

ВТОРОЕ ОТДЕЛЕНИЕ СОБСТВЕННОЙ ЕГО ИМПЕРАТОРСКОГО ВЕЛИЧЕСТВА КАНЦЕЛЯРИИ НА СЛУЖБЕ ГОСУДАРСТВУ: К ВОПРОСУ О РОЛИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВА В ДЕЛЕ КОДИФИКАЦИИ ЗАКОНОВ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

**Н.И. Уткин, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ;**

**А.А. Смирнова, кандидат исторических наук.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Предпринята попытка комплексного исторического осмысления правового положения Второго отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии в системе государственных учреждений Российской Империи и роли данного учреждения в деле кодификации законов.

Ключевые слова: Второе отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии, чрезвычайный орган управления, кодификация законов, Николай I

THE SECOND DIVISION OF OWN MAJESTY IMPERIAL CHANCELLERY OF THE SERVICE OF THE STATE: TO THE ROLE OF EMERGENCY GOVERNMENT IN THE CODIFICATION OF THE LAWS OF THE RUSSIAN EMPIRE

N.I. Utkin; A.A. Smirnova.

Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

In this article we try to comprehend historical understanding of the legal position of the Second Division of Own majesty imperial chancellery in the public institute the Russian Empire and its role in the law codification.

Key words: the Second Division of Own majesty imperial chancellery, emergency management body, the codification of laws, Nicolay I

История кодификации законов в Российской Империи в XIX веке неразрывно связана с историей Второго отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии (СЕИВК) – органа государственной власти, непосредственно созданного для проведения кодификации.

Значение миссии Второго отделения СЕИВК в деле кодификации законов очень велико. Его работу можно образно сравнить с пожарной машиной, погасившей пламя правового произвола, связанного с отсутствием систематизированного законодательства, который царил в Российском государстве в начале XIX века [1]. Отсутствие систематизированных законов – зло, во всяком случае, не меньшее, чем формальное отношение к букве таких законов. А вот то, что упорядочение «здания Российских законов» положительным образом повлияло и на формирование правового этоса в нашей стране, и на становление правового сознания в обществе, и косвенно повлияло на судьбу преобразований Александра II (А.Ф. Кони высказывался, что настоящее начало судебной реформы нужно отсчитывать с 1832 г. – времени издания Свода законов), – сегодня не вызывает никакого сомнения [2].

В то же время споры о статусе Второго отделения СЕИВК продолжаются до сих пор. Действительно, слишком нелогичным видится его положение в системе управления Российской Империи XIX века. Если Второе отделение СЕИВК назвать «регулярным», легитимным органом власти центрального звена, то почему отсутствовал закон о его создании, регулировавший его компетенции? Если оно было чрезвычайным, специально созданным, временным учреждением, то как оно могло существовать в рамках «законной» министерской системы управления, последовательно строимой самодержавной властью в течение всего XIX века?

Вопрос о том, определяло ли правовое положение Второго отделения СЕИВК непосредственный персональный состав учреждения, или персональный состав определял степень реальных полномочий Второго отделения, то есть его правовое положение, а, следовательно, его место в системе государственных учреждений представляется ключевым в этом контексте.

Успешный кадровый выбор в конечном итоге обеспечил первоначальную успешность работы нового учреждения. Первые два этапа кодификации были проведены в рекордные сроки. Но после 1830 г. Второе отделение начало сталкиваться с неожиданными проблемами. Практически готовый Свод законов царства Польского Николаем I был отвергнут по политическим соображениям; на Западные губернии вообще были распространены «великороссийские» законы, хотя особый Свод для них был даже уже напечатан; были приостановлены работы над Сводом законов Великого княжества Финляндского.

Вплоть до своей смерти в 1838 г. М.М. Сперанский последовательно пытался следовать одобренному Николаем I плану кодификации: после Свода законов Российской Империи была начата подготовка Уложений по отдельным отраслям права. Но вновь возникли политические трудности, Николай Павлович не дал разрешения на подготовку Уложения гражданских законов [3].

Вплоть до 1839 г. во Втором отделении СЕИВК не допускались никакие личные инициативы чиновников, вся работа жестко регламентировалась и контролировалась лично императором. Правовое положение учреждения, находящегося в непосредственном ведении царя, определяло персональный состав.

