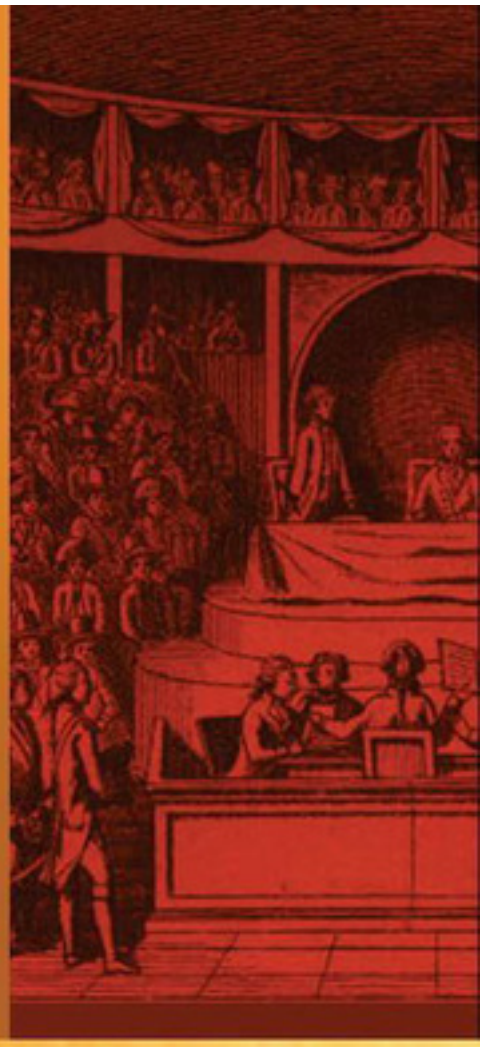
В. Ю. Захаров

РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ КОНЦА XVIII–1-Й ЧЕТВЕРТИ XIX ВВ.

опыт сравнительно-исторического анализа

Часть 2



Издательство Прометей

Виталий Захаров

Российский и зарубежный конституционализм конца XVIII – 1-й четверти XIX вв. Опыт сравнительно-исторического анализа. Часть 2

«Прометей»

2017

УДК 342
ББК 63.3(0)52

Захаров В. Ю.

Российский и зарубежный конституционализм конца XVIII – 1-й четверти XIX вв. Опыт сравнительно-исторического анализа. Часть 2 / В. Ю. Захаров — «Прометей», 2017

ISBN 978-5-906879-13-4

Монография посвящена сравнительному анализу российского и зарубежного конституционализма, а также основных направлений эволюции европейского и российского абсолютизма во 2-й половине XVIII – 1-й четверти XIX вв. В первой части монографии даётся характеристика конституционализма как течения общественной мысли, рассматривается его соотношение с идеологией Просвещения, либерализмом и масонством. При этом конституционализм рассматривается как один из вариантов модернизации традиционных абсолютных монархий наряду с «просвещённым абсолютизмом», «просвещённым деспотизмом» и революционным вариантом. В связи с этим проводится сравнительный текстологический анализ конституций революционной Франции и конституций ряда европейских государств эпохи Реставрации. Во второй части монографии анализируются конституционные тенденции во внутренней и внешней политике России в период правления Екатерины II, Павла I и особенно Александра I, когда возникла реальная возможность реализации концепции конституционализма на самом высшем уровне. В заключение анализируются причины неопубликования российских конституционных проектов в 1-й четверти XIX в. В Приложениях публикуются тексты российских конституционных проектов, а также тексты конституций революционной Франции 1790-х гг. и конституций европейских государств эпохи Реставрации. Многие вопросы рассматриваются впервые в отечественной историографии. Для

всех интересующихся отечественной и всеобщей историей Нового времени.

УДК 342
ББК 63.3(0)52

ISBN 978-5-906879-13-4

© Захаров В. Ю., 2017
© Прометей, 2017

Содержание

Глава VI. Конституционные тенденции во внутренней политике России 2-й половины XVIII – 1-й четверти XIX вв. 7
§ 1. «Просвещённый абсолютизм» Екатерины II и развитие конституционных идей в России во 2-й половине XVIII в. 7
§ 2. «Просвещённый деспотизм» Павла I и конституционные проекты участников антипавловского заговора 23
§ 3. Правительственный конституционализм в 1-й четверти XIX в. в контексте эволюции российского абсолютизма 34
Раздел о правах и свободах человека 69
Законодательная власть по Уставной Грамоте 1818–1820 гг. 72
Исполнительная власть по Уставной Грамоте 1818–1820 гг. 81
Конец ознакомительного фрагмента. 86

Виталий Захаров
Российский и зарубежный конституционализм конца XVIII – 1-й четверти XIX вв. Опыт сравнительно-исторического анализа. Часть 2

© В. Ю. Захаров, 2017
© Издательство «Прометей», 2017

* * *

Посвящается научному руководителю Минаевой Нине Васильевне

Глава VI. Конституционные тенденции во внутренней политике России 2-й половины XVIII – 1-й четверти XIX вв.

§ 1. «Просвещённый абсолютизм» Екатерины II и развитие конституционных идей в России во 2-й половине XVIII в.

«Реформаторская лихорадка», поразившая царствующие дома Европы во 2-ой половине XVIII века, не обошла стороной и Россию. Начиная с правления Екатерины II, идеи Просвещения начинают активно использоваться государственной властью, и открыто пропагандируются на страницах русских журналов.

Однако не стоит думать, будто развитие этих идей началось только при Екатерине II, называвшей себя «покровительницей Просвещения». Россия сама по себе имела уходящие в глубь веков *демократические традиции.* Ещё в XII – XIV веках на всю Европу прославились своими республиканскими традициями Новгород и Псков – торгово-купеческие республики, главным органом управления которых был общегородской сход-вече, хотя на практике всеми делами управлял олигархический орган из наиболее богатых горожан по типу более поздней Голландской республики. После присоединения этих республик к Московскому государству вечевые, выборные традиции вовсе не погибли, а лишь трансформировались вначале в виде органов местного самоуправления – выборных губных старост, а затем и на общегосударственном уровне – в виде Земских соборов, первый из которых состоялся в 1549 году, и их своеобразной «верхней палаты» – Боярской Думы.

Именно с деятельностью Земских Соборов была связана *альтернативная* самодержавной линия в историческом развитии России. Наибольшая активность в деятельности Земских Соборов как органов сословного представительства приходится на Смутное время и последующие 3–4 десятилетия. Однако дальнейшего развития эта линия не получила. И связано это с тем, что царившая во время Смуты политическая и экономическая анархия, принесла столько бед и лишений населению, что обусловила стремление не только восстановленных государственных структур во главе с царем и приказной бюрократией, но и большей части населения к установлению твердой централизованной власти, которая бы не допустила повторения хаоса Смуты и обеспечила бы стабильность и порядок, пусть даже и за счёт ущемления собственных прав народа. В этих условиях государство начинает развиваться в направлении всемерной централизации и усиления деспотических черт в управлении при максимальном ущемлении личностных прав в пользу государства.[1]

В связи с этим, реформы Петра I при всей их радикальности явно идут в русле давно наметившейся тенденции в политическом развитии России. Именно при Петре I политическая линия, направленная на развитие полудеспотического самодержавного государства окончательно становится господствующей.[2]

---

[1] Подробнее об этих проблемах см.: *Зимин А. А.* Реформы Ивана Грозного. Очерки социально-экономической и политической истории России сер. XVI в. М., 1960; *Кобрин Б. В.* Иван Грозный: Избранная Рада или Опричнина // История Отечества: люди, идеи, решения. М., 1991. С. 127–162.

[2] *Эйдельман Н. Я.* Революция сверху. М., 1989.

Таким образом, ограничительные тенденции, своего рода зачатки конституционных идей, присутствовали в России и до XVIII века. Поэтому, стоит считать доказанным, что конституционные идеи не просто были привнесены из Западной Европы, но и имели достаточно глубокие корни и традиции в самой России.

Развитие же самих этих идей, и, прежде всего, аристократического конституционализма западного типа связано с реформами Петра I, резко изменившими весь уклад жизни высшего сословия; привнёсшими в него, порой насильственным путем, идеи западноевропейской цивилизации, в том числе и *аристократический конституционализм*. Последний проявился не сразу. Для этого нужны были благоприятные условия. Их не было при жёстком авторитарном правлении Петра, но после его смерти эти условия появились. Причиной послужил указ о престолонаследии 1722 года, позволявший императору назначать наследника по собственному усмотрению, а не по старшей мужской линии. В результате русский престол оказался политическим орудием в руках всевозможных претендентов на престол: Меньшикова, Бирона, Остермана и других, с чрезвычайной лёгкостью свергавших и возводивших на престол новых императоров и императриц.

К тому же реформы Петра привели к ещё одному *глубокому противоречию*. Усиленное насаждение образования и культуры среди дворянства не могло ни привести к осознанию ими своих прав и привилегий, а также невыгодности для них в установившемся соотношении режима льгот и давления «сверху» (бессрочная служба и т. д.)[3]. Именно в этом видится главная причина дворцовых переворотов XVIII века.

Как известно, Петр I не успел назначить наследника. В этих условиях, когда престол оказался вакантным, сильную новую знать, выдвинувшуюся при Петре I, устраивала его жена Екатерина. Но так как императрица оказалась совершенно не подготовленной к управлению; да к тому же с самого начала была обязана своим воцарением Меншикову, Апраксину и другим выдвиженцам Петра, то управлял всеми делами империи – созданный в 1726 году Верховный Тайный Совет во главе с Меншиковым, Толстым, Апраксиным и Ягужинским. В качестве компромисса туда же был включен представитель старой родовой аристократии князь Д. М. Голицын. Фактически самодержавие оказалось ограничено органом, образовавшимся на основе компромисса старой и новой аристократии. Верховному Тайному Совету напрямую подчинялись коллегии и Сенат. Кроме того, после смерти Екатерины I к нему перешли и функции регентства над малолетним Петром II. Поначалу, правда, никаких законодательных попыток ограничения императорской власти не предпринималось. Совет на первых порах представлял собой эдакого коллективного фаворита и в чём-то по форме был схож с традиционной Боярской Думой. Особенно ярко это проявилось после опалы Меншикова в сентябре 1727 г., тогда из вельмож «гнезда Петрова» остался лишь Остерман. Большинство же получили представители старых аристократических фамилий – князья Голицыны и Долгорукие. Однако на этом сходство с Боярской Думой и заканчивалось. «Верховный Тайный Совет» по своей внутренней сущности был органом нового типа, наследием петровских прозападнических реформ в некотором соединении с российской деспотической традицией. И если бояре XVI – XVII вв. и подумать не могли покуситься на всю полноту самодержавной власти, то «верховники» были явно чужды таких условностей, хотя поначалу более, чем на роль императорских фаворитов и родни, они не претендовали. Постепенно они осмелели, видя полную недееспособность своих ставленников на престоле. Весь ход событий 1725–1729 гг. неизбежно и закономерно вёл к попытке законодательным путем утвердить не только де-факто, но и де-юре свое политическое господство, оградив его от

[3] Подробнее об этой проблеме см.: *Волкова И. В., Курукин И. В.* Феномен дворцовых переворотов в политической истории России XVII–XVIII. // Вопросы истории. 1995. № 5–6. С. 43–47.

возможных притязаний в будущем со стороны не только монарха, но и широких масс простого дворянства.

Таким образом, от простого фаворитизма, от которого, как показала практика, до опалы только шаг, «верховники» закономерно пришли к выводу о *юридическом закреплении своего особого положения.* И такая возможность представилась в начале января 1730 года, когда неожиданно у мер Петр II и престол вновь, в третий раз за последние 5 лет, оказался свободен. После долгих обсуждений решено было пригласить на престол племянницу Петра I Анну Иоанновну, герцогиню Курляндскую как наименее амбициозную и наименее известную в России претендентку, не имевшую сторонников при русском Дворе. Одновременно *Д. М. Голицын* и *В. Д. Долгорукий* предложили составить особые «пункты» или *«кондиции».* Главную цель этих «кондиций» хорошо выразил Ягужинский в разговоре с одним из Долгоруких: «Долго ли нам терпеть, что нам головы секут? Теперь время, чтобы самодержавию не быть»[4].

Итак, что же представляли собой эти «кондиции»?

1. без усмотрения и согласия высокого совета никакого в делах государственных не подавать решения, следовательно:

2. не объявлять войны и не заключать мира;

3. никаких не налагать поборов или налогов;

4. никого за преступление в оскорблении величества не осуждать к смерти в одной тайной канцелярии и ни у единого дворянина не конфисковывать имения без ясного доказательства на учинённое или вышеозначенное преступление;

5. беспрекословно довольствоваться определяемым на содержание её особы и придворного штата годовым доходом;

6. казенных вотчин никому не дарить;

7. не вступать в брак и не назначать наследника престола.

В случае нарушения этих условий императрица лишалась короны.[5]

Таким образом, «кондиции» резко ограничивали самодержавную власть. Верховный Тайный Совет получал не только контроль над бюджетом и внешней политикой, но и над армией и гвардией, т. е. теми силами, которые в то время были решающим фактором в политической борьбе. По своему содержанию «кондиции» сходны с английской Magna Charta Libertum, шведскими «статусами» того времени, но в отличие от них не давали никакого определения прав отдельных сословий. В целом, на наш взгляд, кондиции, можно охарактеризовать, как *первую попытку ввести аристократическую конституцию в России.*

Но замысел этот оказался крайне непопулярен в среде дворянства, многие представители которого съехались в эти дни в Москву на предполагавшуюся свадьбу Петра II. Они увидели в замысле «верховников» олигархическую затею, грозившую заменить власть одного монарха-деспота произволом нескольких временщиков, по-прежнему неподконтрольных дворянскому общественному мнению. Тем временем один из лидеров «верховников» *Д. М. Голицын* решил пойти на компромисс с широкими кругами дворянства. Он предложил создать 3 учреждения, контролирующие деятельность Верховного Тайного Совета: Сенат, Шляхетскую палату и Палату городских представителей, которые должны были охранять права сословий от посягательств со стороны Верховного Тайного Совета. Кроме того,

---

[4] Цит. по: *Корсаков Д. А.* Воцарение императрицы Анны Иоанновны. Казань, 1880. С. 17–18. Кроме того: *Корсаков Д. А.* Из жизни русских деятелей XVIII в. Казань. 1891. *Богословский М. М.* Конституционное движение 1730 г. Петроград. 1918.

[5] Сборник исторических материалов и документов, относящихся к новой русской истории XVIII–XIX вв. СПб., 1873. С. 11–16; *Корсаков Д. А.* Указ. соч. С. 17–18. См. также: *А. Б. Плотников.* Ограничение самодержавия в России в 1730 г.: идеи и формы. // Вопросы истории. 2001. № 1. С. 60–68.

дворянам была обещана полная свобода от обязательной службы и участие в местном самоуправлении.[6] Это уже был проект введения настоящего сословного представительства.

Но все эти сверхрадикальные для того времени уступки были напрасными. Дворяне не верили «верховникам», да и голицынский проект, разрабатывавшийся в глубокой тайне, был известен лишь узкой группе лиц. Приехавшая Анна Иоанновна, точнее её советники (в первую очередь Э. Бирон) мигом сориентировались в обстановке и отказались соблюдать «кондиции», перетянув на свою сторону гвардию, часть аристократии и дворянства, недовольных единовластием «верховников». 25 февраля 1730 г. Верховный Тайный Совет был распущен и первая попытка ограничения самодержавия по шведскому или английскому образцу завершилась провалом.

С другой стороны, характерно, что, восстанавливая самодержавие, дворянство не отказывалось от участия в управлении. В петиции от 25 февраля 1730 г., т. е. сразу после роспуска Верховного Тайного Совета, оно просило предоставить шляхетству право выбирать баллотированием сенаторов, коллежских президентов и даже губернаторов, а также установить твердую форму правления на будущее время.[7]

Петиция осталась без ответа.

Между царствованиями Анны Иоанновны и Екатерины II аристократические конституционные идеи, поднятые впервые «верховниками», особого развития не получили, хотя следует отметить *проекты А. П. Волынского* и *П. И. Шувалова*. Недовольство русского дворянства иностранным засильем при Дворе Анны Иоанновны выразил кабинет-министр *А. П. Волынский*, вместе с кружком единомышленников-«конфидентов» разработавший «Генеральное Рассуждение о поправлении внутренних государственных дел». «Проект» составлялся совместно с Еропкиным, Хрущевым, Сурой, Соймоновым и Мусиным-Пушкиным. Из материалов допроса следует, что существовало два проекта. Один содержал критику всех государственных порядков, вторым было собственно «Генеральное Рассуждение». Волынский требовал дальнейшего расширения привилегий дворянства, заполнения всех должностей в правительственном аппарате от канцеляриста до сенатора дворянами, причём обязательно русскими; командирования дворянских детей за границу для обучения, чтобы «свои природные министры со временем были». Духовные пастыри от сельских священников до высших чинов в церковной иерархии тоже должны замещаться выходцами из дворянства. Кроме того, по проекту предполагалось преобразовать Сенат по примеру Польши и Швеции в сословно-представительный орган, состоящий из представителей старых родовых фамилий, за Сенатом должно было располагаться так называемое «низшее правительство», состоящее из представителей мелкого и среднего дворянства.[8]

Резкие и неосторожные отзывы об императрице, осуждение действий Бирона привели в 1740 г. к аресту Волынского и его сообщников-«конфидентов». 27 июня 1740 г. после непродолжительного следствия в Тайной Канцелярии они были казнены в Петербурге.

Проект А. П. Волынского интересен как ещё один шаг на пути ограничения самовластия императора в аристократическом духе. В целом серьёзных чётко выраженных конституционных идей в проекте нет, но есть требования расширения прав дворян, личной неприкосновенности, повышения их культурного уровня, которые как бы предвосхищают главные правовые принципы екатерининского царствования.

П. И. Шувалов – один из фаворитов Елизаветы Петровны, видимо увлёкшись входившей в моду идеологией Просвещения, особенно идеями Вольтера, подготовил *проект созда-*

---

[6] *Анисимов Е. В., Каменский А. Б.* Россия в XVIII – первой пол. XIX вв. М., 1994. С. 90–91.

[7] Указ. соч. С. 91.

[8] Указ. соч. С. 118 (Проект Волынского не сохранился. Мы судим о нем по материалам допроса). *Корсаков Д. А.* Из жизни русских деятелей XVIII в. Казань. 1891.

ния фундаментальных законов, на основе которых должно управляться государство.[9] По своей сути проект представлял собой смесь выдержек из английского Habeas corpus act и произведений Вольтера, Беккариа и Монтескье. Елизавета Петровна не придала значения проекту Шувалова, и он так и остался невостребованным.

Как уже отмечалось, с середины XVIII в. идеи Просвещения и конституционализма постепенно проникают в среду русского дворянства и начинают использоваться некоторыми деятелями правительственной верхушки.

В особенности это явление обнаруживается с приходом к власти ***Екатерины II***. Время её правления и особенно политика «просвещённого абсолютизма» издавна привлекали внимание историков. *Во-первых,* после Петра I это была первая по-настоящему *сильная личность* на российском троне. У Екатерины II, в отличие от её предшественников, были свои сформировавшиеся политические взгляды и убеждения; свои представления по поводу принципов управления государством и целей существования государства. Наконец, к моменту вступления на престол у неё была чёткая и в значительной мере *систематизированная программа действий* на ближайшую перспективу. *Во-вторых,* политическая программа Екатерины II отличалась существенной *новизной* по сравнению с предыдущими царствованиями, она базировалась на новейших научных разработках передовых мыслителей той эпохи и шла, что называется, в ногу со временем.

Конечно, не может не возникнуть вопрос, почему при выборе внутриполитического курса столь широко использовались идеи философии Просвещения? Ответ видится в следующем. Чтобы завоевать популярность дворянства и окончательно закрепиться на престоле, ей необходимо было использовать популярные идеи, которые бы удовлетворили по возможности широкие слои дворянства. А так как в европейском общественном мнении большой известностью и популярностью пользовались именно идеи Просвещения, и многие монархи пытались поставить их на службу государству, то и Екатерина также воспользовалась этими же средствами, стремясь завоевать престиж и популярность в России и в Европе. К тому же в стране наметились *кризисные явления*, схожие с теми, которые испытывали большинство западноевропейских абсолютных монархий. Необходимы были хотя бы частичные реформы с целью модернизации системы управления и повышения её эффективности. При этом Екатерина не могла не понимать, что вечно эксплуатировать наследие Петра I невозможно. Необходим новый этап реформ, иначе России грозит как углубление отставания от передовых стран Запада, так и усиление внутриполитического кризиса. А в идеологии Просвещения как раз и содержался рецепт реформ, не посягавших на власть монарха и, в то же время, позволявших провести необходимую модернизацию государства.

Определённую опасность для Екатерины II представлял *конституционный аспект Просвещения*, но это её не смущало. Всегда можно было доказать, используя идеи Вольтера и Монтескье, что Россия в силу обширности территории и многочисленности населения, может быть только самодержавной монархией, что собственно Екатерина и сделала. При ней разрабатывалось множество всевозможных проектов, но что характерно, ни один из них не посягал на монархию. Мудрость Екатерины как правительницы как раз и заключалась в том, что она брала из идей Просвещения лишь те, которые не только не противоречили самодержавию, а наоборот, укрепляли его. Она постоянно держала под контролем эти идеи, не давая им перейти в нежелательное для неё толкование. Правда, чтобы укрепиться на троне, ей пришлось предоставить дворянству невиданные дотоле права, что рано или поздно должно

[9] *Анисимов Е. В.* Россия в сер. XVIII века // в кн. В борьбе за власть: страницы политической истории России XVIII в. М., 1988. С. 101–103; *Сафонов М. М.* Указ. соч. С. 128; *Шмидт С. О.*Проект П. И. Шувалова 1754 г. // Исторический архив. 1962. № 6. С. 110–118.

было привести к столкновению широких слоёв дворянства с самодержавием, стремившимся контролировать всех и вся.

Одним из наиболее ярких проявлений политики «просвещённого абсолютизма» был ***созыв в 1767 г. Уложенной Комиссии*** для составления нового Уложения. По сути, это была попытка *реализации принципа законности*, который должен лежать в основе государственного управления. Для руководства работой Комиссии и решения важнейших вопросов законодательства Екатерина написала *«Наказ» Уложенной Комиссии*, заимствуя некоторые положения из трудов Монтескье, Вольтера, Беккариа (1738–1794), Бильфельда, Юсти и других просветителей. «Наказ» интересен тем, что в нем впервые официально подтверждается приверженность доктрине «истинной монархии» в духе учения Вольтера (§ 9–13), впервые признается равенство всех людей перед законом (§ 34–38), впервые на повестку дня выносится крестьянский вопрос (§ 270).[10]

Таким образом, в «Наказе» Екатерины II затрагиваются такие вопросы, которые до неё никогда не рассматривались. Другое дело искренне она это делала или нет. Но и без этого «Наказ» имел огромное значение для дальнейшей политической жизни России. Многое из того, что там было изложено, впоследствии было реализовано на практике (Губернская реформа, определение прав дворян и горожан в Жалованных грамотах 1785 г. и прочее).

Вторым аспектом деятельности Екатерины II, косвенно связанным с конституционными идеями, явилась её работа над ***проектами реформы судопроизводства и Сената***. Суть реформы сводилась к преобразованию старого Сената в главный судебный орган страны, как своеобразный гарант соблюдения законности, состоящий из 4-х департаментов. Согласно первоначальному проекту, в обязанности первого департамента входило наблюдать за проведением в жизнь законов, требующих быстрого исполнения, а три прочих департамента являлись высшей инстанцией для губернских учреждений: второй департамент соответствовал Палате уголовного суда, третий – Палате гражданского суда, четвертый – Казенной Палате.[11]

Хотя сама реформа была реализована в 1763 г. в ином варианте, но сама идея Екатерины II о реформировании Сената привела к тому, что практически все русские конституционалисты последней трети XVIII и начала XIX вв. вплоть до М. М. Сперанского видели именно в Сенате не только судебный, но и представительный орган, который ограничивал бы самодержавие. Так что и в этом вопросе Екатерина II высказала идею, которая станет ключевой в конституционных проектах рубежа XVIII и XIX вв., хотя сама Екатерина оставалась убеждённой сторонницей неограниченной монархии.

Помимо созыва Уложенной Комиссии и реформы Сената к мероприятиям политики «просвещённого абсолютизма», на наш взгляд, можно отнести следующие:

• деятельность *Вольного экономического общества* в 1760-е гг. и, прежде всего, организация по инициативе Екатерины II в 1765 г. конкурса по поводу путей решения крестьянского вопроса (это мероприятие можно рассматривать в русле антикрепостнической позиции всех без исключения идеологов Просвещения);

• указ *1764 г.* о *секуляризации церковного землевладения*[12] (его можно рассматривать в русле антиклерикальной позиции идеологов Просвещения);

• *особенности экономической политики:* упразднение монополий в торговле в 1762 г. и попытка введения свободного предпринимательства в 1775 г.[13] – оба указа можно рассмат-

[10] Наказ императрицы Екатерины II, данный Комиссии о сочинении проекта Нового Уложения // под ред. *Н. Д. Чечулина.* СПб., 1907.

[11] *Коркунов Н. М.* Два проекта преобразований Сената 2-ой пол. Царствования Екатерины II 1788 и 1794 // Журнал министерства юстиции. 1899. Май. С. 139–171.

[12] ПСЗ. I. Т. XVI. № 12060 («О разделении духовных имений…»).

[13] ПСЗ. I. Т. XVI. № 11630 («О разных постановлениях касательно торговли»), № 11689 («О нестроении в Москве и

ривать как попытку воплощения доктрины экономического либерализма деятелей Просвещения;

• *Жалованные Грамоты дворянству и городам 1785 г.*[14] По сути, это была попытка законодательной регламентации правового положения двух основных сословий – дворянства и горожан, что опять-таки можно рассматривать как попытку реализации основополагающего принципа философии Просвещения – принципа верховенства права и закона. Известно, что Екатерина II планировала издать и Жалованную Грамоту крестьянам, но этого так и не было сделано, видимо, из-за отсутствия у крестьян каких бы то ни было прав. Если бы это произошло, то можно было бы констатировать, что правовой статус всех сословий был чётко законодательно регламентирован, то есть принцип законности введён и во взаимоотношения сословий;

• *Мероприятия в сфере образования,* в том числе и организация начальных и средних школ, сиротских приютов, которые проводились на протяжении всего правления Екатерины II, но особенно активно в 1760-е гг. (воплощение главного лозунга Просвещения – активное насаждение образования среди всех сословий как залог формирования новой личности и нового общества).

Таким образом, из приведённого выше обзора следует, что, во-первых, хронологические рамки политики «просвещённого абсолютизма» охватывают *период с 1762 г. по 1789 г.* (переломным моментом стали события Великой Французской революции). Во-вторых, сам перечень мероприятий во многом повторяет мероприятия, проводившиеся примерно в это же время в абсолютистских государствах Западной и Центральной Европы. Однако прослеживается и одно *существенное отличие.* Заключалось оно в решении *крестьянского вопроса.* Выше в § 2 Главы III отмечалось, что в государствах, где еще сохранялись крепостнические отношения, местные правители пошли, как минимум, на ограниченное вмешательство во взаимоотношения крестьян и помещиков, выразившееся в регламентации размеров повинностей и земельных наделов. В Пруссии и Австрии Фридрих II и Мария Терезия отменили крепостное право в коронных землях, а сын Марии Терезии Иосиф II в 1780–1782 гг. ликвидировал крепостнические отношения в принудительном порядке по всей империи. Политика Екатерины II в этом вопросе была совершенно иной. Крепостное право не только не было ограничено, но и наоборот, было до предела ужесточено. По сути, *социальная политика Екатерины пришла в полное противоречие с политикой «просвещенного абсолютизма».* Естественно возникает вопрос, почему принципы Просвещения (особенно принцип верховенства закона) были провозглашены официальной основой государственной политики и в то же самое время именно при Екатерине II крепостные крестьяне были низведены фактически до положения рабов, а во взаимоотношениях с ними помещиков царил полный произвол и беззаконие? В этой связи закономерен и вопрос об искренности намерений Екатерине II, а также о её отношении к крепостному праву.

На наш взгляд, первоначально Екатерина II являлась противницей крепостного права и искренне стремилась провести соответствующие реформы, включая и смягчение крепостнических отношений. Придя к власти, она попыталась это сделать, но натолкнулась на несколько препятствий.

Ликвидация или хотя бы ограничение крепостного права, предоставление определенных прав крестьянству неизбежно привели бы к коренной ломке общественных отношений. Как на это отреагирует социальная опора режима – дворянство? Сумеют ли воспользоваться предоставленной свободой подвластные дворянству непросвещённые слои населения?

Санкт – Петербурге новых фабрик и о размножении оных желающим в прочих городах и уездах»).

[14] ПСЗ. I. Т. XXII. № 16187 (Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства), № 16188 (Грамота на права и выгоды городам Российской империи).

Уже только эти два вопроса могли кого угодно поставить в тупик. Реформы бесспорно нужны, но какие? И как их проводить, на кого опереться?

В первые годы своего правления Екатерина II и в самом деле пыталась внедрить ряд идей Просвещения в России. Наиболее яркими проявлениями такой политики, помимо всего вышеперечисленного, были и попытки воздействовать на дворянское общественное мнение в антикрепостническом духе. Однако, прощупав почву, Екатерина поняла, что надежды на осознание дворянством аморальности крепостного права беспочвенны. Да, дворянство, особенно его аристократическая часть, было согласно разделить «бремя» политической власти с императрицей, но чтобы пойти хоть на какое-то ограничение крепостничества – об этом и речи быть не могло!

Характерный пример – объявленный Екатериной II в 1765 г. конкурс Вольного экономического общества на тему необходимости мер для облегчения положения крестьян. Из 162 конкурсных работ лишь семь (!) были русскими. То же самое произошло и на заседаниях Уложенной комиссии, где робкие голоса противников крепостничества утонули в хоре сторонников «незыблемости основ». Что уж говорить, если даже такой образованный и культурный человек своего времени, как князь М. М. Щербатов, выступил с резкой отповедью в адрес некоторых депутатов, посмевших покуситься на взаимоотношения крестьян и помещиков!

Тут было о чем задуматься. Екатерина II вовсе не горела желанием потерять поддержку дворянства, с таким трудом полученную. Отсюда и крайне противоречивый характер её политики, когда говорилось одно, а на практике реализовывалось прямо противоположное.

Не стоит забывать и о ещё двух моментах, повлиявших на характер политического курса Екатерины.

Во-первых, императрица никогда и в мыслях не держала отказаться от самодержавия как от главного принципа власти в России.

Во-вторых, сыграли свою роль *обстоятельства прихода Екатерины к власти*. Взойдя на престол, переступив через труп мужа, она практически всё свое царствование вынуждена была «платить по счетам» дворянству, приведшему её к власти. Ей, правда, удалось, пользуясь разногласиями внутри самого дворянства, отстоять свои прерогативы от попыток ограничить их со стороны аристократических кругов (проекты Н. И. Панина). Но какой ценой! Чтобы задобрить дворянство, приходилось раздавать всё больше и больше привилегий, а также крепостных крестьян.

Политика Екатерины II была причудливой смесью, в которой заигрывания с дворянством, предоставление ему всё больших прав и привилегий уживалось со стремлением сохранить нетронутой самодержавную форму правления; а попытки улучшить положение крестьян (на словах) с активной раздачей (на деле) этих же самых крестьян в частные руки, низведения их до положения рабов. Это был замкнутый круг, выхода из которого Екатерина так и не нашла.

К концу правления Екатерины от её первоначальной программы остался лишь один пункт, состоявший в намерении выбраться из исторического тупика на путях постепенного просвещения подданных – план, рассчитанный на дальнюю перспективу.

Однако к этому времени возникла новая проблема. Намерение Екатерины отгородиться от поползновений аристократии усиленным ею бюрократическим аппаратом привело к *другому противоречию.* С одной стороны, усиливалась зависимость императорской власти от этого аппарата, а с другой – на наиболее важные посты пришлось назначать представителей всё той же аристократии (ведь это были самые образованные люди того времени). Попытка же выйти из положения путём введения правления наиболее способных (с точки зрения императрицы, разумеется) людей, лично ей преданных (политика фаворитизма), привела к росту недовольства дворян, распространению среди них конституционных взглядов. Неда-

ром «Рассуждение о непременных государственных законах» Д. И. Фонвизина начиналось с резкой критики фаворитизма.

Со всеми этими проблемами пришлось столкнуться сменившему Екатерину II на троне Павлу I. Как он попытался их решить – об этом мы поговорим в следующем параграфе.

Пока же подведем некоторые *итоги.* Исходя из всего вышесказанного, *«просвещённый абсолютизм»* следует признать *общеевропейским феноменом*, суть которого – проведение своеобразных *превентивных мер в целях предотвращения возможной революции в будущем*. Не осталась в стороне от этой тенденции и Россия, где подобная политика проводилась Екатериной II с 1762 г. по 1789 г. Уже то, что в России не разразилась революция, подобная французской, позволяет сделать вывод, что политика «просвещённого абсолютизма», несмотря на свою противоречивость, достигла намеченных целей и её следует считать прогрессивным для своего времени политическим курсом.

Эпоха Екатерины примечательна еще и тем, что в это время выдвинулась многочисленная плеяда государственных деятелей, следовавших идеалам Просвещения или, во всяком случае, называвших себя таковыми. Однако, рассуждая о свободе, веротерпимости, фундаментальных законах, большинство из них как будто не замечало наиболее вопиющих, бросающихся в глаза проявлений деспотизма, рабства, произвола и бесправия, так ругаемых ими в модных салонах и клубах. Представляется глубоко убедительным утверждение Н. Я. Эйдельмана, выдвинувшего *концепцию двух типов Просвещения в России*: представители первого типа были высокопросвещёнными дворянами-гуманистами, желавшими результатов просвещённого прогресса не только для себя и своего сословия, но и по возможности для большинства народа. Они составляли явное меньшинство. Лучшие их представители – это Н. И. Новиков и А. Н. Радищев.

Ко второму типу относятся высшие сановники империи и довольно широкие слои европеизированного дворянства, так называемые «просвещённые циники», которые в отличие от дворян первого типа желали пользоваться благами Просвещения только сами. Всё же остальное должно было остаться неизменным, в том числе и крепостное право.[15]

В течение всего XVIII века оба эти течения поддерживали высшую государственную власть, ибо считали, и совершенно оправданно в тех условиях, что только самодержавие является единственным гарантом модернизации страны. Именно этим союзом лучших просвещённых дворян и правительства можно объяснить секрет феноменальных внешнеполитических успехов России в XVIII веке.

Однако знакомство российского дворянства с принципами Просвещения имело и другую сторону. Восприняв политические идеалы Просвещения, передовая часть дворянского общества неизбежно должна была примерить эти идеалы к российской действительности. Уже в 60-70-е годы XVIII века многие русские просветители пришли к выводу, что самодержавие в той форме, в какой оно существует на данный момент, явно противоречит принципам Просвещения.

Стремление ограничить самодержавие в соответствии с просветительскими принципами проникло и в среду высших государственных деятелей. Один из них, глава Коллегии иностранных дел ***Н. И. Панин*** разработал проект Конституции, ограничивавшей власть монарха. Именно этот проект, а вернее, несколько проектов Панина и будут предметом анализа. Вначале же – несколько слов об их авторе.

