

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ЦАРСКОЙ РОССИИ В ФОРМИРОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ССЫЛКЕ В XIX ВЕКЕ

Необходимо отметить, что при рассмотрении законодательных источников дореволюционной России нужно учитывать важнейшую специфику, которая существовала на момент составления законодательной базы в отмеченный период, – отсутствие четкой кодификации законодательства. В отличие от системы современного российского права в законодательной структуре имперской России не было понятия правовой иерархии, то есть не существовало официального деления на «закон» и «подзаконный акт». Существовал один уровень действия нормативных актов – общеимперский. Современники отмечали, что в силу разнообразия географических, политических и этнографических условий России, имперское законодательство допускало огромную массу разного рода исключений из общих законов для различных местностей и сословий [1].

В целом правовая регламентация вопросов ссылки, во все периоды её существования, проводилась только высшими государственными органами Российской империи. Высшим законосовещательным учреждением России с 1801 года был Государственный Совет. Он стал преемником Непременного (государственного) совета 1801 года, учрежденного при императоре «для рассуждения и уважения дел государственных, затем дел, особую важность в себе содержащих», в то же время, совет «не имел никакого действия внешнего и силы кроме силы соображения» [2]. То есть совет представлял собой законосовещательный орган, а решение о принятии законодательных актов оставалось за императором. В дальнейшем роль Государственного Совета менялась, но все же он сохранял свое особое место в вертикали высших государственных органов.

В ведении Государственного Совета находились все вопросы, требующие нового закона, устава или учреждения, а также общие распоряжения и меры к исполнению существовавших законов. В своей деятельности совет был подотчетен непосред-

ственно императору. Именно поэтому все постановления данного государственного органа начинались со слов «Высочайше утвержденные мнения Государственного Совета...» [3]. В XXVI томе Полного собрания законов Российской империи были изданы правила «О порядке представления законопроектов на Высочайшее утверждение», в которых, в частности, отмечалось, что все «законоположения издаются за собственной подписью или утверждением Императорского Величества» [4].

Делопроизводством Государственного Совета и его структурных частей ведала Государственная канцелярия во главе с государственным секретарем. В совете дела, как правило, рассматривались первоначально в одном из департаментов или в соединенном собрании двух департаментов (чаще всего законов и экономики), а уже затем поступали в Общее собрание Государственного Совета. Такая практика отражена в Полном собрании законов Российской империи. Так, в Высочайше утвержденном мнении Государственного Совета – «О правах ссыльных евреев на виноторговлю в Восточной Сибири» отмечено, что закон принимался Государственным Советом «в Соединенных департаментах Гражданских и духовных дел, Законов и Государственной экономики и в Общем Собрании» [5].

Структурный анализ законодательных актов Российской империи показывает, что такая многоуровневая процедура принятия законопроекта была характерной для деятельности центральных учреждений царской России на всем протяжении пореформенного периода.

Необходимо отметить, что именно в Государственном Совете была сосредоточена вся работа, связанная с обсуждением законопроектов, их редактированием и составлением сборников законов. Именно в этой структуре формировалось основное законодательство, регулирующее все этапы ссылки. Появляются специальные сборники законов по отдельным отраслям. Основным нормативным документом по ссылке в различные местности Российской империи становится Устав о ссыльных.

Процедуре принятия законопроекта до его внесения в Общее собрание Государственного Совета предшествовало рассмотрение проекта в департаменте законов, который изучал

законопроекты государственного значения, а также рассматривал законопроекты, проекты изменений и дополнений, действовавших узаконений в области судоустройства и судопроизводства, гражданского и уголовного права.

Постепенно система законосовещательных органов государственной власти становится более расширенной. К середине XIX столетия законотворческая деятельность сосредотачивается в департаментах министерств. В 1857 году был создан высший совещательный орган – Совет министров под председательством императора. Деятельность Совета носила в основном негласный характер. Он был сконструирован как орган для содействия соблюдению единства действий министерств и главных управлений. К ведению совета было отнесено предварительное рассмотрение предположений о преобразовании как министерств и главных управлений, так и подведомственных им учреждений.

На заседаниях высшего совещательного органа составлялись законопроекты по преобразованию различных отраслей государственного управления, которые затем вносились на рассмотрение в Государственный Совет. Данные законопроекты представляют для нас особый интерес, так как все преобразования в структуре тех или иных ведомств влияли на государственную политику по отношению к ссыльным.

Появление новых губернских образований, таких как жандармское управление, полицейское управление, способствовало формированию целого пласта нормативных документов, которые разъясняли действие Устава о ссыльных и помогали местному начальству в выборе мест отбывания наказания и оформлении следственных документов на каждого осужденного. Кроме того, законодательная инициатива с мест позволяла высшим государственным органам скорректировать направления по выработке единого на всю империю законодательства по вопросам ссылки.

В иерархии государственных органов пореформенной России свое особое значение сохранял Правительствующий Сенат, созданный при Петре I для надзора за высшей центральной и местной администрацией; он не утратил звания высшего над-

зорного и судебного органа империи. С появлением системы министерств за Сенатом окончательно была закреплена компетенция высшего органа суда и надзора за законностью.

