

Les institutions ne garantissent pas la liberte par elle meme, mais en presentent au peuple des images de la liberte et de... elles entretiennent l'opinion publique et lui font prendre des accroissements necessaries jusqu'a ce qu'elle soit parvenue a ce degre de maturite qui fait de la liberte et des loix.*

Причины сему есть следующие.

Великие политические пользы разных классов народа удобно могут быть определены законами, утверждены силою равновесия или поддержаны действием общего мнения. Но какими законами можно определить все частные отношения слабого к сильному, бедного к богатому, земледельца к помещику? Какая полиция может обнять все мелкие и несметные в сих отношениях перемены? Какой суд разберет меру злоупотребления и положит справедливое возмездие? Свобода таковая слишком дорога бы стала государству и была бы хуже всякого рабства.

Таким образом, в государствах самых свободных в политическом смысле всегда было и по необходимости должно быть великое множество рабов в смысле гражданском.

Есть, однако же, степени в сем роде рабства. Наименьшая из них есть та, в коей никто не может быть принужден к труду единым произволом другого и в коей труд составляет неотъемлемую каждого собственность. Сея есть величайшая степень свободы и равенства, каковую только можно иметь в обществе.

1802 г.

Введение к Уложению государственных законов

Введение сие содержит в себе два отделения. В первом излагается план и распределение предметов, входящих в состав государственного уложения; во втором представляются начала и разум, в коем оно составлено.

* «Существуют учреждения, которые установлены для того, чтобы поспешествовать формированию общественного мнения. Таковыми являются сенаты, дворянские собрания и т.д. Эти учреждения не гарантируют свободы сами по себе, но, являя в глазах народа образы свободы... они поддерживают общественное мнение и дают ему возможность возрасти до той необходимой степени зрелости, которая составляет силу свободы и законов» (Там же.)

Глава первая. О ПЛАНЕ УЛОЖЕНИЯ

Чтобы определить план государственного уложения, надлежит прежде всего составить истинное понятие вообще о законах государственных.

1. О свойстве законов государственных

Общий предмет всех законов есть учредить отношения людей к общей безопасности лиц и имуществ.

В великой сложности сих отношений и законов, от них возникающих, необходимо нужно поставить главные их разделения.

Началом сих разделений приемлются самые предметы законов: отношения людей, в обществе живущих.

Отношения сии двояки: каждое лицо имеет отношение ко всему государству и все лица в особенности имеют отношения между собою.

Отсюда возникают два главные разделения законов:

Законы государственные определяют отношение частных лиц к государству.

Законы гражданские учреждают отношения лиц между ими*.

Законы государственные суть двух родов: одни суть преходящие, другие коренные и неподвижные.

Законы преходящие суть те, коими определяется отношение одного или многих лиц к государству в одном каком-либо случае. Таковы суть: законы публичной экономии, законы мира и войны, уставы полиции и проч. Они по существу своему должны изменяться по изменению обстоятельств.

Законы коренные, напротив, состоят в началах неподвижных и неизменяемых, с коими все другие законы должны быть соображаемы.

Нужно рассмотреть их свойство и степень необходимости.

* Так, например, закон, налагающий подать или личную службу, есть закон государственный, ибо он определяет отношения частного лица к государству, но закон о разделе имуществ между наследниками есть закон гражданский, ибо он устанавливает отношения между частными людьми.

II. О свойстве государственных коренных законов

Законы существуют для пользы и безопасности людей, им подвластных.

Но польза и безопасность суть понятия неопределенные, подверженные разным изменениям.

Если бы законы изменялись по различному образу сих понятий, они вскоре пришли бы в смешение и могли бы соделаться даже противными тому концу, для коего они существуют.

Посему во всяком благоустроенном государстве должны быть начала законодательства положительные, постоянные, непреложные, неподвижные, с коими бы все другие законы могли быть соображаемы.

Сии положительные начала суть коренные государственные законы.

Три силы движут и управляют государством: сила законодательная, исполнительная и судная.

Начало и источник сих сил в народе: ибо они не что другое суть, как нравственные и физические силы людей в отношении их к обществу.

Но силы сии в рассеянии их суть силы мертвые. Они не производят ни закона, ни прав, ни обязанностей*.

Чтобы сделать их действующими, надлежало их соединить и привести в равновесие.

Соединенное действие сил составляет державную власть.

Сопряжения их в державной власти могут быть многообразны.

Из сих многообразных сопряжений коренные законы определяют один постоянный и непременный.

Итак, предмет и свойство государственных коренных законов есть определить образ, коим силы государственные сопрягаются и действуют в их соединении.

III. Предметы коренных законов

Определив таким образом общее свойство коренных законов, не трудно будет в особенности означить все их предметы.

* Таково есть состояние сих сил в естественном положении человека или анархии.

В самом деле, силы государственные, составляющие общий предмет законов коренных, могут быть рассматриваемы в двух положениях: или в состоянии их соединения, или в состоянии их личного разделения*.

В состоянии их соединения они производят державную власть и политические права ее.

От державной власти возникает закон и его исполнение.

В состоянии раздельном силы государственные рожают права подданных¹.

Если бы права державной власти были неограниченны, если бы силы государственные соединены были в державной власти в такой степени, что никаких прав не оставляли бы они подданным, тогда государство было бы в рабстве и правление было бы деспотическое.

Рабство сие может быть двояко: политическое вместе и гражданское, или одно только политическое.

Первого рода рабство бывает, когда подданные не только не имеют никакого участия в силах государственных, но и, сверх того, не имеют и свободы располагать лицом их и собственностью в связи их с другими.

Рабство второго рода бывает, когда подданные, не участвуя в силах государственных, имеют однако же свободу в лице их и собственности**.

Из сего видно, что при державной власти силы государственные, остающиеся в расположении подданных, суть двояки: одними пользуются они в их соединении; другими — каждый особенно. От первых рождаются *права подданных политические*, определяющие степень их участия в силах государственных. От вторых происходят *права гражданские*, определяющие степень их свободы в лице и имуществе.

Хотя права гражданские и могут существовать без прав политических, но бытие их в сем положении не может быть твердо.

В самом деле, права гражданские в существе своем не что другое суть, как те же права политические, но действующие раздельно и лично для каждого. Сие раздельное их действие не могло бы иметь

* Прежде нежели существовала державная власть, лица, ею обладаемые, существовали. Каждый имел свою волю, свой закон и свое исполнение.

** Крепостные люди в России находятся в первом положении, все государство — во втором. В Турции рабство есть второго рода, ибо там нет крепостных.

никакой твердости, если бы не предполагало оно другого их действия соединенного*.

Из сего следует, что истинные права гражданские должны быть основаны на правах политических, точно так же, как и закон гражданский вообще не может быть тверд без закона политического. Здесь открывается причина и образ, в коем права гражданские могут иметь место в коренном законе государственном. Они должны быть в нем означены в виде первоначальных гражданских последствий, возникающих из прав политических. Дальнейшие же их сопряжения должны быть предоставлены постановлениям закона гражданского**.

Из сего происходят три главные предмета, входящие в состав коренных законов:

- I. Права державной власти
- II. Закон, возникающий из прав державной власти
- III. Права подданных

К каждому из сих главных предметов принадлежат свои разделения. Нужно определить их с точностию.

И, во-первых, права державной власти не иначе могут быть приводимы в действие, как приложением их к одному лицу или ко многим. В монархическом правлении они прилагаются к единому. Отсюда необходимость определить лицо, власть державную представляющее, порядок сего представления и ближайшие его последствия.

Таким образом, состав первого отделения коренных законов должен заключать в себе следующие предметы:

- I. О правах державной власти в трех отношениях:
 - 1) в силе законодательной;

* Пример: контракт на куплю и продажу есть право гражданское. Но какую достоверность имело бы сие право, если бы закон политический не определил вообще, что *всякая собственность есть неприкосновенна*, и если бы не было власти исполнительной, приводящей сей закон в действие.

** Так, например, в законе государственном определяется, что каждый может располагать своею собственностью по произволу. На сем основании закон гражданский распределяет, каким образом собственность должна переходить из одного владения в другое по общему согласию.

- 2) в силе исполнительной;
- 3) в силе судной.

II. О лице, представляющем державную власть, или Императоре, и правах его в силах государственных.

III. Порядок представления:

- 1) наследство престола;
- 2) образы восприятия державной власти;
- 3) состав Императорской фамилии;
- 4) часть экономическая.

Первое действие державной власти есть закон и его исполнение.

И поелику в правах державной власти означено, что закон не иначе составляется и исполняется, как установленным порядком, то в сем отделении и должно означить образ составления закона и его исполнения.

Таким образом, предметы сего отделения расположатся в следующем виде:

Отделение второе. О законе

I. Определение отличительных свойств закона.

II. Составление закона:

- 1) предложение;
- 2) рассмотрение;
- 3) утверждение.

III. Исполнение закона:

- 1) устав и учреждение;
- 2) обнародование;
- 3) действие обнародования;
- 4) пределы действия закона — давность и отмена.

Определив сим образом державную власть и главные ее действия, постановятся все существенные начала, по коим государственные силы действуют в их соединении. Остается после сего определить действие сих сил в раздельном их состоянии, и сие есть общий предмет третьего отделения.

Выше было примечено, что раздельное действие сил государственных составляет права подданных. Права сии принадлежат или каждому лицу особенно, или многим в соединении. Первые суть гражданские, другие — политические. В коренных законах определяются одни только главные прав гражданских основания.

Но в определении тех и других прав прежде всего надо определить: 1) в чем точно состоит понятие подданного и 2) всем ли поданным равно должны принадлежать права сии.

Первый из сих вопросов ведет к началам, определяющим свойство подданного, отличающее его от иностранца.

Второй — к разделению состояний.

Таким образом, предметы третьего отделения представляются в следующем виде:

Отделение третье. О правах подданных

I. Определение отличительных свойств российского подданного.

II. Разделение состояний.

III. Основания прав гражданских, всем поданным общих.

IV. Права политические, присвояемые разным состояниям:

1) в составлении закона;

2) в исполнении его.

В сих трех отделениях должны содержаться все существенные части государственного устройства. Началами, в них постановленными, силы государственные во всех отношениях должны быть измерены, между собою уравновешены и составлены.

Но в сем составе действовать они еще не могут: им должно иметь органы действия, потребны установления, кои бы приводили их в действительное упражнение.

Сие ведет к четвертому отделению коренных законов, к законам органическим.

От тройкого свойства сил государственных возникает тройкий порядок их действия и, следовательно, три главные установления: законодательное, судное и исполнительное.

Все сии установления соединяются в державной власти, яко в первом и верховном их начале.

Но каким образом власть державная должна действовать на сие установление?

По разнообразию их, пространству и многосложности их предметов нельзя предполагать, чтобы лицо державное, само собою и непосредственно на них действуя, могло сохранить с точностью их пределы и во всех случаях сообразить все различные их отношения.

Посему надлежит быть особенному месту, где бы начальные их правила и действия были единообразно сохраняемы.

Отсюда происходит необходимость четвертого установления, в коем бы три предыдущие во всех их отношениях к державной власти сливались воедино и в сем единстве восходили бы к верховному ее утверждению.

Посему четвертое отделение будет иметь следующий вид:

Отделение четвертое. Законы органические

I. Устройство порядка законодательного.

Сюда принадлежит устройство первоначальных, средних и высшего законодательного сословия, образ их действия, их образы и проч.

II. Устройство порядка судного.

Сюда принадлежит устройство верховного суда и постепенностей, от него зависящих.

III. Устройство управления, или исполнения.

Сюда принадлежит устройство министерств и назначение мест, от них зависящих.

IV. Устройство сословия, в коем все сии распорядки должны соединяться и чрез которое власть державная будет на них действовать и принимать их действие.

В сем состоят все главные предметы, существенно входящие в состав коренных государственных законов.

Сравнивая сие распределение со всеми известными конституциями, нельзя не заметить, что все его части столь естественно связаны между собою, что ни одной из них нельзя исторгнуть из

своего места, не разрушив целого, и что все они держатся на одном начале.

Преимущество сие весьма легко изъясняется. Конституции во всех почти государствах устрояемы были в разные времена, отрывками, и по большей части среди жестоких политических превращений.

Российская конституция одолжена будет бытием своим не воспалению страстей и крайности обстоятельств, но благодетельному вдохновению верховной власти, которая, устроив политическое бытие своего народа, может и имеет все способы дать ему самые правильные формы.

Глава вторая. О РАЗУМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УЛОЖЕНИЯ

Царства земные имеют свои эпохи величия и упадка, и в каждой эпохе образ правления должен быть соразмерен тому степени гражданского образования, на коем стоит государство. Каждый раз, когда образ правления отстаёт или предваряет сей степень, он испровергается с большим или меньшим потрясением.

Сим вообще изъясняются политические превращения, кои и в древние времена и во дни наши предлагали и изменяли порядок правлений.

Сим изъясняются также и те неудачи, коими нередко были сопровождаемы самые благотворные усилия политических перемен, когда образование гражданское не предуготовило еще к ним разум*.

Итак, время есть первое начало и источник всех политических обновлений**. Никакое правительство, с духом времени не сообразное, против всемогущего его действия устоять не может.

