

Омельченко Н.А.д-р ист. наук, ФГБОУ ВО
«Государственный университет
управления», г. Москва

e-mail: nik_omelchenko@mail.ru

У истоков российского конституционализма. «Потаенные» конституционные проекты государственных преобразований в России в XVIII – начале XIX в.

Аннотация

Рассмотрена проблема развития конституционных идей в дореволюционной императорской России, имеющей, по мнению автора, важное значение для осмысления особенностей политического развития России и российского конституционализма, в частности. В статье обосновывается мысль о том, что первые проекты конституционного ограничения монархии в России появились задолго до разработки известного плана государственного преобразования М. М. Сперанского и конституционных проектов декабристов. Автором исследуется значение первых в политической истории России проектов ограничения монархии представительными учреждениями, возникших в период «дворцовых переворотов» («события 1730 года», проект конституции Панина-Фонвизина, проект «Жалованной грамоты российскому народу» графа А. Р. Воронцова и др.). Обращено внимание на то, что большинство из этих проектов создавались кулуарно узкой группой единомышленников в режиме строгой секретности и являлись результатом борьбы внутри правящей элиты за политическое влияние. В конце XVIII в. – начале XIX в. сторонниками конституционного правления являлись представители наиболее прогрессивной дворянской аристократии, предлагавшие посредством конституционных реформ осуществить переход к конституционной монархии, становятся все более популярными идеи отмены крепостного права, развития местного самоуправления и другие. Особое место в статье отведено характеристике подготовленного по поручению Александра I Н. Н. Новосильцевым конституционного проекта 1820 г. «Государственной уставной грамоты Российской империи» («Уставная грамота Новосильцева»), представлявший, по мнению автора статьи, значительное явление в развитии российского конституционализма, подтверждавшее достаточно высокий уровень знаний и культуры того времени в области государственного права и государственного строительства.

Ключевые слова

тайная конституция, конституционный строй, дворянский конституционализм, конституционная монархия, либеральная традиция, коренной государственный закон, олигархические тенденции, Верховный тайный совет, Уложенная комиссия, Негласный комитет.

Omelenko N.A.Doctor of Historical Sciences,
State University of Management,
Moscow

e-mail: nik_omelchenko@mail.ru

At sources of the russian constitutionalism. «Undercover» constitutional projects of the state transformations in Russia in the 18th – the beginning of the 19th centuries

Abstract

Article is devoted to a problem of development of the constitutional ideas in pre-revolutionary imperial Russia having, according to the author, importance for judgment of features of political development of Russia and the Russian constitutionalism, in particular. The thought that the first projects of the constitutional restriction of the monarchy in Russia have appeared long before development of the known plan of the state transformation of M. M. Speransky and the constitutional projects of Decembrists is proved in article. The author investigates value of the first in political history of Russia of the projects of restriction of the monarchy representative institutions which have arisen during «palace revolutions» («events of year 1730», the constitution project of Panin-Fonvizin, the project «The appointed diploma to the Russian people» by the count A. R. Vorontsov, and others). In article the attention is paid that the majority of these projects were created by unofficially narrow group of supporters in the mode of strict privacy is paid and were result of fight in ruling elite for political influence. At the end of 18th – the beginning of the 19th century supporters of the constitutional board were the representatives of the most progressive noble aristocracy suggesting to carry out transition to constitutional monarchy by means of the constitutional reforms, there are more and more popular ideas of cancellation of the serfdom, development of local government and others. The special place in article is allocated to the characteristic of the constitutional project of year 1820 of «The state authorized diploma of the Russian Empire» («The authorized diploma of Novosiltsev») prepared by N. N. Novosiltsev at the request of tsar Alexander I, representing, according to the author of article, the considerable phenomenon in development of the Russian constitutionalism confirming enough high standard of knowledge and the cultures of that time in the field of state law and the state construction.

Keywords

secret constitutions, the constitutional system, noble constitutionalism, constitutional monarchy, the liberal tradition, radical state laws, oligarchical tendencies, the Supreme Privy Council, the Laid commission, Secret committee.