С 1863 года несколько раз в неделю Сенатом издавались «Собрания узаконений и распоряжений правительства», которые рассылались первым департаментом в виде небольших брошюр по всем высшим центральным и местным учреждениям. Большое количество «Практических разъяснений» касалось дел, которые находились в ведении Главного тюремного управления, функции которого мы рассмотрим ниже. Большой частью разъяснения Сената касались вопросов водворения ссыльных в места их причисления и прав ссыльных в пределах Сибири [6].

Ежемесячно публиковалась Сенатская практика по жалобам ссыльнопоселенцев, в материалах которой подробно описывалось «существо хозяйства ссыльного», отмечались выводы Губернского управления по составу прошения и, на основании подробно изложенных статей законов, выносилось новое решение: «Правительствующий Сенат определяет: отменив обжалованное просителем распоряжение Томского Губернского Управления, предписать сему Управлению войти в новое рассмотрение» [7].

В целом материалы судебной практики позволяют более подробно, нежели материалы архивных дел, ознакомиться с составом преступлений осужденных в ссылку преступников, а также наглядно увидеть как применялись нормы уголовного права в разрешении спорных вопросов о правах ссыльнопоселенцев.

Рассматривая роль законодательных инициатив центральных органов государственной власти царской России, касающихся вопросов ссыльных, необходимо отметить, что большая роль в этом отводилась двум министерствам – Министерству внутренних дел и Министерству юстиции.

Самым обширным по разнообразию подведомственных ему дел во второй половине XIX – начале XX вв. было Министерство внутренних дел. Оно являлось центральным учреждением и ведало «всеми отраслями управления внутренними де-

лами Российской империи» [8]. Основную роль в министерстве играли такие учреждения, как Департамент полиции и общих дел, Главные управления по делам печати и Тюремное управление.

В августе 1880 года в составе министерства был создан Департамент полиции, его деятельность была распределена между тремя отделениями и канцелярией. Особый научный интерес представляет деятельность 2-го и 3-го отделений. Второе отделение Департамента полиции вело переписку по делам уголовной полиции, рассматривало жалобы на бездействие местного полицейского начальства, осуществляло надзор за производством полицейских следствий в делах уголовных, а также устройством и содержанием тюрем и этапов. Третье отделение Департамента вело переписку по исполнению судебных приговоров.

Министерство юстиции Российской империи являлось центральным органом по управлению всеми судебными учреждениями. В его ведение входили разработка законопроектов по судоустройству и судопроизводству, по наблюдению за ведением судебных процессов по политическим делам, а также по делам о государственных преступлениях, разрешению общих вопросов относительно порядка расследования и т. д. В состав министерства входили такие важные подразделения, как Главное тюремное управление, Временная канцелярия по производству особых уголовных дел, Комиссия по составлению законов.

Ежегодно Главное тюремное управление составляло и публиковало отчеты по своей деятельности, в одном из разделов каждого из отчетов, который касался каторги и ссылки, отмечалось число (данные за текущий год) отправленных по этапу преступников.

Деятельность департаментов Министерства юстиции была связана с многими направлениями судоустройства и судебной практики. Поэтому не случайно, что именно в данном министерстве с 1803 года (через год после его образования) начали собирать кассационную практику Уголовного кассационного департамента, материалы которой становились основой появления российской уголовной статистики.

Дальнейшие структурные изменения внутри министерств существенно не меняли иерархии государственных органов и законосовещательной функции. На протяжении всего XIX столетия ссылка в Сибирь оставалась одним из важнейших направлений в законодательной инициативе государственных органов царской России. В этой связи можно отметить основной недостаток законодательства, которое формировалось в высших государственных органах – оно не делало территориальных отличий ссылки в Сибирь и другие местности империи, то есть не учитывало специфику территории, а также не создавало законодательной инициативы на местном уровне.

Примечания

1. Оршанский И. Г. Русское законодательство о евреях. Очерки и исследования / И. Г. Оршанский. СПб., 1877. С. 3.
2. Высшие и центральные органы государственные учреждения России. 1801–1917 гг. Т. 1. СПб., 2000. С. 20.
3. Правительственные постановления // Тюремный вестник. 1905. № 8. С. 555.
4. ПСЗРИ. Собр. 3-е. Т. 26. Отд. 1. № 27808. СПб., 1909. С. 471.
5. ПСЗРИ. Собр. 3-е. Т. 7. Отд. 1. № 4259. СПб., 1889. С. 83.
6. Практические разъяснения. Ограничения о праве передвижения ссыльных евреев в пределах Сибири из одного места в другое // Тюремный вестник. 1897. № 12. С. 641–642.
7. Сенатская Практика // Тюремный вестник. 1905. № 1. С. 25–26.
8. Воробьева Ю. С. Министерство внутренних дел в борьбе с уголовным миром в начале XX века / Ю. С. Воробьева, З. И. Перегудова // Вестник архивиста. 2005. № 1. С. 112.

КУРАС Т. Л.

СОВЕТСКАЯ ИСТОРИОГРАФИЯ ИСТОРИИ СУДЕБНЫХ ПАЛАТ

К числу важнейших проблем истории дореволюционной России относится изучение создания и деятельности судебных палат как важнейшей составляющей судебной реформы в России 1864 г.

В отечественной историографии проблемы деятельности судебных палат являются практически неразработанными. В