

М. А. ПРИХОДЬКО

**СОЗДАНИЕ
МИНИСТЕРСКОЙ СИСТЕМЫ
УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ
В ПЕРВОЙ ТРЕТИ XIX ВЕКА**

ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

МОНОГРАФИЯ

**ПРЕДПОСЫЛКИ СОЗДАНИЯ МИНИСТЕРСКОЙ
СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ**

•

**СТАНОВЛЕНИЕ МИНИСТЕРСКОЙ СИСТЕМЫ
УПРАВЛЕНИЯ В 1802–1811 гг.**

•

**ЗАВЕРШЕНИЕ ПРАВОВОГО ОФОРМЛЕНИЯ
МИНИСТЕРСКОЙ СИСТЕМЫ
УПРАВЛЕНИЯ В 1811–1835 гг.**



М. А. Приходько

**Создание министерской
системы управления в России
в первой трети XIX века:
историко-правовой аспект**

«Издательство Проспект»

2019

УДК 342.518:93
ББК 63.3(2)47-3

Приходько М. А.

Создание министерской системы управления в России в первой трети XIX века: историко-правовой аспект / М. А. Приходько — «Издательство Проспект», 2019

ISBN 978-5-39-231575-8

В данной монографии дан историко-юридический анализ процесса создания и правового оформления министерской системы управления в России в первой половине XIX века. Книга адресована специалистам по истории государства и права России и истории России, а также всем интересующимся отечественной историей.

УДК 342.518:93

ББК 63.3(2)47-3

ISBN 978-5-39-231575-8

© Приходько М. А., 2019
© Издательство Проспект, 2019

Содержание

Введение	6
Глава I.	17
§ 1. Экономические предпосылки	17
§ 2. Политические предпосылки	22
§ 3. Субъективные предпосылки	26
Глава II.	28
§ 1. Подготовка министерской реформы	28
Конец ознакомительного фрагмента.	37

М. А. Приходько
Создание министерской системы
управления в России в первой
трети XIX века: историко-
правовой аспект. Монография

Автор:

Приходько М. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), член Российского историко-правового общества (РИПО), историк-правовед, автор ряда публикаций по истории государства и права России первой половины XIX века.

Рецензенты:

Жаров С. Н., доктор юридических наук, профессор;

Ружицкая И. В., доктор исторических наук, ведущий научный сотрудник ИРИ РАН.

Научный редактор доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ **И. А. Исаев**.



ebooks@prospekt.org

© Приходько М. А., 2019

© ООО «Проспект», 2019

Введение

Актуальность темы исследования

Министерская система управления была введена и получила правовое оформление в Российской империи в первой трети XIX в.

С незначительными изменениями эта система действовала до 1917 г. и в трансформированном виде она продолжает оставаться основой государственного управления Российской Федерации до настоящего времени.

В виду этого особенно актуальным является изучение процесса создания министерской системы управления в России в первой трети XIX в. – становления системы министерств в 1802–1811 гг. и завершения правового оформления министерской системы управления в 1811–1835 гг.

Именно создание министерской системы управления стало одним из действенных результатов в ходе административных преобразований во внутренней политике Российской империи в начале XIX в.

Эта система оказала определяющее воздействие на дальнейшее развитие всей государственной системы Российской империи.

Поэтому проблема создания российской министерской системы управления представляет собой безусловный, как специфически юридический, так и исторический интерес.

Кроме того, проводящаяся в Российской Федерации с 2002 г. административная реформа придает дополнительную актуальность именно изучению генезиса министерской системы управления в России.

Степень научной разработанности темы

Проблема создания министерской системы управления в России долгое время оставалась на периферии основных направлений исследовательских интересов дореволюционных, советских и современных юристов.

Лишь 1855 г. датируется появление работы юриста А. И. Вицына «Краткий очерк управления в России от Петра Великого до издания общего учреждения министерств»¹ – одного из первых исследований по истории министерской системы управления.

В нем впервые были систематизированы государственные учреждения на стыке двух систем государственного управления – коллежской и министерской.

В 1858–1862 гг. был издан первый труд по истории организации и деятельности Министерства внутренних дел юриста Н. В. Варадинова², сохраняющий научную ценность до настоящего времени.

К сожалению, вопросам подготовки и разработки министерской реформы, создания министерской системы управления в этих трудах уделялось мало внимания.

В 1858 г. была впервые опубликована записка М. М. Сперанского «О государственных установлениях»³, заложившая теоретические основы изучения истории министерской системы управления на основе выделения двух «планов» министерской реформы – 1802 и 1810 гг.

В 1890 г. впервые в полном виде была напечатана др. важнейшая для изучения министерской системы управления записка М. М. Сперанского «Введение к Уложению государственных законов»⁴ – обширный план реформы всего внутривластного устройства империи, составленный по поручению императора Александра I.

В многочисленных дореволюционных учебниках русского государственного права А. В. Романовича-Славянского⁵, А. Д. Градовского⁶, И. Е. Андреевского⁷, Н. О. Куплевасского⁸,

Н. М. Коркунова⁹, Н. И. Лазаревского¹⁰, Б. Э. Нольде¹¹ и истории русского права В. И. Сергеевича¹², М. Ф. Владимирского-Буданова¹³, Н. П. Загоскина¹⁴, В. Н. Латкина¹⁵, а также в справочных изданиях юристов В. С. Кривенко¹⁶, О. О. Эйхельмана¹⁷ и В. Е. Романовского¹⁸, министерской реформе уделялось ограниченное внимание, что объяснялось, с одной стороны, особенностями учебно-справочной литературы, а с др. стороны – малой исследованностью темы.

Первое в дореволюционной литературе историко-юридическое исследование, посвященное министерской системе управления, было опубликовано С. П. Покровским¹⁹ в 1906 г.

С. П. Покровский сделал попытку систематизации имеющегося к тому времени по данной теме исторического и юридического материала.

Но временной отрезок, рассматриваемый в данном исследовании от так называемого удельно-вечевое периода и до 1906 г., не позволил С. П. Покровскому детально проанализировать процесс создания министерской системы управления.

Советскими юристами опубликованы только два исследования по данной теме.

В 1981 г. защищена диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук «Реформы высших и центральных государственных органов Российской империи в начале XIX в.» С. М. Казанцева²⁰.

Эта диссертация стала первым историко-юридическим исследованием реформы высших и центральных государственных учреждений Российской империи в СССР.

С. М. Казанцевым был проанализирован общий ход административных преобразований в 1802–1811 гг. В том числе им был обрисован общий ход проведения министерской реформы в 1802–1811 гг., без рассмотрения структуры центральных государственных учреждений и процесса завершения правового оформления министерской системы управления.

В 1983 г. защищена кандидатская диссертация и опубликована одноименная монография юриста Н. Н. Ефремовой «Министерство юстиции Российской империи 1802–1917: (историко-правовое исследование)»²¹.

Н. Н. Ефремовой впервые с дореволюционного времени удалось провести подробный историко-юридический анализ деятельности Министерства юстиции Российской империи и его структуры.

Еще одно исследование заслуживает только косвенного выделения. Это кандидатская диссертация юриста А. В. Борисова «Полиция самодержавной России в первой четверти XIX века»²², защищенная в 1983 г. Она уделяла основное внимание функциональному аспекту деятельности дореволюционных Министерства внутренних дел и Министерства полиции.

Только в последнее время, начиная с 90-х гг. XX в., появились историко-юридические исследования, посвященные деятельности отдельных дореволюционных министерств и ведомств – Министерства полиции²³, Министерства юстиции²⁴, Государственного контроля²⁵, Министерства внутренних дел²⁶ и Министерства финансов²⁷.

В 2002 г. защищена кандидатская диссертация юриста Н. И. Зуева, посвященная историко-правовым аспектам учреждения, организации и деятельности Комитета министров в первой половине XIX в. и опосредовано затронувшая тему подготовки и создания министерской системы в 1802 г.²⁸

Наконец, в 2004 г. юристом С. В. Коданом защищена докторская диссертация «Юридическая политика Российского государства в 1800–1850 гг.»²⁹ – комплексное историко-юридическое исследование юридической политики Российской империи в первой половине XIX в., включавшее, к сожалению, только краткий из-за ширины темы исследования обзор создания и деятельности российских министерств в первой половине XIX в.

Таким образом, современными юристами не опубликовано работ, специально посвященных проблеме создания министерской системы управления в России в начале XIX в.

Данное монографическое исследование должно восполнить этот пробел.

Основное внимание реформам государственного аппарата Российской империи в начале XIX в. было уделено в трудах дореволюционных, советских и современных историков.

В биографических трудах М. И. Богдановича³⁰, Н. К. Шильдера³¹, великого князя Николая Михайловича [Романова]³², М. Н. Покровского³³, посвященных императору Александру I, в исторических исследованиях А. Н. Пыпина³⁴, А. Н. Куломзина³⁵, А. Н. Филиппова³⁶, М. В. Довнар-Запольского³⁷, С. Г. Сватикова³⁸, В. И. Семевского³⁹, В. Е. Якушкина⁴⁰, Г. Г. Тельберга⁴¹, посвященных развитию общественного движения при императоре Александре I, деятельности Комитета министров, министерской реформе, проектам государственных реформ начала XIX в., преобразованиям государственного строя в царствование Александра I – была дана общая картина реформ государственного аппарата в России в начале XIX в.

В 1902 г. русская историческая литература обогатилась ведомственными юбилейными изданиями, посвященными 100-летию учреждения Комитета министров⁴² и отдельных министерств⁴³, что имело важное научное значение, поскольку структура центральных государственных учреждений не была к тому времени должным образом изучена, а архивы этих учреждений были трудно доступны. Здесь же отметим юбилейные издания и др. учреждений примыкающих лет⁴⁴.

К 1917 г. была опубликована основная часть документов и источников мемуарного характера, касающихся министерской реформы.

После 1917 г. исследование проблемы создания министерской системы управления продолжилось.

Первыми советскими исследованиями внутренней политики Российской империи в первой половине XIX в. были книги историка А. Е. Преснякова «Александр I» и «Апогей самодержавия. Николай I», изданные в 1924 и 1925 гг.⁴⁵

Помимо исторических портретов императоров Александра I и Николая I, они содержали анализ тенденций развития государственного управления в первой половине XIX в.

В 1957 г. издана монография А. В. Предтеченского «Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX века»⁴⁶.

В ней впервые в советской исторической науке были достаточно подробно исследованы протоколы Негласного комитета в 1801–1803 гг. – органа, на заседаниях которого была разработана и подготовлена российская министерская реформа.

Выяснению предпосылок и глубинных связей административных реформ в России в первой четверти XIX в. с экономической и социально-политической обстановкой была посвящена докторская диссертация историка А. И. Парусова «Административные реформы в России в первой четверти XIX в. в связи с экономической и социально-политической обстановкой»⁴⁷, защищенная в 1967 г.

А. И. Парусов подробно исследовал тему приспособления государственного аппарата России к новому уровню развития социально-экономических отношений в начале XIX в., но, как таковой, специальный анализ проблемы создания министерской системы управления и изменений в структуре центральных государственных учреждений в этом труде отсутствовал, что объяснялось обширностью темы исследования.

Следующий 1968 г. обогатил советскую историческую науку сразу двумя учебными изданиями, освещавшими организацию и деятельность российских министерств до 1917 г., автором которых был историк Н. П. Ерошкин.

Это первое издание учебника «История государственных учреждений дореволюционной России»⁴⁸ и учебное пособие «Министерства России первой половины XIX века – фондообразователи центральных государственных архивов СССР»⁴⁹.

Они незаменимы до сих пор⁵⁰, но естественным недостатком их (обусловленными назначением учебной литературы) было слишком краткое изложение структуры российских дореволюционных министерств и главных управлений.

Заметным явлением в советской исторической науке стала дискуссия по проблемам абсолютизма в России, развернутая на страницах журналов «История СССР» и «Вопросы истории» в 1968–1971 гг.