* Таков был разум всех почти политических превращений, коих целью была перемена образа правления. Примеры первого рода представляют древний Рим, Англия и в последние времена Франция. Примеры второго рода можно видеть в тщетных усилиях Иосифа II, в замыслах политических систем, бывших в России во времена Императрицы Анны, и особенно Императрицы Екатерины II.

** Le plus grand novateur est le temps (Bacon) <величайшим новатором является время (Бэкон) (фр.)>.

Посему первый и главный вопрос, который в самом преддверии всех политических перемен разрешить должно, есть благовременность их начинаний.

История государственных перемен и настоящее положение нашего отечества представляют к разрешению сего вопроса следующие истины.

Три великие системы издревле разделяли политический мир: система республик, система феодальная и система деспотическая.

Первая под разными именованиями и формами имела то отличительное свойство, что власть державная умерялась в ней законом, в составе коего граждане более или менее участвовали².

Вторая основана была на власти самодержавной, ограничиваемой не законом, но вещественным или, так сказать, материальным ее разделением.

Третья ни меры, ни границ не допускала.

Примеры первой системы мы видим в республиках греческих и особенно в римской.

Вторая система основалась на Севере и оттуда распространилась по всей Европе.

Третья утвердила свое владычество на Востоке.

Все политические превращения, в Европе бывшие, представляют нам непрерывную, так сказать, борьбу системы республик с системою феодальною. По мере как государства просвещались, первая приходила в силу, а вторая — в изнеможение.

Одно важное обстоятельство на западе Европы ускорило особенно ее перевес. Крестовые походы, устремив все виды частных владельцев на восточные завоевания, представили власти самодержавной случай и возможность исторгнуть уделы власти из прежнего их обладания и соединить их в один состав.

Установление регулярных войск и первое образование порядка в государственных сборах довершили впоследствии сие соединение.

Таким образом, на развалинах первой феодальной системы утвердилась вторая, которую можно назвать феодальным самодержавием; в ней остались еще следы первых установлений, но сила их совершенно изменилась. Правление было еще самовластное, но не раздельное. Ни политической, ни гражданской свободы еще не было, но в той и другой положены уже были основания.

И на сих-то основаниях время, просвещение и промышленность предприняли воздвигнуть новый вещей порядок, и при-

метить должно, что, невзирая на все разнообразие их действия, первоначальная мысль, движущая их, была одна и та же — достижение политической свободы.

Таким образом, приуготовился третий переход от феодального правления к республиканскому, основался третий период политического состояния государств.

Англия первая открыла сей новый круг вещей; за нею последовали другие государства: Швейцария, Голландия, Швеция, Венгрия, Соединенные Американские области и, наконец, Франция.

Во всех сих превращениях время и состояние гражданского образования были главным действующим началом. Тщетно власть державная силилась удержать его напряжение; сопротивление ее воспалило только страсти, произвело волнение, но не остановило перелома.

Сколько бедствий, сколько крови можно бы было сберечь, если бы правители держав, точнее наблюдая движение общественного духа, сообразовались ему в началах политических систем и не народ приспособляли к правлению, но правление к состоянию народа*.

Тот же самый ряд происшествий представляет нам история нашего отечества.

Удельные владения князей образуют у нас первую эпоху феодального правления и, что весьма замечательно, переход от сей первой эпохи во вторую, то есть к самодержавию, точно подобные имел причины. Вместо крестовых походов были у нас походы татарские, и хотя предмет их был не одинаков, но последствия равные. Ослабление удельных князей и победы царя Ивана Васильевича³, действуя соединенно с духом сего сильного государя, испровергли удельный образ правления и утвердили самодержавие.

С того времени до дней наших напряжение общественного разума к свободе политической всегда более или менее было при-

* Какое, впрочем, противоречие: желать наук, коммерции и промышленности и не допускать самых естественных их последствий, желать, чтобы разум был свободен, а воля в цепях, чтобы страсти утонялись и переменялись, а предметы их, желания свободы, оставались бы в одном положении, чтобы народ обогащался и не пользовался бы лучшими плодами своего обогащения — свободою. Нет в истории примера, чтобы народ просвещенный, коммерческий мог долго в рабстве оставаться.

метно; оно обнаруживалось разными явлениями. Следующие можно особенно здесь приметить.

Еще при царе Алексее Михайловиче⁴ почувствована была необходимость ограничить самодержавие, и если по разуму того века нельзя было основать прочных для сего установлений, по крайней мере внешние формы правления представляли первоначальное тому очертание. Во всех важных мерах признаваемо было необходимым призывать на совет просвещеннейшую по тогдашнему времени часть народа, бояр, и освящать меры сии согласием патриарха; приметить здесь должно, что советы сии не были делом кабинета, но установлением публичным и в самых актах означаемым*.

Петр Великий во внешних формах правления ничего решительно не установил в пользу политической свободы, но он отперз ей двери тем самым, что открыл вход наукам и торговле. Без точного намерения дать своему государству политическое бытие, но по одному, так сказать, инстинкту просвещения он все к тому приуготовил**.

Вскоре начала, им положенные, столько усилились, что при восшествии Императрицы Анны на престол Сенат мог и дерзнул пожелать политического существования и поставил себя между народом и престолом⁵.

Здесь можно видеть первое доказательство, сколь усилия сии были преждевременны и сколь тщетно предварять обыкновенный ток вещей; одно дворское, так сказать, движение испровергло все сии замыслы.

Век Императрицы Елисаветы⁶ тщетно протек для славы государства и для политической его свободы. Между тем однако же семена свободы, в промышленности и торговле сокровенные, возрастали беспрепятственно.

Настало царствование Екатерины II⁷. Все, что в других государствах введено было для образования генеральных штатов; все то, что в политических писателях того времени предполагалось наилучшего для успехов свободы; наконец, почти все то, что

* «С благословением патриаршим Государь повелел и бояре приговорили» — так подписывались важнейшие акты того времени.

** По разуму того времени не было еще точного понятия о политической свободе. Сие доказывается учреждением Петра Великого (1714 г.) о праве первородства. Сие установление, совершенно феодальное, могло бы уклонить Россию на несколько веков от настоящего ее пути.

после, двадцать пять лет спустя, было сделано во Франции для открытия последней революции, — все почти было ею допущено при образовании Комиссии Законов⁸. Созваны депутаты от всех состояний, и созваны в самых строгих формах народного законодательного представления, дан наказ⁹, в коем содержалось сокращение лучших политических истин того времени, употреблены были великие пожертвования и издержки, дабы облечь сословие сие всеми видами свободы и величия, — словом, все было устроено, чтобы дать ему, и в лице его России, бытие политическое; но все сие столь было тщетно, столь незрело и столь преждевременно, что одно величие предприятия и блеск деяний последующих могли только оградить сие установление от всеобщего почти осуждения. Не только толпа сих законодателей не понимала ни цели, ни меры своего предназначения, но едва ли было между ними одно лицо, один разум, который бы мог стать на высоте сего звания и обозреть все его пространство.

Таким образом, громада сия, усилием одного духа, без действия времени составленная, от собственной своей тяжести пала, оставив по себе одну долголетнюю и горестную укоризну всем подобным сему предприятиям.

С сего времени мысли сей государыни, как можно заключать из всех ее установлений, совершенно изменились. Неудачный сей опыт охладил и, так сказать, привел в робость все ее помышления о внутренних политических преобразованиях. Среди войны и непрестанных внешних развлечений она ограничилась одними первоначальными чертами управления; а в государственных законах грамоты дворянству и городам остались единственными памятниками великих ее замыслов.

При покойном Государе Императоре издан важный в государственных постановлениях акт наследия престола, фамильное учреждение и, сверх того, постановление о разделе поселянских работ с ограничением их тремя днями, постановление весьма примечательное, потому что оно со времени укрепления крестьян помещикам есть в сем роде первое¹⁰.

В настоящем царствовании из разных установлений следующие должно отнести к государственным:

- 1) Открытие всем свободным состояниям права собственности на земли¹¹;
- 2) Учреждение состояния свободных земледельцев¹²;
- 3) Устройство министерств с ответственностью¹³;

4) Лифляндское положение, яко пример и опыт ограничения повинностей крестьянских¹⁴.

К сим главным учреждениям должно присоединить некоторые правила не менее действительные, хотя и не составляют они особенных постановлений.

Таковы суть:

Правила, принятые к умерению налогов по частным жалобам¹⁵; Правила, принятые о неотдаче казенных людей в крепость¹⁶. В сем состоят все покушения, какие правительство само собою доселе делало к политическому государству освобождению.

Два последствия из них извлечь можно:

1) Что начинания, при Императрице Анне и Екатерине II сделанные, очевидно были преждевременны и потому никакого не имели успеха;

2) Что, в общем движении человеческого разума, государство наше стоит ныне во второй эпохе феодальной системы, то есть в эпохе самодержавия, и, без сомнения, имеет прямое направление к свободе*.

Причины сему суть следующие:

1) В самом начале испровергнуто у нас право первородства; установление сие во всех прочих государствах, тот же путь совершивших, было великим камнем преткания.

2) Опыты превращений, вокруг нас бывших, имели, без сомнения, сильное влияние на мысли большей части людей, ими занимающихся.

3) В общем счете времени успехи в России идут несравненно быстрее, нежели шли они в те же эпохи в других государствах.

Но на сем обширном поприще каким образом определить истинную точку расстояния и какими признаками можно в ней удостовериться?

Удостоверение сие весьма важно, и оно одно может разрешить вопрос, выше предложенный, о времени политических преобразований.

Здесь не место исследовать в подробности сей вопрос; довольно предположить, что время сие или настало, или настать может, и

* Направление сие у нас действительно прямее, нежели было оно в других государствах.

в сем предположении должно рассмотреть разум, на коем имеет быть основано сие преобразование как вообще, так и в частях его.

Следующие признаки кажутся достоверны:

I. *Перемена в предметах народного уважения.* Не разумом, но силою воображения действует и владычествует ими правительство на страсти народные. Для сего установлены между прочим чины и почести. Доколе сила воображения поддерживает их в надлежащей высоте, дотоле они сопровождаются уважением. Но как скоро по стечению обстоятельств сила сия их оставит, так скоро и уважение исчезает. Чины и почести в сем положении могут быть еще лестны, но в одном только том отношении, что они служат знаком доверия или милости; внутренняя же их очаровательная сила, впечатление на народ, мало-помалу изглаживается и пропадает.

Не должно думать, чтобы явление сие зависело у нас от одного образа мыслей государя или от стечения случайных обстоятельств: оно точно таково было и во всех других государствах в той эпохе, когда феодальная система приближалась к своему падению*. Основание сему очевидно: когда разум начинает распознавать цену свободы, он отменяет с небрежением все детские, так сказать, игрушки, коими забавлялся он в своем младенчестве**.

II. *Ослабление власти.* Различать должно два рода власти: одну физическую, другую моральную.

Если физическая власть осталась в прежнем положении, то моральная, без сомнения, весьма ослабела. Какая мера правительства не подвержена ныне осуждению? Какое благотворное движение не искажено и не перетолковано? — Дух партий и злонамеренность, без сомнения, имеют в сем участие; но дух партий не имел бы столько силы, если бы общий разум не расположен был к его впечатлениям.

С горестию, но с достоверностию можно сказать, что в настоящем положении все меры правительства, требующие не физи-

* Перед революцией французские вельможи сами смеялись и над чинами, и над лентами. В настоящем смысле или тоне того времени было казаться простым гражданином.

** В некоторых классах чины у нас еще уважаются, но не по внутреннему их свойству, а единственно по праву владения крестьян, с ними сопряженному, или в виде достижения важных государственных должностей.

ческого, но морального повиновения, не могут иметь действия. Тщетно ищут изъяснить сие из личных свойств министров. Сравнивая одни пороки с другими, перевес, без сомнения, будет на временах протекших. Одна есть истинная сему причина: образ мыслей настоящего времени в совершенной противоположности с образом правления.

III. *Невозможность частных исправлений.* Все жалуются на запутанность и смешение гражданских наших законов. Но каким образом можно исправить и установить их без твердых законов государственных? К чему законы, распределяющие собственность между частными людьми, когда собственность сия ни в каком предположении не имеет твердого основания? К чему гражданские законы, когда скрижали их каждый день могут быть разбиты о первый камень самовластия? — Жалуются на запутанность финансов. Но как устроить финансы там, где нет общего доверия, где нет публичного установления, порядок их охраняющего? * Жалуются на медленность успехов просвещения и разных частей промышленности. Но где начало, их животворящее?

К чему послужит рабу просвещение? К тому только, чтобы яснее обозрел он всю горесть своего положения.

IV. *Наконец, сие всеобщее неудовольствие, сия преклонность к горестным изъяснениям всего настоящего есть не что другое, как общее выражение пресыщения и скуки от настоящего вещей порядка.*

Войны и политические происшествия, без сомнения, занимают тут свое место. Но были и тягости, были войны, и дух народный не был, однако же, подавлен ими до такой степени, как ныне. Неужели дороговизне, сахару и кофе можно, в самом деле, приписать начало сих неудовольствий? Уменьшилась ли от них роскошь? Обеднел ли в самом деле народ? Где те жестокие несчастья, кои его на самом деле постигли? Все вещи остались в прежнем почти положении, а между тем дух народный страждет в беспокойствии. Как можно изъяснить сие беспокойствие ина-

* В настоящем положении нельзя с успехом положить какой-нибудь налог, к исправлению финансов необходимо нужный, ибо всякая тягость народная приписуется единственно самовластию. Одно лицо Государя ответствует народу за все постановления, Совет же и министры всегда, во всякой мере тягостной, могут отречься от участия там, где нет публичных установлений.