© The Author(s), 2018 This is an open access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)



Вопрос о развитии конституционных идей в до-революционной императорской России представляет не только сугубо научный, но и большой практический интерес. Актуальной остается дискуссия об исторических корнях российского конституционализма: имел ли он исключительно заимствованное происхождение, или истоки его следует искать в национальных традициях государственного развития русского общества?

В любом случае можно утверждать, что идеи и планы конституционного устройства российского государства в русском общественном сознании возникли задолго до появления Плана государственного преобразования М. М. Сперанского (1809), с которого принято вести начало российского конституционализма. Интерес в этом смысле представляют события русской истории, происходившие в первые годы после смерти Петра I, с которыми с полным основанием можно связывать первые серьезные попытки ограничения монархии в России. Именно тогда в среде русской политической элиты возникает мысль о необходимости создания (в духе шведских олигархических порядков) аристократического органа при императоре, представлявшего законодательную власть в стране и ограничивавшего личную власть монарха. Первым шагом в этом направлении стало создание в 1726 г. Верховного тайного совета, в учреждении которого один из его самых влиятельных и умных членов (по существу, основной инициатор его создания) князь Д. М. Голицын усматривал возвращение к традициям Боярской думы. Считая исторической ошибкой упразднение Петром I законодательной Думы и замену ее бюрократическим Сенатом, князь Голицын, по словам С. Ф. Платонова, неоднократно высказывал мысль в беседах с голштинцем Фиком (вызванным Петром I в Россию для устройства коллегий) о необходимости устроить «высшее правительство», которое могло бы дать твердую организацию самой верховной власти [6].

Следующим этапом в развитии идей ограничения монархии законодательными актами стали так называемые «события 1730 года», связанные с приглашением на российский престол племянницы Петра I курляндской герцогини Анны Иоанновны. Составленные по этому случаю Верховным тайным советом «Кондиции» («пункты», или условия) ставили целью ограничение власти императрицы в пользу Верховного тайного совета. Согласно «Кондициям», подготовленным Д. М. Голицыным, императрица не могла без согласия Тайного совета назначать себе преемника, вводить новые налоги и расходовать государственные средства, жаловать в знатные чины выше полковника, раздавать земли

и т. д. Следует заметить, что «Кондиции», в которых некоторые исследователи не без основания усматривают первый в политической истории России документ конституционного характера, не были каким-то законченным документом, они представляли собой (здесь мы разделяем точку зрения М. М. Богословского) только часть масштабного плана Д. М. Голицына по преобразованию государственного управления [1, с. 54–57]. По замыслу «верховников», реализация этого плана могла существенно ограничить самостоятельность императрицы в ее действиях (она получала право распоряжаться только выплачиваемым ей содержанием до 500 тыс. рублей ежегодно и лично руководить небольшим отрядом гвардии). Императрица должна была делить высшую государственную власть с Верховным тайным советом, состоявшим из 10–12 персон, предусматривалось также учреждение двух представительных палат — от шляхетства (200 выборных членов) и от городов (по 2 выборных от каждого города), выражавших интересы данных сословий.

Важно отметить, что «затейка верховников» не осталась без внимания русского шляхетства, породив множество дворянских проектов ограничения монархии и модернизации формы правления в России. О серьезности происходивших событий говорит уже одно то, что подписи под дворянскими проектами, как свидетельствуют источники, поставили около 1 100 человек [1, с. 53–89]. Тем не менее, разработанные дворянством проекты не нашли поддержки со стороны Верховного тайного совета, что не могло не привести к открытому разрыву между дворянством и «верховниками», лишив Верховный тайный совет серьезной политической поддержки. Несогласованность действий, по большей части обусловленная чрезмерными амбициями Верховного тайного совета, равно как и противоречия внутри конституционно настроенной части дворянства привели в конечном счете к поражению замысла установления в России новой формы правления в виде ограниченной монархии. Однако главной причиной неудачи попытки ограничения монархии в России являлось то, что замысел «верховников» не был поддержан большинством консервативно настроенного дворянства, опасавшегося олигархических тенденций и искавшего покровительства сильной власти.