Никита Иванович Панин родился 18 сентября 1718 г. в Данциге в знатной дворянской семье. По семейным преданиям, правда, документально не подтверждённым, род Паниных имел итальянское происхождение из Лукской республики.[16] Интересно, что по сведениям

---

[15] *Эйдельман Н. Я.* Грань веков: политическая борьба в России кон. XVIII – нач. XIX вв. М., 1986. С. 20–25.

[16] РГАДА. Ф. 1274. Оп. 1. Д. № 2889 (Панины в письмах, переписке и других актах XVIII – 1-й половины XIX в.в.

правнучки Н. И. Панина при крещении он и ставший впоследствии не менее знаменитым его брат Петр Иванович Панин, родившийся в 1720 г., получили другие имена Мефодий и Иоанн, «и неизвестно по какой причине стали называться Никитой и Петром».[17] Как бы то ни было, Н. И. Панин получил прекрасное образование, а в 1740 году числился уже корнетом гвардии. Имея большие связи при Дворе, ему не составляло труда быстро продвинуться по службе. К тому же молодой человек обладал недюжинными дипломатическими способностями, что приметил канцлер А. П. Бестужев-Рюмин. По его настоянию Панин в 1747 г. назначается посланником в Данию, получив при этом чин камергера. Через два года он переводится из Копенгагена в Стокгольм. Однако существует версия, по-иному объясняющая перевод Н. И. Панина с придворной службы на дипломатическую. Якобы благодаря эффектной внешности, он понравился Елизавете Петровне и она собиралась сделать его своим фаворитом. Не желая терять свои позиции при Дворе, братья Разумовские сделали все возможное, чтобы удалить Панина не только от Двора, но и вообще из России.[18] По отзывам современников, во время пребывания в Швеции Панин проникся симпатиями к шведскому конституционному строю[19], что сыграет в дальнейшем свою роль при разработке им конституционного проекта. В 1758 году после ареста его покровителя А. П. Бестужева-Рюмина, Панин по требованию профранцузской «воронцовской» партии был вынужден уйти в отставку. Однако нашлись люди, ценившие его незаурядные способности. В 1760 году неожиданно для самого себя Панин назначается воспитателем наследника Павла Петровича – пост в то время в высшей степени почётный. В 1763 г. Панин назначается руководителем Иностранной коллегии и практически все внешнеполитические успехи России того времени связаны с его именем.

По отзывам современников, Н. И. Панин был сложным и противоречивым человеком. С одной стороны – прекрасное образование, мягкость и вежливость в обращении, гибкость, безукоризненная честность, патриотизм, литературный талант[20], с другой стороны – многие отмечали у него склонность к лицемерию и интриганству: «на долю Панина выпала странная судьба: не успев сам сделаться фаворитом при Елизавете, Панин главной целью своей деятельности сделал борьбу против фаворитов, для вящего успеха явившись покровителем одного из них – Васильчикова; будучи враждебно настроенным против Петра III, приняв непосредственное участие в заговоре против него, Панин сына его воспитал в благоговейном почитании его памяти»[21]. Естественно, такая противоречивость не могла ни сказаться на нём как государственном деятеле. При этом практически все современники отмечали *принципиальность* и *честность* Н. И. Панина, то, что превыше всего он ставил не свои личные интересы, а интересы России. Так его правнучка в своих воспоминаниях о семье приводит несколько отзывов английских дипломатов о Панине как главе российской дипломатии. «Панин отличается прямотой и твёрдостью, мысли свои выражает ясно, определённо, пространно. Эти мысли не прикрывают себялюбивых происков, они не суть произведение случайного впечатления или желания блеснуть; нет, они составляют части одного целого, построенного трудолюбием, деловой жизнью… Свои соображения он высказывает импера-

с биографическими сведениями о Н. И., П. И., Н. П. Паниных в 4-х томах). Л. 1.

[17] РГАДА. Ф. 1274. Оп. 1. Д. № 2889 (Панины в письмах, переписке и других актах XVIII – 1-й половины XIX в.в. с биографическими сведениями о Н. И., П. И., Н. П. Паниных в 4-х томах). Л. 1–1(об.).

[18] РГАДА. Ф. 1274. Оп. 1. Д. № 2889 (Панины в письмах, переписке и других актах XVIII – 1-й половины XIX в.в. с биографическими сведениями о Н. И., П. И., Н. П. Паниных в 4-х томах). Л. 3.

[19] *Герасимова Г. И.* Северный аккорд графа Панина. Проект и реальность. // Российская дипломатия в портретах. М., 1992. С. 65–79.

[20] *Шильдер Н. К.* Император Павел I. СПб., 1901. С. 10; *Вяземский П. А.* Полное собрание сочинений. СПб., 1882. Т. VII. С. 73–74.

[21] *Шумигорский Е. С.* Император Павел I: жизнь и царствование. СПб., 1907. С. 17.

трице начистоту, и по свидетельству Маккартнея (английского посла в Петербурге) может целый час отстаивать свои взгляды, не разделяемые императрицей… Из всех царедворцев, окружающих Екатерину, один только Панин представляется истинно государственным человеком, в деловых отношениях он не прикрывается таинственным молчанием, плохо скрывающим бездарность; он всегда готов говорить о деле, не тяготится им. Несмотря на множество порученных ему обязанностей, он любит дела, потому что любит отечество».[22] В цитируемых воспоминаниях приводится и отрывок из письма графа Букингемского графу Сэндвическому от 13 апреля 1764 г., в котором говорится о том, что Панин твердо настаивает при переговорах о торговом соглашении с Англией на соблюдении государственных интересов России.[23]

Не менее яркую характеристику Н. И. Панину дал его секретарь знаменитый писатель и драматург *Д. И. Фонвизин* (или в транскрипции того времени – фон Визин). «Характер покойного графа Н. И. Панина достоин был искреннейшего почтения и любви. Он имел твердость, свойственную душе великой. Никакие прельщения и устрашения не могли её поколебать. Не было на свете власти, которая смогла бы его заставить предложить Государю своё мнение или согласиться с мнением Государя вопреки своему внутреннему убеждению… Ум у него был чистый и проницание глубокое. Он знал человека и знал людей. Искусство его привлекать к себе сердца людские было неизречённое. Оно состояло в том, что при первом свидании с человеком он тотчас узнавал меру его разума и всегда своим умом мог так с ним поравняться, что всякий ощущал к нему привязанность и сам собой был доволен совершенно. В делах, требующих зрелого рассмотрения, не любил он поспешности. Правда, это давало повод обвинять его в медлительности. И действительно, характер его был удален от всякой скоропалительности и пылких движений. Он охотно отлагал дела, могущие терпеть время, но нужно отдать ему справедливость, что нельзя иметь большего рвения и неутомимости, какие показывал он в делах, требовавших немедленного исполнения. Был он прелюбезен и терпеть не мог, чтобы в дружеской беседе кто-нибудь сделал для него то, чего в отсутствии его не захотел бы сделать… Разговор его был почти всегда весел, шутки приятны, остры и без всякой желчи. Доброта сердца его была беспримерна. Словом, не было никого из незнакомых ему сограждан, кто бы ни считал во всякой своей крайности последним способом к спасению идти к Графу Панину и, открыв ему свою душу, искать в его добродетельной душе помощи или совета. Сердце его никогда мщения не знало. Самые неприятели его всегда устыжаемы были кротким и ласковым его взором. Бескорыстие было в нем соразмерно щедрости». В качестве примера Фонвизин приводит такой факт: из 9000 душ принадлежавших ему крепостных Н. И. Панин 4000 подарил четырём своим ближайшим сотрудникам, среди которых был и сам Фонвизин.[24]

Судя по всему, Н. И. Панин не был простым царедворцем-карьеристом. Он не боялся высказывать своё мнение, даже если оно полностью расходилось с мнением императрицы, чему сохранилось немало свидетельств. Например, в уже упоминавшихся воспоминаниях правнучки Н. И. Панина приводится рассказ о выступлении Панина на заседании Совета при Высочайшем Дворе по поводу предполагавшегося брака Екатерины II и графа Гр. Орлова. «Все царедворцы поддержали намерение Екатерины, последним выступил Н. И. Панин: «Воле Её Величества кто воспротивиться может? Но графиня Орлова уже не может оставаться Императрицей Всероссийской», – и при этих словах выпрямился и пудра его косы

[22] РГАДА. Ф. 1274. Оп. 1. Д. № 2889. Л. 3 об.

[23] РГАДА. Ф. 1274. Оп. 1. Д. № 2889. Л. 4 об.-5.

[24] РГАДА. Ф. 1274. Оп. 1. Д. № 2889. Л. 8-11.

покрыла спину».[25] Если это было действительно так, то смелости Панина можно только позавидовать.

Итак, в 1760 году Панин становится воспитателем наследника. И буквально тут же он оказался вовлечённым в водоворот политической борьбы. Во время дворцового переворота 28 июня 1762 г. Н. И. Панин наравне с братьями Орловыми и Е. Дашковой играет одну из ведущих ролей. Однако он резко расходился с ними относительно вопроса о престолонаследии. Панин считал необходимым провозгласить императором сына Петра III Павла Петровича, а Екатерину назначить регентшей до его совершеннолетия. Как отмечали многие современники, Панин привязался к своему воспитаннику всей душой, «все чувства нежнейшего отца он обратил на него, сам ухаживал за ним во время болезней и окружил Павла лучшими людьми того времени, руководил его учением, охранял его нравственный облик, и во многом благодаря Панину Павел долгое время сохранял непреодолимое отвращение ко всякой нескромности и высоко ценил семейную жизнь».[26] Для Панина Павел был не просто орудием интриги и карьеры: «Панин мечтал об усовершенствовании российской политической системы, ограничении временщиков, куртизанов и ласкателей, сделавших из государства гнездо своих прихотей».[27]

Выходом из такого положения Н. И. Панин считал утверждение наиболее естественного, максимально законного монарха, т. е. Павла. Но это была лишь половина замысла. Одновременно Паниным был разработан *конституционный проект*, предусматривавший ограничение самодержавия *Императорским Советом* из 6–8 человек с подчинёнными ему 4-мя департаментами (иностранных, внутренних, военных и морских дел), т. е. фактически они являлись прообразом будущих министерств[28].

Первоначальный проект по всем признакам являлся зачатком типичной аристократической конституции, причем чётко просматривалась ориентация Панина на шведские образцы, недаром он долгое время был посланником в Стокгольме.[29]

Косвенно Панину все же удалось воплотить эту идею в жизнь. Именно по этим образцам в 1775 г. в Польше был создан Постоянный Совет во главе с королем.[30] Проект же 1762 г. постигла судьба «затейки верховников» 1730 г. Екатерина вначале подписала его, а затем отказалась его соблюдать.[31] Так было покончено со второй попыткой в XVIII веке ограничить самодержавие. Однако в отличие от «верховников», никаких санкций в отношении Н. И. Панина Екатерина не предприняла (как и в отношении его брата П. И. Панина, допускавшего иногда откровенно фрондёрские выпады против императрицы и её фаворитов, за что и заслужившего от Екатерины звание «первого враля империи»).[32] В чём причины такой «доброты» Екатерины – можно только догадываться. Скорее всего, чувствуя непрочность своего положения, она попросту побаивалась клана Паниных, обладавшего значительным политическим весом в придворных кругах. А может быть, Екатерина просто ценила их талант государственных деятелей, и поэтому закрывала глаза на их оппозиционные настроения.

Однако после неудачи своего проекта Панин на этом не успокоился. Он создаёт своего рода *оппозиционный кружок* вокруг своего воспитанника Павла, в который входили его брат

---

[25] РГАДА. Ф. 1274. Оп. 1. Д. № 2889. Л. 6 об. – 7.

[26] РГАДА. Ф. 1274. Оп. 1. Д. № 2889. Л. 7 об.

[27] Доклад графа Н. И. Панина, представленный Екатерине II вместе с текстом соответствующего манифеста. // Сборник Императорского Русского исторического общества (РИО). СПб., 1871. Т. VII. С. 200–221; *Эйдельман Н. Я.* Указ. соч. С. 33.

[28] Сборник РИО. СПб., 1871. Т. VII. С. 202–216; *Эйдельман Н. Я.* Указ. соч. С. 34–35.

[29] *Герасимова Г. И.* Указ. соч. С. 66.

[30] *Эйдельман Н. Я.* Указ. соч. С. 33.

[31] *Эйдельман Н. Я.* Указ. соч. С. 34.

[32] РГАДА. Ф. 1274. Оп. 1. Д. № 2889. Л. 34.

фельдмаршал П. И. Панин, Д. И. Фонвизин и другие. Участники кружка воспитывают Павла в духе оппозиции матери, его укрепляют в сознании своих прав на престол, интереса к убитому отцу Петру III (характерно, что в 1830 г. когда Д. Н. Блудов предоставил Николаю I одиннадцать секретных документов из Кабинета Павла, большинство из них касалось права наследования престола, в т. ч. выписка о незаконности наследования по женской линии).[33]

Тем временем надвигались серьёзные события. Приближалось совершеннолетие Павла – дата во всех отношениях примечательная. Декабрист М. А. Фонвизин записал в ссылке, опираясь на рассказы отца Александра Ивановича Фонвизина, что в 1773 г. или 1774 г., когда Павел достиг совершеннолетия и женился на Наталье Алексеевне, граф Н. И. Панин, его брат фельдмаршал П. И. Панин, княгиня Е. Р. Дашкова, князь Н. Б. Репнин, митрополит Гавриил и ряд гвардейских офицеров составили *заговор* с целью свергнуть Екатерину и посадить на престол наследника, который должен был принять написанную Паниным Конституцию. Павел якобы согласился, подписал проект Конституции и даже принес клятву, что, воцарившись, не нарушит ни одного коренного закона, ограничивающего самодержавие. В заговор была вовлечена первая жена Павла принцесса Вильгельмина (после принятия православия – великая княгиня Наталья Алексеевна).[34]

Однако Екатерина II узнала о заговоре и заподозрила сына. Павел был перепуган и вскоре явился к ней с повинной. Екатерина его пощадила, но Панина и его окружение под благовидными предлогами выслала или окружила надзором.[35] Такова трактовка событий в изложении М. А. Фонвизина. Некоторые историки считают, что никакого заговора не было, т. к. никаких других документальных свидетельств, кроме рассказа М. А. Фонвизина, не сохранилось. Так, например, *М. М. Сафонов* в монографии «Завещание Екатерины» доказывает, что произведение М. А. Фонвизина – это скорее не мемуары, а политический памфлет, целью которого было опровергнуть правительственный тезис о том, что декабристское движение якобы не имело исторических корней. Поэтому М. А. Фонвизин специально обострял и искажал те моменты российской истории, где усматривал борьбу монархических и конституционных тенденций. По мнению Сафонова, борьбу Н. И. Панина и его сторонников за введение *соправительства* по достижении Павлом совершеннолетия по примеру Австрии (с 1765 г. Иосиф II стал там официально соправителем Марии Терезии) М. А. Фонвизин изобразил как заговор с целью свержения Екатерины II, хотя речь шла только о легальном возведении Павла на трон рядом с матерью.[36] Действительно, других свидетельств о заговоре, кроме записок М. А. Фонвизина пока не обнаружено. Однако надо иметь в виду, что если заговор действительно был, то письменные сведения о нем вряд ли могли существовать, ведь заговор был тайным и, естественно, о нём не осталось явных свидетельств.

Как бы то ни было, появляется новый проект панинской Конституции. Что он из себя представлял – об этом М. А. Фонвизин не сообщает.

Итак, если предположить, что заговор всё же существовал и был раскрыт, то становится ясным, что положение Н. И. Панина при Дворе не должно было остаться прежним. Так оно и случилось. Его влияние резко падает, фактически он находится в полуопале и в конце концов вынужден уйти в отставку в 1781 году.

От последнего периода жизни Н. И. Панина до нас дошло очень интересное свидетельство, подтверждающее, что до самого конца своей жизни Панин был по-прежнему верен конституционным идеям и по мере сил пытался их привить наследнику.[37] Как свидетельствуют

---

[33] РГАДА. Ф. 6. Оп. 1. Д. № 564. Л. 11.

[34] *Фонвизин М. А.* Сочинения и письма. Иркутск, 1982. Т. II. / под ред. *Житомирской С. В.* и *Мироненко С. В.* С. 127–129.

[35] Указ. соч. С. 129. См. также: *Эйдельман Н. Я.* Герцен против самодержавия. М., 1982. С. 113–130.

[36] *Сафонов М. М.* Завещание Екатерины II. СПб., 2001. С. 70–73.

[37] *Сафонов М. М.* Конституционный проект Н. И. Панина – Д. И. Фонвизина // ВИД. Л., 1974. Вып. VI. С. 280.

документы, найденные М. М. Сафоновым, 28 марта 1783 г., за два дня до смерти, Панин убеждал Павла преобразовать государственный строй России на конституционных основах, причём эти предложения в целом совпадают с тем, что впоследствии записал М. А. Фонвизин. Судя по всему, проекту Панина предшествовало *введение*, написанное Д. И. Фонвизиным и дошедшее до наших дней.[38] Начиналось оно так: «Верховная власть вверяется государю для единого блага его подданных. Сию истину тираны знают, а добрые государи чувствуют.».[39]

Далее шло своеобразное морально-этическое наставление государю в духе идеалов Просвещения: верховенство законов, суверенитет нации, теория общего блага и общественного договора, резкое обличение фаворитизма, при котором «головы занимаются одним примышлением средств к обогащению. Кто может – грабит, кто не может – крадёт». В такой ситуации «любой указ государя, какие бы благие цели он не преследовал, если он не зиждется на непреложных государственных законах, лишь ещё больше усугубит ситуацию и лишь увеличит злоупотребления».[40] Причём все эти злоупотребления могут привести к тому, что «долготерпимый наш народ расторгнет узы нестерпимого порабощения», а это уже бунт, революция, анархия. И ведь виноват в этом сам режим, не успевший приспособиться к новой ситуации: «деспотичество, рождающееся обычно из анархии, весьма редко в неё опять не возвращается».[41] Как избежать такого мрачного конца? Предлагаются следующие средства.

Во-первых, нация «должна получить свою *вольность*, чтоб гражданин не мог страшиться злоупотребления власти».[42] По-видимому, под этим Фонвизин понимал кодификацию права и установление равенства всех перед законом.

Во-вторых, необходимо законодательно установить *право собственности*, без которого не может быть никакой вольности, т. к. по мнению автора, «истинно свободным является человек, ни от чьей воли не зависящий, а раб – тот, кто ни собой, ни своим именем располагать не может и не имеет другого права, кроме высочайшей милости и благоволения».[43]

Таким образом, политическая «вольность» неразрывно связана с правом собственности. Все вышеперечисленное должно, стать «составной частью фундаментальных законов»; под которыми понимаются «священные законы, определяющие политическое устройство государства… Они должны быть ясными, чтоб никаких недоразумений не возникало, неизменными, т. к. от них зависит общая безопасность государства».[44]

Итак, просвещённый и добродетельный монарх, под которым подразумевается Павел, приняв государство в разобранном и неустроенном виде, «должен немедленно оградить общую безопасность» и предотвратить гибель государства посредством установления непременных законов. При этом необходимо соблюдать два условия:

а) к преобразованиям приступить немедленно, иначе может быть поздно, т. к. время не терпит;

б) осуществлять преобразования нужно постепенно по мере просвещения народа, ибо «ничто не может так быстро подвергнуть государство разрушению, как предоставле-

---

[38] *Фонвизин Д. И.* Рассуждение о непременных государственных законах // Собрание сочинений. М. – Л., 1959. Т. II. С. 254–267; а также: Письма с приложениями графов Никиты и Петра Ивановичей Паниных Блаженной памяти к Государю императору Павлу Петровичу, приведённый в конце книги: *Шумигорский Е. С.* Император Павел I: жизнь и царствование. СПб., 1907. С. 1–35; *Пигарев К. В.* Творчество Фонвизина. М., 1954. С. 134–140.

[39] *Фонвизин Д. И.* Указ. соч. С. 254.

[40] *Фонвизин Д. И.* Указ. соч. С. 256.

[41] *Фонвизин Д. И.* Указ. соч. С. 258.

[42] *Фонвизин Д. И.* Указ. соч. С. 263.

[43] *Фонвизин Д. И.* Указ. соч. С. 264.

[44] *Фонвизин Д. И.* Указ. соч. С. 265.

ние неподготовленной нации таких преимуществ, какими наслаждаются благоучреждённые европейские народы».[45] Поэтому в этом деле нужна большая осторожность.

Таково было введение, далее шел сам проект Конституции, написанный, по всей видимости, Н. И. Паниным. Дошедший до нас лишь частично, он представлял собой в общих чертах следующее. Предполагалось установить политическую свободу сначала для одного дворянства путём учреждения Верховного Сената, часть несменяемых членов которого назначалась бы от короны, а большая часть состояла бы из избранных дворянством из своего же сословия лиц. Верховному Сенату подчинялись бы губернские и уездные дворянские собрания. Выборы, как сенаторов, так и чиновников местных администраций, производились бы в этих же собраниях.[46]

Таким образом, вся полнота законодательной власти должна была принадлежать Сенату; императору же оставлялась лишь исполнительная власть с правом утверждать обсуждённые Сенатом законы и обнародовать их.

Дальнейшая судьба проекта неизвестна. Вполне возможно, что он оказался среди тех бумаг, которые после смерти Н. И. Панина его брат П. И. Панин передал на хранение жене петербургского генерал-прокурора Пузыревского для последующей передачи Павлу после смерти Екатерины II. Однако ни братья Панины, ни Д. И. Фонвизин не дожили до этого момента. Правда, бумаги эти всё же, видимо, были переданы Павлу вскоре после его восшествия на престол, но у него к этому времени были уже совершенно другие намерения. «Рассуждение» Д. И. Фонвизина и, видимо, один из вариантов проекта Н. И. Панина попали к племяннику писателя М. А. Фонвизину, а от него к декабристу Н. М. Муравьеву, который, скорее всего, использовал их при разработке своего проекта Конституции.[47]

Оценивая проект Н. И. Панина, нельзя не отметить его относительную новизну по сравнению с предшествовавшими ему проектами. Выражается эта новизна, прежде всего, в том, что согласно проекту, предполагалось предоставить политические права не только группировке высшей аристократии, но и широким слоям дворянства, а включение в состав фундаментальных законов принципа равенства всех перед законом и права на собственность всех сословий независимо от происхождения, вообще являлось весьма радикальным по характеру требованием.

Конституционные проекты Н. И. Панина особенно важны ещё и вот с какой точки зрения. Верхи дворянства в своём соперничестве с самодержавием за обладание политической властью широко использовали идеи аристократического конституционализма. Но их сторонникам не хватало идеологического обоснования правомерности использования этих идей. Необходимо было облечь эти идеи в некую философскую форму. И такая форма была найдена. Ею стала идеология Просвещения, вернее отдельные её элементы. И именно Н. И. Панин в своём втором конституционном проекте первым из российских государственных деятелей начинает широко использовать идеи Просвещения для обоснования необходимости ограничения самодержавной власти.

Характерно, что ответные шаги предпринимало и самодержавие в лице Екатерины II. Одним из них стало резкое усиление бюрократического аппарата, который должен был служить заслоном от политических притязаний дворянства и обеспечить относительную самостоятельность верховной власти. Вторым шагом было использование всё тех же идей Просвещения, естественно надлежащим образом отобранных. В качестве примера можно

---

[45] *Фонвизин Д. И.* Указ. соч. С. 267.

[46] *Фонвизин М. А.* Политическая жизнь в России. // Библиотека декабристов. 1907. Вып. IV. С. 33; *Сафонов М. М.* Конституционный проект Н. И. Панина – Д. И. Фонвизина. // ВИД. Л., 1974. т. VI. С. 280.

[47] *Эйдельман Н. Я.* Грань веков… С. 44–45; *Пигарев К. В.* Рассуждения о непременных государственных законах Д. И. Фонвизина в переработке Никиты Муравьева. // Литературное наследство. Т. 60. // Декабристы и литераторы. Т. 2; *Пигарев К. В.* Творчество Фонвизина. М., 1954. С. 148–149.

привести использование Екатериной II концепции «философа на троне» Вольтера и постулата Монтескье о том, что большим по территории странам лучше всего подходит абсолютная монархия, для того чтобы более убедительно обосновать необходимость существования самодержавия в России. Исходя из этого, видимо, именно Екатерину II следует считать родоначальницей так называемого *правительственного конституционализма,* получившего широкое распространение позднее, в правление Александра I.

Возвращаясь к проекту Н. И. Панина – Д. И. Фонвизина, еще раз следует отметить его новизну по сравнению с предшествовавшими аристократическими проектами, включая и первый проект Н. И. Панина 1762 г. Всё это даёт основание считать второй проект Н. И. Панина *началом нового дворянско-просветительского этапа развития конституционализма в России.* Дальнейшее развитие эта тенденция получила в конституционных проектах первой четверти XIX века, но этому предшествовало кратковременное царствование Павла I, вокруг которого до сих пор не утихают споры.

§ 2. «Просвещённый деспотизм» Павла I и конституционные проекты участников антипавловского заговора

Период кратковременного правления Павла I (1796–1801) традиционно является одним из наиболее сложных для изучения в российской истории. В отличие от предшествовавшего царствования Екатерины II (1762–1796) в политическом курсе Павла I, на первый взгляд, *отсутствуют цельность и системность;* этот курс как бы распадается на отдельные слабосвязанные и притом противоречащие друг другу мероприятия. Именно эта крайняя непоследовательность во внутренней и внешней политике России в 1796–1801 гг. и позволила ряду исследователей говорить о *феномене Павла I.*

Рассматривая выше развитие конституционных идей в России 2-ой половины XVIII века, создалось впечатление, что Павел в юности был искренним приверженцем конституционных идей и даже желал воплотить их в жизнь. Можно вспомнить хотя бы обещание, данное Н. И. Панину накануне его кончины.[48] Тем удивительнее метаморфоза, происшедшая с Павлом после долгожданного вступления на трон. Контраст между идеями Панина и той тиранией, которую установил Павел, придя к власти, настолько резко бросается в глаза, что трудно представить, будто Павел-тиран в молодости был сочувствующим идеям конституционализма.

Всё это привело к тому, что в отечественной историографии встречаются две прямо противоположные оценки павловского царствования.

Тон первому направлению в историографии задал *В. О. Ключевский*, резко негативно оценивший деятельность Павла, назвав её капризами сумасшедшего: «всё содержание этого царствования – не более чем политические анекдоты».[49] Его позицию разделял *Н. К. Шильдер*, определявший павловские мероприятия как «бесцельные, случайные и вредные для истинно государственных интересов России, приведшие все отрасли государственного управления в неописуемый беспорядок».[50]

В исследованиях большинства авторов Павел предстаёт больным, ненормальным человеком. Вся его политика – это прихоть больного воображения, поэтому говорить о каких-либо последовательных принципах в ней не приходится. Эта точка зрения с небольшими модификациями господствовала и в советской историографии.

Начало разработке другой концепции павловского царствования положил *Д. А. Милютин*, отметивший положительное значение административных и военных преобразований Павла.[51] Точку зрения Д. А. Милютина, основываясь на источниках, отстаивал и *П. Н. Буцинский.*[52] В наиболее же законченном виде концепция позитивной оценки царствования Павла I представлена в работах *М. В. Клочкова*, уделившего особое внимание социальному аспекту политики императора. У Клочкова Павел предстает «царём-реформатором», посвятившим себя неравной борьбе с дворянскими привилегиями и много сделавшим в улучшении положения крестьян. По мнению автора, именно из-за этого Павел и был убит.[53]

---

[48] *Эйдельман Н. Я.* Указ. соч. С. 33–34; *Сафонов М. Н.* Конституционный проект Н. И. Панина-Д. И. Фонвизина. // ВИД. Л., 1974. Вып. VI. С. 278–280.

[49] Цит. по: *Окунь С. Б.* История СССР (курс лекций). 1796–1825 гг. Л., 1947. С. 5.

[50] *Шильдер Н. К.* Император Павел I. СПб., 1901. С. 138.

[51] *Милютин Д. А.* История войны 1799 г. СПб., 1904.

[52] *Буцинский П. Н.* Отзывы о Павле I его современников. Харьков, 1901.

[53] *Клочков М. В.* Очерки правительственной деятельности Павла I. Пг., 1916.

К более умеренной позиции склоняются такие авторы работ о Павле как *Д. Кобеко* и *Е. С. Шумигорский.*[54] Их работы основаны на изучении огромного массива источников и поэтому не потеряли научного значения и в наше время. Большой исследовательский интерес представляют также работы сторонника позиции Кобеко и Шумигорского *Н. Я. Эйдельмана.*[55] Все эти авторы считали, что Павел имел чёткую программу действий, главной целью которой была своего рода превентивная борьба с надвигающейся революцией. Однако негативные черты характера Павла не позволили добиться успеха в этом направлении и даже, напротив, привели к обратному результату.

Итак, политика Павла вызывает самые противоречивые оценки. Для разрешения возникшей в историографии коллизии прежде всего следует обратиться к проблеме павловского царствования с точки зрения отношения его к конституционным идеям и другим преобразованиям. Лишь только тогда можно выяснить, чем же было правление Павла I: неограниченной тиранией безумного монарха или неудавшейся попыткой преобразований в целях предотвращения возможной революции? Остался ли Павел верен идеям своего воспитателя Н. И. Панина или изменил им?

Как известно, Павел I родился в 1754 году и являлся единственным сыном Петра III и Екатерины II. Он был сразу же отобран у родителей и первые годы воспитывался лично императрицей Елизаветой Петровной. С родителями он общался не чаще 1–2 раз в неделю и, по сути, их толком не знал, впрочем, как и они его. По отзывам современников, маленький Павел был умным и отзывчивым ребенком, быстро научился писать и читать, и проявлял особые успехи в математике. Когда Павел подрос, Екатерина II (к тому моменту уже свергнувшая своего мужа с престола) решила дать наследнику систематическое образование, назначив главным наставником одного из видных сановников империи, руководителя коллегии иностранных дел графа *Никиту Ивановича Панина*, являвшегося к тому же одним из главных организаторов возведения на престол Екатерины II. Однако сам Н. И. Панин рассматривал Екатерину II, как временную фигуру, которая должна находиться на престоле только до совершеннолетия Павла, являвшегося, по мнению Панина, единственно законным наследником престола. Именно эти идеи он и привил Павлу и именно в этом – главная причина *резкого охлаждения* отношений между императрицей-матерью и сыном, наступившего с середины 1770-х гг. Павел полагал, что мать незаконно отобрала у него престол, отсюда – почти открытая оппозиционность политике матери и почитание памяти отца. Властолюбивая Екатерина II в свою очередь не желала расставаться с властью и, видя негативное отношение к ней Павла и его претензии на участие в управлении страной, сделала совершенно логичный и оправданный с её точки зрения ход – совершенно *отстранила* Павла от участия в обсуждении государственных дел. Мало того, Екатерина позволяла своему окружению открыто унижать наследника, демонстрировать пренебрежительное отношение к нему, распускать слухи о его безумии, неспособности к государственным делам и т. д. Существует, впрочем, и иная, весьма оригинальная версия, объясняющая столь негативное отношение Екатерины II к Павлу. По этой версии, Павел вообще не был сыном Екатерины. Она якобы родила мёртвого ребенка, но Елизавета Петровна, мечтавшая получить на всякий случай ещё одного наследника – мальчика (вместо туповатого и инфантильного Петра III), приказала скрыть этот факт, и наследником объявили мальчика из близлежащей чухонской деревни, родившегося как раз в это время. Екатерина естественно знала об этом, отсюда и такое крайне холодное отношение к Павлу.[56] Впрочем, фактами эта гипотеза не подтверждена.

---

[54] *Кобеко Дм.* Цесаревич Павел Петрович (1754–1796). СПб., 1907; *Шумигорский Е. С.* Император Павел I: жизнь и царствование. СПб., 1907.

[55] *Эйдельман Н. Я.* Грань веков… М., 1986.

[56] Первым эту версию изложил декабрист А. Ф. Бриген, затем она была напечатана А. И. Герценом в 1861 г. в одном из сборников Вольной русской типографии. См.: Исторический сборник Вольной русской типографии в Лондоне. Кн. 2.

Как бы то ни было, отношения между Екатериной II и Павлом к 1796 г. ухудшились до предела; она твёрдо решила лишить Павла права наследования и передать престол внуку Александру. Лишь апоплексический удар и последовавшая затем смерть Екатерины не позволили осуществить задуманное. В этом, в общем-то, и разгадка ярко выраженной *антиекатерининской политики* Павла I в первые месяцы нахождения у власти, часто принимавшей анекдотичные формы. Здесь налицо было явное намерение отомстить за все те унижения, которые он вытерпел при Екатерине.

Но у Павла явно были и более *серьезные намерения,* чем простая месть, навеянные влиянием его бывшего наставника Н. И. Панина. Уже отмечалось, что Н. И. Панин являлся приверженцем западноевропейского конституционализма, в частности концепции «истинной монархии», основанной на неизменных фундаментальных законах, которые не имеет право нарушить и сам монарх. Именно его влияние и предопределило формирование мировоззрения наследника. Существует множество фактов, подтверждающих увлечение Павла конституционными идеями в юности. К примеру, сохранилось письмо Павла П. И. Панину от 14 сентября 1778 г., в котором наследник признаёт, что «свобода, конечно, первое сокровище каждого человека, но должна быть управляема крепким понятием оной, которое ничем иным приобретается как воспитанием», а то в свою очередь «не может быть иным управляемо, чтоб служило к добру, как фундаментальными законами, но как сейчас последних нету, следовательно, и воспитания порядочного быть не может…».[57]

В этом документе Павел высказывает вполне здравые мысли, которые вряд ли мог вынашивать полусумасшедший тиран, каким представляют Павла некоторые историки. Так что версию о безумии Павла следует оставить в стороне. Павел, естественно, был неуравновешенным, крайне нервным, экзальтированным человеком, чему способствовали драматические обстоятельства его жизни. Слухи же о безумии, неспособности к государственным делам, наконец, о незаконнорожденности Павла был, видимо, намеренно пущены окружением Екатерины, если не ею самой, дабы как-то оправдать предполагавшееся лишение Павла престола.

В дополнение к вышеприведённому отрывку из письма П. И. Панину 1778 г. приведём еще другие свидетельства: в 1770-е гг., видимо, под влиянием своего учителя Н. И. Панина и близкого к последнему Д. И. Фонвизина, Павел заинтересовался идеями Просвещения. Он читал в подлиннике произведения Ч. Беккариа, Ш.-Л. Монтескье, Вольтера и по первым впечатлениям от этих сочинений сам пытался составить проекты необходимых преобразований. Из-под его пера выходит огромное количество «мнений» и «рассуждений» о состоянии дел в государстве.

Публицистические труды Павла Петровича основываются на следующих принципах. *Во-первых, политическим идеалом* для Павла была *государственная система Петра I* с его идеей служения государству всех подданных независимо от сословной принадлежности ради достижения «общего блага» для всего государства. *Во-вторых*, Павел полностью соглашался с просветителями, что стране необходимы *фундаментальные законы*. Вот что он писал по этому поводу в одном из своих проектов: «спокойствие внешнее зависит от спокойствия внутреннего; страсти должны быть обузданы. Чем их обуздать как ни законами?… Здесь опять запрещаю себе больше говорить о сём, ибо сие рассуждение довело б меня до того пункта, от которого твёрдость и непоколебимость зависят…».[58]

1861 г. М… 1971. С. 244–264; *Эйдельман Н. Я.* Герцен против самодержавия. М., 1973. С. 186–187; *Бриген А. Ф.* Письма и исторические сочинения. Иркутск, 1986.).