че, как совершенным изменением мыслей, глухим, но сильным желанием другого вещей порядка.

Таковы суть главные признаки, по коим можно определить место, которое Россия ныне занимает на лестнице гражданского образования. По сим признакам можно, кажется, с достоверностию заключить, что настоящая система правления несвойственна уже более состоянию общественного духа и что настало время переменить ее и основать новый вещей порядок*.

Но, приступая к сей важной перемене, должно со всею зрелостью размыслить и определить разум сего преобразования как вообще, так и особенно в частях его.

I. Об общем разуме преобразования

Общий предмет преобразования состоит в том, чтобы правление, доселе самодержавное, постановить и учредить на непременимом законе.

Нельзя основать правление на законе, если одна державная власть будет и составлять закон и исполнять его.

Отсюда необходимость установлений, действующих в составлении закона и его исполнении.

Из тройкого порядка государственных сил возникает тройкий порядок сих установлений. Одно из них должно действовать в образовании закона, другое — в исполнении, третье — в части судной. Разум всех сих установлений может быть различен.

Первое и главное различие происходит от самой силы установлений и внешних их форм.

Два различные устройства с первого воззрения здесь представляются.

Первое состоит в том, чтобы облечь правление самодержавное всеми, так сказать, внешними формами закона, оставив в существе его ту же силу и то же пространство самодержавия.

Второе устройство состоит в том, чтобы не внешними только формами покрыть самодержавие, но ограничить его внутреннею и

* Все исправления частные, все, так сказать, пристройки к настоящей системе были бы весьма непрочны. Пусть составят какое угодно министерство, распорядят иначе части, усилят и просветят полицейские и финансовые установления, пусть издадут даже гражданские законы: все сии введения, быв основаны единственно на личных качествах исполнителей, ни силы, ни твердости иметь не могут.

существенною силою установлений и учредить державную власть на законе не словами, но самим делом.

В самом преддверии преобразования должно решительно избрать одно из сих двух устройств. Избрание сие определяет истинный его разум.

Если будет избрано первое устройство, тогда все установления так должны быть соображены, чтобы они в мнении народном казались действующими, но никогда не действовали бы на самом деле. Главные черты сего устройства состоять могут в следующем:

1) Установить сословие, которое бы представляло силу законодательную, свободную, но на самом деле было бы под влиянием и в совершенной зависимости от власти самодержавной.

2) Силу исполнительную так учредить, чтобы она по выражению закона состояла в ответственности, но по разуму его была бы совершенно независима.

3) Власть судной дать все преимущества видимой свободы, но связать ее на самом деле такими учреждениями, чтобы она в существе своем всегда состояла во власти самодержавной*.

Если, напротив, предпочтено будет второе устройство, тогда все сии установления расположены быть должны на следующих правилах:

1) Законодательное сословие должно быть так устроено, чтобы оно не могло совершать своих положений без державной власти, но чтобы мнения его были свободны и выражали бы собою мнение народное.

2) Сословие судебное должно быть так образовано, чтобы в бытии своем оно зависело от свободного выбора, и один только надзор форм судебных и охранение общей безопасности принадлежали правительству.

3) Власть исполнительная должна быть вся исключительно вверена правительству; но поелику власть сия распоряжениями своими под видом исполнения законов не только могла бы обезобразить их, но и совсем уничтожить, то и должно ее поставить в ответственности власти законодательной.

* На сих трех главных правилах основано настоящее политическое устройство Франции.

Таков есть общий разум двух систем, коим можно следовать в составлении коренных законов.

Сравнивая сии две системы между собою, нет сомнения, что первая из них имеет только вид закона, а другая — самое существо его; первая под предлогом единства державной власти вводит совершенное самовластие, а другая ищет в самом деле ограничить его и умерить. Первая издалека готовит сама себе прекращение, а другая, при благоприятных обстоятельствах, может утвердиться, долгое время без важных перемен постепенно следовать за гражданским усовершением; первая может быть оправдана в народе своевольном, непостоянном, преклонном ко всем новым умствованиям и особливо тогда, как народ сей выходит из анархии с превратными привычками; но вторая одна может быть свойственна народу, который имеет более доброго смысла, нежели пытливости, более простого и твердого разума, нежели воображения, коего характер трудно обольстить, но легко убедить простою истиною, — словом, она может быть свойственна такому народу, коего нет нужды прельщать и обманывать по добронравию его и некоторой лености, всем народам северным природной.

Определив сим образом общий разум коренных законов, свойственных настоящему положению России, нужно приложить его к разным частям, государственное уложение составляющим.

II. О разуме законов в державной власти

В разуме законов, державную власть определяющих, должно изобразить, какое действие власть сия должна иметь в порядке законодательном, в судном и исполнительном.

1. О действии державной власти в порядке законодательном

Порядок законодательный слагается из трех начал: из предложения закона, уважения его и утверждения.

Предположив по общему разуму коренных законов бытие законодательного сословия, в действии верховной власти должно определить, какие из сих трех начал принадлежат ей исключительно.

Политические системы других народов определяют сие разнообразно.

В одних, как то в Англии, предложение закона принадлежит как законодательному сословию, так и власти державной.

В других, как то во Франции, предложение закона принадлежит одной власти державной исключительно.

Уважение закона во всех системах принадлежит законодательному сословию, и правительство участвует в нем единственно голосами своих министров или изъяснениями ораторов.

Утверждение закона везде принадлежит власти державной, с тем только ограничением, что в Англии и во Франции не может она утвердить закона, большинством голосов не уваженного, а в Англии сверх того может не утвердить закона, хотя бы он и всеми был уважен.

Из сих различных постановлений какое может быть наиболее свойственно России?

а) В предложении закона

Нет, кажется, сомнения, что предложение закона должно предоставить исключительно правительству. Пространство Империи, разнообразие населения и степень нашего просвещения требуют, чтобы правительство имело всю возможную силу действовать во благо, и сила сия в одном только злоупотреблении ее должна быть умеряема.

Если источник закона поставить в некоторых случаях вне пределов державной власти, тогда может произойти безмерное в видах разнообразие и несвязность; тогда часто в законодательном собрании будет теряться время в предложениях невместных или неблагоприятных; тогда для самого порядка сих предложений должно будет учредить в законодательном сословии множество форм и обрядов, коих охранение может, особенно у нас, произвести великую сложность и затруднение; тогда правительство может быть поставлено в неприятное положение отвергать или не давать своего утверждения на такие предметы, кои будут законодательным сословием приняты*.

* Известно, что в английской конституции искали избежать сей несообразности введением отказа, сокрытого под предлогом: *le roi s'avisera* <король рассудит — фр.>. Уклонение, несовместное ни с достоинством, ни с правотою державной власти.

По сим причинам нет, кажется, сомнения предложение закона исключительно присвоить державной власти. Быв окружена во всех своих важных деяниях Государственным советом, коего бытие устанавливается не произволом ее, но коренным государственным законом, нет сомнения, что власть державная всегда будет иметь более способов предлагать законы с зрелостию, нежели каждый член законодательного сословия. И, впрочем, какая польза для нее отлагать предложение закона полезного или предлагать закон вредный? Первым она стеснит только себя в собственных своих деяниях, а второй будет отвергнут в законодательном сословии.

Есть однако же исключение, которое необходимо должно допустить в сем правиле.

1) Когда какою-либо мерою правительства явное сделано будет нарушение коренному государственному закону, как то личной или политической свободе*.

2) Когда правительство в установленное время не представит узаконенных отчетов.

В сих только двух случаях законодательное сословие может собственным своим движением, предварив однако же правительство, предложить дело на уважение и возбудить узаконенным порядком следствие против того министра, который подписал сию меру, и просить вместе с тем ее отмены.

б) В уважении закона

Хотя уважение закона собственно принадлежит законодательному сословию, нельзя однако же исключить из оного министров. Если подвержены они ответственности в мерах, ими принимаемых, то самая справедливость требует дозволить им лично объяснять и поддерживать предложения правительства**.

* Во Франции право сие дано Сенату, в Англии — Нижнему парламенту. Сверх сего, во Франции существуют на словах при законодательном корпусе, вместо трибуната, две комиссии: одна для охранения личной свободы, другая для свободы книгопечатания.

** В Англии министры обыкновенно стараются и получают место и голос в Нижней камере Парламента. Во Франции, хотя и не имеют они места в сословии законодательном, но имеют оное в Сенате, а по устройству сего государства Сенат есть одно из первых политических сословий, и самые важнейшие поста-новления в нем совершаются.

2. О действии державной власти в порядке исполнительном

Существо части исполнительной требует по всей необходимости единства. Истина сия всеми единогласно признана. В самых республиках исполнение большею частью всегда вверяемо было одному лицу.

Посему нет сомнения, что в России вся исполнительная часть должна принадлежать власти державной.

Но выше уже было замечено, что образ исполнения может столько отступать от разума закона, что, если часть сия составлена будет без всякой связи с порядком законодательным, она может самый закон соделать игралищем прихоти и произвола. Отсюда происходит необходимость ответственности, коей формы могут быть различны, но существо одинаково.

Существо ответственности состоит в следующих предположениях:

1) Предполагается, что власть державная, предлагающая и отвергающая закон, никогда не может действовать сама собою против его разума.

2) Предполагается также, что Совет, яко сословие, содействовавшее предложению и утверждению закона, не может поступить против его разума. А посему:

3) Всякая мера, приемлемая в нарушение закона, вменяется не державной власти и не Совету ее, но подчиненным ей исполнителям или министрам, кои посему лично, каждый по своей части, подвергаются за них ответу, и сие обязательство приемлют они на себя самым подписыванием актов. Отсюда происходит:

4) Что подписание актов всегда предполагается совершенно свободным.

Внешние формы сей ответственности должны быть самые простейшие, и они будут, без сомнения, таковыми, когда постановится правилом, чтобы члены законодательного сословия имели право предъявлять обвинение их против министров, и, когда предъявление их большинством голосов за благо будет принято, тогда приступали бы к предметам самого обвинения. Когда обвинение большинством голосов признано будет основательным и вместе с тем утверждено будет державною властью, тогда наряжается суд или следствие.

В сих пределах ответственности власть державная, действуя в исполнении закона, всегда будет освещаемая мнением народным и, следовательно, будет действовать с достоверностью и без всякого внимания к слухам посторонним.

3. О действии державной власти в порядке судном

Власть судная в источнике своем не что другое есть, как власть исполнительная. Всякое дело, всякий спор, предмет суда составляющий, есть не что другое в существе своем, как жалоба на нарушение закона.

Власть судная удостоверяется в сем нарушении и восстанавливает закон в его силу, то есть приводит его в исполнение.

По сему понятию порядок судный, яко часть порядка исполнительного, принадлежит по существу своему власти державной, и для сего-то везде и у всех народов суд ее именем производится*.

В порядке исполнительном предполагается ответственность; по сему надлежало бы таковую же ответственность допустить и в порядке судном.

Но каким образом учредить сию ответственность во множестве и разнообразии частных споров? Для сего надлежало бы допустить по каждому делу жалобы частных людей в законодательное сословие и по каждому делу ответственность и объяснение министра юстиции.

Очевидное неудобство сего предположения заставило искать других способов учредить судную ответственность. Положено, чтобы судьи избираемы были самими теми лицами, для коих суд устанавливается. Таким образом, власть судная по существу своему осталась в правах власти державной, но исполнение ее вверила она избранию тех самых лиц, кои могли бы приносить на нее жалобы. Сим учреждением сила ответственности слагается уже с власти исполнительной и переходит прямо на самих судей и первоначальных их вверителей.

Но ответственность в суде может быть двоякая: в существе дела и в судных обрядах.

* В древнем Риме судья был один претор, окруженный юрисконсультами. В Англии и во Франции, хотя суд производится посредством избранных лиц, но всегда именем державной власти.

Власть державная, вверив лицам, избранным суд в существе его, не могла однако же вверить им охранение обрядов. Обряды судные составляют часть публичного права; они по всей необходимости требуют единообразия. Они столько суду существенны, что часто перемена или нарушение их изменяет самое существо дела. Каким образом можно предположить, чтобы тысячи избранных судей могли соблюсти их единообразию? Какое смешение могло бы произойти, если бы в одной провинции по одному и тому же делу понимали формы судные иначе, нежели в другой?

Отсюда необходимость, чтобы охранение судебных форм основано было на том же правиле единства, на коем вообще часть исполнительная должна быть поставлена.

По сему понятию о порядке судном, он слагается из двух установлений: первое из них, относящееся к существу дела, державная власть вверяет свободному выбору подданных и, слагая вследствие того ответственность сей части, передает ее, так сказать, тому же началу, от коего истекает и власть законодательная. Второе установление — надзор и охранение форм судебных — остается и с ответственностью, к тому принадлежащую, исключительно в порядке исполнительном.

Из сего следует, что действие власти державной в суде должно быть ограничено одним установлением власти, надзирающей и охраняющей судебные обряды.