На эти обстоятельства указывал, находясь уже в эмиграции, русский мыслитель и оппонент В. И. Ленина П. Б. Струве, заметивший в одной из своих статей, что, с его точки зрения, Ленину и его партии удалось разрушить русскую государственность в 1917 г. «именно потому, что в 1730 г. курляндская герцогиня Анна Иоанновна восторжествовала над

князем Дмитрием Михайловичем Голицыным». По мнению Струве, главная вина лежала на царской монархии, слишком долго и слишком ревниво охранявшей свою неограниченную власть и не желавшей вовремя провести политические и социальные реформы. Отсрочка политической реформы в России на 175 лет привела к тому, что когда наступил в ней конституционный строй, «между образованным классом и государством лежала длинная историческая полоса взаимного отчуждения, тем более роковая, что за это время образованный класс изменил уже свой состав и свою природу», а массы населения «еще недавно вышли из рабского состояния». «Слишком поздно свершилась в России политическая реформа; слишком поздно произошла отмена крепостного права» [8, с. 26–27].

Особую страницу в политической истории России в контексте рассматриваемого вопроса занимает правление императрицы Екатерины Великой, чья просветительская деятельность немало способствовала развитию либеральных идей в российском общественном сознании, вольно или невольно расширяя число сторонников конституционного правления среди образованной части общества. К числу наиболее известных общественных деятелей екатерининского правления, в той или иной мере проявлявших интерес к конституционным идеям, можно отнести С. Е. Десницкого, Д. И. Фонвизина, Н. И. Новикова, А. Н. Радищева. Сама императрица строила многие свои теоретические разработки на пользовавшейся в то время известностью концепции «истинной монархии» Монтескье, ограничивавшей власть монарха коренными законами государства. Одним из наиболее значимых событий правления Екатериной II стал созыв и работа Комиссии по составлению нового Уложения (нового свода законов), на заседаниях которой обсуждался специально для этого написанный самой императрицей «Наказ», основанный на передовых идеях европейского просвещения.

Идею важности неперменных государственных законов внушал будущему императору Павлу I его воспитатель – видный екатерининский вельможа граф Никита Иванович Панин, автор тайно составленного на случай воцарения Павла Петровича проекта конституции. Разработанная при активном участии Д. И. Фонвизина, являвшегося личным секретарем Панина, основная часть проекта конституции была уничтожена накануне проведенного обыска полиции в его доме младшим братом Д. И. Фонвизина Павлом Фонвизиным (в 1784–1796 гг. – директор Московского университета), унаследовавшим проект конституции после смерти

драматурга. До нас дошло лишь написанное Д. И. Фонвизиним (возможно, под руководством Н. И. Панина) обширное введение к проекту конституции под названием «Рассуждения о неперменных государственных законах», по которому можно судить об основных положениях конституционного проекта, включавших, как видно из текста введения, ряд прогрессивных для того времени идей: установление начал политической свободы (сначала только для дворянского сословия), учреждение выборного из дворян Верховного совета, превращение Сената в высший законодательный орган с сохранением за императором функций исполнительной власти, постепенное освобождение крестьян от крепостной зависимости и др.

Проект конституции Панина-Фонвизина, долгое время являвшийся одним из секретных политических документов, открыл череду тайных (потайных) конституций, особенно активно разрабатывавшихся в начале правления императора Александра I, вступившего на русский престол в результате очередного (и последнего в политической истории России) дворцового переворота. Именно с правлением Александра I можно связывать новый этап развития конституционализма в России, когда все более популярными становятся идеи ограниченной парламентом конституционной монархии, отмены крепостного права, развития местного самоуправления и т.п. Можно сказать, что в начале XIX в. о конституционном ограничении монархии не говорил только ленивый. Заявления нового императора о своем намерении установить в стране власть, свободную от произвола и ограниченную законом, как и его обещания даровать России конституцию, подогревали эти настроения в обществе.