[57] *Фонвизин Д. И.* Собрание сочинений. М.-Л., 1959. Т. II. С. 681.

[58] Пометки Павла Петровича на полях рукописи Рассуждение о государстве вообще (1774). // Русская старина. 1882. № 3. С. 745–748.

О чём боялся говорить Павел? Вполне возможно, что о представительных учреждениях. Мысль эта как-то не совсем стыкуется с привычным образом Павла как тирана и деспота. Отметим также, что в 1783 г. Павел дал слово умирающему Н. И. Панину ввести в действие разработанный им проект Конституции сразу после восшествия на престол.[59]

Но с другой стороны, была ведь и настоящая тирания в период правления Павла I. Как же соотнести эти два, казалось бы, противоположных момента? Каким образом Павелконституционалист превратился в Павла-тирана?

Можно выделить две основные причины этого перевоплощения.

Во-первых, постоянные *унижения,* которым подвергался Павел при Дворе Екатерины, привели к тому, что Павел возненавидел не только мать и её фаворитов, но и перенес эту ненависть на всё дворянское сословие, олицетворением которого, на его взгляд, и был Двор. А если учесть *приверженность Павла теории «общего блага»,* согласно которой все сословия должны служить государству, то становится понятным стремление Павла лишить дворянство незаслуженных привилегий, заставить его вновь служить Отечеству наравне с другими сословиями. Это видимо и дало повод некоторым историкам назвать Павла «царём-демократом»[60], хотя к демократии он, конечно же, не имел никакого отношения.

Во-вторых, огромную роль в смене мировоззрения Павла *сыграла Французская революция*, «конституционные опыты» которой произвели на Павла явно отрицательное впечатление. После казни же Людовика XVI конституционные мечтания Павла окончательно умирают и идеи ограничения самодержавной власти сменяются идеями централизованной перестройки государственного аппарата с наступлением на дворянские привилегии.

В результате после вступления Павла на престол, его взгляды претерпели серьёзные изменения по сравнению с предшествующим периодом. К моменту вступления на престол Павел руководствовался следующими принципами.

Главный принцип, провозглашённый новым императором – это «Блаженство всех и каждого!», согласно которому «каждый подданный имеет значение, поскольку я с ним говорю и до тех пор, пока я с ним говорю!».[61] Отсюда следует, что власть императора является высшим благом подданных, которые все перед ним равны: и дворянство и простой народ. *Император становится верховным посредником в отношениях между ними*.

Следствием этой идеи является *курс на максимальную централизацию и укрепление императорской власти* как единственный путь к «блаженству всех и каждого», петровской идее «общего блага». Отсюда происходит и стремление Павла во всё вникнуть самому, регламентировать и контролировать все стороны жизни. От подобных утверждений до тирании был только один шаг. Главное было – сохранить меру. Но сохранить меру Павлу как раз и не удалось. В результате все его начинания в этой области вылились либо в репрессии против недовольных, либо в те самые анекдоты, о которых говорил Ключевский.

Чтобы бороться с проникновением идей Французской революции в России, Павлу необходимо было противопоставить им нечто такое, что должно было быть обязательно консервативным, способным сплотить противников революции не только в России, но и на Западе. После долгих исканий Павел обратился к далёкому средневековому прошлому, взяв за основу идеализированную *рыцарскую консервативную идею*, противопоставив её знаменитой революционной триаде «свободы, равенства, братства». Особо подчёркивалось, что мораль западного рыцарства с его исторической репутацией благородства, бескорыстия, храбрости, присуща только дворянскому сословию, но никак не жадным, беспринципным буржуа.

---

[59] *Сафонов М. М.* Конституционный проект Н. И. Панина-Д. И. Фонвизина. // ВИД. Л.,1974. Т. VI. С. 261–280.

[60] *Эйдельман Н. Я.* Грань веков… С. 260.

[61] Memoires posthumes du feld – marechal comte de Stedingk. Paris, 1845. VII. P. 10–11; *Клочков М. В.* Указ. соч. С. 142.

Следуя этой морали, Павел пытался вести себя как истинный рыцарь, что дало повод Наполеону назвать его «русским Дон Кихотом», а Иосифу II – «русским Гамлетом».[62]

Вступление в масонский орден (в масонской галерее королевского дворца в Стокгольме есть портрет Павла в орденском одеянии), гроссмейстерство с 1797 г. в Мальтийском ордене иоаннитов, наконец, призыв через А. Коцебу от 11 декабря 1800 г. ко всем европейским монархам решать все международные споры путём вызова на дуэль – всё это звенья одной цепи, имевшей в основе эту самую рыцарскую идею, облечённую в масонскую, а затем в мальтийскую ритуалистику.

В это же время Павел увлекается идеей *теократизма* с известной формулой «государь – глава церкви», и в форме Мальтийского ордена пытается осуществить эту идею на практике, соединив в своих руках светскую и духовную власть. Существует мнение, что Павел имел планы даже соединить церкви, став папой (чисто российская идея поглощения церкви государством).[63] Косвенным свидетельством этого является, во-первых, пресловутая веротерпимость Павла, а во-вторых, его заигрывания с католицизмом и в первую очередь с иезуитами. К примеру, через пастора Грубера он неоднократно обращался к папе римскому с просьбой снять запрет с деятельности иезуитов, а в конце, 1800 г. даже предложил папе Пию VII убежище в России, если французские войска сделают невозможным его дальнейшее пребывание в Италии.[64]

Павел был поглощен главной целью – осуществить союз императора-рыцаря с вселенской церковью, чтобы вернуть всему миру утраченную гармонию. В его идеях причудливо переплелись имперские амбиции, стремление к гегемонии в Европе, и в то же время попытка найти идеологическую альтернативу революционным идеям, сплотить вокруг неё все силы старого мира. Так что Павел собирался воевать с революцией не только с помощью пушек, как в известном анекдоте. Его идеологическая программа была гораздо сложнее и отличалась достаточной продуманностью.

Во *внутренней политике* Павлом проводилась *идея служения всех сословий независимо от происхождения «общему благу» и императорской власти*, которая в его представлении олицетворяла государство. Отсюда проводился и новый политический курс, согласно которому перед волей императора все сословия одинаково равны в соответствии с принципом: «в стране нет вторых – только первый – и все остальные».[65] Это дало повод шведскому послу Стедингу назвать Павла «уравнителем и санкюлотом, перед которым самая знатная особа и мужик абсолютно равны»[66], а А. И. Герцену – объявить павловский период «деспотическим и революционным одновременно».[67]

Реализуя эти убеждения, Павел прибегал к антидворянским репрессиям в армии и в правительственном аппарате. Его деспотизм и необоснованные гонения способствовали возникновению заговора.

В то же время *по отношению к крестьянству* Павлом были предприняты, впервые в истории России, *попытки поднять правовой статус этого сословия.* Крепостные крестьяне впервые были допущены к присяге императору (ранее за них это делали помещики), а также получили определённые права по Манифесту от 5 апреля 1797 г. о «трёхдневной барщине».

---

[62] Цит. по: *Эйдельман Н. Я.* Указ. соч. С. 72.

[63] Указ. соч. С. 79.

[64] Tiers A. Histoire du Consulate et l'Empire. Paris, 1845. VII;

[65] *Шильдер Н. К.* Император Павел I. СПб., 1901. С. 421–425.

[66] Stedingk. Op. sit. V. II. P. 262.

[67] *Герцен А. Н.* Собрание сочинений. М., 1956. Т. VII. С. 149.

М. М. Сперанский назвал этот Манифест «замечательным документом, положившим начало целой системе улучшения крестьянского быта».[68]

В социальной политике *по отношению к горожанам* стоит отметить «Постановление о коммерц-коллегии» от 13 ноября 1800 г., составленное по проекту М. М. Сперанского.

Из 23 членов коллегии 13 было предписано выбрать купцам из своей среды и вскоре кандидаты, представленные Петербургским и Московским городскими правлениями, были утверждены царём. Павел даже попросил представить ему их замечания по торговле. Купцы в ответ на это разразились восторженными тирадами о неслыханном милосердии императора, призывающего «класс людей, доныне от престола удалённый».[69]

Допущение принципа выборности членов коммерц-коллегии из состава «неблагородного» сословия можно было бы считать первым шагом к признанию принципа представительства. Что это – очередное сумасбродство Павла или продуманный шаг? Нам кажется, что более верно последнее.

Также заставляет задуматься о существовании продуманной программы преобразований у Павла I и его *отношение к солдатам*. Так 29 апреля 1797 г. объявляется Манифест о прощении «отлучившимся нижним чинам и разного рода людям»; одновременно организуется военно-сиротский дом на 1000 мальчиков и 250 девочек, расширена сеть солдатских школ.

23 декабря 1800 г. издается указ, согласно которому солдаты, находившиеся на службе до вступления Павла I на престол, должны по окончании службы получить 15 десятин земли в Саратовской губернии и 100 рублей на обзаведение хозяйством, т. е. стать однодворцами. [70]

Итак, внутренняя политика Павла I имела чётко выраженную *тенденцию к нивелировке правового статуса дворянства и третьего сословия,* причём если статус первого понижался, то второго – повышался. Но на деле получалось не «уравнение в правах и богатстве», а «уравнение в бесправии и нищете». К чему это привело – показали события марта 1801 года.

Новатором выступил Павел и во *внешней политике*. Он отказался от политики монархической солидарности в отношении Франции ради интересов России и практических соображений. В одном из писем Павел писал: «Безразлично, кто будет царствовать во Франции, лишь бы правление было монархическим»[71], а в инструкции тайному советнику Колычеву, направленному для переговоров с Наполеоном в Париж, он прямо советует «расположить Бонапарта и склонить его к принятию королевского титула, даже с престолонаследием семейства. Такое решение с его стороны я почитаю единственным средством даровать Франции прочное правление и изменить революционные начала, вооружившие против неё всю Европу»[72].

Наконец 18(30) декабря 1800 г. он отправляет Наполеону первое прямое послание: «Я не говорю и не хочу спорить ни о правах, ни о принципах различных образов правления, принятых каждой страной… Я готов выслушать и говорить с Вами…».[73]

Таким образом, Павел первым из монархов в Европе сумел разобраться в сути происшедших перемен во Франции после 18 брюмера, первым разгадал истинные намерения Наполеона и в связи с этим решил кардинальным образом перестроить внешнеполитиче-

---

[68] *Сперанский М. М.* Проекты и записки. М., 1957. С. 24, 309.

[69] Постановления Коммерц-коллегии. // ПСЗ. I. Т. XXVI. № 19554; *Клочков М. В.* Очерки правительственной деятельности времен Павла I. Пг., 1916. С. 350–354; *Греч Н. И.* Записки о моей жизни. М., 1990. С. 85–88.

[70] ПСЗ. I. Т. XXVI. № 19696; *Эйдельман Н. Я.* Указ. соч. С. 135.

[71] *Станиславская А. М.* Русско-английские отношения и проблемы Средиземноморья: 1798–1807 гг. М., 1962. С. 159–160.

[72] Цит. по: *Окунь С. Б.* История СССР 1796–1825 гг. Л., 1947. С. 85.

[73] Tiers. Op. sit. VII. P. 437; Цит. по: *Эйдельман Н. Я.* Указ. соч. С. 208–209.

ский курс. То, что первый консул на первых порах продолжал использовать революционную фразеологию, Павла не смущало. Суть новой Франции он видел ясно, поэтому и проводил новую по отношению к ней политику.

Итак, Павел I вместо прежней политики полного отрицания революционных перемен в Европе взял курс на *приспособление* к ним. Впоследствии эта политика активно применялась Александром I.

Как оценить феномен императора Павла I? Как увязать конституционные увлечения Павла-наследника и жёсткий авторитарный, близкий к тирании стиль управления Павла-императора? Версия о сумасшествии не выдерживает критики. Тогда что же сподвигло Павла так резко изменить свои идеалы? Судя по всему, ключевым моментом в решении этого вопроса является *Французская революция*, лишний раз показавшая верность рекомендаций идеологов Просвещения, считавших, что предотвратить революцию могут только достаточно радикальные реформы. Павел I попытался их провести, но при этом вызвал взрыв недовольства со стороны главной социальной опоры самодержавного режима – дворянства.

Одно высказывание дипломата Я. И. Санглена проливает свет на то обстоятельство, которое погубило Павла. Вот что он писал: «Павел хотел сильнее укрепить самодержавие, но своими действиями лишь подкапывал под оное, отправляя в ссылку в одной кибитке генерала, купца, унтер-офицера и фельдъегеря, он научил нас и народ слишком рано, что различие сословий ничтожно. Это был чистый подкоп, ибо без этого различия самодержавие держаться не может. Он нам дан был или слишком рано, или слишком поздно…».[74]

И действительно, печальный парадокс заключается в том, что те начинания, которые должны были предупредить дворцовый переворот, привели к нему, а тот, для которого борьба с революцией была основным содержанием внешней и внутренней политики, был убит во имя спасения страны от хаоса и возмущения низов.

Если в целом оценивать внутреннюю политику Павла I, то на наш взгляд, несмотря на её крайнюю противоречивость и неоднозначность, в ней прослеживается определенная система, *напоминающая политику Иосифа II в Австрии*. Мы видим то же стремление к сверхцентрализации управления, к личному, и притом, активному вмешательству во все сферы жизни; попытку выйти из-под опеки дворянства и играть роль своеобразного «народного императора», обеспечивающего «блаженство всех и каждого», почти одинаковое отношение к крестьянам как главной производительной силе страны и т. д. Правда, Павел I не сделал почти никаких шагов в сторону отмены крепостного права. Но, во-первых, уж слишком специфичны были условия России, и, во-вторых, впервые в российской истории монарх открыто вмешался во взаимоотношения крестьян и помещиков, причём отнюдь не в пользу последних. Всё это позволяет считать внутриполитический курс Павла I *одной из модификаций «просвещенного деспотизма»*, впервые разработанного и применённого на практике Иосифом II в Австрии.

Наконец, следует отметить, что политика Павла I, представлявшая собой своеобразное консервативное соединение деспотизма и вывернутого наизнанку рабского уравнения, привела на деле к резкому осознанию дворянством своих прав, на которые посягнул император, а это привело в свою очередь к новому всплеску «верховнических» настроений, выразившихся в *конституционных проектах руководителей антипавловского заговора*. Интриги и заговоры против Павла I начали плестись практически сразу после его вступления на престол и не прекращались до конца его царствования, благо поводов для этого было предостаточно. В них участвовали и наследник престола Александр Павлович с «молодыми друзьями», и почти вся екатерининская аристократия, отодвинутая на второй план выдвиженцами Павла, и множество гвардейских офицеров, недовольных ущемлением своих прав.

---

[74] *Санглен Я. И.* Записки. // Русская старина. 1882 Т. XII. С. 501.

Однако главный заговор, приведший, в конце концов, к свержению Павла, сложился окончательно лишь *весной 1800 г.* Во главе его стояли граф *Никита Петрович Панин* – племянник Никиты Ивановича Панина – бывший посланник в Берлине, а с 1799 г. вице-президент Иностранной коллегии, *О. А. Жеребцова* – сестра Платона Зубова, адмирал *Иосиф де Рибас* и граф *П. А. Пален* – петербургский военный губернатор.[75] Судя по всему, первоначально руководителем заговора был Н. П. Панин. На первый взгляд, это более чем удивительно. Ведь его дядя Н. И. Панин был воспитателем Павла I, души в нём не чаявшим. Отец Н. П. Панина П. И. Панин в противостоянии Екатерины и Павла всегда был на стороне последнего и, похоже, искренне его любил. Свои чувства он пытался передать и сыну. В одном из писем к нему в действующую армию в Финляндии (во время войны со Швецией), датированному 17 августа 1788 г. (до смерти П. И. Панина оставалось меньше года), он просит передать «его Высочеству», выехавшему на театр боевых действий, восхищение его поступком, что он очень беспокоится за него и, если бы не был болен, сам поехал бы на войну. Утешает его только то, что «кровь сына моего перед очами его Высочества».[76] Из этих строк видно, что П. И. Панин относился к Павлу, как к очень близкому человеку, с неподдельной теплотой. Естественен вопрос, почему Н. П. Панин изменил семейной традиции и стал противником Павла? В беседах со своими родственниками в начале XIX в., находясь в ссылке в своём имении в Дугино, Н. П. Панин упоминал, как минимум, о *двух причинах ухудшения отношений с Павлом*. Первая относится еще к 1791 г., когда 21-летний Н. П. Панин стал исполнять обязанности камер-юнкера при Дворе цесаревича. Как раз в это время произошла размолвка Павла с его женой Марией Фёдоровной. Н. П. Панин, видимо, обладавший прямым характером и находившийся в дружеских отношениях с великокняжеской четой, счёл своим долгом вмешаться, причём на стороне Марии Федоровны. Павел вспылил и отправил его в отставку. Екатерина II, не преминувшая лишний раз задеть самолюбие Павла, тут же назначила Панина церемониймейстером своего Двора. В ответ Павел совершил откровенно оскорбительный поступок по отношению к сестре Панина Софье Петровне Тутолминой, приказав выдворить её с бала, так как её якобы не было в списках приглашённых.[77] Вскоре Панин перешел с придворной службы на государственную, был назначен в 1795 г. послом в Голландию, а затем литовским губернатором в чине генерал-майора. С Павлом он почти два года не виделся, и казалось, отношения между ними разорваны раз и навсегда. Тем удивительнее стремительное возвышение Н. П. Панина в 1797–1799 гг. Вначале он был назначен на важный пост посланника в Берлине, а затем отозван в Россию, где получил должность вице-канцлера и фактически возглавил внешнюю политику страны. Видимо, импульсивный Павел забыл прежние обиды. К тому же он нуждался в талантливых чиновниках, которые могли бы заменить на ключевых постах «екатерининских стариков», тем более что Н. П. Панин обладал необходимой квалификацией, что отмечали даже его недоброжелатели. Наверное, сыграла свою роль и благодарность к фамилии Паниных в целом, и такая черта характера Павла как рыцарственность. Павел считал себя прямым и откровенным человеком и ценил это качество в других.

Однако в конце 1800 г. происходит новая ссора с императором, в результате чего Панин попадает в опалу, снимается со всех постов и отправляется в ссылку в подмосковное село Михалково фактически под домашний арест. Причину своей второй отставки Панин объяснял впоследствии двояко. С одной стороны, это *интриги графа Ф. Ростопчина,* претендовавшего на руководство российской внешней политикой и стремившегося к единоличному влиянию на Павла I. С другой стороны, Панин якобы узнал о готовящемся рескрипте

[75] РГАДА. Ф. 1274. Оп. I. Д. № 2863. Л. 3–4 (Воспоминания неизвестного лица о заговоре против Павла I).

[76] РГАДА. Ф. 1274. Оп. 1. Д. № 2889. Л. 42.

[77] РГАДА. Ф. 1274. Оп. 1. Д. № 2889. Л. 123–125.

о разводе императора с Марией Фёдоровной, что и решило исход дела (Марии Фёдоровне Панин всегда симпатизировал). К тому же, недоверчивость и непоследовательность Павла вели к полному хаосу в делах государственного управления.[78] Как видим, опять упоминается Мария Фёдоровна. Со слов Н. П. Панина получается, что он оба раза пострадал, защищая её интересы. На самом деле такое объяснение выглядит малоправдоподобным. Ведь после дворцового переворота и убийства Павла I Н. П. Панин был восстановлен Александром I в должности вице-канцлера, выполнял для него ряд щекотливых поручений, в частности о выяснении реальной подоплеки слухов о желании Марии Фёдоровны организовать совместно с Зубовыми новый дворцовый переворот в свою пользу. Однако вскоре Н. П. Панин был третий раз отправлен в отставку с запрещением проживать в столицах, и на этот раз окончательно. Мария Фёдоровна не сделала ровным счетом ничего, чтобы помочь Панину. Мало того, есть все основания предполагать, что Александр I поступил так с Паниным под её прямым нажимом.[79] Внучка Н. П. Панина в своих мемуарах пишет, что «Александр I старался всеми силами мстить дедушке», например, не утвердил его главой Смоленского ополчения в декабре 1806 г., несмотря на то, что Панин был избран на эту должность единогласно дворянством Смоленской губернии. Подобное решение было равносильно публичному оскорблению.[80] В чём же причина столь резкого изменения отношения Александра I к Панину, столь длительной неприязни к нему? Сам Н. П. Панин впоследствии рассказывал своему сыну В. Н. Панину, будущему министру внутренних дел при Александре II, что после одной из конспиративных встреч с Александром Павловичем в коридорах Зимнего дворца, он заметил крадущегося за ним человека в длинном плаще с капюшоном, скрывавшим его лицо. Панин принял его за шпиона, выхватил шпагу и бросился навстречу. Каково же было его удивление, когда в предполагавшемся «шпионе» он узнал Александра! По мнению Панина, мнительный Александр решил на всякий случай проследить, не ведёт ли Панин двойную игру, не является ли провокатором? По версии Панина, он страшно напугал Александра, и с этого момента тот его возненавидел, так как Панин стал свидетелем его трусости.[81] Скорее же всего, Александр I не мог простить Панину самого факта вовлечения его в заговор против отца. Очевидцы событий утверждали, что именно Панин убедил наследника участвовать в заговоре, уверив его, что речь идет только о введении регентства, ссылаясь на примеры Англии при Георге III и Дании при Христиане XII.[82] Видимо, Александр считал, что Панин его обманул, пообещав сохранить жизнь Павлу I, и тем самым, прикрепил к нему несмываемое клеймо отцеубийцы. И не важно было, что в момент осуществления переворота Панина давно уже не было в столице. В глазах Александра именно Панин был идейным вдохновителем и главным организатором заговора против отца, значит, именно он виновен в муках его совести и именно он должен понести наибольшее наказание. Этими же психологическими причинами объясняется, на наш взгляд, и отношение Александра I к Ростопчину и Аракчееву. Они не участвовали в заговоре, а значит, уже только за это заслуживали особой благодарности. Наверное, это была своеобразная психологическая компенсация: возвысить и облагодетельствовать людей, проявивших верность погибшему отцу, означало хоть как-то смягчить муки собственной совести.

Вернёмся, однако, к событиям 1800–1801 гг В планах заговорщиков можно выделить *два главных положения*:

а) во-первых, устранение с престола Павла I (на этом сходились все);

---

[78] РГАДА. Ф. 1274. Оп. 1. Д. № 2889. Л. 404–406.

[79] РГАДА. Ф. 1274. Оп. 1. Д. № 2889. Л. 511–512.

[80] РГАДА. Ф. 1274. Оп. 1. Д. № 2889. Л. 674–675, 723–732, 1012–1013 (об.).

[81] РГАДА. Ф.1274. Оп. I. Д. № 2817(а) (Записки об отношении Н. П. Панина к заговору против Павла I). Л. 9.

[82] *Чулков Г. И.* Императоры. М., 1991. С. 48.

б) во-вторых, и Панин, и Пален, считали ситуацию удобной для введения Конституции, ограничившей бы самодержавие, которое, по их мнению, в своём произволе и беззаконии перешло все мыслимые границы. Но здесь были расхождения в методах реализации этого плана.

Панин видел способ в регентстве, т. к. считал, что арестованный, но живой Павел дал бы лучший повод для Хартии, т. е. ограничения самодержавия регентским Советом, тогда как убийство Павла приведёт к замене его «хорошим» царём, и оттого «не нуждающимся» в конституционном ограничении.

Пален же выступал за физическое устранение Павла I, затем предполагалось навязать растерянному и неопытному Александру конституционный акт.[83]

Что из себя конкретно представляли конституционные замыслы заговорщиков? Центральное место в планах заговорщиков занимал *Сенат*. По свидетельству генерала Беннигсена, именно этот орган должен был избрать Регентский Совет и фактически управлять всеми делами государства.[84] О том же пишет в своих мемуарах М. А. Фонвизин: «Панин и Пален хотели заставить Александра в первую минуту утвердить конституционный акт своей подписью, при этом видимо был использован проект дяди Панина: политические права одному дворянству, выборность Сената и местных учреждений».[85] Присутствие в рядах заговорщиков Панина-младшего вроде бы подтверждает эту преемственность.

Интересные свидетельства об авторстве конституционного проекта дает А. С. Пушкин со слов И. И. Дмитриева – современника заговора: «План конституции и заговора начертан де Рибасом и Паниным, но первый затем отстал, раскаясь и, будучи осыпан милостями Павла».[86] К тому же де Рибас видимо решился вообще раскрыть все планы заговорщиков Павлу и поэтому, как считал Пушкин, был, скорее всего, отравлен своими же коллегами.[87]

Граф А. Коцебу, по рассказу Клингера, сообщает, что «граф Пален, без сомнения, имел благотворное намерение ввести умеренную конституцию, то же намерение имел и князь Зубов, делавший некоторые намёки, которые не могут быть иначе истолкованы, и брал у генерала Клингера «Английскую Конституцию» Делальма для прочтения».[88]

Сложно сказать, была ли «конституция Панина-Палена-Зубова» повторением панинского проекта, но общее в них то, что ограничение абсолютизма связывается с Сенатом.

Знал ли Александр о конституционных замыслах заговорщиков? Несмотря на все его попытки показать свою непричастность к заговору против отца, существует несколько подтверждений осведомлённости Александра. Во-первых, С. А. Тучков, познакомившийся в 1807 г. в Смоленске с Н. П. Паниным, вспоминал, что тот сообщил ему в конфиденциальной беседе, будто «Александр дал ему честное слово, что коль скоро вступит на престол, то непременно подпишет сию Конституцию…».[89] Примерно о том же сообщает и И. Головин: «Пален добился у великого князя согласия навести справки, каким образом отречение производилось в других странах и каковы могут быть полномочия Регентского Совета».[90]

Итак, по всей видимости, Александр знал о намерениях заговорщиков и даже одобрял их. Другое дело, искренне ли он это делал или был вынужден пойти на это под гнетом непреодолимых обстоятельств? Нам думается, что скорее верно последнее. Ведь как любой

---

[83] РГАДА. Ф. 1274. Оп. I. Д. № 2863. Л. 4.

[84] РГАДА. Ф. 1274. Оп. I. Д. № 2863. Л. 4–5.

[85] *Фонвизин М. А.* Политическая жизнь в России. // Библиотека декабристов. СПб., 1907. Вып. IV С. 30–45.

[86] *Пушкин А. С.* Собрание сочинений. М., 1948. Т. XII. С. 161.

[87] *Пушкин А. С.* Собрание сочинений. М., 1948. Т. XII. С. 162.

[88] *Коцебу А.* Записки. // Цареубийство 11 марта 1801 г. СПб., 1907. С. 349.

[89] *Тучков С. А.* Записки. СПб., 1908. С. 270–271.

[90] *Головин И.* Записки. Лейпциг, 1859. С. 254; Цит. по: *Эйдельман Н. Я.* Указ. соч. С. 194.

абсолютный государь, став таковым, Александр вряд ли желал поступиться своей властью. Но ведь к власти-то его привели заговорщики, и он был обязан выполнить свои обязательства перед ними. Эта-то дилемма и стала определяющей линией во внутренней политике в первый год его царствования.

Однако из этой ситуации был довольно простой выход – Александр мог просто повторить историю с «кондициями» Анны Иоанновны и, опираясь на гвардию, не подписывать ничего, благо прецедент такой уже был. Тем более тот же М. А. Фонвизин сообщает, что командир семёновцев Талызин, когда ему стало известно о намерениях Палена, Панина и их компании заставить Александра подписать конституционный акт, сообщил об этом наследнику и просил ни под каким видом не подписывать документа. В крайнем случае, гвардия, на которую Талызин имел значительное влияние, сохранит верность Александру.[91] Но в этом случае наследнику грозила уже полная зависимость от гвардии и её руководителей. Такое положение Александра также не устраивало.

В этой ситуации Александр избрал *промежуточную позицию*. Он отказался подписывать аристократический конституционный акт, ссылаясь на возможное недовольство в гвардии, но и не воспользовался силами последней для устранения заговорщиков.

Итак, обзор развития идей конституционализма в России в XVIII веке показал, что впервые они появляются в связи с западническими реформами Петра I, хотя имеют национальные корни и традиции. Первое открытое их проявление в России – это «кондиции верховников» 1730 г. Как и в Западной Европе, эти идеи на первых порах имели чисто аристократический характер, чем во многом и объясняется провал первой попытки их воплощения в жизнь. Начиная с правления Екатерины II, конституционные идеи начинают смыкаться с идеологией Просвещения и вскоре становятся одной из её составных частей. С этого момента идеи конституционализма всё более теряют свой, поначалу, чисто аристократический дух и постепенно становятся дворянско-буржуазными по своей объективной направленности, так же как и идеи Просвещения, составной частью которых они являлись. Проект Н. И. Панина – лучшее тому подтверждение.

Примечательно, что практически все попытки ограничения самодержавия приходятся на периоды междуцарствий – это становится своеобразной закономерностью российской истории.[92] Исходя из этого, понятно, что и Александр I, вступив на престол, был вправе ожидать нечто подобное.

---

[91] *Фонвизин М. А.* Указ. соч. С. 49.

[92] Подробнее об этой проблеме см. статью: *Волкова И. В., Курукин И. В.* Феномен дворцовых переворотов в политической истории России XVII–XX вв. // Вопросы истории. 1995. № 5–6.

§ 3. Правительственный конституционализм в 1-й четверти XIX в. в контексте эволюции российского абсолютизма

На конституционное движение начала XIX века помимо объективного хода исторического развития влияли в большой степени и личностные качества молодого императора, а также его отношение к проблеме Конституции.

Политические взгляды Александра I вряд ли можно считать полностью сложившимися на момент прихода к власти, но общие принципы управления государством у него безусловно сформировались.

Будущий император воспитывался в духе Просвещения и либерализма, модных тогда в Европе. Его главным воспитателем был *Франц Цезарь Лагарп* – известный в Европе сторонник учения об «истинной монархии», и впоследствии ставший одним из руководителей Гельветической республики в Швейцарских кантонах. Естественно, Лагарп не преминул воспользоваться своим положением, чтобы привить наследнику этико-нравственные идеалы Просвещения, согласно которым все люди от природы равны и свободны, а рабство недопустимо в любой форме. Александр хорошо усвоил главный принцип «истинной монархии»: закон всегда выше монарха. Сохранилось множество свидетельств, подтверждающих приверженность Александра этим идеалам. Так при первой встрече с Адамом Чарторижским Александр в порыве откровенности признался, что «не поддерживает политику своей бабки в отношении Польши, сочувствует польским повстанцам, ненавидит деспотизм в любых проявлениях, любит свободу, которая, по его мнению, должна принадлежать всем людям, сочувствует Французской революции и желает ей успеха.[93] Возможно, Александр говорил это только ради красного словца, но и возможно, что в то время он действительно так думал.

В своём дневнике Александр не раз писал о Конституции. Главной своей целью он считал «привести народ от деспотического государства к государству, наслаждающемуся свободной Конституцией».[94] Затем, когда «свобода станет достоянием страны», Александр предпочёл бы уйти на покой, чтобы спокойно пожить где-нибудь на берегах Рейна, занимаясь изучением природы, «предоставив иным продолжить начатое им дело».[95] Не раз признавался Александр, что считает лучшей формой правления республику, когда глава государства выбирается всей нацией из числа самых достойных.[96] Было ли это прекраснодушной фразой молодого императора или вполне сознательной позицией политического деятеля, нельзя сказать с полной уверенностью. Но надо иметь в виду, что это писалось в дневнике или говорилось в конфиденциальных беседах, поэтому заподозрить Александра в лицемерии едва ли возможно. Это были его сокровенные мысли, его истинные убеждения в то время. Хотя, конечно, нельзя не учитывать тщеславное стремление нового императора приобрести славу просвещённого и гуманного монарха. Его не могло не тревожить, что в глазах цивилизованной Европы он выглядит азиатским деспотом и государство его остаётся страной рабов.

В обширной литературе, посвящённой Александру I, часто прослеживается мысль, что Лагарп дал ему лишь самые общие представления о будущем государственном устройстве «истинной монархии», не успев, из-за ранней женитьбы Александра, рассказать ему о конкретных путях реализации этой идеи. Поэтому у Александра не было, якобы, никакого кон-

---

[93] Чарторижский А. Мемуары… СПб., 1912. Т. I. С. 34–35.

[94] Секретные бумаги, найденные в кабинете императора Александра Павловича. // РГАДА. Оп. 1. Ф. 10. Д. № 700. Л. 1–6.

[95] *Чулков Г. И.* Императоры: психологические портреты. М., 1991. С. 69–70.

[96] Указ. соч. С. 71.

кретного плана преобразований, что он был либо лицемером, либо идеалистом, далёким от реальной жизни.[97]

Но есть основания думать, что это не совсем так. У Александра существовал свой план преобразований. Доказывает это *дневниковая тетрадь Александра* с записями, датированными между 12 июня 1798 г. и 1 ноября 1800 г.[98] Из них мы узнаём об уже известных нам конституционных взглядах Александра, а также о наличии у наследника программы постепенной отмены крепостного права. Для этого он считал нужным:

а) издать указ о запрете продажи крестьян без земли;

б) разрешить любому желающему приобретать даже заселенные земли, но с тем условием, чтобы крестьяне на этой земле получили личную свободу и в любой момент могли переселиться, получив паспорт;

в) правительство должно подать пример, освободив казённых и удельных крестьян; тогда дворянская честь не позволит поступить иначе; постепенно всякий крепостной получит за выкуп свободу и может стать «вольным собственником».[99]

С трудом верится, что столь радикальную для того времени программу написал сам наследник престола. Причём Александр не просто рассуждал о столь высоких материях, но и твёрдо решил реализовать эти идеи на практике. Однако, ему пришлось столкнуться с суровой действительностью. Не имевший никакого опыта управления, Александр сразу после вступления на престол оказался втянутым в водоворот придворных интриг, борьбы разных политических группировок. Чтобы не оказаться игрушкой в руках этих сил, Александру приходилось применять всю свою изворотливость, весь свой незаурядный ум, все свои способности. А обстановка после 11 марта 1801 г. действительно была крайне сложной.

После переворота 11 марта 1801 г. Александр I оказался в окружении лиц, которые тем или иным образом пытались ограничить его власть.

Сразу после переворота образовалось *две политические группировки* при Дворе: так называемые *«екатерининские старики»* (П. Д. Трощинский, братья А. Р. и С. Р. Воронцовы, Г. Р. Державин и другие), выступавшие за возврат к временам Екатерины II, ратовавшие за восстановление дворянских привилегий и за ограничение самодержавной власти Сенатом в духе верховнических устремлений; а также так называемые *«заговорщики»*, то есть участники дворцового переворота против Павла I (братья Зубовы, П. А. Пален и другие), ратовавшие за введение представительного правления, но вместе с тем согласные идти на определенные социальные реформы.