Определив сим образом права державной власти, государственное уложение поступает к определению первого и главного ее действия — к составлению закона.

III. О разуме государственного уложения в составлении закона

Составление закона имеет три стихии: предложение его, уважение и утверждение.

Выше были означены причины и ограничения, по коим две из сих стихий закона, предложение и утверждение, вверяются исключительно державной власти.

Уважение закона принадлежит законодательному сословию.

В органических законах будет означен состав и движение сего сословия.

Здесь нужно только определить с точностью предмет его; определение сие весьма существенно: от него зависит сила самого установления.

Если понятие закона распространить на все постановления без изъятия, тогда все соделается предметом законодательного сословия, дела придут в совершенное смешение и единство исполнения исчезнет.

Если, напротив, понятие закона так стеснить, чтобы оно относилось только к одним самым общим положениям, тогда власть исполнительная не будет иметь своих пределов, и под видом исполнения самый закон разорится*.

Нужно найти в сем истинную средину, определить характер, коим закон отличается от мер исполнения и разных учреждений.

Все постановления, коими государство управляется, составляют неразрывную связь последствий, из одного начала истекающих. Начало сие весьма просто: не делай другому того, чего не желаешь себе**.

Но не все сии последствия равно существенны для политической и гражданской свободы.

В отношении к свободе они могут быть разделены на два главные класса:

* По личным причинам державной власти во Франции смешение понятий о законе, допущенное в конституции, есть главною причиною ее нестройности и должно соделаться со временем причиною ее перемены. В конституции сей допущено три рода законов: 1) *Le loi* <закон> — составляется в законодательном сословии; 2) *Senatus consultes organiques* <Сенатское решение органическое> образуются в Сенате и под видом дополнения могут даже переменить конституцию; 3) *Senatus consultes* <Сенатское решение> могут остановить действие закона. Таким образом, во Франции установлено два законодательных сословия; одно из них избирается народом, другое совершенно почти зависит от правительства. Державная власть почти по произволу может избирать тот из сих двух путей, который для видов ее может быть удобнее и послушнее; а как Сенат более от нее зависит, то и предпочитает она обыкновенно через его посредство переводить все свои постановления. Сословие законодательное есть почти пустой обряд.

** Бесчисленные последствия, из сего начала возникающие, все имеют одно общее свойство, в том состоящее, что все они ограничивают отдельную и естественную свободу человека и приводят ее в совместность со свободой других, и, следовательно, все они могут быть признаваемы законом. Закон положительный не что другое есть, как ограничение естественной свободы человека.

В *первом* должно положить те постановления, коими вводится какая-либо перемена в отношениях сил государственных или в отношениях частных людей между собою.

Во *втором* те, кои, не вводя никакой существенной перемены, учреждают только образ исполнения первых.

Первым принадлежит в точном смысле толкование *закона*, вторым *уставов и учреждений*.

Первые должны составлять предмет законодательного сословия, вторые же относятся к действию власти исполнительной.

Здесь представляется одно существенное примечание. Хотя уставы и учреждения не переменяют законов, тем не менее, определяя образ их исполнения, они могут столько их обессилить, что самое существо их останется ничтожным, хотя и сохраняются все внешние их формы. Сие-то уважение было началом установления ответственности.

Понеже закон не мог всего объять и учредить и учреждения, и уставы, быв оставлены одной власти исполнительной, могли самый закон испровергнуть, то и принято правилом, чтобы закон был исключительно предметом законодательного сословия, но учреждения и уставы стояли бы под его же ответственностью.

Таким образом, действие законодательного сословия разделилось на две части: одно прямое — составление закона; другое косвенное — взыскание ответа во всех уставах и учреждениях.

Прямое действие законодательного сословия не может быть уничтожено без уничтожения самого существа сословия; но косвенное всегда может быть обращено в прямое, если правительство того пожелает, ибо сим не уменьшается власть законодательного сословия, но возрастает.

Из сего следует:

1) Что никакой закон не может иметь силы, если не будет он составлен в законодательном сословии.

2) Что, напротив, учреждения и уставы состоят во власти правительства, но с ответственностью его в том, что не нарушают они закона.

3) Что ответственность сию может правительство сложить, внося уставы и учреждения в законодательное сословие.

По сему понятию о законе и учреждениях, сила и именование закона присвоается следующим постановлениям:

- 1) Уложению государственному и законам органическим, к нему принадлежащим;
- 2) Уложению гражданскому;
- 3) Уложению уголовному;
- 4) Уложению коммерческому;
- 5) Уложению сельскому;
- 6) Всем общим дополнениям и изъяснениям предметов, в уложения сии входящих.

Сверх сего вносятся в законодательное сословие и подчиняются порядку закона следующие уставы и учреждения:

- 7) Устав судебный;
- 8) Все уставы, определяющие положение какой-либо части в связи ее с другими;
- 9) Общие судебные и правительственные учреждения, как то учреждения судебных и правительственных мест;
- 10) Все постановления о налогах и общих народных повинностях, как временных, так и всегдашних;
- 11) Продажа и залог государственных имуществ и исключительных на них привилегий;
- 12) Вознаграждение частных людей за имущества, для общей пользы необходимые.

Исключая сих статей, все прочие уставы и учреждения остаются на ответственности правительства и в его расположении. Сюда принадлежат:

- 1) Постановления о мире и войне;
- 2) Все великие меры, приемлемые правительством к спасению Отечества среди каких-либо бедствий;
- 3) Все частные инструкции, учреждения и распоряжения, удостоверяющие, изъясняющие и дополняющие прежние уставы и учреждения и разрешающие частные в них сомнения и затруднения.

Определив сим образом разум закона, уставов и учреждений и окончив сим действие государственных сил в их соединении, Государственное уложение поступает к означению их действия в отдельном их состоянии, к начертанию прав подданных.

IV. О разуме законов в правах подданных

Здесь представляются два важные вопроса к разрешению:

- 1) должно ли в России допускать разделение состояний;
- 2) в чем должно состоять сие разделение.

1. Причины разделения состояний

Выше было примечено, что Россия стоит ныне во второй эпохе феодального состояния, в эпохе, когда власть самодержавная, соединив в себе все силы государственные, обладает свободою подданных, как политической, так и гражданской.

Но обладание сие имеет у нас три степени.

Первый и самый высший степень обладания падает на ту часть народа, которая не имеет ни политической, ни гражданской свободы.

В сем положении находятся крестьяне помещичьи.

Второй степень обладания простирается на тех подданных, кои имеют гражданскую свободу, но не имеют политической. В сем положении находятся у нас так называемые люди свободного состояния: купцы, мещане и государственные крестьяне.

Третий степень обладания относится к тем, кои хотя и не имеют прав политических, но, имея право гражданское, сверх того разделяют с державною властью право обладания в первой степени. В сем положении находится дворянство.

Таким образом, народ российский разделяется ныне на три класса.

Первый класс, дворянство, представляет остаток тех древних феодальных установлений, в коих державная власть, то есть соединение прав политических и гражданских, разделялась между известными родами. В последствии времени политические права от них отторгнуты, но гражданские остались неприкосновенны, и роды сии наследственно делят их с державною властью*.

* Каждый дворянин, в существе своего состояния, представляет потомство тех родов, кои некогда обладали частию народа самодержавно и зависели от великих князей более словом, нежели делом.

Второй класс, купечество, мещанство и прочее, основался переходом и постепенным освобождением из третьего.

Третий класс, крепостные люди, вначале имели некоторый степень гражданских прав. Они могли иметь собственность и право перехода с одних земель на другие*.

Но впоследствии, по мере того, как от удельных владельцев права политические переходили и присоединялись ко власти державной, права гражданские сего последнего класса, как бы в вознаграждение первых, переходили к их помещикам и, наконец, разными обстоятельствами, особенно же системою составления военных наших сил, быв укреплены к земле, потеряли как личную, так и вещественную свободу.

Таково есть настоящее разделение состояний в России.

Два только могут быть источника всех разделений: права гражданские и политические.

Первый источник. Права гражданские, то есть безопасность лица и имущества, суть первое и неотъемлемое достояние всякого человека, входящего в общество. Противно природе человека предполагать, чтобы кто-либо согласился жить в таком обществе, где ни жизнь, ни имущество его ничем не обеспечены.

Рабы однако же всегда и везде существовали. В самых республиках число их почти равнялось числу граждан, а участь их там была еще горше, нежели в монархиях.

Не должно, однако, из сего заключать, чтобы рабство гражданское было необходимо. Конституция древних республик и нравы века были причиною сего установления. Мы видим, напротив, государства обширные и многонаселенные, в коих рабство сего рода мало-помалу уничтожилось.

Нет никакого основания предполагать, чтобы в России не могло оно уничтожиться, если приняты будут к тому действительные меры.

Но чтобы меры сии были действительны, они должны быть постепенны.

Гражданская свобода имеет два главные вида: свобода личная и свобода вещественная.

Существо первой состоит в следующих двух положениях:

* До царя Ивана Васильевича и даже по Уложению царя Алексея Михайловича различались еще люди кабальные и холопы от крестьян.

- 1) Без суда никто не может быть наказан;
- 2) Никто не обязан отправлять личную службу иначе, как по закону, а не по произволу другого*.

Существо свободы второго рода, то есть вещественной, основано на следующих положениях:

- 1) всякий может располагать своею собственностью по произволу сообразно общему закону; без суда никто собственности лишен быть не может;
- 2) никто не обязан отправлять вещественной службы, ни платить податей и повинностей иначе, как по закону или по условию, а не по произволу другого.

Должно ли оба сии рода гражданской свободы предоставить всем вообще подданным без всякого ограничения? Два уважения здесь представиться могут:

1) *В свободе личной.* Закон, личную свободу определяющий, не может быть для всех одинаков. Есть род службы, предполагающий особенный образ воспитания и науки, который не может быть совместим со всеми родами промышленности. Такова есть служба высших чинов в порядке судном, в управлении и в войске. Если допустить равенство во вступлении в службу и всех без различия подчинить одной очереди, тогда высшие звания наполнятся людьми, воспитанием к ним не приуготовленными, и один из важнейших предметов общественного образования исчезнет.

Из сего следует, что закон, определяющий службу, не может быть без изъятия; он должен допустить сие изъятие в пользу тех, кои наукою и воспитанием будут приуготовляться к высшим родам службы; но ни в каком предположении никого не должен он освобождать от службы.

Здесь открывается первое различие, которое должно по необходимости допустить в личном гражданском праве; никто

* Первое из сих положений дает крепостным людям право суда и, отъемля его от помещиков, ставит их наравне со всеми перед законом. Второе предложение отъемлет право отдавать в службу без очереди. На сих двух основаниях утверждается личная свобода.

не должен быть его лишен, но не все могут иметь его в равной степени.

2) *В свободе вещественной.* Основание свободы вещественной есть собственность. Закон, определяющий сию свободу, также должен иметь свои степени. Право собственности движимой и недвижимой, но не населенной, должно принадлежать всем без различия; но собственность населенная предполагает такие отношения, к коим не все могут быть способны. Она предполагает управление и, следовательно, знание законов правительства, коего нельзя достигнуть без особенного к тому образования. Странно бы было допустить, чтобы помещичий крестьянин, разбогатея по случаю, купил деревню, населенную другими подобными крестьянами, и управлял бы ею по закону, тогда как власть его, воспитанием не предуготовленная, ни познания закона, ни морального к себе уважения приобрести не может.

Из сего следует, что собственность недвижимых имений населенных не может принадлежать всем без различия, и должен быть класс людей, коему бы право сие принадлежало исключительно.

Отсюда происходят следующие общие заключения:

I. Права гражданские, как личные, так и вещественные, разделяются на два рода: одни суть общие всем подданным российским, другие особенные некоторым состояниям.

а) Права гражданские общие:

- 1) Никто без суда наказан быть не может.
- 2) Никто не обязан отправлять личную службу по произволу другого, но по закону, определяющему род службы по состояниям.
- 3) Всякий может приобретать собственность движимую и недвижимую и располагать ею по закону; но приобретение собственности недвижимой населенной принадлежит известным только состояниям.
- 4) Никто не обязан отправлять вещественных повинностей по произволу другого, но по закону или добровольным условиям.

б) Права гражданские особенные:

1) Быть изъятым от общей очередной службы, но не быть однако же свободным от особенной службы, которая на известные состояния особенно положена законом.

2) Иметь право приобретать недвижимую собственность населенную, но управлять ею не иначе, как по закону.

II. Из различия прав гражданских, общих и особенных возникает различие состояний, различие, которое по самой необходимости допустить должно.

В древних республиках различие сие не было допускаемо. Всякий гражданин мог иметь всякого рода собственность, но сие происходило оттого, что собственность большею частью обрабатываема была рабами, кои сами считались вещью.

Во Франции сие различие хотя сначала и не было допускаемо в законе, но впоследствии признано было нужным допустить его.

Для сего установлено право первородства, по коему собственность без продажи должна обращаться навсегда в известных только родах.

В Англии и в Соединенных Штатах сие различие также не допускается; но приметить должно, что там земли обрабатываются большею частью наймом и крестьяне не имеют твердой оседлости.