Конституционные проекты активно обсуждались на заседаниях учрежденного Александром I сразу после восшествия на престол так называемого Негласного (интимного) комитета, составленного из друзей его юности (Н. Н. Новосильцева, В. П. Кочубея, П. А. Строганова, А. Е. Чарторыйского), воспитанных на идеях европейского Просвещения. Активное участие в этих обсуждениях принимал ряд видных государственных деятелей того времени, среди которых выделялись энциклопедически образованный экономист и поклонник английских политических порядков, председатель Вольного экономического общества (1823–1840 гг.), адмирал Н. С. Мордвинов, которого многие современники считали одним из самых либеральных политиков в начале века («либерал, но со взглядами английского тори»), а также автор «Всемиловнейшей жалованной грамоты российскому народу», видный екатерининский вельможа,

брат известной княгини Е. Р. Дашковой, граф А. Р. Воронцов. По своим убеждениям Н. С. Мордвинов был близок М. М. Сперанскому и так же, как и Сперанский, пользовался большим авторитетом среди декабристов, планировавших в случае успеха восстания ввести обоих государственных деятелей в состав Временного правительства. Разделяя популярные в начале века идеи ограничения самодержавной власти в России, Н. С. Мордвинов в духе английских политических порядков считал, что ограничить произвол самодержавной власти можно только путем создания в стране богатой и независимой аристократии, наделенной политическими правами.

Несомненный интерес представляет подготовленная графом А. Р. Воронцовым «Всемиловейшая жалованная грамота, российскому народу жалованная», которую автор предлагал издать одновременно с коронацией Александра I. Задуманный как Манифест на воцарение нового императора, этот документ, по замыслу его составителя, должен был представлять собой аналог жалованных грамот Екатерины II дворянству и городам, но в отличие от них предусматривал бы распространение гарантий свободы личности на все население России. По мнению Н. В. Минеевой, посвятившей специальное исследование тайным конституциям России, значение подготовленной графом Воронцовым «Всемиловейшей жалованной грамоты» состояло в том, что она являлась одним из первых отечественных проектов, содержавших идею представительного правления. По изысканиям автора, граф Воронцов был лично знаком с Вольтером, гостил у него в 1760 г. в его поместье Ферне, возглавлял «своеобразное русское просветительское течение – вольтерьянство» [4, с. 23]. Н. В. Минеева высказала предположение, что к составлению «Жалованной грамоты народу», подготовленной еще до воцарения Александра I, скорее всего, был причастен и А. Н. Радищев, служивший в возглавляемой Воронцовым Коммерц-коллегии [4, с. 28]. Как считает исследователь М. М. Сафонов, «Грамота российскому народу», представляла собой «своеобразный итог» идейных исканий XVIII в. [7, с. 128]. В практическом плане «Грамота», заключавшая в себе основные идеи «Magna Charta», дополненные положениями «Habeas corpus act'a», носила продворянский характер, во многом дублируя и усиливая положения «Жалованной грамоты дворянству» Екатерины II [7, с. 130–131]. Однако, как показали дальнейшие события, как и многие другие новации первых лет царствования Александра I, проект Воронцова оказался политически несвоевременным и не был востребован политической практикой.

В контексте заявленной проблематики, предполагающей рассмотрение тайных конституций в политической истории России в XVIII в. – начале XIX в., мы не станем подробно останавливаться на конституционных воззрениях М. М. Сперанского, заслуживающих отдельного разговора. Отметим только, что подготовленный Сперанским в 1809 г. по поручению Александра I план государственного преобразования под названием «Введение к уложению государственных законов» представлял собой принципиально новое понимание принципов управления современным государством, во многом опережавшее время. Новым в предложенном выдающимся реформатором проекте преобразований являлось, прежде всего, установление пределов императорской власти, достигавшееся посредством введения принципа разделения властей – на законодательную, исполнительную и судебную, с одной стороны, последовательного проведения принципа ответственности исполнительной власти перед законодательной – с другой. Хотя план государственного преобразования не мог быть осуществлен в тех условиях России и остался, по замечанию В. О. Ключевского, «политической мечтой» [3, с. 392], предложенные Сперанским идеи преобразований оказали огромное влияние на развитие российской государственности в XIX в. К числу несомненных заслуг реформатора следует отнести открытие реформированного Сперанским и учрежденного Манифестом царя от 01.01.1810 г. Государственного совета, которому суждено было сыграть не меньшую, если не большую роль в политическом процессе XIX в. – начала XX в., чем роль Боярской думы периода Московского царства и петровского Сената.

