

**Верхогляд Александр Сергеевич**

аспирант кафедры государственного  
и международного права  
Кубанского государственного аграрного университета

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА  
КАК ПАЛАТЫ ВЫСШЕГО  
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОРГАНА  
РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (1810–1917 ГГ.)**

**Аннотация:**

*Статья посвящена анализу места и роли Государственного совета в государственном механизме Российской империи. В работе рассматриваются особенности преобразования государственного законодательного органа в верхнюю палату первого российского парламента.*

**Ключевые слова:**

*Государственный совет, правовой статус, полномочия, выборные члены, избирательные цензы.*

**Verkhoglyad Alexander Sergeevich**

PhD student,  
State and International Law Department,  
Kuban State Agrarian University

**FORMATION AND DEVELOPMENT OF  
THE STATE COUNCIL  
AS A CHAMBER OF  
THE SUPREME LEGISLATIVE BODY OF  
THE RUSSIAN EMPIRE (1810–1917)**

**Summary:**

*The article analyses the place and role of the State Council in the state mechanism of the Russian Empire. The author considers the features of transformation of the state body that was engaged in discussing and preparing the bills into the Upper Chamber of the first Russian Parliament.*

**Keywords:**

*State Council, legal status, powers, elected members, electoral census.*

Государственный совет периода Российской империи является показательным примером эволюции на протяжении столетия государственного законосовещательного органа, ставшего верхней палатой высшего законодательного органа государства. В период своего функционирования с 1810 по 1917 г. Государственный совет неоднократно реорганизовывался, что приводило к изменениям полномочий и порядка деятельности данного органа, а в 1906 г. – его главной функции, принципов и порядка формирования.

Создание Государственного совета 1 января 1810 г. император Александр I рассматривал как существенное преобразование порядка управления в России, что очевидно из его выступления перед членами Государственного совета: «Не частными исправлениями, не подробностями многосложными и преходящими стоят и процветают государства» [1, с. 2]. Манифест Александра I, сопровождавший образование Государственного совета, определяя роль этого органа в системе государственной власти, подчеркивал его публичный характер: «Но законы гражданские, сколь бы они ни были совершенны, без государственных установлений не могут быть тверды. В числе сих установлений Совет издавна занимал важное место. В начале своем он был временным и преходящим. Но при вступлении Нашем на престол, наименовав его государственным, Мы тогда же предназначили дать ему в свое время образование, свойственное публичным установлениям» [2, с. 1–2]. Этими словами император указывал на существенное расширение совещательных полномочий Госсовета, в которых предусматривалась представительская функция.

Автор первого специального исследования «История образования Государственного совета в России» помощник статс-секретаря Госсовета П.Н. Даневский констатировал фундаментальное отличие данного органа, созданного в ходе реформ Александра I, от ранее действовавших подобных структур: «При обозрении дел Государственного Совета с 1810 г., нельзя не заметить, что с сего времени Совет, перестав быть военным кабинетом, каким он был в царствование императрицы Екатерины II, и цензурным комитетом, в который он обратился на исходе минувшего столетия, сделался высшим государственным установлением по части законодательства, суда и государственной экономики» [3, с. 81]. Таким образом, учреждение и функционирование Государственного совета придали законодательной деятельности в Российской империи ограниченно публичный характер.

Нормативный акт, регламентирующий деятельность Государственного Совета, – «Образование Государственного Совета», был подготовлен М.М. Сперанским по поручению Александра I и одобрен в ходе неофициального согласования с ближайшими советниками императора. «Образование» содержало определение главной функции, полномочия, структуру, порядок деятельности рассматриваемого органа.

Государственный совет создавался как законосовещательный государственный орган, координирующий всю законодательную деятельность Российской империи и выполняющий сове-