В России распорядок сей был бы невозможен:

1) потому что воинская наша система и пространство земель ненаселенных непременно требуют оседлости;

2) что наймом обрабатывать у нас земель по пространству их и по малости населения также невозможно;

3) наконец, ежели бы система сия и была возможна, то в нравственных уважениях участь крестьянина сим безмерно бы отяготилась, а земледелие потерпело бы великую расстройку. Участь крестьянина, отправляющего повинности по закону и имеющего в возмездие свой участок земли, несравненно выгоднее, нежели положение бобылей, каковы суть все рабочие люди в Англии, во Франции и в Соединенных Штатах.

Второй источник разделения состояний суть права политические. Выше было означено, что они состоят в участии в силах государственных: законодательной, судной и исполнительной.

Всем ли вообще подданным российским должны принадлежать равно права политические?

С тех пор как основалась в европейских государствах система выборов, или народного представления, участие народа в силах государственных разделилось на два главные действия: право избирания и право представления. Следовательно, и вопрос о принадлежности прав политических имеет два вида: в первом определяется, все ли вообще подданные должны иметь право избирания; во втором — все ли могут иметь право представления.

К разрешению вопроса в первом виде представляются следующие уважения.

Закон составляется в защиту лица и собственности. Следовательно, положив право личное равным, чем более человек приемлет участия в собственности, тем естественно более печется о ее охранении.

Сверх сего, самое приобретение собственности в обыкновенном порядке предполагает разум и трудолюбие.

Из сего следует, что в общем исчислении человек, имеющий собственность, по уважению собственных своих польз, более приемлет участия в доброте закона и более соединяет вероятностей к правильному его усмотрению, нежели человек без собственности или бобыль*.

Следовательно, нет сомнения, что люди, имеющие собственность, все без различия должны быть допускаемы к участию в правах политических.

Но если вместе с ними допустить к сему участию и людей, собственности не имеющих, тогда голос и суждение сих последних по числу их, без сомнения, возьмет перевес, и, следовательно, все избирательные силы народа перейдут в руки тех самых, кои наименее в доброте сих выборов имеют участие и наименее способов к правильному их усмотрению**.

На сем-то основано то важное правило, по коему во всех государствах, в самой Франции среди революции, право выборов ограничено было только теми людьми, кои имеют собственность.

* Каковая, например, нужда человеку без собственности ограничивать закон о податях вещественных, когда закон сей на него не падает.

** Сие состояние общества называется олигархия

Нет сомнения, что и у нас тому же правилу должно следовать и потому постановить, что в составлении выборов никто не может участвовать, кто не имеет недвижимой собственности или капиталов промышленности в известном количестве.

Сверх сего, есть в обществе положения, кои по образу жизни и воспитания не позволяют предполагать ни довольно разума, ни столько любочестия, чтобы допустить людей, ими занимающихся, к участию в составлении закона. Таковы суть состояния домашних слуг, ремесленных и рабочих людей и поденщиков, хотя бы они и имели собственность, в капиталах состоящую.

К разрешению вопроса во втором виде представляются те же уважения. Если собственность должна быть принята основанием в праве выборов, то кольми паче она должна быть предпочтена в праве представления. По сим-то причинам во всех государствах полагается известный доход для права представления, и доход сей должен быть выше, нежели оклад для выборов.

Из сего обозрения прав гражданских и политических открывается, что все они в рассуждении принадлежности их на три класса могут быть разделены:

- 1) Права гражданские общие, всем поданным принадлежащие.
- 2) Права гражданские частные, кои должны принадлежать тем только, кои образом жизни и воспитания к ним будут приготовлены.
- 3) Права политические, принадлежащие тем, кои имеют собственность.

Из сего происходит следующее разделение состояний:

- 1) дворянство;
- 2) люди среднего состояния;
- 3) народ рабочий.

Определив сим образом разделение состояний, должно определить с точностию:

- 1) права, каждому состоянию принадлежащие, и состав его;
- 2) переход из одного состояния в другое.

2. Права состояний

1. Права дворянства

1) Дворянство пользуется всеми гражданскими правами, подданным российским вообще принадлежащими.

2) Сверх сих общих прав, дворянство имеет то особенное право, что оно свободно от личной службы очередной, но обязано непременно отправлять оную в гражданском или воинском звании не менее 10-ти лет по своему выбору, но без перехода, исключая случаев, особенным законом определяемых.

3) Дворянство имеет особенное право приобретать недвижимые имущества населенные, управляя ими по закону.

4) Дворянство имеет политические права в выборе и представлении, но не иначе, как на основании собственности.

5) Все свободные промыслы, дозволенные законом, открыты дворянству. Оно может вступать в купечество и другие звания, не теряя своего состояния.

Состав дворянства:

6) Дворянство разделяется на личное и потомственное; личное не простирается далее одного лица.

7) Дворянство потомственное приобретается по праву родом, со службою сопряженным.

8) Дети дворянина потомственного до совершения положенных лет службы суть дворяне личные. Окончив службу, они приобретают дворянство потомственное, а дети их суть дворяне личные.

9) Дворянство личное без рода приобретается службою.

10) Дети личных дворян суть люди среднего состояния.

11) Но личное дворянство не превращается в потомственное одним совершением службы; к сему потребны особенные заслуги, по уважению коих Императорскою властью в течение службы или по окончании ее даруется потомственное дворянство и удостоверяется особенным дипломом.

12) Титла дворянские личные производят дворянство личное, а потомственные дают дворянство потомственное.

13) Но сохранение сих титл зависит так же от продолжения службы, как и сохранение прав дворянских.

14) Дворянство потомственное пресекается и превращается в личное уклонением от службы.

15) Вообще дворянство теряется:

- а) судом и публичным наказанием;
- б) вступлением в класс людей рабочих.

2. Права среднего состояния

1) Среднее состояние имеет права гражданские общие, но не имеет особенных.

2) Личная служба людей среднего состояния определяется по их званиям и промыслам особенным законом.

3) Лица среднего состояния имеют политические права по их собственности.

4) Все свободные промыслы им открыты, и из одного в другой переходят они свободно, исполнив возложенные на них повинности.

5) Они достигают личного дворянства службою, когда вступят в оную по своему выбору, но не прежде, как исполнив службу, законом на них возложенную.

Состав среднего состояния:

б) Среднее состояние составляется из купцов, мещан, однодворцев и всех поселян, имеющих недвижимую собственность в известном количестве.

3. Права народа рабочего

1) Народ рабочий имеет общие права гражданские, но не имеет прав политических.

2) Переход из сего класса в следующий всем отверзт, кто приобрел недвижимую собственность в известном количестве и исполнил повинности, коими обязан был по прежнему состоянию.

Состав сего класса:

3) К классу рабочего народа причисляются все поместные крестьяне, мастеровые их работники и домашние слуги.

В сем состоит разум тех прав, кои принадлежат российским подданным в разных состояниях.

В разделе сих состояний паче всего уважена постепенность усовершеня и перехода из состояния низшего в высшее. Для сего в каждом состоянии назначена, так сказать, черта, соединяющая его с последующим. Так, дворянство личное связует состояние

первое со вторым. Приобретение недвижимой собственности связует второе с третьим, и, таким образом, те самые лица, кои по положению их не имеют прав политических, могут их желать и надеяться от труда и промышленности.

Определив сим образом права подданных, государственное уложение поступает к последней его части, законам органическим.

V. О разуме законов органических

Законы органические коренные должны определить устройство тех установлений, коими силы государственные действуют.

Установления сии суть: совет, законодательное сословие, сенат и министерства.

В общем разуме сих установлений должно означить:

- 1) состав каждого из них,
- 2) предметы его и
- 3) порядок действия.

Каждое из сих установлений, соединяясь в державной власти и образуя первенствующие государственные сословия, должно простираться на всю империю и, разделяясь постепенно, нисходить к самым последним селениям.

Следовательно, прежде нежели можно определить порядок сих установлений в высших их отношениях, нужно рассмотреть и назначить те степени, чрез кои они проходить должны.

Сие ведет к разделению империи в порядке законодательном, в судном и в порядке управления.

Первое правило сего разделения состоит в том, чтобы стараться сколь возможно все степени сил государственных совместить между собою. Сего требует экономия их упражнений, надзора и издержек.

Второе правило, не менее важное, состоит в том, чтобы, избегая излишней раздробительности, доставить всем подданным, в установлениях сих участвующим, удобность в них действовать.

Третье правило. Все устройства, слишком сложные и составленные из великого числа людей, движутся медленно. Напротив, те установления, кои не имеют достаточных сил, вместе действующих, обыкновенно падают в слабости и неуважения.

Следовательно, в числе лиц, составляющих сословие, должна быть средняя мера.

Четвертое правило. Установления законодательные по существу своему требуют содействия многих лиц в суждении и единства в утверждении. Установления судные требуют также содействия многих лиц в суждении и единства в надзоре. Установления исполнительные, напротив, требуют единства во всех своих действиях.

В настоящем положении империя в порядке судном и исполнительном делится на губернии и каждая губерния — на уезды; ниже сих двух степеней есть еще третья, но не совершенно образованная, в волостях казенных — волостное правление, в помещичьих — власть помещика, в удельных — приказы.

В порядке законодательном не могло быть никаких степеней, когда и самый порядок сей еще не существует.

Должно ли оставить сие разделение в его силе и приспособить к нему степени порядка законодательного?

Без сомнения, легче бы казалось сохранить его; но соображая настоящее положение с общими правилами, выше постановленными, открываются следующие неудобства:

1) В разделении губерний на уезды доселе большею частью принимаемо было в счет одно расстояние. Население их весьма различно. Есть уезды, в коих совсем почти нет людей, коим по настоящему государственному положению должны принадлежать права политические, и есть другие, в коих число их очень мало. Следовательно, в одних совсем нельзя основать никаких начал законодательного порядка, а в других начала сии будут весьма слабы.

2) Даже в порядке судном и исполнительном, ныне существующем, раздробление уездов производит разные затруднения. Есть уезды, в коих дворянство так слабо, что некому ни выбирать, ни быть избираемым. Посему наполнение мест, хотя и чинится по выборам, но в самом деле зависит большею частью от произвола губернатора.

3) Нет почти возможности, раздробив управление губернаторское на 12 частей, для каждой из них приискать столько надежных и исправных чиновников, сколько суд и добрая полиция их требует, и объять все сии части одним надзором губернатора и прокурора.

Отсюда, между прочим, происходит слабость уездных судов и земской полиции и недостаток ответственности и взыскания.

Чтобы поставить разделение империи в большую сообразность с расположением государственных сил и с правилами, выше изображенными, представляется следующее положение:

I. Российская империя разделяется на области и губернии.

II. Именованье областей присвоается тем частям империи, кои по пространству и населению своему не могут войти в общий распорядок управления. Сии области суть:

- 1) Сибирь, по хребет Уральских гор;
- 2) край Кавказский и Астраханский с Грузиею;
- 3) край Оренбургский;
- 4) Земля донских казаков;
- 5) край Новороссийский.

III. Области имеют особенное устройство с применением к ним общих государственных законов по местному их положению.

IV. Губерния составляет население от 100 до 300 тысяч душ*.

V. Губерния разделяется на округа. В каждой губернии полагается самое меньшее два и самое большее число пять округов.

VI. Округ имеет несколько волостей и волостных городов, к коим они приписаны. Приняв сие разделение, следующие устанавливаются в нем степени:

Первая степень порядка законодательного, судного и исполнительного будет в волостных городах, округ составляющих**.

Вторая степень — в окружном городе.

Третья — в губернском.

Четвертая — в столице.

В сих четырех степенях силы государственные, образуясь, восходят, наконец, к державной власти и в ней соединяются. Разум сего образования состоит в следующем:

* Разделение губерний можно оставить ныне существующее.

** Где нет удобных городов, к коим бы волости могли быть приписаны, там правительство назначает селения.

1. Порядок законодательный

Степень первая

В каждом волостном городе или в главном волостном селении каждые три года из всех владельцев недвижимой собственности составляется собрание, под названием *волостной думы*. Казенные селения от каждого пятисотного участка посылают в думу одного старшину.

Волостная дума прежде всего избирает председателя и секретаря.

В волостной думе все голоса равны. Никто голоса своего заочно передать не может.

Предметы волостной думы суть:

- 1) Выбор членов волостного правления.
- 2) Отчет в сборах и употреблении сумм, вверенных волостному правлению.
- 3) Выбор депутатов в думу окружную; число их не может превысить двух третей всего числа владельцев.
- 4) Составление списка 20-ти отличнейших обывателей, волость населяющих, хотя бы некоторые из них были в отсутствии.
- 5) Представление окружной думе об общественных волостных нуждах. Окончив сии предметы, дума распускается, а место ее занимает избранное ею правление.

Срок созыва и время заседания, образ отчетов и рассуждений, все сие определяется особенным законом.

Степень вторая

Из депутатов волостных дум каждые три года в окружном городе составляется собрание, под именем *думы окружной*.

Окружная дума избирает председателя и главного секретаря. В думе наблюдается равенство голосов.

Предметы окружной думы:

- 1) Выбор членов окружного совета.
- 2) Выбор членов окружного суда.
- 3) Выборы депутатов в губернскую думу. Число их не может превышать двух третей окружной думы

4) Из списков, представленных от волостных дум, составляется список 20-ти отличнейших обывателей округа. Отсутствующие не исключаются.