Более подробно остановимся на менее известном широкому читателю проекте российской конституции – «Государственной уставной грамоте Российской империи», подготовленной в 1820 г. одним из ближайших сотрудников Александра I Н. Н. Новосильцевым. Как и многие другие конституционные проекты того времени, «Уставная грамота» составлялась в обстановке строгой секретности. Даже будущий император Николай I узнал о ее существовании только после того, как проект Грамоты был опубликован во время польского восстания 1830 г. польскими повстанцами, обнаружившими его в разгромленной ими канцелярии Новосильцева [4, с. 45]. Если верить преданиям, император с сожалением заявлял, что, если бы он знал о существовании этого сенсационного польского документа раньше, то иначе бы отнесся к конституционным проектам и выступлению декабристов [9, с. 86].

Уникальность ситуации состояла в том, что проект Уставной грамоты, в основу которого были положены некоторые положения Польской конституции, введенной Александром I в 1815 г., и ряда других европейских конституций, должен был стать первым в истории России правительственным проектом конституции в России. В его составлении помимо Новосильцева активное участие принимали князь П. А. Вяземский, осуществивший перевод «Уставной Грамоты» на русский язык (ему же принадлежала редакция текста документа и его общая доработка), а также французский юрист П. И. Пешар-Дешан, составивший французский оригинал текста «Уставной грамоты» [5, с. 163-184]. Личное участие в обсуждении проекта конституции принимал и сам Александр I, тайно от общества «наезжавший» с этой целью в Варшаву.

Проект конституции провозглашал введение народного представительства в виде двухпалатного парламента – Государственного сейма (Государственной думы), состоящего из Сената (верхняя палата), состав которого был пожизненным, и Посольской избы (нижняя палата). Впервые предлагалось федеративное устройство российского государства, в связи с чем Россия должна была быть разделена на 10 объединявших несколько губерний наместничеств, в каждом из которых создавались местные двухпалатные парламента – местные сеймы (думы). Государственный сейм федерации должен был созываться на 5-летний срок. В его обязанности входило рассмотрение законопроектов, бюджета и налогов. Местные сеймы избирались на три года. Вводился принцип депутатской неприкосновенности.

Высшая исполнительная власть в федерации, согласно проекту конституции, должна была принадлежать Государственному совету, состоявшему из Общего Собрания и Правительственного совета (Комитета министров). Предусматривалось образование 10 министерств. Важным положением «Государственной уставной грамоты» являлось декларирование основных политических свобод: свободы слова, печати, свободы вероисповедания, неприкосновенности личности и собственности, независимости суда. Провозглашалось равенство всех граждан перед законом. Административная власть отделялась от судебной. Судьи должны были руководствоваться в своих действиях только законом. Провозглашался принцип, согласно которому закон в равной мере оказывает покровительство всем. Никто не может быть наказан иначе как в силу закона, постановленного и обнародованного

до совершения преступления, и по приговору того суда, которому он подсуден.

