

УДК / UDC 342.4 (47) «1818»

DOI 10.35231/18136230_2021_4_35

Конституция Н.Н. Новосильцова (1818 г.) и проблема ограничения самодержавия

А. В. Гоголевский

*Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина,
Санкт-Петербург, Российская Федерация*

В статье рассмотрена имеющая давнюю историографическую традицию проблема ограничения самодержавия конституцией Н.Н. Новосильцова. Проанализированы аргументы ранней историографии, не усматривавшей в конституции Н.Н. Новосильцова преград для самодержавной власти российского императора.

Критически переосмыслены доводы современной научной литературы, настаивающей на том, будто бы проект Н.Н. Новосильцова подрывал устои самодержавия. Осуществлен анализ соответствующих положений уставной грамоты Российской империи.

Формулируется вывод о том, что уставная грамота Российской империи не допускала формирования законодательной ветви власти и, следовательно, не могла воспрепятствовать единоличному законодательству императора, хотя и допускала созыв представительных учреждений-сеймов. Не ограничивал самодержца и предусмотренный уставной грамотой принцип контрасигнатуры, поскольку под ним подразумевалась лишь ответственность глав ведомств за подписанные императором законодательные акты.

Ключевые слова: конституция Н.Н. Новосильцова, уставная грамота Российской империи, Александр Первый, законодательная ветвь власти, Государственный совет, советы наместничеств, сеймы, ограничение самодержавия, контрасигнатура.

Для цитирования: Гоголевский А.В. Конституция Н.Н. Новосильцова (1818 г.) и проблема ограничения самодержавия // Ленинградский юридический журнал. 2021. № 4 (66). С. 35–44. DOI 10.35231/18136230_2021_4_35

Constitution of N.N. Novosiltsov (1818) and the problem of limiting autocracy

Aleksandr V. Gogolevskii

*Pushkin Leningrad State University,
Saint Petersburg, Russian Federation*

The article deals with a problem that has a long historiographical tradition: the problem of limiting autocracy by the constitution of N.N. Novosiltsov. The arguments of early historiography, which did not see barriers to the autocratic power of the Russian emperor in the constitution of N.N. Novosiltsov, are analyzed.

The arguments of modern scientific literature insisting that N.N. Novosiltsov undermined the foundations of autocracy were critically rethought. An analysis of the relevant provisions of the Charter of the Russian Empire.

The author concludes that the Charter of the Russian Empire did not allow the formation of a legislative branch of power and, therefore, could not interfere with the sole legislation of the emperor, although it allowed the convocation of representative institutions - seimas. The autocrat also was not limited by the principle of countersignature provided for in the Charter, since it meant only the responsibility of the heads of departments for the legislative acts signed by the emperor.

Key words: Constitution of N.N. Novosiltsov. The Charter of the Russian Empire. Alexander the First. Legislative branch of government. State Council. Councils of governorships. Seimas. Limitation of autocracy. Contrasignature.

For citation: Gogolevskii, A.V. (2021). Konstituciya N.N. Novosil'cova (1818 g.) I problema ogranicheniya samoderzhaviya [Constitution of N.N. Novosiltsov (1818) and the problem of limiting autocracy]. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal – Leningrad Legal Journal*. No 4 (66). pp. 35–44. DOI 10.35231/18136230_2021_4_35 (In Russian).

Введение

В историографии России проблемы реформирования государственной и правовой системы Российской империи в период правления Александра Первого являются наиболее дискуссионными. Разработанные М.М. Сперанским проекты «Жалованная грамота российскому народу», «Ведение к Уложению государственных законов», проект Н.Н. Новосильцова «Государственная уставная грамота Российской империи» представляют интерес в связи определением вектора политического, правового и социально-экономического развития Российского государства в этот период. При этом особый интерес представляет «Государственная уставная грамота Российской империи» Н.Н. Новосильцова которая являлась, по сути, «единственным документом позволяющим говорить о русском "конституционализме" как о неразрывном явлении обозначающим границу, возникшую чуть позже между правительственным конституционализмом и конституционными устремлениями российского общества»¹.

¹ Чернов К.С. Государственная уставная грамота Российской империи (к вопросу о русском конституционализме): автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2007. С. 3.

Историография отечественного конституционализма в проекте Н.Н. Новосильцова (конец XIX – начало XX в.)