щательную функцию при императоре, что определяло порядок его формирования и статус членов. Как отмечает автор фундаментального труда о Госсовете профессор Демидовского юридического лица В.Г. Щеглов, в системе управления Российской империей Государственный совет являлся высшим правительственным, преимущественно законосовещательным учреждением. К полномочиям Госсвета относилось обязательное рассмотрение проектов всех нормативных документов, подлежащих утверждению монархом: «Все законы, уставы и учреждения в первообразных их начертаниях предлагаются и рассматриваются в Государственном Совете, а потом действием Державной власти поступают к предназначенному их совершению» [4, с. 980]. Полномочия Госсвета определялись достаточно конкретно, что можно рассматривать в качестве важного его отличия от ранее действовавших совещательных органов: рассмотрение проектов нормативных актов; рассмотрение поправок к действующим нормативным актам; толкование нормативных актов; выработка мер для эффективного исполнения действующих нормативных актов; выработка мер для чрезвычайных ситуаций; объявление войны и заключение мира в случаях, когда требуется коллегиальное обсуждение данных вопросов; рассмотрение сметы доходов и расходов, новых затрат в течение года и разработка чрезвычайных финансовых мер; рассмотрение проектов решений о передаче государственных имуществ или средств частным лицам; рассмотрение проектов компенсаций частным лицам за отчуждаемое государством имущество; рассмотрение отчетов всех министерств. Госсвет давал заключения по гражданским и уголовным делам, которые затем утверждались монархом. Из приведенного перечня очевидно, что Государственный совет при его создании выполнял функции законосовещательного органа при монархе, в том числе в части государственного бюджета, а также ограниченную функцию судебной инстанции и ограниченную контрольную функцию по отношению к исполнительной власти – министерствам. Законосовещательный, а не законодательный характер Госсвета определялся тем, что одобренные им проекты решений в обязательном порядке утверждались императором.

Государственный совет, как и парламенты ряда европейских стран, рассматривал отчеты министров. Контрольная функция была весьма ограниченной – в «Образовании» подчеркивалось, что министры не обязаны присутствовать в Госсвете при рассмотрении вопросов их министерств. Функции Совета определяли принципы его формирования и структуру.

Основой порядка формирования Госсвета, установленной при его создании, было единоличное назначение его членов монархом: в состав данного государственного органа входили только лица, назначенные императором. При этом министры, также назначенные им, были членами Госсвета по должности [5]. Специальной процедуры отбора кандидатов для включения в состав Государственного совета нормативными актами установлено не было. Как констатировал в своем диссертационном исследовании А.Ю. Деев, состав Совета пополнялся главным образом в результате удовлетворения ходатайств высших должностных лиц перед императором о той или иной кандидатуре [6, с. 292]. Единоличное назначение императором членов Госсвета имело определенную цель – обеспечить участие в деятельности Совета представителей сословия дворян, выступавшего опорой российской монархии.

Председательствовал в Госсвете император; в случае его отсутствия место председателя занимал один из членов Госсвета, ежегодно назначаемый императором. При формировании Госсвета его членами были назначены 35 человек, в дальнейшем Александр I ввел в его состав еще 41 человека. Члены Госсвета занимали государственные должности не ниже третьего класса и в своем подавляющем большинстве были потомственными дворянами. Единственным исключением в Госсвете того периода был автор проекта нормативного акта о данном государственном органе М.М. Сперанский (сын священника). Примерно каждый третий член Совета имел придворное звание, что характеризовало состав органа не с точки зрения сословной принадлежности, а в аспекте отношения его членов к государственной службе.

Статус Государственного совета в системе органов государственной власти Российской империи в 1810–1906 гг. трансформировался незначительно. Положение дел радикально изменилось с 20 февраля 1906 г. подписанием Манифеста «Об изменении Учреждения Государственного Совета и пересмотре учреждения Государственной Думы», провозглашавшего принципы формирования, организации деятельности Госсвета и его взаимодействия с Государственной думой. Подписанное императором 24 апреля 1906 г. «Учреждение Государственного Совета» детализировало полномочия, порядок формирования и статус членов Госсвета. Десятая глава «О Государственном Совете и Государственной Думе и образе их действий» «Свода основных государственных законов Российской империи» от 23 апреля 1906 г. систематизировала нормы, посвященные порядку формирования и деятельности как Государственного совета, так и Государственной думы. Этими нормативными актами Государственный совет наделялся полномочиями, которые соответствовали традиционному сложившимся к тому времени функциям верхних палат национальных парламентов.

В соответствии со «Сводом основных государственных законов Российской империи», Госсодет формировался по смешанной схеме: из членов, назначаемых императором и избираемых населением. При этом количество членов, «призываемых императором к участию в деятельности Совета из числа назначенных им», не должно было превышать общего количества избранных членов Госсодета. Верхняя палата высшего законодательного органа государства состояла из 196 членов: 98 назначенных и 98 избранных. Избирали членов Госсодета с 1906 г. от православной церкви, губернских земских собраний, дворянских обществ, Императорской Академии наук, императорских российских университетов, Совета торговли и мануфактур (включая московское отделение, местные комитеты, биржевые комитеты и купеческие управы). Для организации выборов членов Государственного совета были использованы такие основания, как сословное (избрание представителями дворянского и духовного сословий) и корпоративное (избрание членами корпораций по виду деятельности – учеными, преподавателями университетов, предпринимателями сферы торговли и производства).