В то же время в отличие от проекта государственного преобразования М. М. Сперанского «Уставная грамота» оставляла за императором широкий круг полномочий, что придавало проекту Новосильцева ярко выраженный патримониальный характер. «Государь, – говорилось в статье 12 документа, – есть единственный источник всех в империи властей гражданских, политических, законодательных и военных. Он управляет исполнительную часть во всем ее пространстве. Каждое начальство исполнительное, управительное и судебное им одним постановляется» [2, с. 15]. Персональный состав Сената определялся императором и был пожизненным («звание сенатора сохраняется по смерти»), Посольская палата также назначалась императором из кандидатов, избранных посольскими палатами наместничеств. «Уставная грамота» сохраняла без каких-либо изменений сословную структуру общества, вопрос о крепостном праве в документе вообще не ставился. Реальная исполнительная власть также находилась в руках императора, председательствующего в Государственном совете. Все законопроекты вносились в Государственный сейм также от имени императора через Государственный совет.

Составленная Новосильцевым «Государственная уставная грамота Российской империи», так же, как и предшествующие ей конституционные проекты, к сожалению, не была востребована политической практикой александровской России. Революционные события 1820–1821 гг. в Греции, Италии и Испании заставили Александра I отказаться от своего намерения обнародовать этот документ в качестве первой российской конституции и положить ее под сукно. Историческая цена отказа императора от обещанного введения в России конституции очевидна. Его последствия можно обнаружить в последовавших за этим событиях – мятеже декабристов, выступивших со своими проектами российской конституции и, в отличие от своих предшественников, сделавших ставку не на мирное развитие общества, а на радикальные революционные преобразования. Но это уже отдельная тема для разговора.

Библиографический список

1. Богословский, М. М. Российский XVIII век. Кн. 1. – М.: Интелвак, 2008. 530 с.
2. Государственная Уставная Грамота Российской империи. – Берлин: Ф. Готтгейнер, 1903. – 128 с.
3. Ключевский, В. О. Русская история. Полный курс лекций в 3 кн. Кн.3. – М., 1993.
4. Минеева, Н. В. Потаенные конституции России. – М.: Посев, 2010. 224 с.
5. Мироненко, С. В. Самодержавие и реформы. Политическая борьба в России в начале XIX в. – М.: Наука, 1989. 240 с.
6. Платонов, С. Ф. Полный курс лекций по русской истории. – М.: Астрель : АСТ, 2006. 703 с.
7. Сафонов, М. М. Проблема реформ в государственной политике России на рубеже XVIII и XIX вв. – Л.: Наука, 1988. 249 с.
8. Струве, П. Б. Размышления о русской революции. – София, 1921.
9. Эйдельман, Н. Я. «Революция сверху» в России. – М.: Книга, 1989. 176 с.

References

1. Bogoslovsky M. M. Rossiisky XVIII vek [*Russian 18th century*]. Book 1. – Moscow, 2008. 530 p.
2. Gosudarstvennaya Ustavnaya Gramota Rossiiskoj imperii [*State Authorized Diploma of the Russian Empire*]. – Berlin, 1903. 128 p.
3. Klyuchevsky V. O. Russkaya istoriya. Polny kurs lekcij v 3 knigah. [*Russian history. A full course of lectures in 3 books*]. Book 3. – Moscow, 1993.
4. Mineeva N. V. Potaennye konstitucii Rossii [*Secret constitutions of Russia*]. – Moscow, 2010. 224 p.
5. Mironenko S. V. Samoderzhavie i reformi. Politicheskaya borba v Rossii v nachle XIX veka [*Autocracy and reforms. Political struggle in Russia at the beginning of the 19th century*] – Moscow, 1989. 240 p.
6. Platonov S. F. Polnij kurs lekcij po russkoj istorii [*Full course of lectures on the Russian history*]. – Moscow, 2006. 703 p.
7. Safonov M. M. Problema reform v pravitelstvennoj politike Rossii na rubezhe XVIII i XIX vekov [*A problem of reforms in government policy of Russia at a boundary of the 18th and 19th centuries*] – Leningrad, 1988. 249 p.
8. Stroove P. B. Razmishleniya o russkoj revolucii [*Reflections about the Russian revolution*]. – Sofia, 1921.
9. Eidelman N. Ya. «Revoluciya sverhu» v Rossii [*«Revolution from above» in Russia*]. – Moscow, 1989. 176 p.