В ней приняли участие и историки-юристы А. М. Давидович, С. А. Покровский⁵¹ и несколько позднее Ю. П. Титов⁵².

Опосредованно, эта дискуссия привлекла внимание научной общественности и к истории государственных учреждений конца XVII – начала XVIII в., а потом и более позднего времени.

В 1971 г. вышло в свет 1-е издание библиографического указателя «Справочники по истории дореволюционной России: Библиография»⁵³ под научной редакцией историка П. А. Зайончковского, содержащее в систематизированном виде важную информацию по истории центральных государственных учреждений дореволюционной России.

В 1973 г. было опубликовано исследование историка Л. Г. Безродного «Русская армия и флот в XIX веке. Военно-экономический потенциал России»⁵⁴, в котором, в частности, была отражена структура Военного и Морского министерств.

В 1978 г. издается монография историка П. А. Зайончковского «Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в.»⁵⁵.

К сожалению, именно началу XIX в. в ней было уделено самое общее внимание, очень краткое по содержанию.

В 1981 г. вышла в свет монография (написанная на основе докторской диссертации) историка Н. П. Ерошкина «Крепостническое самодержавие и его политические институты (первая половина XIX века)»⁵⁶.

В этой работе Н. П. Ерошкин выделил основные особенности и тенденции развития высшего государственного управления Российской империи в первой половине XIX в.

Созданию министерской системы управления и изменению в структуре центральных государственных учреждений также уделялось внимание, но в самом общем виде, что не умаляет заслуг Н. П. Ерошкина, тем более что данная монография до сих пор является базовым исследованием по истории государственного аппарата Российской империи в первой половине XIX в. и вновь переиздана в 2006 г.⁵⁷

Последующие исследования 80-х – начала 90-х гг. XX в. были связаны с разработкой общей проблемы реформ в России в начале XIX в. в различных ее аспектах. Это работы Н. В. Минаевой⁵⁸, М. М. Сафонова⁵⁹, С. В. Мироненко⁶⁰, Т. Н. Жуковской⁶¹.

Кроме того, отметим кандидатскую диссертацию историка Л. М. Вяловой, защищенную в 1987 г. и содержащую углубленный анализ порядка делопроизводства центральных государственных учреждений первой половины XIX в.⁶²

С середины 90-х гг. XX в. и по настоящее время можно проследить появление научных исследований, посвященных истории отдельных государственных учреждений дореволюционной России и персональному составу их руководителей⁶³.

Здесь же, ввиду малой изученности ряда государственных учреждений, выделим и исследования современных экономистов: С. А. Андрияшина⁶⁴, Н. П. Ефимовой⁶⁵, Т. Д. Маковник⁶⁶ и А. Т. Коломиец⁶⁷.

Торжественное празднование в 2002 г. 200-летнего юбилея учреждения российских министерств отмечено изданием юбилейных изданий нескольких министерств⁶⁸, поддержавших традицию дореволюционных юбилейных ведомственных изданий, изданных к 100-летию юбилею.

Начало XXI в. в российской исторической науке ознаменовано завершением издания двух многотомных справочников «Государственность России: словарь-справочник»⁶⁹, «Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917»⁷⁰ и двух отдельных справочных изданий «Министерская система в Российской империи: К 200-летию министерств в России»⁷¹, «Управленческая элита Российской империи. История министерств. 1802–1917»⁷².

Уже сам факт выхода в свет данных изданий стал большим достижением исторической науки России, но при всей комплексности данных изданий их отличает неполнота охвата – за пределами внимания (либо с уделением очень малого внимания) остались ведомство Государственного казначейства, Главный штаб е.и.в., Главный морской штаб е.и.в., Главное управление духовных дел иностранных исповеданий и др.

Интересными с научной точки зрения стали докторская диссертация историка Д. И. Раскина «Система институтов российской имперской государственности конца XVIII – начала XX вв.»⁷³, защищенная в форме научного доклада в 2006 г. и монография историка Л. Е. Шепелева «Аппарат власти в России. Эпоха Александра I и Николая I»⁷⁴, изданная в 2007 г.

Широчайшая тема докторской диссертации Д. И. Раскина не позволила автору подробно рассмотреть вопросы подготовки, создания и правового оформления министерской системы управления в России, что же касается труда Л. Е. Шепелева, то, несмотря на название, в нем практически полностью отсутствует организационно-структурный аспект, основное внимание же уделяется функциональному аспекту деятельности только избранных министерств и главных управлений и в основном повторяются положения предыдущих монографий данного автора⁷⁵.

Кроме того, современным историком Л. Ф. Писарьковой в 2014 г. издана монография «Государственное управление России в первой половине XIX в.: замыслы, проекты, воплощение»⁷⁶.

В ней Л. Ф. Писарькова рассматривает как высшее, так и центральное государственное управление, воспроизводя только общую картину создания и функционирования российских министерств.

При этом Л. Ф. Писарьковой подробно не исследуется вопрос подготовки министерской реформы, структуры каждого центрального государственного учреждения и не уделяется внимание аспекту завершения правового оформления министерской системы управления.

Таким образом, в современной российской юридической и исторической научной литературе отсутствует специальное исследование подготовки, становления, развития и правового оформления министерской системы управления в России в первой трети XIX в.

Что же касается зарубежных исследователей истории российской министерской системы управления, то их успехи весьма скромны.

Монографии М. Раева⁷⁷, Н. Сетон-Ватсона⁷⁸, Н. Токи⁷⁹, Г. Янея⁸⁰ и статьи М. Раева⁸¹, А. Макконнелла⁸², Е. Рэуч⁸³, Д. Кристиана⁸⁴ слишком кратко освещают вопрос подготовки российской министерской реформы, опираясь в основном на отмеченные выше работы российских дореволюционных и советских исследователей.

Наиболее ценным и научно выверенным остается только справочник по истории государственных учреждений дореволюционной России немецкого историка Э. Амбургера⁸⁵.

Нужно отметить, что редкие публикации русских историков эмигрантов А. Н. Фатеева⁸⁶ и Г. В. Вернадского⁸⁷ носят узкоспециальный характер, проявляющийся в том, что статьи А. Н. Фатеева посвящены сугубо анализу борьбы разных политических группировок в России в начале XIX в., а статья Г. В. Вернадского исследует степень французского и американского влияния на реформы Александра I.

Настоящая монографическая работа призвана, в определенной мере, восполнить пробел в комплексном изучении истории создания и правового оформления министерской системы управления в России в 1802–1835 гг.

Хронологические рамки исследования

Хронологические рамки исследования ограничены временным отрезком с 1802 по 1835 г., с момента введения министерской системы управления и до завершения ее правового оформления.

В целях лучшего понимания изучаемой темы, причин и предпосылок создания министерской системы управления в России, автор иногда выходил за указанные хронологические рамки.

Объект исследования

Объектом исследования является сфера общественно-политической жизни, связанной с организацией и функционированием центральных государственных учреждений Российской империи в 1802–1835 гг.

Предмет исследования

Предметом исследования выступают процессы подготовки, введения, становления и правового оформления министерской системы управления, ее функционирование в государственной системе Российской империи в 1802–1835 гг., отраженные в правовых актах и архивных источниках.

Цель и задачи исследования

Целью монографического исследования является комплексный анализ проблем возникновения, становления и правового оформления министерской системы управления в России. Достижение поставленной цели определило постановку и решение следующих задач:

- выявление причин министерской реформы в начале XIX в.;
- анализ процесса подготовки и разработки министерской реформы;
- изучение общего процесса создания министерской системы управления;
- анализ специфических черт структурной организации каждого центрального государственного учреждения;
- выявление особенностей порядка делопроизводства министерств и главных управлений;
- установление характерных особенностей практической реализации основных правовых актов министерской реформы;
- раскрытие специфики правового оформления министерской системы управления;
- исследование изменений в сфере центрального государственного управления в первой трети XIX в.

Методологическая основа исследования

Методологическую основу монографического исследования составили общенаучные и частные методы изучения политико-правовых структур. В качестве основного общенаучного метода применялся диалектический метод в виде объективного и всестороннего подхода к изу-

чаемым явлениям. Исторический метод использовался для выявления преемственности тех или иных элементов исследуемых отношений. Также использовались методы анализа и синтеза, восхождения от абстрактного к конкретному и системный метод.

В качестве частных методов применялись сравнительно-правовой и историко-правовой методы.

Теоретическая основа исследования

Теоретической основой диссертационного исследования являются научные взгляды, выраженные в трудах выдающегося государственного деятеля России М. М. Сперанского, научные взгляды, представленные в трудах дореволюционных ученых юристов И. А. Андреевского, М. Ф. Владимирского-Буданова, А. Д. Градовского, В. В. Ивановского, Е. П. Карновича, С. А. Корфа, Н. О. Куплевасского, Н. И. Лазаревского, В. Н. Латкина, С. П. Покровского и др. ученых указанного периода, изучавших структуру центральных государственных учреждений и специфику организации государственной службы Российской империи.

А также в трудах советских и современных исследователей (юристов и историков) Т. Г. Архиповой, Н. П. Ерошкина, П. А. Зайончковского, И. А. Исаева, С. М. Казанцева, С. В. Мироненко, Р. С. Мулукаева, А. В. Предтеченского, А. Е. Преснякова, Д. И. Раскина, А. Н. Сахарова, Ю. П. Титова, О. И. Чистякова, Л. Е. Шепелева, Н. Я. Эйдельмана и др.

Источниковая база монографического исследования

Источниками данного монографического исследования стали правовые акты, опубликованные в первом и втором Полном собрании законов Российской империи и в первом издании Свода законов Российской империи.

В монографии широко используются протоколы заседаний Негласного комитета (1801–1803), делопроизводственная документация, письма, записки, мемуары и воспоминания государственных деятелей того времени.

Особое и главное внимание в монографии уделено архивным источникам из пяти федеральных архивов: Российского государственного исторического архива (РГИА) (Ф. 13. Департамент министра коммерции, Ф. 17. Главное правление мануфактур, Ф. 18. Департамент мануфактур и внутренней торговли, Ф. 40. «Всепопданнейшие» доклады по части торговли и промышленности и материалы к заключению торговых договоров с иностранными государствами, Ф. 155. Канцелярия главного директора водяных коммуникаций, Ф. 156. Департамент водяных коммуникаций, Ф. 159. Экспедиция водяных коммуникаций, Ф. 173. Департамент водяных сообщений, Ф. 199. Совет министра путей сообщения, Ф. 200. Штаб Корпуса инженеров путей сообщения, Ф. 206. Департамент путей сообщения, Ф. 406. Экспедиция государственных конских заводов, Ф. 410. Комитет о коннозаводстве российском, Ф. 446. «Высочайшие» повеления и «всепопданнейшие» доклады по ведомству путей сообщения (коллекция), Ф. 468. Кабинет е.и.в., Ф. 471. Канцелярия тайного советника князя А. Н. Голицына по делам придворных ведений, Ф. 473. Церемониальная часть, Ф. 492. Ораниенбаумское дворцовое правление, Ф. 519. Канцелярия начальника Главного штаба е.и.в. П. И. Волконского по придворной части, Ф. 557. Экспедиция о государственных доходах, Ф. 559. Департамент министра финансов, Ф. 560. Общая канцелярия министра финансов, Ф. 561. Особенная канцелярия министра финансов по секретной части, Ф. 565. Департамент государственного казначейства, Ф. 576. Государственный контроль, Ф. 733. Департамент народного просвещения, Ф. 772. Главное управление цензуры, Ф. 773. Особенная канцелярия министра народного просвещения, Ф. 821. Департамент духовных дел иностранных исповеданий, Ф. 822. Римско-католическая духовная коллегия, Ф. 994. Мордвиновы, Ф. 1074. П. С. Федоров, Ф. 1101. Документы личного происхождения разных лиц, Ф. 1147. Непременный совет, Ф. 1148. Общее собрание Государственного совета, Ф. 1149. Департамент законов Государственного совета,