Первые группировались вокруг Сената, вторые – вокруг образованного 25 марта 1801 г. Непременного Совета. Обе группировки, желая ограничения самодержавия, основные надежды возлагали на Сенат, видя в нём готовый ограничительный институт. Как будто то же самое входило и в намерения Александра I. Но это лишь казалось. На деле же намерения сенаторов с «заговорщиками» и планы Александра резко расходились. Да, видимо, Александр не имел ничего против создания Конституции и законосовещательного учреждения, которое бы контролировало соблюдение самодержавием фундаментальных законов. И начало его правления – лучшее тому подтверждение. Уже в марте 1801 г. Александр восстановил отменённые Павлом Жалованные грамоты дворянству и городам, дворянские выборные органы самоуправления, освободил дворян от телесных наказаний, вернул из ссылки до 12 тыс. опальных чиновников и военных, уничтожил Тайную экспедицию и т. д. Наконец, 25 марта, Александр подписал уже упоминавшийся указ о создании *Непременного* т. е. *Посто-*

---

[97] Указ. соч. С. 61–75.

[98] Секретные бумаги, найденные в кабинете императора Александра Павловича. // РГАДА. Оп. 1. Ф. 10. Д. № 700. Л. 1–6; См. также: Сафонов М. М. Указ. соч. С. 62.

[99] РГАДА. Оп. 1. Ф. 10. Д. № 700. Л. 5–6.

янного Совета в качестве совещательного органа при императоре. Эта мера рассматривалась всеми как первый шаг на пути к представительству. 5 июня 1801 г. появляется в ответ на настояния сенаторов указ, согласно которому Александр обещал восстановить старые права Сената и предложил Сенату высказаться, почему, по его мнению, он потерял свои права и что предлагается к их восстановлению.[100]

В исторической литературе принято считать, что на эти меры император был вынужден пойти помимо своей воли, под давлением оппозиционно настроенных сановных кругов.[101] Приведённые выше свидетельства показывают, что при всём давлении сановной оппозиции Александр шёл на эти меры вполне самостоятельно и сознательно в полном соответствии со своей программой.

Другое дело, что для молодого императора, учитывая его записи в дневнике, введение представительства было лишь *первым этапом реформ*. Далее, по его замыслам, должны были последовать реформы социальные и, прежде всего, направленные на постепенное смягчение крепостного права. И вот тут-то и начинались настоящие противоречия.

В *мае 1801 г.*, т. е. уже через два месяца после вступления на престол, Александр попытался приступить к реализации своей программы по крестьянскому вопросу. Начал Александр с того, что решил покончить с самой позорной и рабовладельческой формой крепостничества – *продажей крестьян без земли.* Необходимость этой меры, считал он, должна быть понятна любому здравомыслящему человеку. Но предварительно эта мера должна была обсуждаться в Непременном Совете.

16 мая 1801 г. проект указа о запрете продажи крестьян без земли был представлен в Непременный Совет и большинством голосов провален.[102]

Причины нежелания Непременного Совета идти на уступки заключались в том, что он на 2/3 состоял из вчерашних заговорщиков, опасавшихся раздражать дворянство, которое и так не одобряло тот способ, с помощью которого Александр был возведён на престол, а руководители заговора оказались в одном из высших государственных органов.

Итак, Непременный Совет указа не одобрил, Александру пришлось *пересматривать свои дальнейшие планы*, причём, пересматривать кардинально. Конечно, император мог либо, сменив состав Совета, попытаться вновь предложить утвердить указ о запрете продажи крестьян без земли, либо принять его в обход Совета, либо вообще отказаться от своего замысла.

Однако положение молодого императора еще не было столь прочным, чтобы убрать тех лиц, которые привели его к власти. С другой стороны, император мог бы принять указ и в обход Совета, но это было бы нежелательным прецедентом, противоречащим взятому курсу. Однако и смириться с отказом от преобразований в крестьянском вопросе он тоже не хотел.

Александр принял другое, поистине соломоново решение. 28 мая 1801 г. он издал именной рескрипт Академии наук, в ведении которой находилась печать, не публиковать объявления о продаже крестьян без земли.[103] На тот момент это было действительно разумное и реальное решение. Но оно не было законодательно закреплено, а значит, и не соответствовало тому, чего желал император, и не имело реальной силы.

После этого инцидента перед Александром встала сложная проблема. Если раньше он предполагал опереться в проведении реформ, судя по всему, на Непременный Совет и Сенат, то теперь это было невозможно. Планы Александра, построенные на столь зыбком основании, как вера в морально-этические достоинства дворянства, уверенности в том, что оно

---

[100] ПСЗ. I. Т. XXVI. № 19906; *Сафонов М. М.* Проблема реформ… С. 65–68; 115–116.

[101] *Сафонов М. М.* Указ. соч. С. 68–75; 121–122.

[102] *Сафонов М. М.* Указ. соч. С. 104–105.

[103] ПСЗ. I. Т. XXVI. № 19892.

поддержит преобразования в силу их разумности, рушились. Александр понял, что сановная аристократия, обосновавшаяся в Сенате и Совете, в большинстве своем желает лишь ограничить самодержавие в своих корыстных эгоистических интересах; на дальнейшие же социальные реформы, и прежде всего, в крестьянском вопросе, она не пойдет никогда.

Судя по всему, Александр был не прочь создать представительное учреждение, которое бы осуществляло контроль за исполнением законов. Но теперь император ясно понял, что этого не случится. Сановная аристократия, получив законодательную власть, *не допустила бы проведения ни одной реформы, которая бы затрагивала корпоративные интересы дворянства и её собственные.* Получалось, что в данной обстановке введение представительства означало бы конец всяким реформам.

Перед Александром встал вопрос, на кого, кроме сановной оппозиции, можно опереться в проведении реформ? Интересно, что 16 октября 1801 г., т. е. через месяц после коронации, когда все бурные события, связанные с ней, остались уже позади, бывший воспитатель и кумир Александра Лагарп подаёт ему секретную докладную записку с размышлениями «насчёт предотвращения на будущее ошибок предшествующего царствования и доктрин, проповедуемых на юге Европы».[104]

Среди прочего Лагарп анализирует возможности проведения реформ в России и даёт разбор сил, которые будут «за» и «против» реформ:

а) «против» – все высшие классы: почти всё дворянство, чиновничество, которое держится на «табели о рангах», большая часть торгового слоя, «почти все люди в зрелом возрасте», «почти все иностранцы» и те, кто «боится французского примера»;

б) «за» – образованное меньшинство дворян, некоторая часть буржуа, «несколько литераторов», возможно «некоторые офицеры и солдаты».[105]

Силы не равны, но личный авторитет императора, по мнению Лагарпа, перевесит противников.

Итак, Лагарп предлагает императору те же рецепты и выводы, к которым Александр уже пришел самостоятельно в мае – июне 1801 г. Заключались они в том, что в силу вышеизложенных причин ни Сенат, ни Непременный Совет для этих целей не подходили, наоборот, приходилось их даже опасаться. Конечно, у императора были на примете несколько лиц из Сената и Совета (А. Р. Воронцов, Платон Зубов, П. Д. Трощинский), которые шли дальше остальных сановников и даже были согласны на умеренные преобразования в социальной сфере. Но мнения этих людей не были решающими ни в Сенате, ни в Совете, да и полностью положиться на них Александр опасался.

Для разработки проектов реформ требовались другие лица, желательно далёкие от политической борьбы при Дворе, не связанные ни с одной из правительственных группировок. И такие люди нашлись. Еще будучи наследником, он летом 1792 г. познакомился с *В. П. Кочубеем*, в начале 1795 г. с *П. А. Строгановым* и *Н. Н. Новосильцевым* и в апреле 1797 г. с *Адамом Чарторижским*. Целью этих знакомств, инициатива которых принадлежала Александру, было по образному выражению Чарторижского, «заполнение умственной пустоты, которая образовалась вокруг молодого цесаревича после отъезда Лагарпа».[106]

И действительно, и Александру, и «молодым друзьям», как они себя называли, была присуща общность взглядов по жизненно важным вопросам: все они ненавидели деспотизм, все желали перемен в общественном и государственном строе России. Поэтому их сближение было вполне естественно. Итак, что же представляли собой эти люди, игравшие большую роль в разработке реформ первых лет александровского царствования.

---

[104] *Берти Дж.* Россия и итальянские государства в эпоху Рисорджименто. М., 1954. С. 694;

[105] *Берти Дж.* Россия и итальянские государства в эпоху Рисорджименто. М., 1954. С. 694–695.

[106] *Чарторижский А.* Мемуары… Т. I. С. 84–85.

а) ***Павел Александрович Строганов (1772–1817)*** – по общему мнению был «внутренним двигателем, самым активным и пылким из «молодых друзей».[107] Родился он 7 июня 1772 г. По происхождению он принадлежал к знатнейшим лицам Российской империи. Его отец являлся камергером при Дворе и одним из богатейших людей империи. В 1782 г. Строганов-отец был назначен послом во Францию и Павел Строганов провел почти все детство и юность в Париже. Его отец слыл поклонником Вольтера, а потому постарался дать сыну лучшее образование, какое только было возможно. Воспитателем его стал поклонник Руссо Жильбер Ромм, будущий якобинец-монтаньяр. Именно Ромму суждено было сыграть решающую роль в формировании характера и убеждений юного графа. Под влиянием Ромма Строганов становится убежденным сторонником принципов Просвещения, ярым противником деспотизма и тирании в любых формах. Помимо чисто политических убеждений Строганов получил и блестящее общее образование, научился литературно оформлять свои мысли, что пригодилось ему впоследствии.

Подготовленный таким образом, Павел Строганов с восторгом встретил Французскую революцию, а летом 1790 г. под именем Павла Очера (по названию речки в уральском имении) вступает в Якобинский клуб. Это окончательно переполнило чашу терпения Екатерины II, и она приказала Строганову-отцу немедленно принять меры и возвратить сына в Россию.

По приезде в Петербург, Строганов был отправлен в ссылку в родовое подмосковное имение Братцево «поостыть». Там он и пробыл до конца 1796 г. После смерти Екатерины II он получил разрешение вернуться в столицу, где вскоре познакомился с Александром. Цесаревич был восхищён романтической биографией и республиканскими настроениями Строганова, хотя взгляды последнего стали к этому времени гораздо более умеренными. Они быстро нашли точки соприкосновения по интересующим вопросам, началось их сотрудничество.

В 1797–1799 гг. Строганов участвовал в работе кружка «молодых друзей», в 1801 г. во многом по его инициативе создается Негласный Комитет, в котором Строганов стал играть одну из ведущих ролей. Он вел протоколы заседаний Негласного Комитета и был одним из самых радикальных его участников. В 1802–1807 гг. параллельно с работой в Негласном Комитете (который действовал до 1803 г., а по некоторым данным и до 1805 г.) Строганов занимал пост товарища министра внутренних дел, выполнял ряд конфиденциальных поручений в Лондоне и Берлине во время войны с Наполеоном по созданию 4-ой коалиции. Но дальнейшая карьера у Строганова не сложилась. Видя, что практически ни одна из задуманных реформ не воплощена в жизнь, Строганов впал в пессимизм, окончательно разочаровался в Александре I и в 1807 г. ушел в отставку. В большую политику он более не возвращался, хотя и участвовал в чине генерал-адъютанта в войнах 1812–1814 гг. В 1817 г. П. А. Строганов скоропостижно скончался от чахотки.

б) Не менее романтическую биографию имел и князь ***Адам Чарторижский (1770–1861).*** Родился он в 1770 г. в семье знатных польских аристократов, потомков легендарного Гедемина. Князь Чарторижский, как наследник знатной фамилии, получил великолепное образование в духе идеалов Просвещения и великопольского патриотизма. В 1789–1791 гг. Чарторижский находился в Англии, изучая право и английский конституционный строй. После возвращения на Родину молодой князь с головой окунулся в политику, а в 1792–1793 гг. активно участвует в боевых действиях против оккупационных войск Пруссии и России. После окончания оккупации и раздела страны Чарторижский эмигрирует в Вену. После переговоров с Екатериной II Чарторижскому с братом пришлось выехать в Петербург в обмен на снятие секвестра с фамильных владений. В Петербурге Чарторижский познако-

[107] *Чарторижский А.* Мемуары… Т. I. С. 8.

мился с молодым цесаревичем, который был очарован мужеством, и искренностью князя. К чести Чарторижского, он не скрывал своих убеждений, неоднократно заявляя, что главной целью жизни видит восстановление польского конституционного государства, а свою деятельность в России рассматривает как способ достижения этой цели.

В 1797–1799 гг. он – участник кружка «молодых друзей», а затем после опалы Павла I – посланник в Сардинии. С 1801 г. – член Негласного Комитета и одновременно в 1802–1804 гг. занимает пост товарища министра иностранных дел, а в 1804 г. получает портфель министра. После Тильзитского мира 1807 г. уходит в отставку и политикой почти не занимается. В 1815 г. во многом благодаря его стараниям Польша получает Конституцию, но ожидаемый пост наместника Чарторижский не получил. В результате этого он порывает с Александром I. Если раньше Чарторижский старался выступать в роли посредника между польской нацией и русским престолом, то теперь он становится вдохновителем и организатором антирусского сепаратистского движения. В 1830–1831 гг. он – один из руководителей антирусского восстания, глава национального правительства и Сената. После разгрома восстания он эмигрировал сначала в Лондон, а позже переехал в Париж, где продолжал руководить эмигрантским движением, и даже был избран эмигрантами «польским королем». В 1861 г. в разгар подготовки очередного польского восстания Чарторижский скончался.

в) ***Николай Николаевич Новосильцев (1762–1836)***, третий участник «Негласного Комитета» родился в 1762 г. в далеко не самой знатной дворянской семье. Павлу Строганову он приходился двоюродным братом, что и предопределило его дальнейшую судьбу. Пока Строганов находился в Париже, Новосильцев фактически стал вторым сыном для престарелых родителей Строганова, а также доверенным лицом в семье. Недаром, именно ему была поручена деликатная миссия по возвращению Павла Строганова из Франции в 1790 г. С этой миссией он справился блестяще, к тому же в пути он подружился со своим кузеном на почве общих убеждений. Излишне говорить, что Новосильцев так же, как и Строганов, получил блестящее образование в духе Просвещения, был хорошо осведомлен в юридических науках.

В 1792–1795 гг. Новосильцев служил в армии и участвовал в польских событиях. В 1796 г. он уходит в отставку, и вскоре вместе со Строгановым знакомится с Чарторижским и Александром. Новосильцев выступил одним из инициаторов создания тайного кружка «молодых друзей» будущего императора, написав нечто вроде его Устава на основе произведений французских просветителей. По отзыву самого Александра Новосильцев произвел на него благоприятное впечатление своим умом, образованностью, умением изящно и точно излагать свои и чужие мысли (примерно такие же слова Александр говорил впоследствии о М. М. Сперанском).

Последнее обстоятельство, видимо и сыграло главную роль. Ведь еще Строганов в «Записке о работе с императором» отмечал, «что Александр нуждался в человеке, который осуществлял бы переработку его мыслей и идей на язык законов»[108]. И, несомненно, Н. Н. Новосильцев, как позже и М. М. Сперанский, обладал такой ценной способностью, что и стало во многом причиной его быстрого возвышения.

Кроме того, в сближении с Александром Новосильцев, видимо, видел не только способ как-то воздействовать на положение в стране, но и способ выдвинуться, достигнуть относительной самостоятельности, избавиться, наконец, от опеки Строгановых, которая не могла ни ущемлять его самолюбия. Однако, вскоре Новосильцев попал в опалу и был вынужден на 5 лет уехать в Англию и поэтому не участвовал в кружке «молодых друзей». В 1801 г. он возвратился в Петербург и стал членом Негласного Комитета, выполняя обязанности секретаря и эксперта по юридическим вопросам.

---

[108] *Вел. Князь Николай Михайлович.* Граф П. А. Строганов (1774–1817). СПб., 1903. Т. I. С. X–XI.

Коллеги считали его наиболее рассудительным и трезвомыслящим из «молодых друзей».[109] Это и не удивительно, т. к. Новосильцев был самым старшим по возрасту, далеко уже не молодым человеком со сформировавшимся характером, с определённым жизненным опытом, с твёрдо устоявшимися, взвешенными взглядами.

Между тем карьера его резко пошла вверх. В 1802 г. он становится товарищем Министра юстиции, курировавшим работу комиссии по составлению нового законодательства. В 1804 г. он с секретной миссией едет в Англию на переговоры о создании 3-ей коалиции и старается осуществить план Чарторижского о европейском союзе, направленном против Наполеона, однако эта миссия не была успешной.

Постепенно Новосильцев отходит от либеральных взглядов, но, видимо, окончательно беспринципным карьеристом он ещё не стал. Иначе ничем другим нельзя объяснить его отставку в 1807 г. Следующие 5 лет он провёл в Вене, но затем вновь возвратился в большую политику. Именно ему Александр поручил разработку Польской конституции 1815 г. и Уставной грамоты 1818–1820 гг. После 1820 г. Новосильцев окончательно отбросил свои старые взгляды и посвятил всего себя карьере. И не без успеха. В 1834 г. он был назначен председателем Государственного Совета и в этой должности умер, спустя 2 года.

г) Ещё большим рвением в достижении карьерных целей отличался ***Виктор Павлович Кочубей (1768–1834)***, четвёртый участник Негласного Комитета. И если, Новосильцев стал карьеристом поневоле, во многом в силу разочарования в проводимой Александром I политике, невозможностью реализовать свои способности, то Кочубей был таковым с самого начала, хотя первое время и старался это скрывать. Родился он в 1768 г. в знатной семье и был племянником екатерининского канцлера А. А. Безбородко. Природа наделила Кочубея красивой внешностью, сметливостью, трудолюбием, доброжелательностью. Обладая хорошими манерами, ему не составляло большого труда вызвать симпатии к себе в любом обществе. По протекции дяди В. П. Кочубей в возрасте 24 лет был назначен послом в Константинополь, а затем вице-канцлером коллегии иностранных дел. Но вскоре над головой удачливого юноши сгустились тучи. В 1799 г. умер его дядя А. А. Безбородко, положение Кочубея резко осложнилось и в августе 1799 г. он был вынужден уйти в отставку, а через год получил назначение в Вену. В июне 1801 г. он возвращается в Россию и входит по приглашению императора в состав Негласного Комитета. Его соратники по Комитету, отдавая должное его уму, выделяли его стремление к карьере, как главную черту его характера.[110] Недаром, если другие члены Негласного Комитета получили посты товарищей министра, Кочубей соглашался только на министерский портфель. В конце концов он стал министром внутренних дел. В целом его деятельность на этом посту принесла неплохие результаты. Главной его заслугой следует считать борьбу с коррупцией и злоупотреблениями чиновников, выдвижение умных и способных людей на важные посты (М. М. Сперанский, М. Л. Магницкий, Ф. П. Лубяновский). Кочубей умел подбирать людей, ценил их заслуги и оставался верен своему выбору. Однако, чрезмерное подобострастие и приспособленчество коробили даже Александра, что и стало одной из причин разрыва отношений с Кочубеем и его отставки в 1807 г. Кроме того, в 1812 г., когда Кочубея предложили на пост председателя Комитета Министров, Александр отказался это сделать под предлогом того, что Кочубей – человек неискренний и коварный.

Однако во время новой «либеральной волны» Кочубей вновь пришёлся ко двору и в 1819 г. второй раз получил пост министра внутренних дел, в должности которого пробыл до 1823 г., когда вновь ушёл в отставку, на этот раз добровольно, не видя дальнейших перспек-

---

[109] *Чарторижский А.* Указ. соч. С. 236.

[110] Указ. соч. С. 233. См. также: *Николаенко П. Д.* Князь В. П. Кочубей – первый министр внутренних дел России. СПб., 2009.

тив в своей деятельности. Справедливости ради следует сказать, что при своем карьеризме и приспособленчестве Кочубей никогда не оставлял либеральных принципов, выработанных в молодости и по мере возможности старался претворять их в жизнь. Недаром, именно его Николай I поставил в 1826 г. во главе Секретного Комитета по подготовке проектов государственных преобразований, а в 1827–1834 гг. В. П. Кочубей был председателем Государственного Совета, в должности которого он и умер.

Таким образом, участники Негласного Комитета были людьми совершенно разными, каждый имел свои собственные цели и стремления. Но было у них и нечто общее.

Во-первых, все они были выходцами из аристократических семейств, получили прекрасное образование в духе Просвещения;

Во-вторых, почти все «молодые друзья» побывали за границей и на примере двух наиболее передовых стран (Англии и Франции) на практике познакомились с конституционной политической системой, а некоторые (Строганов – во Франции, Чарторижский – в Польше) принимали непосредственное участие в борьбе за претворение этих идеалов в жизнь.

В-третьих, почти все «молодые друзья» воспитывались за пределами России. В результате они имели недостаточное представление о российской действительности, и не представляли в полной мере сложности тех проблем, с которыми им предстояло столкнуться. Помимо этого, «молодые друзья» имели разные мотивы своей деятельности.

Всё это вместе взятое и определило преимущества и недостатки созданного в июне 1801 г. Негласного Комитета. Однако, основы его были заложены в 1797 г., когда начал функционировать *кружок «молодых друзей».* Целью его было воздействие на общественное мнение в духе просветительских идей, чтобы подготовить его к будущим переменам.[111]

С этой целью на средства Александра было организовано издание «Санкт-петербургского журнала» (редакторы – А. Ф. Бестужев и И. П. Пнин), в котором на протяжении года публиковались выдержки из произведений просветителей и их последователей в России. Напомним, что А. Ф. Бестужев – отец пяти будущих декабристов Бестужевых, И. П. Пнин – последовательный сторонник А. Н. Радищева.

Кроме того, решено было привлечь к разработке будущих реформ наиболее авторитетных государственных деятелей, зарекомендовавших себя сторонниками Просвещения и либерализма. На осторожные предложения «молодых друзей» откликнулись два маститых сановника – дядя Кочубея канцлер *Александр Андреевич Безбородко* и бывший глава Коммерц-коллегии граф *Александр Романович Воронцов*.

Записка А. А. Безбородко «О составлении законов Российских» предлагала усовершенствовать законодательную деятельность государственной власти. В записке были сформулированы основные цели и задачи ближайших реформ, которые «молодые друзья» взяли на вооружение. Итак, каковы эти задачи?

Безбородко предлагал удалить наиболее опасные для государства черты крепостного права: ослабить элементы рабовладения; регламентировать крестьянские повинности; запретить продажу крестьян без земли, ограничить число дворовых, предоставить гарантии крестьянской собственности на движимое имущество. Всё это должно было быть увенчанным изданием особой Жалованной грамоты для крестьянства подобно Жалованным грамотам дворянству и городам;

Кроме того, он предлагал облегчить положение торгово-промышленных слоев города – для этого нужно уменьшить пошлины, предоставить свободу передвижения по стране и за её пределами;

Следующее положение касалось преобразования государственного аппарата, создания сословного законосовещательного представительного учреждения, введения в будущем в

[111] *Сафонов М. М.* Проблема реформ… С. 47–50.

состав Сената представителей не только дворян, но и других сословий, т. е. предлагалось сделать Сенат представительным всесословным органом; создания системы местного самоуправления, депутаты от органов которого будут первоначально рассматривать новые государственные законы в местных Собраниях депутатов, направляемые затем для обсуждения в Общее Собрание Сената и императору.[112]

В историографии этот проект оценивается по-разному. *Марк Раев* считал, что «Безбородко хотел не только реформировать государственные учреждения, но и постепенно изменить социальную структуру общества, что должно было гарантировать безопасность личности и собственности большинству подданных».[113] Однако, *П. С. Грацианский*, возражая М. Раеву, считает, что для такого утверждения нет оснований, т. к. «Безбородко не покушался на основы феодального строя, а некоторое ограничение прав помещиков вряд ли можно назвать ломкой социальной структуры».[114]

Конечно, вряд ли Безбородко намеривался резко изменить социальную структуру общества, его намерения явно столь далеко не шли. Но с другой стороны, выполнение плана Безбородко могло стать первым шагом на пути изменения этой самой социальной структуры. Так что, по-своему правы оба исследователя.

«Молодые друзья» с восторгом встретили этот проект, который стал основой их программы реформ.

Примерно в это же время свой проект реформы Сената представил *Александр Романович Воронцов* (1741–1805). Будучи в 1762–1768 гг. послом в Англии и Голландии, Воронцов имел возможность наиболее полно ознакомиться с принципами конституционной монархии. Используя свой опыт и знания, Воронцов предлагал наделить Сенат функциями посредника между государем и народом, предоставив ему также право выдвигать кандидатов на посты президентов коллегий, губернаторов и т. д. Данное положение явно напоминает проект Д. М. Голицына 1730 г. и проекты Н. И. Панина. В заключение своего проекта Воронцов предлагал издать «коренные законы, заимствовав их из существующих в Англии», както: Grande Charter, Habeas corpus act, согласуя их, однако, с особенностями существующего законодательства.[115] Мысли, высказанные в этом документе, позволяют считать «Записку» Воронцова одним из источников «Жалованной Грамоты» 1801 г. Сходные идеи Воронцов излагал в еще одной записке «О России в начале нынешнего века».[116] Им же написано «Рассуждение о непродаже людей без земли»[117], созвучное с идеями Александра I, изложенными в рескрипте Академии Наук 1801 г.

В 1801 г. после воссоздания кружка «молодых друзей» под именем Негласного Комитета, ими был разработан с использованием этих рекомендаций достаточно *чёткий план преобразований.* Вначале предполагалось посвятить несколько заседаний Комитета обзору состояния дел в империи, затем приступить к разработке «реформы в администрации во всех её областях», наконец, выработать проект Конституции, состоящей из трёх частей: прав, способов пользования ими и гарантий, главная из которых – обеспечение права собственности всему населению.[118] И на первых порах члены Негласного Комитета пытались полностью следовать этому плану. Чтобы составить представление о реальном положении дел в стране,

---

[112] Указ. соч. С. 59–62; а также Конституционные проекты эпохи Александра I-го. СПб., 1907. *С. 71; Григорович В.,* Канцлер А. А. Безбородко в связи с событиями его времени. СПб., 1879-80. Т. II. С. 643–646.

[113] Raef M. Plans for Political Reform in Imperial Russia. 1732–1905. New Jersey, 1966. P. 69.

[114] *Грацианский П. С.* Политическая и правовая мысль России второй половины XVIII в. М., 1984. С. 81.

[115] Архив кн. Воронцова. М., 1883. Кн. XII. С. 456–462; *Щеглов В. Г.* Государственный Совет в России. Ярославль, 1892. С. 750.

[116] Архив кн. Воронцова. М., 1883. Кн. XXIX. С. 451–470.

[117] Архив Государственного Совета. СПб., 1878. Т. III. С. 778–782.

[118] Сафонов М. М. Указ. соч. С. 90; 124–125.

в разные регионы России, особенно отдалённые, были направлены доверенные лица или организованы сенатские ревизии, которые должны были следовать специальным *инструкциям*, разработанным в Негласном Комитете. Например, в инструкции от 9 июня 1801 г. сенатору Селифонтову, направленному для проведения ревизии в Сибирь, указывалось следующее: «Вы должны ознакомиться с нравами и обычаями местных жителей, справиться о силе и действии существующего управления с местными нуждами, разобраться в отправлении повинностей, в правом суде, в самом образовании и просвещении, убедиться, наконец, что люди живут под добрым и радеющим о них правительстве… Ваши предложения об изменениях в системе управления Сибирью доложить немедленно по прибытии».[119] И позже деятели Негласного Комитета не раз возвращались к идее сбора информации о реальном положении дел в государстве. Так во время подготовки министерской реформы П. А. Строганов писал о целях создания министерства внутренних дел: «Первая забота министерства должна состоять в собирании всех нужных сведений к тому, чтобы приступить к полезным реформам…».[120] При подготовке реформ планировалось использовать соответствующий *зарубежный опыт,*[121] а также *привлечь представителей общественности*. В этой связи интересна докладная записка П. А. Строганова об ускорении решения запутанных дел в Сенате., датируемая 1801 г. В ней он предлагает весьма оригинальный способ: особо запутанные и обширные дела направлять без указания имён истца и ответчика (как залог объективности при решении дела) в специальную *экспертную комиссию*, состоящую из нечётного числа лиц (3, 5 и т. д.). Комплектоваться она должна из «лиц честных и сведущих в законоведении», прежде всего, профессоров права. Эксперты должны решить дело большинством голосов. Если случай особо сложный, то предлагалось подключить иностранных специалистов, предварительно переведя материалы дела на иностранный язык.[122] И привлечение общественности, и использование зарубежного опыта нельзя не признать прогрессивным. Ничего подобного в российской политической практике до этого не было (во всяком случае, именно в таком сочетании).

Однако этот вполне реалистичный план осуществить не удалось. Препоны возникли сразу же. Как известно, Негласный Комитет был создан как своего рода *противовес* аристократической оппозиции сановников. Александр I явно имел в виду, прежде всего, эту цель и поэтому можно согласиться с С. Б. Окунем, который считал создание Негласного Комитета попыткой Александра I организовать заслон от наскоков сановной оппозиции на самодержавную власть.[123] А так как давление оппозиции материализовалось в лозунге «сенатской реформы», то Негласному Комитету пришлось на время отказаться от своих планов и заняться сенатским вопросом и организацией отпора сановной оппозиции.

По указу Александра I от 5 июня 1801 г. Сенат должен был представить свои соображения о причинах падения своего авторитета и способах его восстановления.[124] Это была явная уступка императора сановной оппозиции, а с другой стороны, попытка выявить их истинные намерения.

---

[119] РГАДА. Ф. 1278. Оп. 1. Д.№ 29. Л. 74–75 об. (инструкция сенатору Селифонтову от 9 июня 1801 г. для его путешествия в Сибирь).

[120] РГАДА. Ф. 1278. Оп. 1. Д. № 16. Л. 68 (записи П. А. Строганова по министерству внутренних дел, 1802 г.).

[121] См. например, проект П. А. Строганова «Об улучшении управления Сибирью», в которой он предлагает наделить губернатора Сибири большими полномочиями, чем у других губернаторов, из-за удалённости и обширности территории Сибири и необходимости быстро решать возникающие вопросы по примеру вице-королей английских и испанских колоний. // РГАДА. Ф.1278. Оп. 1. Д. № 29. Л. 7 об.

[122] РГАДА. Ф.1278. Оп. 1. Д. № 17. Л. 48–51.

[123] *Окунь С. Б.* Указ. соч. С. 115–118.

[124] ПСЗ. I. Т. XXVI. № 19908.

Было предложено несколько проектов реформы Сената. Именно их рассмотрением и занялся Негласный Комитет.

Прежде всего, к Александру I поступил официальный доклад о Сенате его председателя *П. В. Завадовского*. Предлагалось восстановить те права Сената, которые были предоставлены ему Петром I, а также предоставить Сенату право избирать кандидатов в президенты коллегий (кроме военной, адмиралтейской и иностранной), намечать кандидатов в губернаторы, представляя их на утверждение императору. Сенат также был должен получить право делать представления императору, если какой-либо вновь изданный закон оказался бы в противоречии с прежде изданными или был бы «вреден и неясен».[125]

Таким образом, доклад Завадовского сводился к частичному расширению функций Сената как исполнительного органа и придания ему некоторого влияния на законодательную деятельность. Ни о каком превращении Сената в законодательный ограничительный орган Завадовский и не помышлял. Речь шла о придании Сенату европейского лоска и возвращения потерянных прав. Это вполне устраивало Александра и «молодых друзей».

Однако к докладу было приложено *три «особых мнения» А. Р. Воронцова, Н. С. Мордвинова и Г. Р. Державина*, которые предлагали пойти дальше тех мер, которые были изложены в докладе Завадовского.

Главная мысль Воронцова заключалась в том, что Сенат может осуществлять контроль над министерствами только при условии, если сенаторы будут не назначаться, а *избираться*.

Более конкретно этот вопрос разобран у Мордвинова. По его мнению, Сенат должен состоять из двух частей – по назначению и по выбору, причем члены по выбору, по двое от каждой губернии, должны были избираться губернскими дворянскими собраниями.[126]

«Мнения» Воронцова и Мордвинова были благосклонно встречены членами Негласного Комитета, так как не противоречили их программе и не угрожали императорской власти.

Значительно сложнее обстояло дело с «мнением» Г. Р. Державина, а затем и Платона Зубова. Именно здесь пришлось столкнуться «молодым друзьям» с настоящей, четко аргументированной и логически выверенной попыткой аристократических кругов в лице сенатора Г. Р. Державина ограничить императорскую власть.

Проект реформы Сената Г. Р. Державина состоял в следующем:

Сенату вверяется законодательная, исполнительная, судебная и так называемая «оберегательная» власть. Во главе каждой из них – министр, который заведует канцелярией и осуществляет сношение вверенной ему части с монархом.

Исполнительная власть вручается *Имперскому верховному правлению*, которому подчиняются все отрасли хозяйства. *Судебная власть* принадлежит *Судебному департаменту* – высшей инстанции всех судов в империи, который в свою очередь делится на две верховные палаты – уголовную и гражданскую. *Оберегательная и контролирующая власть* принадлежит *Оберегательной Думе*, состоящей из генерал-прокурора, назначаемого монархом и обер-прокуроров, избираемых Общим собранием Сената. Главная её функция заключается в осуществлении надзора за правильным исполнением законов в Сенате и подотчётных ему местах. *Законодательная власть* осуществляется *законодательным собранием Сената*, состоящего из всех департаментов Сената. Наряду с императором, ему принадлежит право законодательной инициативы. Непременным, то есть постоянным становится лишь тот закон, который был одобрен законодательным собранием Сената. В противном случае любой указ монарха является лишь временным постановлением.[127]

---

[125] *Окунь С. Б.* Указ. соч. С. 118.

[126] Указ. соч. С. 119.

[127] Проект устройства Сената Г. Р. Державина / в кн.: Сборник Археологического института (САИ). СПб.,1878. Кн. I.

Именно это положение державинского проекта всерьез напугало «молодых друзей». Разбору и критике проекта Державина было посвящено практически всё заседание Негласного Комитета 5 августа 1801 г.[128] Совершенно резонно «молодые друзья» предположили, что будь проект реализован, произойдет сверхконцентрация власти в руках Сената, а на деле – в руках кучки сановных аристократов. Реформированный таким образом Сенат станет реальным противовесом императорской власти и сможет не только контролировать императора, но и не позволит провести ни одной реформы, затрагивающей их корпоративные права.

Положение усугублялось тем, что в тот же день подал свой проект реформы Сената и П. А. Зубов. Как достаточно убедительно доказал М. М. Сафонов, проект Зубова почти полностью повторял державинский.[129] Единственное отличие состояло в том, что в проекте Зубова была убрана глава, посвящённая устройству законодательной власти, а также наиболее радикальные положения. В итоге императору были поданы две редакции одного и того же документа.

Вполне можно согласиться с М. М. Сафоновым, который считает, что тот факт, что одна из редакций проекта была представлена от имени Державина, а другая – от имени Зубова, вскрывает закулисную сторону сенатской реформы.[130] И, действительно, получается, что за спиной сенатора Державина стоял один из руководителей дворцового переворота 11 марта 1801 г. Платон Зубов – едва ли не самый влиятельный сановник того времени. Причем Зубов не был сенатором и непосредственного участия в обсуждении сенатской реформы принять не мог, но он имел многочисленные связи в гвардии. А поддержка гвардии придавала его голосу ту весомость, которой не было ни у одного из сенаторов.