Одним из первых конституции Н.Н. Новосильцова коснулся Н.К. Шильдер в работе, опубликованной в 1898 г. [6, с. 151–152]. Приведя название конституции – «Государственная уставная грамота Российской империи», Н.К. Шильдер назвал ее автором французского юриста Дэшана, секретаря Н.Н. Новосильцова, а переводчиком текста с французского – князя П.А. Вяземского. О содержании конституции Н.К. Шильдер не сказал ничего, указав вместе с тем на слова Александра Первого, произнесенные на встрече его с князем П.А. Вяземским летом 1819 г., согласно которым император намеревался обязательно ее осуществить, хотя и осознавал трудности, связанные с конституционными преобразованиями. Видимо, не придавая значения обещаниям Александра Первого, поскольку конституция оказалась неостребованной, Н.К. Шильдер и не стал раскрывать ее содержание. О причинах остановки проекта Н.К. Шильдер не стал говорить, хотя косвенно коснулся их, полагая императора к 1821 г. усталым, надломленным духовно и телесно, мучеником, колебавшимся между Аракчеевым и своими убеждениями. Другой биограф Александра Первого, великий князь Николай Михайлович, высказался о конституции Н.Н. Новосильцова более определенно. По его мнению, Дэшан оказался не на высоте данного ему поручения. Следовательно, сам проект великий князь оценивал невысоко. Он также считал пустыми, ни к чему не обязывающими обещания императора добиться воплощения конституции в жизнь. Раскрывая их суть, великий князь Николай Николаевич привел следующую цитату из воспоминаний П.А. Вяземского о его встрече с Александром Первым: «Государь надеется привести непременно это дело к желанному окончанию, что на эту пору один недостаток в деньгах, потребных для подобного государственного оборота замедляет приведение в действие мысли, для него священной; что он знает сколько преобразование сие встретит затруднений, препятствий, противоречий в людях». Комментируя слова императора, его биограф заявил: едва ли Александр Первый намеревался ввести конституцию в действие, если вспомнить судьбу проектов Розенкампа и Сперанского, которые, по замечанию великого князя, «не имели ни малейшего практического результата». Как отметил великий князь, Александр Первый умел очаровать собеседника, однако разговоры – одно, а

проведение их в жизнь – совсем иное [1, с. 225–226]. Подробное изложение на десяти страницах конституция Н.Н. Новосильцова получила в изданном в 1905 г. скорее научно-популярном труде С.Г. Сватикова [5, с. 132–141]. Автор усмотрел в ней мало оригинального содержания, полагая ее списанной с польской конституции 1815 г. и французской хартии 1814 г. Таким образом, для ранней историографии отечественного конституционализма проект Н.Н. Новосильцова не составлял тайны, однако всерьез она его не воспринимала, находя вторичным и не вполне хорошо исполненным, целиком зависящим от воли императора, оказывавшему ему поддержку только на словах.

Современные подходы к анализу предпосылок создания, структуры и содержания конституции Н.Н. Новосильцова

Иная ситуация сложилась в современной научной литературе. С.В. Мироненко сформулировал концепцию, согласно которой Александр Первый намеревался не на словах, а на деле воплотить уставную грамоту в жизнь. Ее квинтэссенция состоит в том, будто бы в 1820 г., казалось, были все основания предполагать, что введение в действие уставной грамоты может произойти в ближайшее время [4, с. 197]. Как видим, в ней нет категоричных утверждений, кроме того, оставлено и место для сомнений, поскольку, как представляется, источники, положенные в ее основу, единичны и могут трактоваться различно. Действительно, И.И. Дибич в 1829 г. в разговоре с А.И. Михайловским-Данилевским отозвался об учреждении Александром Первым генерал-губернаторств как о первом шаге для введения конституционного правления, от которого, по его мнению, Александру Первому пришлось отказаться ввиду неудачного выбора генерал-губернаторов и своеволия польского сейма. Но ведь слова И.И. Дибича отражают лишь его понимание роли генерал-губернаторств, а если даже он слышал что-либо об уготовленной им роли от императора, то невысокая цена конституционным обещаниям Александра Первого хорошо известна. Почему и не могут вызвать доверия обещания императора П.А. Вяземскому непременно воплотить в жизнь конституционный проект Н.Н. Новосильцова, как только изыщутся средства для его финансирования. Не слишком обнадеживает и отсылка на сохранившийся в бумагах Н.Н. Новосильцова документ «Опыт введения в Грамоту» как на своего рода манифест о даровании конституции, равно как и на хранящийся в