Ф. 1152. Департамент экономии Государственного совета, Ф. 1162. Государственная канцелярия Государственного совета, Ф. 1164. Особый комитет председателей Департаментов Государственного совета, Ф. 1260. Комиссия составления законов, Ф. 1263. Комитет министров, Ф. 1286. Департамент полиции исполнительной МВД, Ф. 1287. Хозяйственный департамент МВД, Ф. 1289. Главное управление почт и телеграфов МВД, Ф. 1294. Медицинский совет МВД, Ф. 1299. Канцелярия генерал-штаб-доктора гражданской части, Ф. 1329. Именные указы и «высочайшие» повеления Сенату, Ф. 1341. Первый департамент Сената, Ф. 1343. Третий департамент Сената, Ф. 1349. Формулярные списки чинов гражданского ведомства, Ф. 1370. Комитет для освидетельствования министерских отчетов, Ф. 1374. Канцелярия генерал-прокурора, Ф. 1405. Министерство юстиции, Ф. 1409. Собственная е.и.в. канцелярия, Ф. 1594. Лесной департамент); Российского государственного военно-исторического архива (РГВИА) (Ф. 1. Канцелярия Военного министерства, Ф. 30. Дела Комитета при Военной коллегии по образованию Военного департамента, Ф. 35. Канцелярия Начальника Главного штаба е.и.в., Ф. 396. Комиссариатский департамент, Ф. 489. Формулярные списки и др. материалы о службе личного состава русской армии (коллекция), Ф. 846. Военно-ученый архив, Ф. 970. Военно-походная е.и.в. канцелярия при Императорской главной квартире); Российского государственного архива Военно-Морского Флота (РГАВМФ) (Ф. 19. А. С. Меншиков, Ф. 33. Морской генерал-аудиториат и управление флота генерал-аудитора, Ф. 198. Канцелярия вице-президента Адмиралтейств-коллегии адмирала Г. Г. Кушелева, Ф. 203. Военная по флоту канцелярия, Ф. 215. Адмиралтейский департамент, Ф. 227. Высочайшие повеления, рескрипты и указы, Ф. 315. Материалы по истории флота); Государственного архива Российской Федерации (ГАРФ) (Ф. 1094. Тургеневы, Ф. 1165. Особенная канцелярия МВД); Российского государственного архива древних актов (РГАДА) (Ф. 276. Коммерц-коллегия, Ф. 284. Юстиц-коллегия Лифляндских, Эстляндских и Финляндских дел, Ф. 1239. Дворцовый отдел, Ф. 1278. Строгановы); из двух региональных архивов: Центрального государственного архива г. Москвы (ЦГА Москвы) (Ф. 1875. Тургеневы); Центрального государственного исторического архива Санкт-Петербурга (ЦГИА СПб.) (Ф. 479. Петроградская Казенная палата); из четырех ведомственных архивов: Архива внешней политики Российской империи (АВПРИ) (Ф. 1. Административные дела, Ф. 2. Внутренние коллежские дела, Ф. 132. Государственная Коллегия иностранных дел, Ф. 159. Департамент личной службы и хозяйственных дел, Ф. 161. Санкт-Петербургский Главный архив Коллегии иностранных дел); Архива Всероссийского исторического музея артиллерии, инженерных войск и войск связи (Архив ВИМАИВиВС) (Ф. 5. Штаб генерал-фельдцейхмейстера, Ф. 6. Главное артиллерийское управление); Центрального музея связи имени А. С. Попова (ЦМС им. А. С. Попова) (Ф. История почты); Музея истории милиции Культурного центра ГУВД Санкт-Петербурга и Ленинградской области (Фонд. инв. № 646); трех архивохранилищ библиотек: Научно-исследовательского отдела рукописей Российской государственной библиотеки (НИОР РГБ) (Ф. 231. М. П. Погодин); Отдела рукописей Российской национальной библиотеки (ОР РНБ) (Ф. 380. М. А. Корф, Ф. 499. М. Н. Муравьев, Ф. 526. Н. Н. Новосильцев, Ф. 859. Н. К. Шильдер, Ф. 1000. Отдельные поступления); Рукописного отдела Библиотеки академии наук (РО БАН) (Собрание 61. Собрание текущих поступлений); одного архивохранилища музеев: Отдела письменных источников Государственного исторического музея (ОПИ ГИМ) (Ф. 105. Коллекция П. И. Щукина); двух архивохранилищ научных учреждений: Архива Санкт-Петербургского Института истории Российской академии наук (СПб ИИ РАН) (Ф. 16. Балашевы, Коллекция 115. Рукописная книга, Ф. 176. Н. Н. Новосильцев, Коллекция 286. Отдельные поступления разрозненных документов от разных лиц и учреждений); Рукописного отдела Института русской литературы (Пушкинского дома) Российской академии наук (РО ИРЛИ (ПД) РАН) (Ф. 93. П. Я. Дашков, Ф. 250. А. Н. Пыпин); одного архивохранилища высших учебных заведений: Фонд Рукописей и редких книг Научно-технической библиотеки

Санкт-Петербургского государственного университета путей сообщения (ФРРК НТБ ПГУПС) (№ 5324).

Архивные документы из перечисленных фондов составили основную базу для данного монографического исследования. Значительная часть архивных источников, исследуемых в настоящей работе, вводится в научный оборот впервые.

Сведения о структуре и личном составе центральных государственных учреждений официальных «Месяцословов», также являются важной составной частью источников.

Научная новизна исследования

Данная монография представляет собой комплексное историко-юридическое исследование, в котором впервые в российской историко-правовой литературе предпринята попытка целостного анализа подготовки, учреждения, становления и правового оформления министерской системы управления в Российской империи в 1802–1835 гг.

В монографии впервые подробно и на основе архивных источников анализируется процесс подготовки и разработки российской министерской реформы.

Научной новизной обладают положения монографии, посвященные процессу становления министерской системы управления в 1802–1811 гг.

В аспекте анализа реформирования центральных государственных учреждений в начале XIX в. выявлен симбиоз коллежской и министерской систем государственного управления.

Впервые в историко-юридической науке изучен и выделен этап завершения правового оформления министерской системы управления в 1811–1835 гг.

Научной новизной отличаются положения монографии о ряде государственных учреждений слабо или недостаточно исследованных в предыдущей юридической и исторической литературе (ведомство Государственного казначейства (Государственное казначейство), Военно-походная е.и.в. канцелярия, Главный штаб е.и.в., Главный морской штаб е.и.в., Экспедиция о устройении дорог в государстве, Главное управление духовных дел иностранных исповеданий, Главное почтовое правление (Почтовый департамент), Церемониальный департамент, Экспедиция государственных конских заводов, Юстиц-коллегия Линфляндских, Эстляндских и Финляндских дел и др.).

Положения, составляющие основу монографии

1. Учреждение министерств в Российской империи в начале XIX в. явилось следствием целого комплекса объективных (экономических и политических) и субъективных предпосылок.

2. При подготовке и разработке министерской реформы членами Негласного комитета не было уделено должного внимания структурной организации будущих министерств, что предопределило в целом компромиссный характер министерской реформы, проявившийся в продолжении деятельности наряду с министерствами коллегий и коллежских учреждений.

3. В свою очередь, компромиссный характер министерской реформы предопределил существование на практике в 1802–1803 гг. своеобразного симбиоза (объединения) двух систем государственного управления – коллежской и министерской.

4. Компромиссный характер министерской реформы определил значительную специфику в организации и деятельности практически каждого из центральных государственных учреждений в первой трети XIX в.

5. Становление министерской системы управления происходило на основе коллегий и коллежских учреждений, так как помимо канцелярий при министрах, др. структурных подразделений «нового типа» в 1802 г. не было создано.

6. Специфика организации учреждений государственного управления в отдельных сферах – внешнеполитические отношения, управление императорским двором, управление

делами иностранных исповеданий, обусловила необходимость функционирования в их рамках коллегий и коллежских учреждений до 30-х гг. XIX в.

7. Порядок делопроизводства в министерствах и главных управлениях в 1802–1811 гг. носил промежуточный, коллежско-министерский характер.

8. Только «Общее учреждение министерств» от 25 июня 1811 г. заложило единые правовые основы структурной организации и порядка делопроизводства в большинстве министерств.

9. «Общее учреждение министерств» от 25 июня 1811 г. только частично осуществило правовое оформление министерской системы управления, так как и после его практической реализации продолжали действовать коллегии и коллежские учреждения, не охваченные министерской реформой.

10. Только вступление в законную силу 1 января 1835 г. первого издания Свода законов Российской империи подвело черту в процессе правового оформления министерской системы управления, распространив «Общее учреждение министерств» от 25 июня 1811 г. в виде «Образований» и «Учреждений», составленных на основе «Общего учреждения министерств», центральных государственных учреждений не имевших до этого единых учредительных документов, завершив тем самым распространение «Общего учреждения министерств» от 25 июня 1811 г. на все министерства и главные управления.

11. Процесс становления и развития министерской системы управления в 1802–1835 гг. отчетливо подразделяется на два этапа: этап проведения министерской реформы 1802–1811 гг. (т. е. фактическое создание министерской системы управления и заложение ее правовых основ) и этап завершения правового оформления министерской системы управления в 1811–1835 гг. (т. е. окончательное юридическое оформление министерской системы управления в виде введения в действие «Образований» и «Учреждений», разработанных на основе «Общего учреждения министерств» от 25 июня 1811 г., каждого центрального государственного учреждения).

Эти два этапа и составляют сущность научной концепции, лежащей в основе данного монографического исследования.

Теоретическая значимость исследования

Теоретическая значимость монографического исследования заключается в историко-правовой оценке правового обеспечения становления и последующего развития министерской системы управления в 1802–1835 гг., выявлении особенностей развития министерской системы управления в указанный период, соотнесении данных особенностей с особенностями развития современной министерской системы управления. Выводы, содержащиеся в данном исследовании, способствуют углублению знаний о министерской системе управления в целом.

Практическая значимость исследования

Основные положения и выводы, выработанные в данной монографии, вносят определенный вклад в развитие историко-юридической науки, опосредованно направлены на совершенствование теории и практики государственного управления и могут быть применены в учебном процессе как по юридическим дисциплинам и специальным курсам: «История отечественного государства и права», «Правовые основы государственного управления и государственной службы»; так и по историческим дисциплинам и специальным курсам: «История России», «История государственных учреждений», «История государственного управления», «История государственной службы».

Апробация результатов монографического исследования

Общие выводы, изложенные в данном исследовании, используются автором монографии при преподавании курса «История отечественного государства и права» в Университете имени О. Е. Кутафина (МГЮА), а также в лекционном курсе «История отечественного государства и права», читаемом в Университете имени О. Е. Кутафина (МГЮА).

Основные идеи и результаты монографического исследования отражены в пяти самостоятельных научных исследованиях⁸⁸, докладывались на международных, всероссийских и региональных научных конференциях.

Глава I.

Предпосылки создания министерской системы управления в России

§ 1. Экономические предпосылки

Вторая половина XVIII в. была периодом наивысшего подъема самодержавной империи, основанной на крестьянском хозяйстве⁸⁹. Дополнительным стимулом к развитию экономики страны стали значительные территориальные приобретения, полученные в ходе победоносных русско-турецких войн (1768–1774, 1787–1791 гг.) и трех разделов Польши (1772, 1793, 1795).

Результатом их стало присоединение к Российской империи Крыма, Северного Причерноморья, Приазовья, Предкавказья, Правобережной Украины, Белоруссии, Литвы, Курляндии.

Кроме того, в ходе дальнейшего освоения Сибири к Российской империи перешли Горный Алтай, Аляска, Курильские и Алеутские острова.