5) Отчет прежнего начальства в суммах, на общественные издержки собираемых.

6) Представление окружной думе об общественных нуждах, основанное на рассмотрении представлений дум волостных.

Для рассмотрения отчетов и представлений о нуждах дума составляет из членов своих комиссии.

Окончив сии предметы, дума распускается.

Срок созыва ее, время заседаний и образ рассуждений определяются особенным законом.

Третья степень

Из депутатов окружных дум составляется в губернском городе каждые три года собрание, под именем *губернской думы*.

Губернская дума, собравшись, прежде всего избирает председателя и секретаря.

Голоса в губернской думе все равны, и отсутствующие не могут их передать другим.

Предметы губернской думы:

1) Выбор членов губернского совета.

2) Выбор членов губернского суда.

3) Выбор членов в государственную думу из обоих состояний, политические права имеющих. Число их в каждой губернии назначается законом.

4) Составление списка 20-ти отличнейших в губернии обывателей по спискам окружным, не исключая и отсутствующих.

5) Отчет губернского управления о суммах, на общественные издержки собираемых.

6) Представление о общественных нуждах, сообразно представлениям дум окружных.

Для рассмотрения отчетов и представления о нуждах дума составляет из членов своих особенные комиссии.

Окончив сии предметы, председатель за подписанием всех членов собрания препровождает в Государственный Совет:

I. На имя канцлера юстиции¹⁷ списки всех членов, избранных в правления волостные и суды окружные и губернский;

II. На имя канцлера Государственной думы:

- 1) списки членов, избранных в советы окружные и губернский;
- 2) членов, избранных в законодательное сословие;
- 3) отличнейших губерний обывателей;
- 4) представления о нуждах каждой губернии.

Сим оканчивается действие губернской думы, и место ее занимает совет губернский.

Примечание общее. Все губернии в отношении к выборам разделяются на пять классов, и выборы располагаются так, чтобы в двух близко смежных губерниях никогда вместе выборов не было, и чтобы в десяти губерниях ежегодно они совершались.

Степень четвертая

Из депутатов, представленных от губернской думы, составляется законодательное сословие, под именем *Государственной думы*.

Государственная дума есть место, равное Сенату и министерству.

Государственная дума собирается по коренному закону и без всякого созыва ежегодно в сентябре месяце.

Срок действия ее определяется количеством дел, ей предлагаемых.

Действие государственной думы пресекается двояким образом:

- 1) отсрочкою его до будущего года;
- 2) совершенным всех членов ее увольнением.

Отсрочка производится актом державной власти в Государственном совете.

Увольнение производится таким же актом, но с означением в нем же новых членов, назначенных последними выборами губернских дум.

Кроме общего увольнения, члены Государственной думы не могут оставить свое место, разве смертью или определением Верховного суда, или определением в Совет, в Сенат и министерство.

В сих двух последних случаях места членов занимают непосредственно одним из кандидатов, в списке последнего выбора означенных.

Председатель Государственной думы избирается из членов ее и утверждается державною властью.

Особенный чиновник определяется ему в помощь под именем секретаря Государственной думы.

В первых собраниях Государственная дума образует следующие законодательные комиссии:

- 1) Комиссию законов государственных.
- 2) Комиссию законов гражданских.
- 3) Комиссию уставов и учреждений.
- 4) Комиссию министерских отчетов или взыскания ответственности.
- 5) Комиссию представления о государственных нуждах.
- 6) Комиссию финансов.

Каждая из сих комиссий имеет своего председателя и секретаря по выбору думы.

Дела Государственной думе предлагаются от имени державной власти одним из министров или членов Государственного совета. Исключаются из сего:

- 1) Представления о государственных нуждах.
- 2) Представления об уклонении от ответственности.
- 3) Представления о мерах, нарушающих государственные коренные законы.

В сих трех случаях предложение с наблюдением надлежащих форм может быть внесено от членов думы.

В прочем образ действия, рассуждение и формы Государственной думы определяются подробно в коренных законах.

2. Порядок судный

Степень первая. Суд волостной

Существо волостного суда состоит более в мирном разбирательстве гражданских дел через посредников и во взыскании за

маловажные полицейские проступки означенных в законе пеней и наказаний, нежели в формальном и письменном их производстве.

Волостной суд состоит из главного волостного судьи, его товарища и волостных судей, постоянно пребывающих.

Закон определяет некоторый род дел, и особливо преступлений, в коих главный волостной судья не иначе может положить решение, как пригласив в суд двух депутатов из волостного совета, которые и будут в сем случае представлять присяжных, а судья будет их председателем (*directeur de jury*)*.

В прочем, пределы власти и образ действия волостного суда определяются подробно особенным уставом.

Степень вторая. Суд окружной

Суд окружной в порядке формального судопроизводства представляет первоначальное судебное место.

Он делится на два отделения: на гражданское и уголовное.

Число членов определяется общим о судах учреждением, соразмерно населению округа.

Каждое отделение имеет председателя не в виде судьи, но в виде охранителя форм и судебных обрядов.

Председатель избирается из 20-ти отличнейших обывателей округа** и утверждается министром юстиции.

Закон определяет случаи, в коих председатель, особливо в отделении уголовном, обязан требовать депутатов из окружного совета для составления суда присяжного. В сем случае сохраняется равенство состояний подсудимого и депутатов.

В прочем пределы власти, образы и действия сего суда определяются общим судебным уставом и учреждением.

Степень третья. Суд губернский

Сей суд составляется на тех же началах, как и окружной. Председатели его по губернскому списку избираются министром юстиции и определяются с утверждения Государственного совета.

* Депутаты, оба или по крайней мере один, избираются из того состояния, к коему принадлежит подсудимый; если же таковых нет, то подсудимый отсылается в окружной суд.

** Если в округе не будет людей, способных к сему званию, то председатели определяются из губернского списка, в недостатке же и сих последних — из списка государственного, но в сем последнем случае потребно министру разрешение Совета.

Четвертая степень. Сенат

Сенат есть верховное судилище для всей империи.

Он имеет четыре департамента: два гражданских и два уголовных, по равному числу в обеих столицах.

Он составляется из определенного числа членов; места их по смерти или увольнении замещаются утверждением державной власти лицами, избранными в губернских думах и внесенными в государственный избирательный список. Канцлер юстиции хранит и представляет сей список.

Каждый департамент сената каждые три года избирает из членов своих трех кандидатов и чрез канцлера юстиции представляет державной власти для утверждения одного из них президентом.

Должность президента есть охранять порядок рассуждений в Сенате. Он представляет чрез канцлера юстиции те случаи, кои сенат в законе найдет сомнительными или недостаточно определенными, для дополнения и пояснения их установленным порядком.

По предложению президента Сенат может в делах затруднительных наименовать комиссии из трех сенаторов для предварительного их рассмотрения и доклада Сенату.

Действие каждого департамента во всех вообще делах слагается из двух частей:

- 1) производство дела (*informatio*),
- 2) суждение (*judicium*).

Для производства дела при каждом департаменте находится известное число рекетмейстеров¹⁸ под председательством обер-прокуроров¹⁹.

Обер-прокуроры и рекетмейстеры определяются Высочайшею властью по представлению министра юстиции.

Должность рекетмейстеров есть, собрав все нужные сведения, привести дело в совершенную ясность и изготovit его к предложению Сенату.

Если при рассмотрении дела, не касаясь существа его, усмотрено будет нарушение существенных форм в губернском суде, тогда дело по общему приговору рекетмейстеров, с утверждения министра юстиции, обращается для исправления в губернский суд, а поступок председателя, яко блюстителя форм, допустившего такое нарушение, предается уважению Государственного совета.

По изготовлении дела к слушанию изложение его представляется в краткий срок обеим сторонам на рассуждение.

Если стороны усмотрят существенное в изложении упущение, они приносят жалобу министру юстиции.

Если министр юстиции признает жалобу основательною, он предписывает сделать дополнение. В противном же случае дает делу установленное движение.

Изложение дела, таким образом изготовленное, передается тиснению с пошлиною на счет виновной стороны и вносится обер-прокурором в Сенат в надлежащем количестве экземпляров, с означением дня его вступления и изготовления.

Суждение и решение Сената производятся по очереди при открытых дверях публично.

Если при рассмотрении дела Сенат найдет упущение в его производстве или излишнюю медленность, президент его чрез канцлера юстиции вносит сие на уважение Совета, по рассмотрении коего чинится в деле надлежащее дополнение, а с виновных в медленности взыскание.

Решения Сената предаются тиснению, прилагаются к изложению и вместе с ним составляют акт, который скрепляется канцлером юстиции, утверждается государственною печатью и отдается для хранения в государственный судный архив, а экземпляры акта чрез министра юстиции выдаются обеим сторонам и посылаются в надлежащие места к исполнению. В решении дел уголовных приемлются те же основания.

Но есть дела уголовные особенного рода, как по важности своей, так и по качеству лиц преступивших. Таковы суть преступления государственного бунта, или измены, или важного какого-либо потрясения государственной безопасности. Таковы суть преступления членов Совета, Государственной думы, Сената, министров и их товарищей, главных директоров, управляющих частями, генерал-губернаторов и губернаторов. Суд над сими лицами, по особенному влиянию их примера, требует особенного образования.

Для сего в самом Сенате устанавливается *Верховный уголовный суд*. Суд верховный открывается актом державной власти, изданным в Совете.

Он составляется из одной трети сенаторов обоих департаментов, из всех членов Государственного совета, из всех министров и из известного числа депутатов Государственной думы.

Президент сего суда на каждый случай определяется верховною властью из четырех государственных сословий.

Канцлер юстиции занимает в нем место министра юстиции; несколько сенаторов избираются для производства дела, а министр юстиции занимает место обер-прокурора.

Суд совершается установленным в законах порядком и представляется на уважение и окончательное утверждение верховной власти.

3. Порядок исполнительный

Порядок исполнительный, подобно прочим частям, слагается из четырех главных разделений:

- 1) управление государственное, или министерство,
- 2) управление губернское,
- 3) окружное,
- 4) волостное.

Начало, на коем порядок сей должен быть устроен, есть единство действия и ответственность.

Поелику порядок сей истекает из державной власти, то все низшие его подразделения должны быть сколь можно более сообразны высшему.

Посему в образовании частей его прежде всего должно устроить высшее его разделение, или министерство.

1. Министерство

Нет сомнения, что учреждением министерств в 1802 г. положено весьма важное начало устройству государственного управления*. Следовательно, должно не только сохранить его, но по возможности усовершенствовать и усилить, а для сего нужно рассмотреть настоящие его несовершенства.

* Нет сравнения между сим порядком и тем, который ему предшествовал. Если бы крутые обстоятельства политические постигли Россию в том неустойстве, когда все гражданское управление состояло в хаосе дел, вверенных почти одному генерал-прокурору, тогда замешательство и затруднение дошло бы до самой высшей степени, и не только движение частей не было бы соразмерно быстроте происшествий, но и совсем бы в некоторых отношениях оно остановилось.

Три есть источника сих несовершенств:

- 1) Недостаток ответственности.
- 2) Некоторая неточность и несоразмерность в разделении дел.
- 3) Недостаток точных правил или учреждения, на коем должно действовать министерство.

Нужно кратко обозреть каждое из сих уважений, чтобы из существа их извлечь самые простые и удобные способы исправления.

а) Недостаток ответственности

Выше было примечено, что ответственность государственная, которую всегда должно отличать от ответственности личной*, состоит в том, что правительство, приемля на себя уставы и учреждения, обязуется пред законом не допускать в них ничего ему противного.

Обязанность сия не должна состоять только в словах; она должна быть существенною; а чтобы быть таковою, она должна предполагать особенный порядок составления закона и его охранения, следовательно, установив государственную ответственность, надлежало установить и государственное сословие, перед коим она должна быть изъявляема.

Предполагаемо было, что Сенат может занять место сего сословия. На сей конец весьма основательно признано было нужным дать или возвратить ему некоторые права на некоторый вид бытия политического**.

Но бытие политическое образуется не словами, а внутренним началом, из коего состав его слагается. Никогда место, по существу своему исполнительное и во всех отношениях от произволения

* Под именем ответственности личной разумеать должно взыскания только те, кои от державной власти происходят в неисполнении данных уставов и учреждений, а государственная ответственность состоит в сообразности самих сих уставов с законами. В первой министр отвечает только за исполнение принятой меры, а во второй он отвечать должен за самую доброту и правильность меры, им предложенной.

** Может быть, в других обстоятельствах, в высшей степени просвещения, люди, права сии получившие, пользуясь их наружностью и мало-помалу их усовершая, предуспели бы дать им со временем истинное бытие; но у нас не могло сие совершиться и, впрочем, жалеть о сем нельзя, ибо из сего образовалось бы сословие аристократическое, истинным пользам России и самому духу правительства нашего совершенно противное.

державной власти зависящее, не может на себя принять характера политического, не может заменить сословие государственное, составленное посредством народного представления.

Таким образом, ответственность министерская не могла доселе у нас существовать, и если бы сами министры утвердить ее пожелали, они не могли бы в сем успеть, ибо где закон сам не стоит на твердом основании, там и отвечать перед ним нельзя*.