них манифест о превращении Польши в одно из наместничеств Российской империи и упразднении польской конституции. С.В. Мироненко полагает, будто бы названные документы убедительно доказывают, что в 1820 г. Александр Первый был действительно близок к реальному введению в России конституции [4, с. 198]. Но ведь им возможно дать и вполне иную оценку. Во-первых, по указанию императора еще в 1801 г. уже составлялся документ, призванный стать конституционным манифестом. Проект Жалованной Коронационной грамоты вызвал бурные дебаты в Негласном комитете, обещал нешуточные перемены в государственном устройстве, но так и остался не востребовавшимся императором, несмотря на колоссальные усилия, затраченные окружением Александра Первого на его изготовление, обсуждение и исправление. Во-вторых, Н.Н. Новосильцов, иницируя изготовление двух сохранившихся в его бумагах манифестов, скорее всего, опирался на высказанные ему обещания императора ввести в действие изготовленный в 1818 г. проект русской конституции. Однако о конституционных мечтах и обещаниях Александра Первого уже сказано достаточно, ни малейшего доверия они вызвать не могут. Осуществлявшаяся императором внутренняя политика на деле только укрепляла самодержавное правление, не препятствуя, однако, ему придаваться конституционным грезам.

Существенный вклад в современную историографию конституции Н.Н. Новосильцова внесли С.В. Мироненко и В.Ю. Захаров. Благодаря их усилиям ее корни, фабула и содержание изучены весьма тщательно, покоясь на широком круге источников. Конечно, уставная грамота оказалась де-факто малоизвестным проектом, не имевшим практических последствий, и ставшая, скорее всего, свидетельством колебаний умонастроенный императора, а может быть, даже памятником его прежним либеральным увлечениям. Если речь вести о правительственном конституционализме, то, казалось бы, ее рассмотрение излишне, поскольку она его едва ли его коснулась. Однако историографическая ситуация, тем не менее, предполагает обратиться к ведущейся в литературе полемике, заключающейся в том, ограничивала ли конституция Н.Н. Новосильцова русское самодержавие. Наиболее последовательно ее существо изложено в работе В.Ю. Захарова [2]. Указав на авторов, выступающих за или против конституционных ограничений прав самодержца согласно уставной грамоте, В.Ю. Захаров полагает, будто бы ответ на вопрос о форме

правления по уставной грамоте отыщется при сопоставлении полномочий сеймов и императора в сфере законодательной власти. Казалось бы, так, поскольку, по мнению В.Ю. Захарова, организации и деятельности законодательной власти посвящена IV глава уставной грамоты под названием «О народном представительстве». Осуществив анализ статей 103, 104, 106, 115 118 уставной грамоты, В.Ю. Захаров пришел к выводу, согласно которому они не дают ответа на вопрос, мог ли император принимать законы единолично, следовательно, форма правления не поддается однозначному толкованию. Зато, статья 132-я, по его оценке, такое толкование сформулировать вполне позволяет. Поскольку, согласно ей, «проекты во всех сеймах принимаются или отвергаются большинством голосов», постольку император не мог единолично принимать законы и должен был их предварительно направлять в представительные органы. Тогда форма правления, по мнению В.Ю. Захарова, определяется легко – как дуалистическая монархия, т. е. отступившая от неограниченного самодержавия. Как он полагает, в пользу ограничения, хоть и минимального, власти императора свидетельствует также статья 34-я, в которой содержится формулировка принципа контрасигнатуры. Таким образом, В.Ю. Захаров склонен считать будто бы уставная грамота, пусть и частично, но все же ограничивала самодержавного властителя. Но вполне возможно и иное ее понимание, а именно как проекта, вовсе не затрагивавшего прерогатив самодержавия, но упорядочивавшего законодательство по образцу, предлагавшемуся канцлером Безбородко в записке 1799 г. Действительно, суть государственного устройства, в том числе и очертание законодательной власти, раскрыты в отделении I «О государе или державной власти» главы II уставной грамоты, озаглавленной «О правлении Российской империи». Статья 12-я не допускает каких-либо сомнений в оценке такого правления, как неограниченное самодержавие, поскольку гласит: «Государь есть единственный источник всех в империи властей: гражданских, политических, законодательных и военных». Согласно статье 12-й, государь полностью и единолично осуществляет исполнительную власть. А порядок реализации им законодательной власти устанавливает статья 13-я, утверждающая: «Но законодательной власти государя содействует государственный сейм, о котором ниже упомянуто будет, на основании Уставной грамоты и особенных учреждений». Статья 101-я вновь подтверждает: «Законодательная власть заключается в особе государя при содействии двух палат Государственного сейма...»