Тем самым, к концу XVIII в. территория Российской империи составляла около 16,8 млн кв. км, а численность населения достигла 36 млн чел.⁹⁰

Следствием этого было увеличение экономических ресурсов страны, расширение все-российского рынка и дальнейшее развитие процесса первоначального накопления капитала.

Наряду с этим, в экономической сфере обострились противоречия между растущими производительными силами и феодальными производственными отношениями.

В рамках господствующего феодального способа производства развивались элементы капиталистических отношений – расширение сферы товарно-денежных отношений, широкое применение вольнонаемного труда в промышленном и сельском хозяйстве, рост числа капиталистических мануфактур, увеличение притока капиталов купечества и зажиточных крестьян в промышленность, углубление социального расслоения крестьянства⁹¹.

Главной отраслью экономики Российской империи к концу XVIII в. оставалось сельское хозяйство, а основным производителем крестьянство⁹².

Важным фактором, который оказывал влияние на развитие сельского хозяйства, был рост число городов и мануфактур, так как в основном именно он вел к повышению спроса на внутреннем рынке на хлеб и сельскохозяйственное сырье.

Тем самым, производительные силы росли, усиливалась товарность сельского хозяйства.

Преобладающим методом увеличения объектов сельскохозяйственного производства продолжал оставаться экстенсивный метод – путем расширения посевных площадей.

С одной стороны, осуществлялась распашка новых земель в Черноземном центре, в южных и восточных степных районах и в Сибири, с др. стороны, совершенствовалась и техническая обработка земли, что выражалось в более широком применении плуга и использовании удобрений земли.

В структуре посевных культур увеличивалась доля пшеницы и технических культур (лен, конопля и др.).

Картофель, завезенный в Россию в 60-х гг. XVIII в., к концу века стал культивироваться в качестве технической культуры.

Развитие животноводства шло в основном за счет увеличения поголовья и улучшения породы крупного рогатого скота, овец и лошадей.

К концу XVIII в. окончательно складывается специализация сельскохозяйственных районов.

Черноземный центр, Среднее Поволжье определились в качестве производящих районов, и нечерноземные губернии (Московская, Ярославская, Владимирская, Смоленская и др.) – как потребляющие районы.

Общий рост товарно-денежных отношений оказал существенное влияние на изменение форм феодальной ренты.

Происходит сокращение натурального оброка и широкое применение денежного оброка.

Денежный оброк преобладал в нечерноземных губерниях, что объяснялось формированием капиталистического уклада и развитием товарно-денежных отношений.

Изменение форм эксплуатации, в свою очередь, вело к возрастанию размера ренты.

Обычный размер барщины, составлявший 3 дня в неделю, к концу XVIII в. превращается в «месячину», т. е. полное использование крестьян на барщинных работах, с получением от помещика ежемесячного натурального содержания.

Величина денежной ренты в оброчных имениях возрастает с 1–2 руб. в 60-е гг. XVIII в. до 5 руб. в конце XVIII в. А с учетом натуральных повинностей – до 10 руб. с мужской души.

Жесткая эксплуатация крестьян помещиками оказывала негативное влияние на развитие аграрного сектора экономики страны в целом.

Активное развитие товарно-денежных отношений усиливало социальное расслоение крестьянства – на бедных и богатых⁹³.

В хозяйствах зажиточных крестьян развивалось производство товарных сельхозпродуктов – льна, конопли, молочного скота и т. д. Кроме того, богатые оброчные крестьяне основывали различные мелкие предприятия – мельницы, солеварни, рыболовные промыслы и т. д.

Крестьянская беднота была вынуждена продавать свою рабочую силу. Они работали по найму в деревне или уходили на заработки в города.

Крестьянское отходничество этого времени стало одной из форм отделения производителей от средств производства⁹⁴.

К концу XVIII в. российская промышленность характеризовалась высокими темпами мануфактурного производства.

К середине 90-х гг. XVIII в. число мануфактур превышало 3160 (не считая горных)⁹⁵.

В ведущих отраслях промышленности – металлургии и металлообработке, не только выросло число заводов, но и произошла их концентрация в основном территориальном центре – Урале, как наиболее богатом сырьевыми источниками.

Вместе с увеличением числа предприятий и ростом объемов производства повышался и уровень техники и производительности труда.

Еще одной особенностью развития промышленности Российской империи к концу XVIII в. стал рост ее капиталистического уклада, в виде широкого применения вольнонаемного труда, увеличения размеров предприятий и усиления роли предпринимателей-капиталистов.

В связи с этим, идет постепенное сокращение казенного строительства фабрик и заводов и казенные предприятия (горнозаводской и металлургической промышленности Урала) сдаются в аренду частным предпринимателям из среды купечества и дворянства.

Государственными оставались только самые крупные мануфактуры, созданные еще в петровское время и главным образом для удовлетворения нужд армии и флота.

К концу XVIII в. увеличивается численность наемных рабочих, занятых в промышленности, – более 220 тыс. человек⁹⁶.

Еще одним фактором, свидетельствующим о росте капиталистических отношений в промышленности, стало перерастание мелкотоварного производства (крестьянских промыслов и городского ремесла) в капиталистическую мануфактуру⁹⁷.

Наглядным примером этого процесса были крестьянские промыслы в селах нечерноземной полосы, где преобладала оброчная система (Московская, Костромская, Владимирская губернии).

Кроме того, развитие крестьянских промыслов и городских ремесел вело еще и к социальному расслоению мелких производителей – богатые становились предпринимателями, а бедные утрачивали хозяйственную самостоятельность и превращались в наемных рабочих.

Наряду с этим, в развитии российской промышленности в конце XVIII в. можно видеть еще одну особенность – усиление предпринимательской промышленной деятельности помещного дворянства.

Опираясь на монопольную собственность на землю и на крепостной труд, дворянство было вынуждено приспособлять свое хозяйство к рыночному товарообороту, путем местной переработки сельскохозяйственного сырья, которое давали поместья и продажи на рынке уже готовых товаров.

Кроме того, в конце XVIII в. продолжали действовать и посессионные мануфактуры, принадлежавшие в основном купечеству⁹⁸.

Во 2-й половине XVIII в. значительное развитие в Российской империи получает торговля.

Углубление общественного разделения труда, экономическая специализация районов, расслоение крестьянства, развитие рынка рабочей силы – способствовали высокой динамике товарооборота.

Рост территории и численности населения Российской империи во 2-й половине XVIII в. также стимулировали развитие торговли.

В свою очередь, рост городского населения и промышленных центров повышал спрос на продовольствие и увеличивал емкость рынка для аграрного сектора.

Помещичье хозяйство, бывшее основным поставщиком сельскохозяйственных продуктов, все более втягивалось в товарные отношения, а значит, все больше подрывался натуральный характер хозяйства.

Множились формы внутренней торговли. Для осуществления купли-продажи в городах действовали гостиные двory, развивалась лавочная и ярмарочная торговля. С конца XVIII в. возрождается разносная торговля в деревнях.

Вместе с внутренней торговлей во 2-й половине XVIII в. активно развивается и внешняя торговля.

Расширилось число портов, через которые Российская империя осуществляла экспорт в западные страны – Санкт-Петербург, Одесса, Херсон, Феодосия, Рига, Выборг и др.⁹⁹

Русский экспорт к концу XVIII в. оставался по-прежнему аграрным и в нем преобладала продукция промыслов и сельского хозяйства (пенька, лен, кожа, сало, пушнина, лес, смола, хлеб). Постепенно увеличивается удельный вес промышленных изделий. К концу века Российская империя становится крупнейшим экспортером железа.

Импорт в Российскую империю носил потребительский характер и обслуживал преимущественно дворянский спрос. Среди ввозимых товаров преобладали сукна, шелк, предметы роскоши, сахар, кофе, вина и фрукты. Также увеличивается ввоз инструментов, хлопкового сырья, красок и красителей.

Растет торговля с восточными странами (Китай, государства Средней Азии).

В целом баланс внешней торговли во 2-й половине XVIII в. имел активное сальдо¹⁰⁰.

Вместе с тем бурное развитие российской торговли сдерживалось могучими тормозами, в виде огромных расстояний от промышленных центров, сельскохозяйственных районов до морских берегов и портов и практически полное отсутствие качественных дорог¹⁰¹.

Многочисленные войны, дальнейший рост государственного аппарата, возрастание расходов по обслуживанию императорского двора в значительной мере ухудшили состояние государственных финансов Российской империи к концу XVIII – начала XIX в.

Дефицит государственного бюджета к концу XVIII в. составил около 200 млн руб.¹⁰²

Государственный бюджет имел выраженный сословный характер.

Подушная подать, уплачиваемая крестьянами и низшими слоями городского населения, являлась главной статьёй доходов, составляя более 1/3 всех государственных доходов.

Следующее место в доходах имел питейный налог.

Косвенные налоги и промысловые сборы (таможенные сборы, налог на соль, обложение ловли рыбы и др.) обеспечивали 40% доходов¹⁰³.

Преобладающая часть государственных расходов приходилась на содержание государственного аппарата, нужды армии и флота и потребности императорского двора¹⁰⁴.

Сложная ситуация с финансами вынудила государство пойти сначала на понижение серебра в рубле в 1764 г., а потом и на выпуск бумажных денег (ассигнаций) в 1769 г.

Начиная с 70-х гг. XVIII в. эмиссия бумажных денежных знаков все возрастала, следствием чего стало падение курса ассигнаций при уменьшении серебра в обращении.

Обесценение ассигнаций привело к дестабилизации денежного обращения. В 1796 г. за 1 бумажный рубль можно было получить только 70 коп. серебром, а в 1800 – только 65 коп.¹⁰⁵

Кроме того, в конце 60-х гг. XVIII в. Российская империя прибегла к политике внешних займов.

Первый внешний заем был заключен в 1769 г. в Амстердаме, в 1770 г. второй внешний заем в Генуе¹⁰⁶.

В конце XVIII в. сумма внешних займов составляла уже 41,4 млн руб., т. е. приблизительно 25% государственного долга, а уплата процентов по долгам ежегодно поглощала 5% государственного бюджета¹⁰⁷.

Важными мерами в сфере государственного финансового регулирования во 2-й половине XVIII в. стало учреждение Государственного банка для дворянства 1754 г.¹⁰⁸, Экспедиции о государственных доходах при Правительствующем Сенате и Казначейств для остаточных и штатных сумм в Санкт-Петербурге и Москве в 1773 г.¹⁰⁹, Государственного ассигнационного банка и пришедшего на смену Государственному банку для дворянства Государственного заемного банка в 1786 г.¹¹⁰, введение должности Государственного казначея в 1796 г.¹¹¹ и учреждение Государственного вспомогательного банка для дворянства в 1797 г.¹¹²

Таким образом, во 2-й половине XVIII в. на основе развития производства, производительных сил, углубления территориального разделения труда, роста численности населения и городов, в экономическом развитии Российской империи все большее значение приобретает товарно-денежное обращение, рост оборота внешней и внутренней торговли.

Наемный труд постепенно начинает вытеснять крепостной, что приводит к складыванию рынка рабочей силы.

В Российской империи возникают элементы рыночной инфраструктуры – учреждение банков, выпуск бумажных денег, обращение к внешним займам.

Экономика Российской империи переходит к рыночному хозяйству, формированию капиталистического уклада и разложению феодально-крепостнической системы¹¹³.

Данные количественные и качественные изменения в экономике Российской империи во 2-й половине XVIII в. не могли не сказаться на системе центральных государственных учреждений.

Серьезным недостатком коллежской системы государственного управления продолжало быть отсутствие коллегии, ведавшей всем внутренним управлением.

Кроме того, все усложнявшиеся денежная и кредитная системы Российской империи, требовали создания единого центрального, государственного учреждения финансового управления.

В свою очередь, данная потребность ставила еще один насущный вопрос – необходимость создания действенного органа финансового контроля.