После назначения на пост главноуправляющего Вторым отделением Д.Н. Блудова спектр деятельности учреждения постепенно стал расширяться. Но в какую сторону? Должность главноуправляющего приравнивалась к министерской – со всеми регалиями и привилегиями. У Д.Н. Блудова появилось больше свободы в действиях. Человек энциклопедически образованный, любящий свою работу, по свидетельству современников, он начал добросовестно вникать во все, что делалось в отделении. Каковы же были результаты его усердия?

В относительно короткий срок (за пять лет) была завершена подготовка Уложения о наказаниях, или иначе его можно назвать – Уголовного кодекса, обнародованного в 1845 г. А дальше Второе отделение фактически прекратило реализацию кодификаторского плана М.М. Сперанского по составлению Уложений. А ведь Д.Н. Блудов считался одним из сторонников этого плана, и возглавлял он вверенное ему учреждение вплоть до 1862 г.

Можно много говорить о второстепенных занятиях Второго отделения, таких как издание памятников права, проведение работ по розыску древних актов и других интересных исторических источников в столичных архивах, вклад чиновников Второго отделения в дело организации учета и хранения документов. Можно удивляться масштабам работ, проводимых типографией отделения. Наконец, можно вслед за Дашковым возмущаться тем фактом, что Второе отделение СЕИВК превратилось в юридическую консультацию для всех государственных учреждений! Однако в отношении главного дела, ради которого и было создано Второе отделение СЕИВК, нужно признать в качестве факта, – отсутствие результатов после 1845 г. Это не означает, что работа в этом направлении была остановлена. Чиновниками готовились материалы, но они зачастую даже не доходили до обсуждения в Государственном совете, а оставались в архиве Второго отделения [4]. Те же материалы,

которые попадали на обсуждение в Государственный совет, в большинстве своем признавались несвоевременными или неактуальными.

После назначения на пост главноуправляющего Вторым отделением М.А. Корфа, совпавшего с расцветом эпохи Великих реформ, казалось, что ситуация в корне изменилась, и, наконец, третья часть кодификаторского плана М.М. Сперанского по составлению Уложений по отраслям права должна была завершиться. Но вновь ожидания не оправдались. Второе отделение оказалось вовлеченным в бурную реформаторскую деятельность – его чиновники приглашались в качестве экспертов в различные комитеты и комиссии по подготовке реформ, ломавшим привычные основы жизни, редакторы были в буквальном смысле слова «закиданы» различными правовыми запросами других ведомств и учреждений, в недрах учреждения наспех готовились законопроекты, которые призваны были ликвидировать лакуны в праве, возникавшие в ходе технического прогресса и социально-экономических изменений в обществе [5]. В итоге кодификация законов была не только не завершена, но даже традиционное издание Продолжений к Своду законов Российской Империи было временно прекращено.

Во время нахождения во главе Второго отделения СЕИВК В.Н. Панина и С.Н. Урусова сложилась вообще интересная ситуация, когда, кроме подготовки и издания Продолжений к Своду законов Российской Империи и Очередных томов Полного собрания законов, Второе отделение СЕИВК практически ничем не занималось. Даже развернувшаяся в обществе дискуссия относительно судеб Свода законов Российской империи и Полного собрания законов Российской Империи, а также принципов возможно новой кодификации не затронула Второе отделение СЕИВК.

Почему кодификационным работам Второго отделения чинились препятствия? Причин, вероятно, много. Наряду с объективными причинами можно назвать и субъективные факторы – последовательная оппозиция начинаниям Второго отделения со стороны министра юстиции В.Н. Панина, смерть М.М. Сперанского, отставка М.А. Корфа, болезнь С.Н. Урусова. Кроме того, и трагедии в личной жизни как Николая I (смерть дочери), так и Александра II (смерть сына, к тому же наследника), по свидетельствам современников и оценкам историков, оказали негативное влияние на преобразовательные планы императоров.

Подводя итоги, можно сказать, что главная «движительная» сила в деятельности Второго отделения СЕИВК принадлежала тем, кто формально возглавлял это учреждение, а право окончательного волевого решения сохранялось лично за императором. Именно от его желаний, мнений и настроений зависела судьба любого дела и начинания Второго отделения. Именно решение монарха определяло и правовое поле деятельности Отделения и его статус среди органов государственной власти. Может, именно поэтому никогда не существовало особого закона о статусе СЕИВК, что законом для нее была воля самодержца? Воля монарха, только она одна определяла правовой статус Второго отделения СЕИВК, который, в свою очередь, определял персональный состав учреждения.

