров. — СПб., 1902. — Т. 2, ч. 1 : Комитет министров в царствование императора Николая Первого (1825 г. ноября 20 — 1855 г. февраля 18). — 373 с.

Материал поступил в редакцию 26 ноября 2015 г.

³⁰ Об обнаружении законодательных актов см., например: *Михеева И. В.* Законодательные «амбиции» правового акта в истории // История государства и права. 2010. № 16. С. 7—10.

³¹ Регламент Государственной Думы Федерального Собрания РФ, принятый постановлением Государственной Думы РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД. Пп. «а» п. 1 ст. 105 // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.