Наряду с этим, управление императорским двором, расходы на который все увеличивались на протяжении XVIII в. и составляли огромную расходную статью государственного бюджета, нуждалось в унификации и сосредоточении в едином организационном центре.

Таким образом, основные тенденции экономического развития Российской империи в конце XVIII – начале XIX в. требовали реформирования и централизации управления ею.

§ 2. Политические предпосылки

К началу XIX в. существовали глубокие, структурные кризисные явления в системе государственной власти Российской империи, затронувшие высшие государственные учреждения и особенно сильно центральные учреждения государственного управления¹¹⁴.

В 1801 г., к моменту вступления на престол Александра I, Правительствующий Сенат еще продолжал сохранять «значение первого и верховного установления среди всех прочих, подчиненных императору»¹¹⁵.

Но, изначальная универсальная компетенция, которой был наделен Сенат в сфере законодательства, управления и суда, с момента своего учреждения, привела к концу XVIII в. к его чрезмерной перегрузке делами самого различного характера и удручающе медленной скорости их разрешения.

Это положение не смогли радикально улучшить меры, предпринятые в начале царствования Павла I – учреждение трех временных департаментов и увеличение штата канцелярии Сената¹¹⁶.

Рассмотрение и разрешение законодательных и управленческих дел, не говоря уже о судебных, растягивалось на месяцы и годы.

Поэтому деятельность Сената в конце XVIII – начале XIX в. можно охарактеризовать, как полностью лишенную оперативности и динамизма.

Эта рутинность и медленность деятельности Сената была в том числе одной из причин удаления императора Павла I, с юных лет отличавшегося импульсивностью и чрезмерной деятельностью, от сенатских дел, что в свою очередь привело к усилению власти генерал-прокурора Сената (основного докладчика у императора по сенатским делам), вплоть до почти полной зависимости от него Сената¹¹⁷.

Неповоротливость механизма Сената, проявившаяся еще со второй четверти XVIII века, привела к постепенной утрате им части законодательных и исполнительных функций, перешедших к различным органам (учреждениям) – Верховному тайному совету (1726–1730), Кабинету министров е.и.в. (1730–1741), Конференции при высочайшем дворе (1756–1762), Императорскому совету (18.05 – 28.06.1762), Совету при высочайшем дворе (1769–1801); и все большей специализации Сената в качестве высшего судебного органа империи.

В части законосовещательных полномочий в царствование Екатерины II выдвинулся Совет при высочайшем дворе, который фактически стал высшим законосовещательным органом империи, но в царствование Павла I значение его резко упало¹¹⁸, вместе с объемом его законосовещательных полномочий. Он стал редко собираться и сосредоточил свою деятельность в основном на вопросах цензуры, торговли и промышленности.

Поэтому, к началу XIX в. Совет при высочайшем дворе сохранил свое значение высшего законосовещательного органа при императоре только номинально¹¹⁹.

Значительная часть законосовещательных полномочий и практически вся высшая исполнительная власть сосредоточились в условиях экстраординарного царствования Павла I в «неформальном» узком круге особо приближенных к императору, отдельных должностных лиц¹²⁰ – генерал-прокурор Сената, руководители первых трех коллегий (Адмиралтейской, Военной¹²¹ коллегий и Коллегии иностранных дел), министр коммерции, Государственный казначей, министр уделов, главный директор почт¹²², а так же управляющий (начальник) Военно-походной е.и.в. канцелярии и военный губернатор Санкт-Петербурга (только в последние месяцы царствования Павла I и первые месяцы царствования Александра I).

Отличительной особенностью этих должностных лиц было право личного доклада императору, на аудиенциях у которого, вопросы центрального государственного управления вносились непосредственно на «высочайшее» утверждение, (а после утверждения просто отсылались в Сенат для опубликования и хранения). В этом и проявлялось, собственно говоря, высшее государственное управление.

Из этих должностных лиц необходимо выделить нескольких, тех, компетенция которых выходила за рамки какой-либо одной отрасли или сферы государственного управления. Это – генерал-прокурор, управляющий (начальник) Военно-походной е.и.в. канцелярии и военный губернатор Санкт-Петербурга П. А. Пален (в течение краткого промежутка времени).

Генерал-прокурор Правительствующего Сената к концу XVIII в. осуществлял большую часть текущего управления государством – управление внутренними делами, юстицией и частично финансами, (с 1797 г. управление финансами перешло к Государственному казначею, впрочем, к концу царствования Павла I снова возвратилось к генерал-прокурору)¹²³.

Кроме того, через него восходили на высочайшее утверждение дела тех центральных учреждений государственного управления, руководители которых не имели доступа к императору¹²⁴.

Помимо этого, от воли генерал-прокурора зависели все менее важные дела государственного управления, проходившие через Сенат¹²⁵.

К концу XVIII в. генерал-прокурор, по сути, стал своеобразным первым министром или первенствующим сановником Российской империи – основной фигурой высшего государственного управления после императора.

Фактическая компетенция управляющего (начальника) Военно-походной е.и.в. канцелярии, (только фактическая, так как деятельность Военно-походной е.и.в. канцелярии в 1797–1808 гг. не была юридически регламентирована), определялась устными распоряжениями императора и основным функциональным назначением этого учреждения, выполнявшего роль личной императорской канцелярии по военным вопросам.

В то же время ряд особых полномочий Военно-походной е.и.в. канцелярии во время отсутствия императора в столице – прием прошений «приносимых на высочайшее имя», управление всем районом временного местопребывания императора, доклад императору по всем «ведомствам» государственного управления и доведение повелений императора по этим «ведомствам»¹²⁶; выходили за рамки только военно-сухопутного управления и наделяли управляющего (начальника) Военно-походной е.и.в. канцелярией полномочиями близкими к высшему государственному управлению. (Впрочем, в очень ограниченном объеме и в основном в царствование Павла I).

Военный губернатор Санкт-Петербурга граф П. А. Пален должен быть упомянут среди наиболее авторитетных сановников Российской империи конца XVIII – начала XIX в., только в течение краткого временного отрезка, примерно с 27 февраля по 17 июня 1801 г. Именно в этот период деятельность военного губернатора Санкт-Петербурга вышла за пределы местного государственного управления и затронула сферу центрального и даже высшего государственного управления.

Это объяснялось, с одной стороны, сосредоточением в руках П. А. Палена различных по своему характеру должностей: управляющего гражданской частью в Эстляндской, Курляндской и Лифляндской губерниях (с 26 сентября 1800 г.), военного губернатора Санкт-Петербурга (с 28 июля 1798 г. по 12 августа 1800 г. и с 21 октября 1800 г. по 17 июня 1801 г.), главного директора почт (с 18 февраля по 13 марта 1801 г.), первоприсутствующего в Коллегии иностранных дел (с 27 февраля 1801 г.), члена Совета при высочайшем дворе (с 27 февраля 1801 г.)¹²⁷; а с др. стороны и в главной мере, тем обстоятельством, что после отставки графа Ф.

В. Растопчина, последовавшей 20 февраля 1801 г.¹²⁸, П. А. Пален стал главным доверенным должностным лицом императора Павла I.

Определяющая роль, которую сыграл П. А. Пален в осуществлении дворцового переворота в ночь с 11 на 12 марта 1801 г., позволила ему сохранить на определенное время свое лидирующее положение и при Александре I, и даже укрепить его – 3 июня 1801 г. к веренице должностей П. А. Палена добавилась должность управляющего гражданской частью Санкт-Петербургской губернии, ставшая последней в его политической карьере¹²⁹.

В этой связи не случайным фактом является то, что в послании от 19 июня 1801 г. (1 июля 1801 г.) австрийского дипломатического агента (секретаря австрийского посольства) Локателли к исполняющему обязанности канцлера Траутмансдорфу, граф Пален назван самой могущественной особой в империи и самым влиятельным лицом во всех внутренних и внешних делах¹³⁰.

К началу XIX в. усилий генерал-прокурора и отдельных должностных лиц приближенных к императору, в сфере высшего государственного управления, явно перестало хватать, в связи с отраслевым и технико-организационным усложнением труда по управлению государством.

Эти чиновники не могли заменить специального высшего административного органа власти.

Таким образом, практически все элементы, составлявшие систему высших органов Российской империи – Сенат, Совет при высочайшем дворе, генерал-прокурор и узкий круг должностных лиц приближенных к императору, за исключением разве что Святейшего Правительствующего Синода¹³¹, нуждались в реформировании.

Эта система нуждалась в четкой систематизации и юридической регламентации.

При этом, насущной необходимостью было создание высшего органа исполнительной власти – специализированной перемишки между императором и руководителями центральных учреждений государственного управления, призванного взять на себя функцию объединенного правительства, координирующего деятельность центральных учреждений государственного управления.

В значительно более худшем положении, по сравнению с системой высших государственных органов, находилась система центральных учреждений государственного управления Российской империи.

Одной из главных проблем было отсутствие юридически закрепленного правового статуса центрального учреждения, (т. е. статуса коллегии для XVIII – начала XIX в.), у многих центральных учреждений государственного управления, что делало статус таких учреждений менее значимым по сравнению с коллегиями и определяло промежуточность положения занимаемого ими, между центральными и местными учреждениями государственного управления.

Кроме того, центральные государственные учреждения XVIII в. не сложились в централизованные отрасли управления (ведомства), существовавшие в XIX–XX вв., т. е. положение даже коллегий не было однозначным и отличалось различиями в объеме властных полномочий. (Не случайным в этой связи, является выделение со второй четверти XVIII в. трех первых или «государственных» коллегий – Адмиралтейской, Военной и Коллегии иностранных дел, как наиболее авторитетных в государственном управлении).

Тем более, что во вторую половину царствования Екатерины II система центральных учреждений государственного управления была подвергнута децентрализации, связанной с передачей функций центральных учреждений государственного управления местным учреждениям государственного управления и повлекшей к ликвидации большей части коллегий, (за исключением Адмиралтейской коллегии, Военной коллегии, Коллегии иностранных дел и Медицинской коллегии). А в царствование Павла I был осуществлен обратный процесс цен-

трализации, который привел к восстановлению всех коллегий (за исключением Юстиц-коллегии) и появлению ряда новых (Департамента водяных коммуникаций¹³² и Герольдии¹³³).

Эти системные сдвиги, осуществленные в короткий по меркам государственного управления срок, способствовали значительной дестабилизации системы центрального государственного управления.

При этом, ряд учреждений государственного управления не получили к началу XIX в. организованного устройства (Государственное казначейство или «ведомство» Государственного казначея, Военно-походная е.и.в. канцелярия и др.), несколько учреждений, будучи фактически местными учреждениями государственного управления, но подчинявшиеся императору или Сенату, занимали, вследствие этого, промежуточное положение между центральными и местными учреждениями государственного управления, (Правление ораниенбауманских дворцов и селений, Экспедиция кремлевского строения и др.), учреждения придворного управления, подчиненные непосредственно императору, действовали практически вне рамок общей системы государственного управления, сохраняя к началу XIX в. элементы позапрошлой по отношению к коллежской системе управления – дворцово-вотчинной системы управления¹³⁴.

Более того, продолжавшая действовать к началу XIX в. XXIX глава «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» от 7 ноября 1775 г. закрепляла за губернскими правлениями статус «на равне... с коллегиями», на территории каждой конкретной губернии¹³⁵. Тем самым, к началу XIX в. наряду с центральными учреждениями государственного управления, действовали, наравне с ними, еще, так сказать, локальные или местные коллегии, (т. е. губернские правления) в количестве 41-ой¹³⁶, что являлось дополнительным фактором смещения в деятельности местных и центральных учреждений государственного управления.

Простое перечисление общего количества всей совокупности центральных (и близких к ним) учреждений государственного управления¹³⁷, по четырем их основным группам – 9 коллегий¹³⁸, 2 учреждения, имевших статус коллегии¹³⁹, около 16 коллежских учреждений¹⁴⁰, около 10 учреждений придворного управления¹⁴¹; позволяет сделать вывод о явном кризисе управления в системе центрального государственного управления¹⁴², связанным с отсутствием четкого состава и сильным перегрузом этой системы второстепенными элементами.