Таким образом, в настоящем устройстве министерств недостает одного из главных начал, установлению сему свойственных.

А от сего недостатка происходит, что все действия его восприняли вид произвола и вместо правильного суда подверглись сим странным, так сказать, пересудам, где мнение общественное, не находя свойственной ему точки соединения, теряется в пустых догадках и нареканиях и вместо того, чтобы служить оплотом достоинству правительства, само падает в злословие.

И понеже с самыми лучшими намерениями нет способа укрыться от сей, так сказать, заразы общественного мнения, то министрам в настоящем вещей порядке и не остается другой защиты, как или отречься от мер, ими принятых, слагая их одному на другого, или с горестью и в молчании переносить тяжесть своего положения.

В том и другом случае необходимо зарождается и усиливается в правительстве дух робости и уклонение от всех тех мер, кои предполагают силу и твердость, и, напротив, устанавливается привязанность и излишнее уважение к тому роду текущих дел, который вошел, так сказать, в навык, ибо он один служит мерою действия и ограждением от общего злословия**.

б) Недостаток точности в разделении дел

В системе разделения дел на министерства, без сомнения, более был уважен порядок предшествовавший, нежели естественная их связь и отношение. Казалось несходственным — и заключение

* Всего менее доказывает сие опыт. Известно, что ответственность министров сначала обратила на себя некоторое внимание; потом, не быв утверждена на свой-ственном ей основании, она начала слабеть и, наконец, ныне почти о ней забыли

** С сего времени все искусство министерского поведения состоит в большей угодливости и в некотором роде тактике, чтоб ничего на себя не принимать и казаться, однако же, действующим.

сие было весьма правильно — пуститься с первого шага в большие уновления и, строя новое здание, разрушить все прежнее до основания.

Отсюда, вероятно, произошел недостаток истинной соразмерности в разделении дел.

Должно прежде всего найти сию соразмерность в самых ее основаниях, чтобы потом определить, до какой степени может она быть приложена к местным обстоятельствам каждого государства. Сей один есть истинный способ открыть истинную черту разделения дел, с кою можно соображаться в многосложных и разнообразных его приложениях.

Порядок исполнительный по самому существу и именованию своему есть не что другое, как способ, коим законы приводятся в действие.

Следовательно, сколько есть разнообразных частей закона, столько должно быть отдельных частей исполнения.

Всеми принято и выше было примечено, что законы, во-первых, разделяются на государственные и гражданские.

Законы государственные разделяются потом на право публичное внешнее и внутреннее. От первого рождаются внешние сношения и государственная оборона; от последнего — внутренняя публичная экономия и установление внутренней безопасности.

Из сего разделения законов открывается, что в порядке исполнительном есть пять главных и отдельных частей:

- I. Внешние сношения.
- II. Устройство внешней безопасности.
- III. Публичная экономия.
- IV. Устройство внутренней безопасности.
- V. Устройство и надзор суда.

Нельзя предполагать, чтобы во всяком государстве каждая из сих частей имела одинаковое пространство. Естественно, одна другой должна быть сложнее и обширнее. Отсюда происходят разделения каждой части.

И, *во-первых*, часть внешних сношений, или иностранных дел, по самому существу своему не терпит разделения. Отсюда происходит I Министерство иностранных дел.

Во-вторых, устройство внешней безопасности в государстве, коего положение есть вместе морское и сухопутное, естественно делится на две части: отсюда II Министерство военное и III Министерство морское.

В-третьих, публичная экономия заключает в себе две раздельные части:

1. народную промышленность, яко источник всех государственных доходов;
2. доходы или финансы, яко следствие и участок произведения народной промышленности, на государственные нужды определенный.

Отсюда два Министерства: IV внутренних дел и V финансов.

Четвертое. Как внешние сношения были бы ничто без военной силы, их поддерживающей и ограждающей внешнюю безопасность, так точно публичная экономия, то есть народная промышленность и финансы, не могли бы существовать, если бы не было силы, их покровительствующей и безопасность их ограждающей. Сила сия есть полиция. Отсюда происходит VI Министерство полиции.

Пятое. Наконец, от необходимости суда гражданского и уголовного происходит VII Министерство юстиции. Таким образом, семь есть необходимых министерств в естественном разделении исполнительного порядка.

Местные уважения могут в каждом из них основать новые разделения. Так, например, в министерстве внутренних дел может быть допущена особенная *часть просвещения*. В министерстве финансов может быть допущено министерство казначейства.

Но, допуская сии подразделения, должно, по необходимости, держаться естественной их связи. И, например, нельзя к народной промышленности присоединить полицию, которая сама по себе составляет особенную часть и столько же отдельную, как Министерство внешних дел должно быть отдельно от Министерства военного.

Из сего открывается в настоящем устройстве следующая несообразность с естественным их порядком:

I. В *Министерстве внутренних дел*. К народной промышленности отнесены:

- 1) полиция,
- 2) часть финансов,
- 3) соль.

Отсюда произошло смешение и несвязность дел: соль, фабрики и полиция мало имеют общего.

II. В *Министерстве коммерции*. Часть сия, особенно у нас, сама по себе не что другое есть, как ветвь общей народной промышленности; а таможенные доходы принадлежат к финансам точно так же, как и все другие.

III. Оставлена без особого устройства одна из важнейших частей: *общая полиция*.

в) Недостаток учреждений

При установлении министерств нельзя, конечно, было снабдить их вдруг полными учреждениями. В манифесте означен только главными и общими чертами круг их действия. Но впоследствии первая обязанность каждого министра должна была состоять в том, чтобы устроить внутренний их порядок и правильным разделением работ ускорить и облегчить ход дел. Сего, однако же, не было сделано. Министерства юстиции, коммерции, просвещения, финансов остались и по сие время в точно том же положении, в каком они в первые два месяца были, то есть сделаны оклады жалованья, или штаты, переименованы канцелярии в департаменты, и на сем все остановилось.

Ни внутри их, ни в частях, от них зависящих, не сделано никакого правильного образования*.

Отсюда произошло, что дела, не быв разделены на свои степени, все по-прежнему стекаются в одни руки и естественно производят пустое многоделие и беспорядок. Время главного начальника непрерывно пожирается тем, что должен бы был делать один из низших его подчиненных.

Отсюда происходит, что развлеченное на множество текущих дел внимание министра не может обозреть их в целости и вместо того, чтобы остановиться на главных и существенных усмо-

* Из сего должно только исключить устройство университетов.

трениях, непрестанно рассеивается в мелком надзоре исполнения.

Отсюда происходит, что большими департаментами, как то юстиции, финансов и внутренних дел, при самых лучших намерениях, управлять с честью никому невозможно, не переменяв их устройства; невозможно управлять большим кругом дел, где нет другой постепенности, как только министр, докладчик и писец.

Обнаружив сим образом недостатки настоящего устройства министерств, в самом существе сих недостатков должно найти способы к их исправлению.

Первый недостаток есть в ответственности.

Как скоро учредится законодательное сословие с правом требовать в положенные сроки отчетов, то ответственность министерская сама собою установится; останется только определить в учреждениях министерства подробные ей формы.

Второй недостаток есть несоразмерность в разделении дел. Сие требует подробнейшего соображения.

Приняв правила, выше постановленные, о естественной связи исполнительных дел, проистекающей из самого разделения государственных законов, следующий распорядок сам собою представляется в учреждении министерств.

Предметы		Министерства
I. Внешние сношения		I. Иностранных дел
II. Сухопутные силы	охранение внешней без- опасности	II. Военное
III. Морские силы		III. Морское
IV. Народная промышленность		IV. Внутренних дел
V. Государственные доходы и расходы		V. Финансов
VI. Охранение внутренней безопасности		VI. Полиции
VII. Суд и расправа		VII. Юстиции

Сверх сих частей, есть еще одна, коей управление, ныне рассеянное по разным департаментам, требует совокупности. Сие есть часть духовных дел. Отделив от Сената часть управления, необходимо нужно будет назначить место, где дела духовные разных исповеданий должны быть ведомы. По существу своему ни к промышленности, ни к юстиции, а еще менее того к финансам и полиции, они принадлежать не могут. Посему и нужно составить из них особенный департамент. Начальник оного, под именем обер-прокурора Синода, будет действовать на том же основании, как и министры, и должен иметь особенный устав и учреждение.

Предметы трех первых министерств сами собою определяются во всех их отношениях; но предметы трех последующих требуют особенного рассмотрения.

И, во-первых, в Министерстве внутренних дел. Постановив главным предметом сего министерства промышленность, с первого воззрения открывается, что к существу его принадлежат следующие части:

- 1) земледелие,
- 2) фабрики,
- 3) торговля.

Сверх сих трех существенных частей, есть другие предметы, кои хотя сами по себе и не составляют промышленности, но принадлежат к ней или как средства, коими движения ее совершаются — таковы суть почты и пути сообщения, или как естественные последствия труда и усовершеня физических способностей — такова есть вообще часть учебная.

Посему в естественном разделении дел и сии предметы не могут ни к какому департаменту приличнее относиться, как к Министерству внутренних дел.

Но выше уже было примечено, что естественное разделение дел должно иметь в виду, как главное правило, но никак не должно запрещать себе делать из него изъятия, когда местные уважения их необходимо требуют. Так, например, в Англии и во Франции, где учебная часть стоит давно уже на твердых основаниях и не предполагает со стороны правительства другого надзора, кроме охранения от злоупотреблений, Министерство

внутренних дел с удобностию может управлять сим департаментом вместе с другими его предметами.

Но в России, где все еще надобно заводить и вновь строить, та же самая часть должна составить обширный круг дел, коего пространство во многих случаях было бы несовместно с другими предметами того же министерства.

Те же самые уважения можно приложить к путям сообщения.

Посему предметы промышленности весьма правильно ныне разделены на три департамента:

- 1) Министерство внутренних дел,
- 2) Министерство просвещения и
- 3) главная дирекция водяных коммуникаций.

Из сего следует, что к числу восьми министерств и в новом разделении должно будет присоединить еще два:

- 1) Департамент просвещения и
- 2) Департамент путей сообщения.

Название главного директора или министра не делает в сем важной разности.

Во-вторых, Министерство финансов. Предметы сей части определяются самым ее именованием. Все источники казенных доходов должны состоять в одном министерстве, ибо нет ни одного из них, который бы с другим не имел тесной связи. Слабость или истощение одного должно быть дополняемо другим, а сего без общего соображения сделать невозможно.

Но в предметах сего министерства должно различать три главные разделения:

- 1) источники доходов, их управление и распределение по расходам;
- 2) движение капиталов, в казначейство входящих, их отпуск и верный счет;
- 3) отчеты в их употреблении.

Трудно предполагать, чтобы в пространном государстве один министр мог управлять сими тремя частями. Последняя из них —

отчет (controle) — должна быть даже по существу своему от него независима, ибо он сам некоторым образом был бы в ней истец, ответчик и судья.

Таким образом, часть финансов должна заключать в себе три департамента:

- 1) финансов,
- 2) казначейства и
- 3) отчетов.

В-третьих, Министерство полиции.

Выше были означены причины, по коим департамент сей составляет часть отдельную. Причины сии кратко состоят в том, что внутренняя государственная безопасность сама по себе есть столько же предмет уважительный и обширный, как и все другие части управления. Прежде нежели можно думать о промышленности и народном богатстве, прежде нежели можно помышлять о казенных доходах, должно оградить лицо и стяжание каждого безопасности; посему-то и выше было замечено, что часть сия должна служить всем другим внутренним частям утверждением и некоторым ручательством в успехе их предприятий.

Существо дел, департаменту сему свойственных, определяется самым предметом его учреждения. Внутренняя безопасность ограждается:

- 1) мерами предупреждения;
- 2) мерами пресечения.

Отсюда происходят два главные подразделения полиции:

1. *Полиция учредительная* (police administrative). Сюда принадлежат все учреждения, коими предупреждается нарушение безопасности. Одни — публичные; к ним принадлежат: паспорта, надзор зрелищ, публичных собраний и проч.; другие — сокровенные; сюда принадлежат: неприметный надзор за иностранными и все те меры наблюдения за движением общественного духа, кои известны под именем высшей полиции.

Все меры сии, как публичные, так и сокровенные, должны быть:

1) в тесной связи между собою, ибо одни другим служат поверкою и способом к открытию;

2) они должны иметь для всей империи надлежащую степень единства, ибо развлеченное их действие никогда не доставит полных и правильных заключений*.

2. *Полиция исполнительная* (police executive). Сюда принадлежат все меры, коими пресекается нарушение безопасности, коего нельзя было отвратить мерами предупреждения. Сюда принадлежат: устройство внутренней стражи, разные учреждения смирительные, рабочие, темничные и пр. Все сии учреждения должны быть между собою в такой же связи и единстве, как и действия полиции учредительной.

Третий недостаток в настоящем положении министерств есть недостаток внутреннего их состава и образования.

Два рода постановлений необходимо нужны к устройству всякой исполнительной части:

- 1) устав
- 2) учреждение.

Устав должен определить с точностию главные правила, на коих министр должен управлять вверенною ему частию.

Учреждение должно установить предметы его, пределы его власти, образ его действия и постепенное исполнение.

