

11. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX в.

11.1. Конституционно-правовые проекты, систематизация законодательства и развитие права. Система органов государственного управления по Уставной грамоте Российской империи

В начале XIX в. в России оформилась оригинальная конституционная доктрина. На разработку конституционно-правовых проектов влияли события внешней и внутренней политической жизни.

В 1808–1811 гг. главным советником **Александра I** в вопросах государственных преобразований являлся **М. М. Сперанский**. В 1809 г. он представил императору план реформ (записки «Введение к Уложению государственных законов», «Краткое начертание государственного образования» и «Общее обозрение всех преобразований и распределение их по временам»), основанный на принципах конституционных ограничений абсолютной монархии, разделения государственно-властных полномочий и выборности части государственного аппарата.

Проект предусматривал создание при императоре совещательного органа – Государственного совета. Законодательные функции сосредоточивались в Государственной думе, исполнительные передавались министерствам, судебные – Сенату. Разделение полномочий планировалось на губернском, окружном и волостном уровнях – между местными думами, органами управления и судами. Крепостное право подлежало поэтапной ликвидации.

В 1815 г. император даровал акт конституционного права Царству Польскому. К 1820 г. группой доверенных лиц императора был подготовлен проект *Уставной грамоты Российской империи* с использованием ряда германских, французской и польской конституций, а также трудов европейских и русских теоретиков права.

Уставная грамота предусматривала создание в России дуалистической монархии в лице императора и двухпалатного Государственного сейма (думы).

Государь обладал суверенитетом, являлся источником всех «властей гражданских, политических, законодательных и военных», имел исключительные права законодательной инициативы и абсолютного вето, а также возглавлял правительство в виде Государственного совета, состоящего из Общего собрания и Правительного совета (или Комитета министров).

Верхними палатами Общего Государственного и местных сеймов являлись департаменты Сената. Нижняя (или Посольская) палата Государственного сейма составлялась бы из половины членов местных (или частных) сеймов сроком на 5 лет.

При палатах Государственного сейма предусматривались комиссии законодательства, управления и финансов. К обсуждению законопроектов допускались бы члены Государственного совета. Сейм должен был оценивать отчеты о деятельности исполнительных государственных органов.

Территория империи разделялась на наместничества, губернии, уезды и округа. Наместнику подчинялся Правительный совет наместничества. Правительный совет каждого наместничества при правительстве Российской империи представлял статс-секретарь.

Губернское начальство возглавлял губернатор, вице-губернатор руководил казенной палатой. Губернское правление и казенная палата состояли из специализированных экспедиций.

Во главе органов уездных и окружных администрации находились бы земские исправники.

Избирательные права присваивались помещикам и владельцам иной недвижимой собственности, а также выдающимся лицам (выпускникам высших учебных заведений, художникам, банкирам и предпринимателям), купцам первых двух гильдий и цеховым мастерам.

Сейм мог рассматривать законопроекты, которые поступали бы из Государственного совета и Правительного совета наместничества, обсуждать вопросы, связанные с налогообложением, формированием местного бюджета, принимать отчеты Совета наместничества, разбирать указы избирателей. При каждой палате сейма должны были быть созданы три типовых комиссии.

Суды отделялись от органов администрации. Их система включала верховные суды наместничеств, палаты уголовных и гражданских дел, уездные суды и городские магистраты. Дела о политических преступлениях и противоправных действиях высших чиновников передавались Верховному государственному суду. Судьи пользовались самостоятельностью при осуществлении правосудия.

Уставная грамота провозглашала равенство лиц перед законом, неприкосновенность личности, свободу вероисповедания, печати, смены подданства, незыблемость права собственности. Отчуждение частной собственности в «общественных» интересах должен был регулировать закон.

Идеология государственного либерализма встречала противодействие в правящих кругах. Альтернативные политические взгляды изложил *Н. М. Карамзин*, государственный *историограф*, в «Записке о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях» (1811 г.).

Карамзин отрицал необходимость конституционных изменений, видел монарха «единственным законодателем» и «источником власти», способным обеспечить развитие и процветание России, настаивал на сохранении привилегий дворянства и оценивал отмену крепостного права как неприемлемое решение.

Интерес Александра I к планам конституционных реформ ослабили революционные выступления 1820–1821 гг. в западных странах. Россия продемонстрировала свое лидерство в **Священном союзе**, объединявшем монархов континентальной Европы.

Альтернативные проекты государственных преобразований революционным путем разрабатывались членами тайных организаций, возникших в России после 1815 г.:

- Союза спасения (1816–1818 гг.) и Союза благоденствия (1818–1821 гг.);
- Южного и Северного обществ (1821–1825 гг.) и др.

Распространение революционных идей, деятельность в России антиправительственных организаций обусловили выбор **Николаем I** (1825–1855) консервативной функции государства как основной. Новый император сосредоточился на решении задач по упорядочению и совершенствованию законодательства.

В 1828–1830 гг. были опубликованы 45 томов первого Полного собрания законов Российской империи, содержащие свыше 30 тысяч нормативно-правовых актов, изданных в 1649–1825 гг. Во второе Полное собрание законов вошли акты, принятые с момента воцарения Николая I.

На основе Полного собрания был подготовлен Свод законов в 15 томах, переизданный с дополнениями в 1842 и 1857 гг.

Первый том Свода законов содержал законы о статусах монарха, правящей династии, высших и центральных государственных органов, второй – о местных органах управления, третий – о государственной гражданской службе.

Императорская канцелярия обеспечила рассылку томов Свода законов во все государственные органы Российской империи.

В 1839 г. был опубликован Свод военных постановлений, в 1845 г. уголовный кодекс – ***Уложение о наказаниях уголовных и исправительных.***

Подготовка гражданского кодекса, в котором законодатель стремился учесть не только состояние развития общественных отношений в Российской империи, но и особенности правовых традиций и обычаев, затянулась.