Таким образом, система центральных учреждений государственного управления Российской империи в начале XIX в. требовала проведения скорейшей систематизации и унификации, на основе жесткой централизации, с последующей единой юридической регламентацией структуры, организационного устройства и порядка делопроизводства каждого элемента ее составляющего.

Дополнительными политическими факторами, обусловившими необходимость административных реформ в начале XIX в., стали рост числа крестьянских волнений, крестьянская война 1773–1775 гг. под руководством Е. И. Пугачева¹⁴³, появление дворянской оппозиции (А. Н. Радищев, Н. И. Новиков), которые со всей очевидностью поставили перед российскими правящими кругами начала XIX в. вопрос о реформах, без которых общество не могло развиваться дальше¹⁴⁴.

§ 3. Субъективные предпосылки

В подготовке административных реформ и в частности в разработке министерской реформы большую роль сыграл субъективный фактор – личные взгляды и убеждения императора Александра I, а также друзей его юности.

Еще с детства великий князь Александр Павлович испытал сильное влияние идей просвещения и французской культуры, привитых ему его воспитателем Фридрихом Цезарем Лагарпом¹⁴⁵.

В связи с этим, можно говорить даже о некотором республиканизме или внутреннем почитании республиканской формы правления юным великим князем Александром Павловичем.

Как вспоминал А. Чарторыйский, великий князь Александр Павлович в конце 90-х гг. XVIII в. «всюду хотел бы видеть республику и считал эту форму правления единственной, отвечающей желаниям и правилам человечества»¹⁴⁶.

Увлечение республиканской формой правления было, так сказать, отвлеченным и возвышенным идеалом, а на практике уже с юношеских лет великий князь Александр Павлович стал приверженцем концепции просвещенной монархии, ограниченной фундаментальными законами.

Эти взгляды нашли отклик и у друзей великого князя Александра Павловича – В. П. Кочубея, Н. Н. Новосильев, П. А. Строганова и А. Чарторыйского, которые вместе с ним образовали в 1797–1799 гг. «великокняжеский кружок» или дружеский союз единомышленников¹⁴⁷.

При содействии великого князя Александра Павловича в 1798 г. были изданы четыре части «Санкт-Петербургского журнала», содержавшие переводы произведений французского философа П. Гольбаха, английского экономиста П. Верри, неизданные произведения и письма Д. И. Фонвизина, сочинения А. Ф. Бестужева (отца будущих декабристов), а также другие литературные и философские произведения.

На страницах журнала упоминались имена Ш. Монтескье, Ф. Вольтера и Ж. Руссо.

Данный журнал стал популяризатором идей просвещения и концепции просвещенной монархии¹⁴⁸.

Неизбежно, по мере взросления, великий князь Александр Павлович сосредоточил свое внимание на государственном управлении Российской империи, которое было слишком далеко от его идеалов.

Первые упоминания великим князем Александром Павловичем о беспорядке в государственном управлении Российской империи относятся к концу 90-х гг. XVIII в.

В письме В. П. Кочубею 10 мая 1796 г. Александр I писал: «Наши дела находятся в невообразимом беспорядке, грабят со всех сторон, все департаменты управляются дурно – порядок, кажется, изгнан отовсюду»¹⁴⁹.

В проекте Манифеста, составленном в конце весны 1797 г. А. Чарторыйским по поручению Александра I, который должен был быть опубликован при его воцарении, Чарторыйским излагались «неудобства государственного порядка, существовавшего до сих пор в России и все преимущества того устройства, которое хотел дать ей Александр»¹⁵⁰.

Эти же мысли звучали в письме Александра I к Ф. Ц. Лагарпу от 27 сентября 1797 г. «Вам известны различные злоупотребления, царившие при покойной императрице; они лишь увеличивались по мере того, как ее здоровье и силы, нравственные и физические стали слабеть ... Мой отец, по вступлении на престол, захотел преобразовать все решительно. Его первые шаги были блестящими, но последующие события не соответствовали им. Все сразу перевер-

нуто вверх дном, и потому беспорядок, господствовавший в делах и без того в слишком сильной степени, увеличился еще более ... Благосостояние государства не играет никакой роли в управлении делами: существует только неограниченная власть, которая все творит шиворот на выворот»¹⁵¹.

Придя к власти в 1801 г., император Александр I уже мог на практике попытаться реализовать свои убеждения и идеалы.

Таким образом, субъективный фактор в виде личных взглядов и убеждений императора Александра I и друзей его юности стал важнейшей предпосылкой министерской реформы и сыграл важную роль в ходе ее разработки.

Глава II.

Становление министерской системы управления в 1802–1811 гг.

§ 1. Подготовка министерской реформы

Государственное управление Российской империи в начале XIX в., к моменту вступления императора Александра I на престол¹⁵², находилось в кризисном положении и уже не отвечало потребностям государства.

Особенно сильно кризис затронул центральные государственные учреждения.

9 коллегий¹⁵³, 2 учреждения, имевшие статус коллегий¹⁵⁴, канцелярия генерал-прокурора, сосредоточившая управление внутренними делами, юстицией и финансами, и около 14 других коллежских учреждений¹⁵⁵, а также 10 учреждений придворного управления¹⁵⁶, подчиненных непосредственно императору, в совокупности составляли неповоротливый и плохо управляемый массив.

Эти учреждения, возникавшие на протяжении всего XVIII в. и еще продолжавшие действовать к 1801 г., по меткому замечанию советского историка государственных учреждений А. В. Чернова, «не сложились в централизованные отрасли управления (ведомства), существовавшие в XIX–XX вв.»¹⁵⁷. Их внутренняя структура отличалась неопределенностью и неединообразием.

Противоречивым был и правовой статус многих учреждений, что порождало неопределенность самого вида этих учреждений (и что делает проблематичной современную юридическую идентификацию многих из них).

Назревшая необходимость реформы государственного аппарата, вызвала проведение ряда административных преобразований: учреждение Непременного Совета в 1801 г., сенатскую реформу 1802 г., министерскую реформу 1802–1811 гг., учреждение Государственного Совета в 1810 г. В наибольшей степени реформаторская деятельность Александра I осуществилась именно в министерской реформе.

В 1801 г., спустя сорок дней со дня дворцового переворота, возведшего на престол императора Александра I, молодой император в беседе с графом П. А. Строгановым 23 апреля 1801 г.¹⁵⁸ выражает согласие в необходимости проведения преобразования администрации. «Что касается реформы, его величество выразился по поводу двух основных принципов. Во-первых, эта реформа должна быть исключительно делом его величества, при том, что никто не должен об этом ни догадываться, ни иметь даже мысли о согласии императора на подобное мероприятие, если конечно он не облечен особым императорским доверием. И во-вторых, правительственная реформа должна предшествовать конституционной»¹⁵⁹. (Непосредственной причиной и предметом этой беседы была записка «на высочайшее имя» П. А. Строганова, «Опыт изложения системы, которой надо следовать в реформе управления империей»¹⁶⁰.) Александр, также, согласился с тем, что преобразования должны быть разработаны специальным комитетом. «Он [Александр I] сказал мне [П. А. Строганову], что наиболее важной частью работы должно быть установление всем известных гражданских прав. Я заметил, что это связано с работой комитета; он согласился со мной»¹⁶¹.

Нужно отметить, что беседа 23 апреля 1801 г. носила предварительный характер и все соображения Александра I, говоря словами П. А. Строганова «были высказаны довольно неопределенно»¹⁶².

Следующая беседа Александра I с П. А. Строгановым, состоявшаяся 9 мая 1801 г.¹⁶³, дала более конкретные результаты. Император изъявил согласие на организацию комитета, состоящего из бывших участников великокняжеского кружка¹⁶⁴ – В. П. Кочубея, Н. Н. Новосильцева, П. А. Строганова и А. А. Чарторыйского¹⁶⁵.

«Для работы с его величеством он [Александр I] мне [П. А. Строганову] повелел, что бы один из членов комитета имел возможность в случае надобности связаться с ним; что касается генеральной ассамблеи, то, так как это не может происходить часто, то на сегодняшний момент можно было бы найти какую-нибудь отговорку»¹⁶⁶. Тем самым, первоначально планировалось проведение общих собраний комитета с участием императора, только в редких случаях.

«Касаемо характера самой работы, его величество желает, чтобы самым точным образом ознакомились со всеми известными конституциями, чтобы о них справились по книгам, и чтобы, исходя из полученных данных, попытались создать нашу»¹⁶⁷.

Кроме того, Александр I, высказал свое мнение относительно общего направления реформ – «Реформа должна начаться с управления... Перед тем как привести в действие конституцию необходимо упорядочить свод законов таким образом, чтобы он стал ясным, последовательным и понятным от начала до конца, чтобы, поняв его, каждый хорошо знал свои права и не надеялся на поблажку. Только после этого шага конституция может вступить в действие»¹⁶⁸.

20 июня 1801 г., «Пополудни в 1-м часу его величеству угодно было быть на даче у его сиятельства графа Строганова...»¹⁶⁹. Здесь состоялась встреча Александра I с тремя «молодыми друзьями» – Строгановым, Новосильцевым, Чарторыйским. (В. П. Кочубей был в это время болен). Очевидно, именно на этой встрече император выразил свое окончательное согласие на начало регулярных заседаний комитета¹⁷⁰.

Уже 24 июня 1801 г. состоялось первое заседание Негласного комитета¹⁷¹. (Причем сразу в виде общих собраний с участием императора, а не единичных контактов одного из членов Негласного комитета с государем и редких общих сборов, как это планировалось Александром I в беседе с П. А. Строгановым 9 мая 1801 г.¹⁷²)

Наиболее важными вопросами, которые обсуждались Негласным комитетом, были: сенатская реформа 1802 г.; министерская реформа (ее начало в 1802–1803 гг.); преобразование деятельности Непременного Совета; крестьянский вопрос; коронационные проекты 1801 г. и ряд внешнеполитических вопросов. Вплоть до 9 ноября 1803 г., (т. е. времени последнего заседания комитета, по записям П. А. Строганова), Негласный комитет был главным совещательным органом при императоре по разработке и обсуждению реформ.

Обсуждению министерской реформы были посвящены 9 заседаний Негласного комитета¹⁷³, (8 заседаний с 10 февраля по 12 мая 1802 г. и одно заседание 16 марта 1803 г.¹⁷⁴).

Нужно отметить, что неправильная датировка заседания 16 марта 1802 г., вместо 16 марта 1803 г.; вызвала сомнения еще у дореволюционного историка Г. Г. Тельберга¹⁷⁵. В исследованиях советских ученых А. В. Предтеченского¹⁷⁶ и М. М. Сафонова¹⁷⁷ ошибочность даты проведения заседания 16 марта 1802 г. была еще раз подтверждена. Поэтому в нашей диссертации информация о данном заседании Негласного комитета будет помещена в соответствии с реальным временем его проведения (т. е. 16 марта 1803 г.).

Еще на втором по счету заседании Негласного комитета, 1 июля 1801 г.¹⁷⁸, обсуждалась докладная записка¹⁷⁹ Н. Н. Новосильцева о способе работ его величества с «министрами»¹⁸⁰.

В этой записке отмечались недостатки порядка работы императора с руководителями центральных учреждений. Новосильцев критиковал процедуру представления императору проектов готовых указов и их быстрое подписание им¹⁸¹.

Члены Негласного комитета высказали общее мнение, в виду того, что большинство таких случаев касается судебных вопросов, то император не должен лично участвовать в их решении. Александр I согласился с мнением Негласного комитета, но с другой стороны проявил озабоченность – «каким образом следовать ему в наших условиях, когда часто Сенат апеллирует лично к государю, что и вынуждает его вмешиваться против своей воли в подобные дела»¹⁸². Таким образом, обсуждение не привело к конкретному результату.