«Учреждение» установило ряд общих цензов для реализации пассивного избирательного права при выборах членов Госсодета: возрастной (право быть избранными получили лица, достигшие 40 лет), образовательный (было необходимо наличие хотя бы среднего образования), подданства (не могли избираться лица, являвшиеся иностранными подданными). Для членов Госсодета, которые избирались от Академии наук и университетов, дополнительно был установлен служебный ценз. Членами академической группы могли стать только ординарные академики Императорской Академии наук либо ординарные профессора одного из императорских университетов. По мнению В.А. Демина, представительство «науки было введено по образцу некоторых западных верхних палат (например, Палаты господ Пруссии)» [7, с. 46]. Такой ценз являлся причиной частых коллизий служебных обязанностей членов Государственного совета, избранных от Академии наук и университетов, с их обязанностями академиков и профессоров.

Выбор законодателем сословно-корпоративных групп, от которых избирались члены Государственного совета, определялся несколькими соображениями. Одним из них было создание политического противовеса всесословной и основанной на принципе широкого народного представительства нижней палате – Государственной думе. Выборные члены Госсодета должны были представлять наиболее высокодоходные и высокообразованные социальные группы, что объединяло их с членами Госсодета по назначению. Введение выборного представительства от профессиональных групп было необходимо для эффективной деятельности верхней палаты первого российского парламента. Подобная идея формирования Государственного совета была призвана сделать данный государственный орган противовесом Государственной думе и не допустить регулярных непосредственных конфликтов монарха с Думой. Эта мысль была высказана С.Ю. Витте: «Для того, чтобы вывести Россию из переживаемого ею кошмара, нельзя ставить Государственную Думу наряду с Государем. Между ними должен быть поставлен Государственный Совет в обновленном составе. Совет должен быть второй палатой и являться необходимым противовесом Думе, умеряя ее» [8, с. 245].

В мировой практике назначаемая монархом верхняя палата парламента не является редкостью. Однако в России в исследуемый период существовала потребность сделать Госсодет противовесом Госдуме не только по правовому статусу, но и в восприятии общественного мнения. Это определило решение о введении порядка, предусматривающего избрание половины членов данного государственного органа. Таким образом проявился новый принцип формирования Госсодета – обеспечение политико-правового механизма сдерживания Государственной думы.

Опыт формирования Государственного совета от корпоративных групп был забыт после революции 1917 г. В настоящее время рецепция такого опыта возможна при формировании Общественной палаты РФ. Поскольку ее деятельность имеет консультативный характер, наличие в ее составе представителей корпоративных групп будет способствовать росту авторитета данного органа.

Таким образом, в 1906–1917 гг. Государственный совет осуществлял полномочия законодательного органа – верхней палаты парламента, имевшей в соответствии с Основными законами Российской империи равные права с нижней палатой – Государственной думой.

#### Ссылки:

1. Книга высочайших постановлений Государственного совета за 1810 г. Ч. 1.
2. Журнал Общих собраний Государственного совета (1810–1820 гг.).
3. Даневский П.Н. История образования Государственного совета в России. СПб., 1859.
4. Щеглов В.Г. Государственный совет России. Т. 1. Ярославль, 1892.
5. Полное собрание законов Российской империи. Т. XXXI. № 24064. П. 29. Ст. VI.
6. Деев А.Ю. Государственный совет Российской империи, 1894–1905 гг. : дис. ... канд. полит. наук. М., 2002. С. 292.
7. Демин В.А. Верхняя палата Российской империи. 1906–1917. Киев, 2006.
8. Царскосельские совещания: протоколы секретного совещания // Былое. Пг., 1917. № 3 (25).

## References:

1. *The book of the highest resolutions of the State Council for 1810 1810*, Part 1.
2. *The Journal of General Meetings of the Council of State (1810-1820)*.
3. Danevsky, PN 1859, *The history of the formation of the State Council in Russia*, St. Petersburg.
4. Shcheglov, VG 1892, *The State Council of Russia*, vol. 1, Yaroslavl.
5. *Complete Collection of Laws of the Russian Empire*, vol. XXXI, no. 24064, p. 29, art. VI.
6. Deev, AY 2002, *The State Council of the Russian Empire, 1894-1905*, PhD thesis, Moscow, p. 292.
7. Demin, VA 2006, *The upper chamber of the Russian Empire. 1906-1917*, Kiev.
8. 'Tsar meeting: reports of secret meetings' 1917, *Past*, no. 3 (25).