Во многом этот факт, хорошо известный членам Негласного Комитета, проясняет то, казалось бы, трудно объяснимое внимание, которое проявил Александр I к «мнению» Державина в сравнении с «мнениями» отдельных сенаторов и всего Сената в целом. «Молодые друзья», нужно отдать им должное, прекрасно понимали, что *именно державинский проект является программным документом аристократической оппозиции*. Либеральная фразеология не могла скрыть от них истинного положения вещей. Если учесть, что лица четырех первых классов, из числа которых Державин предлагал избрать сенаторов, в подавляющем большинстве состояли из представителей высшей аристократии, то все эти выборы становились чистой фикцией, закамуфлированной попыткой ввести *олигархическое правление*. Дворянство оказывалось по-прежнему лишенным политических прав, не говоря уж о других сословиях. Недаром, «молодые друзья», работая над «Жалованной грамотой», ратовали за расширение дворянских прав, т. к. именно в дворянстве, в силу неразвитости других сословий, они видели противовес высшей аристократии.

Всё вышесказанное позволяет существенно пересмотреть позицию Негласного Комитета в вопросе о реформе Сената и всю трактовку борьбы вокруг сенатской реформы как столкновения «молодых друзей» и «екатерининских стариков». На самом деле Негласный Комитет боролся с объединённой оппозицией сановной бюрократии в лице сенаторов и стоявших за ними «заговорщиков» и прежде всего клана Зубовых, стремившихся ограничить императорскую власть, введя аристократическую конституцию, что было бы, как уже отмечалось выше, препятствием к проведению социальных реформ, задуманных Александром I и членами Негласного Комитета.

В этом контексте следует рассматривать и работу над «Жалованной грамотой», разработка которой проходила под грузом давления сановной оппозиции.

Отд. II. С. 134–151; См. также: *Сафонов М. М.* Конституционный проект П. А. Зубова-Г. Р. Державина. // ВИД. Л., 1978. Вып. X. С. 226–244; Сочинения Державина с объяснительными примечаниями Я. Грота. СПб., 1871. Т. VI. С. 762.

[128] *Вел. князь Николай Михайлович.* Граф П. А. Строганов (1774–1817). СПб., 1903. Т. II. С. 85–86.

[129] *Сафонов М. М.* Конституционный проект П. А. Зубова – Г. Р. Державина. // ВИД. Л., 1978. Вып. X. С. 229–240.

[130] *Сафонов М. М.* Конституционный проект П. А. Зубова – Г. Р. Державина. // ВИД. Л., 1978. Вып. X. С. 244.

«Молодые друзья», видимо, считали почти неизбежным принятие реформы Сената в том виде, в каком этого требовала оппозиция.[131] Зубов имел огромное влияние в гвардии, поэтому преждевременное выступление против него могло, по мнению «молодых друзей», привести к новому дворцовому перевороту. Каков же был выход из этой ситуации? Зубов первым предложил компромисс, подав записку Александру I об освобождении от крепостного права дворовых, т. е. то, чего так желал Александр. Предполагался своего рода *обмен*: Александр соглашается на реформу Сената по проекту Зубова-Державина, а значит на ограничение своей власти олигархическим органом, взамен получает возможность провести частичную реформу по крестьянскому вопросу.

Однако «молодые друзья» предложили свой выход из сложившегося положения. Они попытались *нейтрализовать реформу Сената*, внеся в неё совсем другое содержание. Для этого-то и готовилась «Жалованная грамота российскому народу». Согласно ей дворянство, а в перспективе и всё имущее население империи, должно было получить политические права, а значит возможность избирать и быть избранными в Сенат, который аристократическая оппозиция до последнего времени считала своей неделимой вотчиной. В результате большинство в Сенате принадлежало бы дворянству, через которое император и «молодые друзья» надеялись проводить задуманные реформы без препятствий. Другое дело, что общая позиция дворянства ими явно идеализировалась.

Итак, перейдём к рассмотрению одного из самых важных документов начала александровского царствования – ***проекта «Жалованной грамоты российскому народу»,*** который должен был стать своеобразной программой будущих реформ, прежде всего в сфере основ государственного строя.

Переходя к текстологическому анализу «Жалованной грамоты российскому народу», необходимо осветить ряд вопросов, являющихся до сих пор спорными в историографии. Прежде всего, это ***вопрос о количестве редакций «Грамоты» и их последовательности***.

Впервые «Грамоту» попытался охарактеризовать *В. П. Семенников.* Именно он ввёл в научный оборот две редакции этого документа в двадцать шесть и двадцать восемь статей, но о существовании третьей редакции – «двадцати воронцовских пунктов» – он не знал, хотя они уже были опубликованы в «Русском архиве».[132] Семенников считал, что вначале появилась редакция в 28 статей, а затем в 26 статей, которая обсуждалась в Негласном Комитете 15 и 23 июля 1801 г.[133]

И. М. Троцкий первым обнаружил и опубликовал русский текст «двадцати воронцовских пунктов», так называемых *Article's* (в «Русском архиве» публиковался французский текст). Он предложил следующий вариант последовательности редакций «Грамоты»: 20-28-26. 26-ти статейная редакция и обсуждалась, по его мнению, в Негласном Комитете.[134]

Другой порядок расположения редакций «Грамоты» предложил *П. К. Бонташ:* 20-26-28. Он считал, что в Негласном Комитете обсуждался текст «двадцати пунктов Ворон-

---

[131] Сам проект сенатской реформы Негласного Комитета мало чем отличался от официального проекта П. В. Завадовского. В РГАДА сохранилась записка П. А. Строганова «О преобразовании Сената» от 19 мая 1801 г. Сенат предполагалось разделить на 8 департаментов. Первые три наделялись исполнительными и контрольными полномочиями, остальные – судебными. Сенат получал право делать представления императору на противоречия новых законов уже существующим и беззаконные действия чиновников, а также предлагать кандидатуры губернаторов. // РГАДА. Ф. 1278. Оп. 1. Д.№ 13. Л. 9–19, 62–72, 93–103. Одновременно, предполагалось провести реформу Непременного Совета, наделив его законосовещательными функциями («Совет есть место, учреждаемое при Нас для рассуждения и уважения дел государственных»). Тем самым Непременный Совет становился реальным противовесом Сенату, а «екатерининские старики» и «заговорщики» сталкивались между собой. // РГАДА. Ф. 1278. Оп. 1. Д. № 9. Л. 64–68 («Наказ Совету»).

[132] См. приложение к «Русскому архиву». 1908. № 6. Сборник исторических материалов, извлеченных из с.е.и.в. Канцелярии. С. 4–18.

[133] *Семенников В. П.* Радищев: очерки и исследования. М. – Пг., 1923. С. 158–159; 433–434.

[134] *Троцкий И. М.* Законодательные проекты Радищева // Радищев: материалы и исследования. М. – Л., 1930. С. 44–45.

цова», после чего была создана промежуточная редакция из 26 статей, а затем из 28 статей, которую и сопровождала записка Н. Н. Новосильцева от 12 августа 1801 г.[135] Его точку зрения поддержали *Д. С. Бабкин* и *Н. В. Минаева.*[136]

А. Н. Китушин повторил схему Троцкого 20-28-26, но полагал, что ни одна из этих редакций не обсуждалась в Негласном Комитете. Аргументировал он это тем, что члены Комитета рассматривали вопрос о предоставлении крестьянам права приобретать общинные земли и об уничтожении шлагбаумов, но в воронцовском проекте специальных пунктов об этом нет. Значит, полагал автор, А. Р. Воронцов представил Александру I какой-то другой, ещё не открытый текст.[137]

А. В. Предтеченский пришел к этому же выводу, независимо от Китушина, а также заметил, что в протоколе Негласного Комитета от 23 июля 1801 г. речь шла о статье Воронцова относительно свободы передвижения для всех граждан внутри государства[138], но такой статьи в известных редакциях «Грамоты» не существует. К тому же, после обсуждения статей из Habeas corpus act'а Строганов записал, что «статьи на этом закончились», но у Воронцова пункты, относящиеся к Habeas corpus act'у, далеко не заканчивают его проект.

В целом Предтеченский считал, что первая редакция из 20 пунктов была написана в июне 1801 г. (вопрос о языке он оставил открытым). Вопрос же о времени написания двух последующих редакций он считал неразрешимым, так же, как и вопрос об их последовательности, т. к. по его мнению, ни тексты редакций, ни записка 12 августа не дают достаточных оснований для этого, а Протоколы Негласного Комитета от 15 и 23 августа 1801 г. не позволяют выяснить, какой текст там обсуждался.[139]

М. М. Сафонов, однако, достаточно обоснованно доказал, что на заседании Негласного Комитета от 23 июля 1801 г. обсуждались не «воронцовские пункты», а «Замечания» к ним, подготовленные Новосильцевым, почти полностью совпадающие с первыми и по названию, и по порядку статей, но заканчивающиеся как раз на статьях, заимствованных из Habeas corpus act'a.[140]

Что касается последовательности и числа редакций, то Сафонов выдвинул свой вариант. Обнаружив журнал заседаний Непременного Совета от 9 сентября 1801 г., на котором обсуждался проект «Грамоты», ранее исследователям неизвестный[141], Сафонов пришел к выводу, что последовательность редакций «Грамоты» была такова: *20–28–25–25+1*.[142] В Непременном Совете обсуждался, по его мнению, проект из 25 статей.

Вариант Сафонова представляется наиболее аргументированным, что позволяет принять его за основу при рассмотрении «Грамоты». Но это вовсе не означает, что он окончательный. Вполне возможно, что в архивах ещё лежат неизвестные исследователям документы, касающиеся «Грамоты» и, в случае их открытия, вопрос о количестве и последовательности редакций может быть пересмотрен.

Другой спорный вопрос касается ***авторства*** «Грамоты» и, как правило, связывается с проблемой участия в её составления *А. Н. Радищева.*

---

[135] Бонташ П. К. Радищев и вопрос об авторстве «Грамоты российскому народу». // Юридический сборник Киевского гос. университета. 1953. № 6. С. 121–122; 138.

[136] *Бабкин Д. С.* Был ли Радищев составителем «Грамоты»? // Русская литература. 1963. № 4. С. 134, 141; *Минаева Н. В.* Правительственный конституционализм… Саратов, 1982. С. 41–51.

[137] *Китушин А. Н.* Об авторстве А. Н. Радищева в разработке проекта «Всемилостивейшей грамоты Российскому народу жалуемой». // УЗ Азерб. гос. университета. 1956. № 7. С. 109–112.

[138] Вел. кн. Николай Михайлович. Указ. соч. С. 76–78.

[139] *Предтеченский А. В.* Указ. соч. С. 193–195.

[140] *Сафонов М. М.* Проблема реформ… С. 165–171.

[141] *Сафонов М. М., Филиппова Э. Н.* Журналы Непременного Совета. // ВИД. Л., 1979. Вып. XI. С. 147–149.

[142] *Сафонов М. М.* Проблема реформ… С. 165–171.

Существует две точки зрения на данный вопрос. Первой придерживались *Д. С. Бабкин, Н. В. Минаева* и ряд других исследователей[143], которые исходили из того, что А. Н. Радищев, будучи близким другом А. Р. Воронцова, активно привлекался последним к работе над составлением двух первых редакций «Грамоты». Особое внимание уделяется достаточно радикальным изменениям, внесённым запиской от 12 августа 1801 г. Воронцова, Кочубея и Новосильцева.

Сторонники этой точки зрения считают, что заслуга Радищева заключается во введении им более конкретных формулировок в определение крестьянской собственности.

Противоположной точки зрения придерживается *М. М. Сафонов*, полагающий, что считать Радищева соавтором «Грамоты» нет достаточных оснований.[144]

Следует признать, что пока ещё нет достаточных аргументов в пользу причастности Радищева к авторству этого документа. Действительно, не сохранилось, или пока не найдено документальных свидетельств о прямом участии Радищева в работе над «Грамотой». Но, учитывая связи Радищева с Воронцовым, его мировоззрение, вполне можно предположить, что Радищев прямо или косвенно участвовал в разработке «Грамоты».

Что касается ***назначения*** «Грамоты», то и в этом вопросе единой точки зрения также не сложилось. Одни, как, например *М. М. Сафонов*, считают, что «Жалованная грамота» мало чем отличается от феодальной хартии, т. к. определяла права человека чисто крепостнического общества, несмотря на ряд заимствований из Habeas corpus act'a и термидорианский Декларации прав.[145] Другие, как, например *Н. В. Минаева, П. С. Грацианский*, выделяют именно конституционную сторону проекта, не отрицая при этом и её феодальной основы.[146]

Таким образом, создаётся впечатление, что исходя из первой точки зрения, в «Грамоте» явно преобладают феодально-сословные тенденции и поэтому она мало чем отличается от предшествующих «Жалованных грамот», как по форме, так и по существу. Сторонники второй точки зрения, уверены, что в проекте превалируют конституционно-просветительские тенденции, а сам проект можно считать *введением в Конституцию,* которую предполагалось разработать позднее.

Кто же прав? На этот вопрос можно ответить, лишь проанализировав содержание разных редакций «Жалованной грамоты российскому народу».

Как уже отмечалось выше, «Жалованная грамота» задумывалась, как *противовес реформе Сената.* Поэтому для «молодых друзей» было важно, *чтобы формально инициатива исходила от кого-нибудь из сенаторов, чтобы тем самым скрыть истинный замысел и дезориентировать противников конституционных преобразований.* Используя доверительные отношения, сложившиеся у «молодых друзей» с А. Р. Воронцовым, ему и было поручено составление первоначального проекта «Грамоты».

10 июля 1801 г. Воронцов передал Александру набросок «Грамоты», т. н. *Article's,* состоящие из *20 статей.*[147] Их содержание заключалось в следующем:

Ст. 1 – в ней предлагалось подтвердить привилегии и преимущества дворянства, провозглашённые Манифестом Петра III 1762 г. и «Жалованной Грамотой» Екатерины II, только что восстановленной Александром I.[148]

---

[143] *Бабкин Д. С.* Указ. соч. С. 132–134; *Минаева Н. В.* Указ. соч. С. 49–50.

[144] *Сафонов М. М.* Указ. соч. С. 170.

[145] *Сафонов М. М.* Указ. соч. С. 139–140.

[146] *Минаева Н. В.* Указ. соч. С. 41–51; *Грацианский П. С.* Политическая и правовая мысль России 2-ой пол. XVIII в. М., 1984. С. 73–85.

[147] РГИА. Ф. 1409. Оп.1. № 149. Л. 11–18.

[148] ПСЗ. I. Т. XV. № 11444; ПСЗ. I. Т. XXII. № 16187; ПСЗ. I. Т. XXVI. № 19810.

Ст. 2–3 – провозглашали «раз и навсегда» уже содержащиеся в «Жалованной грамоте» (параграфы 18–19) права дворян на свободу от обязательной службы, перемену места жительства, выезд за границу.

Ст. 4 – касалась порядка наследования имения (по «Жалованной грамоте дворянству» параграф 22); каждый помещик мог распоряжаться благоприобретённым имением по своей воле, а родовым – только внутри рода. Воронцов считал необходимым оговорить этот вопрос особо, чтобы «ни в какое время, ни под каким видом не мог быть сей порядок нарушен или отменён…», т. е. предлагал, чтобы император торжественно провозгласил, что самодержавная власть впредь отказывается нарушать законный порядок в столь важном вопросе.

Ст. 5 – нужно еще раз подтвердить параграф 33 «Жалованной Грамоты дворянству» о праве собственности помещиков на полезные ископаемые, обнаруженные в их имениях.

Ст. 6 – все виды собственности, включая движимую и недвижимую, должны быть утверждены и предохранены законом.

Ст. 7 – подтверждала 10-летний срок, по истечении которого любое неоглашённое преступление по уголовной или гражданской части предавалось забвению, то есть устанавливался срок исковой давности по гражданским и уголовным делам.

Ст. 8 – устанавливалась *свобода избрания места жительства и перемещения* внутри страны для мещан и купцов.

Ст. 9 – провозглашала, что в случае конфискации имущества у крестьянина «всё то, что принадлежит до его ремесла, как-то: соха, плуг, борона, лошади, волы и прочее тому подобное, ни под каким видом и ни в какое время не долженствует отнято у него быть». Другими словами, Воронцов считал, что крестьянин может обладать лишь движимым имуществом, собственность недвижимая и «самоличная – не суть подлежащие его сану». Поэтому только движимость должна быть гарантирована так, чтобы ни помещик, ни государство не могли лишить её крестьянина.

Ст. 10–15 – в них излагались *нормы судопроизводства, заимствованные из Habeas corpus act'a:* обвиняемый считался преступником лишь после того, как его преступление будет оглашено в приговоре; ему должно быть предложено право избрать защитника и отвести судей; заключенный освобождается по незнанию преступления, если в трёхдневный срок ему не будет предъявлено обвинение; он имеет право на личное освобождение под поручительство за исключением двух случаев: оскорбления величества и убийства; освобождённый по незнанию преступления или оправданный по суду не может быть привлечён вторично по этому же делу.

Ст. 16 – провозглашалось *равенство сторон в случае разбирательства между казной и частным лицом*, причем особо подчёркивалось, что социальное положение судящихся лиц не должно отражаться на процессе судопроизводства.

Ст. 17 – запрещала устанавливать налоги или какие-либо поборы городским правлением, магистратом, цеховой управой или другим учреждениям без именного указа монарха, объявленного «ясно и всенародно» Сенатом: «сей предохранительный способ предоставляет единому в государстве Правящему Сенату право и власть утверждать налоги». В этих словах ясно прослеживается намерение Воронцова преобразовать Сенат в конституционный орган, контролирующий бюджет.

Ст. 18 – оговаривалось, что квитанции об оплате налогов надлежит отдавать без отлагательств.

Ст. 19 – вслед за параграфом 23 «Жалованной Грамоты дворянству» провозглашался отказ государства от конфискаций имений преступников.

Ст. 20 – туманно объявлялось о необходимости в судопроизводстве делать различие между вещью и лицом (т. е. крепостным крестьянином, который не должен теперь рассматриваться как вещь, принадлежащая помещику).

Итак, перед нами то, что М. М. Сафонов назвал «русским вариантом Magna Charta», т. е. феодальная хартия, составленная почти исключительно в интересах господствующего класса.[149] Большую часть своего проекта Воронцов уделил вторичному подтверждению дворянских привилегий. Интересно, что А. Р. Воронцов, бывший 20 лет президентом Коммерц-коллегии, не счел нужным подтвердить «Жалованную грамоту городам». Столь же мало внимания он уделил и крестьянскому вопросу (всего одна статья, да и то, провозглашение неприкосновенности крестьянской движимой собственности в условиях крепостного права было чистой декларацией).

В результате воронцовский проект не вышел за рамки чисто дворянского «подтверждения о правах» и представлял собой явный компромисс с планами аристократической элиты. Лишь статья 17 заключала в себе какое-то конституционное содержание, но с другой стороны, она предоставляла слишком большие, с точки зрения Александра, прерогативы Сенату, да и формулировалось это как-то уж очень туманно.

В общем, члены Негласного Комитета и император не были удовлетворены проектом Воронцова. Решено было его доработать. От имени «молодых друзей» Н. Н. Новосильцев подготовил *«Замечания»* к воронцовскому проекту, которые затем обсуждались на заседаниях Негласного Комитета *15 и 23 июля 1801 г.*[150] В результате жарких споров решено было оставить все те статьи воронцовского проекта, которые касались дальнейшего расширения дворянских привилегий. Но было оговорено, что *в будущем император может распространить их и на другие сословия*, но так как время этому еще не пришло, то было бы несправедливо лишать дворянство его привилегий только на том основании, что нельзя пока предоставить такие же права другим сословиям. Необходимое условие для этого, по мнению членов Негласного комитета, – просвещение народа.[151] Решено было большее внимание уделить крестьянскому вопросу, в частности *пожаловать казенным и помещичьим крестьянам право приобретать незаселенные земли и разрешить оформлять владельческие акты на собственное имя*, т. е. другими словами, попытаться сделать из крестьян собственников, без чего, как считали «молодые друзья», невозможна ликвидация крепостного права.[152]

Наконец, было решено ещё более расширить статьи, заимствованные из Habeas corpus act'a, придав им общесословное значение.[153]

В заключение «молодые друзья», зная самолюбивый характер императора, попросили Александра I высказать их замечания Воронцову как бы от своего имени, как будто они исходят от него и предложить Воронцову вместе с Новосильцевым и Кочубеем на основании воронцовских *Article's* и «замечаний» к ним Новосильцева подготовить новый проект «Грамоты», что и было сделано.

12 августа 1801 г. новый проект, состоявший из *28 статей,* был представлен Александру I. Он сильно отличался и от воронцовских Article's, и от замечаний членов Негласного комитета.

Первые четыре статьи были совершенно новыми и внесены по собственной инициативе авторов, включая А. Р. Воронцова.

---

[149] *Сафонов М. М.* Указ. соч. С. 130.

[150] РГИА. Ф. 1409. Оп. 1. Д. № 149. Л. 19–27.

[151] Являясь убежденными сторонниками философии Просвещения, члены Негласного Комитета считали просвещение народа важнейшим условием успешного проведения реформ, не раз упоминая об этом в своих проектах. Например, в уже упоминавшемся проекте «Наказа Совету» в пункте 7 говорилось, что «закон без нравов не может иметь другого действия, кроме принуждённого, насильственного, и потому всегда слабого… Нравы же укореняются и превращаются в общее народное свойство только просвещением большей части граждан. Но есть просвещение истинное и ложное. Задача Совета – постановить твёрдые начала к возрождению первого и уклонению от второго». // РГАДА. Ф. 1278. Оп. 1. Д. № 9. Л. 68.

[152] Conference du 23 Juillet 1801 // В кн.: *Вел. кн. Николай Михайлович.* Граф Строганов. С. 76–78.

[153] *Сафонов М. М.* Указ. соч. С. 133–134.

В *ст. 1* провозглашалась необходимость монархической формы правления в России, ввиду обширности страны и различия населяющих её народов. Однако монархия не была названа самодержавной, говорилось лишь об «управлении государя со властию, сану его свойственною», но делалась оговорка, что эта власть должна употребляться только на благо подданных. В статье явно ощущался просветительский акцент (мнение Монтескье об обширности территории, как главном условии монархического способа правления, положение о «благе народа» и т. д.).

В *ст. 2* провозглашалась наследственность российского престола и подтверждался акт о престолонаследии от 5 апреля 1797 г., то есть о наследовании престола только по мужской линии.

Ст. 3 – об устройстве «верховного правительства» России – *Правительствующего Сената*. Утверждался всеподданнейший доклад Сената, составленный в осуществление указа 5 июня 1801 г. Это была явная уступка сановной оппозиции. Но с другой стороны, это перекликалось с идеей Н. И. Панина – Д. И. Фонвизина сделать Сенат представительным органом власти.

Ст.4 – в ней говорилось о намерении Александра I обеспечить каждое состояние «достаточными и ясными законами», чтобы «безопасность личная и собственность каждого ограждены были», т. е. авторы опирались на просветительский принцип верховенства закона («законы делают всё» – Гельвеций, «законы правят миром» – Гольбах).

В основу остальных 24-х статей легли 20 воронцовских пунктов, правда, основательно переработанных.

В целом привилегии дворян по сравнению с воронцовским проектом были еще более расширены, как того и предусматривали «Замечания» Новосильцева.

В *ст. 7* провозглашалась свобода дворян от обязательной службы и право неслуживших дворян участвовать в работе местных дворянских собраний.

В *ст. 13* устанавливался 10-летний срок давности относительно владения движимой и недвижимой собственностью.

Ст. 14 разрешала свободу передвижения купцам и мещанам внутри страны и за границей.

Примечательным же было то, что воронцовские пункты, имевшие первоначально дворянский характер, приобретали теперь *общесословное значение.* Так, в воронцовском проекте в ряде статей фигурировало слово «помещик», в новой редакции оно заменено на *«владелец»* или *«подданный» (ст. 8–9).*[154]

В *ст. 10* (совершенно новой) законом охранялась личная безопасность и собственность всего населения: «право собственности движимого и недвижимого имения есть право российского подданного, поелику оно свойственно в силу законов каждому чиносостоянию в государстве»[155], т. е. *не исключались и крепостные крестьяне (! – Авт.)*.

В *ст. 15* в перечисление предметов, не подлежащих конфискации (соха, плуг, борона, лошади, волы) введена, вопреки мнению Воронцова, *недвижимая собственность* (житницы с хлебом, овин, рига и другие строения). Возможно под влиянием А. Н. Радищева.[156]

В *ст. 20* никто, кроме законных властей не мог *«российского подданного, к какому бы чинопочитанию он не принадлежал* (т. е. и крепостных тоже ((!) – *Авт*.), *оскорблять в личной его безопасности, лишая его свободы, заточая, сажая в темницу, налагая оковы или просто имая под стражу».*

---

[154] РГИА. Ф. 1409. Оп. 1. Д. № 123. Л. 4-19 об.

[155] РГИА. Ф. 1409. Оп. 1. Д. № 123. Л. 18–20.

[156] *Радищев А. Н.* Путешествие из Петербурга в Москву. // Собр. соч. М.-Л., 1935. Т. I. С. 264–266; См. также: *Минаева Н. В.* Правительственный конституционализм… С. 49, 249.

Ст. 11 была вообще новой и, можно сказать, сенсационной. В ней провозглашались определенные демократические свободы: *«каждый российский подданный да пользуется невозбранно свободою мысли, веры, исповедания, богослужения, слова, речи, письма и деяния»*. Правда, введение их обставлялось оговоркой: «…поелику они законам государственным не противны и никому не оскорбительны».[157] Но всё равно, эта приписка не снижала значения этой статьи, которая, будь принята, открывала бы новые перспективы в общественно-политическом развитии страны.

Существенные дополнения были внесены и в блок статей, заимствованных из Habeas corpus act'a. В частности, вводилась новая *ст. 17*, в которой содержалось обещание установить, чтобы всякий подданный «судим был судьями равного с ним состояния» и правосудие основано на *«единых для всех званий правилах»*. Эта статья реализовывала важнейшее требование Просветительства и буржуазного права – защиту свободы личности.

Очень важны ст. 25 и ст. 28.

В *ст. 25* был почти полностью перенесен пункт 17 Воронцова о запрете сбора податей и налогов без указа Сената, но теперь речь шла о праве «объявлять налоги по воле монарха», то есть подчеркивалось, что Сенат может воспользоваться этим правом только по воле императора. Эта небольшая поправка на деле являлась мощным ударом по позициям сановной оппозиции, возлагавшей все свои надежды на Сенат.

Заключительная *статья 28* содержала гарантии нерушимости всех предыдущих статей и придавала всей «Грамоте» характер Конституционной хартии. От имени монарха давалось обещание до издания нового Уложения «все узаконения доселе судопроизводства, обряды или постановления наблюдать… ненарушимо, не делая ничего в отмену оных ни общими, ни частными положениями». Предусматривались и те случаи, когда могла бы появиться необходимость изменить установленные законы, и определялся порядок, который должен был соблюдаться при этом. Заключался он в том, что новый законопроект, затрагивающий непременные законы, должен был вначале пройти обсуждение в Сенате с участием коллегий и, «равных им учреждений», лишь затем подаваться на подпись императору. Только в этом случае «новое постановление да имеет силу закона, а все иначе учреждаемое законом да не почитается».[158]

Итак, 12 августа 1801 г. новый проект «Грамоты» был представлен императору. Александр I не одобрил изменений, предложенных авторами по собственному почину. Статью, обещавшую обратить особое внимание на создание Уложения, император принял, но положение об утверждении прав Сената было исключено из проекта. Александр решил изложить их в особой «Грамоте Сенату».[159] Было решено отказаться и от ст. 1 проекта, т. к. Александр заметил некоторое противоречие между начальной статьёй, провозглашавшей необходимость сильной монархической власти, и заключительной статьёй, лишавшей монарха возможности самостоятельно изменять существующие установления. Естественно, оказалась излишней и непосредственно с ней связанная ст. 2 о престолонаследии (возможно Александр еще не окончательно расстался со своей юношеской идеей в будущем упразднить наследственность престола[160], к тому же бездетность царя делала этот вопрос особенно щепетильным).

Таким образом, после того, как проект «Грамоты» из 28 статей побывал у императора, из него было убрано 3 статьи: 1-я, 2-я и 25-я. Теперь в ней насчитывалось *25 статей.*[161]

---

[157] *Сафонов М. М.* Указ. соч. С. 136.

[158] РГИА. Ф. 1409. Оп.1. Д. № 123. Л. 19 об.

[159] *Сафонов М. М.* Указ. соч. С. 137.

[160] *Чарторижский А.* Мемуары… Т. I. С. 91, 135–136.

[161] *Сафонов М. М.* Указ. соч. С. 138.

9 сентября 1801 г. проект «Грамоты» был подан на обсуждение в Непременный Совет, за 6 дней до коронации. Конечно, Александр мог обойтись и без мнения Совета, но раз уж он решил следовать идеалам цивилизованной «истинной монархии», то не пристало ему отказываться от хотя бы формального одобрения его планов совещательным учреждением, каковым призван был быть Непременный Совет.

Если до этого проект «Грамоты» разрабатывался в обстановке строгой секретности и о нём знали немногие, то теперь о нём узнали все 14 членов Совета. Это был шаг, свидетельствующий, на наш взгляд, о намерении Александра I опубликовать «Грамоту».

Непременный Совет, к удивлению Александра I, помнившего майский инцидент с запретом продажи крестьян без земли, единодушно одобрил проект «Грамоты» и предложил внести всего два изменения: оговорить, что положение, запрещающее монарху отступать от законов о наследии, не имеет обратной силы, и отменить запрещение продавать и закладывать имение последнего в семейном роде, т. е. предлагалось предоставить выморочное право казне только в том случае, когда последний в роде дворянин не имеет родственников и умрёт без завещания.[162]

Естественно, рекомендации Совета, затрагивавшие второстепенные вопросы и не касавшиеся основного содержания «Грамоты», были приняты. Д. П. Трощинскому и М. М. Сперанскому было поручено внести их в проект «Грамоты».

Итак, в рукопись, обсуждавшуюся в Непременном Совете были сделаны *две вставки*. В *ст. 5* была введена фраза о том, что постановление о незыблемости законов о наследстве не имеет обратной силы, а вместо *ст. 25* была помещена новая статья о выморочных имениях последнего в роде. Прежний номер был переправлен Сперанским на *№ 26*. Кроме того, он стилистически обработал рукопись и поместил в её конце надпись: «Дана в престольном нашем граде Москве сентября 15 дня 1801 г.»[163]

Таким образом, предполагаемый окончательный вариант «Всемилостивейшей Грамоты Российскому народу жалуемой» состоял из *26 статей, большая часть которых соответствовала статьям 28-статейного проекта*. «Грамоту» предполагалось огласить 15 сентября 1801 г. во время коронации наряду с другими коронационными документами.

В историографии до сих пор нет единого мнения по поводу сущности и характера этого проекта. Прежде, чем ответить на вопрос, *что собой представляет «Жалованная грамота российскому народу» – феодальная ли это хартия или конституционный документ буржуазного права*, необходимо проанализировать сами эти понятия. Чертами феодальной хартии являются:

• Определение прав и обязанностей населения в зависимости от сословной принадлежности;

• выборы в представительные органы власти проводятся также по сословному принципу (наиболее яркий пример – английская Magna Charta Libertum 1215 г.).

Объём же прав и обязанностей конституционного документа буржуазного права определяется применительно ко всему населению независимо от сословной принадлежности. Выборы в представительные органы осуществляются на основе не сословного, а имущественного ценза (в качестве примера можно привести Декларации прав человека и гражданина, ставших основой вводной части американской и французской Конституций конца XVIII в.).

Как уже отмечалось выше, М. М. Сафонов безоговорочно определяет все редакции «Грамоты» как феодальную хартию, то есть правовой документ чисто сословного харак-

---

[162] *Сафонов М. М.* Указ. соч. С. 139.

[163] ОР ГПБ. Ф. 637. Оп. I. № 922. Л. 1-18; См. также: *Семенников В. П.* Радищев… С. 180–194.

тера.[164] Но с этим вряд ли можно согласиться. Первоначальный воронцовский проект из 20 статей и по форме, и по содержанию действительно напоминает своеобразную феодальную хартию. В этом отношении М. М. Сафонов прав. Конституционным этот проект назвать действительно сложно, т. к. в нем в основном просто определяются и регламентируются лишь права отдельных сословий, а не всего населения в целом. (Например, ст. 1–7, 18–19 посвящены только дворянам, к тому же статьи 10–15 из Habeas Corpus act' а, по сути, также относятся прежде всего к дворянам; ст. 8 касается правового положения мещан и купцов, а ст. 9 – только крестьян). К тому же А. Р. Воронцов вполне сознательно защищает интересы господствующего сословия – дворянства. Этому были посвящены более половины статей первой редакции «Грамоты».

Однако после обсуждения в Негласном Комитете проект был коренным образом переработан. Главной особенностью новой редакции из 28 статей стало то, что документ приобрел ***общесословное значение*** (замена слова «помещик» на «владелец» (*ст. 9*), провозглашение охраны личной собственности всего населения, а не только дворянства (*ст. 10*) и т. д.). Наиболее важным моментом было провозглашение некоторых буржуазно-демократических свобод (*ст. 11*) и обещание, вплоть до издания нового Уложения, оставить все законы нерушимыми, изменять их можно было лишь с согласия Сената (*ст. 28*).

Таким образом, радикально переработанная «Грамота» могла бы стать реальным шагом на пути преобразования государства. Это была бы уже не феодальная хартия, а *проект введения к Конституции, сходный по типу с термидорианской Декларацией прав.*

Разумеется, проект этот не лишен противоречий: с одной стороны, дворянские привилегии расширялись еще больше, но с другой – гражданам России предполагалось предоставить такие права, каких не имели ранее даже дворяне; причем эти права не просто провозглашались, но и гарантировались новым порядком судопроизводства и предоставлением хотя бы некоторых демократических свобод. Феодальная система и главная её основа оставались, разумеется, без изменений, но документ был так отредактирован, что позволял в будущем вносить изменения, не вступая в противоречие с провозглашёнными принципами, например: отступить от дворянской монополии на владение землёй. *Всё это дает основание считать окончательный проект «Грамоты» конституционным документом, основанным на новых правовых принципах, буржуазных по сути*. Введение в жизнь «Грамоты» должно было, по мысли авторов, придать России облик европейского государства и предотвратить беспорядки как «сверху», так и «снизу».

Возникает вопрос, почему же этот документ, удовлетворявший как будто бы всех: и императора с «молодыми друзьями» и Сенат, и Непременный Совет, так и не был воплощён в жизнь?

К коронации было подготовлено еще два документа – *проект реформы Сената*, о котором уже говорилось выше, и *проект реформы по крестьянскому вопросу*. Долгое время содержание последнего оставалось неизвестным, о нем имелись лишь косвенные данные. Так в 1867 году в «Русском архиве» были опубликованы «Памятные записки волгожанина Ф. Н. Фортунатова». В них содержался интересный рассказ о тесте Фортунатова, некоем А. А. Монакове, который в 1798 г. поступил в Канцелярию генерал-прокурора Сената П. В. Лопухина на должность секретаря – канцеляриста. Так же, как и М. М. Сперанский, он оставался в Канцелярии и продвигался по служебной лестнице при всех сменах генерал-прокуроров. В марте 1801 г. за «красивый почерк» Монаков был переведён в Канцелярию Д. П. Трощинского и сделался своим человеком в его доме, выполняя разные конфиденциальные поручения, в том числе написание докладов царю, составление проектов указов и так далее. Во время коронации он находился в Москве, где был «постоянно занят пись-

[164] *Сафонов М. М.* Указ. соч. С. 140.