Вопрос о реформе государственного управления возник, также, в конце заседания 3 февраля 1802 г.¹⁸³ В. П. Кочубей напомнил Александру I о планировавшемся учреждении Комитета по вопросам морского флота с целью его реорганизации. Император ответил, «что следовало бы поначалу продумать принцип его работы, дабы он не отклонялся от сути дела» и «предложил согласовать этот вопрос с Чичаговым, а затем приступить к созданию комитета»¹⁸⁴.

В свою очередь, Александр I напомнил всем членам Негласного комитета о том, «что ... с самого начала была предпринята очень важная работа для воссоздания общей картины положения дел в империи и системы искоренения недостатков», но «ему приходилось... отвлекаться на другие более срочные дела, но сегодня следует все возобновить». Эта мысль вызвала одобрение всех членов комитета. Но, отвечая императору, П. А. Строганов отметил, «что не хотелось бы предпринимать новые шаги до тех пор, пока этот план не будет окончательно подготовлен, иначе это внесет путаницу и помешает делу»¹⁸⁵.

Александр I согласился с мнением П. А. Строганова и предложил на следующем заседании рассмотреть докладную записку А. Чарторыйского о «поставленных целях и путях их достижения».

На заседании 10 февраля 1802 г.¹⁸⁶ князь Адам Чарторыйский представил Негласному комитету записку о «форме правления»¹⁸⁷.

В начале он обрисовал общую картину состояния государственного управления, которая представляла собой «величайший беспорядок». Борьба между Сенатом и его канцелярией, возглавляемой генерал-прокурором, сопровождается столкновениями между Советом при высочайшем дворе и Сенатом. Безответственность высших чиновников, стоящих во главе центральных государственных учреждений. Фиктивность прокурорского надзора.

В связи с этим А. Чарторыйский предложил полную реорганизацию государственного управления – «распределить административные полномочия между несколькими министрами, которые держали бы в своих руках все нити управления, как то, народное просвещение, внутренние дела, финансы, юстицию, военное ведомство, морской флот и т. д. При этих министрах должен быть образован совет, имеющий только совещательный голос и состоящий из главных чиновников. Вторая часть плана посвящена суду, который делится на гражданский, уголовный и полицию; в первых двух подразделениях есть только две инстанции и кассационный суд. В третьей части плана речь шла о Сенате: он должен осуществлять постоянный контроль над исправностью действий чиновников. Каждый год министры представляют свои отчеты этому собранию, жалобы на маршалов дворянства в губерниях и губернаторов хорошо знают в собрании, которое... выступает в роли судьи в отношении различных должностных преступлений»¹⁸⁸.

Общее представление о реорганизации предложенной Чарторыйским дает «Таблица властей империи»¹⁸⁹. Поскольку, записи П. А. Строганова слишком расплывчаты, мы позволим себе подробнее остановиться на анализе плана А. Чарторыйского, опираясь на данную таблицу.

По мысли А. Чарторыйского во главе государственного управления стоит император. При нем находится Совет, в виде общего координирующего органа. Все государственное управление подразделяется на три составные части: 1) Управление; 2) Юстиция; 3) Охранительная часть.

Управление состояло из Синода и восьми министерств: народного просвещения, внутренних дел, финансов, полиции, юстиции, военного, морского, иностранных дел. (Характерно отнесение Чарторыйским Синода к числу министерств.)

В каждом министерстве, кроме Министерства юстиции и Министерства иностранных дел, учреждались коллегии из директоров департаментов, в виде совещательных органов при министре.

Юстиция состояла из судебных мест трех видов. Гражданских судебных мест, состоящих из 3-х инстанций – уездный суд, губернский суд и суд для 2–3 губерний. Уголовных судебных мест, состоящих из 2-х инстанций – губернский суд и апелляционный суд для 2–3 губерний. Полицейских судебных мест, состоящих из судов в каждом уезде и прокуроров при них.

Охранительную часть образовывал Сенат, в составе 2-х отделов – Правительствующего и Судебного. Правительствующий отдел Сената рассматривал ежегодные министерские отчеты, жалобы на губернских предводителей, также, ему представлялись «на суд» губернские чиновники, по представлению губернского предводителя. Судебный отдел Сената рассматривал случаи нарушения законов судебными местами и определял взыскания за нарушение законов. Судебный отдел подразделялся на департаменты, в каждом из которых рассматривались дела 5–6 губерний.

Император и члены Негласного комитета положительно восприняли предложения А. Чарторыйского. Александр I «был в высшей степени удовлетворен... заметив, что никогда не читал ничего более ясного и ему было приятно видеть как намечается, наконец, тот путь, по которому можно будет следовать не сворачивая прямо к конечной цели реформ»¹⁹⁰.

Далее, Александр I поинтересовался как будет образован Совет. Члены Негласного комитета ответили, «что из министров и, что это единственный способ как-то упорядочить ход дела»¹⁹¹. (Это мнение членов Негласного комитета является первым упоминанием, касающимся совещательного органа при императоре, состоящего из одних министров, т. е. будущего Комитета министров.)

В конце заседания было решено, что каждый из членов Негласного комитета получит копию докладной записки А. Чарторыйского и обсуждение ее будет продолжено на следующем заседании.

Основная часть следующего заседания, проходившего 10 марта 1802 г.¹⁹², была посвящена обсуждению внешнеполитических вопросов, (русско-французских и русско-шведских отношений). Докладная записка А. Чарторыйского не обсуждалась¹⁹³.

После этого, рассматривался вопрос о министерстве¹⁹⁴, Н. Н. Новосильцев рассказал комитету, что молодой граф Л. К. Платер, представил ему черновой вариант своего проекта учреждения министерств¹⁹⁵. Этот проект и стал предметом обсуждения в Негласном комитете.

В проекте Платера предусматривалось создание девяти министерств: 1) юстиции, 2) внутренних дел, 3) иностранных дел, 4) народного просвещения, 5) военного, 6) морского, 7) финансов, 8) казны¹⁹⁶ и 9) полиции¹⁹⁷. (Состав министерств, предложенный Л. К. Платером практически полностью (за исключением Министерства народного просвещения) повторял состав французских министерств¹⁹⁸, поэтому можно говорить о сильном французском влиянии, присутствующем в данном проекте). К проекту прилагались подробные таблицы всех структурных подразделений каждого из министерств¹⁹⁹.

По мнению П. А. Строганова, император «с большим удовлетворением ... изучил эти таблицы»²⁰⁰, но ему не понравилось устройство Министерства юстиции, в составе которого, как показалось Александру I имелись отделы, образованные произвольно. Кроме того, в целом, император отметил слишком большое количество министерских подразделений.

В. П. Кочубей имел при себе «Французский национальный альманах»²⁰¹, содержащий описание организационного устройства министерств Франции²⁰². Он сравнил устройство французских министерств по «Французскому национальному альманаху» с таблицами проекта Платера. Но оказалось, что у французов тоже очень много подразделений.

Резюмируя тему министерств, Александр I сообщил членам Негласного комитета о том, «что работа, назначенная им [А. Н.] Оленину продвигается, и как только она будет готова, он нам ее передаст»²⁰³.

На заседании 17 марта 1802 г.²⁰⁴ были внесены редакционные изменения в проект Указа Сенату, составленный «молодыми друзьями»²⁰⁵, в связи с предполагаемым учреждением министерств.

Далее, были рассмотрены два проекта, составленные А. Р. Воронцовым. Проект Указа Сенату, содержащий повеление разработать правила организации канцелярии Сената²⁰⁶ и проект Указа Сенату о преобразовании Герольдии²⁰⁷. Александр I одобрил первый проект и не одобрил второй, ввиду того, что упорядочение процедуры назначения чиновников на должности непосредственным образом затрагивает компетенцию будущих министерств.

Затем, Н. Н. Новосильцев сообщил Негласному комитету о беседе его и А. Чарторыйского с Ф. Ц. Лагарпом, на которой Лагарп одобрил план учреждения министерств. Александр I ответил Новосильцеву, что он получил письмо Ф. Ц. Лагарпа с описанием этого совещания. Новосильцев также сообщил Комитету о своей беседе с А. Р. Воронцовым, который высказался одобрительно по поводу идеи министерств и плана разделения дел между ними.

Новосильцев предложил членам комитета, показать свои наброски проекта учреждения министерств. Александр I ответил, что нужно подождать, пока проект будет разработан окончательно. С императором согласились все члены Негласного комитета.

На заседании 24 марта 1802 г.²⁰⁸ В. П. Кочубей зачитал свой проект введения к Указу об учреждении министерств (проект «для мотивировки указа, который повлечет за собой создание министерства»)²⁰⁹. В нем были изложены причины этой меры, перечислялись обязанности и кандидатуры министров, провозглашалась цель учреждения министерств – «постоянно возрастающее благосостояние всех граждан»²¹⁰.

Одна из статей проекта введения В. П. Кочубея предусматривала упразднение коллегий, с заменой их канцеляриями министров. Император выступил против такой решительной меры и предложил подчинить коллегии министрам, и только позднее, постепенно осуществить их замену. Мнение Александра I поддержал А. Чарторыйский. В. П. Кочубей, Н. Н. Новосильцев и П. А. Строганов считали, что будет сложно полностью сохранить старые учреждения, так как формы делопроизводства этих учреждений будут сильно сдерживать деятельность министров и в случае подчинения коллегий министрам необходимо изменить формы делопроизводства коллегий, что также является очень трудоемким делом. Обсуждение этого вопроса в Негласном комитете не привело к определенному решению. Но мнение, высказанное императором, осталось неизменным и в конечном итоге, определило половинчатость Манифеста «Об учреждении министерств» 08 сентября 1802 г. и всего начального периода министерской реформы в целом.

Не был решен вопрос, затронутый В. П. Кочубеем, о форме реализации указов. В своем проекте введения В. П. Кочубей предложил адресовать указы Сенату, который будет направлять их министрам в соответствии с компетенцией каждого из них. В то же время, В. П. Кочу-

бей напомнил членам Негласного комитета, что поскольку были высказаны опасения об уходе министров в этом случае, от ответственности, подтвержденной их подписью (контрассигнацией), то лучше направлять указы непосредственно министрам, которые будут отчитываться об этом в Сенате. Впрочем, мысли Кочубея не имели продолжения.

В отношении статьи, в которой В. П. Кочубей наметил общий состав министров, император поинтересовался намечается ли что-либо касающееся всех министров и есть ли необходимость в отдельном министре коммерции. Члены комитета ответили Александру I, что до того как А. Н. Олениным не будут собраны сведения о соотношении различных ветвей власти с органами управления, они ничего сказать не могут; более того, по их мнению непонятно чем вообще занять министерство, поскольку контроль над всеми ветвями возложен на министра финансов. (Можно только догадываться, что таким образом члены Негласного комитета тонко намекнули императору об отсутствии необходимости в министре коммерции.)

Александр I заметил, что было бы очень кстати обзавестись министром коммерции, в подтверждение своей позиции он привел в пример слова Ф. Ц. Лагарпа, который был с ним согласен.

Дальнейшее обсуждение не привело к конкретному результату.

Члены Негласного комитета просили Александра I поторопить А. Н. Оленина в разработке министерского проекта и передать уже сделанную им работу в Негласный комитет. Император обещал сделать это.

На заседании 11 апреля 1802 г.²¹¹ был заслушан, так называемый предварительный проект Н. Н. Новосильцева²¹² «о разделении министерств и о распределении полномочий»²¹³.