Так, например, министр внутренних дел должен управлять мануфактурами по их уставу; следовательно, первая его обязанность есть пересмотреть и дополнить сей устав или вновь его составить. Приметить здесь должно, что нет лучшего способа уменьшить множество дел текущих, как составлением устава**.

* Так, например, в Петербурге появились бы ложные ассигнации; но корень их может быть на какой-либо фабрике в отдаленной губернии. Если министр полиции не имеет там своих связей, то скоро появление ассигнаций огласится, и нить, связующая их с началом, пресечется.

** О делах текущих много и часто рассуждали. Нужно составить о них точное понятие. Делами текущими называются те дела, коих предметы периодически или, по крайней мере, часто, в одном и том же виде, приходят на разрешение начальства. Чем менее есть общих положительных правил, чем пределы власти менее определены, тем естественно должно быть более дел текущих, ибо тогда каждое дело несет с собою новое затруднение. Никто не знает, что он может на себя принять и чего не должен: отсюда все идет на Высочайшее разрешение и, при видимой поспешности, все терпит великую остановку. От двух причин увеличилось, с 1796 г., количество

Посему первое и самое существенное упражнение каждого министерства должно состоять в дополнении и усовершенствии его уставов. Но прежде нежели уставы будут составлены, каждое министерство должно иметь свое внутреннее учреждение, или распорядок разных его частей и постепенности их управления.

Постепенность сия заключает в себе один из важнейших способов сохранить единство в обширном круге действия.

Для сего необходимо должно установить во всех обширных министерствах для важных частей особенных директоров, кои бы управляли ими по уставам, относились к министру в тех только случаях, когда предстанет дело, уставом не определенное и коего нельзя разрешить по его смыслу; и сверх того в установленные сроки они должны представлять ему табели о положении их частей.

Таким образом, разделенный на части труд пойдет успешнее, а единство ничего не потеряет, ибо еще раз приметить должно, что единство состоит не в подписи руки, но в единообразии главных усмотрений.

На сих основаниях составленное министерство, окруженное законною ответственностию, соразмеренное в делах своих естественною их связью и снабженное уставами и учреждениями, будет действовать с силою и уважением и станет на той высоте, которую ему первое его установление предназначило, но коей оно доселе не могло еще достигнуть.

2. Губернское управление

Состав губернского управления должен быть основан на том же правиле единства и постепенности, которое всему порядку исполнительному свойственна.

В губернии находятся в меньшем размере те же самые предметы внутреннего управления, какие и в министерстве.

дел текущих; 1) оттого, что вообще дух народный, возбужденный разными обстоятельствами, даже успехами промышленности, стал беспокойнее и пылливее; 2) что самовластие местных начальств, которое до 1796 г. одно служило достаточным ответом на все вопросы, подвергнувшись с того времени большому надзору и частым объяснениям, нарочито уменьшилось. Отсюда произошло, что губернатор во всем ищет разрешения от министра, а министр, не имея ни правил, ни устава, по необходимости, должен просить оного от верховной власти. Итак, один устав и постепенное разграничение власти может уменьшить сию громаду текущих дел, под коею стонут все министерства.

Они представляются в следующем порядке:

I. Полиция:

- 1) учредительная;
- 2) исполнительная.

II. Финансы:

- 1) приходы и расходы;
- 2) казначейство;
- 3) отчет.

III. Народная промышленность:

- 1) земледелие;
- 2) фабрики;
- 3) торговля;
- 4) почты.

Предметы сих трех частей не равны между собою: некоторые из них требуют особенного управления, другие же — одного общего надзора. Части, требующие особенного управления, суть:

- 1) полиция;
- 2) финансы;
- 3) казначейство;
- 4) управление казенными крестьянами;
- 5) лесоводство;
- 6) межевание земель;
- 7) почты.

В настоящем порядке одна только полиция состоит прямо в управлении губернатора, на прочие части он имеет косвенное только влияние. Отсюда происходит недостаток связи и непрерывные почти приращения одной части к другой.

Следующие начала можно положить основанием губернского управления:

I. Губернское управление везде соединить с казенною палатою под именем губернского правительства.

II. Губернское правительство разделяется на следующие экспедиции:

1) *Полицейская*. Сюда принадлежать будут все действия полиции учредительной и исполнительной, губернская и окружная стражи, рекрутский набор и проч.

2) *Экспедиция народной промышленности*. Межевание земель, фабрики, торговля, учебные заведения, почты.

3) *Экспедиция казенная*. Сюда принадлежат все казенные сборы, соль, вино, управление казенными крестьянами, лесоводство, часть строительная.

III. Каждая экспедиция имеет столько отделений, сколько есть обширных частей, в нее входящих; так, например, экспедиция казенная может иметь пять отделений:

- 1) казенных сборов,
- 2) соль и вино,
- 3) управление казенных крестьян,
- 4) лесоводство,
- 5) часть строительная.

IV. Каждая экспедиция имеет одного управляющего.

V. Каждая экспедиция управляется по своим уставам и учреждениям.

VI. В делах важных, коих род особенно определяется, все управляющие составляют общее собрание, коего председатель есть губернатор.

VII. Губернатор имеет надзор над движением всех частей, и все предписания министерства к нему обращаются.

VIII. Он ответствен министерству, а управляющие ответствен ему.

IX. В каждой экспедиции есть род дел, кои не могут быть решены без его утверждения.

X. При каждом правительстве находится совет, составленный из депутатов всех состояний, собственность в губернии имеющих.

XI. Совет собирается один раз в году в установленное время.

XII. Губернатор дает отчет совету в сборе и употреблении денег на земские повинности и предлагает смету оных на будущий год.

XIII. Совет, рассмотрев сей отчет, делает на оный примечания; один экземпляр сих примечаний, за подписанием всех, доставляется к министру финансов, другой остается у губернатора для надлежащих объяснений.

XIV. Рассмотрев отчет прошедшего года, совет чинит раскладку на будущий и доставляет таковые же экземпляры.

XV. Вместе с сим и таковым же порядком совет чинит представления о нуждах губернии.

На сих основаниях составленное губернское управление будет иметь целость и единство во всех делах своих. Законная власть его, с одной стороны, не будет развлекаема, как ныне, на разные части, nebude теряться в пустых состязаниях, а с другой — будет умеряема действием совета.

3. Управление окружное

Управление окружное должно быть составлено в меньшем виде на тех же самых правилах.

Вице-губернатор должен занимать в нем место губернатора.

Управление волостное сохранит тот же образец в своем составе, но будет иметь еще меньший размер.

Начальник волостного управления будет отвечать один начальнику окружному, сей — губернатору, а он — министерству.

Таким образом, все части управления придут в надлежащее единообразие и от министра до последнего волостного начальника дела пойдут, так сказать, прямою линией, не кружась, как ныне, во множестве изворотов, где не можно найти ни конца, ни следов разным злоупотреблениям.

4. Государственный совет

Коренные государственные законы определяют состав Совета, существо и главные формы его действия.

Особенные учреждения определяют подробно предметы его и образ производства дел.

1. Основание коренных законов, определяющих существо и действие Государственного совета

I. В порядке государственных установлений Совет представляет сословие, в коем все действия порядка законодательного, судного и исполнительного в главных их отношениях соединяются и чрез него восходят к державной власти и от нее изливаются.

- 1) законов;
- 2) дел военных;
- 3) дел гражданских и духовных;

4) государственной экономии.

X. Каждый департамент имеет определенное число членов, из коих один председательствующий.

XI. Члены всех департаментов составляют общее собрание Совета.

XII. Члены совета, при определении коих не будет наименован особенный департамент, присутствуют в общих собраниях.

XIII. Распорядок членов по департаментам и их председателей возобновляется по временам по Высочайшему усмотрению.

XIV. Присутствия департаментов и общих собраний имеют положенные дни, но по уважению дел во всякое время они могут быть созваны особенным Высочайшим повелением.

XV. Все постановления, исходящие из совета, по Высочайшем их утверждении, имеют следующую форму:

1) Уставы и учреждения и их дополнения имеют форму манифестов, во вступлении коих означаетс: *Вняв мнению Государственного совета, повелеваем или учреждаем*, и проч.

2) Изъяснения уставов и учреждений, не постановляющие ничего нового, но определяющие точный разум прежних, имеют вид докладов, коих утверждение имеет форму: *Быть по сему*.

II. Посему все законы, уставы и учреждения в первых их начертаниях предлагаются и рассматриваются в Государственном совете и потом действием державной власти поступают к предназначенному им совершению.

III. Никакой закон, устав и учреждение не исходит из Совета и не может иметь своего совершения без утверждения державной власти.

IV. Совет составляется из особ, Высочайшею доверенностью в сословие сие призываемых.

V. Члены совета могут иметь звания в порядке судном и исполнительном.

VI. Министры суть члены совета по их званию.

VII. В совете председательствует Император или лично, или назначением одного из его членов.

VIII. Назначение члена председательствующего возобновляется по временам по Высочайшему усмотрению.

IX. Совет разделяется на департаменты:

2. Основания к учреждениям Совета

По отделении от сената всех предметов управления они будут входить в совет чрез министерство и будут разделяемы по департаментам следующим порядком:

Предметы департаментов Совета

В *департамент законов* будет входить все то, что по существу своему составляет предмет закона. Комиссия законов будет вносить в сей департамент все первоначальные начертания законов, в ней составляемых.

В *департамент военных дел* будут входить предметы Министерств военного и морского.

В *департамент гражданских и духовных дел* будут входить дела юстиции, управления духовного и полиции.

В *департамент публичной экономии* будут принадлежать дела по Министерствам внутренних дел, финансов, казначейства и отчетов.

Исключая дел, кои особенным наказом в каждом министерстве предоставлены будут непосредственному докладу, все прочие дела, превышающие власть министра, в общем наказе подробно означенные, вносятся в департаменты Совета по их принадлежности.

Предметы общих собраний Совета

Законы, уставы, учреждения и их дополнения, быв рассмотрены в своем департаменте, вносятся в общее собрание.

Общие внутренние меры, в чрезвычайных случаях приемлемые и коренными законами действию исполнительной власти предоставленные, входят непосредственно в общее собрание.

Объявление войны и заключение мира и другие важные политические внешние меры вносятся в общее собрание Совета, когда, по соображению обстоятельств, найдено будет сие нужным.

Ежегодные сметы (бюджеты) доходов и расходов и чрезвычайные финансовые меры, преявляя назначенный им степень предварительных соображений в департаменте, предлагаются общему собранию Совета.

Все дела о вознаграждении частных людей за имущества, на государственные нужды взимаемые, все дела, по коим отчуждается какая-либо часть казенных доходов или имущества в частное владение, быв рассмотрены в своем департаменте, входят на уважение Совета.

Отчеты всех министерств входят в общее собрание Совета. Сверх сего, министр казначейства каждый месяц представляет совету положение приходов и расходов и предлагает благовременно нужные меры к соблюдению определенной в них соразмерности.

Об установлениях, при Совете состоящих

а) Комиссия законов

Поелику первое начертание и приуготовление законов, уставов и учреждений относится ко всем министерствам и не принадлежит ни к одному из них исключительно, то и следует комиссии законов относиться прямо в Совет посредством ее управляющего.

Таким образом, все законы, уставы и учреждения, изготовляемые в комиссии, будут вносимы сначала в департамент законов, а оттуда в общее собрание и потом уже, следуя существу их, поступать или в порядок законодательный, или же обращаться к исполнению по надлежащем их утверждении.

б) Статс-секретари

При четырех департаментах совета находится по одному статс-секретарю, коих должность есть приуготовление дел, в Совет поступающих, дополнение их нужными сведениями и предложение их Совету.

Сверх сего, статс-секретари, под председательством одного члена Совета, составляют комитет для рассмотрения прошений, входящих на Высочайшее имя. Особенный наказ определит подробно действие сего комитета.

в) Аудиторы

От каждого министерства находится при совете по одному аудитору. Существенная их должность есть доставлять все сведения по делам каждого министерства, в совете нужные, и быть

помощниками статс-секретарей в приуготовлении и в предложении дел Совету.

г) Государственная канцелярия

Как Государственный совет есть общее средоточие всех государственных дел, так Канцелярия должна быть общим средоточию окончательного их приуготовления.

Все, что восходит к утверждению державной власти, должно иметь в формах своих самый высший степень достоинства, точности и единства.

Посему каждый закон, устав и учреждение, в Совете предложенное и удостоенное Высочайшего утверждения, получает окончательную свою форму в Государственной канцелярии.

Из сего изъемяются те только дела, кои по наказам министров предоставлены особенному их докладу.

Государственный канцлер есть главный начальник государственной канцелярии. Государственный секретарь управляет ею непосредственно.

К составу ее принадлежат статс-секретари и их помощники.

В Государственной канцелярии хранятся все оригинальные постановления законов, уставов и учреждений.

К ведомству ее принадлежат все государственные архивы.

В Государственной канцелярии находятся самые точные сведения о положении всех частей внутреннего управления в главном и общем их соображении.

Она имеет пять отделений: четыре, соответствующие департаментам Совета, и пятое отделение для распорядка государственных архивов.

По роду дел ее она ограничена самым умеренным числом лучших делопроизводителей.

Все дела, в Совет входящие и из совета исходящие, идут чрез государственную канцелярию, в ней приуготовляются и от нее по утверждении их отправляются к надлежащему их исполнению.