менной работой». Причем три последние ночи перед коронацией он даже «не раздевался, будучи постоянно наготове по разным поручениям Трощинского». За эту работу он получил денежное вознаграждение и был произведён в возрасте 20 лет в чин коллежского асессора – случай чрезвычайно редкий для того времени.[165] За что же он был так щедро вознаграждён?

Оказывается, ко дню коронации Монаков переписывал набело по поручению Трощинского «Указ о даровании свободы крестьянам от зависимости помещикам». Хотя указ этот предполагалось обнародовать в самый день коронации, но этого сделано не было.[166] На Монакова этот эпизод произвёл неизгладимое впечатление. Он дожил до начала подготовки крестьянской реформы (умер 1 марта 1860 г.) и «душевно этому радовался, не переставая вспоминать о переписанном им набело, но так и не приведенном в исполнение распоряжении».[167]

Разумеется, личные воспоминания не могут являться неоспоримым доказательством существования такого проекта, но подобный документ по крестьянскому вопросу, видимо, действительно существовал, но его содержание оставалось неизвестным. Лишь недавно на основе разрозненных архивных данных *М. М. Сафонов* сумел восстановить содержание «Указа о крестьянском вопросе». Автором этого проекта являлся лидер «заговорщиков» П. А. Зубов. Он предлагал запретить продавать крестьян без земли (то есть то, что пытался сделать сам Александр I в мае 1801 г.) и переводить их в дворовые, а также предоставить последним право выкупаться на волю за 360 рублей даже без согласия самих помещиков, причём большую часть выкупной суммы должна была платить казна.[168]

Положение о выкупе не только без согласия, но и без непосредственного участия самого помещика шло вразрез с общепринятым принципом незыблемости крепостного права. Видимо, именно это положение и имел в виду Монаков, когда говорил об указе «о даровании свободы крестьянам от зависимости помещикам». Тем более удивительным в этом свете выглядит тот факт, что проект крестьянской реформы был подготовлен никем иным, как П. А. Зубовым – лидером аристократической оппозиции в Непременном Совете, отклонившем за несколько месяцев до этого в мае 1801 г. предложение Александра I запретить продавать крестьян без земли. Разгадка такого неординарного поведения Зубова видится в том, что для него главной целью являлось ограничение императорской власти олигархическим органом, чего бы это ни стоило. Зубов был готов почти на любые уступки, лишь бы достичь желаемой цели.

Сложилась совершенно *парадоксальная ситуация*, заключавшаяся в том, что к коронации были подготовлены три совершенно разных документа, преследовавшие, по сути, прямо противоположные цели. Чем меньше оставалось времени до коронации, тем сильнее проявлялись сомнения и колебания Александра.

У Александра I, по сути, не было другого выхода, как отказаться от опубликования всех трех коронационных документов. Слишком велика была *опасность победы аристократической оппозиции. Её приход к власти мог означать только одно – конец всяким реформам и лишение царя самостоятельности.* Конечно, всё могло сложиться и по-другому. Ведь согласно «Грамоте», можно было принять указ, по которому Сенат формировался бы всем дворянством, а не только аристократией. Но не было гарантий того, что дворянское большинство в Сенате пойдет за императором в проведении невыгодных для них реформ.

---

[165] Русский Архив. 1867. Стб. 1670–1679.

[166] Русский Архив. 1867. Стб. 1679.

[167] Русский Архив. 1867. Стб. 1692.

[168] *Сафонов М. М.* Указ. соч. С. 143–145; Он же: Крестьянский проект П. А. Зубова. // Советские архивы. 1984. № 1. С. 36–38.

Александр после долгих колебаний счёл за благо отложить решение вопроса о реформах. Он, видимо, рассчитывал вырастить за это время плеяду новых просвещённых людей из дворян, которые поймут действительные нужды государства и откажутся от сословной ограниченности. Только тогда, опираясь на них, и можно будет провести задуманные реформы, не опасаясь за их судьбу; *ввести представительное правление, которое будет содействовать, а не противодействовать проведению реформ*. Пока же необходимо заняться наведением порядка и укреплением системы управления, а также в мельчайших деталях разработать проекты будущих реформ, чтобы в нужный момент, когда придет время, воплотить их в жизнь. Такова, скорее всего, могла быть логика рассуждений молодого императора.

Если рассматривать события именно так, то многое, если не всё, в последующем развитии событий становится ясным: это и неоднократные попытки ввести Конституцию и постоянные откладывания этого шага; и выдвижение новых талантливых людей (пример М. М. Сперанского – наиболее яркий). В этой связи стоит и *отношение Александра I к декабристам*. Ведь, несмотря на многочисленные доносы, Александр так и не отдал приказа об их аресте, видимо, видя в них тех самых просвещённых, близких по духу людей, на которых он рассчитывал положиться. Но в том-то и трагедия Александра I, что декабристы именно в нём и видели главное препятствие реформам.

Таким образом, Александр I решил отказаться от опубликования всех трех коронационных проектов. Тем более, что и обстановка, сложившаяся на тот момент, к этому нерасполагала.

Оппозиция оказалась не так сильна, как предполагал Александр I. Большая её часть удовлетворилась уступками, уже сделанными императором, а влияние Зубова в гвардии значительно упало. Однако некоторое время Александр ещё колебался. Эти колебания прекрасно описал А. Чарторижский: «Коронационные торжества были для Александра источником всеобщей грусти, во время пребывания в Москве царь часто затворялся в своем кабинете и проводил часы в одиночестве в тяжких раздумьях. У него бывали минуты такого страшного уныния, что боялись за его рассудок».[169]

Дело здесь было не только в том, что Александра I мучили угрызения совести за смерть отца, как казалось Чарторижскому. Просто ему предстояло принять важное решение, влияющее на дальнейшую судьбу страны и «грызущий червь сомнения не оставлял его в покое», в результате коронационные торжества не имели «того подъёма, силы, оживления, которыми они должны были отличаться».[170]

Наконец, решение было принято. Наступило 15 сентября 1801 года. После пышного коронационного обряда Александр I возвратился в аудиенц-зал, где велел прочесть Манифест о коронации, в котором как бы подводился итог полугода его царствования. Даровались милости народу, в том числе освобождение на текущий год от рекрутского набора и от оплаты в 1802 году 25 копеек подушного оклада. Были подтверждены три жалованных грамоты: на права и преимущества эстляндскому дворянству, городу Риге и братскому сарептскому обществу евангелического исповедания.[171] Но ни один из трех коронационных проектов опубликован не был.

В тот же день, 15 сентября, был дан именной указ Сенату об учреждении комиссии для пересмотра прежних уголовных дел. 23 сентября ей было дано наставление, в котором очерчивался круг её деятельности и осуждалась судебная практика всех предшественников Александра I.[172]

---

[169] *Чарторижский А.* Мемуары… С. 255–256.

[170] *Чарторижский А.* Мемуары… С. 255.

[171] ПСЗ. I. Т. XXVI. № 20010, № 20013, № 20014.

[172] ПСЗ. I. Т. XXVI. № 20012.

Главная цель этого наставления – стремление императора публично заявить о том, что правительство даёт обещание отказаться от деспотических приёмов в судопроизводстве, которые были обычной практикой его предшественников. Обстоятельства политические, вынуждавшие правительство так действовать, теперь прошли и никогда не вернутся. Император, оставаясь самодержцем, будет руководствоваться моральными принципами и управлять по законам – такова главная идея этого несколько запоздавшего указа (опубликованного на восьмой день после коронации). Такое же положение олицетворяла и медаль, отчеканенная по случаю коронации. На одной стороне была изображена корона с надписью: «закон – залог блаженства всех и каждого» и императорской короной; на другой – профиль царя с надписью «Александр I – император и самодержец всероссийский».

Как ни либеральны были выражения этого указа, но они и в отдалённой степени не могли компенсировать собой те кардинальные изменения в судопроизводстве, которые намечались в коронационных проектах.

Следует ещё отметить указ от 27 сентября 1801 г. о запрещении пыток[173] и указ от 28 сентября 1801 г., в котором генерал-прокурору предписывалось ускорить решение следственных и уголовных дел[174]; а также указы от 26 ноября 1801 г., позволявшие последнему дворянину в роде продавать и закладывать родовое имение[175] и от 6 мая 1802 г. о распространении ст. 23 Дворянской Грамоты, провозглашавшей, что в случае осуждения наследственное имение остаётся наследникам, на мещан, купцов и крестьян.[176]

Вот и всё, что осталось от «Жалованной Грамоты российскому народу» и других коронационных проектов. Многие были разочарованы: «за первой радостью, испытанной по случаю освобождения от тирании Павла I, последовал упадок сил, обыкновенно порождаемый обманутыми ожиданиями».[177] Но коронация стала вехой, за которой последовали изменения в расстановке политических сил при Дворе. Укрепившись на троне, Александр одного за другим удалил «заговорщиков»: в конце сентября – Н. П. Панина, 13 октября – В. М. Яшвиля – шефа десятого артиллерийского батальона гвардии, а затем полковника Семёновского драгунского полка И. М. Татаринова.[178] Судьба П. А. Зубова также была предрешена.[179] Так закончилась история, связанная с коронацией. Но, несмотря на то, что «Жалованная грамота российскому народу» не была принята, принципы, заложенные в ней, оказали значительное влияние на всю внутреннюю и внешнюю политику Александровского царствования.

Вернёмся, однако, к событиям, последовавшим за коронацией. Негласный Комитет, выполнявший функции «теневого» правительства, был вынужден вплоть до декабря 1801 г. играть роль заслона Александра I от аристократической оппозиции и занимался борьбой

---

[173] ПСЗ. I. Т. XXVI. № 20022.

[174] ПСЗ. I. Т. XXVI. № 20023.

[175] ПСЗ. I. Т. XXVI. № 20060.

[176] ПСЗ. I. Т. XXVII. № 20256.

[177] *Чарторижский А.* Мемуары… С. 255.

[178] *Сафонов М. М.* Указ. соч. С. 168.

[179] То, что Зубов дольше всех из «заговорщиков» продержался на высших постах в столице, кажется необъяснимым. Однако в РГАДА в бумагах П. А. Строганова имеется один интересный документ, проливающий свет на причину столь странного отношения Александра к одному из лидеров «заговорщиков». Документ этот представляет собой докладную записку неизвестного лица (скорее всего, секретного агента Александра и Негласного Комитета) о планах братьев Зубовых возвести на престол вдовствующую императрицу Марию Фёдоровну. В нём подробно повествуется о всех подозрительных действиях Зубовых: таинственных собраниях при закрытых дверях в особняке Платона Зубова с участием офицеров гвардии, о займах в размере 600000 рублей для вербовки сторонников, о конспиративных встречах доверенных лиц Зубовых, например А. А. Майкова, с Марией Фёдоровной и т. д. // РГАДА. Ф. 1278. Оп. 1. Д. № 17. Л. 52–58. Видимо, Александр и «молодые друзья» всерьёз опасались возможности нового дворцового переворота. Поэтому император и медлил с отставкой Зубова, опасаясь спровоцировать его. Убрать Зубова со всех постов он мог, только будучи уверен в его полной нейтрализации.

с их ограничительными проектами. Поэтому и появилось суждение о том, что Негласный Комитет работал бессистемно, решая разноплановые задачи.

Но в конце концов борьба императора и Негласного Комитета с аристократической оппозицией закончилась поражением последней. Постепенно её лидеры Зубов, Пален, Державин были удалены из Петербурга, и Негласный Комитет с декабря 1801 г. смог, наконец, вернуться к своей программе преобразований, к её основному замыслу – *реформам в области управления*, которые должны были предшествовать введению Конституции. Если до этого Негласный Комитет занимался в основном разрушительной деятельностью, борясь с аристократическими проектами, то теперь он приступил к *созиданию*. После длительного обсуждения было решено, что «реформу управления следует проводить не по частям, а согласно об щей схеме».[180]

И проект такой «схемы» был представлен князем *Адамом Чарторижским* 10 февраля 1802 г. в сопровождении следующей таблицы[181] (*см. табл на стр. 106)*.

Таким образом, система будущего управления построена с учётом основополагающего просветительского принципа – разделения властей. Главная цель – регламентация функций каждого учреждения.

[180] Здесь и далее см.: *Сафонов М. М.* Проблема реформ… С. 195–197, 203–204.

[181] РГАДА. Ф. 1278. Оп. I. № 14. Л. 57.

Исполнительную власть предполагалось передать министерствам, подотчётным императору и Сенату, но коллегиальные принципы на время сохранялись, причем первые 5 лет после реформы при министрах должны были действовать коллегии директоров департаментов.

Судебная власть состояла из гражданских судебных учреждений в трёх ипостасях: уездного, губернского и аппеляционного судов. Уголовный суд предполагал две инстанции: губернский и аппеляционный суды. Полицейский суд предназначался для решения мелких судебных дел в каждом уезде.

Охранительная или контролирующая власть поручалась Сенату, который в свою очередь делился на две части:

Правительствующий Сенат – должен был контролировать деятельность министров и высших чиновников, разбирать жалобы на министров;

Судебный Сенат – рассматривал вопросы о нарушении законов судебными учреждениями и устанавливал взыскания за это; делился на департаменты так, чтобы в каждом рассматривались дела 5–6 губерний.[182]

Итак, будущая система управления рассматривалась как устроенная на принципе разделения властей. Правда, Чарторижский не отделил окончательно судебную власть от исполнительной в Сенате, но за Сенатом от последней осталась лишь функция контроля над министрами, а в дальнейшем планировалось сделать Сенат чисто судебным органом, придав ему компетенцию Верховного Суда. *Совет при императоре* должен был играть роль посредника между органами управления и императором. В Негласном Комитете был подготовлен специальный *Наказ Совету*, в котором определялось его место в системе государственной власти и компетенция.[183] Цель создания этого учреждения определялась как «дальнейшее развитие законоположений бабки нашей Екатерины II», «постановление силы и блаженства империи Российской на незыблемом основании Закона».[184] Сам Совет определялся как «место, учреждённое при нас для рассуждения и уважения дел государственных».[185] Заметим, что здесь впервые используется термин *«уважить»*, повторённый затем в проектах М. М. Сперанского 1809 г. и Уставной Грамоте Российской империи 1818–1820 гг. и до сих пор вызывающий неоднозначную трактовку у исследователей. Совет должен был состоять из доверенных лиц императора по его назначению, причем численность советников не ограничивалась. Главной функцией Совета являлась *законосовещательная* или по терминологии авторов проекта «сила соображения». Совет должен был рассматривать поручения императора, относящиеся «к части законодательной», «всё, что принадлежит до государственных постановлений временных или коренных и непреложных». По своей инициативе Совет не имел права рассматривать ни одного вопроса, хотя в проекте содержалась оговорка, что вопрос может быть принят к рассмотрению по предложению одного из членов Совета, но опять же с одобрения императора.

Этот проект особенно интересен еще и тем, что в нем впервые появляется, как и в случае с термином «уважить», положение, повторённое затем в проекте Сперанского и Уставной Грамоте, а именно: разделение законов на *коренные* (или непреложные) и *временные*. Под коренными законами понимались те, которые «объемлют все временные постановления и узаконяются навеки». В качестве примера приводились Жалованные Грамоты дворянству, городам, общие гражданские законы и т. д. Они являются основанием всех законов империи. Временные законы должны были определять «какое-либо обстоятельство, госу-

---

[182] *Сафонов М. М.* Указ. соч. С. 203–205.

[183] РГАДА. Ф. 1278. Оп. 1. Д. № 9. Л. 64–68 об. («Наказ Совету», 1802 г.).

[184] РГАДА. Ф. 1278. Оп. 1. Д. № 9. Л. 67.

[185] РГАДА. Ф. 1278. Оп. 1. Д. № 9. Л. 64.

дарственное по существу, но перемене подлежащее» («разрешение или запрещение известного рода торговли, наложение пошлин, установление тарифов, трактаты и постановления с иностранными державами» и т. д.). Законопроекты направлялись в специальную Канцелярию Совета, состоящую из 4 отделов: иностранный и коммерческий, по военным и морским делам, по гражданским и духовным делам и отдел государственного хозяйства. После первичного рассмотрения в соответствующем отделе, законопроект направлялся на рассмотрение всего состава Совета, который должен был *«уважить»* (то есть в данном контексте утвердить) большинством голосов. В противном случае законопроект оставался без движения. Одобренный Советом законопроект поступал на подпись императору.[186]

Наказ Совету носил секретный характер и опубликованию не подлежал. Являясь составной частью проекта Чарторижского, он не был реализован, но многие его положения были использованы в последующих проектах реформ.

План Чарторижского в значительной мере предвосхищает проект реформы государственного управления М. М. Сперанского. Схожесть проектов наводит на мысль, что Сперанский вероятно был знаком с проектом Чарторижского и в дальнейшем многое из него взял за основу.

Проект Чарторижского был высоко оценен в Негласном Комитете. Почти все проекты Комитета в области управления так или иначе исходили из него.

Проект Чарторижского тесно связан и с «Жалованной Грамотой Российскому народу», хотя сопоставление этих проектов не лишено трудностей. Ведь по сути это совершенно разные по форме документы. *Первый представляет собой своеобразную Декларацию прав, введение к Конституции; второй – предполагаемую схему ново го государственного управления*, которую, лишь с определённой долей условности, можно назвать конституционной. И всё же связь между ними несомненно существует. *Оба они основаны на либерально-конституционных принципах*. Различна лишь их форма и назначение, по содержанию же – это воплощение двух сторон одной и той же идеи – идеи либерального конституционализма, курс на который пытались взять молодой император и Негласный Комитет.

На практике эти принципы, намеченные в «Грамоте» и проекте Чарторижского были реализованы в пакете *указов 8 сентября 1802 г. о создании министерств*[187] *и реформе Сената*[188]. В этих указах достаточно чётко прослеживается тенденция разграничить сферы влияния: исполнительную власть – министерствам, судебную и контролирующую – Сенату. Вопрос же о законодательной власти оставался открытым, хотя понятно, что над всеми четырьмя ветвями власти возвышалась фигура императора, соединявшего в своих руках всю полноту полномочий.

Новая система не была до конца доработана. Требовалось более чётко определить сферы деятельности и полномочия новых органов власти. Попытку сделать это предпринял в 1807–1810 гг. выдающийся русский государственный деятель ***М. М. Сперанский***.

К 1808 г. он стал правой рукой императора. Получив должность статс-секретаря Государственного Совета, Сперанский занялся по поручению Александра I разработкой секретных проектов реформ. Почему же такая честь выпала на долю именно Сперанского? Дело в том, что помимо чисто личностных качеств, привлекательных для императора, решающее значение приобрел тот факт, что Сперанский был независимой фигурой, ему никто не протежировал; он выдвинулся исключительно благодаря своим способностям и, в определённый момент при помощи личной поддержки императора. Он не зависел ни от одной «партии» при Дворе, был свободен от внешних влияний; наконец, его личная незаинтересованность

[186] РГАДА. Ф. 1278. Оп. 1. Д. № 9. Л. 64 об.

[187] ПСЗ. I. Т. XXVII. № 20406.

[188] ПСЗ. I. Т. XXVII. № 20405.

– всё это в глазах Александра I имело решающее значение для выдвижения Сперанского на столь высокий пост.

Документ, который подготовил Сперанский, имел название *«Введение к Уложению государственных законов»*. При этом Сперанский руководствовался при работе над своим проектом следующими принципами.

Во-первых, Сперанский верил в разумную силу законов, в то, что законы выше любых государственных институтов, в т. ч. монархии, то есть он руководствовался типичным просветительским *принципом верховенства закона*.

Во-вторых, не подлежит сомнению его приверженность идеалам Просвещения (фундаментальные законы, принцип разделения властей и т. д.), а также то, что *идеалом политического устройства для него была английская конституционная монархия*. Наконец, по мнению Сперанского, крепостное право – это не только экономическое, но и нравственное зло, но его падение должно произойти в ходе общих политических реформ, которые обязательно должны предшествовать мерам по освобождению крестьян.

На основе этих принципов и был разработан проект Сперанского под названием ***«Введение к уложению государственных законов»***, представленный императору в *октябре 1809 г.*

В главе «О разуме государственного Уложения»[189], давалась оценка самодержавия в контексте общеевропейского развития и обосновывалась его несостоятельность и необходимость реформ.

По мнению Сперанского, история России идёт по тому же пути, что и развитие Западной Европы, т. е. «от феодального правления к конституционному и, в конечном итоге, республиканскому». По тем временам это было более чем смелое заявление, возможное только с прямого согласия императора. Следовательно, со значительной долей уверенности можно считать, что *Александр I рассуждал по этому вопросу примерно так же.*

Анализируя далее состояние дел в Российской империи, Сперанский обращает внимание на изменение отношения народа к верховной власти, упадок её авторитета, невозможность справиться с положением частными исправлениями, всеобщее недовольство, сильное желание другого по рядка вещей.

Итог рассуждений Сперанского таков: «Настоящая система правления не свойственна уже более состоянию общественного духа, нас тало время переменить её, и установить новый порядок вещей», а имен но: «правление дотоле самодержавное поставить и учредить на непременяемом законе».[190]

Другими словами, Сперанский предлагает подвести под самодержавие законодательную базу и преобразовать его в представительную конституционную монархию.

Интересно видение Сперанским *социальной структуры* будущего российского общества. Он делит население России на три категории: дворянство, людей среднего сословия и народ рабочий, к которым он относил крестьян, мастеровых и дворовых слуг. Все три категории должны были получить *общие гражданские права* (ни одно лицо не может быть наказано без суда, никто не может исполнять какую-либо службу по чьему-то произволу, никто не может выполнять вещественные повинности по произволу, свобода занятий и передвижений и т. д.). Что касается права на владение собственностью, то по мнению Сперанского, ею может владеть каждый, но *недвижимую населённую собственность* могут иметь лишь лица, получившие хорошее воспитание и образование, то есть *дворяне*. Это есть *права гражданские особенные*, принадлежащие только дворянам. Под дворянством Сперанский пони мал не только титул и благородство происхождения, но и определённый уровень образованности

[189] *Сперанский М. М.* Проекты и записки. М.-Л., 1961. С. 144–178.

[190] Указ. соч. С. 179–178.

и просвещённости. Фактически Сперанский предлагал создать «новое дворянство», основанное на личных заслугах и образованности.[191]

Что касается *политических прав*, т. е. права участия в судопроизводстве, законотворчестве и контроле над исполнительной властью, то их наделение обставлялось условием владения недвижимой собственностью и промышленными капиталами «в известном количестве». По мнению Сперанского, собственник будет больше уважать свою и государственную пользу, будет меньше склонен к злоупотреблениям служебным положением, чем несобственник. Поэтому «народ рабочий» в силу своего образа жизни и воспитания не должен быть допущен к выборам.[192]

Итак, дворяне должны были получить все права, среднее сословие – гражданские и частично политические, но – не права особенные (приобретать населенные земли), народ рабочий – только гражданские.[193]

Для осуществления своего социального проекта, Сперанский предложил создать стройную *систему выборных Дум*: волостных, окружных, губернских и наконец Государственную Думу.

Что касается *крестьянского вопроса*, то конкретных рецептов его решения Сперанский не давал. Однако общее содержание и направленность его проекта дают основание полагать, что он предполагал со временем предоставить крестьянам, прежде всего, личную свободу. Всё это должно было происходить постепенно. Для начала же планировалось создать в обществе особую атмосферу неприятия крепостного права, чтобы большинство помещиков осознали всю его пагубность. Кроме того, освобождённый крестьянин должен был в обязательном порядке получить участок земли в собственность, т. к. тогда его положение станет «несравненно выгодней, нежели положение бобылей, каковыми являются рабочие люди в Англии, Франции и Американских Соединенных Штатах».[194] В целом крестьянский вопрос должен был решиться в ходе политических преобразований.

Оценивая меру прав и свобод в проекте Сперанского, нельзя не отметить их большое сходство с одноимёнными пунктами «Жалованной грамоты российскому народу». По сути, роспись прав под данных у Сперанского является прямым продолжением и конкретизацией соответствующих принципов «Грамоты». Несомненно, что в работе над своим проектом Сперанский использовал многие статьи «Грамоты», ещё более разработав их и придав им законченный вид. Всё это говорит о прямой и непосредственной связи между «Грамотой» и «Введением к Уложению государственных законов» Сперанского.

Помимо «Грамоты», Сперанский не мог не использовать и проект Чарторижского, о котором он, как показывает анализ его проекта, знал. Но если проект Чарторижского был лишь планом преобразования государственного управления, давая лишь самые общие наметки будущего политического устройства, то Сперанский превратил его в стройную логичную систему с чёткой характеристикой компетенции каждой из ветвей власти и их органов.

Новая политическая система Сперанского может быть представлена в следующей *схеме (См. на стр. 115)*:

Государственная Дума – являлась высшим законодательным органом, ни один закон не мог быть издан без одобрения Думой. Также в её компетенцию входили функции контроля над министрами (в сфере нарушения ими действующего законодательства) и принятие

---

[191] Указ. соч. С. 183–185.

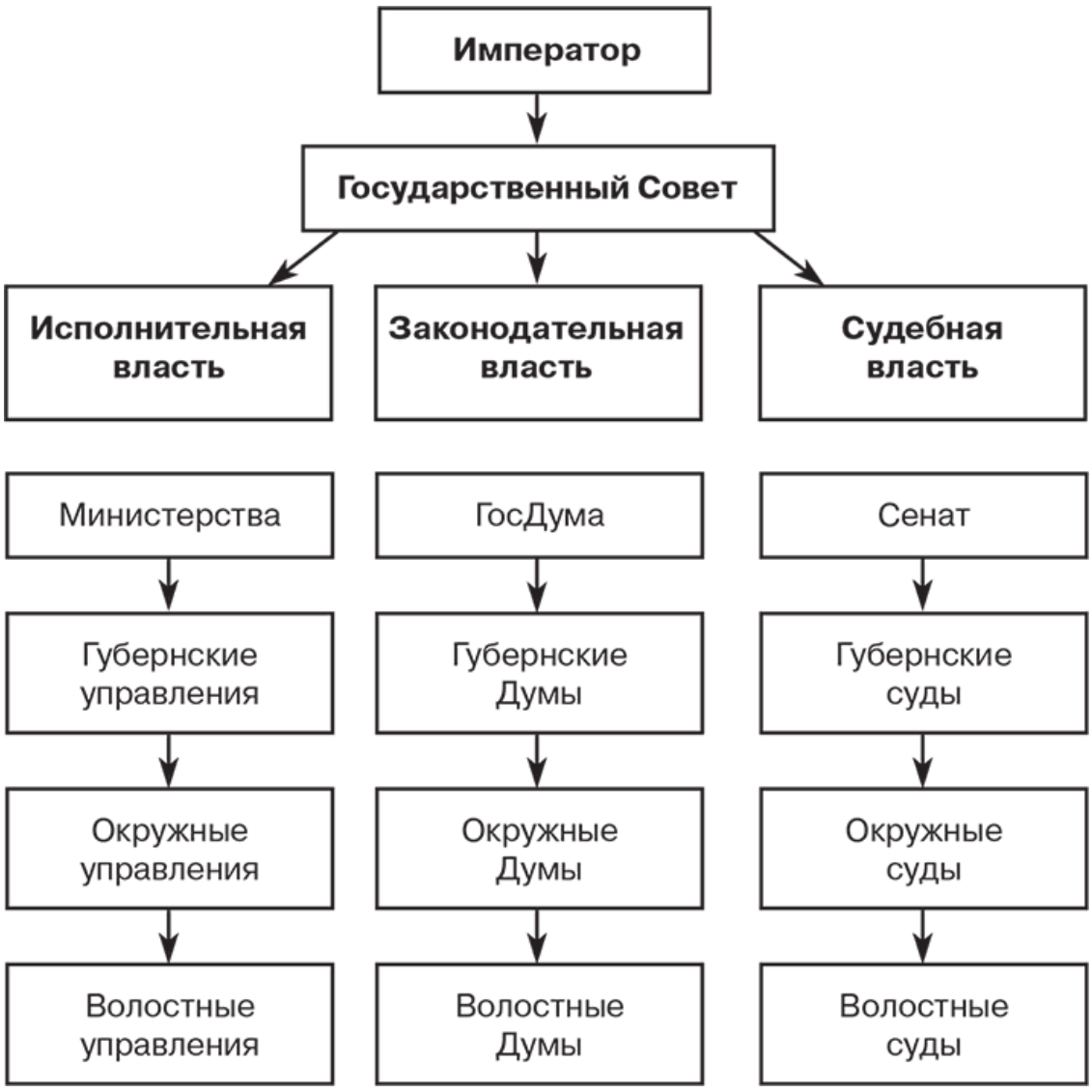
[192] Указ. соч. С. 185.

[193] Указ. соч. С. 188.

[194] Указ. соч. С. 184. См. также: монографию *Минаевой Н. В.* «Правительственный конституционализм…» С. 121–122. Автор приводит «Записку дворянства», где развивается вопрос об отмене крепостного права.

бюджета. Император мог отсрочить созыв Думы на один год, распустить её, но обязательно назначить новые выборы, которые были четырёхстепенными на основе имущественного ценза. Правда, в самом проекте Сперанского полномочия Государственной Думы указаны неконкретно, лишь в самом общем виде. В окончательном виде они должны были быть установлены в специальном «коренном» законе.

Сенат – являлся высшим органом судебной и отчасти исполнительной власти, делился на гражданское и уголовное отделения. Члены Сената частью назначались императором, частью избирались губернскими Думами, что повторяло положение проекта Панина-Фонвизина. Приговор Сената обжалованию не подлежал. За императором оставалось право надзора за соблюдением одинаковых форм суда на всей территории страны.



Министерства – высшие органы исполнительной власти, в их основу был положен принцип ответственности перед законодательной властью, Государственным Советом и императором, так как «именно недостаток ответственности наряду с неточностью в определении сфер деятельности и отсутствием точных инструкций о порядке организации самих министерств», по мнению Сперанского, являлись главным несовершенством министерской реформы 1802 г. Стоит в дополнении к этому заметить, что все министры назначались единолично императором.

Государственный Совет – своеобразное *связующее звено* между императором и новой организацией законодательной, судебной и исполнительной власти. Члены Государственного Совета не избираются, а назначаются императором. Главная его функция – под готовка и первоначальное обсуждение законов, проекты которых передаются императору, а от него – Думе. Таким образом, Государственный Совет является своеобразным прообразом английской Палаты Лордов.

Император – стоит на вершине пирамиды власти. Ему принадлежит вся полнота исполнительной власти, исключительное право законодательной инициативы, утверждения всех новых законов. Но имелся и ряд ограничений: предлагаемый закон не мог миновать Думу, император отделялся от судопроизводства, имел только право контроля за верным исполнением судом существующих законов.

Итак, в основе проекта Сперанского лежит взаимное ограничение властей и контроль их друг другом, что являлось гарантиями соблюдения новой системы государственной власти.

Проект Сперанского нельзя рассматривать без подробного плана его реализации, что является ещё одним доказательством в пользу его реалистичности. Итак, что же предполагал сделать Сперанский:

15 декабря 1809 г. – проработать и принять закон о Государственном Совете.

1 января 1810 г. – открыть работу Государственного Совета.

1 мая 1810 г. – Государственный Совет должен был завершить работу над устройством исполни тельной власти.

Май-сентябрь 1810 г. – предполагалось принять Гражданское Уложение и реформу судебной власти.

15 августа 1810 г. – должен был последовать Манифест о выборе депутатов из всех сословий, принятие Уложения и его введение.

1 сентября 1810 г. – открытие Государственной Думы, которая примет Уложение, реформу судопроизводства и новое положение о Сенате.

Если бы проект был воплощён в жизнь, Россия бы получила достаточно стройную и работоспособную политическую систему, являвшуюся ничем иным, как *конституционной монархией дуалистического типа* с двух палатным Парламентом (Госсовет мы склонны рассматривать всё-таки как верхнюю палату Парламента). В оценке проекта Сперанского в целом можно согласиться с мнением академика *Н. М. Дружинина*, считавшего, что в 1801–1820 гг. российское самодержавие пыталось создать «новую форму монархии, юридически ограничивавшую абсолютизм, но фактически сохранявшую единоличную власть государя».[195]

Однако, за исключением образования Государственного Совета, да и то с совершенно другими полномочиями, чем предлагал Сперанский, ничего сделано не было. Возникает закономерный вопрос – почему Александр I в очередной раз отказался от реализации конституционного проекта? Видимо, ответ заключается в том, что разработке проекта Сперанского сопутствовала сложная *внешнеполитическая обстановка*. Россия находилась в преддверии войны с наполеоновской империей. А так как проведение любых политических реформ сопровождается известным ослаблением государственной власти, потому что необходимо время, чтобы новая структура начала эффективно работать, то становятся в определённой мере, понятны мотивы Александра I отказаться от реализации этого проекта. Он не хотел рисковать, ослабляя государственную машину в то время, когда требуется ее максимальное напряжение. Нужно учитывать и недовольство дворянского общественного мнения последствиями Тильзитского мира, чрезмерными уступками наполеоновской Франции. На этом

[195] *Дружинин Н. М.* Декабрист Никита Муравьев. М., 1933. С. 170–178.

фоне Сперанский, не раз прилюдно восхищавшийся Наполеоном и его мероприятиями, особенно в правовой сфере, и считавшийся франкофилом, только усиливал раздражение придворных кругов, и так недолюбливавших «выскочку-поповича».

Но это отнюдь не означало, что Александр вообще отказался от конституционных планов. Представляется правомерным предположить, что он их просто на время отложил. Ближайшая же возможность представилась лишь через 5 лет после разгрома Наполеона и усиления роли России на международной арене.

К этому времени сложилась уникальная ситуация, когда практически во всех странах Европы, и даже в недавно присоединенных Финляндии и Польше имелись свои Конституции, разработанные и принятые при прямом участии российского правительства. На этом фоне Российская Империя невыгодно выглядела самодержавной деспотией, не имея не то что Конституции, но и нормального Свода Законов. Между тем Россия находилась в зените своей славы, являясь «спасительницей Европы» от тирании Наполеона. Александр I, поэтому, и принял решение даровать своей империи новый Правовой Кодекс. Возвратившись из Западной Европы, он выступил в *марте 1818 г*. в Варшаве на открытии Польского Сейма, высказав твёрдое намерение ввести конституционные порядки и в России.[196] Однако это выступление в Варшаве позднее возбудило у Александра сомнение в правильности задуманного, с которым он так и не смог расстаться.

Если в 1801 г. он опасался, что проведение реформ в жизнь предоставит огромные полномочия аристократической оппозиции, которая воспользуется ими сугубо в своих собственных интересах и будет всячески препятствовать проведению социально-экономических реформ, то теперь Александра волновала еще и реакция населения на предполагаемые меры. У него возникает опасение, что русский народ еще не готов правильно использовать предоставляемые ему права, и что введение Конституции может привести к смутам и беспорядкам.

Но и перед Европой русский император не хотел выглядеть ретроградом. Поэтому Александр I санкционировал начало работы над Конституцией Российской империи, поручив это сделать давнему соратнику, одному из «молодых друзей» и членов Негласного Комитета ***Н. Н. Новосильцеву***, тем более, что у того уже имелся опыт составления конституционных документов (стоит отметить хотя бы проект «Жалованной грамоты российскому народу» 1801 г. и польскую конституцию 1815 г.) В разработке проекта принял активное участие в качестве помощника Новосильцева ***П. А. Вяземский***.