[3, с. 231, 244]. Таким образом, никакого разделения властей уставная грамота не допускает, а вопрос о разделении полномочий императора и сеймов, представляется, и вовсе не стоит, ибо сеймы прерогативами законодательной власти не наделялись, а лишь уполномочивались ей, целиком сосредоточенной в руках самодержца, содействовать. Статья 31-я еще раз разъясняет: «Общие законы постановляются Государем при содействии общего государственного сейма». Ей вторит статья 33-я: «Особые или местные законы постановляются Государем при содействии сеймов наместнических». Наконец, на характер такого рода «содействия» указывает статья 91-я, разъясняющая, что Государственный сейм состоит из государя и двух палат. Следовательно, формально, казуистически император мог в осуществлении принадлежавшей ему законодательной власти, «содействовать» сам себе. И, конечно, только при неограниченном самодержавном правлении в уставной грамоте могла появиться статья 14-я, постановляющая: «Особа государя священна и неприкосновенна». Порядок содействия сеймами законодательной власти императора устанавливается в главе IV уставной грамоты под названием «О народном представительстве». Естественно, ни о каком самостоятельном законотворчестве сеймов в ней не могло быть и речи. Вспомогательная, второстепенная роль наместнических сеймов в принятии местных законов великолепно раскрыта в статье 105-й. Как сказано в ней, «Проекты частных законов, относящихся до каждой области наместничества, составляются в наместническом совете и вносятся по велению государя членами означенного совета». Таким образом, порядок принятия местных законов вовсе не предусматривал обязательного, само по себе разумеющегося внесения в сейм наместничества проекта, составленного в наместническом совете. На то должна была последовать воля государя. Но ведь могла и не последовать. Далее, статья 107-я целиком нивелировала значение поправок, вносимых сеймами наместничеств в проекты, поступившие на их рассмотрение, ибо согласно ей, правом исправлять проекты с учетом такого рода поправок наделялись только советы наместничеств. Однако могли и не принять их во внимание. Ведь в статье значилось: «Проекты...исправляются токмо в совете наместничества». Но никаких обязательств по непременному учету составленных в сеймах замечаний статья 107-я не содержала. Аналогичный порядок устанавливался статьями 115-й, 117-й, 118-й и 119-й для рассмотрения законопроектов в общем государственном сейме. Таким образом, можно

вполне утвердительно ответить на поставленный в литературе вопрос, мог ли император, придерживаясь уставной грамоты, издавать законы единолично. Во-первых, ни одна из статей не обязывала императора вносить законопроекты на рассмотрение сеймов. Лишь исключительно по велению императора, т.е. исходя из его желания, проекты от имени государя вносились в сеймы Государственным советом или советами наместничеств. Во-вторых, статьи 133 и 134-я содержали своего рода ловушку, принуждавшую сеймы принимать поступившие к ним проекты без замечаний, ибо предусматривали такой порядок, когда лишь принятые сеймами проекты поступали тотчас на утверждение императору, минуя Государственный совет или советы наместничеств. Проекты же с замечаниями возвращались обратно туда, откуда поступили. В-третьих, даже принятый в сеймах проект император мог отклонить, и тогда проект, согласно статьи 135-й, «уничтожался». Наконец, никто и ничто не могли воспрепятствовать императору издать закон, минуя Государственный совет, советы наместничеств, Государственный сейм и сеймы наместничеств, поскольку, как отмечалось, статья 14-я устанавливала: «Особа государя священна и неприкосновенна», а следовательно, не подвластна никакому закону. Нетрудно видеть, как очерченное в уставной грамоте содействие сеймов императору в законодательстве мало отличается от участия в законодательстве Государственного совета, учрежденного в 1810 г. Ведь согласно Манифесту от 1 января 1810 г. все законы, в «первообразных их начертаниях», должны были рассматриваться в Государственном совете и затем поступать на утверждение императору. Следовательно, по существу, уставная грамота на место Государственного совета поставила сеймы. Различия заключались только в созыве сеймов как представительных учреждений, в процедуре рассмотрения законопроектов в сеймах и порядке представления законопроектов на утверждение императору.

Как представляется, вовсе не ограничивает самодержавие и статья 34-й уставной грамоты, в которой, казалось бы, как полагает В.Ю. Захаров, «в чистом виде» сформулирован принцип контрасигнатуры. Действительно, в ней сказано: «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 принад-

лежать. Он отвечает за все, что в сих уставах, учреждениях, указах, повелениях, рескриптах и постановлениях могло бы заключаться противного правилам Уставной грамоты». Однако контрасигнатура в «чистом виде» означает не просто скрепление утвержденного главой государства закона уполномоченным министром, а такого рода скрепа должна придавать документу юридическую силу. Следовательно, контрасигнатура лишь тогда является процессуальной формой, ограничивающей полномочия главы государства, когда неконтрасигнованный акт считается недействительным, о чем непременно должно говориться в конституции. В противном случае, контрасигнатура лишь юридическая форма, возлагающая ответственность на членов правительства за акты, подписанные главой государства. Именно так нужно и понимать статью 34-ю уставной грамоты. Поскольку особа императора считалась неприкосновенной, постольку ответственность за утвержденные им законы возлагалась на министров. Разумеется, в уставной грамоте невозможно отыскать статью, устанавливающую норму о вступлении закона в силу только при наличии министерской скрепы. Таким образом, в Уставной грамоте весьма затруднительно отыскать нормы, подрывающие самодержавное правление.