В этом проекте, вся правительственная администрация (министерство) подразделялась на отдельные части, возглавляемые министрами: юстиции, внутренних дел, финансов, государственного казначейства²¹⁴, иностранных дел, военного, морского, народного просвещения. Новосильцев не включил в свой проект Министерство коммерции, но он специально оговорил на заседании этот факт, сказав, что если императору будет угодно, то можно будет передать из Министерства финансов, в ведение министра коммерции Коммерц-коллегию и таможи, что составит отдельный предмет данного министерства²¹⁵. Таким образом, общее количество министерств в проекте Новосильцева равнялось 9. Восемь перечислялось и девятое, учреждаемое в случае согласия императора²¹⁶.

Министр юстиции сохранял прежние прерогативы генерал-прокурора, за исключением административных дел, которые передавались соответствующим министерствам.

Министр внутренних дел, заведывал всем, что относится к порядку в стране, устройством всех путей сообщения и внутренней администрацией.

В ведение министра внутренних дел переходили: все генерал-губернаторы и губернаторы, Департамент водяных коммуникаций, Мануфактур-коллегия, Экспедиция государственного хозяйства, гражданские землемеры, Главная соляная контора.

Кроме того, министр внутренних дел должен был поддерживать связь с финансовыми камерами (палатами)²¹⁷, поскольку их деятельность имеет отношение к общественному довольствию и публичным зданиям. Министр внутренних дел также заведовал мануфактурами и строительной комиссией Кремлевского дворца²¹⁸.

По повелению Александра I последние два пункта были вычеркнуты, в виду того, что обойные мануфактуры должны были в будущем войти в общий разряд мануфактур, а Комиссия по постройке Кремлевского дворца зависит от администрации императорского двора.

В ведении министра финансов находились все статьи доходов и ассигнование сумм для различных потребностей государства. Его функции разделялись на две части. Первая часть включала в себя управление удельными имениями, староствами, мызами и т. д., лесами, винными откупами, почтами и т. д. В ведении второй части находились банки, придворные бан-

киры и комиссионеры. Министр финансов осуществлял взаимодействие с финансовыми камерами по части статей государственных доходов.

Министр государственного казначейства вел счет расходам и осуществлял надзор за порядком дохода и расхода финансовых средств, в соответствии с распоряжениями министра финансов. Им осуществлялось взаимодействие с финансовыми камерами по части соблюдения порядка в счетоводстве.

Министры иностранных дел, военный и морской оставались на прежнем основании. В их ведение переходили соответствующие коллегии.

Министерство народного просвещения должно было занять место Комиссии об учреждении народных училищ. В его ведение переходили библиотеки, коллекции, академии, пансионы и все прочие воспитательные учреждения.

В помощь каждому из министров предполагалось назначить заместителей – поручиков министров²¹⁹.

Провозглашалось, что каждый министр будет иметь инструкцию, которая точно определит объем его полномочий. Все вопросы, превышавшие министерскую власть, разрешались императором, на основании министерского доклада и мнения Непременного Совета²²⁰ по данному вопросу. Утвержденный императором проект указа, скрепленный подписью министра, обнаружился обычным порядком.

Вопрос о внесении указов на предварительное рассмотрение Непременного Совета вызвал дискуссию. В. П. Кочубей высказался в том смысле, что такой порядок будет несвойственным для нас в виду того, что Непременный Совет есть учреждение частное и полностью зависимое от воли императора. Александр I ответил, что не видит ничего предосудительного в том, чтобы точно определить случаи предварительного рассмотрения дел в Непременном Совете, а не оставлять течение дела на произвол монарха. Кочубей настаивал на своем мнении.

Обсуждение процедуры разрешения дел, выходящих за пределы компетенции министров, непосредственным образом затронуло проблему создания высшего административного органа – будущего Комитета министров, о котором пока еще на заседаниях Негласного комитета не было сказано ни слова. (Не считая, слишком отвлеченных положений докладной записки А. Чарторыйского, обсуждавшейся в Негласном комитете 10 февраля 1802 г.).

В черновике проекта Н. Н. Новосильцева устанавливался следующий порядок. По всем вопросам, превышающим власть министра, министр представляет доклад императору. Если меры предложенные министром не требуют отмены существующих законов и издания новых, то император утверждает доклад. В случаях же требующих отмены законов или введения новых узаконений, доклад министра направляется на обсуждение Совета (Непременного Совета) и только после одобрения Советом (Непременным Советом), подписывается императором и контрассигнуется министром²²¹.

Нужно согласиться с предположением М. М. Сафонова, что «не отказываясь прямо от предложения Новосильцева об обязательных консультациях в Совете и не становясь открыто на точку зрения Кочубея... царь предложил компромиссное решение, за которым, однако, скрывалось несогласие с Новосильцевым»²²².

Думается, Н. Н. Новосильцев уловил это желание Александра I и перед ним, как разработчиком проекта учреждения министерств встал вопрос – где же должны обсуждаться дела превышающие компетенцию министров?

Так как, Непременный Совет был в общем-то отвергнут²²³, то оставался, пожалуй, единственный путь, подсказанный «Таблицей властей империи» А. Чарторыйского – создание совещательного органа при императоре состоящего из одних министров.

Поскольку предполагалось существенно доработать проект Новосильцева, то решение этого вопроса было отложено.

Александр I в целом одобрил проект Новосильцева, но высказал предложение посоветоваться с Ф. Ц. Лагарпом. Н. Н. Новосильцев ответил, что как раз собирался это сделать и, кроме того, он испросил разрешения императора обсудить подробности проекта с лицами, имеющими опыт рутинной работы в этом деле. Император дал свое согласие.

Далее, члены Негласного комитета высказались по поводу проекта Ф. Ц. Лагарпа, об устройстве Министерства народного просвещения и проекта генерала Ф. И. Клингера, об устройстве народных училищ²²⁴.

Н. Н. Новосильцев сказал императору, что нужно воспользоваться идеями Ф. Ц. Лагарпа. Александр заметил, что Лагарп желает немедленного исполнения его идей и, что он согласен с этим мнением. Члены Негласного комитета объяснили Александру I, что невозможно отделить общее дело от его частей, что из этого получится только неразбериха, которая будет препятствовать проведению всей операции, что речь идет о разнице в две-три недели, которая не может служить достаточным основанием для спешки и досрочного учреждения правительства.

По мнению П. А. Строганова император прислушался к этим доводам.

Затем, Новосильцев доложил Александру I, о неудобстве мер предложенных Ф. И. Клингером ввиду, невозможности иметь учителей в каждом селении империи и сложностях, которые возникнут при формировании учительских кадров из семинаристов и унтер-офицеров.

Реализация этих проектов была отложена до учреждения министерств.

На заседании 21 апреля 1802 г.²²⁵ Н. Н. Новосильцев представил свой полный проект²²⁶ учреждения министерств²²⁷.

В начале Н. Н. Новосильцев показал императору исправления, которые были внесены в рассмотренные ранее статьи, требовавшие только редакторской правки.

Затем он сообщил о своей встрече с Ф. Ц. Лагарпом, которому он показал свой проект и замечания которого будут использованы при обсуждении статей, еще не представленных Негласному комитету. Новосильцев сообщил о высказанном Лагарпом общем мнении, что план учреждения министерств может быть претворен в жизнь, только при разработке единого порядка канцелярского делопроизводства.

Новосильцев выразил уверенность в возможности первоначальной деятельности учрежденных министерств на основании «Генерального регламента...» об управлении коллегий Петра I и, что уже потом его нужно будет скорректировать в соответствии со сведениями собранными по данному вопросу Ф. Ц. Лагарпом во Франции и его доверенным лицом в Пруссии, так как наши правила уже не годятся ни для судов, ни для канцелярий. Все это станет первоочередной задачей правительства.

Александр I отметил, что порядок деятельности судебных и административных учреждений должен различаться.

Новосильцев начал с изложения порядка составления министерских докладов, подаваемых императору, в случае отсутствия необходимых законов. Каждый такой доклад должен был содержать суть вопроса, требующего распоряжения императора, причины этого и пользу, которую принесет разрешение его. Эти доклады предварительно рассматривались комитетом, составленным из министров²²⁸. (Так, в протоколах Негласного комитета впервые появляется термин «комитет, составленный из министров».) При несоблюдении этого порядка каждый министр был вправе сделать представление императору по теме доклада. (Таким образом, данная статья проекта Н. Н. Новосильцева была существенно переработана, по сравнению с редакцией обсуждавшейся на заседании Негласного комитета 11 апреля 1802 г.). Александр I выразил сомнение в необходимости таких распоряжений. Члены Негласного комитета высказали следующие аргументы за – все ветви государственного управления связаны в единую цепь, поэтому все распоряжения должны быть согласованы друг с другом, кроме того, предвари-

тельное обсуждение предотвращает случаи введения в заблуждение императора и заставляет министров придерживаться границ их служебного долга.

Александр I согласился с мнением членов Негласного комитета.

Было решено, что обычные дела будут рассматриваться самими министрами, но наиболее важные из них будут обсуждаться в Непременном Совете, на специально созываемых для этого совещаниях. (Будущие события в сфере высшего государственного управления покажут, что именно этой формулировкой проекта Н. Н. Новосильцева было положено начало высшему административному органу Российской империи – Комитету министров. Очевидно, что члены Негласного комитета не сознавали, что создают новый высший государственный орган, так как на заседании 21 апреля 1802 г. речь шла исключительно о преобразовании Непременного Совета, в виде разделения его на два состава – узкий, из одних министров и широкий, включающий министров и остальных членов Непременного Совета. Только уже практическая реализация Манифеста «Об учреждении министерств» от 8 сентября 1802 г. дала толчок созданию особого Комитета министров, независимого от Непременного Совета.)

Император поинтересовался у членов Негласного комитета, о том, почему бы не вносить в Непременный Совет все дела. Члены комитета объяснили императору, что только от его воли зависит внесение вопросов в Непременный Совет и, что внесение всех вопросов в Непременный Совет, затруднит порядок управления, и деятельность министров, которые и без того несут большую ответственность. Император одобрил мнение членов Негласного комитета.

После обсуждения этого пункта, император выразил согласие с тем, что министры должны немедленно приступить к работе, потому что, если они будут назначены, но не приступят к работе в течение 1–2 месяцев, то нынешние чиновники, зная о своей отставке, будут плохо выполнять свои обязанности и вызовут у его величества еще большее неприятие своими жалобами и т. д., что в первое время новые министры создадут свои канцелярии на основе старых чиновников, даже если дела пойдут и не особенно блестяще. Министрам дадут условное представление о их канцеляриях²²⁹. В течение 6 недель министерские канцелярии должны быть укомплектованы и приведены хотя бы приблизительно в то состояние, какое они должны иметь по преобразовательным планам.

Далее, приступили к обсуждению статей, еще не представленных императору²³⁰.

Дискуссию вызвал вопрос ответственности министров.

По проекту Новосильцева каждый министр представлял ежегодный отчет императору. Этот отчет предварительно рассматривался Сенатом и вместе с сенатским заключением в форме доклада подносился императору. Помимо этого, Сенат наделялся правом требовать объяснения от министров в течение всего года²³¹. Император высказал мнение в том смысле, что «Сенату предоставлялось право, которым он никогда не обладал, что если из него хотят сделать подобие суда, то одно будет противоречить другому»²³². Н. Н. Новосильцев ответил, что его величество одобрил идею о том, чтобы еще больше сблизить суд и подсудных, распределив департаменты Сената по губерниям империи²³³, тогда 1-й Департамент остался бы здесь и его нельзя отделять от его административных функций, но это правило заставило бы его стать в каком-то смысле зачатком верхней палаты²³⁴. Император согласился с этими доводами.

Далее, была одобрена статья, в которой устанавливалось, что все министры являются членами Непременного Совета. Вопросы управления обсуждаются в Непременном Совете, при участии министра, в компетенцию которого входит данный вопрос и при обязательном участии министров юстиции, внутренних дел и финансов. Было решено, что Непременный Совет будет собираться только по официальному уведомлению, направленному лично каждому из членов.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «Литрес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на Литрес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.