В результате их совместных усилий к 1820 г. проект Конституции был готов и отослан Александру I. Написанная по-французски «Конституционная хартия Российской империи» в переводе значилась как «Государственная Уставная грамота Российской империи». В отличие от *проекта Сперанского*, который в значительной степени был всё-таки *предельно общим наброском будущей конституции* (в нём, в частности, не было разделения на статьи, а полномочия Государственной Думы были прописаны крайне размыто), *Уставная Грамота была проектом настоящей Конституции*, полностью подготовленной к опубликованию. В ней проводилось чёткое разделение на статьи, которые группировались в разделы. Полномочия всех будущих ветвей власти были достаточно четко указаны. С учётом того, что Уставная Грамота была своеобразным финальным аккордом всего реформаторского этапа правления Александра I, как бы подводившим итог всем попыткам реформировать государственный строй Российской империи, мы посчитали необходимым уделить этому проекту особое внимание.

В настоящее время известно *три редакции* этого документа. *Первая редакция* под названием *«Краткое изложение основ»* датируется исследователями *1818–1819 гг*. и пред-

[196] Речь Александра I при открытии Польского Сейма. // «Московские ведомости». 1819. № 29.

ставляет собой черновой набросок будущего конституционного проекта. *Вторая редакция* представляет собой развёрнутый конституционный проект из *191 статьи* на французском и русском языках (во французском варианте документ именуется «конституционной хартией», в русском – «Уставной грамотой Российской империи») и датируется большинством исследователей *1820 годом. Третья редакция* под условным названием *«Общий свод предметов, входящих во вторую и третью книги проекта Органического регламента»* представляет собой развёрнутое оглавление и конституционным проектом по форме не является. Датируется третья редакция *1823–1824 гг.*

Основной является *вторая редакция* Уставной грамоты. Она была впервые опубликована на французском и русском языках А. Гродынским в 1831 г. во время антирусского восстания в Польше на основе секретной документации, обнаруженной повстанцами в Варшавской Канцелярии Н. Н. Новосильцева. Русский вариант второй редакции был впервые опубликован *Н. К. Шильдером* в его монографии, посвящённой Александру I.[197] Публикация Шильдера была воспроизведена в 2000 г. в академическом сборнике «Конституционные проекты в России: XVIII – нач. XX вв.».[198] Кроме того, рукописные копии публикации Гродынского сохранились в нескольких фамильных фондах, например, в архивном фонде Строгановых в РГАДА.[199] Именно на эти публикации мы и будем опираться при анализе содержания Уставной Грамоты. Полный список источников Грамоты и их текстологический анализ приводится в монографиях Г. В. Вернадского, С. В. Мироненко и К. С. Чернова.[200] Нас же будет интересовать, прежде всего, само *содержание* Грамоты.

Итак, подготовленный к официальному опубликованию *окончательный вариант* «Уставной Грамоты (Конституционной Хартии) Российской империи» состоял из *191 статьи*, разделённой на *6 глав* со *сплошной нумерацией статей*. Преамбула отсутствует.

Глава I «Предварительные распоряжения» состоит из *8 статей* и посвящена новому административно-территориальному устройству Российской империи. Согласно *ст. 1–3*, территория империи делилась на большие области – *наместничества*, исходя из количества народонаселения и культурно-языкового критерия. В остальном сохранялась прежняя система местного управления, унаследованная от Екатерины II: наместничества делились на губернии, те – на уезды, уезды, в свою очередь, разделялись на округа, а те – на волости (*ст. 4–7*). Москва и Петербург приравнивались к наместничествам.

Глава II «О правлении Российской империи» (ст. 9–77) была посвящена вопросам функционирования *исполнительной власти* и состояла из *шести отделений.*

Отделение 1 «О государстве и державной власти» (ст. 9–34) определяет основные полномочия императора в сфере исполнительной, законодательной и судебной власти.

Отделение 2 «О Государственном Совете» (ст. 35–44) определяет правовой статус и функции этого органа государственной власти.

Отделение 3 «О министерствах или главных управлениях» (ст. 45–46) определяет перечень министерств (главных управлений) и устанавливает ответственность высших должностных лиц исполнительной власти за нарушение законов.

Отделение 4 «О наместничествах и советах наместничеств» (ст. 47–62) – регламентирует правовой статус наместника и наместнического совета.

---

[197] *Шильдер Н. К.* Император Александр I. Его жизнь и царствование. СПб., 1898, т. 4. С. 499–526.

[198] Конституционные проекты в России: VIII – нач. XX вв. М., 2000. С. 411–453.

[199] РГАДА. Ф. 1278. Оп.1. Д. № 504. Л. 1–44 (об.) (фонд Строгановых, рукописный текст «Уставной Грамоты Российской Империи» из шести глав и 191 статьи – копия с книги А. Гродынского, изданной в Варшаве в 1831 г.).

[200] *Вернадский Г. В.* Государственная Уставная Грамота Российской империи 1820 г. Прага, 1925. С. 20–65; *Мироненко С. В.* Самодержавие и реформы. Политическая борьба в России в начале XX в. М., 1989. С. 147–202; *Чернов К. С.* Забытая конституция «Уставная Грамота Российской империи». М., 2007. С. 10–51.

Отделение 5 «О губернском начальстве» (ст. 63–71) определяет порядок деятельности губернских органов власти.

Отделение 6 «Об уездных окружных и городских начальствах» (ст. 72–77) регламентирует деятельность соответствующих уровней местного управления.

Таким образом, первые три отделения регламентируют деятельность центральных органов власти, последние три – посвящены органам местного управления. Всего в Главе II насчитывается *69 статей* (*ст. 9–77*), что составляет *36 %* от общего объёма Уставной Грамоты.

Глава III под названием *«Ручательства державной власти» (ст. 78–98)* представляет собой раздел о правах и свободах личности, состоит он из *21 статьи*, что составляет *11 %* от общего объёма Уставной Грамоты.

Глава IV «О народном представительстве» (ст. 99–174) посвящена деятельности законодательной власти и состоит из пяти отделений.

Отделение 1 «О Государственной Думе или Сейме» (ст.99– 135) определяет правовой статус народного представительства и, в свою очередь, состоит из *трёх разрядов.*

Разряд 1 «О частных Думах или Сеймах наместнических областей» (ст. 102–113) посвящён порядку формирования и полномочиях наместнических сеймов.

Разряд 2 «Об общем государственном Сейме» (ст. 114–125) регламентирует порядок формирования и полномочия общегосударственного сейма.

Разряд 3 «Постановления общие, касающиеся как до государственного Сейма, так и до частных Сеймов» (ст. 126–135) регламентирует процедуру рассмотрения законопроектов в сеймах.

Отделение 2 «О Сенате» (ст. 136–147) определяет порядок формирования и полномочия Сената как верхней палаты Общегосударственного Сейма.

Отделение 3 «О палатах наместнических Сеймов» (ст. 148–158) состоит из *трёх разрядов*.

Разряд 1 «О Посольских палатах наместнических Сеймов» (ст. 148–151).

Разряд 2 «О Посольской палате общегосударственного Сейма» (ст. 152–154).

Разряд 3 «Распоряжения общие всем Посольским палатам» (ст. 155–158).

Все три разряда посвящены вопросам комплектования и деятельности нижней палаты общегосударственного Сейма и наместнических Сеймов.

Отделение 4 «О дворянских собраниях или сеймиках» (ст. 159–164) регулирует процедуру избрания депутатов в Посольскую палату наместнического сейма от дворян уезда.

Отделение 5 «О собраниях окружных городских обществ» (ст. 165–174) регулирует процедуру избрания депутатов в посольскую палату наместнического сейма от городов.

Таким образом, всего в главе, регулирующей деятельность законодательной власти, насчитывается *76 статей (ст. 99–174)*, что составляет примерно *40 %* от общего содержания Уставной Грамоты.

Глава V (без названия) посвящена судебной ветви власти и состоит из *трёх отделений.*

Отделение 1 «О судах вообще» (ст. 175–179) устанавливает основные принципы новой судебной системы.

Отделение 2 «О Верховных судах» (ст. 180–187) состоит из *двух разрядов:*

Разряд 1 «О Верховном государственном суде» (ст. 180–184) определяет порядок формирования и функции Верховного суда.

Разряд 2 «О Верховном суде наместнической области» (ст. 185–187) определяет те же вопросы, касающиеся Верховного суда наместничества.

Отделение 3 «Об апелляционных и низших судах» состоит из одной *ст. 188,* кратко определяющей структуру новой судебной системы.

Итого в главе о судебной власти насчитывается *14 статей (ст. 175–188)*, что составляет примерно *7 %* общего содержания Уставной Грамоты.

Глава VI «Общие постановления» состоит из трёх статей *(ст. 189–191),* в которых содержится ряд переходных положений.

В *заключение* излагаются *цели* издания Уставной Грамоты: «утвердить благосостояние и спокойствие любезных наших верноподданных, основать неприкосновенность из лиц и собственности и охранить ненарушимость их прав гражданских и политических».[201] Тем самым заключение фактически исполняет роль *преамбулы*.

Исходя из анализа структуры Уставной Грамоты, можно сделать следующие *выводы. Во-первых,* по расположению глав вырисовывается следующая картина. Уставная грамота начинается с общих положений о новой форме административно-территориального устройства страны. Далее следует глава об устройстве исполнительной власти, затем глава о правах и свободах личности, после которой следуют главы об устройстве законодательной и судебной властей, а также переходные положения. В целом по структуре Уставная Грамота *напоминает Конституцию Царства Польского.* Отличий всего два: разделы о правовом статусе личности и исполнительной власти поменялись местами, и исключён специальный раздел о вооружённых силах. По полноте содержания Уставная Грамота вполне отвечает стандартным требованиям к конституционным проектам, в ней рассмотрены почти все вопросы, которые обычно затрагиваются в Конституции: раздел о правах человека, общие принципы организации законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. Единственный вопрос, который *не нашёл отражения* в Уставной Грамоте, – *это вопрос о порядке пересмотра и внесения дополнений в Конституцию.* Авторы проекта, видимо, по примеру Конституционной Хартии Франции 1814 г. и Конституции Царства Польского 1815 г. ограничились весьма туманной фразой о том, что «Император жалует сию Уставную грамоту» и признаёт её «за себя и преемников наших коренным и уставным законом нашего государства, предоставляя себе оную дополнить».[202] Каким образом дополнить – не раскрывается. Формально отсутствует в Уставной Грамоте и преамбула, что впрочем, не является обязательным элементов конституционного документа (преамбулы отсутствовали в Конституциях Швеции 1809 г., Португалии 1826 г., Царства Польского 1815 г.). Фактически же в Уставной Грамоте преамбула есть, но она перенесена в конец документа. Что касается *логичности* структуры Уставной Грамоты, то на наш взгляд, она не совсем выдержана. Расположение разделов – непоследовательно. Например, если в Польской Конституции 1815 г. вначале следует раздел о принципах государственного строя, затем раздел о правах личности и разделы, посвящённые структуре ветвей власти, а в Португальской Конституции 1826 г. вначале следуют разделы о ветвях власти и в конце – о правовом статусе личности, то в Уставной Грамоте раздел о правах личности почему-то вклинился между разделами об исполнительной и законодательной власти. Тем самым оказалась *явно нарушена логика* в построении структуры конституции. На наш взгляд, это является явным *недостатком Уставной Грамоты.*

Во-вторых, расположение разделов глав о ветвях власти, свидетельствует о *приоритете исполнительной власти.* Глава о ней предшествует главам о законодательной и судебной власти, а также главе о правовом статусе личности. *Процентное соотношение статей*, посвящённых ветвям власти, показывает несколько *иную картину.* Исполнительной власти посвящено 36 % статей, законодательной – 40 %, судебной – 7 %. Как видим, по этому показателю исполнительная власть не только не превосходит законодательную, но и даже немного

[201] Государственная Уставная Грамота Российской империи (проект Н. Н. Новосильцева). // Конституционные проекты в России: XVIII – нач. XIX вв. М., 2000. С. 453.

[202] Государственная Уставная Грамота Российской империи (проект Н. Н. Новосильцева). // Конституционные проекты в России: XVIII – нач. XIX вв. М., 2000. С. 453.

уступает ей. Соотношение это очень похоже на Польскую Конституцию 1815 г. (30 %, 32 % и 9 % соответственно). Даже *разница процентного соотношения статей*, посвящённых законодательной и исполнительной власти, примерно одинаковая: 2 % – в Польской Конституции, 4 % – в Уставной Грамоте, что лишний раз подтверждает вывод о явном сходстве этих двух документов. И так же, как в случае с Польской Конституцией, сам факт небольшого количественного преимущества статей о законодательной власти свидетельствует только лишь о большем интересе авторов Уставной Грамоты к структуре законодательной власти в частности, и о большей сложности этого вопроса в целом.

В-третьих, обращает на себя внимание *дробность разделов о законодательной и исполнительной власти.* Они делятся на 5 и 6 отделений соответственно. Мало того, Отделение 1 и Отделение 3 Главы IV о законодательной власти подразделяются ещё и на разделы (по три каждое). То же самое касается Отделения 2 Главы V о судебной власти, которое делится на 2 раздела. Всё это напоминает всё ту же Конституцию Царства Польского 1815 г. (раздел о законодательной власти делится на 6 частей, а об исполнительной – на 5) и Португалии 1826 г. (на 5 и 8 частей соответственно), которые в свою очередь по этому критерию восходят к Конституции Франции 1791 г. При этом по степени дробности разделов о ветвях власти Уставная Грамота превосходит польскую и португальскую конституции и может поспорить только с французской конституцией 1791 г.

В-четвёртых, как и в подавляющем большинстве конституций эпохи Реставрации, в Уставной Грамоте уделено явно *незначительное внимание судебной ветви власти* – всего лишь *7 %* общего объёма Конституции. Меньше только в Конституциях Норвегии и Баварии (5,5 % и 6 %). Впрочем, недостаток внимания к судебной власти характерен и для других конституций эпохи Реставрации, кроме, может быть, Конституции Франции 1814 г., в которой вопросам организации судебной власти уделено 16 % статей.

В-пятых, обращает на себя внимание *оригинальный способ* рассмотрения вопроса о структуре законодательной и исполнительной власти. Статьи, касающиеся порядка формирования Госсовета, верхней и нижней палат Сейма на общегосударственном уровне фактически *продублированы на уровне местного управления* (уровень наместничеств). Причём в данном случае определённая логика в таком расположении статей есть. Она даже, более того, вполне оправдана, исходя из той структуры государственной власти, которая формировалась согласно Уставной Грамоте. Более подробно мы рассмотрим этот вопрос при анализе соответствующих разделов Грамоты.

Наконец*, в-шестых, уровень юридической техники,* применённой при составлении Уставной Грамоты, на наш взгляд, является *весьма средним* в отличие, например, от Конституции Португалии 1826 г., которая, правда, появилась позднее. Проявилось это и в уже отмечавшейся *недостаточной логичности* общей структуры Уставной Грамоты, и особенно, в наличии *неконкретных, двусмысленных формулировок,* прежде всего, в разделе о полномочиях народного представительства. Кроме того, чрезмерная дробность разделов о законодательной и исполнительной власти затрудняет восприятие текста Уставной Грамоты в целом. *По размерам* (191 статья) её можно отнести *к объёмным конституциям,* она сопоставима с Конституцией Франции 1791 г. (207 статей) и превосходит по этому показателю все европейские конституции эпохи Реставрации. Правда, до сверхмногословной Конституции Франции 1795 г. (377 статей) ей всё-таки далеко.

Перейдём теперь к рассмотрению основных разделов Уставной Грамоты.

Раздел о правах и свободах человека

Правовому статусу личности была посвящена *Глава III* Уставной Грамоты под названием *«Ручательства державной власти»,* состоявшая из *21 статьи (ст. 78–98)* или 11 %

общего содержания проекта.[203] Расположение этого раздела *нетипично* для конституционных документов эпохи Реставрации. Раздел о правах и свободах личности располагался в них либо в начале Конституции (Франция, Баден, Польша), либо в конце (Швеция, Норвегия, Бавария, Португалия). В Уставной же Грамоте этот раздел находится почти *посередине* текста между разделами об исполнительной и законодательной власти, что является одной из специфических особенностей этого документа. По количественному показателю Уставная Грамота *сопоставима с Конституцией Царства Польского 1815 г.* (11 % и 14,5 % соответственно), но уступает (в некоторых случаях значительно) другим, рассмотренным нами, Конституциям периода Реставрации (в Конституции Франции 1814 г. правам и свободам уделено 24 % объёма документа, в Конституции Бадена – 21 %, Баварии – 16 %, Швеции – 22 %, Норвегии – 17 %, Португалии – 25 %). Как видим, по количеству статей, посвящённых правовому статусу личности, Уставная грамота занимает *последнее место* среди всех Конституций эпохи Реставрации, приоритетное внимание её разработчиков направлено на решение вопросов, связанных со структурой законодательной и исполнительной власти (40 % и 36 % соответственно). Но если учесть, что до этого момента в России вообще *не существовало законодательно оформленных прав и свобод личности во всесословном понимании* (были в наличии лишь отдельные сословные привилегии дворянства и горожан, дарованные Екатериной II в соответствующих Грамотах 1785 г.), то уже сам факт появления такого раздела следует считать огромным достижением.

Само *построение этого раздела* достаточно *традиционно* для конституционных документов эпохи Реставрации и особенно напоминает соответствующий раздел Конституции Царства Польского 1815 г. Начинается он со *ст. 78–79,* посвящённых религиозному вопросу. Православная («греко-российская») вера признаётся господствующей в империи, но «без утеснения свободы всех прочих исповеданий». Далее указывается, что «различие христианских исповеданий не производит никаких различий в правах гражданских и политических». Тем самым провозглашалась *свобода вероисповеданий,* но в усечённой форме, т. к. касалась только христианских конфессий. Положение мусульман не было урегулировано вообще, а положение евреев было частично урегулировано в *ст. 167,* где указывалось, что все евреи, включая и соответствующих требованиям имущественного ценза, не могут участвовать в собраниях окружных городских обществ. Следовательно, на них не распространялось действие избирательного права.

В *статье 80* провозглашалось, что «закон, без всякого различия, покровительствует равно *всем* (! – *Авт.)* гражданам», т. е. провозглашалось не только равенство перед законом, но и означало распространение этого принципа на все категории населения России, *включая и крепостных крестьян.* Данная норма представляется нам *крайне важной,* свидетельствующей о намерении Александра I всё-таки начать ликвидацию крепостного права в общегосударственном масштабе и в самой ближайшей перспективе. Видимо, предполагалось предоставить, как минимум, личную свободу всем крестьянам (и помещичьим, и государственным).

Далее следовал *блок статей,* устанавливавших достаточно широкие *судебно-процессуальные права* граждан и представлявших собой *выдержки из английского Habeas corpus act´a 1679 г. (ст. 81–88):*

• вводился основополагающий принцип: «без суда никто да не накажется»; при этом устанавливался срок предварительного задержания не более 3 суток *(ст. 81);*

[203] Государственная Уставная Грамота Российской империи (проект Н. Н. Новосильцева). // Конституционные проекты в России: XVIII – нач. XIX вв. М., 2000. С. 428–432.

• запрещался арест без законных оснований и без соблюдения строго установленной процедуры задержания *(ст. 82),* незаконный арест объявлялся преступлением и влёк за собой уголовную ответственность по отношению к виновному лицу *(ст. 83);*

• задержанному следовало объявить причину ареста *(ст. 84);* максимальный срок задержания устанавливался в трое суток, в особых случаях он удлинялся до шести суток, после чего обязательно проводился допрос; если в ходе него обвиняемый оправдается, его следовало немедленно освободить *(ст. 85);*

• устанавливалась возможность освобождения обвиняемого «под залог» («на поруки») в случаях, «законом не изъятых» *(ст. 86);*

• в *ст. 87* ещё раз повторялась норма ст. 81 об установлении наказания только в силу закона, при этом закона «постановленного и обнародованного до содеянного преступления», т. е. тем самым в российское законодательство вводилась ещё одна крайне важная норма об *отмене обратной силы закона;*

• наконец, осуждённому к смертной казни, длительным срокам тюремного заключения, ссылки и каторги (свыше 15 лет) предоставлялось право просить о помиловании *(ст. 88).*

В ст. *89–90* устанавливались *свобода печати* (по терминологии Уставной Грамоты «свобода тиснения») и *свобода передвижения по стране и выезда за границу.*

Затем шла, пожалуй, самая важная *ст. 91,* звучавшая следующим образом: «Да будет российский народ отныне и навсегда иметь *народное представительство.* Оно должно состоять в Государственном Сейме (Государственной Думе), составленном из Государя и двух палат. Первую, под именем высшей палаты, образует Сенат, а вторую, под именем Посольской палаты, – земские послы и депутаты окружных городских обществ».

Следующие четыре статьи *(ст. 92–95)* определяли *общий порядок занятия государственных должностей.* Объявлялось, что государственные должности могут занимать только российские подданные. К государственным должностям могли быть допущены и иностранцы при условии, как минимум пятилетнего пребывания в России, знания русского языка и «беспорочного поведения». В виде исключения император мог назначить на любую государственную должность особо талантливого иностранца без всяких условий. Во всём остальном на иностранцев распространялись все те права, которые были у российских подданных. В *ст. 96* вводился *принцип ответственности чиновников за свои действия.*

Две заключительные статьи этого раздела были посвящены *праву собственности.* Согласно *ст. 97,* частная собственность (включая собственность на недра) объявлялась *священной и неприкосновенной.* Изъятие собственности в общегосударственных целях допускалось только за справедливое и предварительное вознаграждение *(ст. 98).* Тем самым фактически запрещалась конфискация имущества, что повторяло положения предшествовавших конституций эпохи Реставрации: Франции 1814 г., Царства Польского 1815 г., Баварии и Бадена 1818 г.

Следует отметить, что содержание раздела о правовом статусе личности в Уставной Грамоте в целом почти не отличается от соответствующих разделов вышеупомянутых конституций. *Наибольшее же сходство* прослеживается с *Конституцией Царства Польского.* Во всяком случае, расположение статей почти одинаковое: вначале следуют статьи о свободе вероисповеданий и равенстве перед законом, затем – блок статей о судебно-процессуальных правах, заимствованных из Habeas corpus act´a и в заключение – статьи о гарантиях права собственности. Единственное *отличие* заключается в том, что норма о свободе печати в Уставной Грамоте следует после статей из Habeas corpus act´a, в Польской конституции – до них; статья о народном представительстве в Уставной Грамоте расположена перед статьями о праве собственности, в Польской конституции она завершает раздел о правовом статусе личности. Кроме того, в Конституции Царства Польского имеется блок статей, посвящён-

ный статусу польского языка, чего нет в Уставной Грамоте, но это вполне закономерно объясняется спецификой политической ситуации в Польше.

Таким образом, различия в разделе о правах человека между Уставной Грамотой и Конституцией Царства Польского настолько *незначительны,* что позволяют с полным основанием считать последнюю *главным источником* Уставной Грамоты (во всяком случае, по вопросу о правовом статусе личности). Кроме того, в качестве ещё одного *источника,* скорее всего, использовались положения проекта *Всемилостивейшей Жалованной Грамоты российскому народу 1801 г.* Во всяком случае, статьи из Habeas corpus act´а изложены почти одинаково (*ст. 13–19* 26-статейного проекта Жалованной Грамоты 1801 г.), так же, как и статьи о равенстве перед законом, свободе вероисповеданий, печати, гарантиях права собственности (*ст. 7–8 и 23-я из* 26-статейного проекта Жалованной Грамоты 1801 г.).[204] Единственное отличие заключается в том, что в Уставной Грамоте вышеупомянутые права и свободы сформулированы более *кратко и чётко. Сам факт участия Н. Н. Новосильцева* в разработке обоих проектов, на наш взгляд, лишь подтверждает это предположение.

Нельзя не отметить и ещё одного важного факта. Если в проекте Жалованной Грамоты российскому народу 1801 г. большая часть статей распространялась на отдельные сословия, а меньшая часть – на всех российских подданных (например, *ст. 7–8, 13–19*), то в Уставной Грамоте *все* статьи, посвящённые правовому статусу личности, носят *общесословный характер* и распространяются на всё население в целом без различия сословий (используются термины «российские подданные», «российский народ»). Это даёт основание сделать вывод о том, что Уставная Грамота в разделе о правах человека является *документом буржуазного права,* а не феодальной хартией.

Законодательная власть по Уставной Грамоте 1818–1820 гг.

Вопросам комплектования и функционирования законодательной власти посвящена *Глава IV* Уставной Грамоты под *названием «О народном представительстве»,* состоящая из *пяти отделений* и *76 статей (ст. 99–174),* что составляет почти *40 %* от общего объёма документа.[205] Кроме того, этим же вопросам посвящено и несколько общих статей в других главах, например: *ст. 13* в Главе II, в которой объявляется, что законодательной власти Государя содействует Государственный Сейм, и уже упоминавшаяся *ст. 91*, согласно которой российскому народу предоставлялось право иметь народное представительство. Как уже отмечалось выше, обращает на себя внимание *разветвлённая структура* главы о законодательной власти. Два из пяти отделений делятся ещё и на *разделы* (1-е и 3-е отделения – на 3 раздела каждое). Само построение этой главы – весьма *специфично и оригинально*. В *Отделении 1* определяется правовой статус наместнических Сеймов и общегосударственного Сейма (Думы) в целом, регламентируется порядок их комплектования, основные полномочия, процедура рассмотрения законопроектов. *Отделения 2 и 3* посвящены порядку формирования верхней и нижней палат народного представительства на двух уровнях – в наместничествах и на общероссийском уровне. В *Отделениях 4 и 5* рассматриваются вопросы, связанные с избранием депутатов в нижнюю Посольскую палату наместнических Сеймов от дворянских и городских собраний. Такую структуру следует признать достаточно *логичной.* Однако, авторы Уставной Грамоты *не избежали дублирования*. Многие статьи Отделения 3

---

[204] Государственная Уставная Грамота Российской империи (проект Н. Н. Новосильцева). // Конституционные проекты в России: XVIII – нач. XIX вв. М., 2000. С. 321–333. См. также: *Семенников В. П.* Радищев – очерки и исследования. М.-Пг., 1923. С. 180–194; *Сафонов М. М.* Проблема реформ в правительственной политике России на рубеже XVIII – XIX вв. Л.,1988. С. 130–138; *Захаров В. Ю.* «Всемилостивейшая Жалованная Грамота российскому народу» 1801 г. в контексте развития конституционных идей в России во второй половине XVIII – первой четверти XIX вв. М., 2002. С. 106–113.

[205] Конституционные проекты в России XVIII – нач. XIX вв. М., 2000. С. 432–449.

повторяют содержание статей Отделения 1, что затрудняет восприятие текста документа и свидетельствует отнюдь не о самом высоком уровне юридической техники разработчиков проекта.

По своему *расположению* глава о законодательной власти следует *после* главы об исполнительной власти, что вполне определённо показывает расстановку приоритетов в вопросе о соотношении ветвей государственной власти, хотя в процентном отношении глава о законодательной власти занимает первое место.

В целом и по структуре, и по расположению, и даже по названию глава о законодательной власти в Уставной Грамоте *напоминает соответствующий раздел Конституции Царства Польского 1815 г.* (тот также делился на 5 частей и располагался после раздела об исполнительной власти), что позволяет считать её главным источником Уставной Грамоты. Ещё одним подтверждением этого вывода является *польскоязычное наименование* народного представительства по Уставной Грамоте – *Государственный Сейм,* и одинаковое название в обоих документах его палат – Сенат и Посольская Палата.

Итак, согласно Уставной Грамоте, законодательная власть осуществляется *Императором* при содействии *двухпалатного Государственного Сейма (Думы) (ст. 13, 91,* их содержание продублировано в *ст. 99, 101*). Причём в *ст. 13 и 101* Император упоминается *отдельно* от Государственного Сейма («законодательная власть заключается в особе Государя при содействии двух палат государственного Сейма»), а в *ст. 91 – объединяется* с ним («народное представительство должно состоять в Государственном Сейме (Государственной Думе), составленном из Государя и двух палат»). Как видим, смысловая нагрузка у этих определений совершенно разная. В первом случае можно однозначно говорить о явном *преобладании* Императора над народным представительством, во втором – речь уже идёт об определённом *равноправии* монарха и двухпалатного парламента. Чем объяснить такое разночтение? На наш взгляд, может быть дано *два объяснения*. Либо перед нами просто *неточный перевод* на русский язык терминов из франкоязычного проекта Грамоты, или *изъян юридической техники*, о чём уже не раз упоминалось выше. Либо данные статьи свидетельствуют о наличии, как минимум, *двух прототипов* основной редакции Грамоты, в которых по-разному рассматривалось положение Императора в будущей структуре законодательной власти. При подготовке окончательной редакции Уставной Грамоты оба варианта, скорее всего, по недосмотру авторов, были включены в текст, но в разные статьи, что и привело к подобным разночтениям соотношения особы монарха и народного представительства.

По нашему мнению, оба объяснения вполне логичны и правдоподобны. Но, учитывая, что на данный момент не обнаружено варианта Грамоты, в котором бы император и народное представительство рассматривались как равноправные или почти равноправные субъекты, ближе к истине, наверное, всё-таки *первое объяснение.* Но повторим, что это только на данный момент. Вполне возможно, что будут найдены новые варианты редакции Уставной Грамоты, которые позволят по-иному взглянуть и на сам процесс её подготовки, и на саму концепцию новой структуры органов власти.

Согласно *ст. 100,* Государственный Сейм (Дума) разделялся на *частные Сеймы наместнических областей* и *общий государственный Сейм.* Тем самым народное представительство вводилось *на двух уровнях* – общегосударственном и областном (уровне наместничеств), что скорее напоминает *федеративную,* нежели унитарную форму государственного устройства (во всяком случае, с формально-юридической точки зрения). Наместнические Сеймы должны были созываться *один раз в три года,* Общегосударственный Сейм – *один раз в пять лет.* Оба вида сеймов состояли из двух палат. В *Наместническом Сейме* верхней палатой являлся *департамент Сената,* находящийся «в главном местопребывании наместнического начальства», т. е., судя по всему, имелся в виду главный город наместничества; нижней палатой являлась земская *Посольская Палата,* состоявшая из 2/3 депутатов и

послов, избранный на территории наместничества и утверждённых императором *(ст. 102)*. Структура *Общегосударственного Сейма* была точно такой же. Верхнюю палату составлял *московский или петербургский департамент Сената* (в зависимости от того, в какой из двух столиц созывалась сессия Сейма) с прибавлением к нему сенаторов из других департаментов, располагавшихся в наместничествах, по личному решению императора. Нижняя палата также именовалась *земской Посольской палатой* и состояла из 1/2 депутатов, избранных из своей среды посольскими палатами наместничеств и утверждённых императором (*ст. 114)*.

Остановимся чуть подробнее на *комплектовании верхней палаты* Сейма на обоих уровнях – *Сената*. Согласно *ст. 136–137,* Сенат состоял из великих князей императорского дома старше 18 лет и лиц, назначенных императором при условии соблюдения ряда условий. Претендовать на должность сенатора могли лица *старше 35 лет*, получающие *ежегодный доход* с недвижимого имущества на сумму не менее *1000 рублей серебром* и имевшие определённый опыт государственной службы («выдержавшие в нижних чинах предписанные испытания, отправлявшие с похвалой должности по части военной и гражданской») *(ст. 139)*. Сенаторы назначались императором, судя по всему, пожизненно, хотя напрямую в тексте Грамоты об этом не говорится. В *ст. 137* устанавливалось максимальное количество сенаторов – *не более 1/4 земских послов и депутатов всего государства.* Данная норма напоминает Польскую Конституцию 1815 г., но в ней граница была несколько иной – 1/2 количества депутатов нижней палаты *(ст. 109* Конституции Царства Польского 1815 г). К тому же польский Сенат и формировался по-иному: первоначально все сенаторы назначались императором, затем, по мере появления вакансий, сам Сенат выдвигал 2 кандидатуры (через Наместника), из которых монарх избирал одну *(ст. 110* Конституции Польши 1815 г.). В Уставной Грамоте *принцип выборности сенаторов был исключён,* они только *назначались* Императором, исходя из соответствия указанным выше критериям.

Председатели (президенты) департаментов Сената назначались Императором *(ст. 142)*. Им же Сенат созывался для участия в сессии вместе с Посольской палатой *(ст. 144)*.

Функции Сената были следующими:

• участие в законодательном процессе наравне с Палатами послов на общегосударственном уровне и уровне наместничеств *(ст. 141, 143);*

• вынесение решения по предложению императора или *по жалобам Сеймов* о предании суду сенаторов, министров, наместников, членов Госсовета и других высших должностных лиц за допущенные злоупотребления *(ст. 145);*

• поочерёдное исполнение должности судей в Верховных судах *(ст. 147);*

• утверждение избирательных списков уездных дворянских собраний и окружных городских обществ *(ст. 162, 172)* по Уставной Грамоте – такие же, как у польского Сената по Конституции 1815 г.

Нижняя палата Общегосударственного Сейма и Наместнических Сеймов именовалась *Палатой послов* и формировалась на основе довольно сложной системы. Вначале избирались депутаты в *наместнические Палаты послов.* Первичные выборы проводились в *уездных дворянских собраниях (сеймиках)* и в *окружных (губернских) городских обществах.* В первом случае временные рамки созыва дворянских собраний не устанавливались, сообщалось лишь о том, что они созываются «по высочайшей воле» *(ст. 160)*. Во втором случае городские общества должны были собираться *каждые три года (ст. 165)*. В чём же причины такого расхождения? На наш взгляд, имел место очередной изъян в юридической технике и не более того. Ведь, исходя из контекста, понятно, что раз наместнические сеймы созывались один раз в три года, то и выборы депутатов в них должны были проводиться в такой же срок. В случае с городскими обществами этот срок упоминается, в случае с дворянскими собраниями – нет. Судя по всему, перед нами очередная *небрежность* переписчиков или даже самих авторов проекта.

Для участия в выборах от уездных дворянских собраний выдвигались следующие *требования:* следовало быть *старше 25 лет* (возрастной ценз), владеть любым *недвижимым имением* (имущественный ценз, при этом размер имения в денежном эквиваленте не указывался), быть записанным в дворянскую книгу уезда и пользоваться «правами гражданина» *(ст. 161)*. Требования, предъявляемые к дворянским депутатам, почти полностью соответствуют аналогичным положениям Польской конституции *(ст. 127)*. Разница заключалась лишь в возрастном цензе: для польских дворян он был ниже и составлял 21 год.

Избиратели от городов делились на *4 категории,* в зависимости от которой устанавливался или не устанавливался имущественный ценз:

• *городские обыватели,* имеющие в городе земельный участок, дом или иное строение, а также *собственники-недворяне,* имеющие в уезде дом или другую недвижимую собственность (судя по всему, имелись в виду не только горожане, но и *свободные крестьяне,* например, однодворцы);

• *именитые граждане,* к каковым относились учёные с академическими или университетскими аттестатами, художники, архитекторы, скульпторы, банкиры, капиталисты и кораблехозяева;

• *купцы первой и второй гильдии;*

• *цеховые мастера (ст. 166).*

Примечательно, что в отличие от Конституции Царства Польского 1815 г. нигде *не устанавливается имущественный ценз в денежном эквиваленте.* В Польше, например, для фабрикантов, цеховых мастеров и торговцев (купцов) устанавливался ценз в 10 000 флоринов (злотых). Но в завуалированной форме имущественный ценз всё-таки был. Ведь чтобы стать купцом первой и второй гильдии, нужно было владеть имуществом на сумму не менее 5000 рублей, что вполне сопоставимо с имущественным цензом в Польше. Другое дело, что распространялся он почему-то только на купцов, а фабриканты («капиталисты») оказались среди именитых граждан, для которых ценз не устанавливался.