Заключение

Никакая конституция сама по себе не в состоянии ограничить самовластие, его ограждение зависит от экономических, социальных и политических институтов и во многом определяется ментальностью населения страны. А раз так, то не вполне корректной видится и постановка исследовательской задачи как поиска аргументов для доказательства того, могла ли уставная грамота ограничить самодержавие. Ведь даже если бы и позволяла, самодержавие имело все возможности просто с нею не считаться. Так в 1907 г., много десятилетий спустя после ее составления, в условиях весьма благоприятных для давления на власть со стороны общественных институтов, ничто не воспрепятствовало императору Николаю Второму нарушить Основные законы 1906 г. и без участия Государственной думы, единолично изменить избирательный закон, подобрав удобное для самодержавия народное представительство. Ибо руководствовался он, как казалось ему, безупречной логикой: раз самодержец дал стране Основные законы, то он может без труда взять их обратно.

Список литературы

1. Великий князь Николай Михайлович. Император Александр I. Опыт исторического исследования. Том 1. СПб., 1912. 636 с.
2. Захаров В.Ю. Российский и зарубежный конституционализм конца XVIII – 1-й четверти XIX в. Опыт сравнительно-исторического анализа. Часть 2. М.: Прометей, 2017. Ч. II. 647 с.
3. Конституционализм: исторический путь России к либеральной демократии. М., 2000. 624 с.
4. Мироненко С.В. Самодержавие и реформы. Политическая борьба в России в начале XIX в. М., 1989. 240 с.
5. Сватиков С.Г. Общественное движение в России. (1700–1895). Ростов-н/Д., 1905. 198 с.
6. Шильдер Н.К. Император Александр Первый. Его жизнь и царствование. Том IV. СПб., 1898. 716 с.

References

1. *Velikij knyaz' Nikolaj Mihajlovich. (1912). Imperator Aleksandr I. Opyt istoricheskogo issledovaniya* [Emperor Alexander I. Experience of historical research]. Tom 1. St. Petersburg. 636 p. (In Russian)
2. Zaharov, V.YU. (2017). *Rossijskij i zarubezhnyj konstitucionalizm konca XVIII -1-j chetverti XIX vv. Opyt sravnitel'no-istoricheskogo analiza* [Russian and foreign constitutionalism of the late XVIII-1st quarter of the XIX centuries. Experience of comparative historical analysis]. Part 2. Moscow: «Prometej». 647 p. (In Russian)
3. *Konstitucionalizm: istoricheskij put' Rossii k liberal'noj demokratii* [Constitutionalism: Russia's historical path to liberal democracy]. (2000). Moscow. 624 p. (In Russian)
4. Mironenko, S.V. (1989). *Samoderzhavie i reformy. Politicheskaya bor'ba v Rossii v nachale XIX v.* [Autocracy and reforms. Political struggle in Russia at the beginning of the XIX century]. Moscow. 240 p. (In Russian)
5. Svatikov, S.G. (1905). *Obshchestvennoe dvizhenie v Rossii. (1700–1895)* [Social movement in Russia. (1700–1895)]. Rostov-on-Don. 198 p. (In Russian)
6. Shil'der, N.K. (1898). *Imperator Aleksandr Pervyj. Ego zhizn' i carstvovanie* [Emperor Alexander the First. His life and reign]. Tom IV. St. Petersburg. 716 p. (In Russian)

Об авторах

Александр Владимирович Гоголевский, доктор исторических наук, профессор, Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина, Санкт-Петербург, Российская Федерация, e-mail: a.gogolevskiy@lengu.ru

About the author

Aleksandr V. Gogolevskii, Dr. Sci. (Hist.), Full Professor, Pushkin Leningrad State University, Saint Petersburg, Russian Federation, e-mail: a.gogolevskiy@lengu.ru

Поступила в редакцию: 03.09.2021

Received: 03 September 2021

Принята к публикации: 25.11.2021

Accepted: 25 November 2021

Опубликована: 20.12.2021

Published: 20 Desember 2021