Жесткая зависимость от власти Государя-Императора, чрезвычайные полномочия в сочетании с неопределенными компетенциями, а также временный характер деятельности этого учреждения, которое и государственным органом с формально юридической точки зрения назвать нельзя, – все эти признаки противопоставляли Второе отделение СЕИВК «регулярным» органам управления Российского государства. В таком случае само существование подобного учреждения в системе органов управления государства «правового», «законного», создать которое мечтали и Николай I, и Александр II, было более невозможным и вступало в явные противоречия с принципами «нового» правления, и, в конце концов, должно было быть ликвидировано.

История императорского секретариата – тема очень интересная и многогранная. Но сегодня обращение к ней особенно важно. Реформа управленческого аппарата в современной России свидетельствует об укреплении вертикали власти. Одним из инструментов этого процесса стало постепенное сосредоточение всей полноты

исполнительной власти в руках руководителя страны. В таком случае значительно повышается статус администрации президента, начинающей расширять свою компетенцию за счет рассмотрения все большего количества самых разных вопросов, решать которые должны совершенно определенные государственные учреждения.

Во второй четверти XIX века можно наблюдать подобное явление. Во время правления Николая I усиливается степень влияния Государя на внутреннюю политику, а следовательно, расширяется сфера компетенции СЕИВК как особого органа, представляющего интересы лично монарха. С другой стороны, XIX век – время развития министерской системы управления и формирования новой основы самодержавия – бюрократического аппарата. В этих условиях существование особых органов управления становится все менее и менее возможным. Тем более, что сам монарх, например, Николай I сам себе противоречил с покровительством особым учреждениям, поскольку выступал ревностным поборником законности в государстве, и хорошо известно, что Николай Павлович руководствовался этим принципом на деле, а не на словах, как часто поступала его бабка Екатерина II [6].

Вот почему после того, как только решалась проблема, волновавшая государей, точнее после того, как находили механизм решения этой проблемы, необходимость в дальнейшем существовании учреждения отпадала, и его функции передавались в учреждение, которое по своим служебным обязанностям должно было этими делами заниматься уже на законном основании.

Во второй половине XIX века были ликвидированы все особые отделения СЕИВК. Так случилось и со Вторым отделением, функции которого были переданы в Кодификационный отдел Государственного совета, куда были переведены и чиновники Второго отделения.

Деятельность любого государственного учреждения должна определяться особым законодательным актом. Примером таких актов может служить «Учреждение министерств» и т.п. СЕИВК с самого начала своей деятельности такого нормативного акта не имела, а отсутствие особого закона свидетельствует о неопределенном статусе данного учреждения, неясной сфере компетенции и его правовом положении.

Учитывая тот факт, что СЕИВК, и в частности, Второе отделение не имело постоянного четко очерченного круга дел, четких полномочий и определенного статуса, можно выделить данное учреждение в разряд особых, имеющих чрезвычайные полномочия и обязанности.

Во второй четверти XIX века пересекаются две традиции государственного управления, а именно – старая система создания особых органов государственной власти, которые действуют вне зависимости от других государственных учреждений, и новая, основанная на принципе разделения властей. Второе отделение СЕИВК являлось пережитком старой системы, особенно распространенной в XVIII веке.

Литература

1. СЕИВК – Собственная Его Императорского Величества канцелярия. URL:<http://www.ru.wikipedia.org> (дата обращения: 25.11.2012).
2. Сидорчук М.В. О систематизации законодательства в России (1826-1832) // Правоведение. 1990. № 6. С. 26–32.
3. Уортман Р. Властители и судии. Развитие правового сознания в императорской России. М.: Новое литературное обозрение, 2004.
4. Тельберг Г.Г. Участие императора Николая I в кодификационной работе его царствования // Журнал министерства юстиции. 1916. № 1. С. 233–244.
5. РГИА. Ф. 1261. Оп. 1. 1840. Д. 48. ЛЛ. 1–34 (об.).
6. РГИА. Ф. 1261. Оп. 2. 1862. Д. 35, 44, 45в, 46б, 53б, 59, 60, 61б, 65, 67.
7. Смирнова А.А. Политико-правовые взгляды Николая I: к истории создания Второго отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии // Известия Алтайского гос. ун-та. 2008. № 4/1 (60). С. 127–131.