К городским избирателям предъявлялось ещё два требования: возраст старше 25 лет и занесение в обывательскую книгу города *(ст. 171)*.

В порядке общего правила дворянские уездные собрания и городские окружные собрания избирали по *три депутата* в Наместнический Сейм. В городах с количеством жителей менее 8 тыс. человек депутаты избирались напрямую, в крупных городах проводились двухстепенные выборы: вначале в каждом районе города избирали по 3 гласных, а уже они – депутатов в Сейм (*ст. 168–169)*. Исключение было сделано для Петербурга и Москвы, где выборы проводились по городским частям напрямую – от каждой городской части избиралось по одному депутату в сейм (*ст. 170*).

В отличие от Польской конституции 1815 г., по которой 77 депутатов в Сейм избирали дворяне и только 51 – горожане, в Уставной Грамоте *точного количества депутатов* от дворян и горожан вообще *не устанавливалось*, соблюдалось даже формальное равенство – дворянские и городские собрания избирали по 3 депутата.

Однако сам факт избрания ещё не означал приобретение депутатских полномочий. Согласно *ст. 102 и ст. 148,* Император утверждал список депутатов и избирал из него *2/3 депутатов*. Остальная 1/3 депутатов в Наместнический Сейм не попадала. Данная норма является одной из ключевых в Уставной Грамоте и явно направлена на то, чтобы отсечь нежелательных претендентов, чем-либо не устраивавших монарха. При каждом новом созыве сейма 1/2 депутатов обновлялась. Выбывшие имели право переизбираться (ст. 149–150).

Столичные Сеймы (Петербургский и Московский) приравнивались к наместническим (*ст. 124)*.

Палата послов Общегосударственного Сейма комплектовалась из депутатов Посольских палат Наместнических Сеймов. Согласно *ст. 112–114, 125* наместнические и столич-

ные сеймы избирают из своего состава *1/4 депутатов.* Далее составляется алфавитный список, который через Комитет министров направляется Императору. Тот оставляет половину списка, т. е. *1/8* от каждого наместнического или столичного сейма. Каждые пять лет половина состава депутатов Общегосударственного сейма обновляется (*ст. 153).*

К кандидатам в депутаты нижних палат сеймов предъявляется *ряд требований:* необходимо быть *старше 30 лет* (возрастной ценз), пользоваться *гражданскими правами* и платить *прямые налоги* не ниже указанной суммы, которую предполагалось установить отдельно для каждого наместничества, исходя из местных условий (*ст. 155*). Избирательных прав (и активного, и пассивного) лишались *евреи*, даже если они и соответствовали цензам (*ст. 167),* что заставляет вспомнить Конституцию Норвегии 1814 г. Депутатами могли быть избраны *чиновники,* т. е. должностные лица исполнительной власти, но в обязательном порядке требовалось согласие вышестоящего начальства (*ст. 156*). Переход в обратном направлении, т. е. из депутатов в чиновники запрещался. Такой депутат должен был подать в отставку *(ст. 157).* Депутаты всех сеймов обладали правом неприкосновенности (*ст. 128*).

При анализе избирательной системы нельзя не отметить оригинальное *сочетание принципа выборности с принципом назначений,* чего нет ни в одной Конституции эпохи Реставрации. Сама же идея заимствована, судя по всему, *из Конституции Франции 1799 г.* Напомним, что согласно этой конституции граждане коммунального округа избирали 1/10 из своего состава в коммунальный список, из которого проводились назначения на местные административные и судебные должности. Такая же процедура повторялась при составлении департаментского и общенационального списков. Из последнего Сенат назначал депутатов Трибуната и Законодательного Корпуса. На самом же деле эти назначения проводил Первый Консул, которому Сенат был полностью подконтролен. В Уставной Грамоте применены иные цифровые соотношения (Император вначале утверждает 2/3 депутатов в Посольские палаты наместничеств, а затем половину от 1/4 депутатов каждого Наместнического Сейма (т. е. 1/8) в общенациональный сейм), но замысел такой же, как у Наполеона в 1799 г. – *поставить под полный контроль персональный состав народного представительства, исключить даже малейшую возможность появления там нежелательных персон*. Выборы тем самым превращались в почти полную фикцию.

Но авторы Уставной Грамоты использовали не только зарубежный опыт, но и *специфику российских правовых реалий.* Так в Уставной Грамоте появилась норма, аналога которой мы не найдём в родственных конституциях эпохи Реставрации. Речь идёт о *ст. 164 и 174,* согласно которым при выборах депутатов в Палату послов Наместнического сейма уездные дворянские собрания и окружные городские собрания должны были составить *специальный наказ* выбранным депутатам с *жалобами* на злоупотребления администрации (если таковые имелись) и с предложениями о мерах к увеличению благосостояния жителей данной местности. Наказ подписывался всеми членами дворянского и городского собрания, запечатывался и через депутатов передавался председателю Наместнического Сейма. Подлинники наказов хранились в дворянском и городском собраниях. Сам принцип создания наказов от избирателей явно восходит к процедуре избрания *Уложенной Комиссии 1767 г.* Тогда каждый депутат был обязан привезти с собой наказ от избирателей своего округа с перечислением вопросов, которые следовало рассмотреть в первоочередном порядке. Тем самым и Екатерина II и Александр I, видимо, пытались создать своеобразный *механизм обратной связи* между верховной властью и обществом с целью повышения информированности о настроениях в общественном мнении и о положении дел на местах.

Что касается полномочий сеймов, то авторы Уставной Грамоты исходили из традиционного для того времени *принципа равнозначности палат* (достаточно вспомнить ту же Конституцию Царства Польского 1815 г., Конституции Бадена и Баварии 1818 г. и др.). По усмотрению Императора, законопроект мог быть внесён в любую палату. Исключения составляли

финансовые законопроекты, которые в обязательном порядке вносились на рассмотрение Посольской палаты *(ст.129).* Тем самым *разделение на верхнюю и нижнюю палаты в какой-то степени условно.* Исходя из принципа равнозначности палат, их *полномочия* сформулированы как *общие* для обеих палат.

Полномочия Наместнических сеймов были следующими (ст. 103–112):

• рассмотрение проектов *общих законов* (согласно *ст. 30* законы делились на общие и местные (уровня наместничеств)), направленных императором через Госсовет;

• рассмотрение всех проектов *частных законов,* касающихся данного наместничества (о бюджете наместничества, введения новых налогов, распределения иных податей и др.);

• обсуждение всеподданнейших *докладов* Общего Собрания Совета наместничества, касающихся положения дел в наместничестве по отраслям управления, но опять же по «высочайшей воле»;

• рассмотрение *наказов* депутатам, полученных ими от избирателей, представление через Госсовет Императору, извлечений из наказов по нерешённым проблемам для принятия мер, «к коим таковые представления могут подать повод»;

• рассмотрение общего *отчёта* о состоянии дел в наместничестве, составленного в Совете наместничества, мнение палаты пересылается для утверждения императору;

• *выборы депутатов в Посольскую палату Общегосударственного сейма* (1/4 от своего состава) *(ст. 112–113).*

• *Полномочия Общегосударственного Сейма* в целом похожи на полномочия наместнических сеймов, только на более высоком уровне *(ст. 115–123):*

• рассмотрение проектов *общих законов,* распространяющихся на всю империю (гражданских, уголовных и «по части управительной»), подготовленных по указанию Императора в Общем Собрании Госсовета;

• рассмотрение («рассуждение») *всех финансовых законопроектов («о* прибавлении или уменьшении налогов, податей, сборов и всякого рода общественных повинностей», «о составлении главного расписания доходов и расходов (бюджета) на основе бюджетов наместничеств»), а также любых иных законопроектов, «по воле государя ему отсылаемых»;

• составление *извлечений из наказов* избирателей депутатам и направление их через Госсовет Императору; видимо, предполагалось, что эти извлечения могут быть использованы при составлении проектов новых законов;

• обсуждение *общего отчёта* о состоянии государства, составленного в Госсовете и «поднесение мнения каждой из палат» об этом отчёте Императору.

Процедура обсуждения и принятия законопроектов определена в Уставной Грамоте достаточно подробно. *Законодательная инициатива* принадлежит всецело *Императору.* Только он даёт указание подготовить законопроект по любому вопросу *(ст. 102, 104, 105, 115, 116 и др.).* Сам законопроект составляется в зависимости от сферы действия либо в *Наместническом Совете,* либо в *Общегосударственном Совете.* Далее законопроекты поступают «*для рассмотрения и уважения» (ст. 106, 118)* в *Наместнический или Общегосударственный Сейм* (финансовые законопроекты вначале в нижнюю палату, все остальные – в любую из палат по усмотрению Императора). Само обсуждение законопроектов должно было проходить по так называемой *комитетской системе*. Каждая из палат Наместнического и Общегосударственного Сеймов избирала из своих рядов по *три Комиссии*: законодательства, управления и финансов. В Наместнических Сеймах Комиссии в верхней палате должны были состоять из пяти человек, в нижней – не указывается (*ст. 106).* В Общегосударственном Сейме Комиссии в верхней палате должны были состоять из 3 человек, в нижней – из пяти (*ст. 118).* Замечания Комиссий направлялись в соответствующий Совет, где только и могли быть исправлены (*ст. 107, 119).* Члены Наместнического Совета или Госсовета могли присутствовать и выступать на заседаниях Комиссий и палат Сеймов, но «числа

голосов не составляли», т. е. участия в голосовании не принимали, если «не несли звания сенаторов, земских послов или депутатов» (*ст. 109, 121*). Тем самым допускалось, как и в Конституциях Франции 1814 г. и Польши 1815 г., *совмещение постов* в сфере исполнительной и законодательной власти. При этом члены Советов и Комиссий при обсуждении могли зачитывать свои выступления, все остальные депутаты должны были «изъясняться изустно» (*ст. 108, 120*).

Обсуждение должно было проходить в обстановке *гласности,* «при открытых дверях» (*ст. 131),* но по предложению 1/10 депутатов палаты заседание могло быть объявлено закрытым для публики. Специально указывалось, что вносимые по воле монарха законопроекты «почитаются ни одобренными, ни утверждёнными им». Тем самым это не должно было как-то повлиять на волеизъявление депутатов, им предоставлялась полная свобода высказывания своего мнения (*ст. 130*).

Сам комитетский принцип предварительного обсуждения законопроектов явно *восходит к Конституциям США 1787 г. и Франции 1791 г.* и свидетельствует об использовании этих документов в качестве источников разработчиками Уставной Грамоты.

После обсуждения в Комиссиях, законопроект поступает на рассмотрение всего состава палаты. *Согласно ст. 132*, он «*принимается или отвергается большинством голосов*». В случае равенства голосов проект считается принятым. Далее проект поступает в следующую палату, которая *либо принимает его, либо отвергает, внести изменения в него она не имеет права (ст. 133)*. Утверждённый проект поступает на подпись Императору. В случае утверждения проект становится законом и обнародуется в утверждённом порядке. В случае несогласия монарха *«проект уничтожается» (ст. 135)*. Следовательно, *Императору принадлежит право абсолютного вето.*

Помимо права *исключительной законодательной инициативы и абсолютного вето* императору принадлежали также такие важнейшие полномочия в сфере законодательной власти как *право созвать, распустить, отсрочить и продлить* Сеймы, как обыкновенные, так и чрезвычайные (*ст. 126*). К тому же заседания сеймов могли продолжаться *всего 30 дней*. Учитывая, что Наместнические Сеймы должны были собираться раз в 3 года, а Общегосударственный и того реже – раз в пять лет (*ст. 100*), *возникают большие сомнения в реальности плодотворной работы сеймов.*

Вопрос о соотношении полномочий Сеймов и Императора в сфере законодательной власти, следовательно, и о форме правления по Уставной Грамоте, до сих пор остаётся, пожалуй, *одним из самых дискуссионных* в историографии. Ещё *А. В. Предтеченский* в 1957 г. высказал мнение, что «Грамота ни в коей мере не превращала Россию в конституционную монархию».[206] К такому же выводу пришёл один из ведущих современных специалистов по вопросам конституционализма *А. Н. Медушевский*. По его мнению, сеймы были совершенно безвластными, их полномочия сводились к ничего не значащему обсуждению законопроектов и, по сути, были фиктивными. Всё это дополнялось чисто сословной избирательной системой на основе непрямых многоступенчатых выборов по типу бонапартистской конституции 1799 г., целью которой как раз и было превращение выборов в фикцию. Монарх сохранял все атрибуты самодержца, стоящего над законом, признаки конституционной монархии отсутствовали (парламентский контроль над бюджетом, ответственность министров перед парламентом, контрассигнация министром подписи монарха).[207] Концепцию А. Н. Медушевского о «мнимом конституционализме» полностью поддержал в своём исследовании, посвящённом Уставной Грамоте, *К. С. Чернов*. Правда, он вообще не считает

---

[206] *Предтеченский А. В.* Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX в. М. – Л., 1957.

[207] *Медушевский А. Н.* Конституционные проекты в России. // Конституционные проекты в России XVIII – нач. XX вв. М., 2000. С. 117–119.

Уставную Грамоту проектом Конституции.[208] Противоположной точки зрения придерживаются *Н. В. Минаева и С. В. Мироненко*, оценивающие форму правления по Уставной Грамоте как очень ограниченную, но всё-таки конституционную монархию.[209]

Кто же из них прав? Ответить на этот вопрос можно, лишь ответив на другой – *мог ли Император по Уставной Грамоте единолично принимать законы?* Если да – то перед нами абсолютная монархия, если нет – конституционная монархия дуалистического типа. Казалось бы, нет ничего проще, нужно проанализировать соответствующие статьи Грамоты – и проблема будет решена. Но в том-то и дело, что *анализ текста Грамоты не позволяет дать стопроцентного однозначного ответа на этот вопрос*. Процедура законотворческой деятельности определяется, прежде всего, в *ст. 103, 104, 106, 115, 118*. В них указывается, что Наместнические сеймы и Общий государственный сейм получают законопроекты через Госсовет или Наместнические Советы «по повелению Государя» для *их «рассуждения», «рассмотрения» и «уважения».* Если по поводу первых двух терминов всё предельно ясно, то по поводу термина «уважить» (кстати, такой же термин использует и М. М. Сперанский в своём проекте, а еще раньше – П. А. Строганов в уже упоминавшемся проекте «Наказа Совету» 1802 г.) и развернулась дискуссия. *А. Н. Медушевский* перевёл этот термин, как «согласиться», «одобрить», что, по его мнению, свидетельствует о чисто совещательном характере сеймов.[210] *С. В. Мироненко* перевёл этот термин как «обсуждение». С нашей точки зрения, термин «уважить» означает *«принять»,* т. к. исходя из контекста, напрашивается вывод о маловероятности использования авторами Грамоты в одной и той же статье терминов «рассмотреть» и «обсудить», означающих одно и то же (например, в *ст. 118* говорится: «Для рассмотрения и уважения сих проектов на Общем государственном Сейме, каждая палата назначает по баллам три комиссии…»). В качестве ещё одного аргумента можно привести *ст. 132*, в которой говорится, что «проекты во всех сеймах принимаются или отвергаются большинством голосов…» Тогда получается, что император не мог единолично принимать законы и должен был вначале направлять их в представительные органы. Следовательно, перед нами пример всё-таки *дуалистической,* а не абсолютной монархии. К тому же в текст Уставной Грамоты введён и *принцип контрассигнатуры*, который, по мнению А. Н. Медушевского, является одним из признаков конституционной монархии, но в Уставной Грамоте отсутствует. Согласно *ст. 34,* «общие и особенные или местные законы скрепляются министром, начальником управления юстиции. Уставы, учреждения, указы, повеления и постановления должны быть за скрепою того из министров, до которого они по содержанию своему, будут принадлежать. Он отвечает за всё, что в сих уставах, учреждениях, указах. повелениях, рескриптах и постановлениях могло бы заключаться противного правилам Уставной грамоты и законам». На наш взгляд, в этой статье сформулирован *принцип контрасигнатуры* в чистом виде, что является дополнительным аргументом в пользу вывода о пусть и минимальном, но всё-таки ограничении власти монарха.

Другое дело, что статьи Грамоты о полномочиях Сеймов *сформулированы крайне размыто и неконкретно*, что и предоставляет пищу для их различной интерпретации. Так, не совсем понятны *последствия несогласия палат Сейма* с законопроектом. Согласно *ст. 107 и 119*, замечания комиссий Сеймов на законопроект «исправляются» в наместнических Советах и Госсовете. Но совершенно не раскрывается *ключевой вопрос* – мог ли Император не обращать внимания на мнение Сеймов и своей волей принять законопроект в нужной ему редакции?

---

[208] *Чернов К. С.* Забытая конституция «Государственная Уставная Грамота Российской империи». М., 2007. С. 110.

[209] *Минаева Н. В.* Правительственный конституционализм и передовое общественное мнение России в нач. XIX в. Саратов, 1982; Мироненко С. В. Самодержавие и реформы. Политическая борьба в России в начале XIX в. М., 1989.

[210] *Медушевский А. Н.* Указ. соч. С. 116.

В любом случае, *законодательные полномочия Сеймов минимальны* и даже те, что есть, сформулированы недостаточно конкретно, с множеством оговорок. Центр тяжести законодательной власти ясно *смещён в сторону монарха,* причём в гораздо большей степени, чем в родственных Конституциях Франции 1814 г. и Царства Польского 1815 г. Сам законодательный процесс по Уставной грамоте напоминает соответствующий процесс по польской Конституции 1815 г. и Конституциям Бадена и Баварии 1818 г.: то же равенство палат, отсутствие права законодательной инициативы у парламента, наличие права абсолютного вето и роспуска нижней палаты у монарха. Даже избирательное право основывалось на соединении *имущественного принципа* (буржуазного по своему характеру) *с сословным* (феодальным в своей основе). Всё это позволяет считать вышеупомянутые документы *родственными* в своей основе, устанавливавшими режим *дуалистической конституционной монархии* с огромными, но всё-таки не абсолютными полномочиями монарха в сфере законодательной власти.

В целом, *структуру законодательной власти* по Уставной Грамоте 1818–1820 гг. можно изобразить в виде следующей *схемы:*

Исполнительная власть по Уставной Грамоте 1818–1820 гг.

Вопросам организации и деятельности исполнительной власти посвящена *Глава II* под названием «*О правлении российской империи*», разделённая на *6 Отделений*. Первые три из них регламентируют деятельность центральных органов власти, последние три посвящены структуре местного управления. В Главе II насчитывается *69 статей (ст. 9–77)*[211], что составляет *36 %* от общего содержания Грамоты. По этому показателю она немного уступает главе о законодательной ветви власти (76 статей и 40 % общего объёма документа). Но по *расположению в тексте* Уставной Грамоты раздел об исполнительной власти находится, по сути, *на первом месте,* предшествуя всем остальным разделам, что свидетельствует о его несомненном *приоритете* в структуре ветвей государственной власти. Подобная картина наблюдается почти во всех конституциях эпохи Реставрации, рассмотренных нами выше, кроме португальской. Поэтому с полным основанием можно говорить о *чётко выраженной тенденции приоритета исполнительной власти,* присущей конституционной доктрине в период Реставрации.

Раздел об исполнительной власти построен *по тому же принципу*, что и раздел о законодательной власти. Вначале рассматриваются вопросы организации управления на *общероссийском уровне* (определяются полномочия Императора, Государственного Совета, министерств), затем – на уровне *наместничеств* (определяются полномочия наместников и наместнических советов) и нижестоящих уровнях (губернии, уезды, округа). Несложно заметить, что уже в самой структуре раздела об исполнительной власти просматриваются *элементы федерализма* (Советы в наместничествах и Госсовет на общеимперском уровне), что является, наверное, наиболее яркой особенностью Уставной Грамоты, придающей ей *оригинальность* среди других конституционных документов эпохи Реставрации. Обращает на себя внимание и достаточно чёткая прописанность всей вертикали исполнительной власти в Уставной Грамоте, включая и вопросы местного управления.

Обратимся теперь к самому тексту Главы II. *Отделение 1 «О Государе или державной власти» (ст. 9–34)* посвящено определению *правового статуса Императора.* В *ст. 9–10* корона Российского императорского престола объявляется наследственной согласно порядку, определённому указом о престолонаследии 5 апреля 1797 г. Павла I. Тем самым указ о престолонаследии приобретал статус фундаментального закона и становился составной частью Уставной Грамоты. Сама Уставная Грамота объявлялась Основным законом, определявшим «основания державной власти и образ действия оной», и жаловалась «на вечные времена» (абсолютно такая же картина наблюдается в Конституционной Хартии Франции 1814 г.). В очень важных *ст. 11–12* объявлялось о неразделимости державной (верховной) власти и её сосредоточении в лице *монарха, который «есть единственный источник всех в империи властей гражданских, политических, законодательных и военных».* Император управляет «исполнительной частью на всём её пространстве» и назначает всё начальство исполнительное, управительное и судебное. Тем самым, принцип разделения властей фактически отрицается. Но с другой стороны, сама структура Уставной Грамоты свидетельствует об обратном, что лишний раз показывает противоречивый характер текста Грамоты. К тому же в *ст. 13* указывается, что *«законодательной власти государя содействует государственный Сейм».* На наш взгляд, эту фразу можно интерпретировать в смысле разделения законодательных полномочий между Императором и Сеймом, весь вопрос – в каких пропорциях? Впрочем, этот вопрос был нами достаточно подробно разобран в предыдущем разделе.

В *ст. 15–33* регламентируются основные *полномочия Императора:*

[211] Конституционные проекты… М., 2000. С. 413–428.

• в сфере *исполнительной власти* – назначение высших должностных лиц в гражданском управлении, контроль за их деятельностью *(ст. 19);* назначение послов и иных дипломатических представителей *(ст. 18);* контроль за исполнением бюджета *(ст. 24),* при этом первый бюджет после вступления в действие Уставной Грамоты принимался единолично Императором *(ст. 25)*. Подобная оговорка свидетельствует, на наш взгляд, о том, что все последующие бюджеты должны были приниматься *совместно Императором и Сеймом,* т. е. Император лишался права единолично принимать бюджет;

• в *сфере законодательной власти* Император мог *единолично* издавать *уставы и учреждения* по вопросам защиты государства, внутреннего управления, порядка прохождения государственной службы *(ст. 28),* а также *указы, повеления, рескрипты и постановления* «по частным и случайным обстоятельствам» в различных отраслях государственного управления или по отношению к конкретным чиновникам и частным лицам *(ст. 29)*. *Законы* же, основанные на «непременных началах» (т. е. рассчитанные на долговременную перспективу и определяющие общие принципы устройства государственной власти) император мог принимать при содействии Общегосударственного Сейма (общие законы) *(ст. 31)* или Наместнических Сеймов (местные или особенные законы, действующие только в пределах наместничества) *(ст. 32)*. Как уже отмечалось выше, Императору принадлежало также исключительное право законодательной инициативы, право абсолютного вето и право роспуска нижних палат общегосударственного и наместнических сеймов; • *в сфере судебной власти* Императору принадлежало *право помилования (ст. 21),* право назначения судей *(ст. 19);* он считался верховным главой судебной власти, все приговоры судов объявлялись от его имени *(ст. 22)*.

Кроме того, Император являлся верховным главнокомандующим и назначал в силу этого генералитет и всех высших офицеров *(ст. 17);* руководил внешней политикой, имел исключительное право объявлять войну и подписывать мирные договоры *(ст. 16);* являлся главой русской православной церкви *(ст. 20);* обладал правом учреждения орденов, дарования дворянства, принятия в подданство и др. *(ст. 23)*. Особа Императора объявлялась священной и неприкосновенной *(ст. 14)*.

Таким образом, полномочия Императора были огромны. Но всё-таки это *не были полномочия абсолютного монарха:* он не мог единолично принимать бюджет и законы *(ст. 25, 31–32),* к тому же согласно *ст. 34* законы должны были скрепляться подписью министра юстиции, а уставы, учреждения, указы и иные распоряжения императора – *подписью соответствующего министра,* на которого перекладывалась ответственность за возможные нарушения. Уставной Грамоты и законов в их содержании. Тем самым вводился *принцип контрасигнатуры,* что является признаком ограниченной конституционной монархии.

Отделение 2 (ст. 35–44) посвящено правовому статусу *Государственного Совета* (далее – Госсовет), образованному ещё в 1809 г. по проекту М. М. Сперанского. В Госсовет по Уставной Грамоте входили помимо Императора как председателя все министры, статс-секретари и лица по назначению Императора *(ст. 35)*. Госсовет разделялся на две части: *Правительный (правительственный) Совет (или Комитет министров) и Общее собрание.* Комитет министров состоял из Императора (председателя), министров, начальников управлений и иных лиц по назначению монарха *(ст. 37). Функции Комитета министров были* следующими:

• отмена постановлений наместников и нижестоящих органов управления, если они противоречат законам, указам и т. д. *(ст. 30);*

• в случае угрозы общественной безопасности из-за неправомочных постановлений наместников и иных чиновников Комитету министров принадлежало *право представления* Императору, в Общее Собрание Госсовета или Сенат (в случае с наместниками) об отстранении их от должности и предания суду *(ст. 40–41)*.

Общему собранию Госсовета принадлежали следующие полномочия:

• составление *проектов общих законов (ст. 42);*

• разрешение споров о присвоении ведомствами ненадлежащего объёма власти;

• решения о предании суду по представлению Комитета министров чиновников за совершённые злоупотребления;

• проверка отчётов министров и начальников управлений;

• *право представления* императору на нарушения законов и злоупотребления в управлении и *предложения* по их устранению;

• выполнение любых поручений императора *(ст. 43).*

Согласно *ст. 38 и 44* членам Госсовета принадлежало только *право совещательного голоса.* Окончательное решение принималось Императором по собственному усмотрению.

Исполнение законов возлагалось на *министерства (главные управления),* действовавшие согласно Общему учреждению министерств от 25 июня 1811 г., которое объявлялось составной частью Уставной Грамоты (как и указ о престолонаследии 1797 г.). В *ст. 45* указывался точный перечень из десяти министерств: духовных дел и народного просвещения, военное, морское, юстиции, финансов и государственного казначейства, ревизии государственных счетов, внутренних дел, полиции, путей сообщения, иностранных дел. Как видим, на первом месте в этом списке значится министерство духовных дел и народного просвещения. Скорее всего, это неспроста и свидетельствует об особом значении, которое придавал Александр I просвещению общества.

В *ст. 46* устанавливался *принцип ответственности министров* и нижестоящих чиновников за нарушение Уставной Грамоты, законов, указов и т. д. и предание их в случае таких нарушений верховному государственному суду. Данная норма, по-нашему мнению, свидетельствует о стремлении Александра I и его *окружения реализовать принцип верховенства закона* и построить некое подобие правового государства.

В *Отделении 4 (ст. 47–62)* определяется *правовой статус Наместника и наместнического Совета.* Главные функции *Наместника* – стремиться к увеличению благосостояния наместничества и следить за точным исполнением законов *(ст. 48).* В этом ему должен содействовать *Наместнический Совет,* состоящий, как и Госсовет, из двух частей под такими же названиями: *Правительный Совет и Общее собрание (ст. 49).*

Правительный Совет состоит из Наместника, чиновников от каждого министерства и лиц по назначению Императора. *Функции Правительного Совета* следующие:

• визирование всех постановлений Наместника «по управительной части», без санкции Совета они в действие не вступали *(ст. 55),* к тому же каждый член Совета, заведующий какой-нибудь частью в управлении, был обязан скреплять своей подписью решения Наместника по своей части; если он не был согласен с таким решением, то был обязан записать своё мнение в специальный протокол и, тем самым, освобождался от ответственности. Таким образом, на уровне наместничеств вводился тот же *принцип контрассигнатуры,* что и на уровне центрального управления *(ст. 53);*

• *право Наместника отстранять от должности* любого чиновника в наместничестве по обвинению в злоупотреблениях или нарушении законов (кроме губернаторов, их заместителей, членов губернского правления и казённых палат, которые могли быть отстранены от должности и преданы суду по решению Комитета министров по представлению Наместника) *(ст. 54).*

В присутствии Императора полномочия Наместника прекращались *(ст. 57).*

Общее Собрание Совета наместничества состояло из членов Правительного Совета и *лиц, избранных в губерниях наместничества* и утверждённых Императором по представлению Комитета Министров *(ст. 58),* т. е. вводились элементы выборного начала, пусть и

под контролем монарха. *Функции Общего Собрания* наместнического Совета напоминают функции Общего Собрания Госсовета:

• *разработка законопроектов* по предложениям Императора, Комитета министров или Наместника о налогах, о государственных расходах в наместничестве, о мероприятиях в сфере промышленности и торговли и др. (ст. 59);

• *разработка проектов всех частных законов и учреждений,* касающихся наместничества (здесь и далее – *ст. 60);*

• вынесение решения о предании суду чиновников по представлению Правительного Совета;

• рассмотрение ежегодных отчётов руководителей разных отраслей управления (членов Правительного Совета наместничества);

• *право представления Императору* через посредство Наместника и Госсовета на злоупотребления чиновников и нарушения Уставной Грамоты и законов.

Все решения Общего Собрания, за исключением решений о предании суду чиновников, подлежали утверждению Наместника *(ст. 61)*. Общее Собрание должно было в обязательном порядке созываться во время выборов или сессий Наместнических Сеймов *(ст. 59),* во всех остальных случаях – по решению Императора или Наместника. От каждого Наместнического Совета при правительстве должен был находиться специальный статс-секретарь *(ст. 62)*.

Наместничества делились на губернии, а те – на уезды, округа и селения. Правовой статус органов местного управления этих уровней определялся в *Отделении V «О губернском начальстве» (ст. 63–71)* и *Отделении VI «Об уездных, окружных и городских начальствах» (ст. 72–77)*.

Отделение 5 начинается с очень важной *ст. 63,* провозглашавшей совершенно новый для России *принцип отделения судебной власти от исполнительной* («закон постановляет за неизменное и непоколебимое правило, чтобы управительная и судебная части были разделены, и действия оных, яко несовместимые, ни в коем случае не сливались»). Исключение составляли *судебная полиция,* возложенная на городские полицейские управы и уездные правительства (нижние земские суды) и занимавшиеся следственными мероприятиями, а также *обыкновенная городская и сельская полиция (ст. 64)*.

Структура губернского управления в целом напоминает структуру управления наместничествами. Главой губернии является *губернатор,* назначаемый Императором и находящийся в двойном подчинении: непосредственно его деятельность контролируется Наместником, опосредованно – Комитетом министров. В осуществлении власти губернатору содействует *Общее собрание губернского начальства*, состоящее из двух отделений – *управительного (или губернского правления)* во главе с гражданским губернатором, и *казённой палаты* во главе с вице-губернатором (*ст. 65–67*). Каждое из этих отделений делится на *экспедиции*, отвечающие за конкретную отрасль управления в губернии. *Общее собрание* должно было рассматривать наиболее важные вопросы (их круг предполагалось установить в специальном законе), а также отменять все решения нижестоящих чиновников, если те противоречат законам. Кроме того, губернатор как председатель Общего собрания мог обратиться к Наместнику в Правительном Совете наместничества об удалении с должности чиновника, оказавшегося виновным в нарушении законов *(ст. 69)*. Как и в случае с Госсоветом и наместническими советами, члены Общего собрания губернского начальства имели только право совещательного голоса, все решения принимались единолично губернатором (*ст. 70*). Но с другой стороны, такое решение должно было предварительно рассматриваться в Общем собрании, т. е. принцип единоначалия всё-таки ограничивался. Как и на вышестоящих уровнях, на уровне губернии также вводился *принцип контрассигнатуры*. Руководитель экспедиции был обязан скрепить своей подписью решения Общего собрания, касаю-

щиеся его ведомства. Если он был не согласен с ним, то должен был записать своё мнение в специальный протокол, тем самым, освобождая себя от ответственности (*ст. 71*).

Сочетание принципа единоначалия с принципом совещательности при принятии решений прослеживается и на уровне *уезда*. Уездное земское правление (или нижний земский суд) состоит из земского уездного исправника и определённого числа заседателей *(ст. 72)*. Правда, по терминологии здесь прослеживается некоторая путаница. Орган исполнительной власти вдруг именуется судом! Тем самым вроде бы *нарушаются* положения «прогрессивной» *статьи 63* об отделении исполнительной власти от судебной. Но на наш взгляд, особого противоречия здесь нет. Авторы Грамоты просто использовали уже давно существовавшие институты уездного управления из Положения о губернском устройстве 1775 г. Терминология устоялась, население к ней привыкло – так зачем её менять? Поэтому, судя по всему, нижний земский суд по Уставной Грамоте – это суд только по названию, а на деле он должен был стать органом только исполнительной власти. Компетенция уездных органов управления должна была быть определена в специальном законе («наказе») (*ст. 73)*.

Уезды должны были делиться на *округа* в зависимости от размера территории и количества населения. Во главе округа находился *окружной исправник,* (ключ-войт), его заместитель и совещательный орган при них из выборных «сотников и десятских» от *селений (ст. 74),* которые являлись низовым звеном исполнительной власти. Во главе их должны были находиться *староста* и некие *«выборные» (ст. 75),* компетенцию которых предполагалось определить также в специальном законе.

В городах 1-й и 2-й степени органами исполнительной власти являлись *ратуши или магистраты*, а также городская *полицейская управа* во главе с городничим (полицмейстером). В состав управы должны были входить по *два представителя (ратмана)* от городского населения (*ст. 76*). Полномочия этих органов управления должны были быть определены в специальном законе (*ст. 77*).

Таким образом, согласно Уставной Грамоте формировалась новая и достаточно стройная система исполнительной власти. По нашему мнению, её характерной особенностью является наличие явных *элементов федерализма.* Подтверждением этого вывода являются положения *ст. 30* о разделении законов на два вида: *общие и местные*, причём местные законы должны были обсуждаться и приниматься не центральными органами власти, а *наместническими* при последующем утверждении Императором. Сами наместнические органы власти по своей структуре и полномочиям практически полностью *копировали центральные органы* (в каждом наместничестве имелось собственной народное представительство – двухпалатный Сейм, собственный наместнический Совет из двух отделений с такими же названиями, как и отделения Госсовета, собственные органы отраслевого управления). Конечно, новое административно-территориальное устройство по Уставной Грамоте нельзя назвать стопроцентно федеративным – всё-таки и сам термин «федерация» в документе не употребляется, и распределение полномочий между Центром и наместничествами чётко не прописано. Но и чисто унитарным его тоже назвать нельзя. На наш взгляд, в Уставной Грамоте достаточно чётко прослеживается *тенденция к децентрализации управления* для повышения его эффективности. Создавалось нечто промежуточное между унитарным государством и федерацией (по сути, *полуфедерация*) с креном в сторону последней. Чем завершился бы этот эксперимент – могла показать только практика. Но сам факт предполагавшихся изменений в административно-территориальном устройстве России можно с полным основанием считать одним из самых смелых реформаторских начинаний за всё время правления Александра I.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, купив полную легальную версию на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.